

WOLF DONNER

## Pakistan zwischen dem Zweiten und Dritten Plan

Die Auseinandersetzungen zwischen Pakistan und der Indischen Union fallen just in eine Zeit, da der Moslem-Staat auf dem Boden des ehemaligen Britisch-Indien sich anschickt, die Bilanz seines Zweiten Fünfjahresplans zu ziehen und den Dritten Plan in Angriff zu nehmen. Nichts konnte ungelegener kommen als kriegerische Verwicklungen, die bestens geeignet sind, die Wirtschaft beider Kontrahenten in wenigen Wochen an den Rand des Bankrotts zu bringen. Wenn häufig nicht zu Unrecht bei kriegerischen Engagements von Entwicklungsländern vermutet wird, daß die Staatsführung versuche, von den innenpolitischen Fehlschlägen abzulenken und einen Prügelknaben außerhalb der Staatsgrenzen zu suchen — bei Pakistan kann davon nicht die Rede sein. Trotz aller Probleme, die ein Land von 110 Millionen Menschen und einem jährlichen Bevölkerungszuwachs von 2,6 vH hat, das bei seiner Staatswerdung vor 18 Jahren mehr als dürftige Erbteile aus dem alten Kolonialreich mitbekam, darf Pakistan doch von sich behaupten, daß es in den verflossenen knapp zwei Jahrzehnten viel getan hat, sie zu bewältigen. Am Ende des Zweiten Fünfjahresplans (1960/61 bis 1964/65) zeigte sich ein, wenn auch nicht allseitig ausgeglichenes, so doch kräftiges Wachstum der heimischen Wirtschaft. Die Planer sprechen optimistisch von einem „Durchbruch nach vorn“.

### *Industrialisierung schreitet voran*

Das Erbe, das Pakistan aus der Kolonialzeit mitbekommen hatte, war vor allem auf dem Industriesektor sehr bescheiden. Von den 921 in Britisch-Indien bestehenden

Fabriken entfielen nur 34, von den 1,1 Millionen Industriearbeitern nur 26 400 auf Pakistan. Unter Einbeziehung aller gewerblichen Unternehmen mit mindestens 20 Beschäftigten und Energieverbrauch kann man sagen, daß weniger als 10 vH des Industriepotentials an Pakistan kamen, in dessen Grenzen sich nach der Teilung doch ungefähr 20 vH der Gesamtbevölkerung des Subkontinents zusammenfanden<sup>1)</sup>. Der Druck der Bevölkerung auf das schwache Wirtschaftspotential wurde durch das starke natürliche Wachstum und die Zuwanderung von rd. 8 Millionen Flüchtlingen immer stärker.

Es lag auf der Hand, daß die äußerst prekäre Lage dieses jungen Staates nur dann nachhaltig verbessert werden konnte, wenn es gelang, einen großen Teil der arbeitslosen Bevölkerung außerhalb der Landwirtschaft produktiv einzugliedern. Gewiß bot und bietet auch heute noch die Landwirtschaft reichlich Beschäftigungsmöglichkeiten, zumal ihre Leistung noch längst nicht mit dem steigenden Bedarf Schritt hält, aber es war nicht damit zu rechnen, daß aus dem Export landwirtschaftlicher Erzeugnisse genug Devisen verdient würden, um die fehlenden Industrieerzeugnisse einführen zu können. Pakistan war von seiner ersten Stunde an bemüht, eine Industrie aufzubauen. Sie sollte einmal heimische Produkte veredeln, um sie so mit höherem Gewinn zu exportieren, und sie sollte zum anderen das Land schrittweise von der Einfuhr vor allem industrieller Konsumgüter frei machen, so daß die Deviseneinnahmen für den Import von Investitionsgütern zur Verfügung stehen.

Bei dieser Entwicklung wurde das Prinzip der freien Unternehmerwirtschaft sichtbar herausgestellt, während der Staat und die von ihm gegründeten Entwicklungsinstitute und -banken ihre Tätigkeit auf den Aufbau einer sozialen und physischen Infrastruktur, auf Förderung, Sicherung und Beteiligungen am Industrialisierungsprozeß beschränkten. Das Prinzip der Partnerschaftsbetriebe mit ausländischen Unternehmen wurde in Pakistan schon sehr früh mit gutem Erfolg angewandt. Auf diese Weise gelang es, das heimische Privatkapital in den Dienst des wirtschaftlichen Aufbaus zu stellen, ein Kapital, das allerdings vielfach den reichen muslimischen Familien gehörte, die größtenteils aus Indien abgewandert waren. Man spricht deshalb in Pakistan gern vom „Flüchtlingskapital“ und von den „25 Familien“, denen der größte Teil der pakistanischen Privatindustrie gehört. Unterbezahlte Arbeit trug in den ersten Jahren dazu bei, diese Vermögen rasch zu vergrößern, Vermögen, die allerdings sogleich wieder reinvestiert wurden, und Anfang der 60er Jahre konnte man in den meisten Industriebetrieben Zustände wie im europäischen Frühkapitalismus finden.<sup>2)</sup> Präsident *Mohamed Ayoub Khan* erkannte übrigens bereits im Sommer des Jahres 1962 die Gefahren, die eines Tages aus der sozialen Frage erwachsen würden, und kündigte entsprechende Maßnahmen an. Zunächst kam es jedoch nicht zu einschneidenden Änderungen, und die Wahlen, denen sich der Präsident Anfang 1965 stellte — erstmalig nach einer sechsjährigen Regierungszeit, die mit einem Putsch begonnen hatte —, ließen es nicht geraten sein, ohne ein entsprechendes Votum bei der wirtschaftstragenden Schicht Unruhe auszulösen. Die Befürchtungen der Kapitalbesitzer, daß auch nach einer Wiederwahl Ayoub's Reformmaßnahmen nicht länger zu vermeiden seien, waren nur zu berechtigt. Es sollte sich um Maßnahmen handeln, die nicht nur die sozialen Spannungen mildern, sondern auch den weiteren Wirtschaftsaufbau sichern und ihn auf eine breitere Basis stellen wollten.

Wenn man sich vor Augen hält, daß es 1947 in Pakistan kaum Industrieunternehmen, mithin auch nur geringe Energiequellen und wenig qualifizierte Arbeitskräfte gab, so gibt das Ende des Zweiten Plans, selbst wenn nicht in allen Branchen die gesteckten Ziele erreicht wurden, doch ein imponierendes Bild. Die Kapazität der

1) S. M. Akhtar, „Economics of Pakistan“, Lahore 1961, Vol. II. S. 4.

2) Wolf Donner, „Pakistan, Land des Frühkapitalismus“, in „Der Gewerkschafter“, 10. Jg., Nr. 12 (Dezember 1962).

## PAKISTAN ZWISCHEN DEM ZWEITEN UND DRITTEN PLAN

Energieerzeugung stieg seit 1948 bis zum Ende des Zweiten Planes von 69 auf 1435 installierte MW, womit das Planziel überschritten wurde. Dennoch konnte die Energieproduktion mit dem industriellen Aufbau nicht Schritt halten und wirkte zeitweise als Bremse. Einige andere Zahlen mögen die Industrialisierung illustrieren. Im genannten Zeitraum wuchs die Kohleproduktion von 0,2 auf 1,5 Millionen t, die Zementproduktion von 0,3 auf 1,6 Millionen t. Die Zahl der Baumwollspindeln stieg von 177 000 auf 2,7 Millionen, die der Jutewebstühle von Null auf 13 000. Obwohl es in Pakistan noch keine umfassende Industriestatistik gibt, erkennt der Besucher doch sofort überrascht an der Vielfalt des Angebots an heimisch erzeugten Verbrauchsgütern, daß das Land mehr und mehr von der Einfuhr der Artikel des täglichen Bedarfs unabhängig wird. Die Indexziffer der industriellen Produktion zeigt vielleicht am eindrucksvollsten die Leistung der letzten 15 Jahre. Legt man 1950 mit 100 zugrunde, so stieg der Index auf 1955 = 337, 1960 = 510 und liegt jetzt, am Ende des Zweiten Plans, auf über 1000. Waschmittel und Fahrräder, Elektrogeräte und Rasierklingen, Zigaretten, Metall- und Holzprodukte werden angeboten und abgesetzt, aber auch eine Investitionsgüterindustrie hat sich entwickelt und beliefert den äußeren und inneren Markt.

### *Um die Nahrungsfreiheit*

Die schwierigste Aufgabe Pakistans ist es, die Nahrungserzeugung auch nur einigermaßen so weit zu entwickeln, daß sie für die ständig wachsende Bevölkerung ausreicht. Trotz großer Anstrengungen konnte dieses Ziel bis heute nicht erreicht werden, und der Index der Nahrungsmittelproduktion steigt langsamer als der des Bevölkerungswachstums. Zwischen 1960/61 und 1964/65 hat Pakistan allein aus den Nahrungsmittelüberschüssen der Vereinigten Staaten Geschenke im Werte von 621 Millionen Dollar erhalten. Es liegt auf der Hand, daß mit Nahrungsgeschenken die Frage der Volksernährung nicht gelöst werden kann. Sie können, von Pakistan aus, nur als Überbrückungshilfe angesehen werden. Das Übel wäre nur zu lösen, wenn die Leistungsfähigkeit der heimischen Agrarproduktion entscheidend erhöht wird, und zwar durch die Einführung moderner Landbau- und Viehzuchtmethoden, sinnvoller Bewässerung und vor allem durch den erhöhten Einsatz von Edelsaatgut, Handelsdünger und Pflanzenschutzmitteln. In dieser Richtung wurden in der Tat beachtliche Leistungen erzielt, doch kann nicht verschwiegen werden, daß die Entwicklung der Landwirtschaft auf ungleich höhere Hindernisse physischer und psychischer Art stößt als etwa die der Industrie. Vor allem das Fehlen eines geeigneten Netzes von staatlichen Repräsentanten verhinderte den vollen Einsatz aller für die Landwirtschaft vorgesehenen Investitionen, doch konnten vor allem dank der auch hier sich entwickelnden Privatinitiative fühlbare Fortschritte erzielt werden. Vor allem beim Bau von Rohrbrunnen für die Bewässerung stellte der Privatsektor allein 20 000 Stück, und die Steigerung des Handelsdüngereinsatzes von 38 000 t auf knapp 200 000 t reinen Nährstoffs im Verlauf von fünf Jahren ist eine gute Leistung.

Wetterabhängigkeit, Überschwemmungen, Trockenheit und Bodenversalzung ließen den landwirtschaftlichen Produktionsindex seit Jahren um 100 pendeln, doch erreichte er 1964 erstmals 136 (1949/53 = 100), während man den Bevölkerungsindex auf schätzungsweise 143 ansetzen muß. Pakistan ist, da man auch auf die Entwicklung der Industriepflanzen Gewicht legen muß, von der Nahrungsfreiheit noch weit entfernt. Die Maßnahmen, die auf dem Gebiet des Wasserbaus in Ost- und Westpakistan in den letzten Jahren ergriffen wurden, sind sachlich richtig, reichen aber noch nicht aus.

*Umfangreicher Dritter Plan*

Hatte Pakistan während des Zweiten Plans jährlich im Schnitt ausländische Hilfe in Höhe von 420 Millionen \$ erhalten, so erwartet es für die Zeit des Dritten Plans (1965/66 — 1969/70) jährlich rd. 540 Millionen. Das ist bescheiden, wenn man bedenkt, daß die Investitionen des Dritten Plans ungefähr doppelt so umfangreich sein werden wie die des Zweiten. Der größte Teil der Mittel fließt übrigens aus dem Weltbankkonsortium „Hilfe für Pakistan“, dem die USA, die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Japan, Kanada, Frankreich, die Niederlande und Belgien angehören. Die guten, von den Weltbanksachverständigen bestätigten, Aufbau-erfolge ließen Pakistan sicher mit diesen Mitteln rechnen, doch blockierten die USA im Sommer dieses Jahres aus politischen Gründen weitere Hilfskredite an Pakistan, und die jüngsten Ereignisse im Kaschmirstreitfall lassen alles offen.

Dessenungeachtet ist der Dritte Fünfjahresplan Pakistans angelaufen. Im Vordergrund der Industriepolitik steht der weitere Ausbau des Energiesektors in West- und Ostpakistan um rd. 1500 MW. Man denkt also an eine Verdoppelung der heutigen Kapazität in fünf Jahren. Im übrigen zeigen die Pläne eine deutliche Hinwendung der Investitionen von der Konsum- zur Investitionsgüterindustrie, was wegen des hohen Kapitalbedarfs und der geringen Aufnahmefähigkeit dieser Branche für Arbeitskräfte einigermaßen problematisch sein dürfte. In der neuen Planperiode dürfte auch die seit langem vorgeplante Stahlproduktion aufgenommen werden. Die chemische und Düngemittel-, Landmaschinen- und Elektroindustrie nehmen weiter einen hervorragenden Platz ein.

Die öffentlichen Investitionen konzentrieren sich auch künftig auf Infrastrukturvorhaben und solche Industrieprojekte, die die Privatwirtschaft nur zögernd anpackt, der man im übrigen auch weiterhin jede Freiheit und Initiative läßt.

Auf dem Gebiet der Landwirtschaft steht Pakistan unverändert vor der Aufgabe, alles nur Mögliche zu unternehmen, um deren Leistungsfähigkeit wenigstens annähernd so zu steigern, wie die Bevölkerung wächst. In dieser Richtung müssen die Investitionsvorhaben auf dem Agrarsektor im Dritten Plan verstanden werden. Höchste Priorität haben Maßnahmen zugunsten des Düngereinsatzes und zur Ausdehnung der Bewässerungsflächen, wobei in Ostpakistan der Überschwemmungsschutz und in Westpakistan der Kampf gegen die Bodenversalzung eine besondere Rolle spielen dürften. Vorab reicht die Eigenproduktion an Handelsdünger noch längst nicht aus, so daß dafür Devisen bereitgestellt werden müssen. Hier wie auch beim Pflanzenschutz soll die Privatwirtschaft stärker eingeschaltet werden.

Wie auch immer diese Planperiode ablaufen mag, die Vergangenheit gibt zu Optimismus Anlaß, und es ist tröstlich, daß man in den Planungsbüros sehr wohl weiß, worauf es ankommt und welche Wege man zu beschreiten hätte. Die Realisierung, vor allem in der Landwirtschaft, wird häufig durch den Mangel an einsatzfähigen Beratern und durch retardierende Elemente unter der Bevölkerung erschwert.

*Die soziale Seite*

Die hohe Zuwachsrate der pakistanischen Bevölkerung hat bis heute alle Anstrengungen und Erfolge des Wirtschaftsaufbaus zu einem großen Teil wieder neutralisiert. Besondere Probleme erwachsen dadurch bei der Nahrungsmittelerzeugung, bei der Beschaffung von Arbeitsplätzen und bei den Aufgaben der Volksbildung. Man will deshalb die Bemühungen um eine Nachwuchsbeschränkung (Familienplanung) auch im dritten Plan weiterführen. Gleichzeitig hat man der Volksbildung, vor allem den Volksschulen, dem technischen Unterricht und der Lehrerbildung eine hohe Priorität

## PAKISTAN ZWISCHEN DEM ZWEITEN UND DRITTEN PLAN

eingerräumt. Man gibt sich ferner der Hoffnung hin, im Laufe des neuen Planes mehr Arbeitsplätze schaffen zu können, als Arbeitsuchende nachwachsen, so daß die Zahl der Nicht- und Unterbeschäftigten abgebaut werden kann. Neuerdings denkt man dabei weniger an den Industrie- als vielmehr an den Agrarsektor, wo man glaubt, durch arbeitsintensive Beschäftigungsprogramme nicht nur Verdienstmöglichkeiten zu schaffen, sondern auch die ländliche Arbeit zu intensivieren. Es wäre nützlich, wenn diese Projekte, die der Verfasser bereits 1962 in Pakistan mit führenden Politikern diskutierte und die in anderen Ländern schon praktiziert werden, auch in Pakistan durchgeführt würden.

Unter Präsident Ayoub Khan wendet man neuerdings nun auch sein Augenmerk auf die soziale Lage der werktätigen Bevölkerung. Zunächst denkt man an ein neues Arbeitsgesetz, das u. a. die Kinderarbeit untersagt, an eine Unfallgesetzgebung und Schutz bei Krankheit und Mutterschaft. Man denkt auch an sinnvolle Lohnsteigerungen im Sinne des Produktivitätszuwachses und an eine Altersversorgung, wobei übrigens die landwirtschaftlichen Arbeiter mit einbezogen werden sollen. Wann und inwieweit diese Gesetze wirksam werden, bleibt abzuwarten. Es muß als Fortschritt gebucht werden, daß sie immerhin Teil des Entwicklungsplans sind. Die Beseitigung der Elendsviertel, die sich vor allem um die neuen Industriebezirke gebildet haben, soll mit einer Auflage erreicht werden, die künftig die Industriebetriebe erhalten werden. Danach will man Betriebe mit mehr als 200 Beschäftigten zwingen, Arbeiterwohnungen zu bauen, in denen je nach Unternehmensgröße ein Drittel bis die Hälfte der Beschäftigten mit ihren Familien unterkommen.

Entwicklungsländern wird häufig der Vorwurf gemacht, daß sie zwar schöne Pläne entwerfen, bei ihrer Realisierung aber auf fremde Hilfe hoffen, ohne an die eigenen Möglichkeiten zu denken. Pakistan konnte dieser Vorwurf nicht treffen. Er kann es heute um so weniger, als der neue Haushaltsplan der Notwendigkeit Rechnung trägt, für den wirtschaftlichen Aufbau des Landes mehr Mittel aufzubringen. Man denkt dabei nicht unbedingt an Steuererhöhungen, wohl aber an ein schärferes Vorgehen gegen Steuerhinterziehung, an rücksichtsloses Eintreiben von Steuerschulden und an eine Verbesserung des Veranlagungsverfahrens und eine allmähliche Verringerung der Steuerprogression mit dem Ziel, eine größere Steuerehrlichkeit zu erreichen. Mißbrauch von Vorzugszöllen soll unterbunden werden. Andere Maßnahmen des neuen Haushalts sollen die Konzentration des Industrievermögens bekämpfen und die Bildung mittelständischer Unternehmen fördern.<sup>3)</sup>

Nach allem gewinnt man den Eindruck, daß Pakistan beginnt, das Zeitalter des Frühkapitalismus zu verlassen. Eine sinnvolle Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft, eine schrittweise Verbesserung der sozialen Lage im Rahmen der Möglichkeiten und das Bestreben, einen möglichst hohen Eigenbeitrag zur Finanzierung der eigenen Entwicklung zu leisten, machten Pakistan zu einem angenehmen Partner der Geberländer, dem man weitere Hilfe nicht versagen sollte.

3) „Nachrichten für Außenhandel“ vom 24. 6. 1965.

*Ich bin sicher, das große amerikanische Volk würde mit mir übereinstimmen, daß ein weiteres Blutvergießen unnötig ist, wenn es nur die wahren Tatsachen und Hintergründe der Entwicklung in Vietnam kennen würde . . . Wie Sie wissen, ist das erste Opfer in Zeiten von Krieg und Feindseligkeiten die Wahrheit.*

UThant