

Umfang und Ursachen der wirtschaftlichen Disparitäten zwischen Ost- und Westpakistan

HEINZ AHRENS

Summary

The present article analyses the development and major causes of the economic disparities between East and West Pakistan, which were a major determinant of the secession of Bangladesh. Disparity in real per capita incomes increased from roughly 25 per cent in 1949/50 to 45 per cent in 1969/70. It is argued that this development was due to two main factors, namely 1. the more favourable position of West Pakistan at the time of independence of Pākistan and the resulting circular and cumulative effects and 2. government policies, in particular with regard to the regional allocation of development and non-development expenditure, foreign exchange earnings and foreign aid. The analysis of foreign and interregional trade reveals that a net transfer of real resources from East to West Pakistan amounting to 8–9 per cent of East Pakistan's income took place. Government allocation policies can partly be explained by the desire to maximize GNP growth and the assumption of a considerably higher capital-output ratio (or a very restricted absorptive capacity) in East Pakistan; however, political factors like the dominance of West Pakistanis in the Central Government, the military and the civil service seem to have played a more crucial role.

1. Einleitung

Die weitaus wichtigste Ursache der Autonomiebestrebungen Ostpakistanis war der Eindruck der Ostbengalen, von den Westpakistanis politisch, wirtschaftlich und kulturell beherrscht zu werden. Hierbei kam dem wirtschaftlichen Aspekt von Anfang an eine erhebliche Bedeutung zu, die in den 50er und 60er Jahren mit fortschreitender Vergrößerung der wirtschaftlichen Disparitäten zwischen Ost- und Westpakistan zunahm. Von den 6 Punkten des Autonomie-Programms der Awami-Liga, das 1970 zur Wahlplattform Sheikh Mujibur Rahmans wurde, beinhalteten allein 3 Punkte ökonomische Forderungen, deren Realisierung der wirtschaftlichen „Ausbeutung“ durch die Westpakistanis ein Ende setzen sollte¹.

¹ Es handelt sich um:

Punkt 3: "A. Two separate but freely convertible currencies for two wings may be introduced, or B. One currency for the whole country may be maintained. In this case, effective constitutional provisions are to be made to stop flight of capital from East to West Pakistan. Separate Banking Reserve is to be made and separate fiscal and monetary policy to be adopted for East Pakistan."

Punkt 4: "...The power of taxation and revenue collection shall vest in the federating units. ... The Federation will have a share in the state taxes for meeting their required expenditure..." und

Punkt 5: "... 1. There shall be two separate accounts for foreign exchange earnings of the two wings, 2. Earnings of East Pakistan shall be under the control of East Pakistan government and that of West Pakistan under the control of West Pakistan government ...

In dieser Arbeit soll untersucht werden, a) wie groß die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen Ost- und Westpakistan tatsächlich gewesen sind und wie sie sich im Zeitablauf verändert haben und b) welche Ursachen vor allem für diese Entwicklung verantwortlich waren.

Es muß jedoch einschränkend gesagt werden, daß die Ergebnisse dieser Untersuchung nur vorläufigen Charakter haben, da das vorliegende statistische Material noch recht lückenhaft ist. Eine Reihe wichtiger Daten, z. B. der Kapitalverkehr zwischen Ost- und Westpakistan, wurde statistisch nicht erfaßt; andere Daten sind nur bruchstückhaft vorhanden oder unzuverlässig.

Andererseits befindet sich der Ökonom im Falle des aus zwei weit auseinanderliegenden Landesteilen („Regionen“) bestehenden Pakistan in der glücklichen Lage, daß hier nicht nur Statistiken über die Regionaleinkommen, sondern z. B. auch über den interregionalen Warenverkehr, den Außenhandel der Regionen und die regionale Allokation der öffentlichen Investitionen vorliegen — Regionalstatistiken, die in den meisten anderen Ländern nicht erstellt werden. Im Gegensatz zu diesen Ländern ist es im Falle Pakistans möglich, nicht nur die regionalen Unterschiede festzustellen, sondern darüber hinaus die sie verursachenden Mechanismen zu analysieren.

2. Umfang und Entwicklung der regionalen Disparitäten

Die statistische Messung von „Wohlstandsunterschieden“ zwischen verschiedenen Volkswirtschaften oder Regionen bringt eine Reihe von Problemen mit sich. Zunächst ist es erforderlich, die qualitative Größe „Wohlstand“ („Lebensstandard“) in eine statistisch erfaßbare, quantitative Größe umzusetzen, welche die Menge der pro Kopf der Bevölkerung verfügbaren Güter und Dienstleistungen zum Ausdruck bringt. Hierfür bietet sich zunächst das Pro-Kopf-Produkt bzw. das Pro-Kopf-Einkommen an.

Vergleicht man anhand der offiziellen Statistiken die Pro-Kopf-Einkommen Ost-Pakistans und Westpakistans im Zeitraum von der Gründung des Staates Pakistan bis Anfang der 70er Jahre, so ist festzustellen, daß Ostpakistan von Anfang an ärmer war als Westpakistan und daß der „Wohlstandsunterschied“ sich im Laufe der 50er und 60er Jahre erheblich vergrößert hat. Nicht nur der absolute, auch der relative Unterschied im Pro-Kopf-Einkommen ist ständig gewachsen: die „Einkommensdisparität“ zwischen Ost- und Westpakistan (definiert als Differenz der Pro-Kopf-Einkommen, bezogen auf das Pro-Kopf-Einkommen Westpakistans²) hat sich in der 20-Jahresperiode mehr als verdoppelt. Während das Pro-Kopf-Einkommen Ostpakistans 1949/50 um etwa 18% unter dem Westpakistans lag, vergrößerte sich die Disparität bis 1969/70 auf etwa 38% (vgl. Tabelle 1, Disparität A).

Bei einer genaueren Analyse der offiziellen Statistiken zeigt sich jedoch, daß die

5. The Constitution shall empower the unit governments to establish trade and commercial relations with, set up trade missions in and enter into agreements with foreign countries.” Vgl. 6 — Point Formula — Our Right to Live, issued by Sheikh Mujibur Rahman, as President of the Awami League on March 23, 1966, abgedruckt in: Bangla Desh, Documents, Ministry of External Affairs, New Delhi, o. J., S. 15 ff.

² Im folgenden wird der Begriff „Disparität“ ausschließlich im Sinne der relativen Differenz verwendet.

Einkommensdisparität zwischen Ost- und Westpakistan in Wirklichkeit erheblich größer war, als aus den offiziellen Statistiken zu errechnen ist:

1. Bei der Schätzung der Regionaleinkommen durch das Central Statistical Office (CSO) wurden den Regionen nur etwa 97% des gesamt-pakistanischen Volkseinkommens direkt zugeordnet. Die übrigen 3%, die vor allem a) die im staatlichen Sektor (laufende Ausgaben der Zentralregierung), b) die im interregionalen Transport- und Nachrichtenwesen und c) die im Bank- und Versicherungsgewerbe entstandenen Einkommen umfassen, wurden den Regionen im Verhältnis der 97% indirekt zugeschlüsselt³. Der tatsächliche Anteil Ostpakistans an diesen 3% dürfte jedoch wesentlich niedriger gelegen haben als sein durchschnittlicher Anteil an den direkt zugerechneten 97%; gehen wir von der realistischeren Annahme aus, er habe nicht mehr als 25% betragen, so erhöhen sich die Einkommensdisparitäten entsprechend (vgl. Tabelle 1, Disparität B)⁴.

Tabelle 1: Disparitäten der Pro-Kopf-Einkommen* zwischen Ost- und Westpakistan, in v. H.

Jahr	Disparität A ^a	Disparität B ^b	Disparität C ^c
1949/50	17,9	20,2	25,8
1954/55	19,5	21,4	26,8
1959/60	24,5	27,0	32,1
1964/65	31,1	32,7	37,4
1969/70	37,9	40,0	44,4

* In Preisen von 1959/60.

^a Errechnet nach der offiziellen Regionaleinkommensstatistik aus: Government of Pakistan, Planning Commission, Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan 1970–1975, Vol. I, Islamabad 1970, S. 134, 136.

^b Korrektur der Disparität A (Annahme: der Anteil Ostpakistans an den nicht direkt zurechenbaren 3% des Sozialprodukts beträgt 25%).

^c Korrektur der Disparität B (Annahme: die Kaufkraft der Rupie in Ostpakistan liegt um 7% unter der Westpakistans).

Quelle: s. o.; eigene Berechnungen.

2. In den offiziellen Regionaleinkommensstatistiken bleiben die unterschiedlichen Preisstrukturen der beiden Landesteile unberücksichtigt. Bei der Ermittlung der Regionaleinkommen wurden vom CSO zwar intertemporale Preisdeflatoren benutzt, d. h. konstante Preise von 1959/60 zugrunde gelegt, ein interregionaler Preisdeflator für die Basisperiode wurde jedoch nicht verwendet⁵. Leider liegt bisher keine umfassende Untersuchung der regionalen Kaufkraftunterschiede der Rupie vor. Von A. Ghafur⁶ wurde jedoch geschätzt, daß die Kaufkraft einer Nominallohnseinheit in Karachi 1965/66 um etwa 10% über der von Narayanganj lag. Nehmen wir diese Differenz als erste Approximation der Kaufkraftdisparität zwischen Ost- und West-

³ Vgl. Government of Pakistan, Planning Commission, Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan 1970–75, Vol. I, Islamabad 1970, S. 134 und 136.

⁴ Vgl. auch Rahman, M. A., Regional (East–West) per Capita Income Disparity and the Perspective Plan, in: The Third Five Year Plan and Other Papers, Papers presented at the 12th Annual Session of the Pakistan Economic Association, Qureshi, A. I. (ed.), Rawalpindi 1965, S. 227 f.

⁵ Vgl. auch Mannan, M. A., Economic Problems and Planning in Pakistan, Lahore 1970, S. 261.

⁶ Vgl. Ghafur, A., A Comparison of the Interregional Purchasing Power of Industrial Wages in Pakistan, in: The Pakistan Development Review, Vol. VII, No. 4 (Winter 1967), S. 540.

pakistan und verwenden wir die vom CSO benutzten intertemporalen Preisdeflatoren, so ergibt sich für 1959/60 ein interregionaler Preisdeflator von etwa 7%. Die hieraus resultierende Korrektur der Einkommensdisparität ist in Tabelle 1, Disparität C, berücksichtigt⁷.

Selbst wenn es gelänge, unter Ausschaltung sämtlicher statistischer Fehlerquellen die „wahren“ Disparitäten der Pro-Kopf-Einkommen zu ermitteln, so könnten diese die tatsächlichen „Wohlstandsunterschiede“ zwischen Ost- und Westpakistan nicht in vollem Umfang wiedergeben. Denn das Regionaleinkommen bzw. das Regionalprodukt, d. h. die Produktion einer Region, ist nicht mit der Menge der dieser Region verfügbaren Güter und Dienstleistungen identisch: die eigene Produktion wird durch Nettozuflüsse (Importüberschüsse) oder Nettoabflüsse von Gütern und Dienstleistungen (Exportüberschüsse) ergänzt oder vermindert⁸. Dies ist im Falle Pakistans von besonderer Bedeutung. In den 50er und 60er Jahren konnte Westpakistan laufend hohe Importüberschüsse verzeichnen, während Ostpakistan bis Anfang der 60er Jahre Exportüberschüsse, danach nur geringe Importüberschüsse, aufzuweisen hatte⁹. Wie in Abschnitt 5 noch zu zeigen sein wird, lag der Grund für diese ungleiche Bilanz in der extremen Bevorzugung Westpakistans bei der Verteilung der Devisenerlöse und der Entwicklungshilfe.

Daß die Unterschiede im tatsächlichen Lebensstandard wesentlich größer waren als die Einkommensdisparitäten, zeigt auch Tabelle 2. In den 50er — und noch mehr in den 60er — Jahren lag der Pro-Kopf-Verbrauch Westpakistans bei fast allen wichtigen Konsum- und Produktionsgütern weit über dem Ostpakistans. Die einzigen typischen Ausnahmen bildeten Reis und Fisch, die in Ostpakistan wichtige Nahrungsmittel darstellen, in Westpakistan jedoch von geringerer Bedeutung sind. Bei 15 der 18 ausgewählten Güter ist die Disparität des Pro-Kopf-Verbrauchs erheblich größer als die der Pro-Kopf-Einkommen. Der Unterschied im Lebensstandard der beiden Landesteile zeigt sich auch darin, daß die Nahrung in Ostpakistan beinahe ausschließlich aus Reis bestand, während in Westpakistan das Hauptnahrungsmittel Weizen durch Reis und eine Vielfalt von sonstigem Nahrungsgetreide ergänzt wurde. Noch deutlicher wird der unterschiedliche Diversifizierungsgrad des Konsumgüterangebotes bei der Betrachtung der Luxusgüter, z. B. der Autos und Radios, wo die Disparität des Pro-Kopf-Verbrauches knapp 90% betrug. Die langsamere Indu-

⁷ Ein dritter systematischer Fehler der offiziellen Statistiken dürfte darin bestehen, daß die Wertschöpfung der Landwirtschaft und der Kleinindustrie in Ostpakistan über- und in Westpakistan unterschätzt wurde. Bei der Ermittlung der Wertschöpfung der Kleinindustrie z. B. wurde unter Zugrundelegung veralteter Erhebungen angenommen, die durchschnittliche Wertschöpfung pro Arbeiter habe in Ostpakistan 800 Rs, Westpakistan 900 Rs pro Jahr betragen. Aus den Erhebungen der East Pakistan und der West Pakistan Small Industries Corporation läßt sich jedoch errechnen, daß die durchschnittliche Wertschöpfung in Ostpakistan 1965/66 höchstens bei 570, in Westpakistan bei etwa 1610 Rs gelegen haben dürfte. Vgl. Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan, Vol. I, a.a.O., S. 32 f.

⁸ Das Regionalprodukt ist definiert als Summe aus 1. privatem und öffentlichem Konsum, 2. Investitionen und 3. Außenbeitrag (Exporte minus Importe — gegenüber einer anderen Region oder dem Ausland), die ‚Menge der verfügbaren Güter‘ als Summe aus 1 und 2: Bei einem negativen Außenbeitrag (Importüberschuß) sind mehr Güter konsumiert und investiert als produziert worden und umgekehrt.

⁹ Vgl. hierzu auch Siddiqui, Q. H., Regional Development, in: The Third Five Year Plan and Other Papers, S. 250.

Tabelle 2: Pro-Kopf-Verbrauch ausgewählter Güter in Ost- und Westpakistan, Durchschnitt der Jahre 1951/52–1959/60

Produkt	Einheit	Ostpakistan	Westpakistan	Disparität v. H.
a) Nahrungsmittel				
Weizen	kg	2,1	93,1	97,7
Reis	kg	155,2	17,6	-782,0
Sonst. Nahrungsgetreide	kg	1,0	40,4	97,5
Rohzucker	kg	7,3	21,2	65,7
Raffinierter Zucker	kg	1,2	3,1	60,3
Tee	kg	0,0	0,4	87,5
Fisch	kg	3,8	1,4	-159,4
Salz	kg	5,2	7,6	31,7
b) Wichtige Konsumgüter				
Stoff	qm	1,8	6,5	71,8
Streichhölzer	Anzahl	7,0	11,0	36,4
Zigaretten	Anzahl	21,0	121,0	82,6
Kerosinöl	l	2,3	1,8	-25,0
Papier	kg	0,2	0,5	60,0
c) Produktionsgüter				
Kohle	kg	14,5	29,9	51,5
Elektrizität	kW	1,0	18,8	94,7
Benzin	l	0,5	3,6	87,5
d) Luxusgüter				
Autos	Anzahl pro	1,0	9,8	89,8
Radios	1000 Personen	6,4	46,5	88,4

Quellen: Khan, S. U., A Measure of Economic Growth in East and West Pakistan, in: The Pakistan Development Review, Vol. 1, No. 2 (Autumn 1961), S. 53; Pakistan Institute of Development Economics, A Measure of Inflation in Pakistan, 1961–1960, Karachi 1961, S. 40–99; Haq, M. U., The Strategy of Economic Planning, A Case Study of Pakistan, Karachi, Lahore, Dacca 1966, S. 95.

strialisierung Ostpakistans, auf die weiter unten noch ausführlicher eingegangen wird, kommt in dem vergleichsweise geringen Verbrauch von Elektrizität und Kraftstoff zum Ausdruck.

3. Die Ausgangslage bei Gründung des Staates Pakistan

Als einer der wichtigsten Bestimmungsgründe der wirtschaftlichen Disparitäten zwischen Ost- und Westpakistan wird häufig die unterschiedliche Ausgangslage genannt, in der sich die beiden Regionen bei Gründung des Staates Pakistan (1947) befunden hätten¹⁰. Eine detaillierte Analyse zu diesem Thema steht noch aus. Die

¹⁰ Vgl. z. B. Mannan, M. A., Economic Problems and Planning in Pakistan, a.a.O., S. 252; Mullick, H., Underdevelopment of East Pakistan – Getting out of an Unfortunate Legacy, in: Impact International Fortnightly, 12.–25. Nov. 1971, S. 7; Government of Pakistan, Department of Films and Publications, Economic Development in East Pakistan. Role of the Central Government, Karachi 1971, S. 6 ff.; Waterston, A., Planning in Pakistan, Baltimore

wenigen ökonomischen Daten, die bisher aus den Jahren 1947–1948 vorliegen, seien hier kurz zusammengefaßt: sie deuten daraufhin, daß sich die Ostregion bei der Gründung Pakistans tatsächlich in einer ungünstigeren wirtschaftlichen Ausgangssituation befand als die Westregion. Beiden Landesteilen war gemeinsam, daß sie im Verlaufe der britischen Herrschaft zum „politischen, wirtschaftlichen und strategischen Hinterland“¹¹ der Industrie- und Handelszentren geworden waren, die bei der Teilung des Subkontinents Indien zufielen.

a) Nach Angaben von Mullick¹² besaß Ostpakistan 1947 mit Ausnahme einer Teefabrik (Sylhet) keine größeren Industriekapazitäten. Denn Ostbengalen hatte seine Rohstoffe bisher nicht selbst verarbeitet, sondern nach Westbengalen geliefert – Rohjute an die Industrie in Kalkutta und Nahrungsmittel in die westbengalischen Städte. Die meisten Großgrundbesitzer Ostbengalens seien Hindus aus Kalkutta gewesen, die – gewissermaßen als „dual landlords“ – ihre Erträge aus der ostbengalischen Landwirtschaft in die westbengalische Großindustrie transferierten, während Ostbengalen unterindustrialisiert blieb¹³. Obwohl die Region der größte Juteproduzent der Welt war, besaß sie nicht eine einzige Jutespinnerei. Demgegenüber habe Westpakistan ein kleines Netz von Industrien besessen, u. a. einige Zuckerfabriken, einige Reis- und Weizenmühlen, eine Brauerei, Salzbergwerke, eine Ölraffinerie, 5 kleine Zementfabriken, einige Stahlwalzwerke und eine große Textilfabrik¹⁴.

Selbst wenn Mullick den Umfang der ostbengalischen Industrie zum Zeitpunkt der Teilung Indiens etwas unterschätzen sollte¹⁵, so scheint Westpakistan also stärker industrialisiert gewesen zu sein als Ostpakistan. Dies zeigt vor allem der Vergleich der large-scale-industry, über die genauere Daten vorliegen. Wie aus Tabelle 3 zu ersehen ist, entfielen 1948 etwa 75% aller Betriebe, 68% der Beschäftigung und 64% des steuerpflichtigen Einkommens der large-scale-industry Pakistans auf die westliche Landeshälfte. Nach einer Schätzung des CSO betrug die Bruttowertschöpfung dieses Sektors 1949/50 in Ostpakistan 50 Mio., in Westpakistan dagegen 200 Mio. Rs^{16, 17}.

b) Auch das Bankwesen war zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit in der Westregion weiter entwickelt als in Ostbengalen. So verfügte Westpakistan z. B. über mehr als dreimal soviel Banken (Zweigstellen), während der Umfang der Kapitalemissionen ebenfalls das Dreifache Ostpakistans erreichte (vgl. Tabelle 3).

1963, S. 44 f.; Khan, K. M., Regionale Wirtschaftsentwicklung in Pakistan, Stuttgart 1971, S. 72 f.

¹¹ Khan, K. M., Regionale Wirtschaftsentwicklung in Pakistan, a.a.O., S. 40.

¹² Vgl. Mullick, H., Underdevelopment of East Pakistan, a.a.O., S. 7.

¹³ Ebenda; vgl. auch Government of Pakistan, Department of Films and Publications, Economic Development in East Pakistan, a.a.O., S. 5.

¹⁴ Vgl. Mullick, H., Underdevelopment of East Pakistan, a.a.O., S. 7.

¹⁵ Hierfür liegen einige Anzeichen vor. So betrug die Zuckerproduktion 1948/49 in Ostpakistan nach offiziellen Schätzungen 26 400 t, während sie sich in Westpakistan auf 13 200 t belief. Die Produktion von Baumwollgarn und Baumwollstoff betrug etwa 7,2 Mio. kg bzw. 4 Mio. qm, gegenüber 8,1 Mio. kg bzw. 3,7 Mio. qm in Westpakistan. Vgl. Government of Pakistan, Ministry of Finance, Pakistan Economic Survey 1970/71, Islamabad 1971, Anhang S. 23.

¹⁶ Government of Pakistan, Department of Films and Publications, Economic Development in East Pakistan, a.a.O., S. 6.

¹⁷ Zur unterschiedlichen Ausgangslage der Landwirtschaft vgl. den Beitrag von Bernhard May in diesem Heft.

Tabelle 3: Industrie, Bankwesen und Infrastruktur in Ost- und Westpakistan, 1947–1948^a

Kenngroße	Einheit	Pakistan	Ostpakistan	Westpakistan	Anteil Ost-pakistans
a) large-scale industry ^b					
Industriebetriebe	Anzahl	1 386	341	1 045	24,6
Beschäftigung ^c	Anzahl	172 429	55 074	117 355	31,9
steuerpfl. Einkommen	Mio. Rs	60,3	21,5	38,8	35,7
b) Bankwesen					
Banken ^d	Anzahl	631	144	478	22,8
Kapitalemissionen	Mio. Rs	197,6	48,6	149,0	24,6
c) Infrastruktur					
Straßen höh. Ordnung ^e	km	8 485	386	8 130	4,5
Kraftfahrzeuge	Anzahl	25 405	4 380	21 025	17,2
Eisenbahn	km	11 158	2 605	8 553	23,3
Hafenumschlagskapazität	Mio. t	3,3	0,5	2,8	15,2
Elektrizität ^f	kW	76,3	7,7	68,6	10,1

^a Die Angaben über die large-scale industry und das Bankwesen beziehen sich auf 1948, die über die Infrastruktur mit Ausnahme der Eisenbahnstrecke (1949) auf 1947.

^b Unternehmen mit mindestens 20 Beschäftigten.

^c Durchschnitt der täglich Beschäftigten.

^d Zweigstellen.

^e high type roads.

^f Installierte Kapazität des öffentlichen Sektors.

Quellen: Banken: Khan, K. M., Regionale Wirtschaftsentwicklung in Pakistan, Stuttgart 1971, S. 59; Kapitalemissionen: Government of Pakistan, Ministry of Finance, Pakistan Economic Survey 1970/71, Islamabad 1971, Anhang S. 38; Eisenbahn: Central Statistical Office, Pakistan Statistical Yearbook 1968, Karachi 1970, S. 334; Kraftfahrzeuge: Government of Pakistan, Ministry of Finance, Pakistan Basic Facts 1969/70, Islamabad 1971, S. 57; alle anderen Angaben: Government of Pakistan, Department of Films and Publications, Economic Development in East Pakistan, Role of Central Government, Karachi 1971, S. 6 f.

c) Eine erhebliche Diskrepanz zwischen den beiden Landesteilen bestand im Bereich der Infrastruktur. Die unterschiedliche Ausstattung der Landesteile mit Straßen, Kraftfahrzeugen, Eisenbahnen, Hafenkapazität, Elektrizität usw. war einerseits Ausdruck der bereits bestehenden wirtschaftlichen Disparitäten, andererseits eine nicht unwichtige Ursache für deren zukünftige Vergrößerung.

Vor allem das Verkehrs- und Nachrichtennetz Ostpakistans war schlecht und unzulänglich. Das gesamte Verkehrsnetz war auf Kalkutta ausgerichtet¹⁸. Der Zweite Weltkrieg „hatte zu einer Abnutzung des Verkehrssystems geführt, da es die wichtigste Nachschubbasis für die Burma-Assam-Front gegen die Japaner gebildet hatte“¹⁹. Die Vielzahl der Flüsse und die ständigen Überschwemmungen hatten immer ein natürliches Hindernis gegen die Ausdehnung des Eisenbahn- und Straßennetzes dargestellt. So bestand das Straßennetz mit Ausnahme des Distriktes Sylhet nur aus unverbundenen Straßenabschnitten²⁰. Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, betrug die Gesamtlänge der Straßen höherer Ordnung in Ostpakistan weniger als 5%, die Eisenbahnstrecke etwa 30% derjenigen Westpakistans. Selbst wenn man berücksichtigt, daß Westpakistan flächenmäßig etwa sechsmal so groß ist wie Ostpakistan und

¹⁸ Vgl. Waterston, A., Planning in Pakistan, a.a.O., S. 44.

¹⁹ Khan, K. M., Regionale Wirtschaftsentwicklung in Pakistan, a.a.O., S. 57.

²⁰ Vgl. Government of Pakistan, Department of Films and Publications, Economic Development in East Pakistan, a.a.O., S. 6.

daß in Ostpakistan traditionell Dreiviertel des Transports über die Binnenschifffahrt abgewickelt werden, bleibt im Verkehrswesen eine erhebliche Disparität. Während Westpakistan beinahe fünfmal soviel Kraftfahrzeuge, vor allem Busse und Lastwagen, aufweisen konnte wie Ostpakistan, verfügte dieses über relativ wenige und schlechte Binnenhäfen und Binnenschiffe²¹. Während Westpakistan in Karachi einen der größten Seehäfen des Subkontinents mit einer Umschlagskapazität von 2,8 Mio. t besaß, verfügte Ostbengalen, dessen Exportprodukte zum überwiegenden Teil über Kalkutta verschifft worden waren, nur über den Hafen von Chittagong, mit weniger als einem Fünftel der Umschlagkapazität Karachis (vgl. Tabelle 3).

d) Wichtiger noch als die ererbte Diskrepanz in der Ausstattung mit Sach-, Geld- und Sozialkapital dürfte die ungleiche „Verteilung“ eines unsichtbaren Produktionsfaktors, des Standortes der Landeshauptstadt, gewesen sein. Dieser Vorteil Westpakistans kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Wie im folgenden noch zu zeigen sein wird, gingen von Karachi als Sitz der Landeshauptstadt nicht nur erhebliche Attrahierungswirkungen auf die aus Indien zuwandernden Kaufleute und auf die zufließenden ausländischen Kapitalien aus; die Hauptstadt konnte auch als von der Zentralregierung direkt verwaltetes Gebiet einen unverhältnismäßig hohen Anteil der öffentlichen Mittel auf sich ziehen, die dann auch in andere Teile Westpakistans flossen. Vor allem aber „verfügte“ Westpakistan in Karachi, später Islamabad²², über das politische Entscheidungszentrum und über die zentrale Verwaltung des Staates, den mit Abstand wichtigsten Entscheidungsträger der pakistanischen Wirtschaftspolitik.

e) Die westliche Landeshälfte wurde nach der Unabhängigkeit Pakistans durch einen weiteren wichtigen Faktor begünstigt, der eine erhebliche Bedeutung für den Verlauf ihrer wirtschaftlichen Entwicklung erlangen sollte: Während beide Landesteile im Rahmen der mit der Teilung verbundenen Bevölkerungsbewegungen Kaufleute, Händler und Angehörige des Dienstleistungsgewerbes verloren, wanderten nach Ostpakistan vorwiegend unqualifizierte Arbeiter und die im Kleinhandel tätigen Biharis ein, nach Westpakistan jedoch Landwirte, Handwerker, Facharbeiter und vor allem eine Gruppe wohlhabender Händler und Kaufleute aus den Industrie- und Handelszentren Indiens²³. Zu dieser Gruppe gehörten die Familien A. Adamjee, Habib Rahimtoola, Chinoy, Valibhai, H. K. Dada, M. M. Isphahani, A. Dawood, H. Ibrahim, H. Ali Mohammad, M. Bashir, B. M. Idris, A. S. A. Shakur, A. Salam und A. L. Rashdi²⁴. Sie siedelten sich vor allem im Raum Karachi an und investierten ihre umfangreichen Kapitalien zunächst in den Handel, vor allem in das lukrative Import- und Exportgeschäft, später in den Aufbau einer Konsumgüterindustrie. Sie bildeten bald den dynamischen Faktor in der Wirtschaftsentwicklung Westpakistans²⁵. Für die Entscheidung dieser Händler und Kaufleute, sich im Raum Karachi niederzulassen,

²¹ Vgl. Akhtar, S. M., *Pakistan, A Developing Economy*, Vol. II, Lahore 1967, S. 233 ff.

²² Die Hauptstadt wurde 1960 von Karachi nach Islamabad (bei Rawalpindi) verlegt.

²³ Vgl. Vakil, C. N., *Economic Consequences of Divided India*, Bombay 1950, S. 130 f.; Papanek, G., *Pakistan's Development – Social Goals and Private Incentives*, Cambridge, Mass. 1967, S. 21.

²⁴ Vgl. Gankowski, Y. V., und Gordon-Polonskaya, L. R., *A History of Pakistan, 1947–1958*, Moscow 1964, S. 115.

²⁵ Vgl. auch Rahman, H., *Growth Models and Pakistan. A Discussion of Planning Problems*, Karachi 1962, S. 133; Mullick, H., *Underdevelopment of East Pakistan*, a.a.O., S. 7.

gab es die verschiedensten Motive. Von Sprache und Mentalität her war Westpakistan ihrer indischen Heimat ähnlicher als das relativ fremde Ostbengalen; die meisten von ihnen kamen aus Städten wie Bombay und Delhi, die geographisch näher bei Karachi liegen als z. B. bei Dacca²⁶. Entscheidend dürften jedoch für viele die bereits genannten Vorzüge Westpakistans und Karachis gewesen sein, vor allem die bessere Ausstattung mit Infrastruktur und – noch wichtiger – die Nähe zu Regierung und zentraler Verwaltung²⁷. Hiermit zeichnen sich die nun zu behandelnden zirkulären und kumulativen Verursachungseffekte ab.

4. Zirkuläre Verursachungseffekte und Zunahme der regionalen Disparitäten

Die günstigere Ausgangslage Westpakistans ist nicht nur von historischem Interesse, sondern für die Erklärung der wachsenden regionalen Disparitäten auch ökonomisch von einiger Relevanz. In einem marktwirtschaftlich orientierten System trägt jede einmal bestehende Disparität die Tendenz zu ihrer eigenen Vergrößerung in sich – eine Tendenz, die, wenn der Staat nicht korrigierend eingreift, zu extremen Konzentrationserscheinungen führen kann. Daß dies nicht nur für personale, sondern auch für regionale Disparitäten gilt, haben u. a. Myrdal²⁸ und Hirschman²⁹ in ihren Theorien formuliert.

Überträgt man die Grundidee der Myrdalschen Theorie der zirkulären und kumulativen Verursachung auf die wirtschaftliche Entwicklung Pakistans, so stellt sich diese etwa folgendermaßen dar: Die günstigere industrielle Basis, das stärkere Angebot an Dienstleistungen (Banken), die bessere physische Infrastruktur und die Nähe zu Regierung und Verwaltung bedingten eindeutige Standortvorteile für Westpakistan, zunächst vor allem im Raum Karachi. Sie attrahierten 1947/48 die Mehrzahl der aus Indien abwandernden Händler und Kaufleute, die Ausbildung, Kapital und unternehmerische Erfahrung mitbrachten und diese bald – neben anderen Händlern – massiv in die Konsumgüterproduktion investierten. Nachdem einmal der Anstoß gegeben war, induzierte Wachstum weiteres Wachstum. Mit steigender Produktion erhöhten sich einerseits Beschäftigung, Einkommen und Nachfrage, andererseits Gewinne, Ersparnis und Investitionen für eine erweiterte Produktion; hierdurch wiederum stiegen Beschäftigung, Einkommen und Nachfrage, Gewinne, Ersparnis und Investitionen – ein Prozeß der zirkulären und kumulativen Verursachung.

Die weitere Expansion vollzog sich nun nach dem traditionellen Muster. In dem Maße, in dem sich der expandierende industrielle Kern entwickelte, erwirtschaftete er nicht nur die für seine weitere Ausdehnung erforderlichen Mittel, sondern zog auch aufgrund der wachsenden Rentabilität zunehmend Ressourcen von außerhalb auf sich, besonders Kapital aus anderen Regionen³⁰ und Investitionen des Auslands. Die Hauptstadt wurde zum Sitz auch der ausländischen Firmen und der Botschaften, die

²⁶ Vgl. Papanek, G., *Pakistan's Development*, a.a.O., S. 21.

²⁷ Vgl. Eddison, J. C., *Industrial Location and Physical Planning in Pakistan*, in: *The Pakistan Development Review*, Vol. I, No. 1 (Summer 1961), S. 4.

²⁸ Myrdal, G., *Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen*, Stuttgart 1959.

²⁹ Hirschman, A. O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven 1958.

³⁰ Vgl. auch Mullick, H., *Underdevelopment of East Pakistan*, a.a.O., S. 7.

ihrerseits die ausländischen Kapitalien in die erfolgreiche westpakistanische Industrie lenkten³¹.

Demgegenüber fehlten in Ostpakistan offensichtlich jene dynamischen Kräfte, die nach der Teilung des Subkontinents nach Westpakistan eingewandert waren. Dieser Nachteil, die zu schwache industrielle Basis und die schlechtere Infrastruktur dürften wichtige Gründe dafür gewesen sein, daß die Region in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung in den 50er Jahren weitgehend stagnierte und in den 60er Jahren im Vergleich zu Westpakistan nur relativ geringe Wachstumsfortschritte erzielte. Aufgrund seiner ungünstigen Ausgangslage verharrte Ostpakistan lange Zeit in dem berühmten „circulus vitiosus der Armut“, bei dem Einkommen und Ersparnis zu gering waren, um jene Investitionen zu induzieren, die ihrerseits eine entscheidende Erhöhung von Einkommen und Ersparnis hätten ermöglichen können. Die Region blieb dabei so unterentwickelt, daß sie auch nicht in dem erforderlichen Umfang Kapital von außerhalb zu attrahieren vermochte.

Wie unterschiedlich die wirtschaftliche Entwicklung der beiden Landesteile verlief, wurde bereits an der wachsenden Disparität der Pro-Kopf-Einkommen gezeigt. Es zeigt sich ferner 1. an der divergierenden Entwicklung der Wirtschaftsstrukturen und 2. an den dieser zugrundeliegenden unterschiedlichen Wachstumsraten des Industriesektors, vor allem der large scale industry.

1. Während die Wirtschaft Westpakistan im Zuge der Industrialisierung einen erheblichen Strukturwandel vollzog und sich immer stärker diversifizierte, blieb Ostpakistan in den beiden Jahrzehnten trotz gewisser Strukturveränderungen eine im wesentlichen agrarisch orientierte Region. Dies sei anhand von Tabelle 4 verdeutlicht. Von 1949/50 bis 1969/70 ging der Beitrag der Landwirtschaft zum Regionalprodukt in Westpakistan von rd. 55% auf 41%, in Ostpakistan dagegen von 65% auf nur 55% zurück. Von noch größerer Bedeutung ist die unterschiedliche Zunahme des relativen Beitrages des Industriesektors, die in Westpakistan etwa 10%, in Ostpakistan dagegen nur 5% betrug; obwohl der Anteil der Groß- und Mittelbetriebe sich in Ostpakistan von rd. 17% auf 66% erhöhte, lag er 1969/70 in Westpakistan immer noch um mehr als 10% darüber.

Auch die wachsenden Disparitäten im Urbanisierungsgrad waren Ausdruck des unterschiedlichen Wandels der Wirtschaftsstrukturen. Während 1951/52 in der westlichen Landeshälfte knapp 18%, in der Ostprovinz dagegen etwas mehr als 4% der Bevölkerung in Städten und Stadtgebieten lebten, betrug die Differenz 1969/70 bereits 22%.

Daß auch in Ostpakistan eine gewisse Industrialisierung stattfand, zeigt die Zusammensetzung der Exporte. Während der hohe Anteil der Rohjute an den ostpakistanischen Ausfuhren in den beiden Jahrzehnten um über die Hälfte zurückging, nahm die Bedeutung der Jutewaren fortgesetzt zu. Andererseits zeigt sich gerade hier die Begrenztheit des Wandlungsprozesses. Denn während in Westpakistan parallel zu dem relativen Rückgang der Rohbaumwollausfuhren und dem Anstieg der Baumwollwarenexporte auch das Vordringen anderer Industrieerzeugnisse festzustellen war, während in Westpakistan also der Anteil der gesamten Baumwollgruppe (Rohbaumwolle plus Baumwollwaren) von 85% auf 49% zurückging, blieb der Anteil der Jutegruppe in Ostpakistan aufgrund der mangelnden Diversifizierung mit 85–95% unverändert hoch.

³¹ Vgl. auch Papanek, G., *Pakistan's Development*, a.a.O., S. 23.

Tabelle 4: Entwicklung der strukturellen Disparitäten zwischen Ost- und Westpakistan, 1949/50, 1959/60 und 1969/70, in v. H.

Kenngröße	1949/50		1959/60		1969/70	
	Ost-pakistan	West-pakistan	Ost-pakistan	West-pakistan	Ost-pakistan	West-pakistan
Beitrag der Landwirtschaft zum Regionalprodukt ^a	65,2	54,5	62,4	48,2	55,4	41,3
Beitrag der Industrie zum Regionalprodukt ^{a, b}	3,8	8,2	6,3	13,4	8,7	18,0
Anteil der Groß- und Mittelbetriebe an der Wertschöpfung der Industrie ^c	17,1	28,8	44,5	57,4	65,6	76,1
Anteil der Stadtbevölkerung an der Gesamtbevölkerung ^d	4,4	17,8	5,2	22,5	6,2	28,4
Anteil der Rohjute/Rohbaumwolle am Exportwert ^d	91,6	84,4	67,5	24,8	45,8	13,1
Anteil der Jutewaren/Baumwollwaren am Exportwert	0,0	0,0	21,0	30,3	47,4	35,4
Anteil des Agrarsektors an der Erwerbsbevölkerung ^d	83,2	65,1	85,3	59,3	84,0	53,0
Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung ^d	25,0	3,0	33,0	8,0	n. v.	n. v.

^a In Preisen von 1959/60.

^b Einschl. Bergbau.

^c Einschl. Bergbau.

^d Die für 1949/50 und 1959/60 ausgewiesenen Werte beziehen sich auf die Census-Jahre 1951 (Anteil der Rohjute/Rohbaumwolle: 1951/52) und 1961.

Quellen: Beiträge der Sektoren zum Regionalprodukt und Anteil der Groß- und Mittelbetriebe . . . : Khan, T. M., and A. Bergan, Measurement of Structural Change in the Pakistan Economy: A Review of National Income Estimates, 1949/50 to 1963/64, in: The Pakistan Development Review, Bd. 6, No. (Summer 1966), S. 119 ff.; National Institute of Social and Economic Research, Basic Facts about East and West Pakistan, 1959/60 to 1969/70, Karachi 1972, S. 8; Anteil der Stadtbevölkerung . . . : Haq, M. U., The Strategy of Economic Planning, Karachi/Lahore/Dacca, S. 105; Government of Pakistan, Planning Commission, The Fourth Five Year Plan 1970–1975, Islamabad 1970, S. 469; Anteile der Exportprodukte . . . : Central Statistical Office, Twenty Years of Pakistan in Statistics 1947–1967, Karachi 1968, S. 107; Government of Pakistan, Ministry of Finance, Pakistan Basic Facts 1969/70, Islamabad 1971, S. 78 f.; Anteil des Agrarsektors . . . : Central Statistical Office, Pakistan Statistical Yearbook 1968, S. 18 und 20; Maddison, A., Social Development of Pakistan 1947–1970, Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, Mass., 1970, S. 11; Anteil der Arbeitslosen . . . : Haq, M. U., The Strategy of Economic Planning, S. 108, 235, 241.

Die strukturellen Unterschiede zwischen den beiden Landesteilen bedeuteten für Ostpakistan eine wesentlich höhere Arbeitslosigkeit. Wie aus Tabelle 4 hervorgeht, lag der Anteil der Arbeitslosen an der erwerbsfähigen Bevölkerung 1951 um 22%, 1961 sogar – trotz der niedrigeren Erwerbsfähigenquote – um 25% über dem Westpakistans. Hauptursachen für diese Diskrepanz dürfte der zu geringe Umfang und das zu langsame Wachstum des ostpakistanischen Industriesektors gewesen sein, der nur wenige überschüssige Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft absorbieren konnte.

2. Die Entwicklung der large-scale industry, des dynamischsten Industriesektors Ost- und Westpakistans, zeigt Tabelle 5. Wie aus dem Vergleich des Anlagekapitals, der Beschäftigung und der Bruttowertschöpfung hervorgeht, konnte Ostpakistan seinen Anteil an der large-scale industry Gesamtpakistans in den 50er und 60er Jahren um einige Prozent verbessern. Berücksichtigt man jedoch, daß Ostpakistan von einer wesentlich niedrigeren Basis ausging, daß sein Anteil trotz der Ver-

Tabelle 5: **Kenngrößen der large-scale industry in Ost- und Westpakistan, 1954/55, 1959/60 und 1964/65**

Kenngröße	Einheit	1954/55		1959/60		1964/65	
		Ost-pakistan	West-pakistan	Ost-pakistan	West-pakistan	Ost-pakistan	West-pakistan
Betriebe	Zahl	n. v.	n. v.	707	2758	2086	3121
Anlagekapital	Mio. Rs	n. v.	n. v.	523	1142	1586	2800
Beschäftigung	1000	85	206	139	311	198	378
Lohnsumme	Mio. Rs	71	209	148	393	231	562
Bruttogewinne	Mio. Rs	143	390	245	759	804	1987
Bruttowertschöpfung	Mio. Rs	214	599	393	1152	1035	2549
Anlagekapital / Betrieb	1000 Rs	n. v.	n. v.	740	414	760	897
Arbeiter / Betrieb	Zahl	n. v.	n. v.	197	113	95	121
Anlagekapital / Arbeiter	Rs	n. v.	n. v.	3762	3672	8010	7407
Wertschöpfung / Arbeiter	Rs	2517	2907	2827	3704	5227	6743
Lohnsatz / Jahr	Rs	835	1015	1065	1264	1167	1487
Bruttorendite	v. H.	n. v.	n. v.	46,8	66,5	50,7	80,0
Lohnquote	v. H.	33,2	34,9	37,7	34,1	22,3	22,0
Gewinnquote	v. H.	66,8	65,1	62,3	65,9	77,7	78,0
Kapitalkoeffizient	v. H.	n. v.	n. v.	1,3	1,3	1,5	1,1

Quellen: 1954/55: Aziz, S., *Industrial Location Policy in Pakistan*, Karachi 1969, S. 55; 1959/60, 1964/65: Akhtar, S. M., *Economic Development of Pakistan*, Lahore 1971, S. 432.

besserung 1964/65 nur etwa ein Drittel betrug und daß sich die absoluten Unterschiede laufend erheblich vergrößerten, so wird deutlich, daß der allgemeine Disparitätstrend hierdurch keineswegs umgekehrt wurde.

Wie aus der Tabelle hervorgeht, lag die Arbeitsproduktivität in Westpakistan trotz der etwas geringeren Kapitalintensität um etwa 30% über der Ostpakistans. Die höhere Arbeitsproduktivität hatte offensichtlich einerseits höhere Löhne, andererseits eine höhere Gewinnquote und Kapitalverzinsung zur Folge, so daß sich der Prozeß der Kapitalbildung in Westpakistan wesentlich rascher vollziehen konnte. Man ist versucht, diesen Ost-West-Dualismus mit dem Dualismus zwischen dem „Subsistenzsektor“ und dem „kapitalistischen Sektor“ in den Modellen von Lewis³² und Fei/Ranis³³ zu vergleichen, in denen der expandierende kapitalistische Sektor ebenfalls durch eine höhere Kapitalproduktivität und einen höheren Lohnsatz gekennzeichnet ist. In diesen Modellen werden die überschüssigen Arbeitskräfte des Subsistenzsektors allmählich vom kapitalistischen Sektor absorbiert, wobei der Umfang des Transfers von der Kapitalbildung in dem letzteren abhängig ist. Die Abwanderung der unterbeschäftigten Arbeitskräfte führt – unter der Annahme, daß deren Grenzproduktivität im Subsistenzsektor Null ist – im Subsistenzsektor zur Entstehung von Nahrungsmittelüberschüssen, die an den kapitalistischen Sektor verkauft werden können.

Kehren wir noch einmal zu den zirkulären Verursachungseffekten zurück. Bei der

³² Lewis, W. A., *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, in: *The Manchester School of Economics and Social Studies*, Bd. 26 (1955), wiederabgedr. in: Agrarwala, A. N., und Singh, S. P., *The Economics of Underdevelopment*, London 1958, S. 400–449.

³³ Fei, J., und G. Ranis, *Development of the Labour Surplus Economy: Theory and Policy*, Homewood/III. 1964.

bisherigen Betrachtung wurden zunächst zwei getrennte Verursachungsketten — eine für Westpakistan, eine für Ostpakistan — unterstellt, ohne deren Interdependenzen zu berücksichtigen. Nach den Theorien von Myrdal und Hirschman gibt es jedoch zwei verschiedene Arten von Interdependenz-Effekten, die einen wichtigen Einfluß auf die Entwicklung regionaler Disparitäten haben: Polarisierungs- bzw. Kontereffekte („polarization effects“, „backwash effects“) und Ausbreitungseffekte („spread effects“, „trickling-down effects“). Während die ersteren den Prozeß der zirkulären Verursachung noch verstärken, haben die letzteren eine abschwächende, u. U. sogar kompensierende Wirkung.

Polarisierungs- oder Kontereffekte sind für die beiden Autoren jene negativen Effekte, die von dem wirtschaftlichen Aufschwung einer Region auf die unterentwickelten Gebiete ausgehen. Sie resultieren zum einen daraus, daß der Marktmechanismus knappe Produktionsfaktoren, d. h. Facharbeiter, Führungskräfte und Unternehmer einerseits und Kapital (Ersparnisse) andererseits aus den ärmeren Regionen abzieht und in die reicheren, rentableren Gebiete lenkt. Zum anderen ergeben sich Polarisierungseffekte über den Handel, wenn die Konkurrenz der Industrien aus der expandierenden Region das industrielle Wachstum der unterentwickelten Gebiete hemmt und wenn die unterentwickelten Gebiete für die Waren der expandierenden Region Preise zahlen müssen, die erheblich über dem Weltmarktniveau liegen³⁴.

Unter den Ausbreitungseffekten sind demgegenüber die positiven Effekte zu verstehen, die der wirtschaftliche Aufschwung einer Region für die unterentwickelten Gebiete mit sich bringt. Während Myrdal lediglich die wachsende Nachfrage der Expansionsgebiete nach den Agrarprodukten und Rohstoffen der rückständigen Regionen erwähnt³⁵, nennt Hirschman noch die oben bereits angesprochene Absorption von unterbeschäftigten landwirtschaftlichen Arbeitskräften durch die entwickelteren Regionen, etwa im Sinne der Lewis'schen Theorie³⁶.

Untersucht man die Wirksamkeit von Polarisierungseffekten im Falle Pakistans, so stößt man sehr bald an die Grenzen des vorliegenden statistischen Materials³⁷. Demgegenüber lassen sich über die Ausbreitungseffekte einige eindeutige Aussagen machen: Generell kann festgestellt werden — und das ist in diesem Zusammenhang entscheidend —, daß die Ausbreitungseffekte in Pakistan im Vergleich zu anderen Ländern außerordentlich gering geblieben sind. Ein Grund hierfür lag in der durch die besondere geographische Lage des Landes bedingten geringen Mobilität der Faktoren und Güter. Die beiden Landesteile waren durch mehr als 1500 km indischen Territoriums voneinander getrennt. Wenn man von der begrenzten Möglichkeit des Lufttransportes absieht, blieb für die Beförderung von Menschen und Waren nur der langwierige, etwa 10 Tage in Anspruch nehmende Seeweg entlang der indischen Küste.

a) Da der Handel zwischen den beiden Landesteilen durch die hohen Transportkosten — und die Knappheit an Schiffsraum — beschränkt wurde, konnte auch der

³⁴ Vgl. Myrdal, G., *Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen*, a.a.O., S. 25 ff.; Hirschman, A., *The Strategy of Economic Development*, a.a.O., S. 187 ff.

³⁵ Myrdal, G., *Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen*, a.a.O., S. 29 ff.

³⁶ Hirschman, A., *The Strategy of Economic Development*, a.a.O., S. 188.

³⁷ Die Frage des Polarisierungseffekts (Realtransfers) über die Preise wird weiter unten behandelt. Vgl. Abschnitt 6.4.

von Myrdal und Hirschman erwähnte Nachfrageeffekt kaum wirksam werden³⁸. Obwohl die Warenlieferungen von Ost- nach Westpakistan in den 50er und 60er Jahren fortgesetzt erhöht werden konnten, blieb ihr relativer Beitrag zum Regionalprodukt Ostpakistans mit weniger als 3⁰/₁₀ ausgesprochen niedrig³⁹. Wie schwach der „Ausbreitungseffekt“ war, zeigt auch der Vergleich mit der Exportquote, die zwischen 5 und 8⁰/₁₀ lag⁴⁰.

b) Die Mobilität des Faktors Arbeit wurde nicht nur durch die hohen Transportkosten, sondern vor allem durch die großen klimatischen, sprachlichen und kulturellen Unterschiede praktisch auf Null herabgesetzt⁴¹. Damit konnte auch der zweite Ausbreitungseffekt, die Abwanderung der überschüssigen Arbeitskräfte aus dem „Subsistenzsektor“ Ostpakistans in den expandierenden „kapitalistischen Sektor“ Westpakistans, nicht wirksam werden. Zwar wurde in Westpakistan – offensichtlich unter dem Einfluß Lewis'scher Überlegungen – mehrfach von Ökonomen gefordert, die Möglichkeit einer „migration of surplus rural population from the congested area of East Pakistan to West Pakistan“⁴² zu prüfen, zwar wurde 1959/60 mit staatlicher Unterstützung ein Versuchsprogramm durchgeführt, „Landwirte aus Ostpakistan in den neu entwickelten Gebieten Thal und Sukkur in Westpakistan anzusiedeln“⁴³, aber die Idee blieb unrealisierbar. Das Versuchsprogramm „schlug aufgrund der ganz unterschiedlichen Verhältnisse in Westpakistan vollkommen fehl“⁴⁴ und wurde bald wieder aufgegeben.

Aus der Tatsache, daß der Subsistenzsektor nicht zum kapitalistischen Sektor „abwandern“ konnte, ergab sich für Pakistan eine entscheidende Konsequenz: der kapitalistische Sektor mußte in den Subsistenzsektor hineinverlagert werden⁴⁵, mit allem, was dies für die Wirtschaftspolitik des Staates und für die Privatwirtschaft bedeutete: den Transfer von öffentlichen Mitteln und Verwaltungsbeamten, von Privatkapital, Unternehmern und Führungskräften von West- nach Ostpakistan.

Vor allem dem Staat kam hierbei eine entscheidende Rolle zu. Sie bestand zusammengefaßt darin, die disparitätsverstärkenden, zirkulären Verursachungseffekte, die durch keine nennenswerten Ausbreitungseffekte geschwächt oder gar kompen-

³⁸ Vgl. hierzu auch Huda, M., *Development of Underdeveloped Regions of Pakistan*, in: *Studies in Economic Development, with Special Reference to Pakistan*, Proceedings of „The Businessmen's Seminar“ held during Nov. 20–23, 1961, at Lahore, Agha M. Ghouse (ed.), S. 175.

³⁹ Vgl. *Pakistan Economic Survey 1969/70*, Islamabad 1970, S. 92; Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan, Vol. I, a.a.O., S. 134 und 136.

⁴⁰ Vgl. die für Tabelle 10 verwendeten Quellen. Wie in Abschnitt 6 noch zu zeigen sein wird, überstiegen die Warenlieferungen Westpakistans nach Ostpakistan die Ost-West-Lieferungen bei weitem.

⁴¹ Hierzu ausführlicher Rahman, A., *East and West Pakistan, A Problem in the Political Economy of Regional Planning*, Harvard 1968, S. 2.

⁴² Report of the Special Conference of Economists of East Pakistan on The Draft Five Year Plan and Connected Papers, Dacca 1956, S. 35.

⁴³ Khan, K. M., *Regionale Wirtschaftsentwicklung in Pakistan*, a.a.O., S. 110.

⁴⁴ Ebenda.

⁴⁵ Dieser Gedanke wurde von der pakistanischen Planungsbehörde bereits im ersten Fünfjahresplan zum Ausdruck gebracht: „The problem of regional development is specially acute between East and West Pakistan . . . This means that as far as possible . . . economic opportunities should be moved to the people rather than the people to the opportunities.“ Vgl. Government of Pakistan, National Planning Board, *The First Five Year Plan (1955–1960)*, Karachi 1958, S. 74.

sirt wurden, selbst zu durchbrechen. Da die Zentralregierung die Wirtschaftstätigkeit aufgrund umfangreicher Kontrollen weitgehend steuern konnte, stand eine Reihe regionalpolitischer Instrumente zur Verfügung. Hierzu gehören vor allem a) die Allokation der öffentlichen Ausgaben, b) die Allokation der Importlizenzen und c) die Allokation der Auslandshilfe.

In den folgenden Abschnitten soll untersucht werden, wie die Zentralregierung diese regionalpolitischen Instrumente einsetzte. Es kann hier bereits vorweggenommen werden, daß die zirkulären Verursachungseffekte durch die tatsächliche Wirtschaftspolitik des Staates insgesamt nicht etwa abgeschwächt oder durchbrochen, sondern im Gegenteil noch erheblich verstärkt wurden. Damit aber erscheint die Wachstumsdynamik Westpakistan und die Stagnation Ostpakistan in einem neuen Licht: Ein entscheidendes Glied in der Kette der zirkulären Verursachung war der Staat.

In dem Maße, in dem sich der industrielle Kern in Westpakistan entwickelte, zog er nicht nur zunehmend Privatkapital aus anderen Regionen und aus dem Ausland, sondern auch den größten Teil der vom Staat vergebenen Mittel, d. h. der öffentlichen Ausgaben, der öffentlichen Kredite, der Importlizenzen, Auslandshilfe usw. auf sich – mit allen positiven Konsequenzen für den Umfang seines Marktes, die Entwicklung seiner Investitionen, die Qualität seiner Infrastruktur, seine Rentabilität und Anziehungskraft . . . kurz: für sein weiteres internes und externes Wachstum. Ostpakistan hingegen, so könnte man überspitzt sagen, blieb so unterentwickelt, daß es ihm angesichts der regionalpolitischen Passivität des Staates nicht gelang, in dem erforderlichen Maße öffentliche Ressourcen auf sich zu ziehen, um die Stagnation zu überwinden.

5. Die Rolle des Staates in der wirtschaftlichen Entwicklung

5.1 Regionale Verteilung der öffentlichen Ausgaben

Der wichtigste Aktionsparameter des Staates, der für regionalpolitische Zwecke hätte eingesetzt werden können, war die Allokation der öffentlichen Ausgaben.

Analog zu der Praxis anderer Länder werden die öffentlichen Ausgaben in Pakistan in „Entwicklungsausgaben“ („development expenditure“) und „Nichtentwicklungsausgaben“ („non-development expenditure“) eingeteilt. Während die ersteren im wesentlichen die im Rahmen der Fünfjahrespläne getätigten öffentlichen Investitionen umfassen, erstrecken sich die letzteren vor allem auf die laufenden Ausgaben für Verwaltung und Verteidigung.

Es ist interessant festzustellen, daß in der Diskussion über die Ausgabenpolitik des pakistanischen Staates die regionale Verteilung der „Entwicklungsausgaben“ heftig umstritten war, während der Allokation der „Nichtentwicklungsausgaben“ relativ wenig Beachtung geschenkt wurde. Dabei sind natürlich auch die sog. „Nichtentwicklungsausgaben“ für das wirtschaftliche Wachstum einer Region von erheblicher Relevanz. Auch von ihnen gehen zirkuläre und kumulative Einkommens-, Nachfrage- und Beschäftigungswirkungen aus, die man in der Ökonomie als „Multiplikatoreffekte“ bezeichnet⁴⁶.

⁴⁶ Der Unterschied zwischen „Nichtentwicklungsausgaben“ und „Entwicklungsausgaben“ ist also aus ökonomischer Sicht eher gradueller Natur. Eine klare Abgrenzung zwischen den

Wie aus Tabelle 6a hervorgeht, war die Verteilung der sog. Nichtentwicklungsausgaben auf Ost- und Westpakistan in den 20 Jahren von 1950/51 bis 1969/70 außerordentlich ungleich. Bei einem Anteil von durchschnittlich etwa 23% betrug die sog. Nichtentwicklungsausgaben in Ostpakistan pro Kopf der Bevölkerung nur rd. 25% der in Westpakistan getätigten Ausgaben (Pro-Kopf-Disparität etwa 75%).

Für diese extrem ungleiche Verteilung waren vor allem zwei Gründe verantwortlich: Zum einen begrenzte das geringere Steueraufkommen der ostpakistanischen Provinzregierung auch deren laufende Ausgaben. Zum anderen stellten die Ostbengalen einen so geringen Teil der Beamtenschaft der Zentralregierung und der Armee, die beide ihren Standort vor allem in Westpakistan hatten, daß nur etwa 15% der Verwaltungsausgaben und 12% der Verteidigungsausgaben der Zentralregierung nach Ostpakistan flossen⁴⁷.

Die einseitige Konzentration der „Nichtentwicklungsausgaben“ auf Westpakistan dürfte in erheblichem Maße zur Vertiefung der regionalen Einkommensdisparität beigetragen haben. Denn erstens wurden hierdurch direkte Unterschiede im Regionaleinkommen geschaffen, und zweitens entstand in Westpakistan durch die Nachfrage des Staates und seiner Bediensteten ein größerer Markt für Industrieprodukte und damit die Möglichkeit der Kapitalbildung für erhöhte private Investitionen. Zu den hohen laufenden Ausgaben der Zentralregierung kam in Karachi noch die Nachfrage von mehr als 2000 relativ wohlhabenden ausländischen Diplomaten und ihren Familien hinzu⁴⁸.

Eine noch größere Wirkung auf die unterschiedliche Entwicklung Ost- und Westpakistan dürfte von der ungleichen regionalen Allokation der „Entwicklungsausgaben“ ausgegangen sein. Wie Tabelle 6b zeigt, entfielen während der Vorplanperiode (1950/51–1954/55) und der ersten Planperiode (1955/56–1959/60) nur 25–30% der öffentlichen Investitionsausgaben auf Ostpakistan⁴⁹. Betrachtet man die weitere Entwicklung während des Zweiten Planes (1960/61–1964/65) und Dritten Planes (1965/66–1969/70), so scheint sich die Aufteilung auf den ersten Blick wesentlich zugunsten Ostpakistan verbessert zu haben, dessen Anteil auf knapp 45% und dann auf über 52% anstieg.

Diese Zahlen, die vor allem von offizieller Seite in Pakistan angeführt wurden, täuschen jedoch über den wahren Sachverhalt hinweg. Denn die in Tabelle 6b vorgelegten Planausgaben enthalten nur einen Teil der tatsächlichen Entwicklungsausgaben, da sie die beträchtlichen Indus/Tarbela-Investitionen (und das Rural Works Programme) nicht berücksichtigen. Die Nichteinbeziehung der Indusbecken-Ausgaben in den Zweiten und Dritten Fünfjahresplan wird offiziell damit begründet,

beiden Gruppen hat es auch in der pakistanischen Wirtschaftsplanung nie gegeben. In den jährlichen Budgets der Zentralregierung und der Provinzregierungen enthielt der laufende Haushalt (revenue budget) häufig auch Entwicklungsausgaben, während der Investitions-haushalt (capital budget) einige Nichtentwicklungsausgaben umfaßte. Vgl. z. B. Government of Pakistan, Ministry of Finance, The Budget of the Central Government for 1970/71, Demands for Grants and Appropriations, Islamabad 1970, S. (i) und (vi).

⁴⁷ Vgl. hierzu die Anmerkung in Tabelle 6.

⁴⁸ Vgl. Maddison, A., Class Structure and Economic Growth. India and Pakistan since the Moghuls, Guilford and London 1971, S. 160.

⁴⁹ Es handelt sich – wie bei den „Nichtentwicklungsausgaben“ – um die tatsächlich verausgabten Mittel. Zu den in den Plänen vorgesehenen Investitionsausgaben siehe den Beitrag von Winfried von Urff in diesem Heft.

Tabelle 6: Öffentliche Ausgaben in Ost- und Westpakistan (Zentralregierung und Provinzregierungen), Vorplanperiode (1950/51–1954/55) bis Dritter Plan (1965/66–1969/70)

Periode	Pakistan Mio. Rs	Ostpakistan Mio. Rs	Westpakistan Mio. Rs	Anteil Ostpakistans v. H.	Pro-Kopf- Disparität v. H.
a) Nichtentwicklungsausgaben*					
1950/51–1954/55	8 910	1 710	7 200	19,2	79,9
1955/56–1959/60	11 520	2 540	8 980	22,0	76,4
1960/61–1964/65	17 180	4 340	12 840	25,3	71,7
1965/66–1969/70	28 710	6 480	22 230	22,6	75,6
1950/51–1969/70	66 320	15 070	51 250	22,7	75,4
b) Entwicklungsausgaben, ausschl. Indus/Tarbela und Rural Works Programme					
1950/51–1954/55	2 700	700	2 000	25,9	70,7
1955/56–1959/60	6 610	1 970	4 640	29,8	64,6
1960/61–1964/65	13 950	6 250	7 700	44,8	32,1
1965/66–1969/70	21 160	11 060	10 100	52,3	8,5
1950/51–1969/70	44 420	19 980	24 440	45,0	31,7
c) Entwicklungsausgaben, einschl. Indus/Tarbela und Rural Works Programme					
1950/51–1954/55	2 700	700	2 000	25,9	70,7
1955/56–1959/60	6 610	1 970	4 640	29,8	64,6
1960/61–1964/65	16 710	6 700	10 010	40,1	44,0
1965/66–1969/70	24 760	11 060	13 700	44,7	32,5
1950/51–1969/70	50 780	20 430	30 350	40,2	43,8

* Ausschließlich Schuldendienst; es wird davon ausgegangen, daß Ostpakistan 15% der Verwaltungsausgaben und 12% der Verteidigungsausgaben der Zentralregierung erhielt.

Quelle: Government of Pakistan, Planning Commission, Report of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan (1970–1975), Vol. I, Islamabad 1970, S. 25 (Ausgaben); 134, 136 (Bevölkerung).

das Indusbeckenprojekt unterliege einem besonderen Vertrag („Special Treaty“)⁵⁰; ferner handele es sich nur um „Ersatzinvestitionen“, die für Westpakistan keinen zusätzlichen Nutzen stifteten⁵¹. Beide Argumente sind wenig stichhaltig. Die ökonomischen Wirkungen eines Projektes sind unabhängig von dessen juristischem oder institutionellem Status. Ferner gehen auch von Ersatzinvestitionen multiplikative Wirkungen auf Einkommen und Nachfrage aus. Normalerweise sind deshalb die Planausgaben zu Recht nicht als Netto-, sondern als Bruttoinvestitionen definiert, d. h. sie schließen auch in der pakistanischen Wirtschaftsplanung generell Ersatzinvestitionen ein. Darüber hinaus enthält das Indusbeckenprojekt auch erhebliche Neuinvestitionen, da 1. die Speisung der Bewässerungskanäle durch ein Reservoir statt durch einen Fluß erhebliche Vorteile mit sich bringt und 2. zusätzliche Stromerzeugungskapazitäten entstanden sind⁵².

Beziehen wir deshalb Indus/Tarbela (und das Rural Works Programme) in die öffentlichen Entwicklungsausgaben mit ein, so ergibt sich für den Zweiten und Dritten Plan für Ostpakistan ein ungünstigeres Bild. Wie Tabelle 6c zeigt, betrug der An-

⁵⁰ Vgl. Government of Pakistan, Planning Commission, The Third Five Year Plan 1965–1970, Karachi 1965, S. 42.

⁵¹ Vgl. hierzu Maddison, A., Class Structure and Economic Growth, a.a.O., S. 160.

⁵² Vgl. auch Huda, M., Planning for Regional Development, in: The Third Five Year Plan and Other Papers, a.a.O., S. 197.

teil der Provinz während der Zweiten Planperiode 40 statt 44%, während der Dritten Planperiode 45 statt 52%. Diese Anteile stellen jedoch zweifellos eine Verbesserung gegenüber den beiden Vorperioden dar.

Der Umfang dieser Verbesserung wird aber relativiert, wenn man sich den Zusammenhang zwischen der regionalen Allokation der Investitionen und der Entwicklung der Einkommensdisparität vor Augen hält: Geht man von gleichen Kapitalkoeffizienten⁵³ zwischen zwei Regionen aus, so verringert sich die Disparität der Pro-Kopf-Einkommen unter sonst gleichen Umständen nur dann, wenn die Disparität der Pro-Kopf-Investitionen kleiner ist als die Disparität der Pro-Kopf-Einkommen im Ausgangszeitpunkt; ist sie größer, so muß sich auch die Disparität der Pro-Kopf-Einkommen erhöhen. Da nun die öffentlichen Investitionen in Pakistan auch während des Zweiten und Dritten Planes pro Kopf der Bevölkerung ungleicher verteilt waren als die Einkommen zu Beginn der beiden Perioden (die Disparitäten betragen 44% und 33% gegenüber 25% und 31%⁵⁴), mußte diese Verteilung – wieder unter der Annahme gleicher Kapitalkoeffizienten – zwangsläufig zu einer Verschärfung der Einkommensdisparität beitragen⁵⁵. Die „Verbesserung“ zugunsten Ostpakistans bedeutet nur, daß sich die Diskrepanzen im Pro-Kopf-Einkommen nicht ganz so schnell vergrößerten, wie es bei einer für Ostpakistan noch ungünstigeren Verteilung der Investitionen der Fall gewesen wäre; von einem disparitätsvermindernden Effekt kann jedoch keine Rede sein.

Wie bei den Nichtentwicklungsausgaben, so war auch bei den Entwicklungsausgaben die einseitige regionale Allokation teils auf das geringere Steueraufkommen der ostpakistanischen Provinzregierung, teils – vor allem in den 50er Jahren – auf die ungleiche Verteilung der Mittel der Zentralregierung zurückzuführen. Dabei spielte Karachi wieder eine besondere Rolle. Da die meisten Flüchtlinge aus Indien nach Karachi eingeströmt waren, mußte die Regierung hier dringend ein umfangreiches öffentliches Wohnungsbauprogramm durchführen⁵⁶. Die bereits geschilderte Expansion der Stadt führte zu immer neuen Engpässen in der Versorgung mit Straßen, Wasser, Strom, Eisenbahnverbindungen, Wohnungen und Kanalisation, die mit besonderer Dringlichkeit beseitigt werden „mußten“. Während der Ersten Planperiode (1955/56–1959/60) entfielen mit 122 Mio. Rs etwa 56% sämtlicher in Pakistan getätigten öffentlichen Wohnungsbauinvestitionen und mit 146 Mio. Rs 64% aller Investitionen für Wasserversorgung und Kanalisation auf Karachi, dessen Anteil an der Gesamtbevölkerung nicht mehr als 3% betragen haben dürfte⁵⁷. Durch den Ausbau der physischen und sozialen Infrastruktur wurden die Standortvorteile der Hauptstadt noch mehr vergrößert, so daß neue Industrien und wiederum mehr Menschen attrahiert wurden und dadurch neue Engpässe im Infrastrukturbereich entstanden. Der zirkuläre Charakter dieser Entwicklung zeigt sich darin, daß im Zweiten Fünfjahresplan (1960/61–1964/65) rd. 27% der für den Straßenverkehr, 28% der für

⁵³ Verhältnis zwischen Investitionen und der dadurch bewirkten Zunahme des Sozialproduktes.

⁵⁴ Vgl. Tabelle 1 und Tabelle 6.

⁵⁵ Zur Bedeutung der Kapitalkoeffizienten für die Wirtschaftsplanung siehe den Beitrag von Winfried von Urff.

⁵⁶ Vgl. auch Waterston, A., *Planning in Pakistan*, a.a.O., S. 45.

⁵⁷ Vgl. Government of Pakistan, Planning Commission, *Preliminary Evaluation Report of the First Five Year Plan for Housing and Settlements*, Karachi 1960, S. 8 f.

Tabelle 7: Disparitäten der physischen und sozialen Infrastruktur zwischen Ost- und Westpakistan, 1959/60 und 1969/70

Kenngröße	Einheit ^a	1959/60			1969/70		
		Ost-pakistan	West-pakistan	Disparität	Ost-pakistan	West-pakistan	Disparität
Eisenbahnstrecke ^b	km	51	190	73,2	(45)	(168)	(73,2)
Straßen höherer Ordnung	km	27	313	91,4	56	344	83,7
Befahr. Binnenwasserstr.	km	100	0	—	115	0	—
Eisenbahnwaggons ^c	Anzahl	(5)	(155)	(96,8)	306	688	55,5
Busse u. Lastwagen	Anzahl	79	461	82,9	191	620	69,2
Binnenschiffe mit mechanisch. Antrieb	Anzahl	15	0	—	22	0	—
Flughäfen	Anzahl	4	5	20,0	9	18	50,0
Postämter	Anzahl	83	129	35,7	87	139	37,4
Telegraphenämter	Anzahl	8	15	46,7	8	12	33,3
Fernsprechanchlüsse	Anzahl	277	1350	79,5	716	2547	71,9
Banken (Zweigstellen) ^b	Anzahl	110	286	61,5	(578)	(1028)	(43,8)
Ärzte u. Krankenschw.	Anzahl	99	131	24,4	125	309	59,5
Krankenhausbetten	Anzahl	142	452	68,6	139	500	72,2
Elektrizität (inst. Kap.)	Megawatt	175	730	76,0	670	1923	65,2

^a pro Mio. Einwohner (Ausnahme: Flughäfen, Banken, Elektrizität).

^b Die in Klammern gesetzten Zeilen beziehen sich auf 1964/65.

^c Die in Klammern gesetzten Zahlen beziehen sich nicht auf den Bestand, sondern auf die während des Dritten Planes erworbenen Waggons.

Quellen: 1959/60: Government of Pakistan, Planning Commission, The Second Five Year Plan (1960–1965), Karachi 1960, S. 198, 307, 412 ff.; Government of Pakistan, Ministry of Finance, Pakistan Economic Survey 1970/71, Islamabad 1971, S. 134; Government of Pakistan, Department of Films and Publications, Economic Development in East Pakistan, Role of the Central Government, Karachi 1971, S. 54, 63; Khan, K. M., Regionale Wirtschaftsentwicklung in Pakistan, Stuttgart 1971, S. 59 – 1969/70: Government of Pakistan, Planning Commission, The Fourth Five Year Plan (1970–1975), Islamabad 1970, S. 230 f., 432, 460 f.; Government of Pakistan, Economic Development in East Pakistan, S. 54, 63; Khan, K. M., Regionale Wirtschaftsentwicklung, S. 59.

Wasserversorgung und Kanalisation, 37% der für öffentlichen Wohnungsbau und 39% der für Stadtentwicklung geplanten Investitionsausgaben für Karachi vorgesehen waren⁵⁸. Die tatsächliche Verteilung der Ausgaben, über die keine Angaben vorliegen, dürfte ähnlich gewesen sein.

Naturgemäß wurde der weitaus größte Teil der Entwicklungsausgaben für Infrastrukturmaßnahmen verausgabt. Die Entwicklung der Infrastruktur⁵⁹ in Ost- und Westpakistan wird in Tabelle 7 gegenübergestellt. Um ihren Einfluß auf die Entwicklung der Disparitäten im Pro-Kopf-Einkommen anzudeuten, wurden auch hier Disparitäten, bezogen auf die Einwohnerzahl, errechnet. Während eine effektive Regionalpolitik die Aufgabe gehabt hätte, eine der wichtigsten Ursachen der Einkommensdisparität, die unterschiedliche Ausstattung der Landesteile im Verkehrs- und Nachrichtenwesen, im Gesundheits- und Erziehungswesen und im Wasser- und Energiesektor so weit wie möglich zu beseitigen, wurde das Ungleichgewicht durch die einseitige regionale Verteilung der öffentlichen Investitionen perpetuiert, wobei sich die absoluten Unterschiede ständig vergrößern mußten. Hiervon gingen erhebliche Wirkungen nicht nur auf das interne Wachstum, sondern auch auf die Attrahierungs-

⁵⁸ Vgl. Government of Pakistan, Planning Commission, The Second Five Year Plan (1960–1965), Karachi 1960, S. 306 und 327 f.

⁵⁹ Zur Entwicklung des Erziehungswesens vgl. den Beitrag von Wolfgang-Peter Zingel in diesem Heft.

kraft der beiden Landesteile aus. Der Staat trug auch hier nicht zur Durchbrechung, sondern zur Verstärkung der zirkulären Verursachungseffekte bei.

5.2 Außenhandelspolitik und regionale Verteilung der Importlizenzen

Ein weiterer entscheidender Faktor, der zur Vertiefung der Disparitäten zwischen Ost- und Westpakistan beitrug, war die regionale Allokation der Importlizenzen. Da ihre Bedeutung ohne ein gewisses Verständnis der Außenhandelspolitik unklar bleibt, sollen deren Grundzüge und Hauptwirkungen zunächst kurz dargestellt werden⁶⁰.

Die Außenhandelspolitik Pakistans war während der 50er und 60er Jahre durch die Überbewertung der Rupie gekennzeichnet. Bereits 1949, als das britische Pfund und die indische Rupie abgewertet wurden, lehnte Pakistan es ab, die Parität seiner Währung ebenfalls zu ändern. Die Folgen dieser Entscheidung wurden zunächst nicht spürbar, da das Land zur Finanzierung der rasch wachsenden Importe einerseits auf Sterling-Guthaben aus dem Zweiten Weltkrieg, andererseits auf seine während des Koreabooms sprunghaft ansteigenden Exporterlöse zurückgreifen konnte. Von 1950 bis 1952 wurde dementsprechend eine relativ liberale Importpolitik betrieben.

Da die aus Indien abgewanderten Im- und Exporteure sich in Karachi niedergelassen hatten, während Ostpakistan ohne größere Außenhandelsunternehmen geblieben war⁶¹, absorbierte die westliche Landeshälfte während dieser Periode mit etwa 70% den weitaus überwiegenden Teil der Einfuhren⁶², mit allen positiven Konsequenzen für die Entwicklung der industriellen Investitionen. Die Im- und Exportfirmen in Karachi erzielten aufgrund des hohen Importvolumens, vor allem aber aufgrund der sprunghaften Steigerungen der Exportpreise während des Koreabooms, außerordentlich hohe Gewinne.

Als die Überbewertung der Rupie mit der Abschwächung des Koreabooms Mitte 1952 zu einem erheblichen Handelsbilanzdefizit führte, beschloß die Regierung, die Zahlungsbilanzkrise nicht durch eine Abwertung, sondern durch Einführung mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen zu lösen, d. h. durch ein Importlizenzierungs-System und strenge Devisenbewirtschaftung. Dieses System, nach dem die Importe sämtlicher Handels- und Produktionsunternehmen an staatliche Einfuhrgenehmigungen, sog. „commercial licences“ oder „industrial licences“, geknüpft wurden, wurde in der Folgezeit eines der wichtigsten Instrumente der Wirtschaftspolitik. Auch als die pakistanische Rupie im Jahre 1955 um 30% abgewertet wurde, ging man nicht von ihm ab, da weiterhin eine erhebliche Überbewertung bestand⁶³.

⁶⁰ Ausführlicher hierzu: Studies on Commercial Policy and Economic Growth, Islam, N. (Ed.), The Pakistan Institute of Development Economics, Readings in Development Economics No. 2, Karachi 1970; Lewis, St. R., Economic Policy and Industrial Growth in Pakistan, London 1969; derselbe, Pakistan – Industrialization and Trade Policies, London/New York/Karachi 1970.

⁶¹ Vgl. Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan, Vol. I, a.a.O., S. 23 f.

⁶² Vgl. die für Tabelle 10 verwendeten Quellen.

⁶³ Seit Anfang der 60er Jahre wurden allerdings verschiedene Regelungen zur flexibleren Ausgestaltung des Importlizenzierungssystems eingeführt: 1. das Export Bonus Scheme, 2. das Automatic Licensing, 3. die Open General License (OGL), 4. die Free List und

Die entscheidende Wirkung des pakistanischen Lizenzierungssystems bestand nun in der Veränderung der inländischen Preisrelationen und in den davon ausgehenden Produktionsanreizen. Da die Einfuhr von industriellen Konsumgütern drastisch beschnitten und darüber hinaus noch mit hohen Zöllen belegt wurde, entstand für potentielle Produzenten ein geschützter Markt, auf dem sich hohe Knappheitspreise bildeten⁶⁴. Auf der anderen Seite konnten Kapitalgüter und Rohstoffe von jenen Produktionsunternehmen, die entsprechende industrial licences erhielten, aufgrund des günstigen Wechselkurses zu außerordentlich niedrigen Preisen importiert werden. Der Schutz vor ausländischer Konkurrenz, die niedrigen Kosten und die hohen Outputpreise garantierten den potentiellen Produzenten industrieller Konsumgüter überaus hohe Gewinne und schufen damit jene massiven Investitions- und Produktionsanreize, die in den 50er Jahren zur wichtigsten Determinante des industriellen Wachstums in Pakistan wurden⁶⁵.

Eine weitere wichtige Wirkung des Lizenzsystems bestand in der generellen Drosselung des Einfuhrvolumens. Da die Gewinnchancen des Importgeschäftes hierdurch reduziert wurden, transferierte ein Teil der Außenhandelsunternehmer Karachis sein Kapital nach 1952 in die entstehende hochrentable Konsumgüterindustrie, vor allem in die Baumwolltextilindustrie, zunächst im Wege der Kreditvergabe, später zunehmend in Form eigener Investitionen. Die aus Indien eingewanderten Kaufleute wurden zu Industrieunternehmern und entwickelten sich bald zur führenden Unternehmerklasse Pakistans⁶⁶. Ihre relative Bedeutung ging zwar in den 60er Jahren zurück, blieb aber dennoch beachtlich. Von den in Abschnitt 3 genannten Einwandererfamilien gehörten Ende der 60er Jahre 5, nämlich A. Dawood, A. Adamjee, H. Bashir, H. K. Dada und M. M. Isphahani, zu den 20 reichen Familien Pakistans, die die Wirtschaft des Landes weitgehend kontrollierten⁶⁷.

Angesichts der relativ hohen Importabhängigkeit der meisten Industriezweige und der ständigen Devisenknappheit des Landes kam der Verteilung der Importlizenzen eine erhebliche Bedeutung zu. Nur wer die staatliche Genehmigung für die Einfuhr der benötigten Rohstoffe und Kapitalgüter (industrial licences) erhielt, konnte die hoch-

5. das Cash cum Bonus Scheme. Auf diese Liberalisierungsmaßnahmen kann im Zusammenhang dieses Beitrags nicht eingegangen werden. Ausführlicher hierzu: Thomas, Ph. S., Import Licensing and Import Liberalization in Pakistan, in: *The Pakistan Development Review*, Vol. VI, No. 4 (Winter 1966), S. 500 ff.

⁶⁴ Vgl. Pal, M. L., *The Determinants of the Domestic Prices of Imports*, in: *The Pakistan Development Review*, Vol. IV, No. 4 (Winter 1964), S. 597 ff.; derselbe, *Domestic Prices of Imports in Pakistan: Extension of Empirical Findings*, in: *The Pakistan Development Review*, Vol. V, No. 4 (Winter 1965), S. 547 ff.

⁶⁵ Vgl. Lewis, St. R., *Economic Policy and Industrial Growth in Pakistan*, a.a.O., S. 156–162; derselbe, *Pakistan – Industrialization and Trade Policies*, a.a.O., S. 15–20.

⁶⁶ Vgl. *Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan*, Vol. I, a.a.O., S. 23.

⁶⁷ Nach Angaben des Chief Economist der Planning Commission, Mahbub Ul Haq, kontrollierten die „20 Familien“ 1968 66% des Industriekapitals, 80% des Banken- und 97% des Versicherungssektors. Genaugenommen handelte es sich um 21 Familien. Ihre Namen lauten, in der von Tariq Ali angegebenen Reihenfolge ihrer Bedeutung: Ayub Khan, Dawood, Adamjee, Latif, Saigol, Mian Bashir, Valika, Bany, Bimjee, Dinshaw, Dada, A. Jalil, Fancy, Naseer Sheikh, Allawala, Munir Bashir, Marker, Mohammed Yahya, Haji Habib (I), Haji Habib (II), Isphahani. Vgl. Ali, T., *Pakistan, Military Rule or People's Power*, London 1970, S. 152. Vgl. auch Mullick, H., *Einige Familien beherrschen Pakistans Wirtschaft*, FAZ, 18. 8. 1969.

Tabelle 8a: Anteil Ost- und Westpakistans am Gesamtwert der Importlizenzen^a, 1952/53–1955/56, in v. H.

Periode		Ostpakistan	Westpakistan	Karachi
1952/53	Januar–Juni	10,2	89,8	n. v.
1953/54	Juli–Dezember	25,7	73,4	n. v.
	Januar–Juni	28,0	72,0	58,8
1954/55	Juli–Dezember	29,2	70,8	60,4
	Januar–Juni	24,7	75,3	66,2
1955/56	Juli–Dezember	31,3	68,7	57,1
	Januar–Juni	28,8	71,2	59,6
Durchschnitt		25,4	74,6	60,4

^a Nach dem Standort des Lizenznehmers.

Quelle: Naqvi, S. N. H., Choudhury, N., and P. S. Thomas, Basic Statistical Tables: Import Licensing in Pakistan 1953–1964, Research Report No. 35, Pakistan Institute of Development Economics, zitiert in: Lewis, St. R., Pakistan, Industrialization and Trade Policies, London/New York/Karachi 1970, S. 151.

Tabelle 8b: Anteil Ost- und Westpakistans am Gesamtwert der Commercial Import Licences und der Industrial Import Licences^a, 1956/57–1963/64, in v. H.

Periode	Commercial Licences			Industrial Licences			
	Ost-pakistan	West-pakistan	Karachi	Ost-pakistan	West-pakistan	Karachi	
1956/57	Januar–Juni	42,0	58,0	44,8	28,9	71,1	40,6
1957/58	Juli–Dezember	33,0	67,0	49,2	37,1	62,9	37,4
	Januar–Juni	32,9	67,1	48,8	26,6	73,4	39,6
1958/59	Juli–Dezember	31,9	68,1	49,9	25,4	74,6	42,8
	Januar–Juni	35,8	64,2	48,9	22,6	77,4	46,9
1959/60	Juli–Dezember	40,1	59,9	42,1	39,6	60,4	38,0
	Januar–Juni	32,1	67,1	47,6	31,6	68,4	36,3
1960/61	Juli–Dezember	43,6	56,4	41,8	26,4	73,6	43,3
	Januar–Juni	46,3	53,7	40,0	38,2	61,8	37,5
1961/62	Juli–Dezember	46,0	54,0	36,1	36,7	63,3	36,4
	Januar–Juni	45,6	54,4	36,9	30,9	69,1	36,5
1962/63	Juli–Dezember	38,4	61,6	42,9	26,0	74,0	46,6
	Januar–Juni	37,0	63,0	41,3	24,7	75,3	45,0
1963/64	Juli–Dezember	39,6	60,4	36,0	26,5	73,5	37,0
	Januar–Juni	46,3	53,7	30,2	32,9	67,1	37,7
Durchschnitt		39,4	60,6	42,4	30,3	69,7	40,1

^a Nach dem Standort des Lizenznehmers.

Quelle: Thomas, P. S., Import Licensing and Import Liberalization in Pakistan, in: The Pakistan Development Review, Vol. VI, No. 4 (Winter 1966), S. 5.

rentablen Investitionen in die Konsumgüterindustrie auch tatsächlich vornehmen⁶⁸. Die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der beiden Landesteile war weitgehend von der Verteilung der Importlizenzen beeinflusst.

Die regionale Verteilung der Importlizenzen wird aus den Tabellen 8a und 8b ersichtlich. Von 1952/53 bis 1963/64 erhielt Ostpakistan wertmäßig nicht mehr als ein Drittel

⁶⁸ Vgl. auch Eddison, J. C., Industrial Location and Physical Planning in Pakistan, in: The Pakistan Development Review, Vol. I, No. 1 (Summer 1961), S. 4.

aller Einfuhrgenehmigungen, wobei sein Anteil in den ersten, entscheidenden Jahren nach 1952/53 noch erheblich darunter lag. Von den zwei Dritteln Westpakistan entfiel weit mehr als die Hälfte auf Karachi.

Für die Jahre nach 1963/64 liegen keine Daten über die regionale Allokation der Importlizenzen vor. Betrachten wir jedoch die Verteilung der tatsächlichen Warenimporte, so zeigt sich, daß auch nach 1963/64 keine wesentliche Änderung in der Ost-West-Relation eintrat. Der Anteil Ostpakistan, der von 1960/61 bis 1964/65 etwa 30% betragen hatte, belief sich in der Periode von 1965/66 bis 1969/70 auf knapp 33%⁶⁹.

Die wichtigste Ursache für diese ungleiche Verteilung dürfte in der institutionellen Entwicklung des Lizenzierungssystems gelegen haben, das den etablierten Importeuren, vor allem denen Karachis, eine privilegierte Stellung bei der Lizenzvergabe verschaffte. Dies galt vor allem für die commercial licences. Nur eine relativ kleine Gruppe von Importeuren, die sog. „registered category holders“, war zum Import von Handelswaren berechtigt, wobei jedem einzelnen für eine Reihe genau spezifizierter Waren feste Einfuhrmengen, sog. „categories“, zugeteilt waren. Diese categories waren 1953 auf der Grundlage der tatsächlichen Importe in den Jahren 1950 bis 1952 fixiert worden. Da die Außenhandelsunternehmer Karachis das Importgeschäft in jenen Jahren dominiert hatten, hatten sie auch die umfangreichsten categories, die für die 50er und 60er Jahre gültig blieben, erhalten⁷⁰. Demgegenüber blieb den meisten Ostpakistanis, die sich möglicherweise im Außenhandelsgeschäft hätten etablieren können, der Zugang zu den Importlizenzen versperrt⁷¹.

Auch in das etwas flexibler gestaltete Vergabesystem für die industrial licences waren zirkuläre Effekte eingebaut. Nach diesem System erhielten die Industrieunternehmer, sobald ihre Investitionen staatlich genehmigt waren, nicht nur die Berechtigung zum Import der benötigten Kapitalgüter, sondern darüber hinaus sog. „quotas“, d. h. einen genau definierten Anspruch auf die Zuteilung von Devisen für künftige Rohstoffimporte. Da aber Westpakistan, gerade in den Jahren nach 1953, die meisten Lizenzen für den Import von Kapitalgütern erhielt, war ihm gleichzeitig auch ein großer Anteil an den zukünftigen Devisenerlösen gesichert⁷².

Die Frage, warum Westpakistan, vor allem natürlich Karachi, den Löwenanteil an den Investitionsgenehmigungen und damit an den industriellen Importlizenzen erhielt, führt in das schwierige Gebiet der Motivation der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger, auf die in Abschnitt 7 noch eingegangen wird. Es läßt sich jedoch hier bereits sagen, daß ein weiterer Grund für die ungleiche Verteilung in der Tatsache gelegen haben dürfte, daß die Nachfrage Westpakistan nach Importlizenzen aufgrund der stärkeren industriellen Expansion weitaus größer war als die Ostpakistan. Wie schon bei der Verteilung der öffentlichen Investitionen, so wird auch hier wieder deutlich, daß der Staat sich den Marktkräften unterwarf, statt ihnen entgegenzuwirken, und damit den Polarisierungsprozeß noch erheblich verstärkte⁷³.

⁶⁹ Vgl. die für Tabelle 10 verwendeten Quellen.

⁷⁰ Vgl. Lewis, St. R., *Economic Policy and Industrial Growth in Pakistan*, a.a.O., S. 77 f.; derselbe, *Pakistan – Industrialization and Trade Policies*, a.a.O., S. 153.

⁷¹ Vgl. *Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan*, Vol. I, a.a.O., S. 24.

⁷² Vgl. Lewis, St. R., *Economic Policy and Industrial Growth in Pakistan*, a.a.O., S. 77 f.; derselbe, *Pakistan – Industrialization and Trade Policies*, a.a.O., S. 153.

⁷³ Vgl. hierzu auch Haq, M. U., *The Strategy of Economic Planning, A Case Study of Pakistan*, Karachi/Lahore/Dacca 1966, S. 113.

5.3 Regionale Verteilung der Auslandshilfe

In engem Zusammenhang mit der regionalen Verteilung der Importe stand die Verteilung der Auslandshilfe. In den 50er und 60er Jahren, vor allem seit Beginn des Zweiten Planes 1960/61, erhielt Pakistan hohe Beträge an Auslandshilfe, die eine wichtige Rolle in der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes spielten⁷⁴. Ihr Anteil an den Gesamtinvestitionen belief sich während des Zweiten Planes auf 34% und während des Dritten Planes auf 28%⁷⁵.

Tabelle 9: Regionale Verteilung der Auslandshilfe (disbursements), 1. 1. 1950–30. 6. 1969

Form der Hilfe	Pakistan Mio. \$	Ost- pakistan Mio. \$	West- pakistan Mio. \$	regional zuzuordnen Anteil Ost- pakistans v. H.	Pro-Kopf- Disparität v. H.	regional nicht zu- zuordnen Mio. \$
Kredite	2473	775	1371	36,1	52,8	327
davon: Indus/Farbela	206	—	206	—	100,0	—
Kreditbürgschaften	985	272	543	34,4	58,1	171
Projektzuschüsse u. techn. Hilfe	396	56	140	28,7	66,4	200
Waren- u. Nahrungsmittelhilfe (Zuschüsse)	793	263	515	33,8	57,4	15
Gesamt	4647	1366	2569	34,7	55,6	713

Quelle: Government of Pakistan, Planning Commission, Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan, Vol. I, Islamabad 1970, S. 292–306.

Auch die regionale Aufteilung der Auslandshilfe war außerordentlich ungleich. Wie aus Tabelle 9 zu ersehen ist, erhielt Ostpakistan bis Mitte 1969 weniger als 35% der regional zuzuordnenden Mittel, während Westpakistan mehr als 65% zuflossen. Über 15% der Gesamthilfe sind regional nicht eindeutig zuzuordnen, entfielen also auf die Zentralregierung oder auf „gemeinsame/nicht identifizierte“ Projekte. Wie schon bei den öffentlichen Verwaltungs- und Verteidigungsausgaben, so dürfte auch hier der ökonomische Nutzen vor allem Westpakistan zugute gekommen sein.

Die Disparität der Pro-Kopf-Auslandshilfe lag insgesamt bei 56%, also weit über den Disparitäten der Pro-Kopf-Einkommen der 50er und 60er Jahre. Damit wird deutlich, daß die ungleiche Verteilung der ausländischen Mittel – wieder unter der Annahme gleicher Kapitalkoeffizienten – erheblich zur Vergrößerung der Einkommensdiskrepanzen zwischen Ost- und Westpakistan beitragen mußte.

Fragen wir nach den Ursachen der einseitigen Allokation der Auslandshilfe, so ist zunächst wieder die beherrschende Rolle Karachis zu nennen. Zwar liegen bisher keine umfassenden Statistiken über den Anteil der Stadt an der Gesamthilfe vor. Analysiert man jedoch die vorliegenden Informationen über die Projekte einzelner Geber, so zeigt sich, welche hohe Beträge vor allem in den 50er Jahren nach Karachi

⁷⁴ Ausführlicher hierzu Uhrenbacher, W. J., Pakistan, Studie zur Entwicklungshilfe, Horn 1972.

⁷⁵ Es handelt sich um die Nettohilfe, d. h. die für den Schuldendienst aufgewendeten Rückzahlungen sind bereits abgezogen. Die „Gesamtinvestitionen“ schließen die Indus-Tarbela-Ausgaben mit ein. Vgl. Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan, Vol. I, a. a. O., S. 278.

flossen. So entfielen z. B. im Zeitraum 1951/52–1959/60 von den 151,4 Mio. Dollar Gesamtzusagen der Weltbank nicht weniger als 45 Mio. Dollar, d. h. etwa 30%, auf den Ausbau des Hafens und der Elektrizitätsversorgung in Karachi. Von den umfangreichen Krediten der Weltbank und anderer Geber an die Pakistan Industrial Credit and Investment Corporation (PICIC) dürfte etwa der gleiche Anteil von der Hauptstadt absorbiert worden sein.

In den 60er Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt teilweise von Karachi zum Indusbecken. Obwohl das Indus/Tarbela-Projekt im Vergleich zu anderen Projekten riesige Ausmaße erlangte, darf seine Bedeutung für die regionale Verteilung der Auslandshilfe nicht überschätzt werden. Der Anteil der Indus/Tarbela-Mittel an der Gesamthilfe lag in den 60er Jahren bei etwa 6⁰/₀⁷⁶. Betrachten wir den Zeitraum von 1950 bis Mitte 1969, so erhöht sich der Anteil Ostpakistan an der gesamten Auslandshilfe bei Nichtberücksichtigung des Indus/Tarbela-Projekts nur um 2%, von rd. 35% auf etwa 37% (vgl. Tabelle 9).

Eine weitere wichtige Ursache der einseitigen Ost-West-Verteilung der Auslandshilfe dürfte in der Tatsache gelegen haben, daß das Anlagerisiko der vorgelegten Investitionsprojekte in Westpakistan niedriger und ihre Rentabilität höher schien als in Ostpakistan⁷⁷. Die für die Auslandshilfe zuständige Zentralregierung und die Geberländer unterwarfen sich auch hier dem Druck der Marktkräfte und lenkten die zur Verfügung stehenden Mittel vor allem in die ohnehin expandierende Region, nach Westpakistan. Das höhere Risiko und die geringere Rentabilität der von Ostpakistan vorgelegten Investitionsprojekte waren ihrerseits offenbar vor allem auf zwei Ursachen zurückzuführen: Zum einen scheint Ostpakistan, zumindest in den 50er Jahren, eine zu schlechte Verwaltungsorganisation und zu wenige qualifizierte Fachleute, wie z. B. Techniker, Ingenieure, Ökonomen und Agrarexperten besessen zu haben, um genügend solide und detaillierte Entwicklungshilfe-Projekte zu planen und durchzuführen. In den 50er Jahren wurden deshalb von ostpakistanischer Seite nicht selten unausgereifte, technisch und ökonomisch wenig fundierte Projekte vorgelegt⁷⁸. Zum anderen fehlten eine ausreichende Infrastruktur, die unternehmerische Erfahrung und der notwendige Markt, um größere Investitionen rentabel zu nutzen⁷⁹. Die personelle und ökonomische „Absorptionskapazität“ Ostpakistan, so wurde häufig von westpakistanischer und ausländischer Seite vorgebracht, war so gering, daß die Ostprovinz ohnehin kaum mehr Auslandshilfe hätte aufnehmen können, als sie tatsächlich erhielt⁸⁰.

⁷⁶ Bis 30. 6. 1969 belief sich die Gesamthilfe (Auszahlungen) auf rd. 3,349 Mrd. Dollar, die Indus/Tarbela-Hilfe auf rd. 206 Mio. Dollar. Vgl. Government of Pakistan, Ministry of Finance, Pakistan Economic Survey 1965/66, Islamabad 1966, S. 109; Pakistan Economic Survey 1970/71, Anhang S. 88–91; Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan, Vol. I, a.a.O., S. 299.

⁷⁷ Vgl. Rahman, H., Growth Models and Pakistan, a.a.O., S. 162.

⁷⁸ Vgl. Khan, K. M., Regionale Wirtschaftsentwicklung in Pakistan, a.a.O., S. 95.

⁷⁹ Vgl. Mullick, H., Underdevelopment of East Pakistan, a.a.O., S. 7.

⁸⁰ Hierzu meint Habibur Rahman: „Various administrative bottlenecks ... have been holding up the progress of attempts to increase the flow of US assistance down the pipeline. In the case of assistance from the World Bank, rigorous definitions of ‚absorptive capacity‘ and ‚profitability‘ of the investment projects are impeding the flow of additional aid.“ Vgl. Rahman, H., Growth Models and Pakistan, a.a.O., S. 107, der sich hierbei vor allem auf Ostpakistan bezieht.

Wenn aber Ostpakistan tatsächlich über eine extrem geringe Absorptionskapazität verfügte, so hätte die Zentralregierung – und hätten vielleicht auch die Geberländer – alles daransetzen müssen, um diese zu vergrößern. Hierzu hätte – neben anderen Maßnahmen – verstärkte technische Hilfe entscheidend beitragen können. So wurde bereits vor Beginn des Ersten Planes (1955/56–1959/60) von ostpakistanischen Ökonomen gefordert, „the Central Government should make special arrangements to obtain technical assistance from abroad for East Pakistan“ und „the shortage of technical personnel may be removed with the provision of foreign experts to East Pakistan“⁸¹. Wie jedoch Tabelle 9 zeigt, wurde Ostpakistan bei der regionalen Verteilung der technischen Hilfe ganz besonders vernachlässigt; sein Anteil an der Gruppe „Projektzuschüsse und technische Hilfe“ lag mit weniger als 29% noch um 6% unter seinem ohnehin schlechten Anteil an der Gesamthilfe.

6. Transfer realer Ressourcen von Ost- nach Westpakistan

In den Abschnitten 5.1 und 5.2 wurde zwar die regionale Verteilung der Devisen und der öffentlichen Ausgaben untersucht, ihre regionale Aufbringung wurde jedoch unberücksichtigt gelassen. Vergleicht man die Exporterlöse der beiden Landesteile mit ihren Importen und vergleicht man den Beitrag der Landesteile zu den Einnahmen der Zentralregierung mit ihrem Anteil an deren Ausgaben, so lassen sich Ressourcentransfers zwischen Ost- und Westpakistan feststellen.

Damit kommen wir zu einem außerordentlich wichtigen Problembereich, der in der pakistanischen Öffentlichkeit immer wieder heftig diskutiert wurde. Während auf ostpakistanischer Seite von ständigen, massiven Ost-West-Transfers realer Werte und von systematischer „Ausbeutung“ durch die Westpakistanis gesprochen wurde, haben die Westpakistanis immer wieder auf den höheren Beitrag Westpakistans zum Haushalt der Zentralregierung und auf verschiedene monetäre West-Ost-Transfers hingewiesen. Dieses Thema soll nun ausführlicher untersucht werden. Da es relativ komplex ist, wird es einen etwas breiteren Raum einnehmen.

6.1 Grundsätzliche Überlegungen zur Transferproblematik

Grundsätzlich können zwischen Ländern oder Regionen zwei Arten von wirtschaftlichen Transaktionen stattfinden: 1. Übertragungen von Gütern und Dienstleistungen (Exporte und Importe von Waren und Dienstleistungen) und 2. Übertragungen von Finanzmitteln im weitesten Sinne, d. h. a) Finanztransaktionen, die simultan mit den Übertragungen von Gütern und Dienstleistungen stattfinden (Finanzierung von Importen durch Übertragung von Zahlungsmitteln oder Forderungen, oder durch Schenkung) und b) Finanztransaktionen, die unabhängig von Übertragungen von Waren und Dienstleistungen erfolgen (Aufnahme oder Rückzahlung von Krediten, unentgeltliche Kapitalbewegungen)⁸². In der Zahlungsbilanz erfaßt die Leistungs-

⁸¹ Vgl. Report of the Special Conference of Economists of East Pakistan on the Draft Five Year Plan, S. 39 und 46.

⁸² Vgl. Schneider, E., Einführung in die Wirtschaftstheorie, 1. Teil (Theorie des Wirtschaftskreislaufs), 13. Auflage, Tübingen 1967, S. 82 f.

bilanz — als Zusammenfassung der Handels- und Dienstleistungsbilanz — die Übertragungen von Gütern und Dienstleistungen („realen Ressourcen“), während die anderen Teilbilanzen über die Übertragungen von Finanzmitteln („monetären Ressourcen“) Auskunft geben.

Untersuchen wir die Ursachen der „Wohlstandsunterschiede“ zwischen Ost- und Westpakistan, d. h. die Unterschiede in der Verfügbarkeit von Gütern und Dienstleistungen, so sind die Leistungsbilanzsalden der beiden Landesteile von besonderem Interesse. Gehen wir von der Zahlungsbilanz Ostpakistans aus, so bedeutet ein Leistungsbilanzüberschuß für die Region den „Verlust“, ein Leistungsbilanzdefizit den „Gewinn“ realer Ressourcen. Ein Leistungsbilanzüberschuß Ostpakistans bedeutet einen Transfer realer Ressourcen von Ost- nach Westpakistan, wenn Westpakistan dadurch ein entsprechendes (oder entsprechend erhöhtes) Leistungsbilanzdefizit ermöglicht wird. Sind der Ostprovinz aus dem Ausland per Saldo reale Ressourcen zugeflossen (durch sog. „Kapitalimporte“ in Form von Entwicklungshilfe und ausländischen Direktinvestitionen⁸³), und weist sie dennoch einen Leistungsbilanzüberschuß auf, so ist der Ost-West-Transfer gleich der Summe aus Kapitalimporten und Leistungsbilanzüberschuß. Es kann also auch dann ein Transfer realer Ressourcen von Ost- nach Westpakistan gegeben sein, wenn die Ostprovinz ein Leistungsbilanzdefizit aufweist; dies ist dann der Fall, wenn dieses tatsächliche Defizit kleiner ist als die Kapitalimporte aus dem Ausland⁸⁴.

6.2 Die Zahlungsbilanzsalden Ost- und Westpakistans

Tabelle 10 zeigt die wichtigsten Zahlungsbilanzsalden Ost- und Westpakistans, vor allem die Salden der Leistungsbilanzen, für die verschiedenen Perioden seit 1948/1949⁸⁵. Wie aus Tabelle 10a, in der die offiziellen Wechselkurse (die „Nominalpreise“ der Devisen) zugrunde gelegt sind, hervorgeht, wies die Handelsbilanz Ostpakistans gegenüber dem Ausland Ende der 40er und in den 50er Jahren beachtliche Überschüsse, in den 60er Jahren ein geringfügiges Defizit auf⁸⁶.

Demgegenüber verzeichnete Westpakistan in allen Perioden erhebliche Defizits in seiner Handelsbilanz gegenüber dem Ausland. Die ständigen Überschüsse Ostpakistans und die ständigen Defizits Westpakistans sind darauf zurückzuführen, daß Ostpakistan, das im Gesamtzeitraum 1948/49–1969/70 durchschnittlich 56% der Devisenerlöse Pakistans erwirtschaftete, nur 31% der Devisen für Warenimporte

⁸³ Ferner können reale Nettozuflüsse natürlich durch Abbau der Devisenreserven finanziert werden. Sieht man von der Vorplanperiode ab, so hat diese Finanzierungsmöglichkeit in Pakistan eine relativ geringe Rolle gespielt. Aus Gründen der Einfachheit sei der Begriff „Kapitalimporte“ im folgenden so definiert, daß er die durch Inanspruchnahme von Devisenreserven finanzierten Importe einschließt. Die Argumentation wird dadurch in keiner Weise berührt.

⁸⁴ Vgl. auch Mannan, A., *Economic Problems and Planning in Pakistan*, a.a.O., S. 261; *Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan*, Vol. I, a.a.O., S. 79.

⁸⁵ Da über den Dienstleistungsverkehr zwischen Ost- und Westpakistan keine Statistiken vorliegen, sind die Gesamtleistungsbilanzen der Landesteile (gegenüber dem Ausland und dem anderen Landesteil) allerdings unvollständig. Vgl. auch die Fußnote in der Tabelle. Auf die Dienstleistungstransfers zwischen Ost- und Westpakistan wird in Abschnitt 6.6 noch eingegangen.

⁸⁶ Aus Gründen der Einfachheit sei die Periode von 1948/49 bis 1960/61 im folgenden als „50er Jahre“, die von 1961/62 bis 1969/70 als „60er Jahre“ definiert.

Tabelle 10: **Ausgewählte Zahlungsbilanzsalden Ost- und Westpakistans, unter Zugrundelegung a) der Nominalpreise und b) Knappheitspreise der Devisen, in Mio. Rs**

Periode	Ostpakistan			Westpakistan			Gesamthandel „Leistungs- bilanz“ ^a
	Handels- bilanz	Außenhandel Dienst- leistungs- bilanz	Leistungs- bilanz	Handels- bilanz	Außenhandel Dienst- leistungs- bilanz	Leistungs- bilanz	
a) Nominalpreise							
1948/49–1949/50	1 123	—195	928	—806	—412	—1 218	—913
1950/51–1954/55	2 122	—587	1535	—1 002	—1339	—2 401	—1 593
1955/56–1960/61	2 019	—907	1112	—769	—2304	—7 479	—5 598
1961/62–1964/65	—1	—921	—922	—7 935	—1408	—9 343	—7 683
1965/66–1969/70	—109	—1312	—1421	—8 449	—2222	—10 671	—7 823
1948/49–1960/61	5 246	—1689	3575	—6 983	—4115	—11 098	—8 104
1961/62–1969/70	—110	—2233	—2343	—16 384	—3630	—20 014	—15 506
b) Knappheitspreise							
1948/49–1949/50	2 576	—474	2102	—1 922	—998	—2 920	—2 615
1950/51–1954/55	5 702	—1567	4135	—2 654	—3753	—6 407	—5 599
1955/56–1960/61	3 985	—1872	2113	—9 864	—4690	—14 554	—12 673
1961/62–1964/65	—135	—1803	—1938	—15 849	—2777	—18 626	—16 966
1965/66–1969/70	—238	—2871	—3109	—18 503	—4865	—23 368	—20 520
1948/49–1960/61	12 263	—3913	8350	—14 440	—9441	—23 881	—20 887
1961/62–1969/70	—373	—4674	—5047	—34 352	—7642	—41 994	—37 486

^a Ausschl.: Interwiring-Dienstleistungsverkehr.

Quellen: Warenverkehr Ausland: Government of Pakistan, Ministry of Finance, Pakistan Economic Survey 1971/72, Islamabad 1972, S. 69; CSO, Twenty Years of Pakistan in Statistics, Karachi 1968, S. 107; CSO, Monthly Statistical Bulletin, Vol. 19, No. 2 (Febr. 1971), S. 119; Pakistan Economic Survey 1970/71, S. 100 f. — Dienstleistungsverkehr Ausland: Government of Pakistan, Planning Commission, Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan (1970–1975), Vol. 1, Islamabad 1970, S. 84, 154 f. — Interwiringhandel: Pakistan Economic Survey 1969/70, S. 92; Pakistan Economic Survey 1970/71, S. 97. — Knappheitspreise der Devisen: Islam, A., An Estimation of the Extent of Overvaluation of the Domestic Currency in Pakistan at the Official Exchange Rate 1948/49–1964/65, in: The Pakistan Development Review, Vol. X, No. 1 (Spring 1970), S. 58 ff.

erhielt, während Westpakistan, das nur 44% der Devisenerlöse stellte, 69% der Importe auf sich ziehen konnte⁸⁷.

Die Dienstleistungsbilanzen Ost- und Westpakistans gegenüber dem Ausland waren für beide Landesteile in allen Perioden defizitär. Dennoch schloß die Leistungsbilanz Ostpakistans gegenüber dem Ausland aufgrund seiner großen Außenhandelsbilanzüberschüsse in den 50er Jahren mit einem Aktivsaldo ab, während die Leistungsbilanz Westpakistans natürlich in allen Perioden noch größer war als sein Handelsbilanzdefizit.

Ein anderes Bild ergibt sich im Interwing-Handel. Hier verzeichnete Westpakistan laufend Überschüsse, Ostpakistan entsprechende Defizits. Dies hatte einen spürbaren Einfluß auf die Gesamt-Leistungsbilanzen der beiden Regionen. Schon in der zweiten Hälfte der 50er Jahre war die Gesamtleistungsbilanz Ostpakistans defizitär, während diejenige Westpakistans mit wesentlich geringeren Passivsaldoen abschloß als dessen Leistungsbilanz gegenüber dem Ausland.

6.3 Erste Berechnung des Ost-West-Transfers

Betrachten wir zunächst die 50er Jahre, so läßt sich bereits aus den Leistungsbilanzen der beiden Landesteile ableiten, daß ein erheblicher Transfer realer Ressourcen von Ost- nach Westpakistan stattfand. Dies soll mit Hilfe der Abbildung auf der nächsten Seite verdeutlicht werden:

In den 50er Jahren hatte Ostpakistan gegenüber dem Ausland Leistungsbilanzüberschüsse, d. h. Nettoabflüsse von Gütern und Dienstleistungen, zu verzeichnen, deren Wert sich bei Zugrundelegung des offiziellen Wechselkurses⁸⁸ auf 3,575 Mrd. Rs belief. Andererseits entsprach das Leistungsbilanzdefizit gegenüber Westpakistan in Höhe von 2,994 Mrd. Rs einem Zufluß realer Ressourcen.

Saldieren wir diese beiden Ströme (in der Abbildung durch die durchgezogenen Linien dargestellt), so ergibt sich für Ostpakistan ein Nettoabfluß im Werte von 0,581 Mrd. Rs. Demgegenüber konnte Westpakistan einen Nettozufluß realer Ressourcen im Werte von 8,104 Mrd. Rs verzeichnen, da sein Leistungsbilanzdefizit gegenüber dem Ausland (11,089 Mrd. Rs) seinen Leistungsbilanzüberschuß gegenüber Ostpakistan (2,994 Mrd. Rs) um diesen Betrag überstieg.

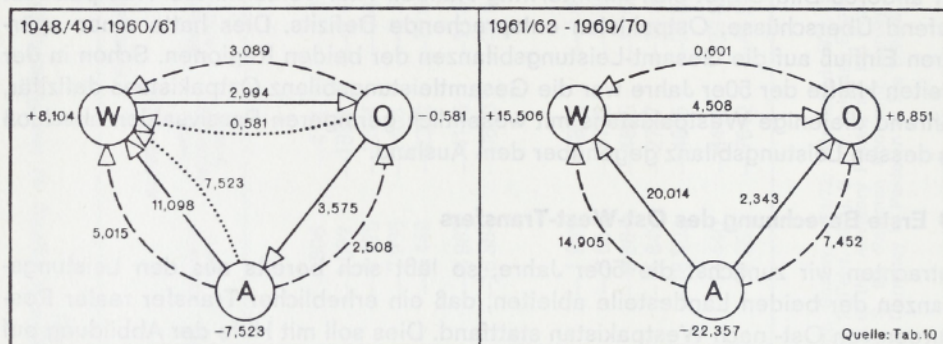
Entscheidend ist nun, daß das Leistungsbilanzdefizit Westpakistans gegenüber dem Ausland teilweise durch die Leistungsbilanzüberschüsse Ostpakistans finanziert wurde. Man könnte die Zahlen zunächst so interpretieren, als habe Ostpakistan seine Devisenüberschüsse in Höhe von 3,575 Mrd. Rs gegen pakistanische Rupien in gleicher Höhe an Westpakistan abgetreten; da diese Devisen Westpakistan zusätzliche Importe im Werte von 3,575 Mrd. Rs erlaubten, Ostpakistan jedoch nur Waren im Werte von 2,994 Mrd. Rs von Westpakistan bezog, transferierte Ostpakistan reale Ressourcen im Werte von 0,581 Mrd. Rs nach Westpakistan (vgl. den gepunkteten Strom in der Abbildung). Was Westpakistan betrifft, so finanzierte es seinen Importüberschuß gegenüber dem Ausland, der sich auf 11,098 Mrd. Rs belief, teilweise durch seine Warenlieferungen nach Ostpakistan (2,994 Mrd. Rs). Wenn der verbleibende Importüberschuß im Werte von 8,104 Mrd. Rs teilweise, nämlich in Höhe von 0,581 Mrd. Rs, durch reale Transfers aus Ostpakistan finanziert wurde, so muß

⁸⁷ Vgl. die für Tabelle 10 verwendeten Quellen.

⁸⁸ Dieser betrug bis zur Abwertung im Jahre 1955 1 \$: 3,66 Rs, danach 1 \$: 4,76 Rs.

er in Höhe der restlichen 7,523 Mrd. Rs durch Realtransfers aus dem Ausland, d. h. durch Kapitalimporte, gedeckt worden sein (vgl. den gepunkteten Strom). Diese 7,523 Mrd. Rs entsprechen dem Leistungsbilanzüberschuß des Auslandes gegenüber Pakistan.

Bei dieser Interpretation der Leistungsbilanzen erhielt Westpakistan in den 50er Jahren nicht nur Realtransfers von dem ohnehin schon viel ärmeren Ostpakistan, sondern auch die Gesamtheit der Kapitalimporte Pakistans, vor allem die gesamte Auslandshilfe⁸⁹.



Transfers realer Ressourcen zwischen Ostpakistan (O), Westpakistan (W) und dem Ausland (A), 1948/49-1960/61 und 1961/62-1969/70, in Mrd. Rs

Wir haben jedoch bereits gezeigt, daß in Wirklichkeit ein Teil der Auslandshilfe nach Ostpakistan floß; das gleiche dürfte für die Direktinvestitionen des Auslandes und für die aus Reservemitteln finanzierten Importe gelten. Gehen wir von der relativ realistischen Annahme aus, daß Ostpakistan ein Drittel der Kapitalimporte Gesamtpakistans erhielt⁹⁰, so ergibt sich eine neue, sinnvollere Interpretation (vgl. die gestrichelten Ströme in der Abbildung): In den 50er Jahren erhielt Ostpakistan insgesamt Kapitalimporte in Höhe von 2,508 Mrd. Rs. Hätte es keine Ressourcen nach Westpakistan transferiert, so hätte es ein Leistungsbilanzdefizit gegenüber dem Ausland und Westpakistan in genau dieser Höhe aufweisen müssen. Da Ostpakistan jedoch einen Leistungsbilanzüberschuß in Höhe von 0,581 Mrd. Rs zu verzeichnen hatte, transferierte es insgesamt Ressourcen im Werte von 3,089 Mrd. Rs nach Westpakistan. Dieser Transfer ermöglichte Westpakistan, zusammen mit dem Transfer aus dem Ausland (Kapitalimporte im Höhe von 5,015 Mrd. Rs), sein großes Leistungsbilanzdefizit in Höhe von 8,014 Mrd. Rs.

Es ist also festzuhalten, daß Ostpakistan in den 50er Jahren nicht nur den weitaus geringeren Teil der Kapitalimporte, vor allem der Auslandshilfe, erhielt; es mußte darüber hinaus auch noch in Form eigener Devisenerlöse reale Ressourcen an West-

⁸⁹ Vgl. auch Rahman, A., East and West Pakistan, a.a.O., S. 14.

⁹⁰ Möglicherweise lag der Anteil Ostpakistans in den 50er Jahren etwas unter, in den 60er Jahren etwas über diesem Drittel. Vgl. auch Matin, A., Problem of Inter-Wing Development and Strategy of the Third Five Year Plan, in: The Third Five Year Plan and Other Papers, S. 215. In diesem Fall ergeben sich für die fünfziger Jahre etwas höhere, für die sechziger Jahre etwas niedrigere Transfers. Für die in Abschnitt 6.5 unter Berücksichtigung der vorenthaltenen Kapitalimporte errechneten „Gesamttransfers“ ergibt sich naturgemäß keine Änderung.

pakistan abtreten, deren Wert den der vom Ausland empfangenen Kapitalimporte um beinahe 25% überstieg.

Ein anderes Bild ergibt sich für die 60er Jahre. Wie die Abbildung zeigt, wiesen in der Periode 1961/62–1969/70 sowohl Westpakistan als auch Ostpakistan Leistungsbilanzdefizits auf: Beide konnten einen Nettozufluß realer Ressourcen verzeichnen, Ostpakistan in Höhe von 6,851 Mrd. Westpakistan in Höhe von 15,506 Mrd. Rs. Es wäre jedoch falsch, hieraus die Schlußfolgerung zu ziehen, es habe keine Realtransfers zwischen den beiden Landesteilen gegeben. Gehen wir wieder davon aus, daß Ostpakistan ein Drittel der Kapitalimporte erhielt, also 7,452 Mrd. Rs, so muß es Ressourcen im Werte von 0,601 Mrd. Rs an Westpakistan transferiert haben – jenen Betrag, um den 1. das ostpakistanische Leistungsbilanzdefizit unter dem ostpakistanischen Drittel-Anteil an den Kapitalimporten und 2. das westpakistanische Leistungsbilanzdefizit über dem westpakistanischen Zwei-Drittel-Anteil lag. Dieser Transfer ist jedoch im Vergleich zu dem der 50er Jahre relativ unbedeutend; er beläuft sich auf 8% der von Ostpakistan empfangenen Kapitalimporte.

Die Berechnung der Ost-West-Transfers ist in Tabelle 11 zusammengefaßt; Spalte 3 gibt (unter der Bezeichnung „expliziter Realtransfer“, s. u.) die eben ermittelten Transferbeträge wieder.

6.4 Die Überbewertung der Rupie

Wie weiter oben ausgeführt wurde, war die pakistanische Währung zum offiziellen Wechselkurs erheblich überbewertet: Da die pakistanischen Inlandspreise weit über den Weltmarktpreisen lagen, war die Rupie weniger und waren die Devisen mehr „wert“, als der offizielle Wechselkurs zum Ausdruck brachte. Will man für Ost- und Westpakistan „echte“ Zahlungsbilanzen aufstellen und will man „echte“ Transfers errechnen, so muß man entweder 1. den Außenhandel „aufwerten“ (mit den höheren pakistanischen Preisen bewerten) oder 2. den Interwillinghandel „abwerten“ (mit den niedrigeren Weltmarktpreisen bewerten)⁹¹.

1. Eine „Aufwertung“ des Außenhandels bedeutet für die 50er Jahre, daß sich Ostpakistan's Leistungsbilanzüberschuß gegenüber dem Ausland wie auch sein Überschuß in der Gesamt-Leistungsbilanz (gegenüber dem Ausland und Westpakistan) erhöht, während sich das Leistungsbilanzdefizit Westpakistan's gegenüber dem Ausland und dementsprechend auch sein Gesamt-Leistungsbilanzdefizit noch vergrößert. Sie bedeutet für die 60er Jahre sowohl für West- als auch für Ostpakistan höhere Leistungsbilanzdefizits, wobei die bereits wesentlich größeren Defizits Westpakistan's in absoluten Zahlen naturgemäß stärker wachsen als die Ostpakistan's. Mit anderen Worten: Wenn wir den Außenhandel nicht zum offiziellen, sondern zu einem höheren Wechselkurs in Rupien umrechnen, d. h. wenn wir ihn nicht mit den Nominalpreisen, sondern mit den Knappheitspreisen der Devisen bewerten, dann ergeben sich wesentlich höhere Realtransfers von Ost- nach Westpakistan, als wir bisher errechnet hatten.

Über den Umfang der Überbewertung der Rupie liegt bisher nur eine gründlichere Studie, die Aminul Islams⁹², vor. Verwenden wir den von Islam errechneten Über-

⁹¹ Vgl. Lewis, St. R., Pakistan – Industrialization and Trade Policies, a.a.O., S. 144.

⁹² Vgl. Islam, A., An Estimation of the Extent of Over-valuation of the Domestic Currency in Pakistan at the Official Rate of Exchange, 1948/49–1964/65, in: The Pakistan Development Review, Vol. X, No. 1 (Spring 1970), S. 58 ff.

Tabelle 11: Transfer realer Ressourcen von Ost- nach Westpakistan, unter Zugrundelegung
a) der Nominalpreise und b) der Knappheitspreise der Devisen, in Mio. Rs

Periode	Kapital- importe* Ostpakistans	Leistungs- bilanzsaldo Ostpakistans	expliziter Realtransfer	Ostpakistan „zustehende“ Kapital- importe	impliziter Realtransfer	Gesamt- Transfer
a) Nominalpreise						
1948/49–1949/50	97	623	720	158	61	781
1950/51–1954/55	289	727	1 016	472	183	1 199
1955/56–1960/61	2 122	—769	1 353	3 470	1348	2 701
1961/62–1964/65	3 422	—2582	840	5 594	2172	3 012
1965/66–1969/70	4 030	—4269	—239	6 590	2560	2 321
1948/49–1960/61	2 508	581	3 089	4 100	1592	4 681
1961/62–1969/70	7 452	—6851	601	12 184	4732	5 333
b) Knappheitspreise						
1948/49–1949/50	273	1779	2 070	446	173	2 243
1950/51–1954/55	757	3327	4 084	1 238	481	4 565
1955/56–1960/61	4 147	232	4 379	6 780	2633	7 012
1961/62–1964/65	6 854	—3598	3 256	11 207	4353	7 609
1965/66–1969/70	8 821	—5957	2 869	14 430	5604	8 473
1948/49–1960/61	5 177	5356	10 533	8 464	3287	13 800
1961/62–1969/70	15 680	—9555	6 125	25 637	9957	16 082

* Es wird davon ausgegangen, daß Ostpakistan 33,3% der Kapitalimporte erhielt bzw. ihm aufgrund seines Bevölkerungsanteils 54,5% „zustanden“.

Quelle: Tabelle 10.

bewertungsindex⁹³, so verändern sich die Zahlungsbilanzsalden Ost- und Westpakistans wie in Tabelle 10b, und dementsprechend die Ost-West-Transfers wie in Tabelle 11b, Spalte 3, dargestellt. Die echten Transfers liegen in den 50er Jahren dreimal, in den 60er Jahren zehnmal so hoch die „unechten“⁹⁴.

⁹³ Danach betrug die Überbewertung 1948/49: 117%, 1949/50: 168%, 1950/51: 161%, 1951/52: 147%, 1952/53: 216%, 1953/54: 174%, 1954/55: 164%, 1955/56: 112%, 1956/57: 92%, 1957/58: 121%, 1958/59: 94%, 1959/60: 74%, 1960/61: 80%, 1961/62: 88%, 1962/63: 92%, 1963/64: 92%, 1964/65: 119%. Der Zeitraum des Dritten Planes ist in der Studie nicht erfaßt. In der Berechnung der Tabelle 10b wird davon ausgegangen, daß die Überbewertung in dieser Periode konstant geblieben ist. Hierfür spricht auch die Tatsache, daß die Rupie Pakistans im Mai 1972 mit dem Ziel, die bestehende Überbewertung zu beseitigen, um 57% abgewertet wurde, was eine vorherige Überbewertung von 132% implizieren würde. Vgl. auch: Überraschend starke Abwertung der pakistanischen Rupie, Drastische Anpassung an die Realitäten, NZZ, 13. 5. 1972.

⁹⁴ Nach Ansicht von Haq sollte man bei den Transferberechnungen die Überbewertung der Rupie unberücksichtigt lassen: „It is sometimes claimed ... that the net transfer of resources from East to West Pakistan took place in the form of scarce foreign exchange and had, as such, a higher value than indicated above. The argument is correct though ... it is usually exaggerated. All foreign exchange enjoyed scarcity value during this period, whether earned by East or West Pakistan. In so far as it was surrendered to the government at the official rate of exchange by the exporters, it implied a tax on the export sector. What it really means is that the export sector was taxed more heavily in East than in West Pakistan. This partly compensated for the generally low tax receipts from that region. What is important is the transfer of real resources between the two wings and that is reflected

2. Eine „Abwertung“ des Interwinghandels bedeutet, daß sich die westpakistanischen Interwing-Überschüsse und die entsprechenden ostpakistanischen Defizits verringern. Da sich die Gesamt-Leistungsbilanz Westpakistans hierdurch verschlechtert, während sich diejenige Ostpakistans verbessert, ergeben sich auch bei dieser Korrektur der Überbewertung der Rupie erheblich größere „echte“ Transferbeträge.

Es hat gewissermaßen über die hohen pakistanischen Inlandspreise und aufgrund der Tatsache, daß Westpakistan mehr an Ostpakistan exportierte als umgekehrt, ein zusätzlicher Realtransfer von Ostpakistan nach Westpakistan stattgefunden⁹⁵. Hierbei handelt es sich natürlich um nichts anderes als um den einen der beiden Hirschman'schen backwash-Effekte: Nach Hirschman kann sich die Disparität zwischen einer reichen Region (dem „Norden“) und einer armen Region (dem „Süden“) dadurch verschärfen, daß „the South will . . . have to buy northern manufactures, produced behind newly erected tariff walls, instead of similar goods . . . imported from abroad at lower prices“⁹⁶. Auch Ostpakistan war zum Kauf der teuren westpakistanischen Waren gezwungen, da es einen großen Teil seiner Devisenerlöse nicht für Importe verwenden durfte, sondern an Westpakistan abtreten mußte⁹⁷.

by the net balance of payments position of each wing.“ Vgl. Haq, M. U., *The Strategy of Economic Planning*, a.a.O., S. 101.

Dieser Argumentation kann aus verschiedenen Gründen nicht zugestimmt werden: 1. Isoliert man für beide Landesteile einen ‚Exportsektor‘ und einen ‚Importsektor‘, so wirkte sich die Überbewertung der Rupie tatsächlich nicht nur für Ostpakistan, sondern auch für Westpakistan nachteilig aus, da auch dessen Exportsektor seine Devisenerlöse zum ungünstigen Wechselkurs beim Staat (State Bank) umtauschen mußte. Betrachtet man nur den Exportsektor, so ist Haqs Argument, im Grunde sei Ostpakistan lediglich stärker besteuert worden als Westpakistan, weil es mehr exportierte, richtig. Hierbei wird jedoch der Importsektor unberücksichtigt gelassen. Der Importsektor Pakistans profitierte natürlich auf Kosten des Exportsektors von der Überbewertung der Rupie; er wurde gewissermaßen von diesem subventioniert. Da Westpakistan mehr Devisen erhielt, als es ablieferte, wurde sein Importsektor stärker subventioniert, als sein Exportsektor besteuert wurde. Die Differenz wurde von Ostpakistan aufgebracht, dessen Exportsektor stärker besteuert wurde, als sein Importsektor subventioniert wurde. Es genügt also nicht zu sagen, der Exportsektor Ostpakistans sei lediglich stärker besteuert worden als der Westpakistans. Entscheidend ist, daß Ostpakistan durch die Überbewertung der Rupie per Saldo besteuert, Westpakistan jedoch – aus dieser ‚Steuer‘ Ostpakistans – subventioniert wurde. 2. Selbst wenn diese ‚Besteuerung‘ Ostpakistans dem Staat und nicht Westpakistan zugute gekommen wäre, wie Haq es impliziert, ist ihre Rechtfertigung als Kompensation für das niedrige Steueraufkommen Ostpakistans zumindest sehr fragwürdig. Auf dieses bzw. ein ähnliches Argument wird in Abschnitt 6.6 noch ausführlicher eingegangen. 3. Natürlich sind für den Transfer realer Ressourcen die Leistungsbilanzsalden der Landesteile entscheidend; dies widerspricht jedoch keineswegs der Forderung, diese Salden – und damit die Realtransfers – in Knappheitspreisen statt in Nominalpreisen der Devisen auszudrücken.

⁹⁵ Vgl. auch Government of Pakistan, Planning Commission, *Preliminary Evaluation of the Third Five Year Plan (1965–70)*, Islamabad 1970, S. 44: „... it is not clear at what prices inter-regional trade is to be valued, as trade in manufactures between the regions is in terms of the products of highly protected industries and bears little relation to world prices. This has especially benefitted West Pakistan, which is more industrialized and has had a large surplus on interwing trade.“

⁹⁶ Hirschman, A. O., *The Strategy of Economic Development*, a.a.O., S. 188.

⁹⁷ Zwar mußte auch Westpakistan für die in Ostpakistan gekauften Waren hohe Preise zahlen, jedoch nicht als aufgezwungene Alternative zum Import ausländischer Waren, da es ja ohnehin mehr Devisen erhielt, als es erwirtschaftete. Ferner deutet einiges darauf hin,

6.5 Die vorenthaltenen Kapitalimporte

Wenn Ostpakistan in beiden untersuchten Jahrzehnten erstens weniger Kapitalimporte (Auslandshilfe) erhielt als Westpakistan und zweitens auch noch reale Ressourcen nach Westpakistan transferieren mußte, so liegt es nahe, diese beiden Elemente zu einem neuen Transferbegriff zusammenzufassen⁹⁸. Dies geschieht, indem wir die Differenz zwischen den Kapitalimporten, die Ostpakistan entsprechend seinem Bevölkerungsanteil zugestanden hätten (54,5%), und den tatsächlich erhaltenen Kapitalimporten (33,3%) als „impliziten“ Realtransfer betrachten und zu dem bereits errechneten „expliziten“ Transfer hinzuaddieren. Der „Gesamttransfer“ ist dann gleich der Summe aus den Ostpakistan zustehenden Kapitalimporten und seinem Leistungsbilanzsaldo⁹⁹. Die impliziten und die Gesamttransfers sind in Tabelle 11 wiedergegeben. Während die expliziten Transfers in den 60er Jahren im Vergleich zu den 50er Jahren relativ unbedeutend waren, verhielt es sich bei den impliziten Transfers aufgrund der ständig wachsenden Auslandshilfe umgekehrt. Der Gesamttransfer der 60er Jahre lag über dem der 50er Jahre.

6.6 Dienstleistungstransfer von West- und Ostpakistan?

Von westpakistanischer Seite wurde verschiedentlich vorgebracht, es habe zwar einerseits reale Transfers von Ost- nach Westpakistan gegeben, andererseits hätten jedoch auch laufend umfangreiche Realtransfers von West- nach Ostpakistan stattgefunden, nämlich Transfers von Dienstleistungen — jene Dienstleistungen, die wir aus unserer Transferberechnung wegen des Fehlens statistischer Daten vollkommen ausklammern mußten. Angeführt werden vor allem 1. die Gewinne aus den Direktinvestitionen westpakistanischer Firmen in Ostpakistan und 2. der höhere Beitrag Westpakistans zum laufenden Haushalt der Zentralregierung.

1. Die nach Westpakistan rücküberwiesenen — und strenggenommen auch die einbehaltenen — Gewinne aus westpakistanischen Investitionen in Ostpakistan sind unter Zahlungsbilanzgesichtspunkten tatsächlich als Dienstleistungsimporte Ostpakistans, nämlich als Importe der Faktorleistung „Kapitalnutzung“, zu erfassen. Wie in der Diskussion über ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländern,

daß die Preise der von Westpakistan nach Ostpakistan gelieferten Waren die Weltmarktpreise stärker überstiegen, als es bei den Ost-West-Lieferungen der Fall war. Vgl. z. B. Lewis, St. R., *Economic Policy and Industrial Growth in Pakistan*, a.a.O., S. 99 ff., wo nachgewiesen wird, daß die impliziten Wechselkurse in Westpakistan höher lagen als in Ostpakistan.

⁹⁸ Vgl. Haq, M. U., *The Strategy of Economic Planning*, a.a.O., S. 102; *Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan*, Vol. I, a.a.O., S. 81.

⁹⁹ Es gilt:

$$\begin{aligned} T^* &= T + \bar{T} \\ T &= F_0 + SL_0 \\ \bar{T} &= F_0^* - F_0 \\ T^* &= F_0^* + SL_0, \end{aligned}$$

wobei T^* = gesamter Realtransfer von Ost- nach Westpakistan, T = expliziter Realtransfer, \bar{T} = impliziter Realtransfer, F_0 = Kapitalimporte, die Ostpakistan tatsächlich erhielt, F_0^* = Kapitalimporte, die Ostpakistan nach seinem Bevölkerungsanteil zugestanden hätten, und SL_0 = Saldo der Leistungsbilanz Ostpakistans.

so stellt sich jedoch auch im Falle Ost- und Westpakistans die Frage, inwieweit in der Realität wirklich von einer Zurverfügungstellung positiver Dienste des Investors an den „Nehmer“ gesprochen werden kann. Inwieweit ist z. B. die Aktivität der Filiale einer westpakistanischen Bank in Ostpakistan tatsächlich als Dienstleistungstransfer von West- nach Ostpakistan zu betrachten, vor allem wenn Arbeitskräfte und Kapital weitgehend von Ostpakistanis gestellt wurden? Wurden durch die Investitionen westpakistanischer Unternehmen in Ostpakistan „Lücken“ gefüllt oder – analog zu dem Hirschmanischen Polarisierungseffekt über den Handel – potentielle ostpakistanische Investitionen verhindert – Investitionen zudem, deren Erträge im Gegensatz zu denen westpakistanischen Investitionen in Ostpakistan verblieben wären¹⁰⁰?

2. Auch das Argument, der höhere Beitrag Westpakistans zum laufenden Haushalt der Zentralregierung sei als Dienstleistungsexport nach Ostpakistan zu interpretieren, läßt sich zahlungsbilanztechnisch nachvollziehen: Da Ostpakistan etwa 25% und Westpakistan 75% zum laufenden Haushalt beitrugen¹⁰¹, beide jedoch den gleichen Nutzen (50%) aus den Dienstleistungen der Zentralregierung (Verwaltung und Verteidigung) zogen, transferierte Westpakistan einen Teil des ihm zustehenden Nutzens nach Ostpakistan – ein durch Schenkung finanzierter Dienstleistungsexport¹⁰². Diese Argumentation beruht jedoch auf zwei wenig realistischen Annahmen: Erstens dürfte Westpakistan in Wirklichkeit einen höheren Nutzen aus den laufenden Ausgaben der Zentralregierung gezogen haben als Ostpakistan – unter anderem deshalb, weil es mehr als 80% dieser Ausgaben erhielt. Zweitens widerspricht die Idee, Westpakistan hätten 75% der Dienstleistungen „zugestanden“, jeglicher Logik eines rationalen Steuer- und Finanzsystems. Mit wenigen Ausnahmen waren die Steuersätze in Ost- und Westpakistan gleich hoch. Wenn die Steuereinnahmen Ostpakistans dennoch niedriger waren als die Westpakistans, so lag dies an seiner relativen Armut und an seiner Benachteiligung gegenüber Westpakistan:

¹⁰⁰ Vgl. Rahman, A., East and West Pakistan, a.a.O., S. 14. Selbst die westpakistanischen Mitglieder des Panel of Economists for the Fourth Five Year Plan räumen ein: „... there can be some question regarding the quality of services for which invisible payments are made, particularly profits on past investment.“ Vgl. Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan, Vol. I, a.a.O., S. 140.

¹⁰¹ Im Zeitraum 1960/61–1968/69 belief sich der Beitrag Ostpakistans zu den Steuereinnahmen der Zentralregierung auf durchschnittlich 26,4%. Vgl. National Institute of Social and Economic Research, Basic Facts about East and West Pakistan. Comparative Statistics on Pace of Economic Development in the Two Wings of Pakistan, 1959/60 to 1969/70, Karachi 1972, S. 21 f.

¹⁰² Vgl. z. B. den Bericht des Panel of Economists on the Second Five Year Plan: „West Pakistan has contributed the bulk of resources for the maintenance of the Central Government and for meeting the defence expenditure of the country. If the burden of these services is to be equally borne by the two wings of the country, irrespective of the location of expenditure (sic!), the higher contribution of West Pakistan to Central revenues for meeting the cost of central expenditures, including defence, implies a transfer of resources from West Pakistan to East Pakistan. (In balance of payment terms, it is an „invisible“ export from West Pakistan to East Pakistan).“ Der Panel vertritt dann sogar die – nicht belegte – Ansicht, wenn man die Ost-West-Transfers mit den West-Ost-Transfers vergleiche, „... there is no doubt that, on balance, the transfer of resources from West Pakistan to East Pakistan has been larger than the transfer in the reverse direction“. Vgl. Government of Pakistan, Planning Commission, Report of the Panel of Economists on the Second Five Year Plan (1960–65), Karachi 1962, S. 17.

Aufgrund der niedrigen Einkommen und Gewinne waren die Einkommen- und Körperschaftssteuereinnahmen, aufgrund des niedrigen Konsumniveaus die Verbrauchs- und Umsatzsteuereinnahmen Ostpakistans relativ gering. Die erzwungene Abtretung von Devisenerlösen und die Vernachlässigung in der Allokation der Auslandshilfe verminderten das Importvolumen und damit auch die Zolleinnahmen Ostpakistans. Da Verwaltung und Militär ihren Standort einseitig in Westpakistan hatten und einen erheblichen Anteil des Gesamtkonsums stellten, fielen in Westpakistan wiederum erhöhte Verbrauchs- und Umsatzsteuern an¹⁰³.

Selbst wenn Ostpakistan den gleichen Nutzen aus den laufenden Ausgaben der Zentralregierung gezogen hätte wie Westpakistan, wäre die in dem obigen Argument implizierte Forderung, Ostpakistan hätte eigentlich auch 50% der Einnahmen aufbringen müssen, absurd. Aus der Tatsache, daß dies nicht geschah, einen Realtransfer von West- nach Ostpakistan abzuleiten, scheint wenig sinnvoll¹⁰⁴.

Es ist also festzuhalten, daß die Gewinne westpakistanischer Firmen in Ostpakistan und der größere Beitrag Westpakistans zum laufenden Haushalt der Zentralregierung nur teilweise bzw. überhaupt nicht als West-Ost-Transfers von Dienstleistungen interpretiert werden können, zumindest nicht als Transfers, die mit den oben behandelten Ost-West-Transfers zu vergleichen und gegen diese aufzurechnen wären.

Es bleibt somit die Tatsache, daß Ostpakistan in den 50er und 60er Jahren reale Ressourcen im Werte von insgesamt etwa 13,820 Mrd. Rs an Westpakistan abtreten mußte. Die Bedeutung dieser Transfers wird deutlich, wenn man bedenkt, daß sie sich im jährlichen Durchschnitt auf 8–9% des Regionaleinkommens Ostpakistans beliefen. Der Transfer dieser „Zwangsparsnisse“ hatte zur Folge, daß Ostpakistan weniger importieren und damit auch weniger investieren konnte, als seiner Sparfähigkeit entsprach, während Westpakistan aufgrund erhöhter Importe von Kapitalgütern und Rohstoffen auch erhöhte Investitionen vornehmen konnte. Er hatte ferner insofern eine indirekte Wirkung auf die Kapitalbildung Westpakistans, als die Importeure ihre erhöhten Gewinne weitgehend in die wachsende westpakistanische Industrie investierten. Anders formuliert: Ostpakistan wurde gezwungen, auf den Aufbau eigener Industrien teilweise zu verzichten und statt dessen zur Finanzierung der westpakistanischen Industrien beizutragen, die dann ihre Produkte zu außerordentlich hohen Preisen an Ostpakistan verkauften und dort auch selbst investierten.

7. Ursachen der disparitätsverschärfenden Wirtschaftspolitik des Staates

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß zwei Hauptgründe für das wachsende wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen Ost- und Westpakistan verantwort-

¹⁰³ Vgl. Haq, M. U., *The Strategy of Economic Planning*, a.a.O., S. 100.

¹⁰⁴ Von westpakistanischer Seite wurde bisweilen vorgebracht, dieser unfreiwillige „Realtransfer“ sei glücklicherweise durch die Ost-West-Transfers wieder kompensiert worden, welche nichts anderes seien als eine Zwangssteuer auf Ostpakistan, durch die Westpakistan für seinen höheren Beitrag zum laufenden Haushalt entschädigt worden sei. Dieses Argument läuft auf die absurde Forderung hinaus, die ärmere Region faktisch mit höheren Steuersätzen zu belegen als die reichere Region. Vgl. Haq, M. U., *The Strategy of Economic Planning*, a.a.O., S. 100; Rahman, *Growth Models and Pakistan*, a.a.O., S. 148.

lich waren: 1. die ungleiche Ausgangslage der beiden Regionen bei Gründung des Staates Pakistan, die eine Kette zirkulärer und kumulativer Verursachungseffekte auslöste, und 2. die tatsächliche Wirtschaftspolitik des Staates, die Ostpakistan in der Verteilung der öffentlichen Ausgaben, der Importlizenzen und der Auslandshilfe erheblich vernachlässigte und umfangreiche Realtransfers von Ost- nach Westpakistan wenn nicht herbeiführte, so doch zumindest duldete – die also nicht zur Durchbrechung, sondern zur Verstärkung der kumulativen Verursachungseffekte, und damit entscheidend zur Verschärfung des Ungleichgewichts zwischen den Landesteilen beitrug.

Es wäre nun wichtig zu untersuchen, warum vom pakistanischen „Staat“ eine in ihrer Wirkung so eindeutig disparitätsverschärfende Wirtschaftspolitik betrieben wurde. Der hiermit angesprochene Problemkreis ist außerordentlich komplex. Er erstreckt sich auf die Zielsetzungen und Motivationen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger vor dem Hintergrund des gesamten politischen und gesellschaftlichen Systems. Eine solche Analyse kann und soll in diesem Beitrag nicht geleistet werden. Es soll allerdings versucht werden, einige Hinweise zur ökonomischen Begründung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu geben, die vielleicht ein wenig zur Erhellung dieses Themas beitragen können.

Ein erster Anhaltspunkt zur Erklärung der disparitätsverschärfenden Wirtschaftspolitik dürfte sein, daß in den frühen Jahren des schwierigen staatlichen Aufbaus und noch während der ersten beiden Planperioden, also bis Mitte der 60er Jahre das Wachstumsziel eindeutig als vorrangig gegenüber allen anderen Zielen galt. Wie an anderer Stelle in diesem Heft gezeigt wird, gingen die Wirtschaftsplaner während dieser Periode von der Annahme aus, der gesamtwirtschaftliche Kapitalkoeffizient Westpakistans sei wesentlich niedriger, die Kapitalproduktivität also höher als die Ostpakistans – mit der Konsequenz, Westpakistan in der Verteilung der Ressourcen zu bevorzugen, weil jede investierte Rupie in Westpakistan „mehr Wachstum“ produzierte als in Ostpakistan¹⁰⁵. Der Zielkonflikt zwischen Wachstum und regionaler Parität wurde bei den wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen zugunsten des Wachstumsziels gelöst bzw. vorentschieden.

Wenn jede Rupie, die nach Westpakistan floß, und jede Devisen, die Westpakistan für Importe erhielt, „mehr Wachstum“ produzierte als in Ostpakistan, ließ sich nach dieser Theorie sogar rechtfertigen, daß Ostpakistan einen erheblichen Teil seiner Devisenerlöse an Westpakistan abtreten, also im Endeffekt reale Ressourcen an Westpakistan transferieren mußte:

“Of course, there was nothing inherently wrong in such transfers of real resources from East to West Pakistan. Constituent parts of one nation must make sacrifices for the progress of national economy as a whole. Within one country transfer of resources must be freely permissible back and forth from one region to another . . . The transfer has not gone in vain. It . . . has enabled West Pakistan to develop at a higher rate than would have been possible otherwise. No one knows how the surplus resources of East Pakistan would have been utilized – whether invested for development, or frittered away through hoarding and fruitless consumption – if these had not been transferred to West Pakistan.”¹⁰⁶

¹⁰⁵ Vgl. den Beitrag von Winfried von Urff, der auf den Zusammenhang zwischen Kapitalkoeffizient und Allokation der öffentlichen Investitionen im Rahmen der pakistanischen Wirtschaftsplanung ausführlicher eingeht.

¹⁰⁶ Rahman, H., *Growth Models and Pakistan*, a.a.O., S. 157.

Die Formulierung „within one country transfer of resources must be freely permissible back and forth from one region to another“ zeigt deutlich, in welchem Maße der Staat sich in die Kette der zirkulären und kumulativen Verursachung einordnet und selbst Polarisierungseffekte schafft, wenn er rigoros ein kurzfristiges Wachstumsziel verfolgt: So wie die Marktkräfte, d. h. die mikroökonomischen Rentabilitätsunterschiede die privaten inländischen Kapitalien aus der armen Region abzogen und in die reiche Region lenkten, so wie die privaten ausländischen Kapitalien vor allem der erfolgreichen, expandierenden Regionen zuströmten, so lenkten die Wachstumskriterien, d. h. die makroökonomischen Rentabilitätsunterschiede die vom Staat kontrollierten Ressourcen, vor allem die öffentlichen Ausgaben, Importlizenzen und Auslandshilfe in die reiche Region. Daß diese Rentabilitätsunterschiede weitgehend erst durch die einseitige Allokation der Ressourcen entstanden waren und nun weiter vergrößert wurden, wurde allzu leicht außer acht gelassen.

In völligem Gegensatz zu den ersten beiden Planperioden ging man in Pakistan während des Dritten Planes davon aus, die Kapitalproduktivität Ostpakistans sei höher, der Kapitalkoeffizient also niedriger als der Westpakistans. Man nahm jedoch an, die „Absorptionskapazität“ der Provinz für Kapital sei zu gering, als daß man umfangreichere Mittel nach Ostpakistan lenken könnte¹⁰⁷.

Diese Annahme gründete sich vor allem auf die Erfahrungen der 50er Jahre. Wie bereits bei der Analyse der regionalen Verteilung des Auslandshilfe erwähnt wurde, besaß Ostpakistan offenbar gerade in den 50er Jahren eine zu schlechte Verwaltungsorganisation und zu wenige qualifizierte Fachleute (z. B. Techniker, Ingenieure, Ökonomen, Agrarexperten), um eine ausreichende Anzahl solider und detaillierter Investitionsprojekte zu planen und durchzuführen. So sagte z. B. Zahid Husain, Chairman des Planning Board, 1956 auf der „Special Conference of Economists of East Pakistan on the Draft Five Year Plan“:

“No one can question the right of the people of East Pakistan to ask for maximum allocation, and the economists here should certainly devote their time to this important aspect of the Plan. I would however plead most strongly that the other, and in every way the most important aspect of the Plan, that is the steps needed to execute the Plan, to increase the capacity of the administration and technical establishments to absorb production expenditures and accelerate the rate of development, to develop, increase and exploit the sources of manpower, to develop new organisations, to improve administrative methods and techniques . . . should not be overlooked. Large allocations will serve no purpose unless they can be used productively . . . As the economists know it is totally unrealistic to assume that money is the only bottleneck. The inadequacies of public administration and shortages of technical men are far more difficult bottlenecks to break . . . In conclusion I wish to appeal to you and through you to the people of East Pakistan that they should give their immediate attention to the problem of increasing the capacity of this wing for absorbing development expenditure . . . I would not for one moment ask them to slow down their struggle for getting a larger allocation of resources but it is incumbent upon them to ensure that the allocations which they are able to secure are actually utilized.”¹⁰⁸

Vergleicht man nachträglich die im Ersten Plan vorgesehenen öffentlichen Ausgaben mit den tatsächlich vorgenommenen Investitionen, so stellt man fest, daß die

¹⁰⁷ Hierzu ausführlicher der Beitrag von Winfried von Urff.

¹⁰⁸ Husain, Z., Address delivered at a Special Economic Conference held in Dacca on the 24th August, 1956, to consider the First Five Year Plan, in: Government of Pakistan, Planning Board, Report of the Special Conference of Economists of East Pakistan on the Draft Five Year Plan and Connected Papers, S. 7 ff.

„Realisierungsquote“ in Ostpakistan mit 49% weit unter der Westpakistans (87%) lag¹⁰⁹. Und noch zum Dritten Plan fragte A. Matin im Jahre 1964:

“Can the economy of East Pakistan fruitfully absorb the intended outlay? ... An extrapolation of the absorption capacity of the province from past trends may lead one to doubt the realism and practicability of the planned investment.”¹¹⁰

Die tatsächliche „Realisierungsquote“ Ostpakistans betrug dann 69% gegenüber 78% in Westpakistan¹¹¹.

Nun ist die „Realisierungsquote“ natürlich ein sehr unpräziser Indikator der Absorptionskapazität beider Landesteile. Sie sagt vor allem nichts über die Ursachen der geringeren Absorption Ostpakistans aus. Von ostpakistanischer Seite wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, eine wichtige Ursache der unterplanmäßigen öffentlichen Investitionen habe darin gelegen, daß die ostpakistanischen Entwicklungsprojekte von der Zentralregierung nicht rasch genug genehmigt, daß Mittel genehmigter Projekte zu langsam bewilligt oder ausgezahlt wurden. Ein Teil der Projekte habe wegen der fehlenden Importlizenzen nicht oder nur langsam durchgeführt werden können, so daß die bereitgestellten inländischen Mittel teilweise „liegenblieben“¹¹². Selbst wenn der geringe Anteil Ostpakistans an den Ausgaben der Zentralregierung, den Importlizenzen und der Entwicklungshilfe ausschließlich auf dessen geringe personell-administrative Absorptionskapazität zurückzuführen wäre, so würde dies nicht mehr zeigen, als daß die Zentralregierung sich dem Druck der zirkulären Verursachungseffekte unterwarf, statt ihnen entgegenzuwirken. Statt selbst zur Vergrößerung der Absorptionskapazität Ostpakistans, d. h. zur Beseitigung seines schwerwiegenden Personal- und Verwaltungsengpasses beizutragen, gab man sich in den 50er Jahren damit zufrieden, Geldmittel in der vagen Hoffnung zur Verfügung zu stellen, daß geeignete Programme und Projekte aus Ostpakistan nachfolgen würden – obwohl man wissen mußte, daß dies aufgrund der dortigen Knappheit an Fachleuten unmöglich war¹¹³. In den 60er Jahren wurden die Planausgaben für Ostpakistan von vornherein mit dem – expliziten oder impliziten – Hinweis auf die geringere Absorptionskapazität der Provinz niedriger angesetzt – aber auch dann wurde wenig getan, um diese zu vergrößern.

Selbst wenn die obigen Hinweise – Wachstumsmaximierung und Absorptionsfähigkeit – zur Erklärung der tatsächlichen wirtschaftspolitischen Entscheidungen des „Staates“ beitragen können, so reichen sie hierzu keineswegs aus. Der Ökonom neigt dazu, den Staat als abstrakten, im Sinne des Gemeinwohls rational handelnden „homo oeconomicus“ zu begreifen und seine wirtschaftspolitischen Entscheidungen vor allem mit ökonomischen Ursachen zu erklären, wobei die politischen Determinanten oft vernachlässigt werden. Im Falle Pakistans ist nicht auszuschließen, daß die

¹⁰⁹ Vgl. The First Five Year Plan (1955–1960), a.a.O., S. 76; Tabelle 6 dieses Beitrags.

¹¹⁰ Matin, A., Problem of Inter-Wing Development and Strategy of the Third Five Year Plan, a.a.O., S. 218.

¹¹¹ Hierbei wurden die Indus/Tarbela-Investitionen mit eingerechnet. Vgl. The Third Five Year Plan (1965–1970), a.a.O., S. 42; Tabelle 6 dieses Beitrags.

¹¹² Vgl. z. B. Rahman, M. A., Regional (East-West) per Capita Income Disparity and the Perspective Plan, S. 239 f.; Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan, Vol. I, a.a.O., S. 26.

¹¹³ Vgl. Khan, K. M., Regionale Wirtschaftsentwicklung in Pakistan, a.a.O., S. 93; Rahman, A., East and West Pakistan, a.a.O., S. 20.

ökonomischen Argumente teilweise als Alibi für vorwiegend politische Entscheidungen verwendet wurden. Die politischen Aspekte der wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die ungleiche politische Machtverteilung zwischen Ost- und Westpakistan, die beherrschende Stellung der Westpakistanis in der allmächtigen Verwaltung, den Einfluß der westpakistanischen Unternehmer auf die Wirtschaftspolitik, die Rolle der persönlichen Beziehungen und der Korruption in Karachi bzw. Islamabad intensiver als bisher zu untersuchen, wäre für eine umfassende Erklärung der wachsenden wirtschaftlichen Auseinanderentwicklung von Ost- und Westpakistan von großer Bedeutung.