

Die Flexibilität der Entwicklungsplanung

MANFRED NITSCH

I. Entwicklungsplanung in den sechziger Jahren: Von der Euphorie zur Krise?

Die erste Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen begann mit einem Planungs-Boom, der dazu führte, daß es um die Mitte der sechziger Jahre nur wenige Länder auf der Welt gab, die keine lang- oder mittelfristigen Pläne aufgestellt hatten. Gegen Ende der Dekade geht jedoch nun das Wort von der „Planungskrise“ um. Eine Konferenz an der Universität von Sussex in England stand im Juli 1969 unter diesem Thema: „The Crisis in Planning“. Dort formulierte Albert Waterston, einer der führenden Weltbank-Experten für Entwicklungsplanung, in seinem vielbeachteten Referat das Grundproblem folgendermaßen:

„Die Erfahrung der vergangenen Dekade zeigt, daß die herkömmliche Planung unvereinbar ist mit den gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen in den meisten Ländern mit niedrigem Einkommen; und zwar deswegen, weil bei diesem Planungsansatz stillschweigend die Annahme gemacht wird, daß der unvermeidbare Wandel innerhalb einer im ganzen stabilen Ordnung vor sich geht.

In Wirklichkeit sind jedoch plötzliche, häufig unvorhersehbare und große Veränderungen in den politischen und wirtschaftlichen Bedingungen der Länder, besonders in der weniger entwickelten Welt, kennzeichnend für die moderne Zeit geworden.“¹

In Indien diagnostiziert Rieger eine „Planungskrise“ aufgrund weiterer Symptome: Schwächung der Zentralregierung, Einengung des Dispositionsspielraums der Planungskommission und Zielkonflikt zwischen Wachstum und Verteilung; außerdem konstatiert er eine „Glaubwürdigkeitslücke“, die das ganze Unterfangen von „Planung“ in Zweifel zieht².

Damit stehen heute bei der Entwicklungsplanung die Erstarrungserscheinungen und die Fähigkeit zur Anpassung an unvorhergesehene, sprunghafte Veränderungen im Mittelpunkt der Diskussion. Wenn die Planung sich nicht in der Erstellung irrelevanter dickleibiger Pläne erschöpfen soll, muß nach Methoden zur Gewährleistung der Flexibilität der Entwicklungsplanung in der Praxis gesucht werden³.

¹ Waterston, A.: An Operational Approach to Development Planning. In: Finance and Development, Bd. 6, Nr. 4 (1969), S. 38–42, hier S. 38; und in: International Development Review, Bd. 11, Nr. 3 (1969), S. 6–12 (jeweils unterschiedlich gekürzte Fassungen des Referats).

² Vgl. Rieger, H. C.: Die indische Planungskrise – Anmerkungen zum Vierten Fünfjahresplan. In: Internationales Asienforum, Bd. 1, Nr. 1 (1970), S. 39–49; vgl. auch Streeten, P., und Lipton, M. eds.: The Crisis of Indian Planning. Economic Policy in the 1960s. London: Oxford University Press, 1968.

³ Vgl. zu einer ausführlicheren Darstellung der folgenden Überlegungen Nitsch, M.: Die Gewährleistung der Flexibilität der Entwicklungsplanung, Diss. München 1968.

Bei der Untersuchung dieser Eigenschaft von Planung muß von einem weiten Planungs-begriff ausgegangen werden — eine für andere Zwecke durchaus sinnvolle Beschränkung der Definition auf „Entscheidungsvorbereitung“⁴ würde nur die Spitze des Planungs-„Eisbergs“⁵ sichtbar machen und den Zusammenhang zwischen Planungsprozeß und politischem Prozeß⁶ im dunkeln lassen.

II. Ein allgemeines Planungsmodell

Die Minimalvoraussetzungen dafür, daß der Begriff „Planung“ verwendet werden kann, sind:

1. Das Vorhandensein eines Subjekts, das das Verhalten eines Objekts beeinflussen kann;
2. Das Vorhandensein einer Vorstellung des Subjekts von einem erwünschten Zustand des Objekts;
3. Ein auf diese Vorstellung gerichteter Verhaltensentwurf des Subjekts gegenüber dem Objekt⁷.

Für die eingehendere Untersuchung staatlicher Entwicklungsplanung lassen sich nun vier komplementäre Aspekte unterscheiden: Planung als permanenter Entscheidungsprozeß, als Festlegung einer Marschroute, als Netzwerk komplementärer Aktionsprogramme und als organisatorischer Prozeß.

1. Planung als permanenter Entscheidungsprozeß⁸

Bei einer mehrere Aktionsprogramme umfassenden Planung bildet sich aufgrund der angestrebten Ziele, der Beobachtung des Planungsobjekts und des verfügbaren Wissens über die Status-quo-Vorausschau eine Vorstellung über den erwünschten Endzustand. Als Verhaltensentwurf werden Strategien und Aktionsprogramme entwickelt; dabei wird eine Ex-ante-Revision erforderlich sein, in deren Verlauf auch die Zielgewichtung und der zunächst ins Auge gefaßte Endzustand

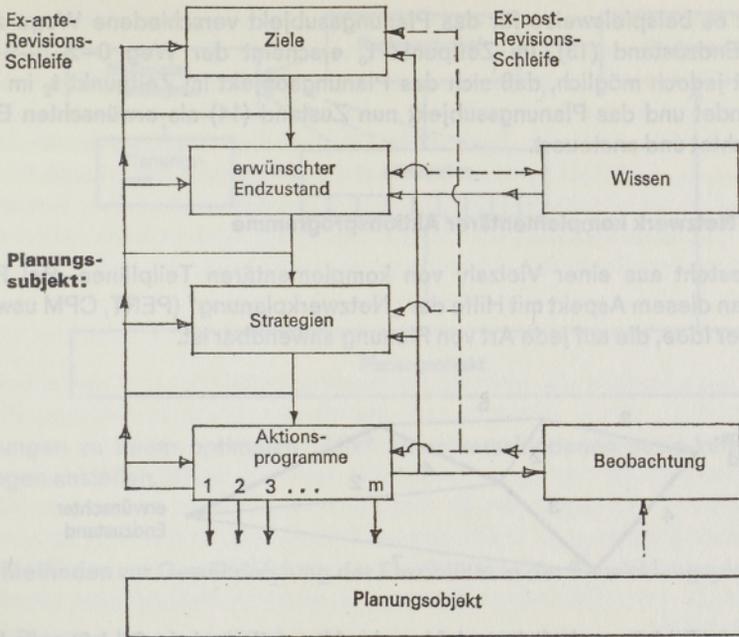
⁴ Vgl. z.B. Vente, R. E.: Planung wozu? Versuch einer Beantwortung von Fragen nach einem zweckmäßigen Begriff, möglichen Verwendungen und inhärenten Problemen der volkswirtschaftlichen Planung anhand einer Überprüfung der Einsatzmöglichkeiten und Leistungsgrenzen von Planungstechniken. Baden-Baden: Nomos, 1969.

⁵ Myrdal, G.: Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations. New York: Pantheon, 1968, S. 2026 ff.

⁶ Vgl. Dahl, R. A., und Lindblom, C. E.: Politics, Economics, and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes. New York: Harper & Brothers, 1953; und Möller, H.: Staatliche Wirtschaftsplanung in der Wettbewerbswirtschaft. In: Kloten, N., u. a. (Hrsg.): Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Tübingen: Mohr (Siebeck), 1964, S. 549–571.

⁷ Vgl. Rieger, H. C.: Begriff und Logik der Planung. Versuch einer allgemeinen Grundlegung unter Berücksichtigung informationstheoretischer und kybernetischer Gesichtspunkte. Wiesbaden: Harrassowitz, 1967.

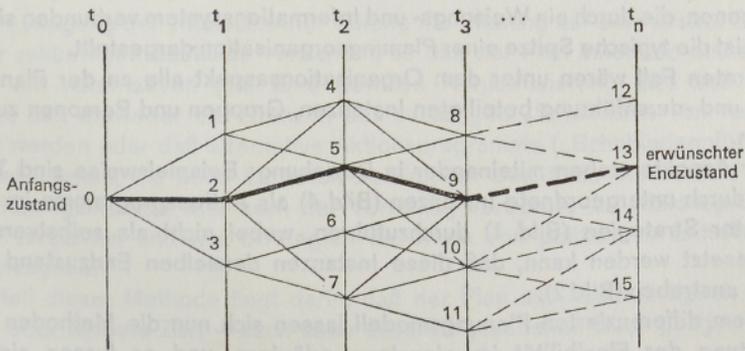
⁸ Vgl. Gäfgen, G.: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung. Tübingen: Mohr (Siebeck), 1963; Greniewski, H.: Kybernetik und Planung. In: Wirtschaftswissenschaft, Bd. 11, Nr. 4 (1963), S. 531–543; Kade, G., Hujer, R., und Ipsen, D.: Kybernetik und Wirtschaftsplanung. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 125, Nr. 1 (1969), S. 17–55.



revidiert werden können. Nachträglich bewirkt die Rückkopplungsinformation über das Verhalten des Planungsobjekts im Verlauf der Ex-post-Revisionschleife eine Verbesserung des Wissens und die Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Ziele, des erwünschten Endzustands, der Strategien und der Aktionsprogramme.

2. Planung als Festlegung einer Marschroute

Bei diesem Aspekt wird von einem „Entscheidungsbaum“ ausgegangen: Mögliche Zustände des Planungsobjekts (Knotenpunkte) zu den Zeitpunkten t_1 bis t_n sind durch Prozesse (Verbindungslinien) verbunden; die von einem Punkt ausgehenden Linien bedeuten **Alternativen**⁹.

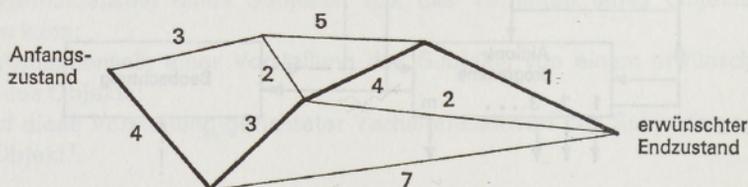


⁹ Vgl. Lindahl, E.: Studies in the Theory of Money and Capital. London: Allen & Unwin, 1939, S. 40–51; Gäfgen, a.a.O., S. 308.

Im Bild 2 gibt es beispielsweise für das Planungssubjekt verschiedene Wege zum erwünschten Endzustand (13). Im Zeitpunkt t_0 erscheint der Weg 0-2-5-9-13 optimal. Es ist jedoch möglich, daß sich das Planungsobjekt im Zeitpunkt t_2 im Zustand (7) befindet und das Planungssubjekt nun Zustand (14) als erwünschten Endzustand betrachtet und ansteuert.

3. Planung als Netzwerk komplementärer Aktionsprogramme

Jeder Plan besteht aus einer Vielzahl von komplementären Teilplänen. Bei Projekten trägt man diesem Aspekt mit Hilfe der „Netzwerkplanung“ (PERT, CPM usw.)¹⁰ Rechnung, einer Idee, die auf jede Art von Planung anwendbar ist.



Das Netzwerk in Bild 3 symbolisiert **nicht** mehr Alternativen (wie Bild 2), sondern die zeitlich gestaffelten, **komplementären Aktionsprogramme**, die notwendig sind, um den erwünschten Endzustand zu erreichen. Die Zahlen bedeuten Zeiteinheiten, und die stark gezeichnete Linie den „kritischen Weg“, den Engpaß, der die Mindestzeit bestimmt, in welcher der Endzustand erreicht werden kann.

Die Synchronisierung von Aktionsprogrammen und die Überwachung des kritischen Weges, der sich durch unvorhergesehene Ereignisse auch ändern kann, sind Aufgabe jedes Planers in der Praxis.

4. Planung als organisatorischer Prozeß

Bei der Entwicklungsplanung handelt es sich nicht um ein einziges „Planungssubjekt“, sondern um eine Vielzahl von Entscheidungs- und Planungsträgern auf mehreren Ebenen, die durch ein Weisungs- und Informationssystem verbunden sind.

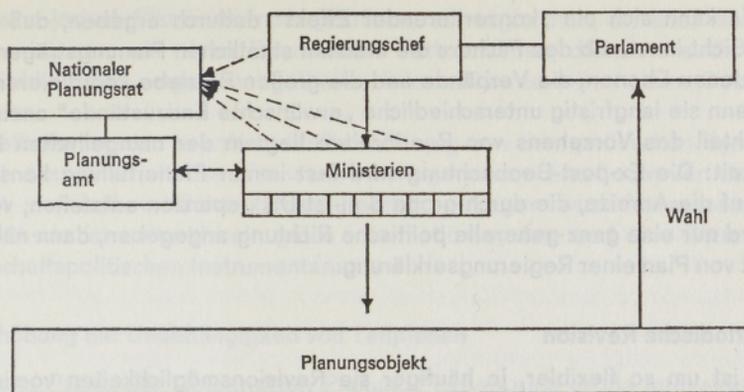
In Bild 4 ist die typische Spitze einer Planungsorganisation dargestellt.

Im konkreten Fall wären unter dem Organisationsaspekt alle an der Planungsaufstellung und -durchführung beteiligten Instanzen, Gruppen und Personen zu berücksichtigen.

Alle vier Aspekte stehen miteinander in Beziehung: Beispielsweise sind Teilpläne (Bild 3) durch untergeordnete Instanzen (Bild 4) als Aktionsprogramme im Rahmen bestimmter Strategien (Bild 1) durchzuführen, wobei nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden kann, daß diese Instanzen denselben Endzustand wie die Zentrale anstreben (Bild 2).

Mit diesem differenzierten Planungsmodell lassen sich nun die Methoden zur Gewährleistung der Flexibilität im einzelnen erläutern, und es lassen sich Über-

¹⁰ Vgl. z. B. Woodgate, H. S.: Planning by Network. London: Business Publications, 1964.



legungen zu ihrem optimalen „Mix“ unter verschiedenen sozio-kulturellen Bedingungen anstellen.

III. Methoden zur Gewährleistung der Flexibilität in der Entwicklungsplanung

Die Planung ist ein politisches Instrument zur Verfolgung von Zielen, und dieses Instrument hat eine mehr oder weniger große Fähigkeit, sich unter Beibehaltung der Ziele an eine veränderte Umwelt anzupassen. Bezeichnet man diese Eigenschaft als „Flexibilität“, dann ist klar, daß sie nicht als Selbstzweck oder gar zu maximierende Größe anzusehen ist, sondern nur insofern interessiert, als es gerade die mangelnde Flexibilität ist, die eine bessere Zielerreichung, nämlich „Entwicklung“, verhindert. Gerade das scheint gemeint zu sein, wenn von der „Planungskrise“ die Rede ist.

Die einzelnen Methoden der flexiblen Planung lassen sich aus dem Planungsmodell ableiten:

1. Das Vorsehen von Bandbreiten

Bei der Festlegung der „Marschroute“ könnte die Planung auf eine exakte Beschreibung der zukünftigen Zustände verzichten, so daß der Plan innerhalb eines ganzen Fächers von Alternativen gilt. Eine gewisse Konkretisierung läßt sich dadurch erreichen, daß entweder die Grenzen des zulässigen „Spielraums“ im voraus abgesteckt werden oder daß alternative Aktionsprogramme („Schubladenpläne“) ausgearbeitet werden, die beim Eintreten bestimmter Umstände verwirklicht werden; in der Planungsliteratur wird auch der Vorschlag vertreten, auf Aktionsprogramme ganz zu verzichten und nur Strategien im Sinne von politischen Entscheidungsregeln anzugeben¹¹.

Der Vorteil dieser Methode liegt darin, daß der Plan an Glaubwürdigkeit gewinnt, wenn er über längere Zeit – auch unter unvorhergesehenen Bedingungen – gültig

¹¹ Vgl. Lewis, W. A.: Development Planning. The Essentials of Economic Policy. London: Allen & Unwin, 1966.

bleibt. Es kann sich ein „konzertierender Effekt“ dadurch ergeben, daß sich auf mittlere Sicht innerhalb des Fächers die meisten staatlichen Planungsträger auf den verschiedenen Ebenen, die Verbände und die großen Betriebe koordinieren lassen, selbst wenn sie langfristig unterschiedliche „erwünschte Endzustände“ anstreben. Der Nachteil des Vorsehens von Bandbreiten liegt in der mangelhaften Kontrollmöglichkeit: Die Ex-post-Beobachtung wird fast immer Planerfüllung konstatieren, so daß auf die Anreize, die durch große Soll-Ist-Diskrepanzen entstehen, verzichtet wird. Wird nur eine ganz generelle politische Richtung angegeben, dann nähert sich diese Art von Plan einer Regierungserklärung.

2. Die periodische Revision

Planung ist um so flexibler, je häufiger sie Revisionsmöglichkeiten vorsieht. Der Zielerreichungseffekt dieser Methode ist jedoch begrenzt; zu häufige Planrevisionen können durchaus einen negativen Entwicklungseffekt haben.

Als Ausweg aus dem Dilemma von Kontinuität und Flexibilität wird häufig der „rollende Plan“ vorgeschlagen¹². Bei diesem Planungsverfahren werden die Pläne jedes Jahr fortgeschrieben und dabei den veränderten Erfordernissen angepaßt. Rollende Pläne haben sich in der Unternehmens- und Stadtplanung bewährt, und sie gelten auch in der militärischen Planung als wichtige Methode zur Gewährleistung der Flexibilität.

In der Entwicklungsplanung stößt das Prinzip des rollenden Plans jedoch auf Schwierigkeiten: Der Arbeitsaufwand ist erheblich; die spezifisch politischen Funktionen des Plans als Propaganda-, Gestaltungs- und Kontrollinstrument werden abgeschwächt; die Glaubwürdigkeit der Planung leidet unter dem Vorbehalt der jährlichen Revision¹³, und notwendige drastische Veränderungen in den politischen Prioritäten, d. h. des als „kritisch“ erachteten Weges, werden mit rollenden Plänen, die Jahr für Jahr marginal geändert werden, nicht vorgenommen werden können. Gerade in parlamentarischen Systemen mit mächtigen Verbänden wird eine langfristige rollende Planung eher auf die Fortschreibung des Status quo als auf Wandel hinauslaufen.

3. Die Erhöhung der Aktionsfähigkeit der zentralen Planungsinstanzen

Die Flexibilität der nationalen Entwicklungsplanung kann durch Vergrößerung der Aktionsfähigkeit der zentralen Planungsinstanzen erhöht werden. Diese Methode beruht auf dem Gedanken, daß der beste strategische Plan nichts nützt, wenn die zentralen Instanzen nicht die ausführenden Instanzen zu einem plankonformen Verhalten anhalten können; was hilft das Aufstellen von Wegweisern, wenn es unmöglich ist, das „Fahrzeug“ an den Kreuzungen entsprechend zu lenken.

Das Bild von dem Planer als dem „Piloten“, der Wirtschaft und Gesellschaft nach dem Willen der verantwortlichen Politiker steuert und dafür die notwendige Aktionsfähigkeit haben muß, ist eine Lieblingsanalogie der „technischen“ Planer¹⁴. In der

¹² Myrdal, a.a.O., S. 1937 ff.

¹³ Vgl. Waterston, A.: *Development Planning. Lessons of Experience*. Baltimore: Johns Hopkins, 1965, S. 140 ff.

¹⁴ Vgl. z. B. Lange, O.: *Entwicklungstendenzen der modernen Wirtschaft und Gesellschaft. Eine sozialistische Analyse*. Wien u. a.: Europa-Verlag, 1964, S. 37 f.

Realität sind jedoch Planer eher mit „Flößern“ zu vergleichen, die zwar hier und da eingreifen können, um einen Baumstamm flottzumachen, die aber auch aus Ungeschicklichkeit und wegen mangelhafter Information zuweilen einen Baumstamm querlegen.

Diese Methode ist also in hohem Maße abhängig von dem politischen System und davon, ob das wirtschaftliche Wachstum vorwiegend vom Staat oder von der Privatwirtschaft und halbstaatlichen Gesellschaften getragen wird. Voraussetzung für diese Methode ist weiterhin ein gutes Informationssystem und eine Beherrschung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums.

4. Die Erhöhung der Unabhängigkeit von Teilplänen

Theorie und Praxis der „integrierten Planung“ haben eine große intellektuelle Anziehungskraft für den Ökonomen, denn nur mit ihrer Hilfe scheint man der „allgemeinen Interdependenz“ wirtschaftlicher Größen gerecht werden zu können. Die technisch-ökonomischen Zusammenhänge sind jedoch meist mehr oder weniger nachgiebig und die zeitlichen Sequenzen der komplementären Teilpläne nicht so zwangsläufig, wie es der Netzwerk-Aspekt für konkrete Projekte suggerieren mag.

So ist es nicht unbedingt notwendig, die Aktionsprogramme auf den Gebieten des Verkehrswesens, der Landwirtschaft und des Bildungswesens integriert zu planen. Man stelle sich vor, in der Bundesrepublik Deutschland, einem Land mit relativ großem allgemeinen Consensus und stabilen Rahmenbedingungen, würden beispielsweise nur der Leber-Plan, der Mansholt-Plan und der Dahrendorf-Plan in einem Paket als „Entwicklungsplan“ dem Parlament zur Verabschiedung vorgelegt. Aus diesem Beispiel wird sofort klar, daß der „erwünschte Endzustand“ im Sinne der ersten drei Aspekte des allgemeinen Planungsmodells sehr verschieden interpretiert werden wird, wenn Planung als organisatorischer Prozeß betrachtet wird: Jedes Ministerium, jede Landesregierung, jeder Verband wird andere „Endzustände“ anstreben.

Damit stellt sich die Frage nach dem „optimalen“ Grad an Dezentralisierung bei der Organisation der Planung. Ein Hilfskriterium bietet das „Gesetz der notwendigen Mannigfaltigkeit“ der Kybernetik: Kein Subsystem des Planungssystems darf unabhängiger sein als das kontrollierte Subsystem des Planungsobjekts¹⁵. Wenn also beispielsweise Energie-, Wasser- und Landwirtschaft in einer Region sehr eng voneinander abhängen, dann sollte auch die Planung integriert erfolgen. Planungen wie die des Indus- und des Mekong-Projekts beruhen auf diesem Prinzip. Für den Grad der Unabhängigkeit von Teilplänen auf nationaler Ebene oder im Verhältnis zwischen Bundesstaat und Einzelstaaten ist die Interdependenz im Planungsobjekt jedoch kein operationales Kriterium. Ausschlaggebend ist hier der Grad an Übereinstimmung in den Zielen. Die Gefahr der integrierten Planung besteht darin, daß sich die herrschenden, häufig in Konflikt stehenden Gruppen gegenseitig unnötig blockieren, daß spontane Aktivität abgewürgt wird und daß sich ein Kartell der herrschenden Gruppen und Industrien gegenüber schwach vertretenen und potentiellen neuen bildet¹⁶.

¹⁵ Vgl. Ashby, W. R.: Design for a Brain. 2. Aufl., London: Chapman & Hall, 1954, S. 185.

¹⁶ Vgl. Möller, a.a.O., S. 567.

IV. Flexible Planung unter verschiedenen sozio-kulturellen Bedingungen

Nach der eingangs erwähnten These zeigt die Erfahrung, daß die herkömmliche Planung zur Regelung von diskontinuierlicher, stürmischer Entwicklung nicht geeignet ist, und zwar aus mehreren Gründen: Erstens wegen der Unmöglichkeit der notwendigen Datenerfassung¹⁷, zweitens wegen der Wechselwirkung von Entwicklung und Herrschaftsstruktur (Planung ist immer ein Instrument der Herrschenden), drittens wegen der existentiellen Bedrohung, als die schon eine bloße Vorausschau stürmischen Wandels von den Betroffenen empfunden wird.

Ein Zitat aus der deutschen Diskussion um den Mansholt-Plan soll das verdeutlichen:

„Und ich wende mich hier besonders auch gegen gewisse Pläne oder Plänemacher. Manche Dinge vollziehen sich in der wirtschaftlichen Entwicklung mehr oder minder reibungslos, auch mehr oder minder schmerzlos, sie vollziehen sich aber in dem Übergang der Generationen.

Aber es ist eine Art Folterung, wenn man bestimmten Bevölkerungsschichten immer vor Augen hält, was ihr Schicksal im Jahre 1975, im Jahre 80 und im Jahre 85 sein wird, weil man sie nämlich dann zu falschen Verhaltensweisen erzieht, weil man sie dann auch zum politischen Radikalismus verleitet.“ (F.-J. Strauß in seiner Rede vor der Delegierten-Versammlung des Deutschen Bauerntages in Mainz am 19. Juni 1969)

So irrational diese Argumentation auch für den Nichtbetroffenen klingen mag, sie ist politisch nicht sinnlos und für die Diskussion um Entwicklungsplanung hochinteressant: Wenn für den aufgeklärten deutschen Landwirt eine Vorausschau auf sechs Jahre mit begrenzter politischer Aktionsabsicht bereits von einem Politiker als „Folterung“ bezeichnet wird, dann läßt sich mit einiger Phantasie ausmalen, wie in einem Entwicklungsland langfristige fortschrittliche Pläne mit Aktionsprogrammen zur Landreform oder zur Steuerreform, die mächtige Gruppen betreffen, diskutiert werden.

Nun kann es nicht darum gehen, Planung in Bausch und Boden abzulehnen, sondern nur darum, sie einer differenzierten Betrachtung zu unterziehen. Es wurde gezeigt, daß eine flexible, entwicklungsfördernde Planung mit unterschiedlichen Methoden arbeiten kann. Jetzt stellt sich die Frage nach dem Mix dieser Methoden unter verschiedenen sozio-kulturellen Bedingungen.

In der nachkolonialen Phase mit einer entwicklungsorientierten „sozialistischen“ Führungsschicht unter der Leitung eines charismatischen Freiheitshelden (z. B. Nehru oder Bourguiba) in Ländern mit einer wenig ausdifferenzierten sozialen Infrastruktur kann die Flexibilität der Planung durch eine große Aktionsfähigkeit der zentralen Planungsinstanzen gewährleistet werden. Die hier auftauchenden Probleme sind solche des Informationssystems hinsichtlich des Wissens und der laufenden Beobachtung und solche der Qualität der ausführenden Bürokratie.

Die periodische Revision der Planung kann einerseits durch Soll-Ist-Vergleiche in größeren Abständen (etwa alle fünf Jahre) ein Bewußtsein für „schleichende“ Probleme wecken, wie es bei der indischen und der pakistanischen Planung im Hinblick

¹⁷ Vgl. Pirker, T.: Kulturelle Voraussetzung der Planungsmöglichkeiten. In: Jungk, R., und Mundt, H. J. (Hrsg.): Der Griff nach der Zukunft. Planen und Freiheit. Wien-Basel: Desch, 1964, S. 430-445.

auf die Bevölkerungs-, Beschäftigungs- und Agrarpolitik geschehen ist. Andererseits kann die ständige Beobachtung die Durchführung laufender Projekte sichern. Hierzu hat Malaysia Anfang der sechziger Jahre ein interessantes Modell geliefert, die „Operations-Room“-Technik:¹⁸

In einem mit großen graphisch dargestellten Plänen ausgestatteten Raum tritt in regelmäßigen Abständen der Planausschuß des Kabinetts unter Vorsitz des stellvertretenden Premiers zusammen. Jeder Minister oder Beauftragte für Großprojekte trägt den letzten Ist-Stand neben dem Soll-Stand auf die Tafel ein, so daß ein allgemeinen Überblick und ein gewisser Wettbewerb besteht. Dann werden die Berichte geliefert, sofort eventuell notwendige Anpassungsmaßnahmen beschlossen und das Planbüro mit der Überarbeitung der Pläne beauftragt. Für jede Provinz gibt es im Op Room ein „rotes Buch“, in das ebenfalls laufend die Kontrollzahlen neben die Planzahlen eingetragen werden. Auf Provinz-, Distrikt- und in einigen Fällen auch auf Gemeindeebene gibt es ebenfalls Op Rooms, so daß der Vizepremier auf seinen häufigen, vorher nicht angekündigten Reisen schnell einen Überblick gewinnt und ad hoc Entscheidungen treffen kann, wenn die Zuständigkeit der Zentralregierung berührt wird. Schließlich ermöglicht diese Technik, per Telefon standardisierte Informationen zu übertragen und Entscheidungen zu fällen.

Die Erfahrungen anderer Länder (Thailand und Philippinen) mit dieser Methode zeigen aber, daß der Erfolg in Malaysia weitgehend auf der dynamischen Persönlichkeit des Vizepremiers beruht und sich nicht automatisch übertragen läßt.

Dieser Typ von Entwicklungsplanung im Stil der betrieblichen oder militärischen Planung scheint jedoch selbstzerstörerisch zu sein:

„... die Organisation des Widerspruchs, also die Planung der Opposition gegen die eigene Herrschaft ist ein absurder Prozeß, der von Atatürk bis Nasser aufgeklärten Tyrannen der Moderne überflüssige Gedanken gemacht hat.“¹⁹

Mit „Entwicklung“ geht nämlich der Prozeß der Herausbildung einer sozialen Infrastruktur mit neuen Machtbasen und Ideologien einher, und ein allgemeines Organisationsgesetz besagt: „Planung erzeugt Gegenplanung“²⁰. Im politischen System tritt in der Regel gleichzeitig eine „Versachlichung des Charisma“ (Max Weber) ein. Wenn dann nicht der „Weg zur Knechtschaft“²¹, etwa im Sinne des Stalinismus, beschritten werden soll, stehen zwei Modelle zur Wahl: Die permanente Revolution, mit deren Hilfe die „Neuen Klassen“ immer wieder entmachtet werden sollen, oder der Wandel zum pluralistischen System mit unterschiedlichen Macht- und Interessengruppen und mehr oder weniger ausgeprägten formalen Demokratiemerkmalen.

Die Beschreibung eines „erwünschten Endzustandes“, für den sich die Massen begeistern ließen und der den meisten, wenn nicht allen wichtigen Entscheidungsträgern als erstrebenswert erscheint, wird unmöglich, und selbst die Ex-ante-Festlegung von Strategien wird gefährlich, da unter konfliktgeladenen Bedingungen derjenige ins Hintertreffen gerät, der seine Entscheidungsregeln offenlegt.

Die indische Planungspraxis trägt diesen Erscheinungen bereits dadurch Rechnung,

¹⁸ Vgl. Waterston, Development Planning, a.a.O., S. 360 ff.

¹⁹ Dahrendorf, R.: Markt und Plan. Zwei Typen der Rationalität. Tübingen: Mohr (Siebeck), 1966, S. 16.

²⁰ Ewing, D. W.: The Human Side of Planning. Tool or Tyrant? London: Macmillan, 1969, S. 44 ff.

²¹ Hayek, F. A.: Der Weg zur Knechtschaft. Erlenbach-Zürich: Rentsch, 1943.

daß sie sich seit 1966 auf Jahrespläne beschränkt und nur längerfristige „Vorentwürfe“ vorlegt²². Waterston schlägt in seinem erwähnten Referat bereits ganz allgemein die Abkehr von dem herkömmlichen Ansatz des integrierten mittelfristigen Plans vor. Seine Lösung heißt: Unabhängige sektorale Teilpläne, die in Jahresplänen zusammen mit dem Budget der Zentralregierung koordiniert werden. Langfristige Perspektivpläne hätten dann große Bandbreiten vorzusehen, wenn man nicht überhaupt auf sie verzichten will, und die eigentliche langfristige Planung würde sektoral geschehen²³.

Dieses Verfahren, das nach den ersten Anläufen zur integrierten Planung in Lateinamerika, wo es das nachkoloniale Machtvakuum außer in Kuba nie in demselben Maße gab wie in Asien und Afrika, bereits seit Mitte der sechziger Jahre praktiziert wird²⁴, hätte den Vorteil, daß ein ständiger Wettbewerb zwischen den Institutionen im Hinblick auf die Ausarbeitung von zuweisungsreifen Projekten besteht und daß ein langfristiger, am Status quo orientierter Proporz, wie er sich zur Zeit in Indien abzeichnet²⁵, vermieden wird. Unterschiedliche längerfristige Ziele brauchten nicht zwangsweise auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden, sondern könnten sequentiell, je nach den politischen Bedingungen, zum „kritischen Weg“ erklärt und verfolgt werden. Konfliktreiche, drastische Veränderungen könnten mit unterschiedlichen Aktivierungsmethoden²⁶ und wechselnden Mehrheiten in einer Art Kampagnenprinzip durchgeführt werden. Im Mix der Methoden zur Gewährleistung der Flexibilität in der Entwicklungsplanung würde sich das Gewicht von der Aktionsfähigkeit der Zentrale und der Fünfjahres-Revision auf die Jahresperiode und die Unabhängigkeit der Teilpläne verlagern.

Anstatt von einer allgemeinen „Planungskrise“ zu sprechen, sollte man es vielleicht als Erfolg der herkömmlichen Planung ansehen, daß in vielen Ländern ein differenzierteres politisches System entstanden ist, welches wiederum veränderte Planungsmethoden nötig macht. In der zweiten Entwicklungsdekade wird sich erweisen, ob die von Wissenschaft und Praxis erarbeiteten Planungsmodelle den Ansprüchen einer aktiven Entwicklungspolitik unter verschiedenen sozio-kulturellen Bedingungen in einer sich rasch wandelnden Welt genügen.

²² Vgl. Hone, A.: India's Fourth Plan: The Missing Steps. In: South Asian Review, Bd. 3, Nr. 1 (1969), S. 11–21.

²³ Waterston, An Operational Approach to Development Planning, a.a.O.

²⁴ Vgl. Jacobs, A.: Die Pläne der Entwicklungsländer. In: Besters, H., und Boesch, E. E. (Hrsg.): Entwicklungspolitik. Handbuch und Lexikon. Stuttgart–Berlin: Kreuz-Verlag, und Mainz: Matthias-Grünwald-Verlag, 1966, Sp. 645–666.

²⁵ Vgl. Rieger, Die indische Planungskrise, a.a.O.

²⁶ Vgl. Gross, B. M.: Activating National Plans. In: Gross, B. M. (ed.): Action under Planning. The Guidance of Economic Development. New York u. a.: McGraw-Hill, 1967, S. 186–232.