

Schriften
der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer

Band 1

Grundfragen der Entwicklungsplanung

Eine Analyse und die Ergebnisse einer Tagung

Von

Albrecht Kruse-Rodenacker



Duncker & Humblot · Berlin

ALBRECHT KRUSE-RODENACKER

Grundfragen der Entwicklungsplanung

Schriften der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer

Band 1

Grundfragen der Entwicklungsplanung

Eine Analyse und die Ergebnisse einer Tagung

Von

Albrecht Kruse-Rodenacker

Technische Universität Berlin



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

DOK 97 A

T 6/62

Alle Rechte vorbehalten

© 1964 Duncker & Humblot, Berlin

Gedruckt 1964 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

Vorbemerkung

Die Entwicklungsplanung ist ein wichtiges Instrument für die Bemühungen der wirtschaftlich unentwickelten und entwickelten Länder, folgenschwere Versäumnisse wettzumachen. Aus der veränderten politischen Konstellation der Nachkriegszeit richteten sich zunächst die Bemühungen auf zahlreiche Einzelaktionen, kurzfristige Projekte, Unternehmungen philanthropischer Art und vielfältige Improvisationen.

Nach den ersten Jahren emotional angereicherter Rückschläge und Erfolge trat dann eine langfristig angelegte und nüchterne Aufbauarbeit immer mehr in den Vordergrund. Die Ausgaben der entwickelten Länder stiegen von Jahr zu Jahr. Heute sind wir nicht mehr allzu weit von der Zehn-Milliarden-Dollar-Grenze entfernt.

Doch macht die Entwicklungspolitik erneut eine Wandlung durch. Diese beruht wohl auf der Erkenntnis, daß die für die tiefgreifenden Strukturveränderungen in den Entwicklungsländern notwendige Zeit nicht mit einer von Jahr zu Jahr steigenden Kapitalhilfe erkaufte werden kann. An die Stelle der quantitativen Vermehrung der Anstrengungen und Mittel soll deshalb ihre qualitative Verbesserung treten.

Die Konsequenzen für die Entwicklungsplanung liegen auf der Hand, stellt sie doch die entwickelten Länder vor zwei Fragen: Wohin soll ihre eigene Entwicklung gehen und wie können sie es verhindern, daß sich die nördliche und südliche Halbkugel immer weiter auseinander entwickelt? Zur ersten Frage: Die Beschäftigung mit der planvollen Einwirkung auf die sozio-ökonomische Entwicklung zahlreicher Länder unterstreicht auch in den Industriestaaten die Frage nach dem Wohin. Zur zweiten Frage: Wie lösen wir heute die Probleme der Frühstadien der Entwicklung unter grundlegend veränderten Bedingungen?

Beide Fragen können wir nur dann im Sinne eines qualitativ besseren Einsatzes der knappen Mittel beantworten, wenn wir zu einer engeren Zusammenarbeit in den Sozialwissenschaften zurückfinden. Die Beschäftigung mit Entwicklungsproblemen hat gerade in den letzten Jahren gezeigt, daß dies möglich ist. Die Entwicklungsplanung orientiert sich mehr und mehr in Richtung auf eine Planung, welche die vielen Einzelplanungen und Auswirkungen auf die verschiedenen Sektoren der Wirtschaft sowie auch auf die Gesellschaft zu integrieren bemüht sind.

Die von der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer, Berlin-Tegel, veranstaltete Tagung über „Integrierte Entwicklungsplanung“ diente dem Ziel, zu dieser Neuorientierung beizutragen. Die vorliegende Publikation vereinigt die von den Referenten vorgelegten Beiträge zu den Erfahrungen, die bisher mit der Entwicklungsplanung gemacht worden ist. Diesen Beiträgen ist eine Analyse der Probleme und Methoden der Entwicklungsplanung vorangestellt. In ihr werden die ersten Grundlagen für eine systematische Behandlung der Integrierten Entwicklungsplanung gelegt. Dabei behandelt sie zugleich auch die in den intensiven Tagungsdiskussionen aufgeworfenen Fragen.

Mit Dankbarkeit möchte ich die nützliche Zusammenarbeit mit den Referenten erwähnen. Die meisten von ihnen haben ihre Beiträge für die Drucklegung revidiert. Mein besonderer Dank gilt den Herren Dr. Bruno Knall und Horst Scheffold, M. A. Sie trugen federführend zur wissenschaftlichen Konzeption und Leitung dieser Tagung bei. Ich verdanke ihnen zahlreiche und wertvolle Anregungen und Hinweise für die Fertigstellung dieser Publikation. Die ausländischen Beiträge wurden von Dr. H. J. Zimmermann übersetzt. Bei der Fertigstellung der Manuskripte war Frau Dora Hoppe in aufopfernder Weise behilflich.

November 1963

Albrecht Kruse-Rodenacker

Inhalt

Einführung	11
Freiheit und Planung. Beitrag zur Grundlegung einer sozial-anthropologischen Theorie der Planung Von <i>Gerd Brand</i>	13
 <i>Erster Teil</i>	
Probleme und Methoden der Entwicklungsplanung	31
I. Planung und Wirklichkeit	33
1. Die Notwendigkeit einer Entwicklungsprogrammierung	33
2. Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum	42
3. Einige Voraussetzungen für die Entwicklungsplanung	49
4. Die „integrierte Entwicklungsplanung“ als Leitbild	58
II. Methoden und Techniken der Entwicklungsplanung	64
1. Einige wichtige Daten der Entwicklungsplanung	64
2. Die Intensität der Planung	68
3. Verschiedene Ansätze der Planungstechnik	69
4. Die Integration der Planungsmaßnahmen	74
III. Strategie und Planung	78
1. Die Notwendigkeit eine Wahl zu treffen	78
2. Strategische Prioritäten	81
3. Entwicklungsplanung und wirtschaftliches Gleichgewicht	87
4. Konsequenzen für die integrierte Entwicklungsplanung	90
5. Auswahl der Projekte	93

Zweiter Teil

Erfahrungen mit der Entwicklungsplanung	103
I. Elemente der Entwicklungsplanung	105
Die Rolle der integrierten Planung in der wirtschaftlichen Entwicklung	
von <i>J. P. Thijssen</i> , Professor, Institute of Social Studies, Den Haag	105
Planziele und Prioritäten in Entwicklungsprogrammen	
von <i>V. K. R. V. Rao</i> , Professor, Director, Institute of Economic Growth, University Enclave, New Delhi	111
Sektorale und regionale Aspekte der Entwicklungsplanung	
von <i>B. Higgins</i> , Chairman of the Department of Economics, Professor, University of Texas, Austin/Texas	114
Programmierungstechniken für die Aufstellung von Entwicklungsplänen	
von <i>J. Tinbergen</i> , Professor, Rotterdam University, Rotterdam ...	136
Einige Bemerkungen zur Regionalplanung	
von <i>B. Higgins</i> , Chairman of the Department of Economics, Professor, University of Texas, Austin/Texas	150
Die langfristige Entwicklungsplanung	
von <i>P. Pant</i> , Chief, Perspective Planning Division, Planning Commission, New Delhi	162
Die für eine Entwicklungsplanung erforderlichen Statistiken	
von <i>A. K. Biswas</i> , Economic Affairs Officer, ECAFE, Bangkok	173
II. Programmierung der Landwirtschaft	178
Die politische und sozialökonomische Stellung der landwirtschaftlichen Entwicklung im Rahmen der Entwicklungsplanung	
von <i>H. Wilbrandt</i> , Professor, Direktor, Institut für Ausländische Landwirtschaft, Universität Göttingen, Göttingen	178
Praktische Probleme der landwirtschaftlichen Entwicklungsplanung	
von <i>O. Schiller</i> , Professor, Direktor, Inst. f. Intern. Vergleich. Agrarpolitik u. Agrarsoziologie, Universität Heidelberg, Heidelberg	188
Methoden und Techniken in der Programmierung der Landwirtschaft	
von <i>C. Fernando</i> , Agricultural Development Analysis Branch, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rom ..	196
Fallstudie: Ostafrika. Das Gezira Projekt	
von <i>A. Gaitskell</i> , Professor, Jenkins, Bicknoller, Taunton	201

III. Erziehungsplanung	213
Die Rolle der Erziehung und Ausbildung im Wachstumsprozeß der Entwicklungsländer	
von <i>B. Knall</i> , Institut für Weltwirtschaft, Universität Kiel, Kiel ..	213
Die Erziehungsplanung im Rahmen der Entwicklungsplanung	
von <i>C. D. Ewers</i> , Department of Education, UNESCO, Paris	221
IV. Durchführung und Auswertung der Entwicklungsplanung	231
Institutionelle Aspekte integrierter Entwicklungsplanung	
von <i>A. Mayne</i> , Director, Bureau of Economics and Statistics, Agency for International Development, Washington	231
Die Bewertung von Entwicklungsplänen und ihre Erfolgsmessung	
von <i>B. Knall</i> , Institut für Weltwirtschaft, Universität Kiel, Kiel ..	255
V. Einsatz von Experten	263
Auswahl, Koordinierung und Vorbereitung der Planungsexperten im Geberland	
von <i>A. Funkenberg</i> , Bundesamt für Gewerbliche Wirtschaft, Frankfurt/M.	263
Kommunikationsprobleme des Experten im Entwicklungsland	
von <i>M. Borel</i> , Institut International de Recherche et de Formation en vue du Développement, Paris	272
Anhang	277
Liste der für die Entwicklungsplanung erforderlichen Statistiken	279
Sachverzeichnis	296

Einführung

Freiheit und Planung

Beitrag zur Grundlegung einer sozial-anthropologischen Theorie der Planung

Von Gerd Brand, Berlin

Die nachstehenden Betrachtungen haben nichts mit Methodendiskussion zu tun, sie wollen Ansätze bieten, wollen Perspektiven eröffnen auf einige Grundbegriffe, durch die ein empirisches Forschungs- und Handlungsgebiet mitkonstituiert ist. Da sie nur teilweise auf bestehendes Gedankengut zurückgreifen können, sollen sie nur als Eröffnung neuer Gedankengänge gesehen werden, sie werden also mehr Probleme und Schwierigkeiten aufwerfen als lösen, aber vielleicht gerade dadurch manches oder manchen auf einen guten Weg bringen.

Das Paradox der Entwicklungsplanung

Entwicklungsplanung ist etwas, das von der Entwicklung gefordert wird. Das klingt zunächst trivial, bei näherem Hinsehen aber erscheint diese Aussage sogar paradox. Zerlegen wir den Doppelbegriff der Entwicklungsplanung und nehmen wir Entwicklung in seinem ursprünglichen und gleichzeitig immer noch alltäglichen Sinn, dann heißt es so viel wie organisches Entfalten, Aufstieg vom Ungestalteten zum Ausgestalteten, oder einfach von Niederen zu Höherem, in anderen Worten Wachstum gemäß einer inneren Anlage. Entwicklung ist hier etwas, das gesteuert wird, und zwar von einem immanenten Prinzip, Seele, Lebensprinzip oder wie immer man es nennen will, aber sie wird nicht geplant. Der Begriff Entwicklungsplanung scheint deshalb paradox, weil der Begriff der Entwicklung dem der Planung entgegensteht, und das auf doppelte Weise. Die Steuerung geschieht nämlich von selbst, sie wird nicht nach einem „Plan“ vollzogen (es sei denn nach einem „Plan Gottes“ oder der „Natur“). Darüberhinaus widerstrebt das sich Entwickelnde einem Plan, insofern dieser von außen lenken will. Das Organische, wenn es auch von der Umwelt mit bedingt, umweltverzahnt ist, vollzieht seine Entwicklung doch wesentlich durch Innensteuerung. Diese können wir auch Eigensteuerung nennen, wenn wir

bedenken, daß auf der biologischen Ebene Inneres und Eigenes zusammengehören und dem Äußeren und Fremden gegenüberstehen.

Das Paradox läßt sich auflösen. Wir können nämlich gleich feststellen: Wenn von Entwicklungsplanung die Rede ist, ist Entwicklung nicht im ursprünglichen Sinne der organischen Entwicklung gemeint; denn sie bezieht sich nicht auf einen Organismus, sondern auf eine Gemeinschaft, welche, so sehr sie mit einem Organismus verglichen werden könnte, doch kein solcher ist. Entwicklungsplanung ist dann nicht paradox, wenn die Planung eine Art Eigensteuerung der Gesellschaft ist.

Planung, Selbststeuerung, Freiheit und gezielter Wandel

Hier stoßen wir nun auf ein erstes, sehr wichtiges Element der Entwicklungsplanung, betrachtet als Eigensteuerung der Gesellschaft: die Freiheit. Für diese Eigensteuerung ist Freiheit in mindestens zweifacher Hinsicht konstitutiv. Eigensteuerung der Gesellschaft ist, auf das Individuum bezogen, Außensteuerung. Sie ist nur dann echte Eigensteuerung, wenn sie die immanente Selbststeuerung der der Gesellschaft zugehörigen Individuen — und das heißt ihre Freiheit — berücksichtigt. Dadurch fallen dann auf der gesellschaftlichen Ebene „außen“ und „fremd“ nicht mehr zusammen, sondern das „Außen“ gehört zu dem Eigenen des Individuums, ist die Heimat des Selbst. (Den Zusammenhang zwischen den Begriffen des menschlichen Selbst, der Selbststeuerung und der Freiheit aufzuweisen, würde hier zu weit führen.) Tut die Planung das nicht, dann wird sie zur Zwangsvollstreckung, sie entfremdet den Menschen und damit die Gesellschaft sich selbst. Im wahrsten Sinne des Wortes „eignet“ sich solche Zwangsplanung nicht zur Eigenentwicklung der Gesellschaft.

Merkwürdigerweise bleibt jedoch auch noch in diesem Falle die Freiheit in einer zweiten Hinsicht für die Planung konstitutiv. Nicht etwa nur deshalb, weil die Selbststeuerung der Individuen, sprich ihre Freiheit, die zwangsvolle Außensteuerung immer wieder durchbricht, sondern weil Planung überhaupt nur auf dem Grund der Freiheit möglich ist. Planen kann nur der Mensch, Planen ist immer menschliches Handeln. Zum Planen gehört die Alternative; Planen ist voraussehen, abwägen, wählen, verfügen, bestimmen. Planen kann man nur, wenn nicht alles vorweg determiniert ist und wenn verschiedene Möglichkeiten zu verschiedenen Zielen offenstehen. Das betrifft nicht nur das Planen im menschlichen oder zwischenmenschlichen Bereich, sondern sogar dasjenige für den Bereich der Technik. Jeder Artefakt entsteht ja nur durch menschliches Handeln und hat seinen Sinn nur im Bezug auf dieses. Eine Brücke, eine Fabrik ist verkörperte Freiheit und hat ihr zu dienen. Wenn man hier einwenden würde, daß eine Brücke, eine

Fabrik gerade so gut wie die Freiheit auch die Selbstentfremdung des Menschen verkörpern könne, läge darin kein Widerspruch; denn auch Selbst-Entfremdung ist nur auf Grund der Freiheit möglich und wirklich. Planen ist mithin auch keine Folge der „Einsicht in die Notwendigkeit“, sondern im grundlegendsten Sinne des Wortes Selbst-Bestimmung. Der Mensch wird von seiner Freiheit nicht frei.

Entwicklung, Dynamisierung und Traditionalismus

Entwicklung im Begriff der Entwicklungsplanung unterscheidet sich noch in einem anderen Sinne von dem der organischen Entwicklung. Sie betrifft die Gesellschaft und nicht einen Organismus (erste Unterscheidung), sie ist auch nicht das, was sich vollzieht und dabei seinen Sinn erweist; vielmehr bedeutet Entwicklung in Wirklichkeit ein gewisses Entwicklungsstadium, das erreicht werden soll, wenn es nicht gar das Ziel der Entwicklungsplanung ist, die Entwicklung überhaupt erst in Gang zu setzen.

Mit dieser zweiten Unterscheidung des Begriffs der Entwicklung werden wir auf ein zweites, wichtiges Element der Entwicklungsplanung stoßen: Hervorbringung von Neuem als Bruch mit dem Alten, Einleitung und gleichzeitige Überwindung von Disharmonie.

Überlegen wir uns einmal näher: es soll etwas in Gang gesetzt und erreicht werden. Das bedeutet dreierlei:

das Gegenwärtige, der gegenwärtige Zu- und Besitzstand, genügen nicht mehr;

das Gegenwärtige ist in seiner Ungenügendheit erkannt, der Wille zu mehr und zu anderem ist aufgebrochen, mit anderen Worten, es vollzieht sich eine Dynamisierung. Das Mehr, auf das sich die Dynamisierung hin entwirft, bezieht sich sowohl auf das „Haben“ wie auf das „Sein“. Das „Mehr-Haben“, zu dem die jungen Völker hinstreben, ist: mehr Nahrung und mehr Wohnung (Bequemlichkeit); das „Mehr-Sein“ ist mehr Gesundheit, mehr persönliche Freiheit, mehr politische Freiheit, mehr Möglichkeiten gesellschaftlichen Aufstiegs und kultureller Entfaltung;

das Gegenwärtige wird als solches erfaßt.

Diese Aussage mag etwas abstrakt anmuten, in Wirklichkeit ist sie sehr konkret und betrifft von den eben genannten drei Elementen das vielleicht wichtigste. Sie sagt nämlich nichts anderes, als daß der Zustand der „Geschichtslosigkeit“ beendet wird, in dem fossilisierte Traditionen die Gesellschaft im selben Zustand beharren lassen, in dem der Unterschied zwischen Gestern, Heute und Morgen verwischt wird und es keine Entwicklung gibt, weil es überhaupt keine differenzierte Ge-