

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Uwe Simson

## Kultur und Entwicklung

Die kulturellen Bedingungen wirtschaftlich-gesellschaftlichen  
Handelns in der Dritten Welt

Hartmut Elsenhans

## Agrarreform in der Dritten Welt

Karl Wolfgang Menck

Politikdialog – der Weg zu einer wirksameren  
wirtschaftlichen Zusammenarbeit

B 16/86  
19. April 1986

Uwe Simson, geb. 1936; Studium der klassischen Philologie, Geschichte, Soziologie und Orientalistik; elf Jahre Aufenthalt in Nahost und Nordafrika; seit 1973 im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit.

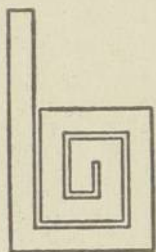
Veröffentlichungen u. a.: Typische ideologische Reaktionen arabischer Intellektueller auf das Entwicklungsgefälle, in: René König u. a. (Hrsg.), Aspekte der Entwicklungssoziologie, Sonderheft 13/1969 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie; Auswärtige Kulturpolitik als Entwicklungspolitik. Probleme der kulturellen Kommunikation mit der Dritten Welt am Beispiel des arabischen Raums, Meisenheim/Glan 1975; Der Islam: Ein Träger politischer Ideen?, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, (1973) 3.

Hartmut Elsenhans, Dr. phil., geb. 1941; Studium der Politologie, Geschichte und Soziologie an den Universitäten Tübingen, Berlin und Paris; Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Konstanz.

Veröffentlichungen u. a.: Frankreichs Algerienkrieg, 1974; Migration und Wirtschaftsentwicklung, 1978; Agrarreform in der Dritten Welt, 1979; Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Ein Versuch über den Staat in der heutigen Dritten Welt, 1981; Nord-Süd-Beziehungen. Geschichte — Politik — Wirtschaft, 1984.

Karl Wolfgang Menck, Dr. rer. pol., geb. 1942; Forschungsgruppenleiter im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Veröffentlichungen u. a. über Direktinvestitionen und Technologietransfer in Entwicklungsländern, Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Nord-Süd-Dialog und Eigenanstrengungen im Entwicklungsprozeß sowie von Sektorstudien für einzelne Entwicklungsländer.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46040, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983 und 1984 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Kultur und Entwicklung

## Die kulturellen Bedingungen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Handelns in der Dritten Welt

*„Da nun Afrika, wenn nicht alle Anzeichen täuschen, an den Islam verloren ist, so scheint mir die Europäisierung des Islam der Weg zu sein, auf dem sich die Entwicklung Innerafrikas in langen Jahrhunderten vollziehen wird . . . Benutzen wir also auch den Islam zur Förderung der Zivilisation in Afrika!“*  
C. H. Becker (1932)

Es wird sich in Wissenschaft, Publizistik und Politik (und neuerdings sogar in der Verwaltung) kaum mehr jemand finden lassen, der die Bedeutung sozio-kultureller Einflüsse auf die Entwicklung<sup>1)</sup> der Dritten Welt von vornherein bestreitet; der mangelnde Erfolg von technisch und wirtschaftlich „korrekt“ geplanten Projekten<sup>2)</sup> hat die Einbeziehung dieser Einflußfaktoren zumindest in die entwicklungspolitische Diskussion erzwungen. Die einschlägigen Überlegungen bewegen sich aber bisher auf einem Grad von All-

gemeinheit, der (noch) keinen Zugang zu konkreten Entwicklungsvorgängen und einer auf sie bezogenen entwicklungspolitischen Praxis eröffnet<sup>3)</sup>. Der vorliegende Aufsatz will als ein Schritt in dieser Richtung verstanden werden. Er befaßt sich mit der Frage, wie das prinzipiell unendliche Gebiet der entwicklungswirksamen Kulturfaktoren für die Planung erschlossen werden kann, und bietet zur Beantwortung dieser Frage eine Hypothese an, die als erste Handhabe zur Ableitung von Planungskriterien dienen könnte.

### I. Bisherige Defizite und das zentrale Problem

Vorab einige Bemerkungen zu den beiden zentralen Begriffen: Wenn „Entwicklung“ mit „Kultur“ zusammen zu diskutieren ist, dann wird meist auf Max Webers „Protestantismus-These“ zurückgegriffen, derzufolge die Entwicklung des modernen Kapitalismus — zum Teil — aus protestanti-

schem Geist zu erklären ist. Die in der Anmerkung 1 gegebene Unterscheidung zwischen den beiden Bedeutungen des Wortes „Entwicklung“ macht klar, warum dieser Ansatz den Erfordernissen unserer Fragestellung nicht entspricht. Bei Max Weber handelt es sich um die Erklärung eines quasi naturwüchsigen historischen Prozesses der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Entwicklung („intransitiv“); die heutige Problematik der Entwicklung („transitiv“) kann — mit allen Vorbehalten — beschrieben werden als das Bemühen, diesen historischen Prozeß in Gesellschaften, die ihn noch nicht durchlaufen haben, unter Beteiligung externer Akteure nachzuholen. Unter diesem Blickwinkel wird das Problem „Kultur-Entwicklung“ hier behandelt.

Für den Begriff „Kultur“ gibt es bekanntlich Hunderte von verschiedenen Definitionen. Für das, worum es hier geht, genügt vorerst eine recht unscharfe Umschreibung: Kultur ist die Gesamtheit der für eine gegebene Gesellschaft spezifischen Ausformungen auf allen Lebensgebieten.

<sup>1)</sup> Es ist eine Schwäche der deutschen Sprache, daß in dem Wort „Entwicklung“ zwei Bedeutungen zusammenfallen. So spricht man einerseits von der „Entwicklung der höheren aus den niederen Lebewesen“ (grammatisch: intransitiv), andererseits von der „Entwicklung eines neuen Produkts“ (transitiv). In den folgenden Ausführungen steht die zweite Bedeutung im Vordergrund: die nationale entwicklungspolitisch/-planung des Entwicklungslandes und der mögliche Beitrag dazu von seiten eines Industrielandes. Die arabische Sprache verfügt übrigens über Wortbildungsstrukturen, mit denen die beiden Bedeutungen ohne weitere Umschreibung auseinandergehalten werden können.

<sup>2)</sup> Wenn im folgenden von „Projekten“ die Rede sein wird, so mag dies als unzulässige Verkürzung von „Entwicklung“ empfunden werden. Selbstverständlich ist Entwicklung mehr als eine Abfolge von Projekten, auch in der zweiten der beiden in Anm. 1 gegebenen Bedeutungen. Da aber der Idealfall einer umfassend informierten, für das Wohl der Masse ihrer Bevölkerung rastlos tätigen „Nehmerregierung“ kaum in Sicht ist, wird wohl weiterhin der Beitrag der „Geber“ in Form von abgegrenzten, vorgeprüften und in ihrem Verlauf kontrollierten Einzelmaßnahmen — eben: Projekten — erfolgen.

<sup>3)</sup> Ich verweise hierzu auf die interessante Studie von Werner von der Ohe u. a., Die Bedeutung sozio-kultureller Faktoren in der Entwicklungstheorie und -praxis, München 1982.

Im Gegensatz zu Daten der Wirtschaft und der sozialen Schichtung sind diese Einflußfaktoren auf zentralen Gebieten einem quantitativen Vergleich nicht zugänglich. Zwar läßt sich beispielsweise die Einkommensverteilung im Land x (wenn ausreichendes statistisches Material vorhanden ist) mit derjenigen des Landes y recht gut vergleichen; dabei schneidet dann etwa x um so und so viel (jedenfalls: meßbar) besser ab als y. Ein ähnlicher quantitativer Vergleich etwa zwischen Islam und Hinduismus oder zwischen einem „islamisch“ und einem „modernistisch“ orientierten Gesellschaftsentwurf oder zwischen afrikanischen und ostasiatischen Methoden der gesellschaftlichen Willensbildung ist nicht möglich. Vielleicht hat diese mangelnde Quantifizierbarkeit eine Einbeziehung sozio-kultureller Faktoren in die entwicklungspolitische Planung bisher verhindert. Die kulturellen Faktoren<sup>4)</sup> können von den strukturellen (Wirtschaft, Schichtung) auf der Ebene der Analyse getrennt werden<sup>5)</sup>.

Da nach unserem heutigen Kenntnisstand häufig die Vernachlässigung sozio-kultureller Gegebenheiten für mangelnde Projekterfolge verantwortlich ist<sup>6)</sup>, geht es darum, diese „neue Dimension“ in die entwicklungspolitische Planung einzubringen. Während herkömmliche Projektstudien sich schwerpunktmäßig mit der Frage befassen, was die Zielgruppe tun *soll*, steht hier im Mittelpunkt, was sie *kann*, und besonders: was sie *will*. Der sozio-kulturelle Ansatz geht also von der Überlegung aus, daß jede Aktion nur erfolgreich sein kann, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: Der Akteur muß

1. das Ziel der Unternehmung (und den Weg zu seiner Erreichung) bejahen („wollen“) und
2. zur Erreichung des Ziels (auf diesem Weg) in der Lage sein („können“).

Für kollektive Unternehmungen gilt eine weitere Erfolgsbedingung: Die Gruppe der Akteure muß

3. hinsichtlich ihres Wollens und ihres Könnens homogen sein.

<sup>4)</sup> Im vorliegenden Aufsatz wird unterschiedslos von „kulturellen“ und „sozio-kulturellen“ Faktoren gesprochen.

<sup>5)</sup> Um einem möglichen Einwand zu begegnen: Die Erkenntnis, daß die kulturellen Faktoren in der Realität mit den strukturellen immer zusammen (und zwar innigst verzahnt) auftreten, wird niemand ernstlich bestreiten wollen.

<sup>6)</sup> Dazu mit unerbittlicher Schärfe Heribert Weiland, Unvorhergesehene Folgekosten durch Vernachlässigung sozio-kultureller Gegebenheiten, in: Kerstin Bernecker u. a. (Hrsg.), Folgekosten von Entwicklungsprojekten — Probleme und Konsequenzen für eine effizientere Entwicklungspolitik, Berlin 1984, S. 129f.

Wer vermeiden möchte,

— daß z. B. unter Einsatz überdimensionierter Erdbewegungsmaschinen, Computer und der unvermeidlichen Geländewagen (früher Landrover, jetzt Mercedes) von schwäbischen Technikern Wasserbauten errichtet werden, die von der Bevölkerung, falls sie wirklich daran interessiert wäre, genauso gut in Handarbeit bewältigt werden könnten;

— daß z. B. *neben* funktionierende autochthone Institutionen — Schulen<sup>7)</sup>, Genossenschaften<sup>8)</sup> — unter hohem Mitteleinsatz „moderne“ Parallelinstitutionen gesetzt werden, die sich nach Abzug der Außenhilfe entweder sehr schnell wieder spurlos verflüchtigen oder aber unabsehbare Folgekosten mit sich bringen<sup>9)</sup>;

— daß die Hauptarbeit eines Projektleiters darin besteht, für sein Projekt Menschen „zusammenzufangen“<sup>10)</sup>,

der muß dafür sorgen, daß jene drei Erfolgsbedingungen erfüllt sind. Dies gilt besonders für den Fall, daß die Ergebnisse eines Projekts über seine „Zielgruppe“ hinaus einer größeren „Zielbevölkerung“ zugute kommen sollen, daß also über den „Projekterfolg“ hinaus „Entwicklungserfolg“ angestrebt wird<sup>11)</sup>.

Die Menge der sozio-kulturellen Faktoren, die die wirtschaftliche und/oder gesellschaftliche Entwicklung eines gegebenen Milieus bestimmen, ist, wie gesagt, prinzipiell unendlich; da in jedem kulturellen System von weitgehender gegenseitiger Beeinflussung dieser Faktoren auszu-

<sup>7)</sup> Während sich in den meisten Sahel-Ländern die Regierungen ohne großen Erfolg bemühen, das öffentliche („moderne“) Schulwesen im ländlichen Raum auszubauen, funktioniert eben dort ein flächendeckendes Koranschulsystem, das von der (dörflichen) Gemeinschaft selbst getragen wird. Vgl. Gerd Splittler, Herrschaft über Bauern. Die Ausbreitung staatlicher Herrschaft und einer islamisch-urbanen Kultur in Gobir (Niger), Frankfurt 1978, S. 110.

<sup>8)</sup> Vgl. H.-D. Seibel, Das Entwicklungspotential autochthoner Selbsthilfeorganisationen im ländlichen Bereich. Ein Fallbeispiel aus Nigeria, in: Internationales Afrika-Forum, (1984) 1, S. 65ff., wo der sehr unterschiedliche Erfolg außengeförderter und autochthoner Genossenschaften nachgezeichnet wird.

<sup>9)</sup> Vgl. H. Weiland (Anm. 6).

<sup>10)</sup> G. Spittler (Anm. 7), S. 60.

<sup>11)</sup> Unter „Zielgruppe“ ist diejenige Gruppe zu verstehen, die dem Projekt unmittelbar ausgesetzt ist, also z. B. die Kleinbauern eines Landkreises. „Zielbevölkerung“ ist diejenige Gruppe von Menschen, für die die Projektergebnisse prinzipiell von Interesse sind, also z. B. die Kleinbauern des Landes (oder der Region). Dazu Siegfried Schönherr, Armutsorientierte Entwicklungspolitik. Ansatzpunkte zur Verbindung von Wachstum und Armutsreduzierung durch Förderung kleinbäuerlicher Zielgruppen, Nürnberg 1981 (Habilitationsschrift).

gehen ist, kann kaum einem kulturellen Faktor von vornherein Bedeutung für den Entwicklungsprozeß abgesprochen werden. Aus vorab praktischen Erwägungen kann aber die Auflistung aller sozio-kulturellen Faktoren und ihre Berücksichtigung bei der Projektplanung für jede Region der Dritten Welt und für jeden einzelnen Subsektor (etwa in der Form, daß jedem feststellbaren Einzelfaktor — sozusagen spiegelbildlich — ein spezielles Planungskriterium entgegengesetzt wird) nicht als gangbarer Weg betrachtet werden. Die dafür nötige Tiefendurchdringung des Projektumfeldes würde auch für eine noch so begrenzte Zahl von Projekten jede denkbare Planungs Kapazität hoffnungslos überfordern.

Den Ausweg aus diesem Dilemma eröffnet die Erkenntnis, daß die prinzipiell unbegrenzte Zahl

von feststellbaren sozio-kulturellen Faktoren, die möglicherweise Bedeutung für die Entwicklung haben, nicht „additiv“, also „jeder für sich“, auf die jeweilige Entwicklungsaufgabe einwirkt, sondern daß in der „kulturellen Landschaft“ jedes Entwicklungslandes für bestimmbare Zeiträume *dominante und abhängige Faktoren* identifizierbar sind. So hat sich z. B. in der Sahelzone die kulturell verankerte Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau, wie sie jahrhundertlang bestanden hatte, mit der massenhaften Islamisierung der letzten Jahrzehnte stark gewandelt<sup>12)</sup>. Dasselbe gilt für andere Kulturelemente (Kleidung, Ernährung, Namengebung usw.), denen unsere Ethnologen gern das ewige Leben wünschten. Die Rolle der abhängigen Faktoren ist nur im Hinblick auf die dominanten zu bestimmen: Diese sind daher erster Gegenstand der Analyse.

## II. Die Komplexität des kulturellen Feldes kann reduziert werden

Ich vertrete die Auffassung, daß über die „Schlüsselfaktoren“ sozusagen ein planerischer Abkürzungsweg ermöglicht wird, und stelle dafür die folgende Hypothese zur Diskussion: Es ist für jede Entwicklungsgesellschaft von drei Schlüsselfaktoren auszugehen:

1. *Legitimität der politischen Herrschaft* (bzw. aus der Sicht des Projektplaners: der lokalen Führungselite mit welcher Ideologie wird von der Mehrheit der Bevölkerung als legitim anerkannt?<sup>13)</sup> Mit anderen Worten: Was *will* die Zielgruppe?

2. *Erreichter Entwicklungsstand* der „produktiven Kräfte“ (F. List), der „Kompetenz“ (D. Senghaas), der Produktivität, der technischen und organisatorischen Arbeitsteilung. Mit anderen Worten: Was *kann* die Zielgruppe?

Diese beiden Schlüsselfaktoren<sup>14)</sup> gelten für jede denkbare Entwicklungsgesellschaft.

Für die überwiegende Mehrzahl<sup>15)</sup> der Entwicklungsländer gilt außerdem noch die

3. *ethnische Heterogenität*: Mit welchen verschiedenen Legitimitäten und Entwicklungsniveaus innerhalb des Nehmerlandes hat die Entwicklungszusammenarbeit zu rechnen?

### *Legitimität der politischen Herrschaft*

Ethnologen neigen — vielleicht aus Interesse an der Erhaltung ihres Forschungsgegenstands — dazu, den kulturellen Bestand von Entwicklungsgesellschaften als durch moderne Einflüsse bedroht, in jedem Fall aber als erhaltenswert zu betrachten<sup>16)</sup>; die Koexistenzfähigkeit von Kul-

---

nen: dem Schutz des Menschen gegen die Natur und der Regelung der Beziehungen der Menschen untereinander“ („Das Unbehagen in der Kultur“. Für diesen Hinweis danke ich Max Nagel). Der „Schutz des Menschen gegen die Natur“ ist eine Frage des Entwicklungsniveaus, die „Regelung der Beziehungen . . .“ eine Frage der Legitimität. Auch die „Entstehung“ und die „Verteilung“ des Bruttosozialprodukts kann dazu in Parallele gesetzt werden.

<sup>15)</sup> Ethnisch homogene Entwicklungsländer wie Tunesien oder Somalia sind Ausnahmen; die meisten Entwicklungsländer werden von religiösen, rassischen oder sprachlichen Minoritäten geprägt.

<sup>16)</sup> Auf den ersten Blick liegt nichts näher, als von Ethnologen, den Spezialisten für ferne, fremde Länder, Aufschluß darüber zu erhoffen, was in der Dritten Welt sozio-kulturell zu tun ist. Schaut man näher hin, dann sieht man, daß sie mit der Erforschung des Status quo, also desjenigen Zustands, den Regierungen und Völker der Dritten Welt (hier in seltener Einmütigkeit) möglichst schnell überwinden wollen, so ausgelastet sind, daß das (überall vorhandene) Wandlungspotential leicht aus dem Blickfeld gerät.

<sup>12)</sup> G. Spittler (Anm. 7); vgl. auch Uwe Simson, Islam, Entwicklung und Entwicklungspolitik südlich der Sahara, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/84, S. 28 ff.

<sup>13)</sup> Natürlich kann das im Grenzfall auch die nationale Regierung sein, solange sie nicht durch ausbleibenden Entwicklungserfolg diskreditiert ist. Dieser Fall ist aber heute sehr selten. Leichter vorstellbar ist schon, daß Segmente von Führungseliten („Staatsklassen“) dadurch eine gewisse Legitimität erlangen, daß sie fortschrittlicher agieren als andere Segmente. Vgl. dazu Anm. 49.

<sup>14)</sup> Es ist interessant, diese Zweiteilung mit der Freud'schen Definition zu vergleichen: Als Kultur wird „die ganze Summe der Leistungen und Einrichtungen bezeichnet, in denen sich unser Leben von dem unserer tierischen Ahnen entfernt und die zwei Zwecken die-

turelementen verschiedener (z. B. traditionaler und modern-westlicher) Herkunft wird von ihnen tendenziell unterschätzt. Unter den Bedingungen des „Entwicklungsimperativs“ kommt es aber darauf an, ob und in welcher Richtung, in welchem Tempo Veränderung als legitim bejaht, also angestrebt bzw. hingenommen wird. Das Bewußtsein von der Notwendigkeit des Wandels kann in der Dritten Welt — und besonders bei denjenigen schon weitgehend in Weltmarkt und Weltkommunikation einbezogenen Gesellschaften, die von Ethnologen als nicht exotisch-interessant genug betrachtet werden, die aber die Masse des Entwicklungsproblems ausmachen — weithin als gegeben angenommen werden: Diese „charismatische Situation“ (D. Goetze) weist besonders qualifizierten einzelnen oder Gruppen die Befugnis zu, mit Hilfe einer „politischen Formel“, die in einem Entwicklungsland immer auch eine entwicklungspolitische ist, den gesellschaftlichen Wandel zu steuern, „Sinn zu stiften“.

Veränderbarkeit wird in dieser Situation nach den (spezifisch gesehenen) Entwicklungserfordernissen bestimmt, wobei im Fall schriftlich fixierter Kulturen Identität durch Kontinuität nicht der Inhalte, sondern zentraler Symbole gewährleistet wird; im Islam sind dies beispielsweise die heiligen Schriften und Speisetabus. Die wesentlichen kulturellen Inhalte werden auf dem Weg der Uminterpretation<sup>17)</sup> den neuen „historischen Notwendigkeiten“ angepaßt, z. B. im modernen Ägypten die Rolle des Islam in der Politik<sup>18)</sup> und die Stellung der Frau in der Gesellschaft<sup>19)</sup>. In schriftlosen Gesellschaften, wo kein Widerstand repräsentativer, kodifizierter und über die eigene Gruppe hinaus bekannter Kulturbestände zu überwinden ist, findet einfacher Wechsel statt: „Une tradition inconsciente, non formulée, ne s'oppose à rien“, sagt Abdallah Laroui<sup>20)</sup>.

„Politische Formeln“ im hier gemeinten Sinn sind Verwestlichung (z. B. Kemalismus), Revivalismus (z. B. Reislamisierung) und (eventuell „wissenschaftlicher“) Sozialismus sowie ihre

<sup>17)</sup> „Neu- und Uminterpretationen der jeweils traditionellen Ideologie im Licht der aktuellen gesellschaftlichen Verhältnisse . . . , und zwar nicht zuletzt unter dem Einfluß . . . der europäischen Kultur entliehenen Zielsetzungen, z. B. ‚wirtschaftliche Entwicklung‘“. Fuad Kandil, Nativismus in der Dritten Welt. Wiederentdeckung der Tradition als Modell für die Gegenwart, St. Michael 1983, S. 21.

<sup>18)</sup> Vgl. Ali Abderraziq, Der Islam und die Grundlagen der Herrschaft, Kairo 1925 (arab.).

<sup>19)</sup> Vgl. Qasim Amin, Die Befreiung der Frau, Kairo 1899 (arab.).

<sup>20)</sup> Abdallah Laroui, La crise des intellectuels arabes — traditionalisme ou historicisme?, Paris 1974, S. 50.

Mischformen. Weltweite Konjunktur hat heute, nach der Diskreditierung des westlich-assimilatorischen Entwicklungsmodells<sup>21)</sup>, bekanntlich der Revivalismus; seine Vertreter erheben zur Zeit erfolgreich Anspruch auf Legitimität.

Die legitimen Verwalter und Interpreten politischer Formeln — und darin liegt ihre außerordentliche entwicklungspolitische Bedeutung — sind in der Lage, über die faktische Beherrschung hinaus für eine gewisse Zeit<sup>22)</sup> bei der Bevölkerung entwicklungsorientierte Änderungen des Verhaltens (einschließlich Konsumverzicht) durchzusetzen.

#### *Erreichter Entwicklungsstand der „produktiven Kräfte“*

Die Beliebigkeit entwicklungsorientierter Innovation durch charismatische Instanzen findet ihre Grenze im Entwicklungsstand der betreffenden Gesellschaft. „Entwicklungsstand“ ist dabei mit „Höhe des Pro-Kopf-Einkommens“, wie es häufig geschieht, nicht zureichend zu bestimmen. Es braucht wohl nicht näher ausgeführt zu werden, daß unter Entwicklungsaspekten die wesentlichen Unterschiede z. B. zwischen der Volksrepublik China und Uganda nicht im Pro-Kopf-Einkommen (und auch nicht in der Landesgröße oder Bevölkerungszahl) liegen. So lag 1982 die VR China in der Rangfolge nach dem Pro-Kopf-Einkommen kurz hinter der Zentralafrikanischen Republik, kurz vor Somalia und gleichauf mit Niger. Sie gab dabei (qualitativ hochstehende) Entwicklungshilfe an Länder, deren Pro-Kopf-Einkommen erheblich über ihrem eigenen lag, z. B. Nigeria<sup>23)</sup>.

Die Möglichkeit, den so gut wie allgemein gewünschten „Schritt zur Industriegesellschaft“ (G. Endruweit) zu vollziehen, variiert mit dem Entwicklungsstand; er bestimmt, welche Innovation in der betreffenden Gesellschaft mit Aussicht auf Erfolg eingeführt werden kann<sup>24)</sup>. Zwar ist der Mechanismus der „Entfaltung der Produktivkräfte“ im einzelnen noch nicht systematisch erforscht, er ist aber im Prinzip erforschbar, was auch den quantifizierenden Vergleich verschie-

<sup>21)</sup> Dazu Uwe Simson, Auswärtige Kulturpolitik als Entwicklungspolitik. Probleme der kulturellen Kommunikation mit der Dritten Welt am Beispiel des arabischen Raums, Meisenheim 1975, S. 49 ff.

<sup>22)</sup> Genauer: bis zur Diskreditierung ihres Entwicklungsmodells wegen Erfolglosigkeit.

<sup>23)</sup> Die Angaben sind dem Weltbankatlas 1985 entnommen.

<sup>24)</sup> Zur Problematik des Innovationstransfers vgl. Uwe Simson und Siegfried Schönherr, Innovationsfixierung, Kultur und Entwicklungszusammenarbeit, in: Internationales Afrika-Forum, (1985) 1, S. 75 ff.

dener Entwicklungsstufen einschließen könnte<sup>25</sup>). Forschungen in der von Norbert Elias vorgezeichneten Richtung könnten hier weiterführen. Als Meßgrößen mögen in erster Annäherung die von Talcott Parsons so bezeichneten „evolutionären Universalien“<sup>26</sup>) dienen, für Entwicklungsländer also z. B.

— die Ausprägung der gesellschaftlichen Schichtung,

— Schriftlichkeit der kulturellen Tradition,

— Bürokratisierung,

— Stellung der jeweiligen Gesellschaft auf dem Kontinuum Subsistenz-Markt,

— kodifizierte Rechtssysteme, kodifizierte Religion.

Auf der Ebene der handelnden Menschen wäre dann an Kategorien zu denken wie

— Abstraktionsvermögen (Umgang mit Zahlen und Symbolen),

— Größe des Bezugsrahmens für soziales Handeln (von der Primärgruppe bis zur „Nation“),

— soziale Disziplinierung durch Arbeitsteilung,

— Grad der Ausschöpfung vorhandener Ressourcen.

Man kann die Masse der Entwicklungsländer einteilen in Länder europäischer Tradition (z. B. Lateinamerika), alte Schriftkulturen (z. B. Islam, Indien, China) und schriftlose Gesellschaften (z. B. Schwarzafrika). Als Unterscheidungsmerkmal kommt dabei der Schriftlichkeit eine Schlüsselstellung zu: Sie ist wesentliche Voraussetzung der zentralen Hochkulturtechniken „Zählen“ und „Strukturierung der Zeit“<sup>27</sup>) und damit jeder Entwicklung zu komplexeren gesellschaftlichen Formen. Je nach Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Gruppe variieren die Entwicklungsvoraussetzungen; Klaus-Georg Riegel hat die Unterschiede kürzlich scharf herausgearbeitet<sup>28</sup>).

Die Kultur bildet den Fundus, aus dem die das soziale Handeln motivierenden Symbole entnom-

men werden, und dieser Fundus ist von Gesellschaft zu Gesellschaft (und besonders zwischen den Großregionen der Dritten Welt) sehr verschieden. Die häufig gemachte Beobachtung, daß Angehörige „unterentwickelter“ Gesellschaften, in einen anderen Kontext versetzt, spektakuläre wirtschaftliche Leistungen erbringen, trifft offenbar nur dort zu, wo es sich um Angehörige von Schriftkulturen handelt: Schwarzafrikaner und Inder haben sich im selben Milieu (z. B. London) sehr verschieden entwickelt. Hier liegen erste Ansätze zu einer regionalen Differenzierung, in deren Rahmen auch endlich ernsthafte Bemühungen um ein Entwicklungskonzept für Afrika einsetzen sollten — ein Konzept, das aus der Tatsache des für Schwarzafrika (und zwar für so gut wie alle Länder, unabhängig von Klima, Größe, Rohstoffausstattung und wirtschaftlich-gesellschaftlicher Orientierung) *spezifischen* wirtschaftlichen Niedergangs die Folgerungen zieht.

### *Ethnische Heterogenität*

Bezugsrahmen der Entwicklungszusammenarbeit ist jeweils nicht eine kulturell geschlossene Gesellschaft (z. B. „die Tuareg“), sondern der meist ethnisch<sup>29</sup>) heterogene „Nationalstaat“. Es gibt wirtschaftlich herrschende, politisch herrschende und wirtschaftlich *und* politisch herrschende Volksgruppen; es gibt schriftlose Minoritäten in Schriftkulturgesellschaften und umgekehrt; manche Minoritäten haben ihren Rückhalt jenseits der Staatsgrenzen und manche sind durch allzu enge Anlehnung an die Kolonialmacht diskreditiert. Im ethnisch heterogenen Milieu kann fast nie von einheitlicher Legitimität und nicht immer von gleichmäßigem Entwicklungsstand ausgegangen werden. So werden häufig von verschiedenen Teilgruppen verschiedene „politische Formeln“ als legitim anerkannt, z. B. im Libanon Verwestlichung von den Maroniten und Revivalismus von maßgeblichen Teilen der Schiiten. Auch der Entwicklungsstand differiert häufig und ist Ausgangspunkt von Konflikten wie z. B. zwischen Chinesen und Malaien in Malaysia. Politische Richtungen ebenso wie verschiedene Zweige der Wirtschaft sind häufig ethnisch polarisiert. So sind in Syrien „alle“ Kommunisten Kurden oder Griechisch-Orthodoxe<sup>30</sup>), „alle“ Automechaniker Armenier<sup>31</sup>). Analoge Beispiele

<sup>25</sup>) S. N. Eisenstadt meint, daß im Zusammenhang mit der modernen Entwicklungsländerforschung „die evolutionstheoretische Perspektive allmählich wieder interessant wird“: Sozialer Wandel, Differenzierung und Evolution, in: Wolfgang Zapf (Hrsg.), Theorie des sozialen Wandels, Köln 1971, S. 75.

<sup>26</sup>) Talcott Parsons, Evolutionäre Universalien der Gesellschaft, in: W. Zapf (Anm. 25), S. 55 ff.

<sup>27</sup>) Vgl. dazu Karl A. Wittfogel, Die orientalische Despotie. Eine vergleichende Untersuchung totaler Macht, Köln 1962, S. 55 f. und S. 80 ff.

<sup>28</sup>) Klaus-Georg Riegel, Tradition und Modernität. Zum Modernisierungspotential traditioneller Kulturen nichtwestlicher Entwicklungsgesellschaften, in: D. Nohlen/F. Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Hamburg 1982, S. 73 ff.

<sup>29</sup>) Unter „ethnisch“ werden hier alle gegebenen Gruppenunterschiede verstanden, die politische Bedeutung gewinnen können, also sprachliche, religiöse, rassische und solche der Lebensform (z. B. Nomadismus).

<sup>30</sup>) Vgl. Michael H. van Dusen, Political Integration and Regionalism in Syria, in: Middle East Journal (MEJ) 26 : 2, 1972, S. 129 ff.

<sup>31</sup>) Vgl. Eugen Wirth, Syrien. Eine geographische Landeskunde, Darmstadt 1971, S. 178.

lassen sich für die meisten Entwicklungsländer finden.

Die kulturellen Gegebenheiten der einzelnen Teilgruppen sind zweifellos von großer Bedeutung für den Erfolg von solchen Projekten, die

sich an die betreffende Gruppe als Zielgruppe wenden. Ausschlaggebend für den Erfolg der Zusammenarbeit auf der Ebene des Gesamtstaates aber ist die Auswirkung auf das nationale „Kräfteparallelogramm“, also auf das Verhältnis der einzelnen Teilgruppen untereinander.

### III. Exkurs: Japan — Indien — China

Kann die hier vorgetragene „Drei-Faktoren-Hypothese“ zur Erhellung konkreter Fälle von Entwicklung beitragen? Ich möchte unter diesem Blickwinkel zuerst einen „abgeschlossenen“ Fall — Japan — behandeln und dann eine Prognose hinsichtlich des zu erwartenden relativen Entwicklungserfolgs von Indien und China (VR) versuchen.

#### Japan

Das Land ist ethnisch homogen, es hat keine nennenswerten ethnischen Minderheiten. Auf dieser Grundlage konnte sich eine die gesamte Bevölkerung des Landes umfassende Legitimität der politischen Herrschaft entwickeln, die es den zentralen Instanzen ermöglichte, den nötigen (und innerhalb kürzester Zeit höchst erfolgreichen) Entwicklungsprozeß auf der Grundlage traditioneller Werte in Gang zu setzen<sup>32</sup>). „The extremely fast and successful Japanese industrial revolution can be seen as being based on two conditions: the import of western technology and the activation of traditional cultural values“, schreibt eine Japan-Kennerin<sup>33</sup>); noch schärfer zugespitzt: „Certain traditional values have been a functional prerequisite for modernization and economic growth in Japan.“<sup>34</sup>) „Japan was thus spared the problems of disentanglement of religion and politics and of secularization“<sup>35</sup>) — Probleme, die etwa in den Gesellschaften des nahen Ostens (Türkei!) einer kontinuierlichen Entwicklung im Weg standen und noch stehen. Daß sich die Anleihen Japans beim modernen Westen tatsächlich auf das Gebiet der Technologie beschränken

konnten, stellt mit einem gewissen Neid ein naheöstlicher Wirtschaftshistoriker fest; er sieht, gerade beim Vergleich mit seiner Region, „that, except for technology, Japan had become a ‚modernized‘ society at an early date. One can mention such aspects as rigid population control, resulting in low growth from around 1700 to 1860; a high degree of urbanization; the publication of books in editions of 10.000 in the 18th century; a keen interest in Western science . . . a male literacy rate of about 50 percent by 1850; a constant urge to increase output, exemplified by the steady rise in rice yields and by the printing of a book on improved farm methods in an edition of 3.000 at the end of the 18th century; a low cost transport system based on coastal navigation; an active trading class; and a relatively developed monetary and banking system, with extensive use of paper money and credit.“<sup>36</sup>)

Das Land war also auch durch seinen relativ hohen Entwicklungsgrad der „produktiven Kräfte“ gegenüber anderen außereuropäischen Gesellschaften im Vorteil. Zusammenfassend: Japan hatte auf jedem der drei hier diskutierten Gebiete günstige Entwicklungsvoraussetzungen.

#### Indien

„Japanische Dynamik und indische Stagnation?“ heißt ein unlängst erschienenes Buch<sup>37</sup>), in dem für Japan das Moment der *aktionsfähigen* nationalen Einheit herausgearbeitet wird<sup>38</sup>). Indien stellt in dieser Hinsicht das andere Extrem dar: „Die Bevölkerung Indiens . . . ist ethnisch, linguistisch und religiös heterogen wie die wohl keines anderen Landes, es werden über 1.600 Sprachen gesprochen, und alle großen Religionen der Welt sind zahlreich vertreten. Durch die regionale Konzentration der einzelnen Gruppen gibt es in Indien die verschiedenartigsten Minderhei-

<sup>32</sup>) Dazu Robert E. Ward und Dankwart A. Rustow (eds.), *Political Modernization in Japan and Turkey*, Princeton 1964; s. bes. das Kapitel „The Nature of Traditional Society (Japan)“ von J. W. Hall. Auf diese hoch entwickelte Legitimität der politischen Herrschaft nahmen 1945 selbst die siegreichen USA Rücksicht, indem sie den obersten Repräsentanten des für den Krieg verantwortlichen Systems unangetastet ließen.

<sup>33</sup>) Gisela Trommsdorff, *Value Change in Japan*, in: *International Journal of Intercultural Relations*, (1983) 7, S. 338.

<sup>34</sup>) Ebenda, S. 339.

<sup>35</sup>) R. E. Ward/D. A. Rustow (Anm. 32), S. 443.

<sup>36</sup>) Charles Issawi, *An Economic History of the Middle East and North Africa*, New York 1982, S. 223.

<sup>37</sup>) Ingeborg Y. Wendt, Darmstadt 1978.

<sup>38</sup>) Ebenda, S. 129.



tenprobleme, die die staatliche Einheit belasten.“<sup>39)</sup>

Eine einheitliche („indische“) Legitimität konnte und kann sich so nicht entwickeln. Keine der Gruppen, aus denen die indische Bevölkerung besteht, hat *für sich genommen* das Gewicht einer bestimmenden Majorität; jede wirtschaftliche oder gesellschaftliche Unternehmung wird von einer betroffenen Gruppe allein schon deswegen abgelehnt, weil sie einer (potentiellen) Gegengruppe nützen könnte. Bei dieser Konstellation stehen die immensen Kräfte, die durch den Kampf der Gruppen untereinander und durch die Kontrolle der „nationalen Einheit“ gebunden sind, für gesamtindische Aktionen nicht mehr zur Verfügung. Eine Betrachtung des indischen Entwicklungspotentials (Infrastruktur, punktuelle technologische Spitzenleistungen) unter Ausblendung des Faktors „ethnische Heterogenität“ muß daher zu falschen Schlußfolgerungen führen, so wenn z. B. (1983) der Planungsstab des Auswärtigen Amtes Indien auch wirtschaftlich „als werdende Großmacht“<sup>40)</sup> sieht: Falls es sich hier um den Versuch einer Prognose handelt — und nicht nur um die Verbesserung der bilateralen Atmosphäre —, dann liegt ein gravierender Kunstfehler vor. Dies ganz besonders dann, wenn derar-

tige Überlegungen im Rahmen eines Vergleichs mit China angestellt werden.

## China

Das Land ist zu ca. 93 % von „Chinesen“ bewohnt; die Minderheiten (u. a. Mongolen, Uiguren, Tibeter) bewohnen zwar weitläufige, aber periphere Gebiete. Nach vergeblichen Modernisierungsversuchen im 19. Jahrhundert und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts<sup>41)</sup> konnte seit 1949 die kommunistische Partei Chinas durch ihre Ausrichtung auf die bäuerliche Majorität der Chinesen massenhafte Legitimität für ihren Entwurf einer gesamtgesellschaftlichen Entwicklung mobilisieren. Die seither betriebene Modernisierung/Industrialisierung kann sich auf eine jahrtausendealte soziale Disziplinierung durch Arbeitsteilung stützen. Dies unterscheidet China von den Ländern Schwarzafrikas; der grundlegende Unterschied zu Indien liegt in der weitgehenden ethnischen Homogenität. Selbstverständlich spielen daneben auch inhaltliche Fragen der jeweiligen Tradition eine Rolle. Eine umfassende Betrachtung wird also China — bei sonst gleichen Bedingungen — größere Entwicklungschancen einräumen als Indien.

## IV. Das Problem ist schon seit einiger Zeit bekannt

Zurück zur praktischen entwicklungspolitischen Diskussion: Kulturelle Einzelfaktoren, denen häufig Entwicklungsbedeutung zugeschrieben wird, lassen sich den drei Schlüsselfaktoren Legitimität, Produktivität und ethnische Heterogenität zuordnen. Ich versuche dies — zugegebenermaßen unvollständig und unsystematisch — an einigen in der sozio-kulturellen Diskussion häufiger angeführten Elementen aufzuzeigen:

— Sprachliche und Erkenntnis-Strukturen: daß manche (z. B. schwarzafrikanische) Kulturen im Umgang mit Zahlen „unterentwickelt“ sind, gehört in die Rubrik „Kompetenzentwicklung“.

— „Mentalität“<sup>42)</sup>, z. B. Mißtrauen/Obstruktion gegen Maßnahmen der Regierung: Dies kann

nur durch erfolgreiche (neue) Legitimierung politischer Herrschaft (und weiter: Entwicklungsplanung) überwunden werden.

— Arbeitsethik: eine Frage der Legitimität. Der große französische Afrikanist Vincent Monteil beschreibt an mehreren Stellen seines Buches „L'Islam noir“<sup>43)</sup> den Mobilisierungserfolg, den die dort als legitim anerkannten islamischen Orden im schwarzafrikanischen Milieu (z. B. im Senegal) verbuchen können.

— Zeitbewußtsein: vielleicht *das* zentrale Element bei der Entwicklung der Produktivkräfte<sup>44)</sup>.

— Objektivität, Rationalität: Teilgebiete der Kompetenzentwicklung; ebenso die häufig in der Diskussion verwendeten „pattern variables“ von T. Parsons<sup>45)</sup>. Der viel strapazierte Begriff der

<sup>39)</sup> Lexikon Dritte Welt, hrsg. v. Dieter Nohlen, Reinbek 1984, S. 279.

<sup>40)</sup> So der Untertitel des Artikels „Bonn erwägt engere Beziehungen zu Indien“ in der FAZ vom 5. August 1983.

<sup>41)</sup> S. dazu Lexikon Dritte Welt (Anm. 39), S. 118 ff.

<sup>42)</sup> Unter „Mentalität“ soll dabei nicht eine quasi durch Vererbung erworbene geistig-seelische Beschaffenheit verstanden werden, sondern die Summe der sozialen Erfahrungen im Kollektivgedächtnis einer Gruppe/Gesellschaft.

<sup>43)</sup> Paris 1980, z. B. im Kapitel „Islam et développement“, S. 348 ff.

<sup>44)</sup> Vgl. dazu das Kapitel „Zeitbewußtsein in der Dritten Welt“ in dem Buch von Rudolf Wendorff, Dritte Welt und westliche Zivilisation. Grundprobleme der Entwicklungspolitik, Opladen 1984, S. 291 ff.

<sup>45)</sup> Vgl. z. B. sein zentrales Werk „The Social System“.

„deferred gratification“ gehört ebenfalls hierher.

— Geschlechterrollen: das Beispiel Niger/Islam wurde schon gebracht (neue Legitimität).

— Rolle der Religion: eine Frage „legitimer Uminterpretation“, da meist (z. B. im Islam<sup>46</sup>) inhaltlich nicht festlegbar ist, welche entwicklungs-

politisch relevanten Entscheidungen unter diesem Aspekt zu treffen sind.

— Wirtschaftlich erfolgreiche ethnische Minoritäten: eines der Beispiele für die Bedeutung ethnischer Heterogenität im Entwicklungsprozeß.

Die Liste ließe sich natürlich fortsetzen.

## V. Konsequenzen für die entwicklungspolitische Planung

Nicht nur aus praktischen Gründen (Zeit/Mittel) ist es, wie oben gesagt, wenig sinnvoll, pro Region und Sektor die mit welchem Recht auch immer als entwicklungsrelevant betrachteten Kulturfaktoren zu summieren und jedem von ihnen (sozusagen spiegelbildlich) das entsprechende Planungskriterium entgegenzusetzen. Auch aus Gründen, die in der Sache selbst liegen, läßt sich — wenn man der hier vorgetragenen Argumentation folgt — die Forderung ableiten, die kulturellen Dominanten der jeweiligen Gesellschaft zu analysieren und daraus handhabbare „Planungselemente“ abzuleiten. Handhabbar sollen sie auch für denjenigen sein, der kein kulturwissenschaftliches Studium durchlaufen hat, da auf absehbare Zeit wohl nicht jedem Projekt ein Kulturanthropologe o. ä. zugeordnet werden kann. Darüber hinaus sollten die angestrebten Planungselemente keiner regionalen oder sektoralen Beschränkung unterliegen. Diese Forderung, gegen die von seiten der „Praxis“ einiger Widerstand zu erwarten ist<sup>47</sup>, kann begründet werden mit dem „soziologischen Apriori von der durchgehenden relativen Einheitlichkeit des Menschengeschlechts“<sup>48</sup>, also der von der empirischen Forschung hinreichend erhärteten Auffassung, daß es für den Gültigkeitsbereich gesellschaftswissenschaftlicher Aussagen keine angebbaren räumlichen Grenzen gibt.

Wir sind damit bei der praktischen Seite des häufig als „zu theoretisch“ diffamierten sozio-kultu-

<sup>46</sup>) Auf die wirtschaftlich-gesellschaftlich-politischen Grundfragen, vor denen jedes Entwicklungsland steht, wie: „Markt oder Plan“? und „binnen- oder außenorientierte Entwicklung“? gibt es keine verbindliche „islamische“ Antwort; vgl. Uwe Simson, *Der Islam: ein Träger politischer Ideen?*, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, 9 (1983) 3, S. 680.

<sup>47</sup>) Das Argument, Kultur sei doch „überall verschieden“, wird bisweilen von „Praktikern“ vorgebracht, die aber der ebenso „überall verschiedenen“ Wirtschaft weltweit sehr unbefangen auf die gleiche Art zu Leibe rücken. Es handelt sich also doch wohl eher um den Versuch, Störfaktoren abzuwehren.

<sup>48</sup>) So Gottfried Eisermann in seinem Beitrag „Soziologie und Geschichte“ in dem von René König herausgegebenen Handbuch der empirischen Sozialforschung, Stuttgart 1967, S. 621.

rellen Ansatzes: Er ermöglicht den wegen der Komplexität der Probleme so dringend nötigen „planerischen Abkürzungsweg“. Die zeit- und kostenintensive „Tiefendurchdringung“ des Projektumfeldes ist nicht mehr nötig bzw. wird sozusagen von der Zielgruppe selbst übernommen. Dies könnte in die folgende Richtung gehen:

1. *Legitimität*: Wer ist legitimer Sprecher der Zielgruppe und damit Ansprechpartner für Entwicklungszusammenarbeit? *Dies ist die Kernfrage jeder sozio-kulturell fundierten Entwicklungspolitik.*

Dabei ist durchaus nicht immer an oppositionelle Ajatollahs zu denken. Partner der Zusammenarbeit sind möglicherweise auch „jene Segmente der Staatsklassen, die aufgrund eigener Interessen an gesellschaftlichem Strukturwandel interessiert sind“<sup>49</sup>). Die zeitraubende Erhellung sämtlicher Werte, Normen, Motivationen, Handlungsorientierungen und Erwartungshaltungen, die bisweilen von „Praktikern“ — wohl zur Diskreditierung des sozio-kulturellen Ansatzes — gefordert wird, erübrigt sich, sobald die Legitimitätsfrage beantwortet ist: Die *praktische* Entwicklungszusammenarbeit kann sich mit der Feststellung begnügen, daß die Zielgruppe das entwicklungspolitisch Erwünschte etwa unter dem Einfluß ihres Imams tut — z. B. keine Bäume mehr abhackt. Die sozialen, psychologischen, sozialpsychologischen und religionsethnologischen Implikationen dieses Tatbestands sind ein zweifellos hochinteressantes, aber doch ein mehr akademisches Problem.

2. *Kompetenzniveau*: Wie hat die Zielgruppe organisatorische und technische Probleme, die im Komplexitätsgrad dem aktuell zu lösenden vergleichbar sind, bisher gelöst? Gegebenenfalls: Warum ist der bisherige Weg nicht mehr gang-

<sup>49</sup>) Hartmut Elsenhans, *Nord-Süd-Beziehungen*, Stuttgart 1984, S. 124. Elsenhans fährt hier fort: „Dies schließt nicht aus, durch Projekt- und Ausbildungshilfe und transnationale Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen im Westen und Unterschichtorganisationen im Süden deren Fähigkeit zu stärken, eigene Interessen zu vertreten.“

bar? Wie würde die Gruppe diese Probleme ohne Hilfe von außen lösen? Gegebenenfalls: Warum würde sie eine Lösung nicht anstreben? Wie lösen vergleichbare Gesellschaften diese Probleme? Warum?

Diese Klasse von Planungselementen ist allerdings bei befriedigender Lösung der Legitimitätsfrage von zweitrangiger Bedeutung. Es ist davon auszugehen, daß legitime Repräsentanten, deren notwendiges Hauptmerkmal „Nähe zur Zielgruppe“ ist, zur Formulierung „angepaßter“ Entwicklungswege in der Lage sind.

3. *Ethnische Heterogenität*: Welche Folgen für Zusammenhalt und Schichtung einer ethnisch heterogenen „Nation“ sind von unserem entwicklungspolitischen Eingriff zu erwarten? Welche Widerstände werden ihm von einem ethnisch heterogenen Milieu entgegengesetzt? Diese Fragestellung wird von den meisten Nehmerregierungen „entweder tabuisiert oder als Resultat ‚ausländischer‘ Verschwörungsarbeit ausgelegt“<sup>50)</sup> („Wir sind alle Kenyaner!“), von Vertretern der Industrieländer dagegen bisweilen überpointiert, so wenn z. B. die Franzosen den Unterschied zwischen Arabern und Berbern häufig schärfer sehen als die Betroffenen selbst. Die schwere Hypothek, die ethnische Heterogenität für jede Ent-

wicklung bedeutet, muß in jedem Fall realistisch eingeschätzt werden.

„Um mit Segmenten von Staatsklassen zusammenzuarbeiten, die gesellschaftlichen Strukturwandel durchsetzen können, müssen die westlichen Industrieländer darauf verzichten, in der je konservativsten Gruppe in einem Entwicklungsland den zuverlässigsten Partner zu sehen.“<sup>51)</sup> Damit ist das größte Hindernis einer praktischen Umsetzung des sozio-kulturellen Ansatzes bezeichnet: Er ist politisch nicht neutral. Die Kultur, auf die er Bezug nimmt, ist die Kultur der Mehrheit. Er ist daher in der Tendenz egalitär, und er wird vor denselben Schwierigkeiten stehen wie vor ihm die grundbedürfnisorientierte Entwicklungsplanung: „Sie erscheint kaum durchführbar angesichts der vitalen Interessen weniger, die durch die traditionelle Wirtschaftsplanung und -politik realisiert werden.“<sup>52)</sup>

Versuchen sollten wir es trotzdem. Der in den letzten Jahren diskutierte Gedanke eines „Politikdialogs“ — also eines sondierenden bilateralen Gesprächs zwischen „Geber“ und „Nehmer“ über die beiderseitigen Prämissen bei der Entwicklungszusammenarbeit — eröffnet dazu die konkrete Möglichkeit.

<sup>51)</sup> H. Elsenhans (Anm. 49), S. 128.

<sup>52)</sup> Detlef Schwefel, Grundbedürfnisse und Entwicklungspolitik, Baden-Baden 1978 (Wissenschaftliche Schriftenreihe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Nr. 33), S. 132.

<sup>50)</sup> Thomas Scheffler, Staat und Kommunalismus im Nahen und Mittleren Osten, in: Peripherie, Nr. 18/19, April 1985, S. 46 ff.

# Agrarreform in der Dritten Welt

## I. Der „Dauerbrenner“ Agrarreform

Das Thema „Agrarreform in der Dritten Welt“ ist wie das Seeungeheuer im Loch Ness. Es wird periodisch viel darüber geschrieben, aber (fast) niemand hat sie bisher verwirklicht gesehen. Und wie Nessie für die Journalisten die Saure-Gurken-Zeit fehlender Sensationen in der Politik überbrückt, so wird der Agrarreform in der Dritten Welt immer dann vermehrte Aufmerksamkeit zuteil, wenn die Entwicklungshilfepolitik finanziell, politisch, sozial oder ökonomisch in der Krise steht. Man kann es noch härter formulieren: Ein großer Teil der Entwicklungspolitik findet nur statt, weil sich die Regierenden in der Dritten Welt um Agrarreformen und deren allerdings weitreichenden politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen für die kurzfristigen Interessen der Herrschenden drücken wollen. Können ohne Agrarreformen die Entwicklungshilfe und die Entwicklungspolitik die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen und wird dies sichtbar, dann spricht man wieder von Agrarreformen, übrigens vornehmlich in den westlichen Industrieländern<sup>1)</sup>. Der Sieg der chinesischen Revolution löste eine Agrarreform-Debatte aus, die sogar in einem Bericht der Vereinten Nationen einen wenigstens für die Geschichte der Auffassungen über Entwicklungspolitik wichtigen Niederschlag fand<sup>2)</sup>. Der Sieg der kubanischen Revolution veranlaßte die USA, den lateinamerikanischen Ländern eine Allianz für den Fortschritt (1961) vorzuschlagen, die als ein Kernstück Agrarreformen vorsah. Die Verknappung der Mittel für Entwicklungshilfe wird erneut zur Forderung nach Agrarreformen führen.

Man kann nicht sagen, daß die wiederholt vorgebrachte Forderung nach Agrarreformen in der Dritten Welt ganz folgenlos geblieben ist. In den meisten früher kolonial abhängigen Gebieten wurde die politische Unabhängigkeit von nationalistischen Bewegungen erreicht, an denen die Großgrundbesitzer nicht beteiligt waren, weil sie

sich als Stützen kolonialer Herrschaft das Ende der Kolonialreiche meist schwer vorstellen konnten. In Ländern wie Ägypten oder Irak, wo die Unabhängigkeit frühzeitig von den alten Eliten ausgehandelt wurde, haben spätere politische Veränderungen zu Agrarreformen geführt. Ähnlich kam es in den seit Beginn des 19. Jahrhunderts unabhängigen lateinamerikanischen Ländern zu mehr oder weniger einschneidenden politischen Veränderungen, die zu Agrarreformen führten, so zunächst in Mexiko, später in Bolivien, Peru, Chile, Kolumbien und Venezuela.

Viele Maßnahmen sind getroffen worden, aber die Erfolge blieben aus<sup>3)</sup>. Dies wurde durch immer neue Aktivitäten, z. B. durch die seit Mitte der siebziger Jahre geforderte sogenannte integrierte ländliche Entwicklung verschleiert. Erfolge blieben nicht deshalb aus, weil die Erwartungen, die in Agrarreformen gesetzt worden waren, auf falschen Annahmen beruhten, sondern deshalb, weil man zwar glaubte, Reformen durchführen zu müssen, dies aber halbherzig tat und die Reformen so anlegte, daß die politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Auswirkungen begrenzt blieben. Unter Druck geraten, machten die Eliten die Agrarreformen gerade so, daß diese ihre Interessen nicht verletzen<sup>4)</sup>.

Unter Agrarreform darf nämlich nicht nur die Abschaffung des Großgrundbesitzes, der Aufbau eines landwirtschaftlichen Beratungswesens u. ä. m. verstanden werden. Agrarreformen sind einschneidende Eingriffe in die Vermögensverteilung in Länder der Dritten Welt mit dem Ziel, die reichlich vorhandene, wenig ausgebildete Arbeitskraft — nämlich die Menschen, die aufgrund ihrer ländlichen Herkunft wenigstens im Landbau „Qualifikation“ besitzen — möglichst gleichmäßig auf die knappe Ressource Boden zu vertei-

<sup>1)</sup> Christian Heimpel, Agrarreform in Lateinamerika, in: Quarterly Journal of International Agriculture, 22 (1983) 3, S. 263 ff.

<sup>2)</sup> United Nations (Eds.), Land Reform, Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development, New York 1951, S. 101.

<sup>3)</sup> Vgl. im Überblick: Jean Le Coz, Les réformes agraires, Paris 1974, S. 306; Elias Tuma, Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform. A Comparative Study, Berkeley — Los Angeles 1965, S. 309.

<sup>4)</sup> Als Beispiele vgl.: John W. Mellor, The Economics of Agricultural Development, Ithaca (N. Y.) 1966, S. 250; Ernest Feder, Agrarstruktur und Unterentwicklung, Frankfurt 1973, S. 205—228; United Nations (Eds.), Progress in Land Reform, 6th Report, New York 1978, S. 2—3, S. 155.

len. Damit soll ermöglicht werden, durch Erhöhung des Arbeitseinsatzes die Produktion kurz- und mittelfristig zu steigern und durch Beseitigung der hohen Einkommen der Großgrundbesitzer die Nachfrage nach Konsumgütern auf einem

zunächst niedrigen Niveau zu vereinheitlichen. Der gewerbliche Sektor kann dann mit einer kleinen Palette zunächst anspruchsloser Produkte die Nachfrage nach Industrieprodukten befriedigen<sup>5)</sup>.

## II. Die Stellung der Agrarreform in der Beseitigung von Unterentwicklung

Wegen der vielen „Mißstände“ in der Dritten Welt, die inzwischen zur Beschreibung und Erklärung von Unterentwicklung herangezogen werden, sieht man häufig vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr: Unterentwickelte Gesellschaften sind nicht in der Lage, ihre reichlich vorhandene Arbeitskraft so einzusetzen, daß die Bedürfnisse der Masse der Bevölkerung befriedigt werden. Abgesehen von Ländern mit großen Umweltproblemen (Vordringen der Wüste im Sahel) kann eine solche Unfähigkeit, Arbeitskraft für die Befriedigung eigener Massenbedürfnisse (wenn auch auf zunächst niedrigem Niveau) einzusetzen, nur gesellschaftlich verursacht sein. Die unbestreitbare technische Rückständigkeit ist Folge dieser gesellschaftlichen Strukturen. Auch hierzulande wird niemand technische Vorrichtungen entwickeln, um die Produktivität der Arbeit zu steigern, sofern innerhalb der gesellschaftlichen Strukturen weder die Beschäftigung dieser Arbeit noch der Verbrauch ihrer Erzeugnisse für diejenigen interessant sind, die die wirtschaftlichen Entscheidungen treffen.

Von der Seite der Nachfrage sind unterentwickelte Länder dadurch gekennzeichnet, daß eine Minderheit der Bevölkerung relativ hohe Einkommen erzielt, diese für Luxuskonsum verwendet, nämlich für Güter, die aus den westlichen Industrieländern importiert werden, oder für Güter, die mit aus den westlichen Industrieländern importierter Technologie im Lande hergestellt werden (meist zu hohen Kosten). Die Quellen, aus denen beides finanziert werden kann, sind die Exportsektoren. Exportfähigkeit erreichen und erreichen die Länder der Dritten Welt aufgrund ihrer im Vergleich zu den Industrieländern relativ guten Ausstattung mit Bodenschätzen (der Abbau fing hier später an als in den westlichen Industrieländern, deshalb sind die reicheren Lager noch nicht erschöpft), aufgrund der Nachfrage nach tropischen Agrarprodukten in den Industrieländern (wegen wachsender Realeinkommen im Westen) und aufgrund ihrer niedrigen Arbeitskosten. Der Umfang der Exportmärkte ist beschränkt, so daß Vollbeschäftigung über diesen Sektor nicht erreicht werden kann. Ausrüstungsgüter für den Exportsektor werden überwiegend importiert. Die

Wachstumsmöglichkeiten der modernen Sektoren (Exportsektor und mit importierten Ausrüstungsgütern errichteter Industriesektor) hängen von begrenzten Exporterlösen ab, die die herrschenden Minderheiten in die Entwicklungsprojekte investieren, die vorrangig der Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse dienen.

Die Widersprüche einer solchen Strategie — nämlich relativ kapitalintensive Produktion, geringe Zahl der entstehenden Arbeitsplätze, hohe Produktionskosten und technische Abhängigkeit — sind in der Kritik der „importsstituierenden Industrialisierung“ ausgiebig diskutiert worden<sup>6)</sup>. Unsere westliche Entwicklungspolitik hat trotz aller wohlgemeinten Anstrengungen, auch die Armen zu fördern, vorwiegend nur den reichen Minderheiten erlaubt, die Konsequenzen dieser verfehlten Politik zu vermeiden, da jeder zusätzliche Dollar an Hilfe, Krediten und Direktinvestitionen neue Finanzen erbrachte, durch die der Bankrott dieses Entwicklungsmodells hinausgeschoben werden konnte.

Auf der Seite des Angebots an Arbeit verfügen die Entwicklungsländer über eine große Zahl von Arbeitskräften. Diese sind zwar nicht in modernen Produktionsverfahren ausgebildet, haben aber häufig gute Kenntnisse in traditionellen, einfachen, den Umweltbedingungen angepaßten Verfahren der Landwirtschaft. Sie sind oft sehr findig bei der Verarbeitung lokaler Rohstoffe und lokaler Abfälle des modernen Sektors zu einfachen Produkten für die Befriedigung von Massenbedürfnissen. Wegen ihrer Armut kann die Landbevölkerung nicht als Käufer am Markt Nachfrage

<sup>5)</sup> Dieses Thema wird ausführlich behandelt in: Hartmut Elsenhans, Agrarverfassung, Akkumulationsprozeß, Demokratisierung, in: Agrarreform in der Dritten Welt, Frankfurt 1979, S. 505—652. Vgl. auch: Marc Ollivier, Révolution agraire et mobilisation des masses, in: *Révue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques*, 10 (1973) 1.

<sup>6)</sup> Als Beispiele zu diesen Widersprüchen vgl.: Helmut Hesse, Importsubstitution und Entwicklungspolitik, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 124 (1968) 4; Albert O. Hirschmann, *The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America*, in: *Quarterly Journal of Economics*, 82 (1968) 1; Henry J. Bruton, *Import Substitution and Productivity Growth*, in: *Journal of Development Studies*, 4 (1968) 3.

macht ausüben, um die Produktion angepaßter Geräte zur Erhöhung der Bodenerträge rentabel zu machen oder um über einen wachsenden Absatz einfacher gewerblicher Produkte einen Anreiz für die vielen kleingewerblichen Produzenten zu schaffen, nach technischen Lösungen zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität und zur Erhöhung der Qualität der Produkte zu suchen.

Wegen der Ausrichtung des modernen Sektors auf im Regelfall importierte Technologie und aufgrund der Armut der Landbevölkerung und der vielen kleinen Produzenten und „Überlebenskünstler“ in den städtischen Elendsquartieren fehlt der Anreiz für die Entwicklung von Produktionsstätten für einfache Werkzeuge und Maschinen, die von den zunächst wenig erfahrenen Arbeitskräften hergestellt werden könnten. Oft fehlen elementare Kenntnisse in der Metallbearbeitung, im Werkzeug- und im Maschinenbau. Damit gibt es keinen Ansatzpunkt für die lokale Produktion von Ausrüstungsgütern, mit denen die landwirtschaftliche Produktion der Masse der Landbevölkerung und die gewerbliche Produktion der vielen Kleinbetriebe ohne zusätzliche Importe gesteigert werden könnten.

Entwicklungspolitik kann angesichts dieser Polarisierung zwischen Reich und Arm versuchen, durch laufende Zuwendungen den Import, vielleicht sogar die lokale Produktion moderner Ausrüstungsgüter zu vergrößern, so daß sich der moderne Sektor allmählich ausweitet und die belastende Arbeitslosigkeit allmählich absorbiert. Die letzten dreißig Jahre haben indessen gezeigt, daß dies ein Faß ohne Boden ist — nicht nur, weil wegen der Armut außerhalb des modernen Sektors die Bevölkerung in den meisten Ländern der Dritten Welt noch viel schneller als die Zahl der so entstehenden Arbeitsplätze wächst, sondern weil Investitionsgüterimporte im notwendigen Umfang schlicht nicht bezahlt werden können. Die inzwischen bei privaten Banken hoch verschuldeten Länder des Südens hatten alle sehr hohe Wachstumsraten der Investitionen im modernen Sektor: Zum Teil aber stieg die Produktion nicht wie erwartet, zum Teil kann die Produktion aus den mit Schulden aufgebauten Betrieben wegen protektionistischer Maßnahmen im Westen und hoher Verschuldungsquoten im Osten nicht verkauft werden<sup>7)</sup>.

Statt einer Anpassung der „Ausstattung mit Produktionsfaktoren“ an die durch den Luxuskonsum der Reichen bestimmte Nachfrage wäre des-

<sup>7)</sup> Dies habe ich ausführlicher dargestellt in: Hartmut Elsenhans, *Endettement, Echec d'une industrialisation du Tiers Monde*, in: *Tiers Monde*, 25 (1984) 99.

halb umgekehrt die Anpassung der Nachfrage an die Ausstattung mit Produktionsfaktoren sinnvoller<sup>8)</sup>. Denn die Bezieher niedriger Einkommen fragen weit mehr als die Reichen einfache Produkte nach, die mit den im Lande bekannten Verfahren aus überwiegend einheimischen Vorprodukten arbeitsintensiv gefertigt werden können. Zwar fragen auch Arme — vor allem im Fall steigender Masseneinkommen — moderne Produkte nach, z. B. Kühlschränke, Fahrräder, Radios und Fernseher. Wir sollten uns allerdings hüten, diesen Konsum als „falsch“ zu kritisieren. So erlauben z. B. Kühlschränke, die Verluste bei Nahrungsmitteln zu vermindern.

Bei einem gegebenen Niveau des verteilbaren Volkseinkommens werden allerdings bei egalitärer Verteilung eine kleinere Zahl unterschiedlicher moderner Produkte nachgefragt als bei ungleicher Verteilung. Zusätzlich legen ärmere Leute Wert darauf, daß das betreffende moderne Produkt haltbar ist und seine eigentlichen Funktionen erfüllt. Ob es weitere Eigenschaften wie z. B. Bedienungsfreundlichkeit, automatische Steuerung usw. aufweist, ist dagegen eher für Reichere wichtig. Im Falle einer gleicheren Verteilung der Einkommen kann also eine kleinere Palette moderner Produkte in größeren Produktionsserien mit in Teilbereichen einfacheren technischen Lösungen gebaut werden. Die notwendigen — weniger komplizierten — Ausrüstungsgüter können wegen wiederum größerer Serien lokal gefertigt, knappe qualifizierte Arbeitskraft kann zur Meisterung einer zunächst geringeren Zahl neuer Produktionsprozesse eingesetzt werden.

Da im Falle einer Umverteilung der Einkommen aber zunächst vor allem der Nahrungsmittelverbrauch steigt<sup>9)</sup> und da die Masse der Armen in der Dritten Welt auf dem Land lebt, muß jede Entwicklungspolitik, die sich auf die Ausweitung der Masseneinkommen stützen will, an der Agrarfrage ansetzen.

<sup>8)</sup> Dazu ausführlicher: Hartmut Elsenhans, *Die Überwindung von Unterentwicklung durch Massenproduktion für Massenbedarf. Weiterentwicklung eines Ansatzes*, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt. Unterentwicklung und Entwicklung: Theorien — Strategien — Indikatoren*, Hamburg 1982.

<sup>9)</sup> Vgl. hierzu John W. Mellor, *Food Price Policy and Income Distribution in Low-Income Countries*, in: *Economic Development and Cultural Change*, 27 (1978) 1; John W. Mellor, *Third World Development, Food, Employment and Growth Interactions*, in: *American Journal of Agricultural Economics*, 64 (1982) 2; Chang Nam Kim et al., *A Consideration of the Compressed Process of Agricultural Development in the Republic of Korea*, in: *Developing Economies*, 22 (1984) 2, S. 135.

### III. Agrarreform zur Steigerung der Nahrungsmittelproduktion und zur Erhöhung der Masseneinkommen

Wir treffen in den Ländern des Südens drei Typen von Agrarverfassungen an:

— Vor allem in einzelnen lateinamerikanischen Ländern, aber auch in Teilen Asiens, herrscht Großgrundbesitz vor, der zunehmend durch Mechanisierung und Chemisierung bisher beschäftigte Landarbeiter und Pächter brotlos macht.

— In Ländern mit begrenzten Agrarreformen finden wir Mittelbauern, die in geringerem Umfang mechanisieren, aber oft in scharfem gesellschaftlichen Gegensatz zu den ärmeren Bauern und Landlosen stehen. Sie benutzen ihren relativen Wohlstand, um ihren Landbesitz und ihre Einkommen zu Lasten der armen Bauern und der Landlosen zu vergrößern.

— In Afrika und als Restgröße in den übrigen Ländern der Dritten Welt finden wir Kleinbauern, die ihre oftmals sehr kleinen Landflächen intensiv bewirtschaften, um zu überleben.

Je geringer der Anteil der Großgrundbesitzer ist, desto stärker ist die Tendenz, die Bauern von oben durch den Staat zu organisieren, nämlich ihre Ernten zu staatlich festgesetzten, meist recht niedrigen Preisen aufzukaufen und sie zum Kauf oft überteuerter landwirtschaftlicher Vorprodukte von denselben monopolistischen Vermarktungsorganisationen zu zwingen. Großgrundbesitzer oder Staat schöpfen aus der Landwirtschaft ab, der Staat mit dem Argument, er brauche Geld für Investitionen. Mittelbauern sind ohne Zweifel an eigenen Investitionen interessiert, doch ist der Umfang der landwirtschaftlichen Fläche meist zu klein, um aus allen Landarbeitern und armen Bauern Mittelbauern zu machen.

Zweck der Agrarreform ist nun im Hinblick auf die *Produktion* die Steigerung der Bodenerträge vorrangig durch erhöhten Arbeitseinsatz und im Hinblick auf die *Struktur der Nachfrage* die Beseitigung hoher Einkommen für wenige zugunsten der Stärkung der Masseneinkommen<sup>10)</sup>.

<sup>10)</sup> T. H. Lee/T. H. Shen, *Agriculture as a Base for Socio-Economic Development*, in: T. H. Shen (Ed.), *Agriculture's Place in the Strategy of Development. The Taiwan Experience*, Joint Commission on Rural Reconstruction, Taipei 1974, S. 295, zeigen, daß durch die Landreform in Taiwan der Anteil der Landbebauer am Einkommen der Landwirtschaft von 1936/1940 67% (Staat 8%) auf 1956/1960 82% (Staat 12%) stieg, so daß die Grundbesitzereinkommen von 25% auf 6% sanken oder eine Luxuskonsumgüternachfrage in Höhe von knapp einem Fünftel des Produktionswerts der Landwirtschaft entfiel.

Für die gesamte Dritte Welt gilt, daß — bei Anwendung der traditionellen Techniken des Landbaus — die höchsten Bodenerträge in kleinen Betrieben erzielt werden<sup>11)</sup>. Der Grund dafür ist: Wer wenig Land hat, wird durch erhöhten Arbeitseinsatz möglichst viel ernten wollen. Wer mehr Land hat, wird seine Arbeit dort einsetzen, wo er pro Arbeitszeit den höchsten Ertrag erhält.

Kleinbauern und Genossenschaftsbauern werden auf gegebener Landfläche das gesamte verfügbare Arbeitsvolumen einsetzen, um möglichst viel zu produzieren. Sie wissen nicht, welche einzelne zusätzliche Arbeitsstunde oder welches einzelne zusätzlich mitarbeitende Genossenschaftsmitglied weniger zusätzlich erwirtschaftet, als es kostet. Im Fall von Genossenschaften hat jedes Genossenschaftsmitglied einen gleichen, seiner Arbeitsleistung (und nicht seinem Arbeitsergebnis) entsprechenden Anteil an der Produktion.

Ein Großgrundbesitzer, vor allem wenn er „modern“ agrarkapitalistisch und nicht mehr feudal wirtschaftet, wird dagegen Beschäftigung und Produktion weniger weit ausdehnen als eine bäuerliche Produktionsgenossenschaft oder Kleinbauern mit gleichem Anteil am Land<sup>12)</sup>. Die Einführung kapitalistischer Prinzipien der Betriebsführung, nämlich Gewinnmaximierung, führt dann zur Verminderung der Produktion und der Beschäftigung. Zwar steigt dann die Arbeitsproduktivität der Beschäftigten — bezogen auf das verfügbare Arbeitsvolumen sinkt aber die Produktion<sup>13)</sup>. Eine ungleiche Verteilung des Produktionsfaktors Boden führt also zu Verlusten an landwirtschaftlicher Produktion, die angesichts der Arbeitslosigkeit in den Städten nicht durch vermehrte nichtlandwirtschaftliche Produktion aufgewogen werden.

Der Transfer überschüssiger landwirtschaftlicher Arbeit vom Land in die Stadt, der in verschiedenen frühen Modellen der Entwicklungstheorie gefordert worden war, ist gesamtwirtschaftlich nur sinnvoll, wenn diese Arbeitskräfte, deren Produk-

<sup>11)</sup> So z. B.: Albert R. Berry/William R. Cline, *Agrarian Structure and Productivity*, Baltimore 1979, S. 171.

<sup>12)</sup> Nicholas Georgescu-Roegen, *Economic Theory and Agrarian Economics*, in: *Oxford Economic Papers*, 12 (1960) 1, S. 37—39.

<sup>13)</sup> Vgl. Eric B. Shearer, *The Case Against Indiscriminate Capital Intensity in Overpopulated Developing Countries*, in: *Indian Journal of Economics*, 46 (1965) 181, S. 139.

tion auf dem Land nicht einfach Null ist, in der Stadt auch Arbeitsplätze erhalten<sup>14</sup>).

Ähnliches gilt für den Einwand, daß durch eine Bodenumverteilung das vermarktbar landwirtschaftliche Mehrprodukt sinkt. Die insbesondere im Rahmen der sowjetrussischen Industrialisierungsdebatte vorgebrachte Forderung nach Finanzierung der Kapitalakkumulation durch Erhöhung des landwirtschaftlichen Mehrprodukts zur Ernährung der Arbeitskräfte, die Ausrüstungsgüter produzieren<sup>15</sup>), ist nur sinnvoll, wenn diese städtischen Arbeitskräfte auch tatsächlich zur Produktion von Ausrüstungsgütern eingesetzt werden. Für die nichtproduktiven „Eliten“ und die schlecht bezahlten, aber wirtschaftlich abgesicherten Arbeitskräfte in Verwaltungen und Staatsbetrieben der Dritten Welt dürfte das nicht oder nur teilweise zutreffen.

Die geringen Bodenerträge in der Dritten Welt sind natürlich auch Folge langer Vernachlässigung der Landwirtschaft. Technische Veränderungen, wie sie in der sogenannten grünen Revolution gefordert werden, sind notwendig. Aber wirtschaftlich ist die Durchführung solcher Investitionen bei gleicher Bodenverteilung billiger als im Fall von Großgrundbesitz. Ein großer Teil der notwendigen Investitionen, z. B. Anlage von Bewässerungssystemen, Bankettierung der Hänge gegen Erosion oder Aufforstung (z. B. gegen den Vormarsch der Wüste), sind äußerst arbeitsintensiv. Eigentümerbauern, die damit rechnen können, daß wenigstens ihre Kinder von solchen Maßnahmen profitieren werden, sind eher als Landarbeiter zu solcher investiver Mehrarbeit in den Zeiten geringeren Arbeitseinsatzes auf den Feldern bereit.

Ohne Vorprodukte sind allerdings diese arbeitsintensiven Investitionen nicht durchführbar: Man braucht z. B. Bewässerungsrohre. Auch die kurzfristige Steigerung der Erträge durch tieferes Pflügen oder die Beseitigung saisonaler Arbeitsknappheit (Arbeitsbedarfsspitzen in einzelnen kurzen Perioden beschränken die Anbaufläche auf die in diesen Perioden bearbeitbaren Flächen) können den Einsatz moderner Vorprodukte, insbesondere des Traktors, erfordern<sup>16</sup>).

<sup>14</sup>) Dazu frühzeitig: A. S. Bhalla, On Nurkse's Concealed Savings Potential, in: *Indian Journal of Economics*, 40 (1960) 159, S. 103.

<sup>15</sup>) So die These von: Evgenij Preobraženskij, *Die neue Ökonomik*, Übersetzung der zweiten erweiterten Ausgabe, Berlin 1971, S. 114f.

<sup>16</sup>) Joachim Tschiersch, *Appropriate Mechanization for Small Farmers in Developing Countries*, Saarbrücken 1978, S. 15—23; V. A. Oyenuka, *Agriculture in Nigeria*, Rom 1967, S. 275; Chang Nam Kim et al. (Anm. 9), S. 124.

Man glaubt heute feststellen zu können, daß durch neue Vorprodukte (Chemisierung) weniger arbeitsintensive Verfahren kostengünstiger werden und daß deshalb die grüne Revolution nicht nur durch Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion, sondern auch durch die Verbilligung der Nahrungsmittel Agrarreformen überflüssig mache. Abgesehen von der Umweltverträglichkeit stellt sich hier aber die Frage nach den relativen Preisen<sup>17</sup>). Mit verbilligtem Kapital aufgebaute Düngemittelfabriken können sicher die Chemisierung rentabler machen als arbeitsintensive Verfahren des Landbaus, doch stellt sich die Frage, ob nicht diese Subventionen in anderen Bereichen einen größeren Beitrag zur Steigerung der Produktion erbracht hätten. Die Chemisierung hat im übrigen den Zusammenhang zwischen der Höhe der Bodenerträge und der Kleinheit der Betriebe nicht aufgehoben<sup>18</sup>).

Die Nachfrage eines reformierten kleinbäuerlichen bzw. genossenschaftsbäuerlichen Sektors unterscheidet sich grundlegend von der Nachfrage einer mit Pächtern und Landarbeitern wirtschaftenden Großgrundbesitzerlandwirtschaft. Klein- und Genossenschaftsbauern kaufen keine Vorprodukte und Investitionsgüter, die der Ersetzung von menschlicher Arbeit dienen, solange sie keine neuen Beschäftigungsmöglichkeiten haben. Großgrundbesitzer hingegen kaufen Vorprodukte und Maschinen auch dann, wenn dadurch nur die Kosten sinken, ohne daß die Produktion steigt. Die Nachfrage einer reformierten Landwirtschaft nach Vorprodukten ist sowohl kleiner als auch homogener als die entsprechende Nachfrage bei ungleicher Bodenverteilung, so daß durch höheren Arbeitseinsatz in der Landwirtschaft der Investitionsbedarf in denjenigen Industrien sinkt, welche die Vorprodukte und Ausrüstungen zur Steigerung der Agrarproduktion liefern.

Höhere Erträge kurzfristig durch vermehrten Arbeitseinsatz und langfristig durch investive Mehrarbeit werden Bauern auch in der Dritten Welt nur zu leisten bereit sein, wenn es sich für sie — und nicht nur für die Gesellschaft — lohnt. Sobald der Staat die Agrarreform mit dem Aufbau von monopolistischen Vermarktungsorganisationen koppelt, erlahmt die durch die Bodenumverteilung geweckte Mobilisierung der Bauern. Diese

<sup>17</sup>) Chowdry S. Ahammed/Robert W. Herdt, *Farm Mechanisation in a Semi-Closed Input-Output Model: The Philippines*, in: *American Journal of Agricultural Economics*, 65 (1983) 3, S. 524.

<sup>18</sup>) Iftikhar Ahmed, *Technological Change and Agrarian Structure. A Study of Bangladesh*, International Labour Office, Genf 1981, S. 5; Fred H. Sanderson/Shyamal Roy, *Food Trends and Prospects in India*, Washington 1979, S. 61—65.



sehen dann beispielsweise, daß es viel günstiger ist, die Kinder in die Schule zu schicken, damit sie auch Staatsbeamte werden, anstatt in die Verbesserung der Böden zu investieren.

Die Folge einer solchen Entwicklung kann dann längerfristig sein, daß die Agrarpreise im Verhältnis zu den Industriegüterpreisen steigen. Angesichts der in vielen Ländern zu beobachtenden Verschlechterung der Terms of Trade für die Landwirtschaft ist dies zu rechtfertigen. Es kann dazu beitragen, daß sich die Landflucht verlangsamt, die allerdings nicht nur die Folge der Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land ist.

Staatliche Eingriffe in die Agrarpreise sind dort zu rechtfertigen, wo im Export von Agrarprodukten Renten angeeignet werden können. Hinsichtlich der Preiseffizienz ist die Anhebung der Erzeugerpreise auf den Weltmarktpreis nicht notwendig<sup>19)</sup>; materielle Anreize für die Steigerung der Produktion bestehen immer noch, wenn staatliche Vermarktungsorganisationen Teilmengen der Ernte zu niedrigen Preisen aufkaufen und die Bauern sich durch solche Lieferungen das Recht auf freie Vermarktung eines wesentlichen Teils ihrer Produktion erkaufen<sup>20)</sup>. Eine Mobilisierung bäuerlicher Mehrarbeit kann ferner wegen des Mißtrauens der Bauern gegenüber dem Staat und den Städtern nicht über die Verteilung von Papiergeld erfolgen: Vielmehr müssen die Bauern ihre Produkte gegen Güter ihrer Wahl tauschen können. Eine erfolgreiche Agrarreform setzt also voraus, daß der gewerbliche Sektor Waren produziert, welche die Bauern bei steigenden Agrareinkommen nachfragen.

#### IV. Folgen einer Agrarreform für die Industriepolitik

Zunächst lassen sich aus dem Zweck der Agrarreform — Steigerung der Bodenerträge durch Mobilisierung von bäuerlicher Arbeitskraft und für arbeitsintensive Investitionen — relativ einfache Forderungen für die Ausrichtung der industriellen Produktion ableiten: Man braucht Vorpro-

Die Landwirtschaft wird durch solchermaßen gestärkte Kaufkraft ein wichtiger Absatzmarkt für die Industrie<sup>21)</sup>. Im erfolgreichen exportorientiert industrialisierenden Taiwan nahm z. B. die reformierte Landwirtschaft zunächst 80% der Industrieproduktion auf und war ab 1965, insbesondere nach den Preiskorrekturen zu ihren Gunsten, weiterhin ein wichtiger Markt für die Industrie<sup>22)</sup>, der über eine hohe Kapazitätsauslastung auch niedrige Exportpreise für verarbeitete Produkte erlaubte. Gleichwohl ist es denkbar, daß die Qualität der für die unteren Einkommenschichten mit einfacher Technologie produzierten Güter zu niedrig ist, um auch in den kaufkräftigen westlichen Industrieländern abgesetzt werden zu können.

Ein Teil der zusätzlichen Nachfrage aus steigenden Masseneinkommen auf dem Land wird sich auf Produkte richten, die mit lokaler Technik in Klein- und Mittelbetrieben unter Einsatz heimischer Rohstoffe produziert werden können. Ein Wachstum dieses Sektors wird über dessen Ausbildungseinrichtungen (es gibt ein traditionelles Lehrlingswesen im sogenannten informellen Sektor) zur Steigerung der gewerblichen Beschäftigung beitragen. Allerdings richtet sich ein Teil der zusätzlichen Nachfrage auch nach Produkten, die nur mit moderner Technologie hergestellt werden können. Da auch das Wachstum des kleinbetrieblichen Sektors mittel- und langfristig von der Verfügbarkeit zusätzlicher und möglichst verbesserter Ausrüstungsgüter abhängt und die Belieferung einer reformierten Landwirtschaft mit Vorprodukten und Ausrüstungsgütern die Arbeitsanstrengungen der Bauern ergänzen muß, erfordert eine Agrarreform zugleich eine auf sie zugeschnittene Industriepolitik.

dukte für die Landwirtschaft, wie Dünger und Pflanzenschutzmittel, einfache Ausrüstungsgüter, wie Bewässerungsrohre, Pumpen, Pflüge, usw., Baustoffe, wobei ein so einfaches Produkt wie Zement in vielen Ländern der Dritten Welt teuer und knapp ist, sowie einfache Konsumgüter — traditionelle und moderne —, um Bauern einen Gegenwert für ihre zusätzliche Produktion anbieten zu können.

Die Schwierigkeiten beginnen bei der Bestimmung dessen, was der kleingewerbliche Sektor

<sup>19)</sup> Martin E. Abel, *Hard Policy Choices in Improving Incentives for Farmers*, in: Theodore W. Schultz, *Distortion of Agricultural Incentives*, Bloomington — London 1978, S. 181.

<sup>20)</sup> Zu diesem schwierigen Problem vgl. Yujiro Hayami/K. Subbarao/Keijiro Otsuka, *Efficiency and Equity in the Producer Levy of India*, in: *American Journal of Agricultural Economics*, 64 (1982) 4; Alain de Janvry/Gamal Siam/Osman Gad, *The Impact of Forced Deliveries on Egyptian Agriculture*, in: *American Journal of Agricultural Economics*, 65 (1983) 3.

<sup>21)</sup> Vgl. T. H. Lee, *Agriculture: Dynamic Force for Industrialization*, in: T. H. Shen (Anm. 10), S. 68.

<sup>22)</sup> Puey Ungphakorn, *Relating Taxation to Development, Notes on Taxation and Income Distribution*, in: T. H. Shen (Anm. 10), S. 165.

nicht nur derzeit, sondern durch Maßnahmen zur Steigerung und zur Diversifizierung seiner Produktion künftig herstellen kann. Wir wissen zwar, daß in Ländern mit niedrigen Agrareinkommen (z. B. Indonesien) im kleingewerblichen Sektor erhebliche Produktionsreserven stecken<sup>23</sup>). Dies erlaubt jedoch nicht den Schluß, daß im Fall einer rasch expandierenden Nachfrage dieser Sektor die Produktion in jedem Fall entsprechend ausdehnen kann. Man kann annehmen, daß bei Produkten, die schon heute arbeitsintensiv mit lokaler Technologie und lokalen Rohstoffen hergestellt werden, wenig Probleme zu erwarten sind. Schwieriger ist die Frage zu beantworten, wie durch geeignete Maßnahmen einerseits langsam die Arbeitsproduktivität gesteigert, andererseits die Angebotspalette verbreitert werden kann.

Eigene Felduntersuchungen in Algerien legen den Schluß nahe, daß die Anpassungsfähigkeit und die technische Kompetenz von Kleinunternehmen von den nationalen und internationalen Entwicklungsplanern regelmäßig unterschätzt wurden. Die Methoden der Metallbearbeitung z. B. entsprechen nach der Genauigkeit den Durchschnittsanforderungen auf dem Weltmarkt. Ersatzteile für etwa zehn bis zwanzig Jahre alte Standardmaschinen aus Standardwerkstoffen werden vielerorts ohne Schwierigkeiten nachgebaut. Ich meine deshalb, daß die technischen Probleme einer Steigerung der Diversifizierung der Produktion gelöst werden können, wenn Standardmaschinen der Metallbearbeitung wie Drehbänke, Fräsen, Schleifmaschinen, Schweißgeräte und Pressen (zur Verformung von Blech und zum Stanzen) aus lokaler Produktion verfügbar sind.

Die hier gemachten Beobachtungen decken sich mit den Feststellungen einiger Studien des Internationalen Arbeitsamtes, wonach multinationale Unternehmen aus der Dritten Welt arbeitsintensive, verstärkt lokale Vorprodukte einsetzende Technologien entwickeln<sup>24</sup>). Während diese Untersuchungen aber nur Anpassungen im Bereich der Verfahrenstechnik aufzeigen, haben meine Feldforschungen gezeigt, daß auch nicht erwartete Kapazitäten beim Werkzeug- und Maschinenbau vorhanden sind und die Engpässe vor allem das Gießereiwesen betreffen. Die Produktion solcher einfachen Maschinen kann in kleinen Einheiten erfolgen. Zunächst gegenüber dem

<sup>23</sup>) Vgl. Donald R. Snodgrass, *Small-Scale Manufacturing Industry: Pattern, Trends and Policies*, Cambridge (Mass.) 1979, S. 28.

<sup>24</sup>) Louis T. Wells, *Technology and Third World Multinationals*, Genf 1982; C. N. S. Nambudiri, *Third World Multinationals: Technology Choice and Employment Generation in Nigeria*, Genf 1983.

Weltmarkt höhere Produktionskosten sind über die hohen Ausbildungsleistungen in der Produktion (learning on the job) gerechtfertigt.

Für unsere Entwicklungshilfe ergibt sich hier ein zweifaches Betätigungsfeld: Einerseits sollten neue Finanzmittel vornehmlich in Projekte des einfachen Werkzeug-/Maschinenbaus fließen, weil mit wachsender Erfahrung die hier entstehenden Unternehmen selber sogenannte angepasste Technologien entwickeln werden, um ihre Märkte zu erweitern. Andererseits verfügen in der Auslandsproduktion in der Dritten Welt noch wenig engagierte Klein- und Mittelbetriebe aus der Bundesrepublik häufig über geeigneteres Know-how als die Großfirmen, um in Kooperation mit Kleinunternehmen in Entwicklungsländern einfache Maschinen zu bauen<sup>25</sup>).

Die Enge der Märkte gerade in den kleinen Ländern der Dritten Welt legt es nahe, auch im Bereich der Produktion von Standardmaschinen zwischenstaatliche Absprachen über Spezialisierung vorzunehmen.

Gegen die Dynamisierung von Kleinbetrieben wird eingewandt, daß ihre Produkte nur aufgrund der Armut der Masse der Bevölkerung Absatz finden, so daß steigende Masseneinkommen der Landbevölkerung zum Umsteigen auf Produkte des modernen Sektors führen<sup>26</sup>). Zwei Aspekte sind dabei zu unterscheiden: Die technische Kompetenz dieser Kleinunternehmen reicht zwar aus, um heute vorhandene lokale Rohstoffe zu erschließen, nicht aber, um neue, im Lande erschließbare Rohstoffquellen zu nutzen. In diesem Fall ist der Aufbau von Großbetrieben mit moderner Technologie zu rechtfertigen<sup>27</sup>). Häufig ist aber das moderne Produkt nur deshalb wettbewerbsfähig, weil neben höherer Qualität der Preis im Verhältnis zum traditionellen Produkt relativ niedrig ist wegen der relativ geringen Kosten importierter Investitionsgüter.

Über eine sorgfältige Prüfung der Möglichkeiten zur Dynamisierung der Kleinbetriebe durch die

<sup>25</sup>) Dazu: Bernfried Moosmann, *Mittelbetriebe und Entwicklungsländer. Zur Auslandstätigkeit mittelständischer Unternehmen aus Baden-Württemberg im Bereich der Entwicklungsländer*, Dissertation, Konstanz 1986, S. 79 ff.

<sup>26</sup>) Jeffrey James, *Products, Processes and Incomes*, in: *World Development*, 4 (1976) 2.

<sup>27</sup>) So zeigt Sanjaya Lall, *Technological Change, Employment Generation and Multinationals. A Case Study of a Foreign Firm and a Local Multinational in India*, Genf 1983, S. 43, daß in Indien Kleinbetriebe bei der Seifenproduktion nur konventionelle (knappe) Öle verwenden können, während bei der großbetrieblichen Seifenproduktion nichtkonventionelle, im Land arbeitsintensiv produzierte Öle zu höherwertigen Seifen verarbeitet werden können.

lokale Produktion einfacher Maschinen kann bestimmt werden, welche sowohl für die Modernisierung einer reformierten Landwirtschaft als auch für die Dynamisierung des kleinbetrieblichen Sektors notwendigen Produkte in Großbetrieben mit moderner, importierter Technologie hergestellt werden müssen.

Hier sind sorgfältige Abwägungen notwendig. Das Leistungs-Kosten-Verhältnis modernster Technologie ist im Regelfall am günstigsten, doch können dann die eingeführten Ausrüstungsgüter im Land nicht einmal repariert werden. Eine weniger moderne Technologie kann hingegen für das lokale metallverarbeitende Gewerbe einen wichtigen Markt für Ersatzteile darstellen und dadurch die Betriebe, die die lokale Wirtschaft mit zunächst einfachen Maschinen versorgen sollen, nachhaltig fördern. Der Begriff „arbeitsintensiv“ ist für solche Technologien unangepaßt. Gershenberg<sup>28)</sup> weist in diesem Zusammenhang nach, daß die Filialen von multinationalen Unternehmen in Kenia zwar stets arbeitsintensivere Verfahren als die Muttergesellschaften anwenden, aber lokal keine Ersatzteile kaufen, obwohl die Erhöhung des lokalen Fertigungsanteils offizielle Unternehmenspolitik ist. Nambudiri<sup>29)</sup> zeigt, daß in Nigeria eine Textilfirma wegen des höheren Ersatzteilbedarfs automatisierte teure Webmaschinen kaufte, so daß die Kapitalintensität der Produk-

tion Folge der Vernachlässigung einer lokalen Metallbearbeitung ist.

Die Überwindung von Unterentwicklung über eine Umverteilung der Einkommen zugunsten der ländlichen Massen erfordert eine Industriepolitik, deren Kern der Aufbau einer lokalen Metallbearbeitung mit lokal gefertigten Standardmaschinen ist. Selbst im Fall des Aufbaus eines solchen Sektors gibt es noch Probleme der Produktwahl. Die für die Landwirtschaft hergestellten Ausrüstungsgüter sind nicht gesellschaftspolitisch neutral: Stellt man z. B. Motorpumpen her, so stärkt man die Großbauern<sup>30)</sup>; optiert man für Mähdrescher, stärkt man den Staat; optiert man für eine Kombination aus stationären Dreschmaschinen mit Bindemähern, dürfte wiederum die Dorfelite gestärkt werden.

Je eher einfache Technologie billig produziert werden kann, desto wahrscheinlicher ist ein wechselseitig sich verstärkender Prozeß mit den Komponenten „relative Gleichheit der Einkommen auf dem Land“ und „Wachstum eines kleingewerblichen Sektors“, dessen zunehmende technische Fähigkeiten auch die Übernahme — statt des bloßen Konsums — ausländischer Technologie erlauben. Dabei kann durchaus auch Verknappung von Arbeit auf dem Land auftreten, wie dies in der japanischen Erfahrung der Fall war<sup>31)</sup>.

## V. Warum Agrarreformen so schwer durchgesetzt werden können

Agrarreformen brauchen zum Erfolg komplementäre Maßnahmen, die über eine angepaßte Industriepolitik hinausgehen. Als erstes wäre der Zugang der Kleinbauern zu Krediten zu nennen. Hier empfiehlt sich, an die „revolving credit associations“ anzuknüpfen. Gegenüber privaten Banken können Kleinbauern als Kreditgarantie nur ihr Land (mit der unerwünschten möglichen Folge des Landverlustes) anbieten. Ohne Sicherheiten sind sie Geldverleihern ausgeliefert, die wegen hoher Ausfallrisiken die häufig kritisierten „Wucherzinsen“ nehmen müssen. Gegenüber staatlichen Kreditinstituten wiederum sinkt die Zahlungsmoral rasch, da den Staat der Städter zu bestehen eine Form des bäuerlichen Klassenkampfes ist.

Kleinbauern minimieren Risiken und führen Neuerungen erst ein, wenn deren Erfolg garan-

tiert ist. Beratungsdienste, insbesondere wenn von städtischen Hochschulabsolventen betrieben, überzeugen wenig und werden häufig manipuliert: Man tut dem Berater einen Gefallen, indem man seinen Ratschlägen nachkommt, erwartet von ihm aber dann zusätzliche Vergünstigungen<sup>32)</sup>. Einführungspreise, z. B. durch Verbilligung neuer Vorprodukte und neuen Saatguts für begrenzte Startphasen oder durch Bezahlung dieser Produkte in der Form zusätzlicher Arbeitsleistungen, durch die die Bauern sonst nicht genutzt

<sup>28)</sup> Irving Gershenberg, *Multinational Enterprises, Transfer of Managerial Know-how, Technology Choice and Employment Effects. A Case Study of Kenya*, Genf 1983, S. 14.

<sup>29)</sup> C. N. S. Nambudiri (Anm. 24), S. 25.

<sup>30)</sup> Vgl. Brigitte Jessen, *Socio-Political and Socio-Economical Problems and Suggestions*, March 1984, Bangladesh — German Agricultural Development Project, Evaluation for the German Technical Cooperation, S. 17 ff.; in Vorbereitung auch: dies., *Deutsche Entwicklungspolitik in Bangladesh. Hilfe oder Hindernis für die Entwicklung?*, Baden-Baden 1986 (im Erscheinen).

<sup>31)</sup> Dazu: Richard Grabowski/David Sivan, *The Direction of Agricultural Change in Japanese Agriculture*, in: *Developing Economies*, 21 (1983) 3.

<sup>32)</sup> Joel S. Migdal, *Peasants, Politics and Revolution: Pressures Towards Political and Social Change in the Third World*, Princeton 1974; Albert Meister, *La Participation pour le développement*, Paris 1977, S. 176.

Arbeitszeit verwerten können, wären denkbare Formen, die stärker an das Eigeninteresse aller Bauern appellieren, als die gezielte Förderung sogenannter fortschrittlicher Bauern, die von der Verwaltung ausgewählt werden.

Allerdings werden solche Maßnahmen weiterhin die wirtschaftlich stärkeren Bauern fördern<sup>33</sup>). Keine Agrarreformpolitik kann vermeiden, daß die wirtschaftlich aktiveren und — wenn auch nur geringfügig — besser mit Land ausgestatteten Bauern von ihr mehr profitieren. Durau hat dies am Beispiel der Agrarpolitik der chinesischen Kommunisten an Hand chinesischer Originalquellen anschaulich dargelegt und damit die romantische Chinabegeisterung des häufig auf US-Literatur beruhenden Chinabildes der westdeutschen Politologie stark revidiert<sup>34</sup>). Die asiatischen egalitären Dorfgemeinschaften ohne Privateigentum an Boden sind ohnedies eine Erfindung der englischen Steuerverwaltung in Indien<sup>35</sup>), die über Marx dauerhaften Eingang in das „linke“ Bild der außereuropäischen Welt gefunden hat. Aus Mittelbauern — der Dorfelite — rekrutierten sich überall die Führer antifeudaler ländlicher Bewegungen. Fuhr hat gezeigt, wie in Peru solche Dorfeliten zunächst in Zusammenarbeit mit revolutionären Bewegungen in der Stadt die Macht des Großgrundbesitzes auf dem Land brechen, dabei vor allem aber auch besseren Marktzugang anstreben und sich dann von ideologischer Bevormundung befreien, um einen Kurs der schrittweisen Reformen durchzusetzen, wobei sie durchaus — soweit Eigentumsprobleme unberührt bleiben — auch die Interessen der Dorfarmut vertreten<sup>36</sup>).

Hier zeigt sich der wesentliche Widerspruch einer Agrarreformpolitik auf politischer Ebene. Um eine Bodenumverteilung durchsetzen zu können, müssen engagierte Regierungen die Macht der

Großgrundbesitzer brechen. Dazu müssen sie sich entsprechende Ausführungsorgane schaffen, die in den Dörfern den Beschlüssen der Regierung Geltung verschaffen können. Ererbte Verwaltungen sind jedoch häufig über eine Vielzahl von Beziehungen sogar familiärer Art mit den Großgrundbesitzern und den Mächtigen in den Dörfern verfilzt. Der Aufbau paralleler Hierarchien (Parteien, Verwaltungen vom Typ der SINAMOS in Peru, oder Bauernverbände) kann Gegengewichte schaffen. Stets sind solche Organisationen durch zwei Komponenten bestimmt: die aus der Stadt kommenden Organisatoren und Kader und die Vertreter der Dorfelite. Für Reformen auf dem Land engagierte städtische Kader, im Regelfall Intellektuelle, sehen solche Reformen als Teil eines die gesamte Gesellschaft verändernden Prozesses an. Sie beziehen die Leitlinien für eine solche Gesellschaftsveränderung aus sozialistischem Gedankengut, das trotz seines Facettenreichtums (oder bissiger: trotz der Aufspaltung in viele „Sekten“) in einem wesentlichen Punkt übereinstimmt, nämlich der Ablehnung des Marktes als Steuerungsmechanismus, der Ungleichheit begrenzt. Die Dorfeliten sehen dagegen im Markt ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Lebenssituation der gesamten Landbevölkerung.

Da die städtischen Gruppen, die in Allianz mit der Landbevölkerung Agrarreformen durchführen können, so stark etatistisch ausgerichtet sind, ergeben sich besondere Probleme für die erfolgreiche Durchführung von Agrarreformen. Je egalitärer die geforderte Bodenverteilung, desto etatistischer das Konzept, in das sie eingebettet ist. Unweigerlich werden, sobald die Kapazitäten an Personal ausreichen, staatliche Vermarktungsorganisationen gegründet, um die Bauern (und die Städte) vor „parasitären“ Zwischenhändlern zu schützen<sup>37</sup>). Gerade radikale Agrarreformen gehen einher mit einer Stärkung des Staates und einer Ausweitung der „Bürokratie“. Die ent-

<sup>33</sup>) Vgl. z. B. Eberhard Dülfer, *Operational Efficiency of Agricultural Cooperation in Developing Countries*, Rom 1975, S. 49; Koenrad Verhagen, *The Promotion of Small Farmer Cooperative Action and Organisation. Basic Elements of an Action-Programme Developed in South and South East Asia*, in: *Land Reform* (1984), S. 50.

<sup>34</sup>) „Die eigentliche Problematik des für Spannvieh geltenden Punktesystems bestand jedoch in der Berechnung der Vergütung, die für das Tier in Geld oder Getreide zu entrichten war, bzw. im Austauschverhältnis von menschlicher und tierischer Arbeitskraft.“ Joachim Durau, *Arbeitskooperation in der chinesischen Landwirtschaft. Die Veränderung bäuerlicher Produktionsbeziehungen zwischen Agrarrevolution und Kollektivierung 1927—1957*, Bochum 1983, S. 246.

<sup>35</sup>) Vgl. Louis Dumont, *Religion, Politics and History in India*, Den Haag — Paris 1970, S. 114.

<sup>36</sup>) Harald Fuhr, *Bauern und Parteifunktionäre. Eine Untersuchung zur politischen Dynamik des peruanischen Agrarsektors*, Dissertation, Konstanz 1985.

<sup>37</sup>) „La liberté de commercialisation traduit l'impuissance du planificateur à répartir efficacement le produit social en fonction de l'intérêt des masses . . . la libre commercialisation signifie l'élargissement de l'initiative du capital dans l'économie algérienne.“ Slimane Bedrani, *Révolution agraire et commercialisation*, in: *Terre et Progrès*, 5 (1974) 3, S. 8—9. Bedrani hat dann später einsehen müssen: „les prix à la production sont extrêmement défavorables aux producteurs et ils sont fixés par les organismes de commercialisation d'une manière extrêmement discrétionnaire“. La politique des prix et des circuits agricoles depuis 1962, in: *Cahier du CREA*, (1977) 3, S. 175. Und später noch: „Du point de vue des producteurs, les organismes étatiques s'avèrent comme néfastes . . . Du point de vue des consommateurs les organismes de commercialisation étatiques n'ont réussi que très partiellement à satisfaire leurs exigences“, ders., *L'agriculture algérienne depuis 1966. Étatisation ou privatisation*, Algier 1982, S. 343.

wicklungspolitisch sinnvolle Durchführung von Agrarreformen hat die entwicklungspolitisch weniger sinnvolle Folge der Aufblähung des Staatsapparats mit all ihren Widersprüchen, die ich im Konzept der von „Staatsklassen beherrschten bürokratischen Entwicklungsgesellschaften in der Dritten Welt“ diskutiert habe<sup>38)</sup>.

Da marxistisch orientierte Sozialisten Wachstum von der Akkumulation von Kapital erwarten, finden sich schnell Rechtfertigungen für die Abschöpfung von finanziellen Mitteln aus der Landwirtschaft. Die bestehende Neigung der Bauern, mit dem Staat der Städter und seinen Organisationen nur zu kooperieren, wenn dieser etwas bieten kann, erhöht noch das Mißtrauen der Bauern gegen die wohlmeinenden „Helfer“ aus der Stadt. Erhoffte Produktionssteigerungen treten nicht ein. Die radikaleren Befürworter von Agrarreformen reagieren nun mit Plänen zur Kollektivierung der Landwirtschaft, um den Widerstand der Dorfelite zu brechen und stellvertretend die Interessen der Dorfarmut zu berücksichtigen, die auf Staatsgütern jedoch jede Initiative verliert, und ein Rentierbewußtsein entwickelt<sup>39)</sup>.

Die pragmatischen Reformer setzen auf die Mittelbauern und beenden den Reformkurs, obwohl gerade mehr Marktzugang für die Bauern durchaus kontinuierlichen staatlichen Interventionismus auf dem Gebiet der Industriepolitik und der komplementären Maßnahmen erfordern würde. Erst wenn eine neue krisenhafte Entwicklung auf dem Land wahrgenommen wird, kommt es zu einer Reaktivierung der Agrarreformdiskussion.

Die Agrarreform ist also auf eine verzwickte Weise in die Widersprüche der heutigen Theorie der Entwicklungspolitik eingezwängt: Ihre Befürworter erdrücken die notwendige Initiative der Bauern durch die Ablehnung des Marktes. Die Anhänger von Marktsteuerung „vergessen“ aus Eigeninteresse, daß Märkte nur dann funktionieren, wenn die Marktteilnehmer Alternativen haben — in einer unterentwickelten, durch Arbeitslosigkeit geprägten Landwirtschaft, wenn die Masse der Landbevölkerung Zugang zu Land hat. Die radikalen Befürworter von Agrarreformen sehen zwar die Notwendigkeit komplementärer industriepolitischer Maßnahmen; sie optieren jedoch häufig aus Technologiebewunderung für großbetriebliche, hochtechnologische Lösungen und sehen in angepaßter Technologie und Förderung von Kleinunternehmen — insbesondere

wenn sie indirekt in der Form der subventionierten Produktion entsprechender Vorprodukte und Ausrüstungen zunächst niedriger Qualität erfolgten — die Fortdauer von Rückständigkeit<sup>40)</sup>. Die gemäßigten Befürworter von Agrarreformen vergessen meist die komplementären industriepolitischen Maßnahmen.

Vielleicht bietet die gegenwärtige Situation hoher Verschuldung, steigender Schuldendienste, stagnierender Entwicklungshilfeszahlungen und tendenziell sinkender Rohstoffpreise diesmal eine Chance, die Agrarreform in der Dritten Welt voranzutreiben: Um die Handelsbilanzen zu entlasten, muß die Nahrungsmittelproduktion gesteigert werden. Technologieimporte für industriepolitisch komplementäre Maßnahmen sind immer schwerer zu finanzieren, so daß diesmal im Zusammenhang mit der Agrarfrage auch die Förderung des Kleingewerbes intensiver diskutiert wird. Die Auswirkungen der Krise auf die Lebenssituation der Masse der Bevölkerung veranlaßt die Regierungen in der Dritten Welt, innenpolitisch Entlastung in Reformen zu suchen, auch in Agrarreformen, die sie wohl nicht mehr mit staatlichen Vermarktungsorganisationen verkoppeln können.

Die Industrieländer sehen, daß die Rückzahlung der Schulden der Dritten Welt zu den ursprünglich ausgehandelten Bedingungen nicht zu erreichen sein wird, sondern über Umschuldungen die Liquidität der Banken zu Lasten des Fiskus in den Industrieländern erhalten werden muß. Dann wäre es aber doch sinnvoll, im Rahmen solcher Umschuldungen und der damit verbundenen Auflagen Fonds in Weichwährungen für Schuldnerländer zur Finanzierung von Agrarreformen in den Ländern der Dritten Welt zu bilden, aus denen zu enteignende Großgrundbesitzer relativ großzügig in nationaler Währung entschädigt werden. Dabei könnte die reale Auszahlung von Entschädigungen an Investitionen in Industrieunternehmen gebunden werden, die der industriepolitischen Absicherung von Agrarreformen dienen.

Aber wahrscheinlich haben die Regierungen der Industrieländer nicht den Mut, solche Regelungen den Entwicklungsländern im Rahmen der von diesen geforderten „globalen Verhandlungen“ vorzuschlagen. Und dies erlaubt den Regierungen in der Dritten Welt, weiterhin mit dem Hinweis auf finanzielle Engpässe ihre Landwirtschaften für den eben unabweisbaren Bedarf der städtischen Eliten an Technologie- und Konsum-

<sup>38)</sup> So jüngst für Moçambique: Finn Tarp, *Agrarian Transformation in Mocambique*, in: *Land Reform*, (1984) 1/2.

<sup>39)</sup> Hartmut Elsenhans, *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaften. Versuch über den Staat in der Dritten Welt*, Frankfurt 1981.

<sup>40)</sup> So z. B. die Kritik der Produktion von Standardmaschinen durch Chérif M'hamed Ilmane, *Bilan de la section des biens d'équipement en Algérie*, in: Rabah Abdoun (Hrsg.), *Biens d'équipement et industrialisation en Algérie*, Algier 1983, S. 170.

güterimporten auszubeuten, bis es auch dem letzten Slumbewohner in den Städten durch die Brosamen, die vom Tisch der Reichen fallen, besser geht als den Landarbeitern und Kleinbauern. Die über Jahrhunderte erfolgte Entwertung der Landarbeit wird dann weiter durch ein Entwicklungsmodell verschärft, das auf die Bezieher hoher und mittlerer Einkommen in den Städten ausgerichtet ist und dessen Kosten die Entwicklungspolitik der westlichen Industrieländer solange bezahlen wird, solange sie in den Eliten und nicht in den Massen die Garanten einer friedlichen Entwicklung im Süden sieht.

Schließlich sind diese Massen unheimlich: Nur Spezialisten kennen ihre Sprachen; man fürchtet

sich vor ihrem Fanatismus; man verachtet ihren Fatalismus oder will ihren paradiesischen Urzustand bewahren. Was man offenbar nicht wagt, ist, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen zu schaffen, in denen diese Massen als gleichberechtigte Produzenten am Wirtschaftswachstum durch Kontrolle eigener Ressourcen wie Land, angepaßte Ausrüstungen etc. teilnehmen und Entwicklungspolitik mitbestimmen.

Solange die Entwicklungshilfe insgesamt so billig ist — weniger als 1 Prozent des Bruttosozialprodukts der Industrieländer —, erscheinen vielen ja die Kosten der Vernachlässigung der produktiven Fähigkeiten der ländlichen Massen der Dritten Welt offenbar durchaus als tragbar.

## Politikdialog – der Weg zu einer wirksameren wirtschaftlichen Zusammenarbeit

Das öffentliche Anhörungsverfahren des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages zum Thema „Entwicklungspolitik — Bilanz und Perspektiven“ am 17. März 1986 hat es einmal mehr deutlich gemacht: Wer für die Entwicklungshilfe eintritt, hat einen schweren Stand. Eine schmale Gratwanderung ist vonnöten, um sich gegenüber denen abzugrenzen, die aus gutgemeinter Solidarität für mehr Hilfe zu noch weiter vergünstigten Bedingungen eintreten, und um sich andererseits von den Kritikern abzusetzen, welche die Forderung, die Entwicklungshilfe in der bisher üblichen Form einzustellen, mit dem Hinweis auf die geringe Wirksamkeit und auf die Beispiele überflüssiger, erfolgloser oder fehlgeleiteter Projekte begründen<sup>1)</sup>.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, daß beide Auffassungen in dieser Form nicht aufrechterhalten werden können. Im Prinzip ansehnliche Leistungen rechtfertigen nicht die pauschale Kritik und lassen sich durch ein undifferenziertes Nega-

tivbild auch nicht wegdiskutieren. Die Liste der berechtigten Einwände und Vorwürfe wiederum gegen allzuviel Vertrauen in die wohltuenden Wirkungen der öffentlichen Zusammenarbeit ist gut begründet und zu lang, als daß sie von den oft unkritischen Befürwortern der Entwicklungshilfe achtlos beiseite gewischt werden dürfte.

Beeinflußt wird die entwicklungspolitische Kontroverse durch die Probleme der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit und die festgefahrene Situation in den globalen Nord-Süd-Verhandlungen. Die für die Industrieländer unannehmbaren Forderungen der Entwicklungsländer lassen keinen Kompromiß mehr zu. Die Verhandlungen finden in einem Rahmen statt, der ein Aufeinanderzugehen erschwert. Bei einem anläßlich des 20. Jahrestages der Gründung der Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) veranstalteten Symposium wurde beispielsweise vorgeschlagen, die Verfahrensregeln zu ändern und dadurch die verhärteten Fronten aufzuweichen<sup>2)</sup>.

### I. Unbefriedigende Lage in den Entwicklungsländern

Nach mehr als 40 Jahren ist die Bilanz für die Entwicklungsländer trotz imponierender Einzelleistungen keinesfalls positiv:

— Die Unterschiede, gemessen am Bruttosozialprodukt pro Kopf, zwischen armen und reichen Entwicklungsländern sind in den achtziger Jahren noch deutlicher sichtbar als im vergangenen Jahrzehnt. Während die ostasiatischen Länder auf eine Periode steilen Wachstums der Wirtschaft zurückblicken können, haben sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den ärmsten Entwicklungsländern verschlechtert.

<sup>1)</sup> Vgl. u. a. P. Nunnenkamp, Entwicklungshilfe zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Kieler Diskussionsbeiträge 115, Kiel, Oktober 1985; T. Hayer and C. Watson, Aid Rhetoric and Reality, London 1985; U. Hiemenz, Die Entwicklungshilfe wird den Ansprüchen nicht gerecht, in: Wirtschaftsdienst, 66 (1986) 3, S. 111 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. United Nations Conference on Trade and Development, The development dialogue in the 1980's — continuing paralysis or new consensus?, Report on a public symposium held to mark UNCTAD twentieth anniversary, New York 1985, S. 40.

— Die Preise für Rohstoffe, eine wichtige Exportstütze vieler Entwicklungsländer, haben einen Tiefstand erreicht. Ausfuhren von Halb- und Fertigwaren werden durch eine protektionistische Handelspolitik in vielen Industrieländern erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht.

— Die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit der Unternehmen in Industrie- und Entwicklungsländern wird durch ungünstige Rahmenbedingungen erschwert. Als nachteilig erweisen sich vor allem geringer Rechtsschutz für den Eigentümer, nicht kalkulierbare und gesamtwirtschaftlich nicht sinnvolle staatliche Eingriffe in betriebliche Entscheidungen und die Festsetzung von Preisen ohne Rücksicht auf die Kosten und die Produktivität.

— Hunger und Armut stehen in einem gegenseitigen Zusammenhang. Die Politik hat jahrelang den ländlichen Raum benachteiligt und die Erzeugung von Nahrungsmitteln unrentabel erscheinen lassen. Die Industrieländer haben durch ihre Nahrungsmittelhilfe diese Tendenz verstärkt und

erst spät die Notwendigkeit einer produktivitätsfördernden Hilfe auf diesem Gebiet erkannt.

— Die internationalen währungspolitischen Probleme wie hoher Dollarkurs und hohe Zinsen ha-

ben vor allem in den stark verschuldeten Entwicklungsländern schmerzhaft Anpassungsprozesse verursacht. Sie sind oft die Folge einer verfehlten Verwendung der Kredite in der Vergangenheit<sup>3)</sup>.

## II. Entwicklungshilfe – ein unverzichtbares Element der Nord-Süd-Beziehungen

In dieser Lage scheint es unabweisbar, mit öffentlicher Entwicklungshilfe neue Impulse für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern zu vermitteln. Trotzdem gibt es durchaus skeptische Stimmen in diesen Staaten, die vor allem kritisieren, daß Leitbilder von den Industrieländern ohne Rücksicht auf die Rahmenbedingungen in den Empfängerländern verfolgt werden. Strenge Auflagen der Geberländer schränken die Autonomie der Empfängerstaaten ein. Beklagt wird, daß Erleichterungen für Importe aus den Ländern der Dritten Welt und Maßnahmen der Agrarpolitik in den Industrieländern nicht in dem notwendigen Umfang erfolgen, um den Entwicklungsländern den Zugang zu den Märkten in den Industrieländern zu eröffnen. Der Wohlstand konzentriert sich — möglicherweise als Ergebnis der öffentlichen Zusammenarbeit — bei den Eliten; Projekte — auch wenn sie einzelne Engpässe beseitigen — werden wie bei einem Fleckenteppich ungeordnet geplant und starr durchgeführt.

Auch in den Industrieländern gibt es Zweifel, ob mit mehr öffentlicher Entwicklungshilfe spürbare Fortschritte in den Entwicklungsländern erzielt werden können. Wichtige Engpaßfaktoren wie das „Humankapital“ konnten nicht beseitigt werden. Interne Fehlentwicklungen ließen sich durch die Hilfe von außen nicht korrigieren; politökonomische, soziale und kulturelle Faktoren wurden vernachlässigt. Die Zusammenarbeit stärkte die Macht der Eliten, die — wie verschiedene Beispiele zeigen — wirtschaftliches Wachstum und sozialen Fortschritt eigener kurzfristiger Interessen wegen behinderten<sup>4)</sup>. Unter Umständen kann die Zusammenarbeit nach dem Motto „Tödliche

Hilfe“ das Gegenteil des Angestrebten erreichen<sup>5)</sup>.

Die Auseinandersetzung mit dieser massiven Kritik hat indes gezeigt, daß die Verallgemeinerung von einzelnen Beispielen und nach Analysen aus verschiedener Sichtweise nicht zur Versachlichung der Diskussion und zur Klärung der ohnehin komplizierten Sachfragen beiträgt. Erst eine differenzierende Betrachtung von Zielen, Maßnahmen und Rahmenbedingungen läßt ein sachkundiges und abgewogenes Urteil zu.

Ohnehin werden die Entwicklungs- und Industrieländer — wenn auch aus unterschiedlichen Motiven — den Vorschlag kaum aufgreifen, die öffentliche Entwicklungshilfe einzustellen. Die gegenseitige Abhängigkeit läßt nichts anderes zu; zudem gibt es gemeinsame Interessen, die stärker sind als alle Einwände und Zweifel.

Entwicklungsländer sind für die Industrieländer wichtige Rohstofflieferanten, nehmen Halb- und Fertigwaren auf und können die weltpolitische Stabilität beeinflussen. Schließlich wäre die Sicherheit der Industrieländer gefährdet, wenn mehr als zwei Drittel der Menschen in Armut und Not leben müssen. Die Entwicklungsländer werden — entgegen der zum Teil heftigen verbalen Kritik — weiterhin an der Hilfe interessiert sein<sup>6)</sup>. Nur so lassen sich Engpässe überwinden. Der Ressourcentransfer erleichtert die Durchführung der Investitionen, mit denen der Rückstand aufgeholt werden soll.

Wenn man dies als gegeben hinnimmt, kommt es nicht mehr darauf an, zwischen einem Pro und Contra öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit zu wählen. Entscheidend wird es vielmehr sein, das System der Hilfe zu verbessern<sup>7)</sup>. Bei begrenzten Ressourcen ließe sich die Rückstän-

<sup>3)</sup> Vgl. u. a. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Sechster Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn, März 1985, S. 11, sowie Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung, 19. März 1986; World Bank, World Development Report 1985, Washington 1985, S. 1 ff.; United Nations Conference on Trade and Development, Trade and Development Report, Genf 1985.

<sup>4)</sup> Vgl. V. Köhler, Neuer Begründungszwang. Dritte-Welt-Politik zwischen Hilfpessimismus und Notwendigkeit, in: BMZ Informationen, Nr. 8/84 vom 1. August 1984.

<sup>5)</sup> Vgl. B. Erler, Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe, Freiburg i. Br. 1985.

<sup>6)</sup> Vgl. u. a. F. Nuscheler, Ein bedingtes Ja zur Entwicklungshilfe, in: Wirtschaftsdienst, 66 (1986) 3, S. 114 ff.; D. Kebschull, Die Hilfe ist besser als ihr Ruf, in: Wirtschaftsdienst, 66 (1986) 3, S. 118 ff.

<sup>7)</sup> Vgl. u. a. Die Pleite der Entwicklungshilfe. Streitgespräch zwischen W. Brandt und B. Erler über die negativen Folgen der westlichen Politik in der Dritten Welt, in: Die Zeit, Nr. 46 vom 8. 11. 1985.



digkeit der Entwicklungsländer durch eine Steigerung der Wirksamkeit eher und besser überwinden. Darüber hinaus wird es möglich sein, durch

Veränderungen der Verfahren mehr auf die politischen und wirtschaftlichen Eigeninteressen der Industrie- und Entwicklungsländer einzugehen.

### III. Politikdialog: Schlüssel für eine bessere Entwicklungszusammenarbeit

Bei den Überlegungen, das System zu verbessern, ohne dessen Vorteile zu gefährden, ist der Begriff des Politikdialogs zu einem programmatischen Schlüsselbegriff geworden.

Der Vorschlag ist in dem 1982 von dem damaligen EG-Kommissar für Entwicklung, Edgar Pisani, vorgelegten Memorandum zur Entwicklungspolitik der Gemeinschaft enthalten, mit dem die Verhandlungen zum dritten AKP-EWG-(Lomé-)Abkommen vorbereitet wurden: „Bei ihren Entwicklungsmaßnahmen wird sich die Gemeinschaft bemühen, einen politischen Dialog anzuknüpfen, der über bloße Verhandlungen über die zu finanzierenden Vorhaben hinausgeht. Wenngleich die Empfängerländer souverän über die Verwendung der ihnen von der Gemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel entscheiden können, hält es die Gemeinschaft für ihr Recht und ihre Pflicht, mit den Regierungen dieser Länder über Sinn und Zweck der von ihr geförderten Politiken zu dialogisieren. Erste konkrete Erfahrungen mit der Dialogmethode werden gegenwärtig im Bereich der Ernährungsstrategien gesammelt. Die Gemeinschaft ist ferner der Meinung, daß sie gemeinsam mit den AKP-Staaten erneut prüfen muß, wie die für die Durchführung der Hilfe notwendige Verwaltungsstruktur der Empfängerländer verbessert und die Gemeinschaftshilfe im wesentlichen nach den grundlegenden Entwicklungsprioritäten jedes einzelnen Landes sowie nach den gemeinsamen Prioritäten regionaler Zusammenschlüsse programmiert werden kann.“<sup>8)</sup>

Auch wenn viele Vorschläge in dem Memorandum nicht auf die uneingeschränkte Zustimmung der Länder in der Europäischen Gemeinschaft stießen, wurde der Begriff des Politikdialogs weitgehend übernommen. Nach dem heute üblichen Verständnis ist darunter ein Austausch von Erfahrungen und Informationen zu verstehen mit dem Ziel, „Einvernehmen zu erreichen über die entscheidenden Entwicklungshemmnisse und -engpässe sowie das vorhandene Entwicklungspotential, ferner über dementsprechende sektorale Schwerpunkte der Zusammenarbeit und schließlich auch über Reformen in Entwicklungsländern, die für eine wirksame Zusammenarbeit notwendig

sind“<sup>9)</sup>. Das Ergebnis des Politikdialogs findet seinen Ausdruck in Programmen, in denen einzelne Vorhaben der technischen und finanziellen Zusammenarbeit — miteinander koordiniert — aufgeführt und ergänzende Maßnahmen festgelegt sind.

Weil die Voraussetzungen für den Politikdialog zwischen den einzelnen Industrie- und Entwicklungsländern unterschiedlich ausfallen, wird es kein einheitliches Schema für die Inhalte, die Resultate und den Ablauf geben. Einfluß wird weniger durch Auflagen oder Drohungen, sondern durch die „Kraft des Arguments“ ausgeübt werden<sup>10)</sup>. Der Dialog stellt für sich kein Projekt der Zusammenarbeit dar, sondern will günstige Voraussetzungen für den Erfolg des Ressourcentransfers schaffen<sup>11)</sup>.

Zugrundegelegt wird ein weit gefaßter Entwicklungsbegriff. Die Ziele umfassen nicht nur wirtschaftliches Wachstum, sondern auch Veränderungen aller Lebensbereiche sowie der sozialen, kulturellen und politischen Strukturen. Auf der Themenliste stehen entsprechend dieser umfassenden Absichten nicht nur wirtschaftliche Maßnahmen, sondern auch die Erhaltung der Menschenrechte, die Gestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, das Bevölkerungswachstum, Migration und Urbanisierung, Erhaltung der natürlichen Ressourcen, Bildung, öffentliche Verwaltung, Rüstung und soziale Sicherheit<sup>12)</sup>. Die Empfehlungen beschränken sich nicht auf ökonomische Instrumente, sondern beinhalten auch soziokulturelle und politische Maßnahmen.

Obwohl noch keine Ergebnisse eines Politikdialogs vorliegen, läßt sich jetzt schon absehen, daß neben Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer Zusagen über den Ressourcentransfer und handels- sowie agrarpolitische Maßnahmen zu

<sup>8)</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Memorandum zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel, 5. Oktober 1982, KOM (1982) 640, endg., S. III.

<sup>9)</sup> Vgl. V. Köhler, Der Wandel der Entwicklungspolitik in den letzten zehn Jahren, in: Europa-Archiv, 40 (1985) 16, S. 488.

<sup>10)</sup> Vgl. D. Radke, Auflagenpolitik und Politik-Dialog in der Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Berlin 1985, S. 23.

<sup>11)</sup> Vgl. D. Benecke, Gedanken zum Politikdialog als Instrument zur Verbesserung entwicklungspolitischer Kooperation, in: D. Benecke/C. Heimpel, Der politische Dialog mit den Entwicklungsländern. Versuch einer konstruktiven Kontroverse, Hamburg 1986, S. 3.

<sup>12)</sup> Vgl. D. Benecke (Anm. 11), S. 4 ff.

den Resultaten gehören. Verpflichtet werden Geber- und Nehmerländer<sup>13</sup>). Beispielsweise können Zusagen der Empfängerländer zur Änderung der Rahmenbedingungen mit „handfesten wirtschaftlichen und finanziellen Angeboten“ unterstützt werden<sup>14</sup>).

Die Tatsache, daß der Politikdialog einen hohen Stellenwert in der entwicklungspolitischen Diskussion einnimmt, hat gleichwohl noch nicht zu einer weitergehenden begrifflichen Klärung geführt. Operationale Konzepte werden derzeit in

Verhandlungen mit einzelnen Entwicklungsländern vorbereitet. Nach dem gegenwärtigen Wissensstand stellt sich der Politikdialog deshalb als ein eher in Umrissen skizzierter Begriff dar, der einer weiteren inhaltlichen Auffüllung bedarf. Wird dies unterlassen, besteht die Gefahr, daß ein wichtiges Instrument zur Gestaltung der Nord-Süd-Beziehungen zu einer Worthülse verkümmert, die beliebig ausgelegt werden kann. Davon wäre kein Beitrag für die Verbesserung der öffentlichen Entwicklungshilfe zu erwarten.

#### IV. Mängel des bisher üblichen Systems: Kommunikation und Koordination

Für die weit verbreitete Vorstellung, den Politikdialog zum Kernstück einer neuen Entwicklungszusammenarbeit zu machen, ist maßgeblich, daß — wie vielfach vermutet wird — Fehlschläge und Mißerfolge des traditionellen Verfahrens auf unzureichenden Erfahrungsaustausch und schlechte Koordination zurückgehen. Exzellent vorbereitete Projekte, qualifizierte Fachleute und ein hoher Ressourcentransfer erweisen sich als unzureichend, wenn die Kommunikation und die Abstimmung zwischen den Maßnahmen so schlecht sind, daß der Projekterfolg in Frage gestellt ist<sup>14a</sup>):

— Die Förderung der landwirtschaftlichen Produktion bleibt — um ein typisches Beispiel anzuführen — wirkungslos, solange den Bauern nicht kostendeckende Preise für den Verkauf ihrer Erzeugnisse zugestanden werden. Ähnlich ist es, wenn Kapital für Investitionen dem ländlichen Raum vorenthalten wird, die Lebens- und Arbeitsbedingungen ständig schlechter werden und die politische Rückendeckung zur Förderung der ruralen Gebiete fehlt<sup>15</sup>).

— Eine exportorientierte Industrialisierung muß versagen, wenn die Industrieländer ihre Märkte gegen Einfuhren aus den Entwicklungsländern abschotten, um für ihre Unternehmen und Be-

schäftigten den Anpassungsdruck zu mildern, der durch die Dynamik der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung verursacht wird.

Solche Ergebnisse überraschen nicht, denn das bisher übliche System der Vorbereitung und Durchführung von Projekten und Programmen weist durchaus Schwachstellen beim Erfahrungsaustausch und bei der Abstimmung der einzelnen Maßnahmen zwischen Gebern und Empfängern aus<sup>16</sup>):

— Beim *Antragsprinzip*, das die bilaterale Zusammenarbeit prägt, stehen einzelne Projekte im Vordergrund; die notwendigen Verbesserungen der Rahmenbedingungen sind Gegenstand von letztlich unverbindlichen Erklärungen.

— Das *Lomé-Abkommen* praktiziert bereits einen (wenn auch nicht vollständigen) Politikdialog. Das AKP-Land stellt zunächst ein Initiativprogramm auf, in dem die gewünschten Projekte der technischen und finanziellen Zusammenarbeit nach eigenen Prioritäten beschrieben und aufgelistet sind. In dem anschließenden Rahmenprogramm werden dann die mit der EG ausgehandelten Projekte aufgeführt<sup>17</sup>).

— Eine Zusammenarbeit im Sinne des Politikdialogs dürften letztlich auch nicht die Konsultationen der *Weltbankgruppe* (Weltbank, Internationale Entwicklungsagentur, Internationale Finanzkooperation) sowie des *Internationalen Währungsfonds* ermöglichen. In den Verhandlungen werden die unverzichtbaren Bedingungen für die Kreditaufnahme festgelegt. Dabei gibt es bereits einen engen Informationsaustausch, wie er zwischen Gläubigern und Schuldern selbstverständlich ist. Die Projekte werden in der Regel

<sup>13</sup>) Vgl. K. Fertig / D. Kebschull, Auswirkungen von Eigenanstrengungen auf den Entwicklungsprozeß, Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 70, Köln 1985.

<sup>14</sup>) H. Elshorst, Schriftlicher Beitrag zu der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Deutscher Bundestag) am 17. März 1986 zum Thema Entwicklungspolitik — Bilanz und Perspektiven, S. 27.

<sup>14a</sup>) H. G. Geis / P. Hartig, Absorptionsprobleme der Entwicklungsländer als Defekte der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, Berlin 1983, S. 43 ff.

<sup>15</sup>) Vgl. O. Matzke, Fragen zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 17 (Fernausgabe) vom 23. Januar 1986.

<sup>16</sup>) Vgl. D. Radke (Anm. 10), S. 39 ff.

<sup>17</sup>) Vgl. ACP-EEC Convention, in: The Courier. Africa-Caribbean-Pacific-European Community, No. 89, January-February 1985.

nach wirtschaftlichen Kriterien ausgewählt; die Koordination zwischen Bank und Fonds bei der Festlegung einer umfassenden Politik ist erst seit kurzem möglich. Die Entwicklungsländer zeigen sich zudem gegenüber Bank und Fonds nicht immer so aufgeschlossen, wie ein echter Dialog es erfordert: Die Kreditnehmer empfanden die Überwachung durch die Bank und den Fonds sowie die ihnen abverlangten Auflagen oft als zu unbillig. Dabei handelt es sich häufig um Einschnitte, die auf wirtschaftliche Fehlentscheidungen in der Vergangenheit zurückgehen und die gelegentlich bis an die Grenze des als politisch erträglich Empfundene gehen<sup>18)</sup>.

— Auch die *Konsortien* und *Konsultationsgruppen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern* eignen sich in der gegenwärtigen Form und in ihrer Thematik kaum für einen Politikdialog<sup>19)</sup>. Den Entwicklungsländern kommt es darauf an,

den Mittelzufluß zu erhalten und — wenn möglich — zu steigern. Die Geber drängten zwar auf Änderungen der Politik in den Entwicklungsländern, ohne indes verbindliche Zusagen zu erhalten. Konsultationen führen üblicherweise zu unverbindlichen Versprechungen. Etwas anders ist es im Sahelclub (bestehend aus den Sahelländern, den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Belgien, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, der Schweiz, Österreich und der Bundesrepublik Deutschland). Dort hat ein vergleichsweise intensiver Meinungs-austausch stattgefunden, der einige der Anforderungen erfüllt, die an den Politikdialog gestellt werden. Studien und Konzeptionen standen an vorderster Stelle auf der Tagesordnung; frühzeitig ist einem lange vernachlässigten Thema wie der Deckung der Folgekosten von Entwicklungsprojekten viel Aufmerksamkeit gewidmet worden<sup>20)</sup>.

## V. Vorteile des Politikdialogs

Im Vergleich mit dem traditionellen System der Entwicklungszusammenarbeit erleichtert der Politikdialog bei einer konsequenten Anwendung Kommunikation und Koordination. Bei diesem Vorgehen können bislang vernachlässigte Bereiche wie Menschenrechte, soziale und politische Rahmenbedingungen, Einkommensumverteilung und Entmachtung entwicklungshemmender Eliten behandelt und verbindliche Maßnahmen beschlossen werden.

Ein geeignetes Forum wäre der Politikdialog auch, um Änderungen der Wirtschaftspolitik in den Industrieländern zu vereinbaren, so daß günstige Voraussetzungen für den Projekterfolg geschaffen werden<sup>21)</sup>.

Zur Förderung der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit kann der Politikdialog genutzt werden, indem über Bedingungen und Regelungen für den privaten Kapitalverkehr und den Technologie-

transfer verhandelt würde. Geklärt werden können die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die einerseits den Investoren und Eigentümern in den Industrieländern den Eigentumschutz und den freien Transfer von Erträgen garantieren und andererseits den Rahmen abstecken, in dem das Gastland seine Ziele durchsetzen soll, um die Wirkungen der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit und die angestrebten Folgen aus der Sicht der Empfängerländer zur Deckung zu bringen<sup>22)</sup>.

An dem Politikdialog können nicht-staatliche Organisationen mitwirken. Dies ermöglicht die Weitergabe der Wachstumsgewinne an Randgruppen und eine Mitwirkung des bislang vernachlässigten nicht-öffentlichen Bereichs. In die technische und finanzielle Zusammenarbeit werden Institutionen einbezogen, die nach dem Grundsatz der „Hilfe zur Selbsthilfe“ interne Ressourcen mobilisieren und eine Mitwirkung der Zielgruppen von der Planung bis hin zur Durchführung gewährleisten.

Mit dem Politikdialog können die Aktivitäten verschiedener Industrieländer koordiniert werden zum Nutzen des Empfängerlandes. Der Politikdialog erlaubt eine eigenständige, von Bevormundung freie Zusammenarbeit. Verhindert wird die „versteckte Konditionalität“, bei der die Industrieländer ihre Forderungen durchsetzen könnten mit der Drohung, ihre Zusagen zurückzuziehen, wenn die als Voraussetzung für die Zusam-

<sup>18)</sup> Vgl. u. a. G. G. Johnson, Erhöhung der Wirksamkeit der Überwachung. Die Überwachungsfunktion des Fonds und ihre Durchführung: Wie kann sie effizienter gestaltet werden?, in: Finanzierung und Entwicklung, 22 (1985) 4, S. 2 ff.

<sup>19)</sup> Vgl. u. a. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Twenty-Five Years of Development Co-Operation. A Review, Report by R. M. Poats, Chairman of the Development Assistance Committee, Paris, November 1985, S. 201 f.

<sup>20)</sup> Vgl. A. de Lattre/A. M. Fell, The Club du Sahel. An Experiment of International Co-Operation, Paris 1984.

<sup>21)</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Wirtschaftsordnung und Entwicklungserfolg, Forschungsberichte des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Band 72, Köln 1985, S. 33 ff.

<sup>22)</sup> Vgl. C. Heimpel, Der Politikdialog. Leerformel oder Lehrformel, in: D. Benecke/C. Heimpel (Anm. 11), S. 20; United Nations Conference on Trade and Development (Anm. 2), S. 85.

menarbeit angesehenen Mindestbedingungen nicht erfüllt werden. Künftig erhalten Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen das Recht, Vorschläge abzulehnen, die ihren Interessen zuwiderlaufen. Geberländer können die als unverzichtbar angesehenen Eigenanstrengungen mit dem Hinweis auf die Rücknahme der Hilfe erzwingen. Den Empfängerstaaten wird es möglich sein, Projekte oder Auflagen zurückzuweisen, die für sie nicht annehmbar sind<sup>23)</sup>.

## VI. Probleme bei der Aufnahme und Durchführung des Dialogs

Derzeit tun sich Industrie- und Entwicklungsländer noch schwer, den Politikdialog durchzuführen. Trotz intensiver Bemühungen ist ein Dialog, z. B. bei der Ernährungssicherung in manchen afrikanischen Ländern, bisher noch nicht erfolgreich in Gang gesetzt worden. Zahlreiche Probleme haben dies verhindert; wie sie überwunden werden können, ist bislang noch nicht geklärt.

Nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand erschweren unter anderem Mißverständnisse über Ziel und Begriff Fortschritte beim Politikdialog. Die Entwicklungsländer befürchten, daß sie weniger Rechte erhalten und an Verhandlungsmacht einbüßen. Im schlimmsten Fall, so fürchten sie, werde ihnen ein wesentlicher Teil ihrer Unabhängigkeit genommen. Das Lomé-Abkommen hat zudem deutlich gemacht, daß viele Entwicklungsländer keine Konzepte für die Gestaltung ihrer Wirtschaft und des Staatswesens vorlegen können. In der Vergangenheit mußten deshalb zahlreiche Rahmenpläne laufend revidiert werden, weil die ursprünglich zugrunde gelegten Annahmen sich als unzutreffend erwiesen<sup>25)</sup>. Gerade die

<sup>23)</sup> Vgl. u. a. O. Matzke, Schriftliche Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Deutscher Bundestag) zum Thema Entwicklungspolitik — Bilanz und Perspektiven am 17. März 1986 in Bonn, Bundeshaus, S. 22 ff.; H.-H. Taake, Antworten auf den Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Deutscher Bundestag) zum Thema Entwicklungspolitik — Bilanz und Perspektiven am 17. März 1986 in Bonn, Bundeshaus, S. 40 ff.; U. Holtz, Hilfe nicht verweigern! Aber vieles müßte anders gemacht werden, in: Die Zeit, Nr. 30 vom 19. Juli 1985.

<sup>24)</sup> Vgl. H. Elsenhans, Eine neue Entwicklungspolitik als Kernstück der Keynesianischen Wiederbelebung der Weltwirtschaft, in: Vierteljahresberichte. Problems of International Cooperation, Nr. 101, September 1985, S. 226.

<sup>25)</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht der Kommission an den AKP-EWG-Ministerrat über die finanzielle und technische Zusammenarbeit 1980 im Rahmen des Abkommens von Lomé, vielfältig, Bericht X/46/1982 — DE, S. 65 f.

Die im Politikdialog erzielbaren Kompromisse erlauben nicht nur eine Verständigung über wirtschaftliche Ziele und Maßnahmen, sondern auch über sozialpolitische Normen. Denkbar sind Konstellationen, bei denen eine Zusage, die öffentlichen Leistungen zu erhöhen, gekoppelt wird mit dem Gegenangebot der Entwicklungsländer, beispielsweise durch Reformen die Einkommens- und Vermögensverteilung zugunsten der ärmeren Bevölkerungsschichten zu ändern<sup>24)</sup>.

ärmsten Länder, die weiterhin auf eine enge Zusammenarbeit angewiesen sind, können sich ohne ausländische Beratung für Ministerien und Verbände nicht auf einen solchen Politikdialog vorbereiten. Oft fehlen auch die Daten, ohne die langfristige Grundlinien für die Zusammenarbeit nicht beraten werden können. In diesem Fall müssen zunächst Wirtschafts- und andere Analysen vorgenommen werden. Langfristig ist die angestrebte Verhandlungsführung für die Entwicklungsländer nicht möglich, wenn nicht Forschungseinrichtungen auf- und ausgebaut werden, die die Grundlagen für eine Konzeption ausarbeiten<sup>26)</sup>.

In den Industrieländern haben ebenfalls Fehlinterpretationen des Begriffs Politikdialog eine breitere Zustimmung erschwert. Kritiker weisen beispielsweise darauf hin, daß bei einer engen Auslegung die Eigenverantwortung der Empfängerländer vernachlässigt wird. Den Geberländern werden Aufgaben zugewiesen, die nach einem weitgehend anerkannten Verständnis der Entwicklungspolitik und entsprechend internationalen Beschlüssen ausschließlich in den Kompetenzbereich der Entwicklungsländer gehören.

Problematisch erscheint vielen Entwicklungsländern die fachliche und persönliche Einstellung ihrer Dialogpartner aus den Industrieländern. Beamten aus den für die Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Ministerien, Mitarbeitern von Durchführungsorganisationen, Beratern und Fachleuten werden ausreichende Fachkenntnisse und das unbedingt erforderliche Einfühlungsvermögen gelegentlich abgesprochen. Zudem verfolgen diese Gesprächsteilnehmer letztlich doch andere Interessen als die Vertreter der Entwicklungsländer.

Der Politikdialog läßt zudem außer acht, daß — vor allem in Zeiten z. B. knapper Rohstoffe oder geringen wirtschaftlichen Wachstums in den In-

<sup>26)</sup> Vgl. H. Elshorst (Anm. 14), S. 27.

dustrielländern — Entwicklungspolitik oft der Versorgungssicherung oder der Wirtschaftspolitik untergeordnet wird: Die politischen Entscheidungsträger wollen kurzfristig mit Maßnahmen in den Entwicklungsländern eigene Ziele verwirklichen, z. B. die Lieferung mit Rohstoffen oder die Beschäftigungssicherung. Der Bezugsrahmen für die wirtschaftliche Zusammenarbeit und ihre Inhalte werden dann grundlegend verändert. Weil die entwicklungspolitischen Ziele in den Hintergrund gedrängt werden, entfallen die Vorausset-

zungen für einen partnerschaftlichen Politikdialog und die Geberkoordination<sup>27)</sup>.

Ohnehin ist Mißtrauen bei den Entwicklungsländern gegen die Abstimmung der Entwicklungspolitik zwischen den Industrieländern verbreitet. Dort wird befürchtet, daß die Einflußmöglichkeiten der Empfängerländer durch eine konzertierte Aktion der Industrieländer gemindert werden und sich die Verhandlungsmacht zu deren Gunsten verschiebt. Dies kann die im Dialog avisierte Gleichberechtigung unmöglich machen<sup>28)</sup>.

## VII. Zwischenschritte in Richtung auf einen Politikdialog

Das Gewicht der Schwierigkeiten läßt sich derzeit schwer abschätzen. Der Begriff des Politikdialogs unterliegt noch zahlreichen, nicht einheitlichen Interpretationen. Erwartungen und — möglicherweise — bewußt herbeigeführte Mißverständnisse bestimmen die Einschätzung in Entwicklungs- und Industrieländern. Gleichwohl werden damit die Grundsätze und die Anwendbarkeit des Politikdialogs nicht prinzipiell in Frage gestellt. Vielmehr müssen die Einwände zum Anlaß genommen werden, um geeignete Maßnahmen in den Industrie- wie in den Entwicklungsländern zu suchen, mit denen noch bestehende Hindernisse überwunden werden können. Dazu gehören nach dem bisherigen Wissensstand:

— Das wirtschaftspolitische Management, die Sozialpolitik und die Gestaltung der gesellschaftlichen Struktur in den Entwicklungsländern müssen verbessert werden. Fachkenntnisse sollten Planern und Politikern vermittelt werden, damit nationale Prioritäten formuliert werden können.

— Institutionen müssen unterstützt werden, die von den Entwicklungsländern für den Politikdialog eingesetzt werden können.

— In den Industrieländern muß der Entwicklungspolitik gegenüber der Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik — ohne Rücksicht auf

kurzfristige Eigeninteressen — eine eigenständigere Rolle zuerkannt werden.

— Alle beteiligten Staaten sollten frühzeitig die Handlungsspielräume für einen Dialog ausloten und sich bei der Formulierung von Verhandlungspositionen auf das mögliche beschränken.

Mit diesen Maßnahmen wäre viel gewonnen, um den Politikdialog in Gang zu setzen. Noch mehr wäre erreicht, wenn sich Politiker und Regierungen in Industrie- und Entwicklungsländern bereit fänden, alle Aufgaben zu übernehmen, die mit dem Politikdialog verbunden sind. Nur so ist gewährleistet, daß künftig nicht nur die Effizienz der Hilfe gesteigert, sondern auch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit herbeigeführt wird. Ohne sie kann langfristig die Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen.

<sup>27)</sup> Vgl. M. Holthus/D. Kebschull, Entwicklungspolitik zwischen nationalen Eigeninteressen und liberaler Weltwirtschaft, in: M. Holthus/D. Kebschull (Hrsg.), Die Entwicklungspolitik wichtiger OECD-Länder. Eine Untersuchung der Systeme und ihrer außenwirtschaftlichen Implikationen, Hamburg 1985, S. 40 ff.

<sup>28)</sup> Vgl. M. Dauderstädt, Entwicklungspolitik — Politik ohne Entwicklung. Eigenanstrengungen, Ordnungspolitik und Politikdialog im Nord-Süd-Verhältnis, Forschungsinstitut Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politik, 29, o. O., o. J., S. 32.

## **Uwe Simson: Kultur und Entwicklung. Die kulturellen Bedingungen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Handelns in der Dritten Welt**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/86, S. 3—11

In Wissenschaft, Politik und Verwaltung wird die Bedeutung soziokultureller Faktoren für den Entwicklungsprozeß heute nirgends mehr bestritten. Versteht man unter Kultur die Gesamtheit der für eine gegebene Gesellschaft spezifischen Ausformungen auf allen Lebensgebieten, so ergibt sich daraus eine prinzipiell unendliche Zahl kultureller Faktoren, denen Entwicklungsbedeutung nicht von vornherein abgesprochen werden kann.

Eine Aufnahme dieser Faktoren in die Entwicklungsplanung kann aus zeitlichen, finanziellen und personellen Gründen nur in der Form einer Reduktion auf eine überschaubare Zahl von Schlüsselfaktoren erfolgen. Es wird die Hypothese vertreten, daß für jede Entwicklungsgesellschaft von drei Schlüsselfaktoren auszugehen ist:

1. Legitimität der politischen Herrschaft (bzw. aus der Sicht des Projektplaners: der lokalen Führerschaft);
2. erreichter Entwicklungsstand (technische und organisatorische Arbeitsteilung, „Produktivität“);
3. gegebenenfalls ethnische Heterogenität.

Kulturelle Faktoren, die in der entwicklungspolitischen Diskussion eine Rolle spielen, lassen sich diesen drei Schlüsselfaktoren zuordnen. Aufgabe der praktischen Entwicklungszusammenarbeit ist es, aus diesen Schlüsselfaktoren Planungsvorhaben für die Projektfindung und Projektdurchführung abzuleiten.

## **Hartmut Elsenhans: Agrarreform in der Dritten Welt**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/86, S. 12—22

Agrarreformen haben zum Ziel, vermehrt die reichlich vorhandene Arbeitskraft in unterentwickelten Ländern für arbeitsintensive Formen des Landbaus einzusetzen. Als Eigentümer können Bauern ein Interesse selbst an zunächst unbezahlter Arbeit für Investitionen im eigenen Boden entwickeln. Agrarreformen führen zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Einkommen und zur Hebung der Einkommen der ärmeren Bevölkerung. Dadurch steigt die Nachfrage nach einfachen Gütern, die in Anknüpfung an traditionelle Technologien arbeitsintensiv hergestellt werden können.

Die durchaus auch entstehende Nachfrage nach Produkten der modernen Industrie konzentriert sich auf eine kleine Zahl unterschiedlicher Güter, die wiederum in größeren Serien für viele Konsumenten hergestellt werden können. Agrarreformen schaffen deshalb Märkte, welche die schrittweise Verbesserung lokaler Produktionsverfahren und die effektivere Nutzung importierter Technologien erlauben. Dies bietet günstige Voraussetzungen für die lokale Produktion von Geräten und einfachen Maschinen.

Durch eine gleichmäßigere Verteilung der Einkommen und eine arbeitsintensive Steigerung der Bodenerträge steigen Produktion und Beschäftigung in Landwirtschaft und Industrie. Agrarreformen scheitern häufig, weil die damit verbundene Umverteilung von Reichtum und Macht von den jeweiligen Eliten abgelehnt wird. Unsere Entwicklungshilfe spielt hier oft die Rolle des Lückenbüßers für nicht erfolgte, längst überfällige Reformen.

## **Karl Wolfgang Menck: Politikdialog — der Weg zu einer wirksameren wirtschaftlichen Zusammenarbeit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/86, S. 23—29

Die öffentliche Entwicklungshilfe steht derzeit im Mittelpunkt einer kontroversen Debatte. Diese ist einerseits von Schlagworten wie „Tödliche Hilfe“ und der Forderung zur sofortigen Einstellung aller Projekte geprägt. Auf der anderen Seite verlangen Befürworter mit dem Hinweis auf die weiterhin ungünstige Lage in vielen Entwicklungsländern eine Ausweitung der öffentlichen Leistungen. In den Industrieländern ist man sich ebenso wie in den Entwicklungsländern einig, daß diese extremen Positionen eher theoretischer Natur sind. In der Praxis wird man ohne öffentliche Leistungen nicht auskommen; es gibt allerdings noch zahlreiche Verbesserungsmöglichkeiten, die bislang noch nicht genutzt worden sind.

In dem Bemühen um eine wirksamere Entwicklungshilfe spielt der Politikdialog eine zentrale Rolle. Angestrebt wird der Austausch von Erfahrungen und Informationen, um über Entwicklungshemmnisse und -engpässe sowie über die Entwicklungsmöglichkeiten, über sektorale Schwerpunkte und über Reformen in den Entwicklungsländern Einvernehmen zu erzielen. Für die Mißerfolge der öffentlichen Zusammenarbeit werden in diesem Zusammenhang unzureichende Kommunikation und eine lückenhafte Geberkoordination verantwortlich gemacht. Mit dem Politikdialog wird es künftig möglich sein, nicht nur diese Mißstände zu beseitigen. Für bislang vernachlässigte Bereiche wie die Einhaltung der Menschenrechte, die Eigenanstrengungen, soziale, kulturelle und politische Veränderungen, die Kontrolle der entwicklungshemmenden Macht einzelner Eliten und die Beteiligung von nicht-staatlichen Organisationen können durch die Aufnahme eines Dialogs über die Zusammenarbeit Lösungen vereinbart werden.

Zahlreiche Hindernisse sind bis dahin noch zu überwinden. Zum Teil beruhen sie auf Mißverständnissen und Fehlinterpretationen eines nur in Umrissen skizzierten Begriffs vom Politikdialog. Daneben werden hohe Anforderungen an die Entwicklungs- wie die Industrieländer gestellt, die bisher noch nicht erfüllt werden konnten. Viel wäre gewonnen, wenn geeignete Zwischenschritte vorgenommen würden in Richtung auf einen Dialog. Dazu gehörte es unter anderem, die wirtschaftspolitische Reformfähigkeit und Reformbereitschaft in den Entwicklungsländern zu unterstützen. In den Industrieländern muß der Entwicklungspolitik gegenüber der Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik eine eigenständige Bedeutung zuerkannt werden, ohne sich dabei nach kurzfristigen Eigeninteressen auszurichten.