

# ANALYSEN

## Die indische Planungskrise

### Anmerkungen zum Vierten Fünfjahresplan

H. C. RIEGER ✓

Das Schicksal der Wirtschaftsplanung in Indien erweckt internationales Interesse, insbesondere wegen seiner Auswirkungen auf die ihr zugrunde liegende Planungs-ideologie. Mißlingt das Experiment demokratischer Planung hier, so drohen die möglichen Schlußfolgerungen — hie Versagen der Planung überhaupt, dort Versagen der Demokratie als Rahmen einer rationalen Entwicklungsplanung — die heute bereits sichtbare Polarisierung der Entwicklungs- und Planungsdiskussion in der Dritten Welt zu verstärken und die politische Stabilität in Indien weiter zu gefährden. Wenn der „dritte Weg“ der Entwicklung in der größten Demokratie (rund 250 Millionen Wahlberechtigte) mit der eindrucksvollsten Planungsmechanik außerhalb des Ostblocks in eine Sackgasse führt, werden viele kleinere und planungstechnisch weniger perfekt ausgerüstete Entwicklungsländer zwangsläufig und verständlicherweise andere Wege aus dem Kreislauf der Armut in Betracht ziehen.

Dabei wird häufig übersehen, daß das eventuelle Versagen der Wirtschaftsplanung in Indien nicht unbedingt ein Versagen der Methode oder des Systems selbst ist, sondern ebensogut auf ihre Handhabung zurückgeführt werden könnte, oder gar auf unvorhersehbare Umstände, die die Planung nicht mitberücksichtigen konnte, die aber das Erreichen der Planziele durchkreuzten. Je nach Temperament und persönlicher Einstellung zur Planung kann man also die folgenden drei Fragen stellen:

- Sind Wirtschaftsplanung und Demokratie grundsätzlich unvereinbar?
- Falls nein, wurde in Indien unrealistisch oder kalkulatorisch falsch geplant?
- Falls diese Fragen beide verneint werden, welche Umstände waren es, die zu einer Krise der Planung in Indien geführt haben?

Der vorliegende Beitrag kann zu diesen Fragen keine eindeutige oder endgültige Antwort liefern. Er versucht vielmehr, den Hintergrund der Planungskrise in Indien zu schildern und die Erfolgchancen des Vierten Fünfjahresplans an Hand der bisher vorliegenden Dokumente abzuschätzen. Dies geschieht in der Erkenntnis, daß die gestellten Fragen einerseits nach persönlichem Geschmack und Engagement beantwortet werden, zum anderen aber einer sachlichen Information nicht entbehren können.

### I. Der Hintergrund

Die gegenwärtigen Bemühungen um die Ausarbeitung des Vierten Fünfjahresplans müssen vor dem Hintergrund der Planungsgeschichte in Indien seit der Unabhängigkeit (1947) gesehen werden. Diese wurde in den Anfängen weitgehend durch Nehru bestimmt, dessen Einfluß in manchen Formulierungen und Ansichten heute noch spürbar ist. Er hat der Planung in Indien den Stempel aufgedrückt, und die Ein-

richtung der Planungskommission im März 1950<sup>1</sup> geht auf seine Initiative zurück, die bereits in dem Nationalen Planungskomitee unter seinem Vorsitz im Jahre 1938 zum Ausdruck gekommen war. Die Mobilisierung der Massen und die Begeisterung der Bevölkerung für den Plan als Vorbedingungen für seinen Erfolg kehren in Nehrus zahlreichen und eloquenten Ansprachen immer wieder. In dieser Hinsicht war er durch die sowjetischen Erfahrungen mit der Planung in den dreißiger Jahren stark beeinflusst<sup>2</sup>, obwohl er sie vielleicht weder völlig verstand noch richtig interpretierte<sup>3</sup>. Ihm schwebte die Verbindung einer Wirtschaftsplanung vom sowjetischen Typ mit einem westlichen politischen System vor, und er hat wohl zu Lebzeiten nie den Glauben an ihre Realisierbarkeit aufgegeben. Dennoch hat er nach und nach eingesehen, daß die erträumte Massenbegeisterung keine praktische Planungsstrategie darstellt, und es ist sicher, daß sich die gegenwärtigen Mitglieder der Planungskommission nicht auf die Wirkung bewegender Worte und emotionaler Anspornungen in gleichem Maße verlassen wie ihr **Guru**. Für sie ist Begeisterung für den Plan allenfalls **ex post** möglich, wenn er erfolgreich war, und nicht **ex ante** als ein Mittel zu seiner Verwirklichung bzw. als ein Ersatz für konkrete und materielle Anreize. Finden wir also nach wie vor einen Wust von Maßhalte-, Mitmache- oder anderen Aufopferungsappellen im Plandokument, so muß dies heute eher als Fortbestand einer Tradition als ein Glauben an ihre Wirksamkeit angesehen werden.

Mit dem Tode Nehrus im Jahre 1964 trat eine weitere Änderung im Bereich der indischen Wirtschaftsplanung ein. Zentrale Planung erfordert eine starke zentrale Führung. Die föderalistische Struktur Indiens konnte sich auf das Zentrum so lange nicht schwächend auswirken, als es durch hervorragende nationale Führungskräfte bestückt war und die Kongreßpartei in fast allen Unionsstaaten (Ausnahme Kerala) sowie im Zentrum die Mehrheit stellte. Die erfolglose Suche nach einem Nehru ebenbürtigen Nachfolger und die Machtkämpfe innerhalb der Kongreßpartei haben ihren Führungsanspruch geschwächt. Es setzte eine Entwicklung ein, die in der Niederlage der Kongreßpartei in mehreren Unionsstaaten im Wahljahr 1967 und in ihrer Spaltung im Jahre 1969 zum Ausdruck kommt.

Für uns sind diese an sich interessanten Entwicklungen im politischen Bereich nur insoweit von Bedeutung, als sie die Rahmenbedingungen der Planung verändern. Sie können dann solche Veränderungen hervorbringen, wenn die in der Planungskommission vollzogenen Entscheidungen der Wirtschaftsplanung von den ausführenden Instanzen in den Staaten in Zweifel gezogen werden und die Dezentralisierung des Entscheidungsprozesses verlangt wird. Genau dies ist geschehen. Solange die Kritik bzw. der Widerstand einzelner Staaten gegen die Vorschläge der Planungskommission und der Zentralregierung wegen der Parteienloyalität der Staatenregierungen nur nominell war, wurde in Delhi geplant und in Kalkutta, Lucknow und Madras ausgeführt. Die Einsetzung mehr oder weniger stabiler Anti-

<sup>1</sup> Government of India, Cabinet Secretariat, Resolution No. I-P(C)/50.

<sup>2</sup> Cf. Government of India, Planning Commission, „The Planning Process“, October 1963, p. 2: „The setting up by the Indian National Congress of a National Planning Committee towards the end of 1938 – nine years before Independence – indicated both the important place held by social and economic objectives and the influence which the soviet Five Year Plans had begun to exert in other lands.“

<sup>3</sup> Cf. A. H. Hanson, Power Shifts and Regional Balances, in Paul Streeten and Michael Lipton, eds., **The Crisis of Indian Planning, Economic Planning in the 1960s**, pp. 19–60, insbesondere p. 43.

Kongreß-Regierungen in der Hälfte der Unionsstaaten hat eine neue Lage geschaffen, die eine von der Planungskommission bzw. Zentralregierung diktierte Planung zumindest erschwert.

Der Entwurf des Vierten Fünfjahresplans (Draft-Plan) wurde diesmal (April 1969) im Nationalen Entwicklungsrat (NER)<sup>4</sup>, der sich aus den Regierungschefs der Staaten und den Mitgliedern der Planungskommission zusammensetzt, offen kritisiert und mit den Gegenstimmen der kommunistisch regierten Staaten Kerala und West Bengalen dem Parlament vorgelegt. Der Regierungschef von Kerala legte einen rund 400 Seiten umfassenden Alternativplan vor<sup>5</sup>, dessen Behandlung im NER jedoch verhindert werden konnte. Bisher waren alle Entscheidungen des NER im Konsensusverfahren als „einstimmig beschlossen“ dem Parlament überwiesen worden. Der Bruch mit dieser Tradition zeigt deutlich, daß neue Zeiten für die indische Wirtschaftsplanung angebrochen sind. Die Erarbeitung eines nationalen Entwicklungsplans wird nun immer stärker von der additiven Zusammenfassung einzelner Staatenpläne abgelöst werden.

Wenn das so ist, so läuft die Planung im Zentrum immer mehr auf die Verteilung der verfügbaren Ressourcen auf die Unionsstaaten hinaus. Unzufriedenheit über die **De-facto**-Verteilung des Kuchens gab es zwar immer, aber sie konnte bisher durch den Hinweis auf übergeordnete nationalstaatliche Interessen durch die Zentralregierung abgewehrt werden. Mit dem Erscheinen von Anti-Kongreß-Regierungen am runden Tisch des NER mußte der Verdacht naheliegen, daß die Zentralregierung die kongreßloyalen Staaten bevorzugt und die kommunistischen bewußt benachteiligt. Dieser wurde auch ausgesprochen, und da es keinen akzeptierten Verteilungsschlüssel für die Zuweisungen an die Einzelstaaten gab, ließ er sich — selbst beim besten Willen — nicht entkräften. Bisher hatte die Planungskommission sich immer einen Handlungsspielraum zurückbehalten und gerade deswegen keinen der möglichen und oft in die Debatte geworfenen Verteilungsschlüssel als allein gültig anerkannt. Dieser Marginalbereich ist auch im Interesse einer Nationalplanung unerläßlich gewesen, insbesondere weil die geplante Verwendung der einmal überwiesenen Gelder nie streng eingehalten wurde oder von der Zentralregierung durchgesetzt werden konnte.

Um dem Verdacht der Parteilichkeit zu entgehen, hat der NER einen in Zukunft anzuwendenden Verteilungsschlüssel beraten und schließlich akzeptiert. Die Vorschläge einzelner Staaten sind aufschlußreich: West Bengalen, ein relativ weitentwickelter Staat, vertrat die erstaunliche Ansicht, daß die Unterschiede der Entwicklung in bezug auf Sozialleistungen fast beseitigt worden seien (mit Ausnahme von Nagaland und Kashmir), so daß der Verteilungsschlüssel zu 90% auf der Basis der Bevölkerungszahl und nur zu 10% auf der Grundlage von „besonderen Bedürfnissen“ beruhen sollte. Selbstverständlich bestritt Kashmir diese Ansicht und befürwortete größere Rücksichtnahme auf die relative Rückständigkeit einzelner Staaten. Ebenso selbstverständlich wurde diese Ansicht von dem Zwergstaat Pondicherry unterstützt. Mysore vertrat die Ansicht, daß die Verteilung zentraler Gelder auf Grund von „Bedürfnissen und Kapazität sowie dem Verdienst“ der Staaten vorgenommen werden sollte, während Maharashtra die **ad hoc** Konsultation mit der

<sup>4</sup> National Development Council (NDC).

<sup>5</sup> Government of Kerala, Alternate Policies for the Fourth Five Year Plan, Economics Division, State Planning Board, Kerala, Trivandrum 1969.

jeweiligen Staatenregierung vorzog. Assam gab zu bedenken, daß die Grenzgebiete besondere Probleme haben, deren Vernachlässigung zu „ernsten Komplikationen“ führen könnte.

Während die Planungskommission also früher die einzelstaatlichen Interessen gegeneinander ausspielen konnte, mußte sie sich nun festlegen lassen. Die nach langem Hin und Her im April 1969 beschlossene Lösung sieht den folgenden Verteilungsschlüssel für die zentral verwalteten Gelder vor:

- 60% auf der Grundlage der Bevölkerung der einzelnen Staaten;
- 10% auf der Grundlage des Prokopfeinkommens, soweit es unter dem nationalen Durchschnitt liegt;
- 10% auf der Grundlage des Verhältnisses von Steueraufkommen zu Prokopfeinkommen;
- 10% auf der Basis der zentralen Verpflichtungen bezüglich der größeren fortlaufenden Bewässerungs- und Energieprojekte;
- 10% für Sonderprojekte.

Der Dispositionsspielraum der Planungskommission ist somit auf die letzten 10% zusammenschmolzen. Falls sich die Zentralregierung bei der Zweckbindung innerhalb der Staatenetats nach wie vor nicht durchsetzen kann, hat die nationale Entwicklungsplanung durch die Planungskommission kaum noch einen Sinn.

Der Verteilungsschlüssel selbst hat inzwischen noch eine Verfeinerung erfahren, der sich die relativ rückständigen Staaten nicht widersetzen konnten. Unter Hinweis darauf, daß es auch in den weiterentwickelten Staaten rückständige Gebiete gibt, die unter dem nationalen Durchschnitt liegen, haben die stärkeren Staaten Ende September 1969 durchsetzen können, daß die für die rückständigen Gebiete vorgesehenen 10% im Verteilungsschlüssel nicht einzelnen als rückständig angesehenen Staaten, sondern den Gebieten selbst zugute kommen sollen. Demzufolge soll jeder Staat, dessen Prokopfeinkommen unter dem nationalen Durchschnitt liegt, zwei, und jeder andere Staat **einen** rückständigen Distrikt zur besonderen Förderung aussuchen. Auf diese Weise partizipieren auch die fortschrittlichen Staaten am Kuchen, der für die Schwächeren vorgesehen war.

Zum Hintergrund des Vierten Fünfjahresplans gehört auch das Scheitern des Dritten, der die Rechnungsjahre 1961–62 bis 1965–66 (jeweils vom 1. April an gerechnet) umfaßte. Während die ersten beiden Pläne noch als relativ erfolgreich gelten können, brachte der Dritte nach fünf Jahren nur einen geringen Zuwachs des National Einkommens und einen leichten Rückgang des Prokopfeinkommens. Obwohl die Entwicklungsausgaben mit Rs. 863 Mrd. erheblich über dem Ansatz von Rs. 750 Mrd. lagen, wurden sie durch den allgemeinen Preisanstieg am Ende der Periode weitgehend neutralisiert. Die Planungskommission gibt zu, daß die in realen Einheiten ausgedrückte Entwicklung in vielen Sektoren viel langsamer war als erwartet. Ein detaillierteres Bild erhält man jedoch erst aus der jährlichen Entwicklung einzelner Größen im Ablauf des Dritten Fünfjahresplans. Das Wachstum des Volkseinkommens lag nur um die Hälfte der geplanten 5% pro Jahr. Nach dem relativ schlechten Anfang der ersten beiden Jahre (2,5% und 1,7%) trat ein Aufschwung im dritten und vierten ein (4,9% bzw. 7,6%). Im letzten Planjahr gab es aber einen ernsten Rückschlag, und es mußte ein Rückgang des Volkseinkommens um 4,2% verzeichnet

werden. Besonders interessant ist die Tatsache, daß die landwirtschaftliche Erzeugung keinen Anstieg verzeichnete — sieht man von dem Jahr 1964—65 ab —, so daß die erheblichen Importe von Nahrungsmitteln fortgesetzt werden mußten. Im Jahre 1965—66 trat auf Grund des schlechten Monsuns eine Dürre auf, die als gravierendste des Jahrhunderts angesehen wird. Zu einem großen Teil muß die mangelhafte Entwicklung deshalb dem Agrarsektor angelastet werden.

#### Volkseinkommen zu konstanten Preisen des Jahres 1960/61 in Mrd. Rs.

Sektor	1960—61	1961—62	1962—63	1963—64	1964—65	1965—66 (vorläufig)
Landwirtschaft und dazugehörige Gebiete	689	690	676	697	746	639
Bergbau, Industrie, usw.	260	272	283	301	319	334
Handel, Transport und Kommunikation	234	242	251	264	289	291
Andere Dienstleistungen	236	252	272	293	320	341
Nettosozialprodukt zu Faktorkosten	1419	1456	1482	1555	1674	1605
Volkseinkommen	1414	1449	1474	1546	1663	1593
Prokopfeinkommen (Rs.)	326	326	323	331	348	325

Quelle: Government of India, Planning Commission, Fourth Five Year Plan, A Draft Outline, New Delhi 1966, p. 3.

Hinzu kommt jedoch die Tatsache, daß die kriegerischen Auseinandersetzungen mit China im Jahre 1962 und mit Pakistan im Sommer 1965 einerseits die Ressourcen von dem Entwicklungsbereich in den der Verteidigung lenkten und andererseits zu den bereits erwähnten Preissteigerungen beitrugen. Die außenwirtschaftliche Lage verschlechterte sich daraufhin durch Importüberschüsse und ein rückläufiges reales Austauschverhältnis (Terms of Trade) sowie durch die Zurückstellung von bereits zugesagten Entwicklungshilfen im letzten Planjahr. Eine Abwertung der Rupie gegenüber den harten Währungen erschien unvermeidlich, und sie wurde auch im Juni 1966 (um 36,5%) vorgenommen. Wie zu erwarten, führte sie zu weiteren Preissteigerungen im Inland, und es gelang nicht, den Export in erhofftem Maße anzukurbeln. Die Wirtschaft geriet in eine deutliche Rezession, die Abwertung wurde von verschiedenen Seiten (da die gewünschten Erfolge ausblieben) scharf kritisiert, und es wurde eine Reorganisation der Planungskommission verlangt. Diese wurde dann auch durch die Entlassung des Planungsministers und Chefs der Planungskommission, Ashoka Mehta, eingeleitet und durch die Berufung von Professor D. R. Gadgil, den ehemaligen Leiter des renommierten Gokhale Institute, Poona, im Herbst 1967 vorläufig abgeschlossen.

Drei schlechte Erntejahre und zwei Kriege sind an der wirtschaftlichen Entwicklung nicht spurlos vorbeigegangen. Der Vierte Fünfjahresplan, der seit 1962 in Vorbereitung war, konnte im Verlauf seiner Fertigstellung diese Auswirkungen jedoch nicht ausreichend einkalkulieren, so daß der im August 1966 publizierte Umrißentwurf (Draft Outline) bereits bei seinem Erscheinen überholt war. Der Planungs-

prozeß geriet ins Stocken, und seitdem ist Indien ohne Fünfjahresplan. Es wurden jeweils Jahrespläne (1966–67, 1968–69 und 1969–70) aufgestellt, die die indischen Kommentatoren zu dem Ausdruck „Planungsurlaub“ (Plan Holiday) veranlaßt haben.

## II. Die Entwicklung des Vierten Fünfjahresplans

Die wechselhaften Bemühungen um den Vierten Fünfjahresplan müssen vor dem geschilderten Hintergrund gesehen werden. Die nun folgende kurze Beschreibung der Entwicklungstätigkeit seit 1962 mag die Schwierigkeiten, die die Wechselfälle der Realität für die Planformulierung haben, erleuchten.

Die ersten Vorbereitungen begannen im Mai 1962 mit einem Treffen der „Permanent Secretaries“, jener Beamten, die direkt unter den Mitgliedern der Planungskommission rangieren. Gleichzeitig begann die Abteilung für Perspektivplanung (Perspective Planning Division) eine Untersuchung über die langfristige Entwicklung, ähnlich wie bei den Rahmenplänen von Mahalanobis<sup>6</sup> und Pitambar Pant<sup>7</sup>, die die früheren Fünfjahrespläne konzeptionsmäßig bestimmt hatten. Die ersten Arbeitsgruppen für Stahl, Kohle, Energie, Düngemittel, Transport usw. wurden etwa zur gleichen Zeit gebildet.

Im Herbst lag bereits der Perspektivplan vor<sup>8</sup>, der eine Investition von Rs. 243 Mrd., davon Rs. 164 Mrd. im öffentlichen Bereich, vorsah. Diese Größenordnungen dienten als Indikation für die Arbeitsgruppen, die vorläufige Berichte über tentative Planziele im Dezember 1962 und endgültige Vorlagen im März 1964 zu erarbeiten hatten. Im Juli 1963 begann die Planungskommission eine Reihe von Sitzungen, um die Ziele und Maßnahmen des Planes zu beraten, und im September des gleichen Jahres wurden die Staatenregierungen aufgefordert, eigene Arbeitsgruppen für die Staatenpläne zu bilden. Im November 1963 wurde der Nationale Entwicklungsrat über die bereits getroffenen Maßnahmen informiert.

Die Abteilung für Perspektivplanung hatte indessen ihre Arbeit fortgesetzt und brachte im April 1964 ein weiteres Dokument heraus<sup>9</sup>. Um den ärmsten Schichten der Bevölkerung im Monat Rs. 20 (DM 10,—) pro Kopf im Jahre 1975–76 zu gewährleisten, wurde die anzustrebende Wachstumsrate auf 7% p.a. erhöht — „ein keineswegs unerreichbares Ziel“. Daraufhin trat die Planungskommission zu einer „vollen“<sup>10</sup> Sitzung zusammen, um den Plan zu diskutieren. Ende September 1964 legte die Planungskommission — nach Besprechungen mit einzelnen Ministerien — dem Kabinett ein Papier über Umfang und Struktur der Investitionen im Vierten Fünfjahresplan<sup>11</sup> vor, und im Oktober erschien das Entwurfsmemorandum<sup>12</sup> mit einer

<sup>6</sup> P. C. Mahalanobis, Draft Recommendations for the Formulation of the Second Five Year Plan 1956–61, Planning Commission, New Delhi 1955.

<sup>7</sup> Pitambar Pant, Dimensional Hypotheses concerning the Third Five Year Plan, Planning Commission, New Delhi 1958.

<sup>8</sup> Perspective of Development, 1961–76, Implications of Planning for a Minimum Level of Living, Planning Commission, New Delhi 1962.

<sup>9</sup> Notes on Perspective of Development — India: 1960–61 to 1975–76.

<sup>10</sup> Einige Minister sind ex officio Mitglieder der Planungskommission. Sie sind bei „vollen“ Sitzungen anwesend.

<sup>11</sup> Size and Pattern of Investment in the Fourth Five Year Plan.

<sup>12</sup> Draft Memorandum of the Fourth Five Year Plan.

Investitionssumme von Rs. 215–225 Mrd. Dieses Memorandum wurde dem Kabinett, dem Beratungskomitee für die Wirtschaftspolitik<sup>13</sup> und dem Nationalen Entwicklungsrat vorgelegt. Der NER bildete Unterausschüsse, um den Plan von verschiedenen Gesichtspunkten aus näher zu durchleuchten, und nach der Annahme des Entwurfsmemorandums wurden die Staaten aufgefordert, eigene Memoranden vorzulegen. Ein vorläufige Aufteilung der Entwicklungsausgaben zwischen den Staaten sowie zwischen einzelnen Wirtschaftssektoren mit einer oberen Ausgabengrenze von der doppelten Höhe des Dritten Fünfjahresplans diente als Richtlinie dafür.

Diese Arbeiten sowie weitere Sitzungen der Planungskommission wurden bis 1965 fortgesetzt. Im Sommer 1965 wurden die Vorschläge des Entwurfsmemorandums im Lichte der Ergänzungen der Ministerien, Staaten, des NER usw. revidiert. Zu dieser Zeit waren bereits erhebliche Lücken in der Erfüllung des Dritten Fünfjahresplans sichtbar, so daß ein revidierter Plan mit einem Umfang von Rs. 215 Mrd. angenommen wurde<sup>14</sup>. Die Vorlage dieses Dokuments im NER fiel im September 1965 mit dem Ausbruch des Krieges mit Pakistan zusammen und mit der Einstellung der Entwicklungshilfe. Der Vorsitzende der Planungskommission, Premierminister Lal Bahadur Shastri, wurde vom NER kurzerhand aufgefordert, den Plan nach Bedarf abzuändern, um der neuen Lage gerecht zu werden und um die Sicherheit und die langfristigen Interessen der Nationen zu wahren.

Die Planungskommission, aufgefordert, die Belange der Entwicklung und der Verteidigung zu kombinieren, sah sich nun in die Lage versetzt, die Vorbereitung des Plans praktisch völlig neu zu beginnen. Es wurde beschlossen, den Einjahresplan 1966–67 zwischenzuschieben. Die Ministerien und Staatenregierungen wurden aufgefordert, äußerste Sparsamkeit zu üben und das Maximum an Ressourcen zu mobilisieren und besonderes Gewicht auf schnell ausreifende Programme zu legen, um die landwirtschaftliche und industrielle Produktion zu erhöhen. Die Ausnutzung vorhandener Kapazitäten sollte Vorrang vor der Erstellung neuer haben. Am 7. April 1966 wurde der Jahresplan mit einem Umfang von rund Rs. 20 Mrd. dem Parlament zugeführt.

Im August des gleichen Jahres wurde schließlich der Umrißentwurf des Vierten Fünfjahresplans<sup>15</sup> fertiggestellt, nachdem die bereits erwähnte Abwertung durch die Veränderung der wirtschaftlichen Lage eine weitere Verzögerung verursacht hatte. Er sah einen Investitionsumfang von Rs. 237 Mrd. vor, zu 1966 Preisen (nach der Abwertung).

Im September 1967, also nach den mit Spannung erwarteten Wahlen, wurde die Planungskommission umgebildet. Nach einer sorgfältigen Prüfung stellte die Kommission fest, daß viele der Annahmen und Voranschläge des Umrißentwurfs überholt waren. Es wurde daher beschlossen, den Planungsprozeß neu zu beginnen und den Vierten Fünfjahresplan im Jahr 1969–70 anzusetzen. An diesem Entschluß wirkte der neue Stellvertretende Vorsitzende der Planungskommission, Professor Dr. D. R. Gadgil, maßgebend mit, da er sich nicht durch den Plan seines Vorgängers Ashoke Mehta binden lassen wollte. Der Entschluß einer Planverschiebung wurde im Dezember 1967 vom NER akzeptiert.

<sup>13</sup> Advisory Committee on Economic Policy.

<sup>14</sup> Fourth Five Year Plan – Resources, Outlays and Programmes, Planning Commission, New Delhi 1965.

<sup>15</sup> Fourth Five Year Plan, A Draft Outline, op. cit.

Im Mai 1968 brachte die Kommission den Ansatz zum Vierten Fünfjahresplan<sup>16</sup> heraus, der mit rund 38 Seiten zu ihren dünnsten Dokumenten gehören dürfte. Er sah eine 5- bis 6<sup>0</sup>/<sub>10</sub>ige Wachstumsrate, die Senkung der Entwicklungshilfe um die Hälfte und eine jährliche Erhöhung der Exporte von 7<sup>0</sup>/<sub>10</sub> vor. Der Sinn dieses Dokumentes wird von seinen Verfassern als die „Bitte um Richtlinien“ an den Nationalen Entwicklungsrat beschrieben<sup>17</sup>. Dies ist insofern von Bedeutung, als die erste Funktion des NER nunmehr in der „Vorschrift von Richtlinien für die Planformulierung, einschließlich der Abschätzung der Ressourcen für den Plan“ liegt.

Nach harten Diskussionen im NER sowie mit den Parteien, Vertretern der Industrie, der Landwirtschaft und anderen organisierten und nichtorganisierten Gruppen wurde im März, nur zwei Wochen vor Beginn der Planperiode, der Planentwurf<sup>18</sup> vom Kabinett Indira Gandhis angenommen und am 20. April dem NER vorgelegt. Erstmals mit Gegenstimmen (Kerala, West Bengalen und Delhi) angenommen, wurde er dem Parlament vorgelegt, das die Zustimmung zum Plan am 13. Mai verweigerte. Für 1969–70 besteht wiederum ein Einjahresplan, der aber an die Vorschläge des Planentwurfs angelehnt ist. Gegenwärtig (Dezember 1969) wird die Vorlage einer neuen, von der Planungskommission überarbeiteten Version des Plans erwartet.

### III. Der Vierte Fünfjahresplan im Entwurf

In Ermangelung des endgültigen Plandokuments müssen wir uns hier an den Entwurf halten, der in der Überarbeitung nur marginale Änderungen der Substanz (von den Formulierungen abgesehen) erfahren dürfte. Der Planumfang beträgt Rs. 244 Mrd., wovon Rs. 144 Mrd. auf den staatlichen Sektor entfallen. Rs. 123 Mrd. davon sind für Neuinvestitionen vorgesehen und Rs. 21 Mrd. für laufende Ausgaben. Die Investitionen im privaten Sektor sind mit Rs. 100 Mrd. angesetzt worden. Im staatlichen Bereich unterscheidet man die von der Zentralregierung vorgenommenen Programme, die zentral unterstützten Programme, und die Programme der Staaten sowie die der Unionsgebiete. Die Aufteilung ist folgendermaßen vorgesehen:

Zentrale Programme	Rs. 72 Mrd.
Zentral unterstützte Programme	Rs. 7 Mrd.
Staaten	Rs. 61 Mrd.
Unionsgebiete	Rs. 4 Mrd.
	<u>Rs. 144 Mrd.</u>

Zentral unterstützte Programme sind solche, die als Demonstrationen oder Musterprojekte gelten, die überregional oder von innerstaatlichem Charakter sind, die nicht regional aufgeteilt werden können, oder die eine Bedeutung für ganz Indien haben.

Die durchschnittliche Wachstumsrate während des Plans ist auf 5<sup>1</sup>/<sub>2</sub><sup>0</sup>/<sub>10</sub> p.a. angesetzt, was zu einer Erhöhung des Prokopfeinkommens von 3<sup>0</sup>/<sub>10</sub> führen soll. Um diese Ziele

<sup>16</sup> Approach to the Fourth Five Year Plan.

<sup>17</sup> „The main purpose of this paper on the Approach to the Plan is to seek guidelines from the Council.“

<sup>18</sup> Fourth Five Year Plan 1969–74 – Draft.



zu erreichen, muß die interne Sparquote von etwa 8% im Jahr 1967–68 auf 12,6% am Ende des Plans gesteigert werden. Gleichzeitig soll das Volumen der empfangenen Entwicklungshilfe auf die Hälfte gesenkt werden.

Das Schlagwort des Plans ist „Wachstum mit Stabilität“. Die häufigste Ursache der Instabilität ist die Landwirtschaft, deren Produktionsschwankungen das Sozialprodukt unmittelbar beeinflussen. Um die in den vergangenen Jahren durch die Wechselfälle der Witterung hervorgerufenen Schwankungen von Erzeugung und Preisen im Agrarbereich abzumildern, sieht der Plan die Schaffung von Lagerbeständen vor, die eine Stabilisierung gestatten. Auch im Zusammenhang mit dem privaten Sparaufkommen wird die Notwendigkeit der Preisstabilität anerkannt. Die vorgesehenen Programme und Projekte sollen aus verschiedenen Quellen finanziert werden. Die fiskalischen Quellen von Rs. 108 Mrd. enthalten neben den Steuern in Höhe von Rs. 24 Mrd. auch die Profite staatlicher Unternehmen (Rs. 17 Mrd.) und Staatsanleihen (Rs. 12 Mrd.). Auslandshilfe wird mit Rs. 25 Mrd. angesetzt. Diese Etatmittel werden durch Defizitfinanzierung in Höhe von Rs. 8,5 Mrd. sowie durch einen in indischen Plänen üblichen Posten „zusätzliche Ressourcenmobilisierung“ von Rs. 27 Mrd. ergänzt. Dieser stellt die Lücke zwischen Zielen und Mitteln dar, die in Höhe von Rs. 16 Mrd. durch die Zentralregierung und von Rs. 11 Mrd. durch die Staaten geschlossen werden muß, soll der Plan im vorgesehenen Umfang finanziert werden. Die einzigen Maßnahmen, die zur Schließung der Lücke führen sollen, sind „effiziente und rentable Operation der staatlichen Unternehmen, eine wirksamere Kampagne für kleine Ersparnisse, insbesondere in ländlichen Gegenden, und zusätzliche Besteuerung, besonders von Agrareinkommen und städtischen Bodenwerten“. Zwar werden eine Reihe ausführlicherer Vorschläge gemacht, aber sie sind weder spezifisch noch präzise genug, um eine Abwägung ihrer Erfolgchancen zu gestatten. Zudem sind sie eher als Möglichkeiten, deren nähere Untersuchung sich lohnen dürfte, denn als konkrete Vorhaben dargestellt.

Was die privaten Investitionen betrifft, so ist die Prognostizierung ihrer Finanzierung noch schwieriger als im staatlichen Bereich. Der Ansatz von Rs. 139 Mrd. scheint sich auf nichts anderes zu stützen als auf die runde Summe von Rs. 100 Mrd., die nach Abzug des in den staatlichen Bereich fließenden Betrags von Rs. 39 Mrd. für die privaten Investitionen verbleibt.

#### IV. Einige kritische Anmerkungen

Mit diesen Bemerkungen sind wir bereits von der Darstellung des Plans zu seiner Kritik übergegangen. So wie eine vollständigere Darstellung des Plans auf seine endgültige Veröffentlichung warten muß, so muß auch unsere Kritik verhalten bleiben, bis Genaueres feststeht. In großen Zügen ist jedoch bereits seit der Veröffentlichung von Gadgils Ansatz zum Vierten Fünfjahresplan der grobe Umriß des Plans zu erkennen.

Kein Zweifel kann darüber bestehen, daß die Ziele des Plans wünschenswert sind. Die Meinung wird auch viel Zustimmung finden, daß jedes Ziel für sich genommen erreichbar ist. Fraglich dagegen ist die simultane Realisierung der Einzelziele. Wachstum von 5,5% p.a., Unabhängigkeit vom Ausland und größere soziale Gerechtigkeit schließen sich unter den Bedingungen einer normal verlaufenden Entwicklung

aus. Sie sind nur dann zu erreichen, wenn die Sparquote 12% erreicht und die Exporte um 7% jährlich zunehmen, Konstellationen, die in Indien in der Vergangenheit noch nie erreicht wurden. Um eine begründete Hoffnung zu hegen, daß sie morgen erreicht werden, müßten wirksame Maßnahmen präzise angegeben werden können. Die bisherigen Entwürfe lassen sie vermissen. Die Forderung nach größerer Effizienz in staatlichen Betrieben wirkt lächerlich angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit bis in die Gegenwart hinein.

Gadgil's Antwort auf diesen Entwurf ist, daß die im Plan formulierten Einzelziele derart miteinander verbunden sind, daß sie nur simultan oder überhaupt nicht erreicht werden können. Er gab zu, daß sie nicht unbedingt erreichbar (feasible) seien, da sie eine besondere Anstrengung erfordern. Es sei nicht die Funktion der Planungskommission, leichte Aufgaben zu stellen, sondern einen Ansporn für die Führungskräfte der Nation zu bieten<sup>19</sup>.

Die Vorstellung miteinander verknüpfter Ziele mag für Detailbereiche und intersektorale Zusammenhänge des Plans gelten. Für die angeführten Ziele gilt sie sicherlich nicht. Auch fragt sich, inwieweit der Ansatz hoher Ziele als Ansporn für zusätzliche Anstrengungen durch früheren Mißbrauch als Instrument der selbstbestätigenden Planung bereits so abgenützt ist, daß er nur die Frustration wiederholter Fehlschläge bewirkt. Dieser Zustand ist schon lange erreicht, und man muß sich fragen, wer überhaupt noch an die Realisierung der vorgegebenen Planziele glaubt<sup>20</sup>. Die Planer offenbar nicht, und die Bevölkerung erst recht nicht. Die Presse ist — bis auf das von der Planungskommission herausgegebene Blatt *Yojana* — diesmal auch skeptisch, und die Privatwirtschaft kritisiert den Plan sowieso. Bleiben nur noch die in der Regierungspartei in Delhi sitzenden Politiker, deren Glaube an die Zukunft oft die einzige Entschuldigung zum Verbleiben im Amt sein dürfte.

Es läßt sich jedoch gegen die Kritik an der „credibility gap“ der Planung einwenden, daß sie nicht ohne Erfolg gewesen ist, wenn man von Naturkatastrophen und Kriegen absieht. Indiens Volkseinkommen stieg zwischen 1950—1951, dem ersten Jahr der Planung, und 1964—1965 um 69% bzw. um 3,8% p.a. Die Wachstumsrate des ersten Plans war 3,4%, die des zweiten 4%, und die des dritten — sieht man einmal von dem schlechten letzten Jahr ab — sogar 4,2%. Obwohl das Volkseinkommen (insbesondere, wenn man das Bevölkerungswachstum vernachlässigt) kein ausreichender Indikator der wirtschaftlichen Entwicklung ist, widerlegen diese Zahlen die Ansicht, daß die indische Wirtschaft stagniert. Sicherlich ist das Erreichte noch ungenügend im Vergleich zum Erhofften. Aber dabei sollte man nicht vergessen, daß die Wirtschaft, die seit Jahrzehnten vor der Planung ein Wachstum von kaum 1% p.a. verzeichnete, seit 1950—1951 mit der dreifachen Geschwindigkeit wächst. Im Bereich der Landwirtschaft ist die durchschnittliche Wachstumsrate ebenfalls 3% p.a., im Vergleich zu weniger als 0,5% in den Jahren vor der Planung<sup>21</sup>. Selbstverständlich ist es heute leicht, Kritik zu üben und auf Fehler hinzuweisen, die ein noch schnelleres Wirtschaftswachstum verhindert haben. Aber die gelegentlich vernommene, oft

<sup>19</sup> Privates Gespräch mit dem Autor, siehe auch Sarva Seva Sangh Newsletter, September 1968, pp. 16—18.

<sup>20</sup> Siehe hierzu meine frühere Arbeit: *Bureaucracy and the Implementation of Economic Plans in India*, *Indian Journal of Public Administration*, 1966, Vol. XIII, No. 1, pp. 32—42.

<sup>21</sup> Fourth Five Year Plan, A Draft Outline, Government of India, Planning Commission, pp. 7—8.

schadenfrohe Ansicht, die demokratische Planung in Indien habe völlig versagt, ist offensichtlich unhaltbar.

Der Entwicklung der indischen Wirtschaft kann man recht zuversichtlich entgegensehen. Größere Sorgen müssen die wachsenden Disparitäten zwischen den von der Entwicklung begünstigten und den zurückgebliebenen Schichten der Bevölkerung bereiten. Die Ansicht wird häufig — insbesondere von ausländischen Experten — geäußert, daß die zunehmende Ungleichheit des Einkommens, der Startchancen sowie der regionalen Entwicklung notwendige — und daher hinzunehmende — Begleiterscheinung des Wirtschaftswachstums seien, deren Beseitigung entwicklungshemmend wäre. Diese Ansicht enthält viel Wahrheit, jedoch nicht die letzte. Die Wahl zwischen Entwicklung und sozialer Gerechtigkeit ist nicht eine einfache zweipolige Entscheidung, sondern bietet eine Skala von Möglichkeiten. Wieviel Wachstum soll man für einen gegebenen Zuwachs an Gerechtigkeit opfern, wieviel soziale Ungerechtigkeit soll man in Kauf nehmen, um das Wachstum zu erhöhen? Die Ansicht, eine im Plan enthaltene Rupie könne nur für das eine oder andere Ziel eingesetzt werden, ist unrichtig. Es gibt Projekte, z. B. in rückständigen Gebieten, die beiden Zielen dienen, ohne allerdings wachstumsmaximierend zu sein.

Die indischen Planer haben das Problem gesehen, jedoch nicht lösen können. Das Grundziel des Plans ist „eine schnelle Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung, durch Maßnahmen, die auch Gleichheit und soziale Gerechtigkeit fördern“<sup>22</sup>. Das Dilemma, die Zielsetzungen unter einen Hut bringen zu müssen, wird ebenfalls anerkannt, und viele Worte werden den Benachteiligten gewidmet. Diese entstammen jedoch alle dem Vokabular des verbalen Achselzuckens, das die Planungskommission so gut beherrscht: „Adequate measures“ und „special efforts“ werden vorgeschlagen. Die Grundeinstellung kommt jedoch in dem Satz zum Ausdruck: „Das Bemühen um den gewünschten schnellen Produktionsanstieg erfordert oft die Konzentration der Anstrengungen in Gebieten und in Klassen der Bevölkerung, die bereits die Fähigkeit haben, auf Wachstumsmöglichkeiten zu reagieren.“ Investitionen in den Gebieten also, die bereits eine Infrastruktur aufweisen (wie Bewässerungsmöglichkeiten), statt die Infrastruktur zu verbreiten.

Die indische Wirtschaft wird wachsen. Mit ihr jedoch auch die Disparitäten und die Unzufriedenheit.

<sup>22</sup> Fourth Five Year Plan 1969—74, Draft, p. 4.