

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Dieter Senghaas

Die Entwicklungsproblematik

Überlegungen zum Stand der Diskussion

Werner Lachmann

Überwindung der Not in der Dritten Welt durch marktwirtschaftliche Ordnung?

Mir A. Ferdowsi

Militante Konflikte in der Dritten Welt

Dimensionen — Ursachen — Perspektiven

Kommentar und Replik

Zur Berücksichtigung kultureller Faktoren
in der Entwicklungspolitik

B 8/87

21. Februar 1987

Dieter Senghaas, Dr. phil., geb. 1940; Professor für internationale Politik und internationale Gesellschaft, insbesondere Friedens-, Konflikt- und Entwicklungsforschung an der Universität Bremen; Forschungsprofessor in der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.

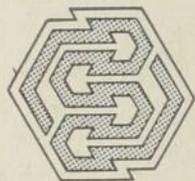
Veröffentlichungen u. a.: Abschreckung und Frieden, Frankfurt 1981³; Aggressivität und kollektive Gewalt, Stuttgart 1972²; Rüstung und Militarismus, Frankfurt 1982²; Aufrüstung durch Rüstungskontrolle, Stuttgart 1972; Gewalt — Konflikt — Frieden, Hamburg 1974; Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik, Frankfurt 1983³; Von Europa lernen, Frankfurt 1982; Die Zukunft Europas. Probleme der Friedensgestaltung, Frankfurt 1986; (zusammen mit Ulrich Menzel) Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme, Frankfurt 1986. Herausgeber zahlreicher Sammelwerke über Politikwissenschaft, Friedensforschung, internationale Politik, Rüstungs-, Rüstungskontroll- und Abrüstungsprobleme, Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik sowie zur Technokratieproblematik.

Werner Lachmann, Dr. phil., geb. 1941; seit 1983 Professor für Wirtschaftswissenschaften (Wirtschaftspolitik) an der Johannes-Gutenberg-Universität zu Mainz; Studium in Heidelberg, Rutgers (USA) und Louvain (Belgien); Habilitation in Frankfurt.

Veröffentlichungen u. a.: Wirtschaftspolitik im Ungleichgewicht, Frankfurt 1983; Ausweg aus der Krise, Wuppertal 1984; Leben wir auf Kosten der Dritten Welt?, Wuppertal 1986; Fiskalpolitik, Heidelberg 1987. Dazu Veröffentlichungen in inländischen und ausländischen Fachzeitschriften und Sammelbänden zu den Themen: Entwicklungspolitik, Geldpolitik, Fiskalpolitik und Wirtschaftsethik.

Mir A. Ferdowsi, Dr. phil., Dipl. sc. pol., geb. 1946 im Iran; seit 1965 in der Bundesrepublik Deutschland; wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsstelle Dritte Welt am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaften der Universität München; Lehrbeauftragter an der Hochschule für Politik in München.

Veröffentlichungen u. a.: Der positive Frieden, München 1981; (zus. mit R. Bockhorni, Peter J. Opitz u. a.) Ausländerstudium in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von der Otto Benecke-Stiftung, Baden-Baden 1987²; (Herausgeber) Johan Galtung: Self-Reliance. Beiträge zu einer alternativen Entwicklungsstrategie, München 1985²; (Herausgeber) Die Verträge von Lomé zwischen Modell und Mythos. Zur Entwicklungspolitik der EG in der Dritten Welt, München 1983; Die Ursprünge und der Verlauf des iranisch-irakischen Krieges, hrsg. vom Forschungsinstitut für Friedenspolitik, Starnberg 1985, sowie diverse Beiträge über Iran, Re-Islamisierung, Nord-Süd-Konflikt und Fragen der internationalen Politik in Zeitschriften, Handbüchern und Lexika.



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. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, 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, 1984 und 1985 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.

Die Entwicklungsproblematik

Überlegungen zum Stand der Diskussion

Vorbemerkung

In den vergangenen Jahren verbreitete sich einmal mehr erhebliche Skepsis in der entwicklungs-politischen Diskussion. Nationale und internationale Entwicklungsagenturen sowie private und öffentliche Hilfsorganisationen stellten eine deutliche Diskrepanz zwischen selbstdefinierten Entwicklungszielen und tatsächlich erreichten Ergebnissen fest. Gegenwärtig reichen die praxisbezogenen Plädoyers von einem Abbruch der sogenannten „tödlichen Hilfe“ bis hin zu einer erneuten Differenzierung des entwicklungs-politischen Instrumentariums. Daß das erstgenannte Plädoyer von Einzelpersonen stammt und das zweite von privaten oder öffentlichen Organisationen mit entwicklungs-politischem Auftrag, dürfte kaum überraschen: Nach zwanzig- bis vierzigjähriger Existenz haben Entwicklungsagenturen ein eigenes bürokratisches Gewicht gewonnen; sie werden wie in der Vergangenheit so auch in Zukunft bei der Re- und Neuformulierung von „entwicklungs-politischen Strategien“ erfindereisch sein. Dabei ist der „symbolische Gebrauch von Politik“ ganz besonders unübersehbar: Die Entwicklungsplanung kann den kurzlebigen entwicklungs-politischen Moden kaum noch folgen. So erhöht sich das allgemeine Unbehagen an einem lebenswichtigen Politikfeld. Allerdings wurde dadurch die individuelle Bereitschaft zur Katastrophenhilfe bisher nicht geschmälert. Vor dem genannten Hintergrund ist dies ein durchaus bemerkenswerter Sachverhalt.

Die Wissenschaft ist an den Orientierungen, die der Entwicklungspolitik zugrunde gelegt werden, nicht unbeteiligt gewesen. Wahrscheinlich wird ihre Rolle für die aktuelle Praxis erheblich überschätzt. Aber die öffentlichen Vorstellungen über die Entwicklungsproblematik sowie über Erfolg und Mißerfolg der Entwicklungspolitik wurden doch nachdrücklich von ihr beeinflußt: Die Entwicklungsforschung hat Kernprobleme formuliert und programmatische Akzente gesetzt; empirische Untersuchungen haben zu wichtigen Datensätzen geführt, die über den engeren entwicklungs-politischen Bereich hinaus relevant sind. Ohne die institutionalisierte Dauerreflexion vor allem in Forschungsinstituten internationaler Organisationen ist ein Verständnis der Struktur und

Entwicklungsdynamik internationaler Gesellschaft sowie der internationalen Politik kaum noch vorstellbar.

Dennoch greift auch in der Entwicklungsforschung Unbehagen um sich. Die Vorstellung, überkommene inhaltliche Leitlinien hätten allenthalben in eine Sackgasse geführt, verbreitet sich. Große, Forschung und Praxis inspirierende Kontroversen werden vermißt. Routine als Reflex von Langeweile oder ziellose Hektik wird diagnostiziert. Bestandsaufnahmen sind an der Tagesordnung¹⁾.

Daher erscheint ein Fazit sinnvoll. Hat die Entwicklungsforschung wirklich nur einen analytischen Scherbenhaufen und — direkt oder indirekt verursacht — Entwicklungsruinen erzeugt und zurückgelassen? Wenn schon die Entwicklungspraxis nicht von großen Erfolgen gekrönt war, hat dann wenigstens einschlägige Forschung zu einer Kumulation von Wissen und Einsichten geführt? Und sollte die These über das Scheitern der Praxis überhaupt stimmen, lassen sich dann wenigstens aus den Befunden der *Forschung* Gründe für den Mißerfolg der Entwicklungspraxis benennen — oder auch für den relativen Erfolg, falls die genannte These unzutreffend sein sollte?

Antworten zu formulieren ist immer schwieriger als Fragen zu stellen. In einer kurzen Abhandlung wie der vorliegenden können solche Antworten nur umrißhaft entwickelt werden²⁾.

Versucht man eine positive Bilanz der bisherigen Entwicklungsforschung zu ziehen, ist hinsichtlich

¹⁾ Besonders interessant ist Gerald M. Meier/Dudley Seers (Eds.), *Pioneers in Development*, Oxford 1984. In diesem Band werden die modernen Klassiker der Entwicklungsdiskussion (Hirschman, Lewis, Myrdal, Prebisch, Rostow usw.) diskutiert. Vgl. im deutschen Zusammenhang vor allem Franz Nuscheler (Hrsg.), *Dritte-Welt-Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik*, Opladen 1985.

²⁾ Eine ausführliche Auseinandersetzung findet sich jetzt in: Ulrich Menzel/Dieter Senghaas, *Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme*, Frankfurt 1986.

des Zusammenhangs von Weltwirtschaftsordnung und Entwicklung die erhebliche Bedeutung von institutionellen Rahmenbedingungen und soziostrukturellen Voraussetzungen für die Erfolgchancen von Entwicklungsprozessen hervorzuheben. Ein wichtiger Stellenwert kommt der Innovations- bzw. Transformationsfähigkeit von Gesellschaften zu. In den Frühphasen der Entwicklung, solange Entwicklungsgesellschaften noch im wesentlichen Agrargesellschaften sind, muß das Augenmerk vor allem auf die Struktur des Agrarsektors gerichtet werden. Von der Art seiner Entwicklung, selbst Ausdruck politischer Konflikte, wird die Richtung der Entwicklung weithin vorausbestimmt. Hinzu kommt der Erwerb von nationalen Kompetenzen zur Steuerung des Entwicklungsprozesses und als Grundlage für die Erzeugung von Innovationen. Nachdrücklich zu unterstreichen ist der *politische* Charakter von Entwicklungsprozessen: Entwicklung ist eingebettet in politische Macht- und Herrschaftsverhältnisse; und in praktisch verfolgter Entwicklungspolitik sedimentieren sich gesellschaftspolitische Kompromisse unterschiedlicher Interessen.

Im Hinblick auf den ordnungspolitischen Aspekt der Entwicklungsproblematik stellt sich die Frage, warum Entwicklung vor allem im europäischen Nordwesten und nicht an anderer Stelle eine Dynamik gewann, die die weitere Evolution der Weltgeschichte zu bestimmen imstande war. Kontrastiert man die aus politischer Zersplitterung resultierende europäische Dynamik mit den in der Regel überzentralisierten Strukturen außereuropäischer Hochkultur-Weltreiche der Vergangenheit, zeigt sich, daß der Prozeß der erkämpften Demokratisierung langfristig für die europäische Entwicklung konstitutiv war. Die Entwicklungsproblematik stellt sich also nicht nur auf der ökonomischen Ebene als Problem nachholender wirtschaftlicher Entwicklung dar, sondern gerade auch auf politischer Ebene als ein Problem von Machtverlagerung, sozialer Mobilität und wachsender demokratischer Partizipation bisher nicht oder noch nicht politisierter Sozialschichten. Da diese Prozesse angesichts der ihnen zugrundeliegenden sozialen Umbrüche unaufhaltsam sind, werden die aus ihnen resultierenden politischen Konflikte die Entwicklungsszenarie der nächsten Jahrzehnte bestimmen.

I. Einige entwicklungspolitisch relevante Sachverhalte

1. Weltwirtschaft und Entwicklung

Zu den großen entwicklungstheoretischen Kontroversen der vergangenen zwei bis drei Jahrzehnte gehörte die Auseinandersetzung über den Zusammenhang von Weltwirtschaftsordnung und Entwicklung³⁾. Spätestens seit der agroindustriellen Revolution Englands im 18. Jahrhundert wird das Weltwirtschaftssystem durch ein erhebliches Kompetenzgefälle zwischen höher und weniger entwickelten Gesellschaften gekennzeichnet. Wären sie alle voneinander völlig abgeschottet, ergäbe sich daraus kein Problem. Sobald aber Gesellschaften mit ungleichem Entwicklungsniveau miteinander in Berührung kommen, entsteht ein Verdrängungswettbewerb. Es kommt zu einem Peripherisierungsdruck von seiten höher entwickelter Gesellschaften gegenüber weniger entwickelten.

Dieser Sachverhalt ist aus der Gegenwart bekannt, aber er kennzeichnete auch schon die Entwicklungsproblematik seit Mitte des 18. Jahrhunderts⁴⁾. Aus der Perspektive der „Entwicklungs-

politiker“ der Vergangenheit war er nicht weniger gravierend als heute, wenngleich einiges für die These spricht, daß das Gefälle zwischen hochentwickelten Gesellschaften und „Nachzüglern“ heute größer ist als seinerzeit: Die technologische Kluft ist in der gegenwärtigen internationalen Gesellschaft relativ groß und zeitigt angesichts einer intensiveren Kommunikation bzw. nur schwer abwehrbarer Demonstrationseffekte erhebliche abträgliche Folgewirkungen. Für weniger entwickelte Gesellschaften besteht dabei immer die besondere Gefahr, von den Gütern, Fertigkeiten und dem Lebensstil der höherentwickelten Gesellschaften überrollt zu werden. Peripherisierung als Folge von Überforderung war und ist der Inbegriff der internationalen Entwicklungsproblematik.

Unter günstigen Umständen läßt sich jedoch ein Kompetenzgefälle auch als Chance nutzen. In der Vergangenheit und in der Gegenwart ist es wenigen Gesellschaften gelungen, sich an die „Entwicklungslokomotiven“ anzuhängen und die sich dabei ergebenden Wachstumschancen in eine breitgefächerte Entwicklung zu übersetzen. Innerhalb weniger Jahrzehnte führte nachholende Entwicklung dann zu einem Binnenprofil, das demjenigen der „Vorreiter-Gesellschaften“ vergleichbar war. Auf diesem Wege, wurde die

³⁾ Mein eigener Beitrag hierzu findet sich in: Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt 1977.

⁴⁾ Vgl. dazu Dieter Senghaas, Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen, Frankfurt 1982.

Gefahr einer Peripherisierung durch Überforderung abgewendet und konstruktiv verarbeitet. Dafür waren allerdings jeweils ganz erhebliche Eigenanstrengungen erforderlich⁵⁾.

Entwicklungsgeschichtlich betrachtet, gehören die letztgenannten Fälle zu den Ausnahmen; die Fälle, in denen sich Peripherisierungsdruck in tatsächliche Peripherisierung übersetzte, sind die Regel gewesen. Wo eine überlegene militärische Gewalt dem ökonomischen Verdrängungswettbewerb nachhalf bzw. ihm sogar vorausging, bestand ohnehin keine Chance, der Peripherisierung zu entgehen. Bis heute sind die in der Folge von Kolonialismus und Imperialismus entstandenen Strukturdefekte in solchen Gesellschaften noch nicht überwunden⁶⁾. Dies festzustellen heißt nicht, diese Gesellschaften hätten sich ohne Kolonialismus und Imperialismus Europa vergleichbar entwickelt, und es heißt auch nicht, daß nicht nach erfolgter Entlassung in die politische Unabhängigkeit eine vernünftiger nationale und internationale Entwicklungspolitik hätte betrieben werden können.

Wo jedoch Entwicklung zustande kam, spielte die jeweilige Mischung von Ausrichtung auf die Entwicklungslokomotiven und Entkoppelung von ihnen eine besondere Rolle. Das eigentliche Kunststück bei Entwicklungspolitik scheint darin zu bestehen, ein der jeweiligen Gesellschaft zuträgliches *Mischungsverhältnis von Öffnung nach außen und Abkoppelung* zu finden. Dabei ist naturgemäß die Größe der betroffenen Gesellschaft richtungweisend⁷⁾. Kleine Gesellschaften sind an und für sich mehr auf Außenkontakte angewiesen als große Territorialstaaten. Sie sind also auch ganz besonders dem Peripherisierungsdruck ausgesetzt, während bevölkerungsstarke Gesellschaften angesichts ihrer Größe einen natürlichen Schutz genießen. Außeneinflüsse produktiv zu verarbeiten, müßte ihnen eigentlich „von Natur aus“ besser gelingen als kleinen, extrem den Weltmarktkräften ausgesetzten Gesellschaften. Daß dies jedoch nicht naturnotwendig der Fall war, macht die Entwicklungsgeschichte überdeutlich⁸⁾.

Auch dieser letztgenannte Sachverhalt weist auf den zentralen Punkt hin: Ob es Gesellschaften, die über sich selbst und ihre Ressourcen souverän verfügen konnten, gelungen ist, die von höherentwickelten Gesellschaften ausgehenden Wachs-

tumsimpulse mittels einer Eingliederung in den internationalen Handel produktiv zu verarbeiten und dadurch in eigene Entwicklungsfortschritte zu übersetzen, hing im wesentlichen von den jeweiligen *institutionellen Rahmenbedingungen* und von *soziostrukturellen Voraussetzungen* ab⁹⁾. Vom internationalen Kompetenzgefälle nicht überrollt zu werden, erfordert also bereits entsprechende eigene, historisch gewachsene Kompetenzen. Wo sie in Ansätzen nicht vorhanden sind, übersetzt sich Peripherisierungsdruck unausweichlich in eine tatsächliche Peripherieentwicklung. Auch der Rückzug aus dem Weltwirtschaftssystem, also eine weitgehende Abkoppelung oder teilweise Entkoppelung, hätte unter diesen Umständen nur dann einen Sinn, wenn die dabei entstehende, durch Außeneinflüsse problematisierte Situation zum Aufbau eigener Kompetenzen genutzt würde, um zu einem späteren Zeitpunkt dem technologischen und ökonomischen, aber auch dem politischen und ideologischen Verdrängungswettbewerb standhalten zu können. Ein solches Vorhaben ist allemal ein schwieriges Unterfangen. Es ist nicht unmöglich, aber nur unter spezifischen Bedingungen erfolgversprechend.

Der entwicklungsgeschichtliche und aktuelle Befund läßt es also ratsam erscheinen, dem Mischungsverhältnis von Öffnung für Außeneinflüsse und Abkapselung große Beachtung zu schenken und der Frage nachzugehen, wie es zu der unterschiedlichen Fähigkeit kommt, den aus dem internationalen Kompetenzgefälle sich ergebenden Problemdruck konstruktiv zu verarbeiten. Das ist aber letztlich die Frage nach der Innovations- und Transformationsfähigkeit betroffener Gesellschaften.

2. Innovations- bzw. Transformationsfähigkeit und Entwicklung

Innovations- und Transformationsfähigkeit einer Gesellschaft sind kein naturgegebener Tatbestand; es sind erworbene Eigenschaften. Wie kommen sie zustande? Läge die Antwort auf der Hand, gäbe es keine Entwicklungsproblematik. Dennoch gibt es Fingerzeige für eine Antwort.

Gesellschaften mit niedrigem Entwicklungsniveau sind aller Erfahrung nach — und deshalb

⁹⁾ Georg Sørensen hat zu Recht darauf aufmerksam gemacht, daß natürlich diese Rahmenbedingungen und Voraussetzungen ihre eigene Vorgeschichte in einem größeren Kontext haben; *The Twists and Turns of Development Theory. A Comment on „The European Experience“* by Dieter Senghaas, in: *Journal of Peace Research*, 23 (1986), S. 77—85. Dennoch zeigt die konkrete Analyse, daß ein methodisch vorstellbarer Rekurs ad infinitum in die Vergangenheit faktisch natürlich nicht sinnvoll ist.

⁵⁾ Vgl. hierzu Ulrich Menzel, *Auswege aus der Abhängigkeit*, Frankfurt 1987.

⁶⁾ Vgl. Menzel/Senghaas (Anm. 2), S. 31 ff.

⁷⁾ Vgl. ebd., S. 121 ff.

⁸⁾ Zur analytischen Erschließung dieses Sachverhalts sind historisch-komparative Analysen unerlässlich; s. z. B. Senghaas (Anm. 4), S. 147 ff.

per definitionem — Agrargesellschaften. Die Frage nach der Innovations- und Transformationsfähigkeit einer Gesellschaft im Frühstadium ihrer Entwicklung verlagert sich also auf das Problem des Strukturwandels von Agrargesellschaften. Und hier liegen einige Sachverhalte unabweisbar auf der Hand: Agrargesellschaften unterscheiden sich erheblich nach der sie bestimmenden Agrarverfassung, und manche Agrarverfassungen wirken jeglichem Entwicklungsimpuls entgegen (Latifundismus, Parzellenwirtschaft, Teilpachtsystem etc.), und nur wenige Agrarverfassungen (z. B. freischaffende bäuerliche Familienwirtschaften) sind für Entwicklungsimpulse von außen aufgeschlossen bzw. entwickeln solche aus sich heraus¹⁰⁾.

Die entscheidende Frage zu Beginn eines potentiellen Entwicklungsprozesses lautet also: Wie gelingt es, entwicklungsabträgliche Agrarstrukturen aufzulösen und eine solide Agrarbasis für den Entwicklungsprozeß zu schaffen? So formuliert, klingt die Frage technokratisch, aber sie ist äußerst politisch gemeint. Denn Auflösung entwicklungsabträglicher Agrarstrukturen heißt: Verlagerung der Verfügung über Grund und Boden zugunsten der Bauernschaft. Auf dieser frühen Entwicklungsstufe begründet aber eine solche Verfügung die entscheidenden Macht- und Herrschaftspositionen in der Gesellschaft insgesamt. Eine solche Verlagerung beinhaltet also eine Entmachtung. Und noch nie hat Entmachtung kampflos stattgefunden. Auch ist solchen Versuchen nicht von vornherein Erfolg beschieden: Späte Erfolge oder Mißerfolge von Entwicklungsprozessen sind schon aus der wechselvollen Frühgeschichte des politischen Konflikts zwischen Grundherren und Bauernschaft im Kontext der jeweiligen Gesellschaft ablesbar. Auch die Richtung der Modernisierung einer Gesellschaft wird in diesem frühen Stadium vorgezeichnet¹¹⁾. Sie ist gewissermaßen die Resultante des politischen Kräfteverhältnisses der potentiellen Konfliktgruppen einer Agrargesellschaft (Königshaus, Staatsbürokratie, Grundherren, Bauernschaft, Städte). Diese bestimmt das Ausmaß der Auflösung überkommener Agrarverfassungen, in Sonderheit die Reichweite der Entfeudalisierung (positiver Fall) bzw. das Beharrungsvermögen des überkommenen gesellschaftspolitischen Status quo (negativer Fall)¹²⁾.

¹⁰⁾ Vgl. Senghaas (Anm. 4), S. 66 ff.

¹¹⁾ Vgl. hierzu auch die klassische Studie von Barrington Moore, Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie. Die Rolle der Grundbesitzer und Bauern bei der Entstehung der modernen Welt, Frankfurt 1969.

¹²⁾ Vgl. zu diesem Zusammenhang die sogenannte Brenner-Debatte über die unterschiedlichen Entwicklungswege Europas: T. H. Aston/C. H. E. Philpin

Schon aus dieser Beobachtung wird klar, daß die Innovations- und Transformationsfähigkeit einer Gesellschaft nicht das Ergebnis kluger Planung ist, sondern in der Regel ungeplant aus Machtverlagerungen in der Folge sich verändernder und neuer gesellschaftlicher Interessen hervorgeht. Es handelt sich auch nicht um eine Eigenschaft, die zu einem bestimmten Punkt ein für allemal erreicht werden könnte; schon gar nicht ist die Herausbildung einer Innovations- und Transformationsfähigkeit einer Gesellschaft ein unumkehrbarer Prozeß. Unumkehrbarkeit zu unterstellen, wäre ein ganz unhistorischer, weil unpolitischer Gedanke. Eine solche Annahme würde der politischen Natur des Sachverhalts kraß entgegenstehen.

Die Geschichte der Herausbildung von Entwicklungspotentialen ist, so gesehen, also die positive Kehrseite des fortschreitenden Kampfes um Entfeudalisierung. Hier spielen natürlich eine ganze Reihe von bisher nicht zur Sprache gekommenen Faktoren eine Rolle: das Ausmaß an Machtkonzentration bzw. Machtdiffusion in einer Gesellschaft; insbesondere die Überlappung oder Unterschiedlichkeit weltlicher und geistlicher Gewalten; die strukturbedingte Existenz von Freiräumen für eine alternative Entwicklung, insbesondere die Chance, ob sich neue Produktionsweisen noch im alten Kontext in Anfängen entwickeln können; geistige Freiräume; und nicht zuletzt, möglicherweise an erster Stelle zu nennen, die Entwicklung von inneren Widersprüchen, die in der überkommenen Ordnung nicht mehr beherrschbar sind und deshalb zu politischer Destabilisierung führen. Es ist ein Irrtum, in solcher Destabilisierung immer nur Ansätze für gesellschaftlichen Fortschritt ausmachen zu wollen. Gerade die jahrhundertealte Geschichte von Agrargesellschaften ist vor allem durch erfolgreiche Versuche der Restauration gekennzeichnet. Darin spiegelt sich die in Agrargesellschaften durch räumliche Zersplitterung vorgezeichnete politische Schwäche der Bauernschaft. Politisches Gewicht haben die Bauern in der Regel erst gewonnen, als sie in einer späten Phase der Entwicklung zu einer lobbyistisch gut durchorganisierten Minorität in der erwerbstätigen Bevölkerung von Industriegesellschaften wurden.

Grund und Boden waren in Agrargesellschaften immer eine knappe Ressource, auf die sich die zentralen politischen Konflikte konzentrierten. Diese Ressource konnte durch militärische Expansion extensiv vermehrt werden; andererseits gab es den Weg der Vermehrung durch Intensi-

(Eds.), The Brenner Debate, Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe, Cambridge 1985.

vierung der agrarischen Produktion. Für letzteren sind Wissen und Kenntnisse erforderlich. Sie wurden zur Grundlage eines neuen Aktivpostens, dessen Ausmaß nicht von Naturgegebenheiten abhing, sondern das Ergebnis bewußter eigener Anstrengungen war. In Ergänzung zum „sichtbaren Kapital“ hat man das Bildungsniveau einer Gesellschaft als „unsichtbares Kapital“ (Karl W. Deutsch) bezeichnet, und ohne Zweifel hat dieses im Laufe der Zeit weit mehr als natürliche Ressourcen zur Herausbildung neuen materiellen Kapitals (Infrastruktur, Maschinenpark usw.) beigetragen. Was Ökonomen mit dem Begriff „Humankapital“ bezeichnen, d. h. die Fülle von intellektuellen, technischen und administrativen Kompetenzen, wurde langfristig zum wichtigsten Entwicklungsmotor; denn Entwicklung ließ sich schon beim Übergang von Agrar- zu Industriegesellschaften, insbesondere aber im Verlauf der Differenzierung von Industriegesellschaften nur durch eine Erhöhung der Flächen- und Arbeitsproduktivität im Agrarsektor bzw. der Arbeits- und Kapitalproduktivität in der industriellen Produktion und im Dienstleistungssektor erreichen. Und Produktivitätssteigerungen sind hier und dort ohne neues Wissen und neue Fertigkeiten nicht vorstellbar.

Die überragende Bedeutung dieser Faktoren zeigt sich vor allem auch in jenen Gesellschaften, die von Natur aus nicht mit reichlichen Gütern (Grund und Boden, Mineralien, Energieressourcen usw.) ausgestattet sind: Sie hatten und haben nur dann eine Entwicklungschance, wenn sie *Fertigkeiten* breit mobilisieren. Selbst von der Natur reichlich ausgestattete Gesellschaften tendieren ohne eine solche Mobilisierung immaterieller Ressourcen dazu, ihren „Reichtum“ zu vergeuden.

3. Entwicklungsstrategien und nationale Verfügungsgewalt

Entwicklung wurde konzeptuell lange Zeit mit Industrialisierung gleichgesetzt. Ein solcher Ansatz ist, entwicklungsgeschichtlich betrachtet, falsch, und er zeitigt verheerende praktische Folgewirkungen. In ihm kommt ein schädlicher Eurozentrismus zum Ausdruck, nämlich die Übertragung wirtschaftlicher Modelle von schon *hoch* industrialisierten Gesellschaften, in denen der Agrarsektor durchrationalisiert und hochproduktiv ist, auf kaum oder nur in Anfängen industrialisierte Agrargesellschaften, in denen die Masse der erwerbstätigen Bevölkerung immer noch in bzw. im Umkreis einer wenig produktiven Landwirtschaft lebt. Ein sinnvoller Eurozentrismus hätte demgegenüber auf die positiven und auf die negativen Entwicklungserfahrungen Europas re-

kurrieren müssen¹³⁾, vor allem auf den unleugbaren Tatbestand, daß ohne eine vorausgehende oder mit der Industrialisierung parallel verlaufende Leistungssteigerung des landwirtschaftlichen Sektors Entwicklung nicht oder nur in seltenen Grenzfällen möglich ist.

Zwar sind auch durch gezielte, aber aufgesetzte Maßnahmen zur Industrieförderung Wachstumsschübe vorstellbar. Aber der entscheidende Punkt ist nicht Wachstum an sich; entscheidend sind die *Ausweitungseffekte* von Wachstum und damit die Frage, inwieweit sich aus sektoralen Wachstumsschüben allmählich eine *kohärente Volkswirtschaft* herausbildet¹⁴⁾. In den seltensten Fällen ist dieser Prozeß, wo er gelungen ist, ausgewogen gewesen. Ungleichgewichte sind unvermeidbar, aber viel hängt langfristig vom Ausmaß und der Reichweite solcher Ungleichgewichte ab. Eine „organische“ Rückkoppelung zwischen landwirtschaftlichem und industriellem Sektor bei einer Beteiligung und Vermittlung des Dienstleistungssektors ist zwar wünschenswert, aber entwicklungsgeschichtlich war ein solches Profil selten. Je mehr allerdings auf alten Strukturen aufgebaut oder an ihnen vorbei Industrialisierung betrieben wurde, um so weniger erfolgreich blieben solche Versuche und um so größer waren schließlich auch die politischen Verwerfungen. Denn jede Industrialisierung, ob organisch oder kraß ungleichgewichtig, löst eine soziale Mobilisierung im Sinne von Urbanisierung, Alphabetisierung und Proletarisierung der Bevölkerung aus, deren politische Folgen im überkommenen Status quo nur schwerlich eingefangen werden können¹⁵⁾. Nicht selten scheitern deshalb auf alte Sozialstrukturen aufgesetzte Industrialisierungsversuche politisch, selbst wenn sie im industriellen Sektor leidlich erfolgreich sind. Aber in der Regel scheitern sie schon im engeren ökonomischen Sinne, weil sie sich nicht zu einer leistungsfähigen Volkswirtschaft verdichten.

Eine solche setzt nämlich Wachstum und nur mäßige Ausmaße von Ungleichheit voraus, weil nur unter diesen Prämissen Akkumulation bei gleichzeitiger Binnenmarkterschließung vorstellbar wird. Das Dilemma vieler Industrialisierungsversuche besteht darin, Wachstumsschübe auszulösen, ohne zur breiten Binnenmarkterschließung beizutragen. Eine solche Sackgasse kann sowohl

¹³⁾ Vgl. Senghaas (Anm. 4), S. 7 ff.

¹⁴⁾ Zu den Details eines solchen Entwicklungsprozesses (und zur Erläuterung der entsprechenden Terminologie) s. Menzel/Senghaas (Anm. 2), S. 178 ff. Zum Sachverhalt jetzt auch Jane Jacobs, *Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life*, Harmondsworth 1986.

¹⁵⁾ Vgl. Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels*, Königstein 1979.

bei den überkommenen Strategien der Industrialisierung zum Zwecke der Importsubstitution als auch neuerdings bei exportorientierten Strategien beobachtet werden. Die abwegigste Situation liegt vor, wenn die Industrialisierung auf sogenannte Anlagerung in freien Produktionszonen abgestellt ist, wo die Rückkopplung zum eigenen Binnenmarkt schon im Ansatz kaum gegeben ist¹⁶). Die Strategien der Importsubstitution und der Exportorientierung müssen aber nicht per se in eine Sackgasse führen, wenn sie in einem Zusammenhang verfolgt werden, der *breitgefächerte Ausweitungseffekte* erlaubt bzw. erzwingt. In Ostasien wiederholen sich gegenwärtig diesbezügliche europäische Erfahrungen des späten 19. und 20. Jahrhunderts¹⁷). Aber die hier und dort zu beobachtende Kombination von administrativer Kompetenz und mäßiger Ungleichheit in der Gesellschaft ist außergewöhnlich und nicht die Regel. Deshalb werden in fast allen übrigen Fällen entwicklungspolitische Krücken erforderlich, sei es eine Ausrichtung auf die Grundbedürfnisse an der jeweiligen nationalen Entwicklungsstrategie vorbei oder auf diplomatischem Parkett die Forderung nach einer „Neuen internationalen Wirtschaftsordnung“.

Beide Programme reflektieren nur allzu deutlich die Hilflosigkeit gängiger Entwicklungspolitik. Denn selbst eine erfolgreiche Grundbedürfnisstrategie, wäre sie überhaupt neben der jeweils vorherrschenden offiziellen nationalen Entwicklungsstrategie vorstellbar, könnte sich kaum zu einem volkswirtschaftlichen Erfolg hochaddieren, solange nicht die offizielle Entwicklungsstrategie selbst auf sie ausgerichtet wäre. Und eine Neue internationale Wirtschaftsordnung könnte in Teilbereichen nützlich sein (beispielsweise bei der Stabilisierung der Erlöse von Rohstoffexporten), wenn sonst die entwicklungspolitischen Prämissen vor Ort stimmten¹⁸). Aber das tun sie in der Regel nicht. Und neue internationale Regime (Rahmenvereinbarungen über den internationalen Handel, Direktinvestitionen, Technologietransfer usw.) waren noch nie ausschließlich das Ergebnis kluger Überlegungen; viel eher sind sie der Reflex von neuen und neu konsolidierten Machtverhältnissen in der internationalen Gesellschaft. Damit zeigt sich auch in diesem Zusammenhang, nicht anders als bei der Bewertung gängiger Entwicklungsstrategien (Importsubstitu-

tion/Exportorientierung) oder ihrer „Alternativen“ (Grundbedürfnisstrategie), der *politische* Charakter von Entwicklungsvorhaben.

Dies zu formulieren, verweist in gewisser Hinsicht auf eine Selbstverständlichkeit. Doch in der Regel werden Entwicklungsstrategien als *ökonomische* Vorhaben mit spezifischen Schwerpunktsetzungen vorgestellt, während sich in ihnen in Wirklichkeit gesellschaftliche Machtkonstellationen, insbesondere gesellschaftspolitische Kompromisse, herauskristallisieren. Ob eine Agrarreform durchgeführt wird oder nicht, ob schwerpunktmäßig eine Konsum- oder Schwerindustrialisierung verfolgt wird, ob auf eine breitgefächerte Entwicklung oder auf zukünftige Sickerfekte gesetzt wird, ob Ungleichheit bewußt akzentuiert oder abgebaut wird usw. — in diesen Optionen kommen weit mehr als nur *wirtschaftspolitische* Alternativen zum Ausdruck. Deshalb kann eine ökonomische Argumentation mit Wirklichkeitsgehalt in der Entwicklungsforschung nur in *politischer* Ökonomie begründet sein.

Eine ihrer wesentlichen Problemdimensionen ist die souveräne Verfügung über nationale Ressourcen. Entwicklung findet, wie eingangs dargelegt, immer in einem breiteren internationalen Zusammenhang statt. Aber sie ist, wo sie erfolgreich war und sein soll, vornehmlich eine *nationale* Aufgabe. Auf ökonomischer Ebene besteht sie in der Herausbildung einer kohärenten Volkswirtschaft (Nationalökonomie), die ungeachtet ihrer, auch größtenbedingt, unterschiedlichen Verflechtungen mit der Weltwirtschaft ihre Entwicklungsdynamik aus sich selbst heraus erzeugt¹⁹). Alle historische Erfahrung weist darauf hin, daß ein solches Vorhaben nur bei souveräner Verfügung über die nationalen Ressourcen gelingen kann. Denn nur unter dieser Bedingung können die für die Entwicklung einer Gesellschaft erforderlichen Prioritäten im wohlverstandenen nationalen Eigeninteresse gesetzt werden. Was immer über die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß in den vergangenen Jahren geschrieben wurde, unbestreitbar ist, daß auch in den klassischen Entwicklungsländern der Vergangenheit staatliche Instanzen nach innen und nach außen in den Entwicklungsprozeß regulierend eingegriffen haben; insbesondere wurden gerade in der Entwicklung *heute* hochindustrialisierter und freihändlerisch orientierter Industriegesellschaften staatlicher-

¹⁶) Vgl. Folker Fröbel/Jürgen Heinrichs/Otto Kreye, Die neue internationale Arbeitsteilung, Reinbek b. Hamburg 1977.

¹⁷) Vgl. dazu Ulrich Menzel, In der Nachfolge Europas. Autozentrierte Entwicklung in den ostasiatischen Schwellenländern Südkorea und Taiwan, München 1985.

¹⁸) Vgl. Menzel/Senghaas (Anm. 2), Kap. 7.

¹⁹) Diese Problematik hat auf klassische Weise Friedrich List 1841 in seinem Hauptwerk „Das nationale System der politischen Ökonomie“ (Tübingen 1959) thematisiert; s. hierzu jetzt auch die erhellende Monographie von W. Henderson, Friedrich List, Düsseldorf-Wien 1984.

seits außenwirtschaftliche Rahmenbedingungen geschaffen, die entsprechende Spielräume für die binnenwirtschaftliche Entwicklung absicherten oder gar erst schufen. Aus einsichtigen Gründen war freihändlerische Liberalität in der Regel erst ein Spätprodukt von Entwicklungsprozessen.

Aber die Chance einer nationalen Verfügung über die eigenen Ressourcen kann auch, wie Geschichte und Gegenwart nur allzu oft dokumentieren, zur Grundlage der Verschwendung solcher Ressourcen werden. Diese Beobachtung trifft insbesondere auf jene Fälle zu, wo Exporte, die mit einträglichen Gewinnen vermarktbar sind, ein erhebliches Deviseneinkommen ermöglichen, ohne daß dieses in produktive Entwicklungsvorhaben übersetzt würde. Dann wird das aus agrarischen und mineralischen Exporten resultierende Einkommen auf vielfältige Weise vergeudet.

Der Interventionsbedarf war bei Spätentwicklern immer größer als bei „Vorreiter-Gesellschaften“. Aber auch in diesen hat es immer kritische Frühphasen der Entwicklung gegeben, in denen die Intervention staatlicher Instanzen eine wichtige steuernde Funktion hatte. Auch diese Beobachtung sollte nicht technokratisch mißverstanden

werden. Außenwirtschaftliche Rahmenbedingungen zur Förderung binnenwirtschaftlicher privater und öffentlicher Entwicklungsvorhaben zu setzen oder auch nicht, war in der Regel in- und außerhalb Europas der Gegenstand heftiger politischer Auseinandersetzungen. Ihr Ergebnis war keineswegs immer nur der Förderung *nationaler Ökonomie* dienlich. Im Gegenteil haben sich weit öfter Interessengruppierungen (wie beispielsweise die Agraroligarchie und die Handelsbourgeoisie) politisch durchgesetzt und damit den Weg zu einem „nationalen System politischer Ökonomie“ verbaut. Was für solche Interessen einträglich war, beispielsweise der Export aus Monokulturen, gereichte in der Regel der Gesellschaft und ihren Entwicklungschancen zum Schaden, weil die Möglichkeit einer autozentrierten Entwicklung verspielt wurde.

Auch hinsichtlich des „Entwicklungsfaktors“ der nationalen Verfügung über Ressourcen gilt, was über alle anderen festzustellen ist: Für sich allein genommen können sie Entwicklung nicht „erklären“. Sie werden nur im Zusammenhang der Beobachtung von ganzen Entwicklungskonfigurationen aussagekräftig²⁰). Damit stellt sich die ordnungspolitische Frage in Entwicklungsprozessen.

II. Entwicklung in ordnungspolitischer Perspektive

Worin besteht die übergeordnete Entwicklungskonfiguration, in der einzelne Faktoren einen spezifischen positiven oder negativen Stellenwert einnehmen und von der her Entwicklung bzw. Fehlentwicklung erklärbar werden soll? Diese Frage führt auf eine noch umfassendere zurück: Warum hat die heute weltweit wirksame Entwicklungsdynamik ihren Ursprung in Teilen Europas, besonders in Nordwesteuropa, gehabt, und warum sind nicht andere Regionen der Welt zum Ausgangspunkt dieser oder einer vergleichbaren Dynamik geworden?

Die Verkoppelung der beiden Fragen scheint weit hergeholt zu sein, doch ist sie wahrscheinlich weniger abwegig als zunächst vermutet. Im Vergleich zu älteren Hochzivilisationen bestand, rückblickend betrachtet, die Entwicklungschance Europas darin, von Anfang an nicht in die typischen *Entwicklungssackgassen* der Struktur von Großreichen und Hochkulturen außereuropäischer Zivilisationen geraten zu sein. Europas Dynamik erwuchs von unten nach oben, aus einer Fülle vieler kleiner, miteinander konkurrierender sozialer Kräfte, überlagert von nur zeitweise stär-

keren zentralisierenden Kräften, die aber in der Regel ebenfalls relativ schwach waren, lange bevor — nach Jahrhunderten — der klassische Nationalstaat und Konkurrenzkapitalismus zum Durchbruch kamen. Alle diese in der Tendenz zersplitterten weltlichen und geistlichen Kräfte — Kaiser- und Königshäuser, hohe und niedrige Aristokratie, Bauernschaft und Städte, überregionale, regionale und lokale geistliche Gewalten (wie Papsttum, Bischofssitze und Klöster) — waren durch mehr oder weniger ausgeprägte Autonomiebestrebungen gekennzeichnet. Die Zergliederung, wenn nicht gar *Zersplitterung politischer Gewalt* und die aus ihr hervorgehenden anhaltenden politischen Rivalitäten haben geholfen, eine frühzeitige Überzentralisierung, wie sie in der Regel in Hochkultur-Großreichen zu beobachten war, zu verhindern. An deren Strukturen gemessen, war Europa in seiner klassisch-feudalen Frühphase, die zum Ausgangspunkt der späteren Entwicklung wurde, „unterentwickelt“²¹).

In den großen außereuropäischen Zivilisationen (nicht aber in Japan!) überlagerte eine kopflastige Zentralgewalt die über Jahrhunderte hinweg

²⁰) Vgl. Senghaas (Anm. 4), S. 79 ff.

²¹) Vgl. Samir Amin, *Classe et nation dans l'histoire et la crise contemporaine*, Paris 1979.

in relativer Stagnation verharrenden bäuerlichen Dorfgemeinschaften. Diese waren nur insofern für die ferne Zentralgewalt von Interesse, als aus ihnen Tribute zum Unterhalt der Zentralgewalt abgezogen werden konnten. Der Leistungssteigerung des ländlichen Sektors galt wenig Aufmerksamkeit, viel eher schon dem administrativen Apparat, der den Tribut einzutreiben hatte. Seine Verselbständigungstendenzen in Kombination mit einer nur begrenzten Belastbarkeit überkommener Subsistenzwirtschaft wurden zum Ausgangspunkt der inneren Erosion von überdehnten Sozialgebilden, wie sie Hochkultur-Großreiche darstellten. Ihr Zerfall führte dann zu einer Art von „Feudalisierung“ der politischen Macht, ohne daß dadurch eine der europäischen Ausgangslage vergleichbare Situation entstanden wäre. Oft genug wurde dieses „feudalistische“ Zerfallsprodukt machtpolitisch überwältigt, indem sich eine neue Zentralgewalt, deren Durchsetzungsvermögen in dem verfügbaren Militärpotential begründet war, gegen rivalisierende Potentaten durchsetzte und die Reichsstruktur neu konsolidierte. Manche von ihnen (insbesondere China) haben diesen Zyklus mehrfach durchlaufen, ohne daß über Jahrhunderte hinweg die Lebens- und Produktionsbedingungen der bäuerlichen Gemeinschaften verändert worden wären. So führte die „Entwicklung“ dieser außereuropäischen Hochkultur-Großreiche immer wieder zu ihrem Ausgangspunkt zurück²²). „Entwicklung“ gleicht hier einem Teufelskreis, der in die Herrschafts- und Gesellschaftsstruktur eingebaut war.

Wäre es im europäischen Kontext zu einer vergleichbaren frühzeitigen Ausbildung einer exklusiven Zentralgewalt gekommen, wäre eine die außereuropäischen Erfahrungen wiederholende Entwicklung nicht unwahrscheinlich gewesen. *Aber die europäische Frühentwicklung war durch den anhaltenden politischen Konflikt und Wettbewerb vielfältiger sozialer Kräfte gekennzeichnet.* Man hat oft in der Wettbewerbswirtschaft, also dem Konkurrenzkapitalismus, den Ausgangspunkt der westlichen Entwicklungsdynamik gesehen. Doch Jahrhunderte, ehe überhaupt der moderne Konkurrenzkapitalismus zum Durchbruch kam, wurde die europäische Entwicklung durch

²²) Eine klassische Darlegung dieses Sachverhalts findet sich bei Karl August Wittfogel, *Die Theorie der orientalischen Gesellschaft*, in: *Zeitschrift für Sozialforschung*, 7 (1938), S. 90–122. Vgl. neuerdings auch John A. Hall, *Powers and Liberties. The Causes and Consequences of the Rise of the West*, London 1986; John Hall/Michael Mann/Jean Baechler (Eds.), *Europe and the Rise of Capitalism*, London 1986; Peter Pawelka, *Warum ist der Orient zurückgeblieben?*, in: *Der Bürger im Staat* (Hrsg.), *Brennpunkt Mittel-Ost*, Stuttgart 1981, S. 33–56.

den *politischen* Wettbewerb und durch eine Fülle von in der Regel kleinkarierten und sich erst allmählich hochschaukelnden politischen Ausscheidungskämpfen gekennzeichnet²³). Sie führten nicht nur, darwinistisch formuliert, zum Sieg des Stärkeren, sondern angesichts der Zersplitterung in der Machtbasis zu einer Fülle von institutionalisierten politischen Kompromissen („checks and balances“). Diese wurden zum Ausgangspunkt für die Erkämpfung politischer Freiheiten und Rechte, die schrittweise und über Jahrhunderte hinweg den Rechtsstaat („rule of law“) entstehen ließen. Seine Aufgabe war es nicht, die materiellen Interessen von Interessengruppen zufriedenzustellen, sondern in einer vom Ansatz her auf politischen und später auch auf wirtschaftlichen Wettbewerb ausgerichteten Gesellschaft die Chance der Berechenbarkeit des politischen, sozialen und ökonomischen Handelns zu erhöhen²⁴).

Gemessen an Großreichen und Hochkulturen war Europas Entwicklungschance also in der *fragmentierten Machtbasis* der typischen nordwesteuropäischen Feudalgesellschaft begründet, ergänzt durch den eher zufälligen und glücklichen Umstand, daß alle politischen Versuche einer Großreichbildung gescheitert sind. Als nach Jahrhunderten als Ergebnis politischer Ausscheidungskämpfe von unten nach oben der Zentralstaat in Form von Königshäusern und ihren Bürokratien entstand, waren viele Errungenschaften westlicher Zivilisation, wie der Schutz von Rechten und Freiheiten, die Trennung von weltlicher und geistlicher Gewalt, Freiräume für autonome geistige Entwicklungen, einschließlich Wissenschaft und Technologie usw., schon erkämpft und, was wichtiger ist, institutionell abgesichert. Im übrigen machte der politische und später auch der wirtschaftliche Wettbewerb nicht an den Grenzen des jeweiligen Nationalstaates Halt. Lange ehe der *ökonomische* Wettbewerb zu einem wichtigen Motor europäischer Politik wurde, war diese durch den *politischen* Wettbewerb der Dy-

²³) Vgl. hierzu Norbert Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation*, 2 Bde., Frankfurt 1986; E. L. Jones, *The European Miracle. Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia*, Cambridge 1981; Daniel Chirot, *The Rise of the West*, in: *American Sociological Review*, 50 (1985) 2, S. 181–195.

²⁴) Vgl. Nathan Rosenberg/L. E. Birdzell, *How the West Grew Rich. The Economic Transformation of the Industrial World*, New York 1986; Richard Löwenthal, *Die Gemeinsamkeiten des geteilten Europa*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Die Identität Europas*, München 1985, S. 43–65; Karl W. Deutsch, *On Nationalism. World Regions and the Nature of the West*, in: Per Tørvik (Ed.), *Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Building* (Festschrift für Stein Rokkan), Oslo 1982, S. 51–93.

nastien und Staaten — durch kompetitive Auseinandersetzungen, aber auch durch Versuche der Einhegung internationaler Konflikte — gekennzeichnet²⁵).

Vor diesem Hintergrund wird die Innovations- und Transformationsfähigkeit mancher europäischer Gesellschaften, die zum Ausgangspunkt der europäischen Entwicklungsdynamik wurden, verständlich. Politischer, geistiger und wirtschaftlicher *Wettbewerb* begründeten die Bereitschaft und die Fähigkeit zu Innovation und ließen anhaltend neue soziale Kräfte entstehen, die vermittels Innovation und sozialer Mobilität ihre Lebenschancen zu verbessern trachteten und dabei auch im Laufe der Zeit Erfolg hatten. Zu keinem Zeitpunkt war dieser Prozeß ein Selbstläufer. Seine Entwicklungsrichtung hing von den Kräftekonstellationen innerhalb einzelner Gesell-

schaften und von den Machtkonstellationen zwischen den Gesellschaften ab. Wettbewerb bedeutet Konflikt um Verfügungschancen und Beteiligung, und einer der Schlüssel europäischer Entwicklung ist in den Machtverlagerungen als Ergebnis politischer Auseinandersetzungen zu sehen, die in neuen Verfügungs- und Partizipationschancen aufsteigender sozialer Kräfte mündeten. Ohne diesen Prozeß der erkämpften Demokratisierung ist die europäische Entwicklung nur schwer vorstellbar. Denn Demokratisierung bedeutet immer auch Freisetzung von neuen immateriellen Ressourcen und damit die Erhöhung der Innovationsfähigkeit einer Gesellschaft. Demgegenüber bleiben in nicht oder wenig mobilen Gesellschaften autokratischen Zuschnitts die für eine Entwicklung erforderlichen geistigen Kräfte brach liegen.

III. Ausblick auf die Lage in der Dritten Welt

Das Entwicklungsproblem vieler europäischer und der meisten außereuropäischen Gesellschaften bestand, wie eingangs formuliert, in der Gefahr, von der Dynamik der „Frühentwickler“ Europas überrollt zu werden. Je schwächer und zurückgebliebener sie sind, um so größer die legitime Versuchung, staatlicherseits einen Entwicklungsprozeß zu „inszenieren“, der aus autonomem Antrieb (nicht vorhandener) gesellschaftlicher Kräfte nicht zu erwarten wäre. Es liegt auf der Hand, daß bei einer solchen Ausgangssituation die Konzentration politischer Macht und die zentrale Festlegung von Entwicklungsprioritäten als Schlüssel für Entwicklungsdurchbrüche verstanden werden.

Dies ist der Hintergrund, warum die staatssozialistische Doktrin einer zentral verwalteten Gesellschaft zur Grundlage von Entwicklungsprogrammen werden konnte und heute die Entwicklung von Gesellschaften mit 1,5 Milliarden Menschen bestimmt. Sozialismus wurde, weltgeschichtlich betrachtet, zu einem Instrument, gewissermaßen einer Krücke für nachholende Entwicklung unter innergesellschaftlich und international widrigen Umständen. Die Alternative zu ihm sind meist nicht weniger autokratische Regime in peripher-kapitalistischen bürokratischen Entwicklungsgesellschaften. Während sozialistische Gesellschaften meist die für Entwicklungsprozesse erforderlichen gesellschaftlichen Reformen und Umwälzungen durchgeführt haben, erstickt ihre Entwicklungsdynamik an der bis heute allenthalben zu beobachtenden Unfähigkeit, dabei entstan-

dene autokratische und autoritäre Strukturen abzubauen, insbesondere die Wirtschaftslenkung zu dezentralisieren und Freiräume zu schaffen sowie die Chancen für eine Beteiligung am politischen Leben auszuweiten.

Ohne solche Reformen ist jedoch selbst das schon erreichte Entwicklungsniveau gefährdet²⁶). Aber solche Reformen sind nur vorstellbar bei Übernahme einiger westlicher Errungenschaften: Rechtsstaatlichkeit, Freiräume für Marktkräfte, geistige Freiräume, legalisierter Wettbewerb eigenständiger politischer Gruppierungen im politischen System, Freizügigkeit. Die Problemsituation ist nicht einfach, denn der Problemdruck aus dem Innern wird verstärkt durch den Problemdruck von außen, und beide sind in einem Innovationsdruck begründet, der für eine innovationsfeindliche und weithin undemokratische Gesellschaft politisch unberechenbar erscheinen muß.

In peripher-kapitalistischen bürokratischen Entwicklungsgesellschaften sind die autokratischen Systeme von erheblicher Beharrlichkeit; schlimmstenfalls verharren sie im Zustand von Militärdiktaturen; bestenfalls führt das Scheitern von Militärdiktaturen zu Versuchen einer Art

²⁶) Auf diesen Sachverhalt wurde seit langem in Osteuropa aufmerksam gemacht; China hat aus ihm seit 1978 Konsequenzen gezogen; und neuerdings zwingt auch ein entsprechender Problemdruck in der Sowjetunion zu einer Reorientierung. Als klassisches Dokument bezüglich der Diskussion in der Sowjetunion gilt inzwischen die sogenannte Studie von Nowosibirsk. Der Text findet sich in Übersetzung in: Osteuropa-Archiv, 34 (1984) 1, S. 1—25. Zur Problematik im allgemeinen vgl. Senghaas (Anm. 4), S. 297 ff.

²⁵) Vgl. Dieter Senghaas, Die Zukunft Europas. Probleme der Friedensgestaltung, Frankfurt 1986, Kap. 1.

von Redemokratisierung. Auch hier ist der Innovationsdruck erheblich. Ungeachtet aller Fehlentwicklungen ist doch in einer Vielzahl von gegenwärtigen Entwicklungsgesellschaften der Dritten Welt eine erhebliche soziale Umstrukturierung zu beobachten: Nur noch in 50 Prozent aller Fälle ist die Masse der erwerbstätigen Bevölkerung im ländlichen Sektor tätig; die Alphabetisierung schreitet voran, obgleich das absolute Ausmaß von Analphabetismus immer noch erheblich ist; das Ausmaß an Urbanisierung ist unvergleichbar; die soziale Marginalisierung großer Teile der Bevölkerung hat zugenommen. All diese Faktoren erhöhen die Politisierung der betroffenen Gesellschaften, und mit ihr erhöhen sich die Konfliktpotentiale, gleichzeitig auch die Versuche zu militärischen Abwehrreaktionen. Das Dilemma dieses Typs von Entwicklungsgesellschaft besteht darin, daß in der Regel soziostrukturelle Reformen nicht stattgefunden haben und insbesondere das Ausmaß an Ungleichheit erheblich ist. Gleichzeitig wird die Lage durch ein alle historischen Maßstäbe sprengendes Bevölkerungswachstum verschärft.

In beiden Fällen, den sozialistischen und den peripher-kapitalistischen Entwicklungsgesellschaften, sind derzeit die Chancen für eine autonome Entwicklung liberaler Institutionen, die auch heute noch für eine sich selbst tragende Entwicklungsdynamik erforderlich sind, nicht allzu groß. Wenn die Kluft zwischen Problemdruck und der Bereitschaft, ihn konstruktiv zu verarbeiten, wächst, können politische Konvulsionen nicht ausbleiben. Sie werden die Entwicklungsszenarie der nächsten Jahrzehnte bestimmen.

In mancher Hinsicht gleicht die politische Struktur der heutigen Entwicklungsgesellschaften den hochzentralisierten Großreichen der Vergangenheit. Doch gibt es einen bemerkenswerten Unterschied: Die kopflastigen Zentralverwaltungen der Vergangenheit überlagerten stagnierende, in Subsistenzwirtschaft verharrende dörfliche Gemeinschaften. Die heutigen Staatsbürokratien der einen oder anderen Variante können sich dem Entwicklungsdruck nicht entziehen und versuchen, ihre Gesellschaft zu modernisieren²⁷⁾. Das

²⁷⁾ Vgl. Hartmut Elsenhans, *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft*, Frankfurt 1981; ders., *Nord-Süd-Beziehungen. Geschichte — Politik — Wirtschaft*, Stuttgart 1984, Kap. 2; ders., *Dependencia, Unterentwicklung und der Staat in der Drit-*

setzt auf ganz andere Weise und viel verlässlicher neue politische und gesellschaftliche Kräfte frei, die über kurz oder lang im überkommenen politischen Rahmen *nicht* mehr zu kontrollieren sind.

Die Entwicklungsproblematik stellt sich also nicht nur auf der *ökonomischen* Ebene als Problem nachholender wirtschaftlicher Entwicklung dar. Sie ist auf *politischer* Ebene nicht weniger virulent²⁸⁾, wenngleich oft um ein Vielfaches undurchsichtiger. Und so wenig die ökonomischen Entwicklungsprobleme von heute auf morgen lösbar sind, so wichtig sind die richtigen *politischen* Rahmenbedingungen für ihre schrittweise Lösung. Dazu gehört auch die Öffnung der politischen Systeme, deren autoritärer Charakter möglicherweise umständehalber historisch unauweichlich war. Gerade die westlichen Industriegesellschaften könnten einiges tun, um diesen Prozeß zu erleichtern. Dabei sollten sie nicht selbstherrlich den heute erreichten Zustand ihrer eigenen politischen Systeme zum Maßstab von Bewertungen machen. Man sollte nicht vergessen: Die heutigen politischen Systeme sind das Ergebnis jahrzehnte- und jahrhundertelanger, oft bitterer sozialer Konflikte; und einige von ihnen waren noch vor wenigen Jahrzehnten äußerst autoritär und überdies von erschreckender Brutalität (Deutschland, Japan, Italien etc.).

Liegt das politische Kunststück in heutigen Entwicklungsgesellschaften darin, angesichts des internationalen Kompetenzgefälles Überforderungen abzuwehren, aber sich gleichzeitig nicht zu unterfordern²⁹⁾, so könnte man das entwicklungspolitische Kunststück der heute hochindustrialisierten westlichen Gesellschaften darin sehen, angesichts des unvermeidlichen Innovationsdruckes von ihnen zu Gesellschaften nachholender Entwicklung letztere weder politisch zu über- noch zu unterfordern. Beides ist leichter allgemein formuliert als konkret getan, und diese Aufgabe verlangt — trotz aller drängenden tagespolitischen Probleme — eine langfristige Perspektive.

ten Welt, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 27 (1986), S. 133—158.

²⁸⁾ Vgl. hierzu die Beiträge in: Dieter Oberndörfer/Theodor Hanf (Hrsg.), *Entwicklungspolitik*, Stuttgart 1986.

²⁹⁾ Vgl. Jochen Röpke, *Die unterentwickelte Freiheit*, Göttingen 1982.

Überwindung der Not in der Dritten Welt durch marktwirtschaftliche Ordnung?

I. Die Lage in der Dritten Welt

Nach dem Jahresbericht der UNO-Wirtschaftskommission für Afrika hat sich die Situation dort im letzten Jahr weiterhin verschlechtert. Für Gesamtafrika wurde ein Wachstum des Bruttosozialprodukts von 1% ermittelt — bei einem Anstieg der Bevölkerungszahl um 3%. Das Pro-Kopf-Einkommen ist also wiederum gesunken; ebenfalls sanken die Exporteinnahmen, während die Auslandsverschuldung stieg. Auch in den Entwicklungsländern anderer Kontinente kann von einer Überwindung der wirtschaftlichen Notlage nicht gesprochen werden. Nach 30 Jahren Entwicklungsplanung und -hilfe muß darüber nachgedacht werden, ob eine Hinwendung zu marktwirtschaftlichen Instrumenten eine Möglichkeit eröffnet, die große Not der Armen in den Entwicklungsländern zu lindern.

Obleich einige wenige Entwicklungsländer beachtliche wirtschaftliche Fortschritte erzielen konnten, hat sich die wirtschaftliche Situation der Entwicklungsländer insgesamt in den letzten 20 Jahren nicht verbessert. Im Jahre 1984 hatten die Länder mit niedrigem Einkommen (außer China und Indien) ein Pro-Kopf-Einkommen (PKE) von 190 US-Dollar im Vergleich zu 11 430 US-Dollar in den 19 marktwirtschaftlichen Industriestaaten, deren 733 Mio. Einwohner (15,5% der Weltbevölkerung) ungefähr 68% des Welteinkommens erwirtschafteten¹⁾. Dabei deutet ein niedriges PKE auf gravierende Mängel in den allgemeinen Lebensumständen hin: Die durchschnittliche Lebenserwartung für die Bewohner Afrikas südlich der Sahara sank 1984 beispielsweise auf 48 Jahre (1981: 50 Jahre); im Vergleich dazu leben die Einwohner der Industriestaaten des Westens mit ihren durchschnittlich 76 Jahren mehr als 50% länger. Säuglingssterblichkeit und Kindersterbeziffern lagen erheblich über denen der Industriestaaten²⁾.

1983 lag das tägliche Kalorienangebot in den Entwicklungsländern bei 90% des Bedarfs, während die Einwohner der Industrieländer durchschnittlich 130% zur Verfügung hatten. Zusätz-

lich ist zu bedenken, daß es sich hierbei um Durchschnittszahlen handelt, d. h., einem großen Teil der Bevölkerung in den Entwicklungsländern stehen erheblich weniger Kalorien zur Verfügung. Der im Vergleich zu den Industrieländern wenig ausgebaute Gesundheitssektor führt zu einer hohen Mortalität und Morbidität der Bevölkerung.

Die Möglichkeiten der Regierungen in der Dritten Welt, ihren Einwohnern wirtschaftlich zu helfen, sind als gering einzuschätzen. Daher haben die OECD-Staaten allein seit 1975 ca. 280 Mrd. US-Dollar (in Preisen von 1980) als Entwicklungshilfe geleistet. Diese Hilfe scheint wenig bewirkt zu haben; Kritiker sehen darin sogar einen Kausalfaktor für die sich weiterhin verzögernde Entwicklung³⁾; es fiel sogar das Schlagwort der „tödlichen Hilfe“⁴⁾. Die Verantwortlichen in den Industrieländern sind aufgefordert, über eine erfolgreichere Konzeption zur Überwindung der Not in der Dritten Welt nachzudenken. Im deutschen Sprachraum wird neuerdings in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit ordnungspolitischer Maßnahmen hingewiesen⁵⁾.

³⁾ Lord Bauer würde die Entwicklungshilfe ganz abschaffen. Gunnar Myrdal würde sie nur noch als Sozialhilfe gewähren, weil sie — mit wenigen Ausnahmen — die Armen kaum erreicht. Vgl. P. T. Bauer, *Reality and Rhetoric. Studies in the Economics of Development*. Cambridge 1984; G. Myrdal, *Relief Instead of Development Aid*, in: *Intereconomics*, März/April (1981), S. 86—89.

⁴⁾ Literaturhinweise finden sich in: W. Lachmann, *Realitätsnähe der Entwicklungshilfe im Rahmen der von der Bundesregierung verfolgten Entwicklungsstrategie*, in: G. Rüter (Hrsg.), *Die notwendige Hilfe. Grundlagen, Leitlinien und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit*, Melle 1986, S. 17—44.

⁵⁾ Vgl. A. J. Halbach u. a., *Wirtschaftsordnung, sozio-ökonomische Entwicklung und weltwirtschaftliche Integration in den Entwicklungsländern*, Bonn 1982; *Wissenschaftlicher Beirat beim BMZ (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Entwicklungserfolg*, Köln 1985; H. P. Fröhlich, *Mehr Marktwirtschaft — auch in Entwicklungsländern*, Köln 1986; R. Clapham, *Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungsländern*; in: Ludwig Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft als nationale und internationale Ordnung*, Stuttgart 1978, S. 78—92; Ludwig Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Marktwirtschaft draußen. Beispiele geglückter Übernahmen oder Ansätze in Ländern der Dritten Welt*, Stuttgart und New York 1982; D. Löscher, *Markt oder Staat für die Dritte Welt? Wirtschaftssystem und Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern*, illustriert am Beispiel der Republik Malawi, Hamburg 1983.

¹⁾ Alle Daten stammen aus den Weltentwicklungsberichten, die die Weltbank seit 1978 jährlich herausgibt. Die meisten Daten wurden aus dem Weltentwicklungsbericht 1986 entnommen.

²⁾ Vgl. dazu die Tabellenangaben.

Tabelle 1:

**Einige Kennziffern zur Lage der ärmsten Entwicklungsländer —
im Vergleich mit denen marktwirtschaftlicher Industrieländer**

	afrikanische Länder mit niedrigem Einkommen	marktwirtschaftliche Industrieländer
Bevölkerung (in Mio., 1984)	257,7	733,4
durchschnittliches jährliches Bevölkerungswachstum (in %) 1965—1973	2,7	1,0
1973—1984	2,9 (Kenia: 4)	0,7 (BRDeutschland: -0,1)
Schätzung für 1980—2000	3,1	0,5
Bruttosozialprodukt pro Kopf (in \$, 1984)	210	11 430
Zuwachsrate des Bruttosozialprodukts pro Kopf (in %) 1981—1984	-2,3	1,3
1965—1984	-0,1	2,4
öffentliche Auslandsschulden (in % des Bruttosozialprodukts)		
1970	17,4	
1984	54,3	
Nahrungsmittelproduktion pro Kopf ('82—84, in % der Produktion von 1974—76)	92 (Somalia: 69)	107 (BRDeutschland: 116)
Nahrungsmittelhilfe (Getreide, in tsd. metr. t)		
1974/75	769	
1983/84	2 087	
tägliches Kalorienangebot p. K. (in % des Bedarfs, 1983)	90	130
Anzahl der Grundschüler (in % ihrer Altersgruppe, 1983)	60	101
Einwohner je Arzt (1981)	42 670 (Malawi: 53 000)	554 (BRDeutschland: 420)
Einwohner je Beschäftigten in der Krankenpflege (1981)	3 022	177
Lebenserwartung bei Geburt (1984)	48	76
Säuglingssterblichkeit (Alter unter 1, von 1000, 1984)	129	9
Kindersterblichkeit (1—4, 1984, von 1000)	26	(.)

Quelle: Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1986

II. Mögliche Ursachen des Entwicklungsdefizits

Wenn man nach den Ursachen des Entwicklungsdefizits forscht, muß man zuvor die Frage nach dem Motor der Entwicklung⁶⁾ stellen. Allerdings sind hierauf die Antworten der Ökonomen nicht eindeutig. Im wirtschaftswissenschaftlichen Denken der letzten zwei Jahrhunderte hat jede ökonomische Schule ihren eigenen Motor der wirtschaftlichen Entwicklung propagiert⁷⁾, was bis heute noch nicht anders ist. Nach dem Zweiten Weltkrieg spielte die Erfahrung des raschen Wiederaufbaues in Europa eine große Rolle. Die Marshallplanhilfe sorgte für die Überwindung der Hauptengpässe — Kapital und Devisen — und brachte einen ungeahnten Entwicklungsaufschwung. So waren dann auch die entwicklungspolitischen Vorstellungen anfänglich dadurch geprägt, daß in der Kapital- bzw. Devisenknappheit ein wesentliches Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung gesehen wurde. Vor solchen monokausalen Ansätzen der Erklärung des Entwicklungsdefizits ist aber zu warnen, da der Entwicklungsprozeß vielschichtig ist: Er hat ökonomische Ursachen, ist aber auch von kulturellen, politischen, religiösen, ethnischen und klimatischen Faktoren abhängig. Auch die einfache Gegenüberstellung „Markt versus Plan“ reicht nicht

aus. Dennoch müssen Kausalketten herausgearbeitet werden, die aufzeigen, wie einzelne Veränderungen zu einem wirtschaftlichen Wachstum beitragen können. Auch wenn mehrere Einflüsse eine Rolle spielen, ist es dennoch wichtig, über den Beitrag der einzelnen Faktoren nachzudenken.

Die Entwicklungshindernisse werden meist im Fehlen bestimmter Faktoren gesehen. So fehlen Devisen, Kapital, technisches Know-how, natürliche Ressourcen, Unternehmer, eine effiziente Entwicklungsplanung. Beliebte ist der Hinweis auf externe Ursachen: Kolonialismus, die Politik der transnationalen Konzerne, der internationale Kapitalismus als Wirtschaftsordnung usw. Zu wenig wird darauf geachtet, daß Entwicklung — das Wort deutet es schon an — einen Prozeß darstellt. Es muß nach den Gründen gesucht werden, die einen wirtschaftlichen Wachstumsprozeß erleichtern; Entwicklung wird nicht von Entwicklungsfaktoren, sondern von Menschen gemacht. Deshalb muß beim Nachsinnen über die Entwicklungshindernisse auf den Menschen und auf die Möglichkeit, ihn wirtschaftlich zu motivieren, eingegangen werden.

III. Die Bedeutung der Motivation

Entwicklung kann einerseits als ein Zustand und andererseits als ein Prozeß analysiert werden. Bei der Zustandsanalyse geht es vor allem um strukturelle Faktoren, bei der prozeßanalytischen Sichtweise kommt es auch entscheidend auf die Motivation der einzelnen Bürger an. Schon Gunnar Myrdal wies in seinem berühmten Werk „Das asiatische Drama“ auf die Wichtigkeit der Leistungsbereitschaft hin⁸⁾. Das Verhalten der Menschen ist aber in einem hohen Maße abhängig von den politischen, ökonomischen und sozialen Strukturen ihrer Gesellschaft. Da auch in

den Entwicklungsländern arbeitsteilige Gesellschaften leben, müssen auch sie einen Koordinationsmechanismus entwickeln, der einen gesellschaftlichen Ausgleich (soziale Versöhnung) mit der notwendigen ökonomischen Effizienz (optimale Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen) verbindet.

Die fast 30jährige Entwicklungsgeschichte scheint zur Genüge gezeigt zu haben, daß eine staatliche Entwicklungsplanung Hunger, Armut und Not vermehrte — statt sie zu überwinden; die Gesellschaft wurde korrumpiert; die Vetternwirtschaft kam zur Blüte, kurz: die angestrebten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ziele ließen sich unter staatlicher Regie nicht erreichen. Nicht umsonst ist seit einigen Jahren auch in den Entwicklungsländern eine größere Offenheit für ordnungspolitische Fragen zu beobachten. Die Sozialisierung leidet nämlich unter der Ineffizienz des Verwaltungsapparats und motiviert nicht zur Einkommenserzielung. Der einzelne Mensch — in allen Schichten und Bereichen der Gesellschaft — muß zur wirtschaftlichen Leistung (auch mit finanziellen Mitteln) ermuntert werden. Es ist entscheidend, eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität in den Entwicklungsländern mit einem wirksamen Anreizsystem anzustreben.

⁶⁾ Entwicklung soll hier als ein rein wirtschaftswissenschaftlicher Begriff verstanden werden. Es geht also um die Überwindung der wirtschaftlichen Not, um Überwindung der materiellen Existenzangst, die durch mangelnde Befriedigung der Grundbedürfnisse hervorgerufen wird. Einer Bewertung der kulturellen Entwicklung der Völker nur gemäß wirtschaftlicher Daten soll nicht das Wort geredet werden!

⁷⁾ Verwiesen sei auf den dogmengeschichtlichen Überblick in: W. Lachmann (Anm. 4), S. 23 ff.

⁸⁾ Die deutsche Übersetzung der Kurzfassung des dreibändigen Werkes erschien als G. Myrdal, Asiatisches Drama — Eine Untersuchung über die Armut der Nationen, Frankfurt 1980; vgl. auch die Ausführungen zu den Untersuchungen von McClelland und zur Diskussion hinsichtlich der Relevanz der Max-Weber-These in: H. R. Hemmer, Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer; München 1978, S. 164 ff.

IV. Wie läßt sich Leistung motivieren?

Die neuere Wirtschaftstheorie hat herausgefunden, daß Eingriffe des Staates ins Wirtschaftsgeschehen nicht eine vermehrte Erstellung von Gütern und Dienstleistungen zur Folge haben müssen. Vielmehr läßt sich durch Lizenzen, Transfers oder Subventionen ein Nicht-Leistungseinkommen erzielen; da die „Geber“ dieser „Gaben“ die Kosten nicht zu tragen haben — weil die Allgemeinheit oder die Konsumenten zur Kasse gebeten werden —, besteht die Gefahr der Vergeudung knapper Mittel. Zusätzlich ist zu befürchten, daß die Bürokratie durch ihren starken Einfluß auf das Wirtschaftsgeschehen eben darum korrumpiert werden kann. Im allgemeinen gilt ein übermäßiger Staatsinterventionismus als leistungshemmend⁹⁾.

Anders verhält es sich in einer mehr marktwirtschaftlich orientierten gesellschaftlichen Ordnung. Der einzelne Unternehmer muß mit seinem Vermögen (Privateigentum) für die Konsequenzen seiner Entscheidung geradestehen. Sieht er Gewinnmöglichkeiten, wird er Ressourcen mobilisieren, um diese Möglichkeiten auszuschöpfen. Dabei lassen sich — bei funktionierendem Wettbewerb — Gewinne nur erreichen, wenn man die Konsumentenwünsche weitgehend erfüllt, also neue Güter billiger bzw. alte Güter zu einer besseren Qualität zur Verfügung stellt. Ein funktionierender Wettbewerb sorgt auch dafür, daß Innovationen — auch zur Verbilligung der Produk-

tion — durchgeführt werden. Motivationsanalytisch ist hier wichtig, daß der Entscheidungsträger auch die Konsequenzen seiner Entscheidung zu tragen hat, daß positive Sanktionen in Form von Gewinnen und negative in Form von Verlusten zu einer ständigen Korrektur unternehmerischer Fehlentscheidungen führen.

Die Entscheidung für eine marktwirtschaftliche Ordnung bedeutet kein totales Umschwenken auf den reinen Markt. In einer Sozialen Marktwirtschaft hat der Staat vielmehr wichtige Aufgaben zu erfüllen: Bei externen Effekten¹⁰⁾, zunehmenden Skalenerträgen¹¹⁾ oder unvollständigen Informationen¹²⁾ muß der Staat korrigierend in den Wirtschaftsprozeß eingreifen. Die europäische Wirtschaftsgeschichte zeigt, daß der Staat auch Pionieraufgaben übernehmen kann (muß?) — aber es muß private Konkurrenz zum Staat zugelassen sein. Wo nämlich durch Marktkräfte ein besseres wirtschaftliches Ergebnis zu erzielen ist, muß der staatliche Einfluß zurückgedrängt werden können. Gesucht wird der größtmögliche Freiraum zur Entfaltung des Unternehmertums einerseits sowie Kriterien für dennoch notwendige staatliche Aktivitäten andererseits. Die entscheidende wirtschaftspolitische Frage ist also mehr die nach den Sektoren und Bereichen, in denen die jeweilige Regierung wirtschaftspolitisch aktiv werden sollte¹³⁾.

V. Merkmale einer Sozialen Marktwirtschaft

Die Soziale Marktwirtschaft besteht nicht aus einem für immer gültigen, unumstößlichen Satz von wirtschaftspolitischen Regeln. Sie ist vielmehr eine Ordnungsidee mit bestimmten allgemein formulierten Stilelementen. Die konkreten

Maßnahmen müssen sich immer an die neuen Rahmenbedingungen anpassen. Allgemein gesprochen läßt sich die Soziale Marktwirtschaft durch folgende Elemente charakterisieren: allgemeines Prinzip des Wettbewerbs, Aufrechterhal-

⁹⁾ Verwiesen sei auf das von der Wirtschaftstheorie herausgearbeitete Problem des „Gefangenendilemmas“. Hierbei handelt es sich um den Konflikt, daß die einzelwirtschaftlich optimalen Entscheidungen gesamtgesellschaftlich negativ zu bewerten sind. Wenn jeder beispielsweise das soziale Netz bis zum letzten ausnutzt, mag es sein, daß dieses Netz nicht mehr zu finanzieren ist. Das Gefangenendilemma zeigt die Problematik kollektiver Absicherungen auf. Vgl. W. Lachmann, *Ausweg aus der Krise. Fragen eines Christen an Marktwirtschaft und Sozialstaat*, Wuppertal 1984, S. 21 ff.

¹⁰⁾ Beim Vorliegen externer Effekte stimmen die gesellschaftlichen Kosten bzw. Nutzen nicht mit den privaten überein. Liegen die gesellschaftlichen Kosten über den privaten, dann kommt es auf dem Markt zu einer Überproduktion (Problem der Umweltverschmutzung); ist der gesellschaftliche Nutzen höher als der private, haben wir eine gesellschaftliche Unterversorgung zu erwarten. Der Unternehmer muß für den Nutzen, den er der Gesellschaft stiftet, für den er aber nicht über den

Markt bezahlt wird, kompensiert werden. Gleiches gilt für die nicht über den Markt abgerechneten Kosten (Umweltverschmutzung).

¹¹⁾ Bei Kostendegression wegen möglicher Massenproduktion (zunehmende Skalenerträge) versagt der Marktmechanismus. Hier gibt es einen Konflikt zwischen der optimalen Betriebsgröße einerseits und der Notwendigkeit des Wettbewerbs andererseits. Eine Liberalisierung des Außenhandels hilft, den Konflikt zu lösen.

¹²⁾ Oft sind Investitionen durch hohe Rentabilitätsrisiken gekennzeichnet. Obgleich der gesellschaftliche Nutzen hoch sein kann, werden sich Private scheuen, Investitionen vorzunehmen. Hier ist es möglich, daß der Staat helfend eingreift, um bei Unsicherheit Risiken mitzutragen.

¹³⁾ Ein ausgezeichnetes Buch, das die wirtschaftspolitische Betrachtungsweise mit dem Effizienzgedanken verbindet, ist: E. Sohmen, *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1976.

tung des Wettbewerbs (Ordnungspolitik), Glättung des Wirtschaftsprozesses (Konjunkturpolitik) und Korrektur des Wettbewerbsergebnisses (Sozialpolitik).

*Allgemeines Prinzip des Wettbewerbs*¹⁴): Die Anerkennung des Wettbewerbsprinzips beinhaltet die Möglichkeit freier Planungskompetenz der Unternehmer über ihre Produktionsweise, über Produktionsniveau und -struktur sowie über die Höhe der Investitionen. Die Haushalte entscheiden über die Aufteilung ihrer Einkommen in Konsum und Ersparnisse; durch ein funktionierendes Preissystem werden die ökonomischen Entscheidungen dezentral gesteuert. Das Verteilungsergebnis hängt jedoch von den Startbedingungen (Vermögensverteilung) und der Leistungskraft der Individuen ab: Mit Hilfe eines marktlichen Wettbewerbs kommt es zu einer optimalen Nutzung der knappen Ressourcen einer Gesellschaft — nicht jedoch zu einer als gerecht empfundenen Einkommensverteilung. Der Wettbewerb führt zur Maximierung des Volkseinkommens, doch kann er diese Aufgabe nur dann erfüllen, wenn dem Verhalten der Unternehmen wirtschaftliche Sanktionen drohen. Solche Sanktionen sind nur dann möglich, wenn die Nachfrager auch auf Preis- und Angebotsänderungen reagieren, also in ihren Kaufentscheidungen nicht unbeweglich sind.

Ordnungspolitische Aufgaben des Staates: Ein funktionierender Wettbewerb bedarf bestimmter institutioneller Voraussetzungen. Dazu gehört eine Rechtsordnung, die Möglichkeiten eröffnet, unternehmerisch tätig zu sein, d. h. Gewerbefreiheit und Vertragsfreiheit müssen gewährleistet sein. Ein funktionsfähiges Geld- und Währungssystem muß zudem die Kalkulierbarkeit wirtschaftlicher Entscheidungen ermöglichen. Wettbewerb funktioniert nur bei freiem Marktzutritt; ist dieser nicht gegeben, verliert der Wirtschaftsprozess seine Dynamik, weil sich die Unternehmen arrangieren und sich beispielsweise durch Absprachen zu Lasten der Konsumenten bereichern. Deshalb ist eine aktive Wettbewerbspolitik in einer Sozialen Marktwirtschaft unerlässlich. Es darf also nicht zur wirtschaftlichen Anarchie kommen, zum ungeordneten, erbarmungslosen Kampf aller gegen alle; notwendig ist ein geordneter Wettbewerb. Mit Hilfe der Wettbewerbspol-

itik setzt und überwacht der Staat die Spielregeln des Wettbewerbs, die von den Unternehmen eingehalten werden müssen; der Staat ist der Schiedsrichter im Wettkampf der Unternehmen um die Gunst der Konsumenten. Eine Soziale Marktwirtschaft benötigt also einen starken Staat; dieser Staat muß in der Lage sein, sich auch mit den Mächtigen der Gesellschaft anzulegen.

Konjunkturpolitik: Die Soziale Marktwirtschaft geht nicht von einem störungsfreien Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung aus. Konjunkturelle Störungen müssen durch eine aktive Wirtschaftspolitik abgefedert werden. Dazu sind nicht nur prozesspolitische Eingriffe im Rahmen der Geld- und Fiskalpolitik notwendig, sondern auch das Schaffen von Anreizen, die die Erreichung makroökonomischer wirtschaftspolitischer Ziele wie eine hohe Vollbeschäftigung, einen stabilen Geldwert, eine vertretbare Einkommensverteilung, ein Außenhandelsgleichgewicht, ein stetiges Wachstum und die Bewahrung einer lebensfähigen Ökologie gewährleisten. Die Regierung hat, mit anderen Worten, nicht nur eine Stabilisierungspolitik, sondern auch eine Stabilitätspolitik zu verfolgen¹⁵).

Sozialpolitik: Individuelle soziale Komponenten werden beim Wettbewerbsprozeß nicht beachtet; nur die Leistungskraft des einzelnen zählt. Das Marktergebnis ist deshalb oft sozial nicht akzeptabel. Eine Umverteilungspolitik zugunsten der wirtschaftlich Schwächeren ist notwendig, wobei diese sozialpolitischen Maßnahmen der Umverteilung aber so marktkonform wie möglich gestaltet sein müssen. Sie sollen dazu dienen, einen wirtschaftlichen Ausgleich herzustellen; damit haben sie eine gesellschaftlich versöhnende Funktion zu übernehmen. Bei einem sozialen Ausgleich sind auch die wirtschaftlich Schwachen dazu bereit, diese marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsordnung zu akzeptieren. Der gesellschaftliche Friede ist — wie schon angedeutet — ebenfalls ein wichtiger Faktor einer stetigen wirtschaftlichen Entwicklung. Auch bei der Durchführung der Sozialpolitik bedarf es eines starken Staates, der berechnete Interessen der Schwächeren durchsetzen und ungerechtfertigte Interessen von wirtschaftlichen Gruppen abwehren muß, damit die staatliche Sozialpolitik zur freien Entfaltung der vorhandenen Ressourcen (bei Beachtung der ökologischen Restriktionen) beitragen kann.

¹⁴) Zu den ökonomischen Funktionen des Wettbewerbs, die eine gute Marktversorgung gewähren sollen, gehören: Steuerungsfunktion, Allokationsfunktion, Innovationsfunktion, Anpassungsfunktion, Verteilungsfunktion, Kontrollfunktion. Vgl. H. Berg, Wettbewerbspolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, München 1985², Bd. 2, S. 231.

¹⁵) Bei der Stabilisierungspolitik greift der Staat in den Wirtschaftsprozess ein, bei der Stabilitätspolitik setzt er den optimalen Rahmen durch ein sinnvoll gestaltetes Anreizsystem (Ordnungspolitik).

VI. Inwieweit ist das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft auf die Entwicklungsländer übertragbar?

In letzter Zeit wird oft leichtfertig die Übertragung der Sozialen Marktwirtschaft auf Entwicklungsländer gefordert. Ebenso energisch wird darauf verwiesen, daß ein marktwirtschaftliches Modell nicht ohne weiteres auf die Entwicklungsländer anzuwenden sei. Eine empirische Überprüfung, inwieweit marktwirtschaftlich orientierte Entwicklungsländer einen größeren Entwicklungserfolg aufweisen konnten, führte in einer internationalen Querschnittsanalyse nicht zu einer zwingend klaren Aussage¹⁶⁾. Wir wollen daher die Frage der Übertragbarkeit anhand der genannten Punkte diskutieren.

Von den Kritikern einer Übertragbarkeit des Konzepts der Marktwirtschaft wird vorgetragen, daß insbesondere im Subsistenzbereich inverse Preis- und Angebotsreaktionen¹⁷⁾ vorliegen und daß es an dynamischen Unternehmern mangle; außerdem sei die Sparfähigkeit und -willigkeit als gering einzuschätzen. Wie überzeugend sind diese Thesen?

Neuere Studien aus dem Agrarbereich haben gezeigt, daß auch die Landwirte in der Dritten Welt auf Preisanreize mit einer Ausweitung ihres Angebots reagieren¹⁸⁾. Dieses Verhalten gilt nicht nur für Agrarexporteure. Der Landwirt muß allerdings an den Markt angeschlossen sein, d. h., er muß Möglichkeiten haben, seine Mehrproduktion auch abzusetzen, wozu eine Mindestinfrastruktur im ländlichen Raum notwendig ist. Oft hört man das Argument, daß die Unternehmer kein Interesse an industriellen Investitionen hätten; es herrsche ein „Basarkapitalismus“ vor¹⁹⁾. Die Unternehmer seien an kurzfristigen Gewinnen im Handel interessiert und dächten nicht daran, ihr Kapital industriell (d. h. langfristig)

¹⁶⁾ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMZ (Anm. 5), weniger kritisch; H. P. Fröhlich (Anm. 5).

¹⁷⁾ Unter einer inversen Angebots- oder Preisreaktion versteht man ein anormales Verhalten bei Preisänderungen: Steigt der Preis, dann wird das Angebot gesenkt, weil der Produzent mit einem bestimmten Einkommen zufrieden ist, das er jetzt mit einem niedrigeren Angebot erzielen kann. Sinken die Löhne, dann werden die Arbeitnehmer, wenn sie zur Erzielung des Einkommens von den Löhnen abhängig sind, mehr — statt weniger — an Arbeitsleistungen anbieten. Bei inversen Angebotsreaktionen sind auch sozialpolitische Schutzmaßnahmen notwendig.

¹⁸⁾ Vgl. die Literaturhinweise in: W. Lachmann, Nachfrageaugmentierende Grundbedürfnisstrategien und ihre externe Finanzierung. Dargestellt am Beispiel eines food stamp-Programms, in: Zeitschrift für Wirtschaft- und Sozialwissenschaften, (1982), S. 53—76.

¹⁹⁾ Vgl. E. Tuchtfeldt, Ordnungspolitische Konzepte in der Dritten Welt, in: Ludwig Erhard-Stiftung, Marktwirtschaft draußen (Anm. 5), S. 9—38.

anzulegen. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen fordern dieses unternehmerische Verhalten allerdings geradezu heraus: Wegen der großen politischen Rechtsunsicherheit wird das Kapital nur kurzfristig angelegt, so daß es bei persönlicher Gefahr leicht mobilisiert werden kann. Bei größerer Rechtssicherheit ist damit zu rechnen, daß auch dieses Kapital potentiell für Industrieinvestitionen zur Verfügung steht. Dynamische Unternehmer — obwohl ebenso knapp wie in den Industrieländern — sind auch in den Entwicklungsländern latent vorhanden.

Die generelle Sparunfähigkeit ist ebenfalls bestritten²⁰⁾. Es ist bekannt, daß auch im Subsistenzbereich Ersparnisreserven vorhanden sind; verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die hohen Horte (insbesondere in Asien) und auf die nicht ausgenutzten Möglichkeiten eines Mehreinsatzes von Arbeit, wobei das Zusatzeinkommen dann gespart werden kann. Die extreme Ungleichheit in der Einkommensverteilung erlaubt ferner zusätzliche Ersparnisse, da die Wohlhabenden einen größeren Teil ihres Einkommens zur gesellschaftlichen Kapitalbildung zur Verfügung stellen könnten. Der internationale Demonstrationseffekt²¹⁾ mag die Sparwilligkeit senken, weil die Konsumausgaben ansteigen. Doch muß ebenso auf den möglichen Motivationseffekt verwiesen werden: Der Wunsch nach einem höheren Lebensstandard, der aus dem internationalen Demonstrationseffekt resultiert, kann auch Kräfte mobilisieren, die zur größeren Anstrengung und Erzielung eines höheren Einkommens führen; ein höheres Wachstum ist die Folge, da höhere Konsumausgaben Arbeitsplätze durch eine gestiegene Nachfrage sichern können. Ein Luxuszoll kann verhindern, daß die erhöhte Nachfrage durch vermehrte Importe gedeckt wird. Oft bringen allerdings die einheimischen Eliten ihre Ersparnisse ins Ausland. Hiergegen hilft nur eine größere Rechtssicherheit und eine marktkonforme Wechselkurs- und Außenhandelspolitik. Bei einem freien Kapitalmarkt besteht keine Notwendigkeit, die inländischen Ersparnisse im Ausland anzulegen — es sei denn, die Rentabilität wäre dort höher. Das hohe Fluchtkapital aus vielen Entwicklungsländern belegt, daß einheimi-

²⁰⁾ Vgl. H. Hesse und H. Sautter, Entwicklungstheorie und -politik Bd. 1: Entwicklungstheorie, Tübingen und Düsseldorf 1977, S. 44 ff.

²¹⁾ Unter dem internationalen Demonstrationseffekt versteht man das Verhalten, das Eliten der Entwicklungsländer an den Tag legen, wenn sie den aufwendigen Konsum der im Land lebenden Europäer nachahmen.

sche Ersparnisse möglich sind; der Kapitalmangel ist in einem großen Maße das Ergebnis eines wirtschaftspolitischen Fehlverhaltens. Allerdings ist es ratsam, auch die kulturellen, sozialen und religiösen Hindernisse zu studieren²²).

Neben diesen hauptsächlich mikroökonomischen Aspekten muß auch auf die Möglichkeiten des Staates hingewiesen werden, die zum Funktionieren einer Sozialen Marktwirtschaft erforderlichen Leistungen zu erbringen. Der Staat ist insbesondere in drei Bereichen gefordert, nämlich in der Ordnungs- und Wettbewerbspolitik, der Konjunkturpolitik und der Sozialpolitik.

Im Rahmen der Ordnungs- und Wettbewerbspolitik ist auf die institutionellen Rahmenbedingungen des Entwicklungsprozesses zu verweisen. In der Fachliteratur wird oft die These vertreten, daß die ärmeren Entwicklungsländer mit dem Konzept einer Marktwirtschaft überfordert seien; erst nachdem ein gewisser Entwicklungsprozeß stattgefunden habe, könne man sich auf die marktwirtschaftlichen Kräfte verlassen²³). Hiergegen ist jedoch einzuwenden, daß die administrativen Erfordernisse für eine Entwicklungsplanung viel höhere Ansprüche an die Verwaltungen und Bürokratien stellen als der Markt. Auch in den Entwicklungsländern scheitern die Bürokratien am Informationsproblem. Durch eine dezentrale Lenkung können außerdem Planungskosten eingespart werden, weil die Produktivkräfte, die mit der Planaufstellung und Durchführung beauftragt sind (oft hochqualifizierte Akademiker), in anderen Bereichen produktiver eingesetzt werden könnten.

Die Entwicklungsländer scheinen mit ihren Verwaltungen jedoch bei der Implementierung einer Eigentumsordnung und der notwendigen größeren Rechtssicherheit überfordert zu sein. Zum Teil mag es am fehlenden politischen Willen der Eliten liegen, diese Grundvoraussetzungen für eine funktionierende Marktwirtschaft zu erfüllen. Probleme ergeben sich zusätzlich dadurch, daß zwischen den einzelnen Bausteinen der institutionellen Infrastruktur Komplementärbeziehungen bestehen, so daß die Einführung einzelner Maßnahmen eher zu einer Verschlechterung als zu einer Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen

Rahmenbedingungen führt. Ordnungspolitische Defizite finden wir insbesondere bei der Markt-, Geld- und Finanzverfassung. Ohne eine Verbesserung dieser Grundvoraussetzungen läßt sich eine Marktwirtschaft kaum operational gestalten.

Die Voraussetzungen einer effektiven Konjunkturpolitik sind in den Entwicklungsländern ebenfalls kaum gegeben. Wegen der rudimentären und fragmentierten Finanzmärkte ist eine Geldpolitik analog zu der in den Industrieländern kaum möglich. Die politisch abhängige Zentralbank wickelt im Rahmen der Geldpolitik vornehmlich Kreditgeschäfte mit der Wirtschaft und dem Staat ab; die in den Industrieländern eingesetzten geldpolitischen Instrumente fehlen. Eine monetäre Alimentierung der Staatsschuld führt zu Inflationsgefahren. Es sind in den Entwicklungsländern kaum Kräfte vorhanden, die eine marktkonforme Wirtschaftspolitik durchsetzen könnten. Selbst bei vorhandenem politischen Willen wären die Bürokratien überfordert, da sie kaum in der Lage sind, rationale Zweckmäßigkeitsentscheidungen zu treffen. Fortschritte sind jedoch im Bereich der Strukturpolitik zu beobachten, da einige Entwicklungsländer durch Preiskorrekturen versuchen, eine Anpassung der Agrarproduktion an die Nachfrage zu vollziehen; die bisherige Vernachlässigung der Landwirtschaft — wegen der forcierten Industrialisierung — wird mehr und mehr als entwicklungs-hemmend erkannt. Vereinzelt sind auch Fortschritte bei der Stabilisierung des Geldwertes zu beobachten. Eine aktive Steuerpolitik ist in den Entwicklungsländern noch nicht möglich, da die Staatseinnahmen vorwiegend von der Erhebung indirekter Steuern (inklusive Zölle) herrühren und direkte Steuern, an denen die Politik ansetzen könnte, kaum erhoben werden. Indirekte Steuern machten 1983 bei den ärmsten Entwicklungsländern im Durchschnitt 64,2% der Staatseinnahmen aus, während in den Industrieländern der Anteil 20,4% der Gesamteinnahmen betrug. Die Gesamteinnahmen des Staates erreichten in den ärmsten Entwicklungsländern 13,6% des Bruttosozialprodukts und in den Industrieländern 27%.

Noch gravierender sind die Probleme einer marktkonformen Sozialpolitik. Eine allgemeine staatliche Sicherungspolitik existiert nur in wenigen Entwicklungsländern, während in den Industrieländern die Einnahmen der staatlichen Sozialversicherung mittlerweile (1983) 34,1% der Staatseinnahmen ausmachen. Den Entwicklungsländern fehlt diese Umverteilungsmasse. Oft greifen sie statt dessen zu nicht-marktkonformen Mitteln wie Mindestlöhne oder niedrige Erzeu-

²²) Vgl. W. Lachmann, Entwicklung muß von innen kommen, in: *factum*, (1981) 11/12, S. 18—27. „Changes in people are at the core of development. Development lags behind in any 'New Society' unless there exists a 'New Man' who's personality, beliefs and behaviour are congruent with development goals". Vgl. D. G. Baker, *Development Models and Strategies. The Problem of Human Motivation*, in: *Journal of Contemporary African Studies*, (1982) 3, S. 211—240.

²³) So auch der wissenschaftliche Beirat des BMZ (Anm. 5).

gerpreise, ohne zu beachten, daß sie damit ihrer wirtschaftspolitischen Entwicklung langfristig schaden. Hier muß mit Hilfe der Industriestaaten Abhilfe geschaffen werden; eine sozialpolitische Abfederung marktwirtschaftlicher Maßnahmen ist zur Durchsetzbarkeit der marktwirtschaftlichen Instrumente notwendig.

Zuletzt soll noch auf den Versuch eines Effizienzvergleichs der beiden Wirtschaftsordnungen für Entwicklungsländer hingewiesen werden²⁴). Eine IFO-Untersuchung kommt zum Ergebnis, daß die marktwirtschaftlich orientierten Entwicklungsländer insgesamt wirtschaftlich besser abgeschnitten haben als die mehr sozialistisch orientierten Entwicklungsländer. Dies gilt insbesondere für solche Staaten, die schon ein höheres Pro-Kopf-Einkommen erzielen konnten. In diesen Entwicklungsländern ist auch das höhere Wachstum nicht mit einer Verschlechterung der Einkommensverteilung erkauft worden. Insbe-

sondere wird darauf hingewiesen, daß niedrigere Ersparnisse mit einer höheren Wachstumsrate einhergehen, so daß angenommen werden kann, daß das Kapital in den marktwirtschaftlich orientierten Entwicklungsländern effizienter genutzt wurde. Die sozialistischen Entwicklungsländer haben dagegen im Bildungsbereich besser abgeschnitten. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung sind nicht so eindeutig wie erwünscht; allerdings mag dies auch auf statistischen und methodischen Problemen beruhen. Es gibt weder rein marktwirtschaftliche noch rein sozialistische Entwicklungsländer; die Gewichtung und Ermittlung des ordnungspolitischen Faktors ist subjektiv. Schwierigkeiten bereitet auch die Klassifizierung der einzelnen Entwicklungsländer in ordnungspolitische Gruppen; deshalb sind die Ergebnisse nicht besonders aussagekräftig. Einzelne Länderstudien und Sektoranalysen ergeben ein klareres Bild zugunsten marktwirtschaftlicher Anreize.

VII. Gesellschaftliche und soziale Probleme der Durchsetzung marktwirtschaftlicher Signale

Die Implementierung eines operationalen Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft ist in den Entwicklungsländern in einem Guß kaum möglich. Da aber viele wirtschaftliche Probleme mit Markt- und Preisverzerrungen ursächlich im Zusammenhang stehen, ist es schon ein Schritt in die richtige Richtung, diese Verzerrungen abzubauen. Ein Hemmnis stellt die Mindestlohn- und Niedrigzinspolitik dar, die zu einer kapitalintensiven Produktionsweise, einer vermehrten Arbeitslosigkeit und zu einer Verschwendung knappen Kapitals führt. Hemmend ist auch die verfehlte Agrarpreispolitik, die die Landflucht fördert, eine Reduzierung der Agrarproduktion zur Folge hat und sogar durch notwendige Agrarimporte die Devisenbilanz unnötigerweise belastet.

²⁴) Das Ergebnis der IFO-Untersuchung verbesserte sich (größere Signifikanz der These, daß eine marktwirtschaftliche Ordnung zu einem höheren Wachstum führt), wenn Länder-Umgruppierungen vorgenommen wurden. Es wäre wohl angebracht, auf eine volle Zuordnung der Entwicklungsländer auf marktwirtschaftliche und zentralveraltungswirtschaftliche Staaten zu verzichten und das Hauptaugenmerk auf den Außenhandelsbereich zu legen. Südkorea kann kaum als eine Marktwirtschaft — in unserem Sinne — angesehen werden. Immerhin gibt es jedoch dort viele Wettbewerbsbereiche, obgleich die Preisverzerrungen ebenfalls sehr hoch sind. Dennoch hat sich Südkorea auf den internationalen Wettbewerb durch eine konsequent betriebene exportorientierte Industriepolitik vorbereitet. Vgl. B. Balassa u. a., *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*, Baltimore and London 1982.

Aber auch die Geld- und Wechselkurspolitik der Entwicklungsländer ist ihren Entwicklungszielen nicht nützlich: Eine überbewertete Währung erschwert Exporte und forciert Importe, ein hoher Zollschatz vermindert die Wettbewerbsnotwendigkeit für die einheimische Industrie. Alle diese Verzerrungen müssen abgebaut werden. Wieso scheint dies so schwierig zu sein?

Jede Rücknahme von Interventionen, die solche Verzerrungen begründen, benachteiligt die bisherigen Gewinner des staatlichen Eingriffs, die sich natürlich wehren. Eine Erhöhung der Lebensmittelpreise, die bisher aus sozialpolitischen Gründen niedrig gehalten wurden, kann ein revolutionäres Feuer entfachen; die Unruhen in Marokko, Tunesien, Polen oder Ägypten haben gezeigt, wie schwierig eine solche Preiskorrektur ist. Leichter wäre eine Erhöhung der Erzeugerpreise durchzusetzen. Den Ländern der Dritten Welt fehlt die finanzielle Möglichkeit, die Konsumentenpreise durch Subventionen wieder auf das sozialpolitisch notwendige Maß zu senken. Was wirtschaftspolitisch notwendig ist, kann aus sozialpolitischen und allgemein politischen Gründen nicht durchgeführt werden. Ein Abbau von Handelsregulierungen bringt ebenfalls Konflikte mit den Eliten, die bisher daran verdienten²⁵). Oft

²⁵) In diesem Zusammenhang spricht man von einer rentenabsichernden Gesellschaft. Vgl. A. O. Krueger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, in: *American Economic Review*, 64 (1974) 3, S. 291—303.

wird gemutmaßt, daß die Eliten der Entwicklungsländer überhaupt kein Interesse an der Besserstellung ihrer Armen haben; da sie nicht sicher sind, wie lange sie ihre Macht behaupten können, werden sie keine langfristige Politik verfolgen,

die mit kurzfristigen (eigenen) Opfern verbunden ist. Wie lassen sich die Verteilungskämpfe entschärfen? Inwieweit können die Industrieländer mithelfen, die notwendigen marktwirtschaftlichen Maßnahmen sozialpolitisch abzusichern?

VIII. Das Lebensmittelgeldprogramm Sri Lankas — Beispiel eines marktwirtschaftlichen Lösungsversuches unter Beachtung sozialpolitischer Zielsetzungen

Wenige Entwicklungsländer sind in einigen Bereichen auf einen marktwirtschaftlichen Kurs übergegangen. Man kann aber nur von einer punktuellen Liberalisierung sprechen und nicht von einem Zuwenden zum Ordnungskonzept der (Sozialen) Marktwirtschaft. Ein erfolgversprechendes Beispiel soll einen Hinweis zur Überwindung des Konflikts zwischen marktwirtschaftlicher Effizienz und sozialem Ausgleich liefern²⁶⁾.

Sri Lanka begann schon während des Zweiten Weltkriegs mit einer effektiven Sozialpolitik. So wurde ein Reisversorgungsprogramm (Reisrationierung) eingeführt, das jedem Einwohner (unabhängig von der Einkommenshöhe) zwei bis vier britische Pfund Reis (paddy) kostenlos zur Verfügung stellte. Um dieses Programm finanzieren zu können, mußten die Erzeugerpreise niedrig gehalten werden, was zu einer sinkenden Produktion führte. Sri Lanka mußte daher — insbesondere nach der Ölpreiskrise — immer mehr knappe Devisen für den Import von Reis ausgeben, bis Mitte der siebziger Jahre die Budget- und Devisenbelastung nicht mehr tragbar war. Nach dem Wahlsieg der United National Party (UNP) strebte die neue Regierung insgesamt ein marktwirtschaftlicheres Wirtschaftskonzept an, wozu auch eine Reform der bisherigen Reiszuteilung gehörte. Im September 1979 wurde ein völlig

neues Programm in Kraft gesetzt, das food-stamps-scheme²⁷⁾: Food stamps, auf inländische Währung lautende Coupons, die allein zum Kauf von inländischen Nahrungsmitteln verwendet werden können, wurden an die ärmsten Familien ausgegeben. Mit der Etablierung dieses Programms wurde die bisherige allgemeine Subventionierung der Grundnahrungsmittel eingestellt und der Reispreis freigegeben. Das Programm erlaubte die Liberalisierung der Agrarmärkte, und die sozialen Härten wurden durch einen gebundenen Transfer (in Form des Lebensmittelgeldes) gemildert, der das Existenzminimum an Lebensmitteln sichert. Gegenüber der Reiszuteilung sind durch das neue Programm die folgenden Elemente eines Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft eingeführt worden:

- die Lenkungsfunction des Preises wird genutzt;
- die Konsumentensouveränität wird stärker beachtet (freie Auswahl zwischen zehn landwirtschaftlichen Gütern; freie Verfügbarkeit der Mittel nach Einlösung der stamps auf dem Sparbuch);
- durch freie Händlerwahl wird der Wettbewerb gefördert (beim Zuteilungsprogramm waren die Haushalte an einen bestimmten Lieferanten gebunden);
- zusätzlich werden folgende sozialen Komponenten berücksichtigt: Einkommenshöhe und Alter der Empfänger sowie die Familiengröße.

²⁶⁾ Sri Lanka ist mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 360 US-Dollar (1984) eines der ärmsten Entwicklungsländer; das Pro-Kopf-Einkommen gleicht dem des Sudan. Die Lebenserwartung bei Geburt war 1984 jedoch mit 70 Jahren erheblich höher als die erreichten 48 Jahre des Sudan. Im Zeitraum 1982—1984 stieg der Index der Pro-Kopf-Nahrungsmittelproduktion im Vergleich zum Zeitraum 1974—1976 auf 125 an, eine Steigerung, die nur noch von China (128) und Jordanien (136) übertroffen wurde; für den Sudan lag dieser Index bei 93. Zum food-stamps-scheme Sri Lankas vgl. die ausführlichen Erläuterungen in: W. Lachmann, Das „Food-Stamp-Programme“ von Sri Lanka — ein Beitrag zu einer Grundbedürfnisstrategie?, in: Internationales Asienforum, 12 (1981) 4, S. 341—352; ders., Effizienz versus Sozialpolitik — Wirtschaftstheoretische Grundlagen einer armutsorientierten Agrarpreispolitik und empirisches Ergebnis am Beispiel des „Food-Stamps-Scheme“ von Sri Lanka, in: E. Zurek/E. Krüsen (Hrsg.), Erzeugerorientierte Markt- und Preispolitik in den ärmsten Entwicklungsländern, Feldafing 1985, S. 153—172.

²⁷⁾ Bei den food stamps handelt es sich nicht um die bei uns nach dem Krieg verwendeten Lebensmittelmarken. Es handelt sich vielmehr um gezinktes Geld, das nur zum Kauf bestimmter Güter verwendet werden kann. Das Programm sieht vor, daß Familien bis zu fünf Personen mit einem Höchsteinkommen von 300 Rs. pro Monat Lebensmittel- und Leuchtpetroleumgeld erhalten, dessen Höhe vom Alter der Familienmitglieder abhängig ist. Erwachsene erhalten 15 Rs. monatlich, Kinder zwischen 8 und 12 Jahren 20 Rs. und Säuglinge bzw. Kleinkinder (bis 7 Jahre) 25 Rs. Dazu kommen kerosene stamps für die Familie in Höhe von zur Zeit monatlich 15,5 Rs. Diese stamps sind jeweils nur einen Monat gültig und werden alle drei Monate ausgegeben. Nicht verbrauchte stamps können innerhalb von 15 Tagen auf ein Sparkonto gutgeschrieben werden, wobei über das Konto dann frei verfügt werden kann.

Diese Subventionierung der Nachfrage führte zu einer Erhöhung der Preise und der Produktion von Rohreis (vgl. Tabelle).

Tabelle 2:

**Kennziffern zum srilankischen
food-stamps-Programm**

Jahr	Rohreis- produktion (Mio. t)	Marktpreis ¹⁾ (Rs. pro Scheffel)
1977	1,67	33,—/40,—
1978	1,89	40,7
1979	1,91	42,—
1980	2,13	52,92
1981	2,23	69,27
1982	2,15	72,02
1983	2,48	74,94
1985	2,66	

¹⁾ bzw. staatlich garantierter Abnahmepreis (1977).
Quelle: Central Bank of Ceylon: Review of the Economy sowie Annual Report (verschiedene Jahrgänge)

Die einheimischen Konsumgewohnheiten werden nicht negativ beeinflusst, wie oft bei der Nahrungsmittelhilfe, und die Zielgruppe der Armen wird durch dieses Programm direkt erreicht.

Durch Verdienstmöglichkeiten auf dem Lande wird der Landflucht vorgebeugt; der einheimische Produktionsanstieg setzt Devisen für den Import entwicklungspolitisch wichtiger Industriegüter frei.

Transfers dieser Art sind allokatonsneutral und verhindern eine Verschwendung knapper Ressourcen. Das Programm benötigt übrigens weniger Budgetmittel als die alte Reiszuteilung²⁸⁾.

Entwicklungspolitiker sollten darüber nachdenken, wie die Industriestaaten den Entwicklungsländern bei der Implementierung marktwirtschaftlicher Anreize helfen könnten. Marktwirtschaftliche Konzepte — die kurzfristig zu Lasten der Armen gehen können — müssen sozialpolitisch abgefedert werden! Durch ein Programm, das Sri Lanka mittlerweile mehr als sieben Jahre vorexerziert, ist ein Weg gewiesen, der das gleichzeitige Erreichen der sozialen und marktwirtschaftlichen Ziele ermöglicht. Es wäre zu überlegen, ob die staatliche Entwicklungshilfe nicht solche oder ähnliche Programme in den Entwicklungsländern unterstützen sollte. Die Enttäuschung der bisherigen Entwicklungshilfe fordert förmlich zum Nachdenken über ordnungspolitische Alternativen der staatlichen Entwicklungshilfe auf²⁹⁾.

IX. Die protektionistischen Welt-Rahmen-Bedingungen als Entwicklungshemmnis

Gegenwärtig ist weltweit eine Zunahme des Wirtschaftsprotektionismus zu beobachten. Insbesondere in sogenannten sensiblen Bereichen werden zum Schutz der Arbeitsplätze in den Industriestaaten Importe der Entwicklungsländer ausgegrenzt. Verwiesen sei auf die verschiedenen „Selbstbeschränkungsabkommen“, eine erzwungene Exportbeschränkung der Entwicklungsländer. Es ist fast grotesk, den Entwicklungsländern — im Rahmen der technischen Hilfe — Exportkapazitäten aufzubauen und dann — bei Erfolg der Entwicklungshilfebemühungen — die Exportmöglichkeiten einzuschränken. Auch die Industrieländer sind ordnungspolitisch gefordert: *Handel ist besser als Hilfe*, die ja teilweise zurückgezahlt werden muß! Hilfe zur Selbsthilfe muß durch Handel ermöglicht werden, um die Würde des Partners zu wahren. Ein freier Welthandel

hat nach dem Zweiten Weltkrieg einen gewaltigen Anstieg der Weltwohlfaht mit herbeigeführt; wieso werden diese Erfahrungen vergessen? Eine aktive Handelsanpassungspolitik kann die binnenwirtschaftlichen Probleme der Industriestaaten glätten. Die Anpassung gemäß der langfristigen komparativen Kosten würde die Wirtschaft der Industrieländer insgesamt sogar wettbewerbsfähiger machen, da ineffiziente Erhaltungssubventionen unterblieben.

Besonders im Agrarbereich finden wir in allen Industrieländern eine hohe Protektion vor³⁰⁾. Bei einer weltweiten Liberalisierung des Rind- und Lammfleischmarktes käme es — wie Berechnungen ergeben — zu einer Erhöhung des internationalen Preisniveaus um 16% und zu einer Zunahme des Welthandelsvolumens auf diesem Markt von 235%; bei einer Liberalisierung für Milchprodukte aller Länder würde das Welthandelsvolumen um 190% erhöht (bei Preissteigerun-

²⁸⁾ Die Kosten der Nahrungsmittelsubvention betragen 1975 2,3 Mrd. Rs. — das food-stamps-scheme kostete 1985 1,4 Mrd. Rs.

²⁹⁾ Vgl. W. Lachmann, Zur sozialpolitischen Abfederung marktwirtschaftlicher Instrumente in Entwicklungsländern, in: Orientierungen, (1987) 31.

³⁰⁾ Vgl. die ausführlichen Beispiele und Berechnungen im Weltentwicklungsbericht 1986, insb. Kap. 6, Agrarpolitik in den Industrieländern.

gen auf dem Weltmarkt von 67%). Beachtet man, daß das Dumping der Überschüsse durch subventionierte Preise oder Nahrungsmittelhilfe die Weltmärkte (und damit die Exporteinnahmen der Entwicklungsländer) destabilisiert, wird deutlich, daß die Industriestaaten bei der Liberalisierung Vorleistungen zu erbringen haben. Die Auswirkungen der Protektion dürfen nicht partiell (für den einheimischen Arbeitsmarkt des

Produkts allein), sondern müssen gesamtgesellschaftlich bewertet werden. Unser Protektionismus ist mit den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft nicht vereinbar und schadet den Entwicklungsländern in ihrem Entwicklungsprozeß³¹⁾. Es gehört zur Aufrichtigkeit deutscher Politik, nicht nur in den Entwicklungsländern eine Hinwendung zu marktwirtschaftlichen Regeln vorzuschlagen, sondern hier selber endlich einmal glaubwürdige Akzente zu setzen!

X. Eine Soziale Marktwirtschaft auf Weltebene ist gefordert.

Eine Soziale Marktwirtschaft müßte also auf Weltebene angestrebt werden. Beide Bereiche, der des Marktes und der des sozialen Ausgleichs, müssen dabei weltweit beachtet werden. Die Soziale Marktwirtschaft ist erst einmal eine Marktwirtschaft, d. h., die Preise müssen marktgerecht festgelegt werden; der Staat hat sich auf seine Aufgaben zu beschränken und darf nicht verzerrend in den Wirtschaftsprozeß eingreifen, was sowohl für die Entwicklungsländer als auch für die Industrieländer gelten muß. So muß verstärkt auf eine effektive internationale Wettbewerbsordnung gedrängt werden. Da solche globalen Lösungsvorschläge schwierig zu realisieren sind, wäre es schon ein erster Schritt, eine liberale Außenhandelspolitik anzustreben, um in Richtung eines stärkeren Wettbewerbs zu marschieren³²⁾.

Dazu müssen auch die nicht-tarifären Importbeschränkungen abgebaut werden. Den Entwicklungsländern ist die Möglichkeit einzuräumen, durch Handel ihre Devisen zu erwirtschaften, statt sie sich über Entwicklungshilfe zu erbetteln. Investitionsschutzabkommen — verbunden mit einem Kodex des guten Verhaltens seitens der transnationalen Konzerne — würden Privatinve-

stitutionen fördern und den internationalen Technologietransfer erleichtern.

In der Wirtschafts- und Sozialpolitik sollten marktkonforme Instrumente eingesetzt werden. Eine solide Finanz- und Geldpolitik ist gefordert, um die Monetarisierung der Wirtschaften in der Dritten Welt voranzutreiben, was durch hohe Inflationsraten behindert wird. In Bundesstaaten ist ein Finanzausgleich üblich, der die Regierungen der einzelnen Länder in die Lage versetzt, regionale Entwicklungsdefizite auszugleichen. Es müßte überlegt werden, wie die Entwicklungshilfe der Industrieländer sinnvoll im Rahmen eines internationalen Finanzausgleichs eingesetzt werden könnte, wobei auch sozialpolitische Auflagen möglich wären, und ob die Entwicklungshilfe nicht bei der Implementierung der sozialen Komponente im Rahmen einer internationalen Sozialen Marktwirtschaft eine helfende Funktion übernehmen kann, statt — wie bisher — teilweise als externe Strukturpolitik zu dienen. Ein Beispiel wäre die Förderung von Sozialversicherungssystemen in der Anfangsphase durch Mittel der Entwicklungshilfe, wodurch langfristig auch eine Reduzierung des Bevölkerungswachstums zu erwarten ist.

XI. Wie es zu machen wäre — Einige konkrete Maßnahmen

Den Industrieländern ist zu raten, erst einmal selbst einen marktwirtschaftlichen Ansatz konse-

quenter zu verfolgen: So müßten beispielsweise zunächst die GATT-Regeln eingehalten werden. Der Eintritt für eine Weltmarktwirtschaft wirkt unglaublich — und daher wohl so wenig überzeugend —, weil in Krisen auch die Industrieländer sofort zum Protektionismus greifen. Es muß wieder deutlich werden, daß eine Marktwirtschaft eben nicht ein Schönwetter-Konzept ist, sondern sich gerade in Krisen bewährt. Die deutsche Wirtschaftspolitik greift in Krisen jedoch immer wieder in den anderen Köcher; Monopole durch Fusionen, staatliche Eingriffe der Struktur- bewahrung usw. zeigen, daß selbst das Land der Sozialen Marktwirtschaft sich in der Praxis oft auf dirigistische Instrumente verläßt. Im Rahmen

³¹⁾ Der Protektionismus der Industrieländer ist daher eine Gefahr für einen reibungslosen Ablauf des Wachstumsprozesses und für eine zufriedenstellende Lösung des Schuldenproblems, vor dem viele Entwicklungsländer stehen (Weltentwicklungsbericht 1985, S. 44). Hemmend sind insbesondere Maßnahmen des modernen Protektionismus, die der nicht-tarifären Handelshemmnisse. Allein im Zeitraum 1980—1983 haben sich diese Handelshemmnisse in den USA verdoppelt und in der EG um 38% erhöht.

³²⁾ Zum Preissystem und der Aufgabe des Staates in Entwicklungsländern vgl. Weltentwicklungsbericht 1983, insb. Kap. 5 und 6, wo eine leistungsorientierte Preispolitik gefordert wird. Es ist bedenklich, wenn in der Bundesrepublik reine Exportkartelle nach § 61 GWB durch bloße Anmeldung wirksam werden.

eines Politik-Dialogs bei marktwirtschaftlichen Vorleistungen seitens der Industrieländer müßte den Entwicklungsländern gezeigt werden, daß die Marktwirtschaft auch bei ihnen dynamische Kräfte aktiviert³³). Kleine Schritte, in einem konsistenten Gesamtrahmen, sollten den Anfang bilden. Die Preise müssen dort, wo Verzerrungen auftreten, so gesetzt werden, „als ob es eine Marktwirtschaft gäbe“. Durch ihre falsche Wirtschaftspolitik haben sich die Entwicklungsländer teilweise in Krisen manövriert, aus denen sie nur herauskommen, wenn deren Ursachen abgebaut werden. Insbesondere in den folgenden Bereichen sind Korrekturen angebracht:

Mindestlohnpolitik: In vielen Entwicklungsländern gelten Mindestlohnvorschriften; der Mindestlohn liegt höher als das Wertgrenzprodukt vieler Arbeitnehmer; diese haben deshalb kaum Beschäftigungschancen. Der relativ hohe Lohn — bei gleichzeitiger Zinsverbilligung — führt zu einer kapitalintensiven Produktionsweise, die das Arbeitslosenproblem verschärft (und der Faktorausstattung des Landes nicht entspricht). Wegen der fehlenden Arbeitslosenversicherung müssen sich die Arbeitslosen selbständig im tertiären Bereich verdingen, so daß es zu einer hohen Quote versteckter Unterbeschäftigung kommt. Ein Abbau der Mindestlöhne kann die Beschäftigung Arbeitsloser wieder lohnend machen³⁴).

Agrarpolitik: Die Agrarpreise liegen im allgemeinen unterhalb des Weltmarktniveaus und der ökonomischen Produktionskosten. Die Bauern haben keinen Anreiz zur Marktproduktion, wodurch der fragile Subsistenzbereich wächst und das Entstehen monetärer Wirtschaftskreisläufe verhindert wird. Die Vernachlässigung des Agrarsektors ist wohl eines der stärksten Entwicklungshemmnisse; deshalb sind Preiserhöhungen und der Aufbau von Lagerkapazitäten und Vermarktungswegen unerläßlich für einen sich tragenden Entwicklungsprozeß. Die sozialen Probleme der Armen müssen durch andere Maßnahmen als durch niedrige Preise gelöst werden. Eine verstärkte Nahrungsmittelhilfe bringt zwar einen Transfergewinn —, unterminiert aber lang-

fristig die Wachstumschancen³⁵). Auch die defiziente Agrarverfassung behindert eine Entwicklung des ländlichen Raums³⁶). Die Verfügungsrechte der Bearbeiter des Bodens müssen verbessert werden, damit Investitionen für Pächter attraktiver werden.

Geldpolitik: Hohe Inflationsraten erschweren eine ökonomische Kalkulation: Industrielle Investitionen werden unsicher, Ersparnisse gehen in wertbeständige Anlagen. Auch der Aufbau einer effektiven Finanzordnung wird durch die Inflation behindert; nach wie vor sind die Kapitalmärkte in den Entwicklungsländern unterentwickelt, wofür auch eine Niedrigzinspolitik verantwortlich ist. Den Entwicklungsländern muß geraten werden, die Finanzintermediation zu fördern und das Eigenpotential an Ersparnissen auszuschöpfen, das wegen einer verfehlten interventionistischen Finanzmarktpolitik nicht mobilisiert bzw. produktiv verwendet werden kann³⁷). Der im Stilgedanken der Sozialen Marktwirtschaft geforderte stabile Geldwert würde Ersparnisse für die wirtschaftliche Entwicklung bereitstellen helfen.

Wechselkurspolitik und Devisenbewirtschaftung: Der überhöhte Wechselkurs der Währungen von Entwicklungsländern behindert deren Exporte

³³) Wichtig ist vor allem die Überzeugungsarbeit. Es müßten Programme entworfen werden, die das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft der eigenen Bevölkerung — insbesondere den Politikern, die es oft gar nicht verstanden haben — und auch den Eliten der Entwicklungsländern näherbringen.

³⁴) Auch beim Aufbau einer Arbeitslosenversicherung sollten die Industrieländer den Entwicklungsländern im Rahmen einer internationalen Sozialen Marktwirtschaft helfen. Komplementäre sozialpolitische Maßnahmen müßten ergriffen werden.

³⁵) Gelegentlich wird argumentiert, daß die Nahrungsmittelhilfe bei vorgegebener EG-Agrar(überschuß)politik eine verlustenkende Strategie sei. Das mag kurzfristig stimmen. Es muß jedoch überprüft werden, ob die Wachstumsverluste der Entwicklungsländer den Transfergewinn nicht überkompensieren, zumal die Entwicklungsländer nicht in der Lage sind, die Gegenmittel des Transfers optimal einzusetzen. Nahrungsmittelhilfe gilt allgemein als doppelt gebundene Hilfe und damit als inferior. Das Geldäquivalent der Nahrungsmittelhilfe ist kleiner als 1 und damit inferior gegenüber einem monetären Transfer.

³⁶) Vgl. die detaillierten Ausführungen in: W. Lachmann, Möglichkeiten des Aufbaus einer eigenständigen Ernährungsbasis in den Ländern der Dritten Welt, in: Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Antrittsvorlesungen, Bd. 1, Mainz 1986, S. 47—89.

³⁷) Durch ein wirksames Finanzsystem ist es möglich, daß viele kleine Sparer die Mittel für größere Projekte zusammenlegen (Losgrößentransformation). Der Finanzintermediär kann durch Investition in mehrere Projekte den Totalverlust reduzieren (Risiko-Transformation: You should never carry all eggs in one basket). Jedenfalls ist es möglich, die Ersparnisse in einer Region, wo Investitionen nicht so produktiv sind, dahin zu lenken, wo die gesellschaftliche Produktion am höchsten ist (Lokale Transformation). Diese drei Funktionen werden auch zur Anlageumwandlungsfunktion zusammengefaßt. Vgl. H.-G. Geis, Die Rolle der finanziellen Infrastruktur bei der Kapitalbildung. Einige Ergänzungen, in: H. Priebe (Hrsg.), Eigenfinanzierung der Entwicklung, Berlin 1975, S. 69—78.

und fördert die Importe³⁸⁾; über die chronischen „Zahlungsbilanzdefizite“ dürfte man sich eigentlich nicht wundern. Die deshalb notwendige strenge Devisenbewirtschaftung schreckt zusätzlich potentielle ausländische Investoren ab, so daß das wirtschaftspolitische Ziel eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts kaum erreicht werden kann. Die wirtschaftliche Unsicherheit führt zusätzlich zur Kapitalflucht: Einige Entwicklungsländer sollen mehr Fluchtkapital im Ausland haben, als deren staatliche Verschuldung ausmacht. Der hohe Zollschatz läßt ferner marode Firmen weiter existieren. Jungfer³⁹⁾ hat in einer empirischen Studie gezeigt, daß Entwicklungsländer mit Devisenbewirtschaftung (aufgrund überhöhter Wechselkurse) erheblich niedrigere Wachstumsraten aufweisen als Länder

ohne Devisenbewirtschaftung. Dabei unterscheiden sich die Investitionsquoten nur unwesentlich; beim marginalen Kapitalkoeffizienten konnten hingegen erhebliche Unterschiede festgestellt werden. Jungfer schließt daraus, daß die Länder mit strenger Devisenbewirtschaftung für ihre Entwicklung mehr Kapital benötigen als solche mit einer marktkonformerer Politik. So ist es verständlich und auch angebracht, daß der internationale Währungsfonds bei seinen Konditionen im Rahmen der Vergabe von Kreditfazilitäten immer wieder einen Abbau der überbewerteten Wechselkurse fordert. Marktkonforme Wechselkurse helfen nicht nur beim Abbau des Verschuldungsproblems, sondern erleichtern ein wirtschaftliches Wachstum und helfen dadurch, die Not in der Dritten Welt zu lindern.

XII Fazit: Der Marktwirtschaft eine Chance!

Nach mehr als drei Jahrzehnten „Entwicklungsplanung“ und dem Versagen der verschiedenen dirigistischen und planwirtschaftlichen Instrumentarien sollte der marktwirtschaftlichen Lösung eine Chance gegeben werden; die Not in den Entwicklungsländern ist zu groß, als daß man es nicht mit marktwirtschaftlichen Elementen versuchen sollte. Immerhin hat sich das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft — trotz aller Beschränkung in der praktischen Wirtschaftspolitik — in der Bundesrepublik als robust erwiesen. Unter einer Sozialen Marktwirtschaft ist jedoch keine Laissez-faire-Ökonomie des Frühkapitalismus zu verstehen, sondern eine Wirtschaftsordnung, die leistungsorientierte Anreize setzt und den Schwachen in Würde am wirt-

schaftlichen Erfolg partizipieren läßt. Bedenkt man, daß ein großer Teil der Führungskräfte nach dem Krieg meinte, daß ein kriegszerstörtes Land sich nur mit Hilfe einer sozialistischen Planung erholen könne, muß das Wagnis Ludwig Erhards bewundert werden, auf marktwirtschaftliche Kräfte zu vertrauen. Einen ähnlichen Mut müßten auch die Politiker in den Entwicklungsländern zeigen.

Der Markt ist weder hinreichend noch notwendig für die Überwindung der Not in der Dritten Welt — aber ohne ihn wird ihre Überwindung kaum möglich sein⁴⁰⁾. Erfolgreich ist das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft nur, wenn es in beiden Komponenten, der marktwirtschaftlichen und der sozialen, ganz durchgeführt wird. Die Industrieländer haben eine moralische Verpflichtung, bei der Überwindung der Not mitzuhelfen. Statt mehr Entwicklungshilfe sind größere Handelserleichterungen gefordert; ihre Hilfe sollten sie subsidiär leisten, d. h., erst einmal sind die Entwicklungsländer und ihre Eliten dazu aufgefordert, ihren Beitrag (Abbau von Preisverzerrungen, Bodenreform usw.) zu leisten. Die Bundesregierung sollte den Mut aufbringen, sich weltweit verstärkt für Elemente der Sozialen Marktwirtschaft einzusetzen. Es ist das dem Menschen gemäße wirtschaftliche Konzept.

³⁸⁾ Überhöhte Wechselkurse wirken wie eine Subvention der Einfuhr bzw. wie ein Zoll auf die Ausfuhr. Bei fixen Wechselkursen kommt es zu einem Nachfrageüberschuß nach ausländischen Währungen, der — da Marktanpassungen nicht vorgenommen werden — durch eine Rationierung kontrolliert werden muß. Deshalb kommt es zu Überfraktierungen der Einfuhr und zu Unterfraktierungen der Exporte sowie zu überhöhten Devisenanforderungen der Antragsteller (um Kürzungen vorzubeugen). Die Bürokratie ist zu einer effektiven Zuteilung der Devisen nach gesamtgesellschaftlichen Gesichtspunkten nicht in der Lage. Die Währungsbürokratie ist ebenfalls Pressionen verschiedener politischer Lobbies ausgeliefert, woraus Willkür und Korruption folgen. Gegen Fehlentwicklungen gibt es nun keinen Sanktionsmechanismus mehr.

³⁹⁾ Vgl. J. Jungfer, Die Hemmung des Wirtschaftswachstums in Entwicklungsländern durch Devisenbewirtschaftung, in: ORDO, 37 (1986), S. 235—237.

⁴⁰⁾ Peter Timmer sagte einmal: „Getting prices right is not the end of development, but getting them wrong is!“

Militante Konflikte in der Dritten Welt

Dimensionen — Ursachen — Perspektiven

Würde man anhand der Medienberichterstattung der letzten Jahre über die Dritte Welt eine „Hitliste“ der Probleme dieser Region erstellen, so würden zweifellos die inner- und zwischenstaatlichen gewaltsamen Konfliktaustragungen den ersten Rang einnehmen. Die Probleme des Massenelends, der Verschuldung, der Bevölkerungsexplosion und Menschenrechtsverletzungen würden dagegen jedoch weit hinten rangieren. Dieses Phänomen hat sicherlich mit der Neigung zum „Katastrophen-Journalismus“ zu tun; größtenteils entspricht es jedoch der Wirklichkeit.

Allerdings würde die Rangordnung anders aussehen, wollte man die Probleme in Hinblick auf die Quantität der vorhandenen Informationen und Publikationen ordnen. Die Entwicklungsforschung ist angesichts des inzwischen um sich greifenden Unbehagens darüber, daß „die überkommenen inhaltlichen Leitlinien... allenthalben in eine Sackgasse geführt“ hätten¹⁾, bei ihrem inzwischen auf der Tagesordnung stehenden Versuch der Bestandsaufnahme²⁾ oder bei der Suche nach Neuorientierung³⁾ in der „glücklichen“ Lage, auf einen Fundus an Material und Erkenntnissen zurückzugreifen, der sich seit drei Jahrzehnten angehäuft hat und inzwischen nur noch für Entwicklungspolitologen, -ökonomien und -soziologen bedingt überschaubar ist. Die Informationen hinsichtlich der Dimensionen und Ursachen der gewaltsamen Konflikte in der Dritten Welt bilden hingegen einen ‚weißen Fleck‘ auf der Karte der sozialwissenschaftlichen Forschungslandschaft⁴⁾. Trotz der bis heute regi-

strierten 160 Kriege seit 1945⁵⁾ gibt es kaum Ansätze, die in der Lage wären, die Entwicklung von kleineren wie größeren Konflikten bis hin zu gewaltsamen Auseinandersetzungen hinreichend zu beschreiben oder gar zu erklären. Die Erforschung der Kriegsursachen fristet eine kümmerliche Existenz — allerdings nicht nur hierzulande, sondern weltweit —, wie selbstkritisch im Einladungsschreiben zum XII. wissenschaftlichen Kolloquium der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung über „Kriege in der Dritten Welt“ im Oktober 1984 vermerkt wurde.

Auch die friedens- und sicherheitspolitische Diskussion der achtziger Jahre hat — einerseits vielleicht wegen ihrer deutschland- bzw. eurozentrischen Beschränkung auf Parolen wie „Kampf dem Atomtod“, „Kampf der NATO-Nachrüstung“ und „Kampf dem ‚Krieg der Sterne‘ (SDI)“ und andererseits wegen der Herausstellung des Umstands, daß Europa dank der NATO und ihrer Strategie der Abschreckung die längste Friedensperiode ihrer Geschichte erlebt — kaum neue Initiativen hervorgerufen. Vielmehr hat die Friedensbewegung mit ihrem „Atomwaffen-Pazifismus“ und der Angst vor einem Krieg in Europa die Tatsache verschleiert, daß „das zentrale Ziel aller Friedensbewegungen die Verhinderung jeglichen Krieges sein muß, nicht eines spezifisch europäischen, mitteleuropäischen oder atomaren Krieges innerhalb eines konventionellen Ost-West-Konfliktes“, wie ein kritischer Beobachter zu Recht vermerkt hat⁶⁾. So betrachtet, verwundert es kaum, daß, wenn die Aufmerksamkeit auf die Kriege in der Dritten Welt gerichtet wurde, dies eher aus eurozentrischen Motiven denn aus Fürsorge für die Betroffenen in der Dritten Welt geschah; nämlich aus der Sorge, die Konflikte könnten zu einer „Neuaufgabe“ der Juli-Krise 1914 und zum „Sarajewo-Effekt“ führen⁷⁾. Sol-

1) D. Senghaas, Die Entwicklungsproblematik. Überlegungen zum Stand der Diskussion, in diesem Heft, S. 3.

2) Stellvertretend hierfür siehe P. J. Optiz (Hrsg.), Die Dritte Welt in der Krise. Grundprobleme der Entwicklungspolitik, München 1985. Einen Überblick gibt M. A. Ferdowski, Dritte-Welt-Probleme und Entwicklungspolitik. Ein Literaturbericht, in: Zeitschrift für Politik, (1986) 4, S. 413—425.

3) Eine Literaturübersicht hierzu gibt M. A. Ferdowski, Entwicklungspolitik — Auf der Suche nach Neuorientierung, in: Das Parlament vom 10. I. 1987, S. 15.

4) Vgl. V. Matthies, Kriege in der Dritten Welt. Zur Entwicklung und zum Stand der Forschung, in: F. Nuscheler (Hrsg.), Dritte-Welt-Forschung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderband Nr. 16, Opladen 1985, S. 362.

5) Siehe die Kriegsliste bis 1985 bei U. Borschardt/G. Kaouras/A. Malanowski/U. Niebling, in: Vereinte Nationen, (1986) 2, S. 69—74.

6) E. Jahn, Aussichten und Sackgassen der neuen Friedensbewegung, in: U. Albrecht/J. Galtung/M. Gumbert/R. Stuckenbrock (Hrsg.), Stationierung — und was dann? Friedensbewegung gegen Apokalypse, Berlin 1983, S. 101.

7) Näheres zum „Sarajewo-Effekt“ bei H. Afheldt, Atomkrieg. Das Verhängnis einer Politik mit militärischen Mitteln, München 1984, S. 36ff.; sowie D. Frei,

che Befürchtungen kommen in den Ausführungen des ehemaligen Verteidigungsministers Hans Apel zum Ausdruck, der folgendes zu bedenken gab: „Konnten wir in den vergangenen Jahrzehnten mit Gelassenheit oder moralischer Empörung diesen Kriegen... zusehen, ... so müssen wir zunehmend befürchten, daß der Funke des Krieges nach Europa überspringt... Konflikte scheinen weniger als früher auf Regionen begrenzt zu sein. Sie bergen die Gefahr in sich, über lebenswichtige Interessen der Supermächte zur Konfrontation... zu führen“⁸⁾.

Sieht man ab von den ersten Ansätzen eines Versuchs, durch eine „Kriegsbuchhaltung“ die Kriege seit dem Zweiten Weltkrieg für die wissenschaftliche Beschäftigung operationalisierbar

zu machen⁹⁾, so entsteht der Eindruck, daß die Sicht der Welt immer noch geprägt ist von dem Weltverständnis eines deutschen Bürgers, wie es Goethe 1808 im Faust beschrieben hat:

„... wenn hinten, weit in der Türkei
Die Völker aufeinander schlagen.
Man steht am Fenster, trinkt sein Gläschen aus
Und sieht den Fluß hinab die bunten Schiffe gleiten;
Dann kehrt man abends froh nach Haus
Und segnet Fried und Friedenszeiten“¹⁰⁾.

Diese Haltung scheint sich trotz des „epidemischen Ausmaßes“, das die Kriege seit dem Zweiten Weltkrieg angenommen haben, nicht verändert zu haben.

I. Die Dimensionen der Kriege seit 1945

Zweifelloos ist das größte Problem bei der Vermittlung eines relativ zuverlässigen Bildes über die Zahl und Art der gewaltsamen Konfliktausprägungen seit dem Zweiten Weltkrieg die Tatsache, daß die bislang vorliegenden Untersuchungen¹¹⁾ im Hinblick auf die Untersuchungszeiträume differieren (s. Tabelle 1). Aber auch hinsichtlich der ihnen zugrunde liegenden quantitativen und qualitativen Merkmale (wie etwa die Zahl der Opfer, die Art und der Charakter der Gruppen, die Intensität und die Dauer der Auseinandersetzungen u. s. w.) und der Definition

dessen, was als Krieg zu bezeichnen ist, bestehen erhebliche Differenzen.

Als relativ zuverlässig hat sich inzwischen eine Auflistung der bisher geführten Kriege durch den ungarischen Sozialwissenschaftler István Kende erwiesen; sie hat sich seit ihrer Publikation 1982¹²⁾ als solide Grundlage für weiterführende

Der ungewollte Atomkrieg. Eine Risiko-Analyse, München 1983, S. 19ff.; ferner M. Howard, *The Causes of Wars*, Cambridge 1983.

⁸⁾ H. Apel, *Dritte-Welt-Konflikte und europäische Sicherheit*, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Vierteljahresberichte*, (1984) 95, S. 7.

⁹⁾ Siehe K. J. Gantzel/J. Meyer-Stammer (Hrsg.), *Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1984. Daten und erste Analysen*, München 1986.

¹⁰⁾ Faust. Eine Tragödie. Erster Teil, München 1977, S. 30.

¹¹⁾ Vgl. M. Mendler/W. Scheler-Rohmeis, *Kriegsursachenforschung als empirische Sozialwissenschaft*, in: *Politische Vierteljahresschrift-Literatur*, (1986) 1, S. 12ff.; sowie D. Ruloff, *Wie Kriege beginnen*, München 1985.

¹²⁾ I. Kende, *Kriege nach 1945. Eine empirische Untersuchung. Militärpolitik Dokumentation*, Heft 27, Frankfurt a. M. 1982.

Tabelle 1: Häufigkeit von Kriegen *)

Autor	Untersuchungszeitraum	Zahl der Kriege
1. Sorokin (1959)	1100 bis 1925	862
2. Wright (1965)	1480 bis 1941	278
3. Richardson (1960)	1820 bis 1949	317
4. Butterworth/Scranton (1976)	1945 bis 1974	310
5. Kende (1978)	1945 bis 1976	120
6. Kende/Gantzel/Fabig (1982)	1945 bis 1982	148
7. Small/Singer (1982)	1816 bis 1980	224
8. Gantzel/Meyer-Stammer (1986)	1945 bis 1984	159

*) Zusammengestellt aus M. Mendler u. a. (Anm. 11), S. 13, und eigenen Ergänzungen; R. L. Butterworth/M. E. Scranton, *Managing Interest Conflict 1945—1974, Data with Synopses*, Pittsburgh 1976; K. J. Gantzel/J. Meyer-Stammer (Hrsg.) (Anm. 9).

empirische Arbeiten gut geeignet. Diese Auflistung wurde inzwischen durch die „Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung“ an der Universität Hamburg fortgeführt und in einigen Punkten modifiziert¹³⁾. Sie basiert auf der Definition des Krieges als bewaffneten Massenkrieg, der folgende Merkmale aufweist:

a) Zwei oder mehr bewaffnete Streitkräfte sind an den Kämpfen beteiligt, wobei es sich mindestens in einem Fall um eine reguläre Armee oder anderweitige Regierungstruppen handelt.

b) Das Vorgehen beider Teilnehmer entfaltet sich in zentral gelenkter, organisierter Form, auch wenn dies nicht mehr bedeutet als organisierte bewaffnete Verteidigung oder strategisch planmäßige Überfälle (Guerillaoperationen, Partisanenkrieg).

c) Die bewaffnete Auseinandersetzung besteht nicht aus spontanen, sporadischen Zusammenstößen. Beide Teilnehmer arbeiten nach einer planmäßigen, systematischen Strategie, unabhängig davon, ob der Krieg auf dem Gebiet eines einzigen Landes oder auf dem mehrerer Länder, ob er kürzer oder länger geführt wird¹⁴⁾.

Zweifellos hat diese Definition gegenüber der eher enggefaßten völkerrechtlichen Definition des Krieges als „denjenigen Zustand der Beziehungen zwischen zwei Staaten — oder zwischen zwei Staatengruppen oder zwischen einem Staat und einer Staatengruppe —, unter dem die Geltung des normalen Völkerrechts — des sogenannten allgemeinen Friedensrechts — zwischen ihnen suspendiert ist“¹⁵⁾ den Vorteil, daß ihre Offenheit es ermöglicht, Phänomene wie innerstaatliche Kriege oder Autonomiebestrebungen zu erfassen. Allerdings ermöglicht es die Beschränkung auf organisierte bewaffnete Auseinandersetzungen nicht, beispielsweise die internen Elitekonflikte in Form von Staatsstreichversuchen zu erfassen, von denen es bislang 350 — davon 159 erfolgreiche — gegeben hat¹⁶⁾.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die auf der Grundlage dieser Definition bislang „registrierten“ 160 Kriege, aufgelistet in vier Kriegstypen¹⁷⁾. In der Tabelle wird eine regionale Auftei-

lung (Europa/Dritte Welt) vorgenommen und die Unterscheidung getroffen, ob Interventionen mit oder ohne ausländische Beteiligung erfolgt sind.

Sowohl hinsichtlich der Typenbildung als auch der Zuordnung von ausländischen Interventionen weist die Liste jedoch die Symptome einiger „Kinderkrankheiten“ auf, die noch zu therapieren wären. So ist es zum Beispiel unmöglich, den internationalen Terrorismus zu erfassen oder das neue Phänomen der „Geiselnahme“ als „Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln“ bzw. „mit Einmischung anderer Mittel“ (Clausewitz) aufzuzeigen. Noch problematischer erscheint die Zuordnung von Sezessionskriegen zu „innerstaatlichen“ Kriegen, da vor allem ethnische Konflikte aus völkerrechtlicher Perspektive zwar interne Kriege, aus ethnischer Sicht aber externe Kriege sein können, wie G. Braun zu Recht feststellt¹⁸⁾. Ein verzerrtes Bild der Realität gibt aber insbesondere das Merkmal der „ausländischen Intervention“, da hier nur die unmittelbare Teilnahme an den Kämpfen als eine solche verstanden wird, nicht jedoch Waffenlieferungen, subtilere Interventionsformen wie „Counterinsurgency“ oder „Low-Intensity Warfare“¹⁹⁾. Auch indirekte Formen der Intervention wie der Einsatz personeller²⁰⁾ oder tele-kommunikativer Instrumentarien, z. B. Rundfunksender, von denen Henry Kissinger meinte, sie könnten „in den Beziehungen zu vielen innenpolitisch nicht besonders stabilen Ländern eine wirksamere Form des Druckes sein als ein Geschwader strategischer Bomber vom Typ B 52“²¹⁾, werden nicht erfaßt.

Trotz dieser Schwächen, über die sich die Autoren selbst im klaren sind, war und ist es das Verdienst der Auflistung der Kriege, die Dimensionen der Kriege zum ersten Mal einer breiteren Öffentlichkeit bewußt gemacht und zur weiteren Beschäftigung mit diesen Problemen angeregt zu haben.

Es würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen, wenn man hier über die Daten in Tabelle 2 hinaus noch weitere statistische Auswertungen hinsichtlich der Charaktereigenschaften und Merk-

¹³⁾ Siehe K. J. Gantzel/J. Meyer-Stammer (Hrsg.) (Anm. 9), S. 151—155.

¹⁴⁾ I. Kende (Anm. 12), S. 5f.

¹⁵⁾ Zu dieser Definition und einem Dutzend weiterer Definitionen des Krieges seit der Antike siehe F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, II. Band: Kriegsrecht, München 1962, S. 2ff.

¹⁶⁾ Siehe hierzu M. F. Baeza, Militärregime, in: D. Nohlen (Hrsg.), Lexikon Dritte Welt, Hamburg 1984, S. 401.

¹⁷⁾ In der ursprünglichen Liste von Kende war der Kriegstyp D ein Bestandteil der „Anti-Regime-Kriege“.

¹⁸⁾ G. Braun, Kriege und Konflikte in der Dritten Welt, in: D. Oberndörfer/Th. Hanf (Hrsg.), Entwicklungspolitik, Stuttgart 1986, S. 56.

¹⁹⁾ Einen Überblick vermittelt J. Hippler, Kriege im Frieden, Köln 1986, sowie die Serie „Du sollst dich nicht erwischen lassen“ über die geheimen Operationen der amerikanischen Präsidenten seit dem Zweiten Weltkrieg, in: Der Spiegel, (1986) 51/52 und (1987) 2/3.

²⁰⁾ Beispielhaft hierfür das Tagebuch von General R. E. Huyser, Putschen Sie, Herr General! Wie Washington den Iran retten wollte, Hamburg 1986.

²¹⁾ H. Kissinger, Amerikanische Außenpolitik, Wien 1969, S. 82.

Tabelle 2: Militante Konflikte seit 1945 *

Dekade	Anzahl der Staaten	Kriege insgesamt	Anti-Regime-Kriege (Kriegstyp A)						Innerstaatliche Religions-, Sezessions- und Stammeskriege (Kriegstyp B)						Zwischenstaatliche Kriege, Grenzkriege (Kriegstyp C)						Entkolonisationungskriege (Kriegstyp D)						Insgesamt (+) = Mehrfachnennungen
			A1*)			A2**)			B1*)			B2**)			C1*)			C2**)			D1*)			D2**)			
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
1945—54	78	32	3	1	0	2	2	9	0	0	0	0	0	5	1	0	1	0	0	5	3	0	0	0	0	6	38 (+ 6)
1955—64	128	49	5	3	1	1	0	15	3	2	2	2	0	6	1	1	1	0	0	9	1	0	2	0	1	8	64 (+14)
1965—74	150	36	2	3	4	0	0	9	0	0	2	1	0	11	1	1	0	0	0	8	1	1	0	0	0	1	45 (+ 9)
1975—85	172	43	2	10	3	0	0	13	1	2	1	0	0	10	0	6	2	0	0	9	0	1	0	0	0	0	60 (+17)
Gesamt	—	160	12	17	8	3	2	46	4	4	5	3	0	32	3	8	4	0	0	31	5	2	2	0	1	15	207 (+46)

Legende:

*) Mit ausländischer Beteiligung:

- (1) Industriestaaten
- (2) Dritte-Welt-Staaten
- (3) Industrie- und Dritte-Welt-Staaten gemeinsam
- (4) In Europa

***) Ohne ausländische Beteiligung

- (5) In Europa
- (6) In der Dritten Welt

* Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Liste von U. Borschartd u. a. (Anm. 5).

male der Kriege vornehmen wollte²²⁾. Gleichwohl soll auf einige der markantesten Aspekte der Kriege hingewiesen werden. Die bisherige „Kriegsbuchhaltung“ offenbart, daß

1. seit dem Zweiten Weltkrieg die Welt nur einige wenige Tage ohne Kriege war, nämlich 26 Tage im September 1945;

2. neben den sehr „publizitätsträchtigen“ Kriegen im Libanon, in Afghanistan und am Golf, und dies am Ende des „Jahres des Friedens“, noch weitere 27 „vergessene“ Kriege fort dauern, wie zum Beispiel in Eritrea (seit 1961), im Tschad (seit 1966), auf den Philippinen (seit 1970), in Nordirland (seit 1969) und in Kambodscha (seit 1978);

3. diese Kriege, je nach Berechnung, bislang zwischen 25 bis 35 Millionen Tote gefordert haben, was in einem Vergleich zu den Verlusten des Ersten und Zweiten Weltkrieges von insgesamt 12 bzw. 56 Millionen Toten die These rechtfertigt,

²²⁾ Für eine gründliche und umfassende Auswertung siehe K. J. Gantzel/J. Meyer-Stammer (Hrsg.) (Anm. 9), S. 61—143, auf der auch die folgenden Angaben weitgehend basieren.

daß der viel befürchtete Dritte Weltkrieg in Form von Dritte-Welt-Kriegen bereits begonnen hat;

4. von den gegenwärtig 172 Staaten der Weltgemeinschaft 54% mindestens einmal Krieg geführt haben, mit insgesamt 335 Kriegsbeteiligungen; an 80 dieser Auseinandersetzungen waren jeweils dritte Staaten beteiligt;

5. Südasien und Südostasien, Schwarzafrika und der Vordere und Mittlere Orient regional am meisten betroffen waren;

6. 90 der bis Dezember 1984 beendeten Kriege durch einen militärischen Erfolg, hingegen nur 39 durch erfolgreiche Verhandlungen beendet wurden²³⁾;

7. bei nur einem knappen Viertel aller Kriege die Initiatoren gewinnen konnten und nur bei einem

²³⁾ Zu den Problemen einer friedlichen Verhandlungslösung, insbesondere durch die Vereinten Nationen, bei den Konflikten in Palästina, Namibia, Afghanistan und Kambodscha siehe M. A. Ferdowsi/P. J. Opitz (Hrsg.), Die UN-friedenssichernde Rolle und die Kriege in der Dritten Welt (in Vorbereitung).

knappen Drittel ein militärisches Unentschieden erreicht wurde;

8. die Zahl der jährlich geführten Kriege kontinuierlich zunimmt: 1945: 3; 1955: 15; 1965: 24; 1975: 21; 1985: 33;

9. die Zahl der nicht klar zu identifizierenden Kriege überproportional gestiegen ist, wie aus Tabelle 2 zu ersehen ist. Zweifelsohne ist dies ein Indiz dafür, daß neben methodischen Problemen bei der Zuordnung auch eine zunehmende „Verquickung“ von Konflikten zu beobachten ist;

10. schließlich der Schauplatz fast aller Kriege — 151 von 160 — die Dritte Welt ist, dabei drei Viertel (140) der Fallbeobachtungen reine Dritte-Welt-Kriege sind, seien es nun Bürgerkriege oder

Kriege in Form von Interventionen in anderen Staaten (31 Fälle).

Insbesondere die Neigung der Dritte-Welt-Länder, auch ohne Mitwirkung oder Beteiligung der Industriestaaten ihre Konflikte untereinander auszutragen, wird sicherlich bei der Suche nach den Ursachen der Kriegshäufigkeiten zum Umdenken führen müssen; wenngleich die Verabsolutierung der These, daß „die Dritte Welt... mit sich selbst im Krieg“ liege, während „die Industriegesellschaften der Hort des Friedens seien, falsch ist“²⁴⁾. Eine offene und direkte Beteiligung von Industriestaaten — allein oder mit Hilfe anderer Dritte-Welt-Staaten — erfolgte immerhin in 57 Fällen, einschließlich der Entkolonisierungskriege.

II. Ursachen der Kriege in der Dritten Welt — Versuch einer Bestandsaufnahme

Da es, wie bereits angedeutet wurde, bislang kaum systematische Erkenntnisse über die „objektiven“ Ursachen und die „subjektiven“ Gründe gibt, die schlüssig offenlegen, warum Staaten bzw. Gruppen in Staaten ihre Konflikte gewaltsam austragen — sieht man ab von Thesen über die „Aggressivitäts-Determiniertheit“ der Menschen oder „die Torheit der Regierenden“, wie Barbara Tuchman ihr Buch betitelt hat²⁵⁾ —, bedarf es keines besonderen Hinweises darauf, daß die Forschung heute noch weit davon entfernt ist, eine überzeugende Theorie der Ursachen aller Kriege und Kriegstypen zu geben oder zumindest Gesetzmäßigkeiten festzustellen. Daher kann bezweifelt werden, ob dies angesichts der Singularität und Vielfalt der Kriege überhaupt jemals möglich sein wird. Der Versuch der Kriegsursachen-Erforschung bzw. -Erklärung wirft deshalb zunächst mehr Fragen auf als er Antworten gibt²⁶⁾.

Schon bei dem Versuch einer systematisch-methodischen Unterscheidung der Konfliktursachen in „endogene“ oder „exogene“ erweist sich, daß bei näherer Betrachtung die scheinbar endogenen Ursachen wie soziale, politische, kulturelle und

ökonomische Faktoren in der Regel exogen verursacht worden sind. Vor dem Versuch der „Ursachen-Beschreibung“ sollen jeweils in Form einer „Negativ-Auslese“ auch jene Erklärungsmuster kurz skizziert werden, die — trotz ihrer Publizität und Popularität — kaum oder nur bedingt zur „Horizontenerweiterung“ beigetragen haben.

1. Dritte-Welt-Kriege — die „Süddimension des Ost-West-Konfliktes“?

Die These, daß Kriege in der Dritten Welt die Süddimension des Ost-West-Konfliktes sind, wird inzwischen in einer kaum überschaubaren Fülle von „Strategie-Studien“ vertreten. Doch die dabei gewonnenen Erkenntnisse sind infolge der Orientierung an kurzfristigem „Krisenmanagement“ bzw. an den Konsequenzen der Konflikte für die internationale oder nationale Sicherheit wenig aufschlußreich für die Erforschung der Ursachen der Konflikte. Dies insbesondere deshalb, weil bei diesem Ansatz zwangsläufig die Interessen und Hintergründe der Kriege in der Regel nicht systematisch in die Untersuchung einbezogen werden²⁷⁾. Die Kriege werden im Kontext des Ost-West-Konfliktes gesehen, nämlich als „Ventile“ für den globalen Konkurrenzkampf

²⁴⁾ Zu diesen und weiteren Bewertungen des statistischen Materials siehe u. a. D. Senghaas, Militärische Konflikte in der Dritten Welt, in: U. Menzel/D. Senghaas, Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme, Frankfurt a. M. 1986, S. 240—252.

²⁵⁾ B. Tuchman, Die Torheit der Regierenden. Von Troja bis Vietnam, Frankfurt a. M. 1984.

²⁶⁾ Dieser Teil basiert auf den Vorarbeiten für ein DFG-gefördertes Forschungsprojekt über die „Determinanten des iranisch-irakischen Krieges“, an dem diese Fragen nach den Ursachen getestet werden sollen.

²⁷⁾ Beispielhaft hierzu siehe einige Beiträge der 22. Jahrestagung des IISS im September 1980 in Stresa/Italien. Vgl. dazu Ch. Bertram (Hrsg.), Dritt-Welt-Konflikte und internationale Sicherheit, Bonn 1981; ferner die sogenannte „Direktoren-Studie“ von K. Kaiser/W. Lord/Th. de Montbrial/D. Watt, Die Sicherheit des Westens. Neue Dimensionen und Aufgaben, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn 1981.

der beiden Supermächte. Nach dieser These²⁸⁾ sind die Kriege in der Dritten Welt nur „Stellvertreterkriege“ der Supermächte, die aus strategischen Überlegungen heraus jede direkte Konfrontation vermeiden wollen. Sicherlich ist diese Sicht auf die Bemühungen der Supermächte zu Beginn der siebziger Jahre zurückzuführen²⁹⁾, durch den Aufbau von „regionalen Vormächten“ Spannungen verringern zu wollen, um nicht in regionale Krisen hineingezogen zu werden. Der Mangel dieser Interpretation liegt zweifellos in der Verabsolutierung des internationalen Faktors, was dazu führt, daß lokale und regionale Konfliktpotentiale und die Eigendynamik von Konflikten aus dem Blickfeld geraten. Gerade weil die wenigsten Kriege durch die Supermächte direkt entfacht worden sind, bleiben bei diesem Ansatz die Herrschaftsinteressen der nachkolonialen Eliten völlig unbeachtet³⁰⁾.

Wenn auch konzediert werden muß, daß bei einer sich zuspitzenden internationalen Lage bzw. bei einem verschärften weltpolitischen Konflikt zwischen den beiden Supermächten eine „Internationalisierung solcher Konflikte weit über die Bedeutung ihres Anlasses hinaus“ zu befürchten wäre³¹⁾ — vielleicht weil eine Großmacht es sich nicht leisten kann, irgendwo desinteressiert zu sein, wie Otto von Bismarck einmal formuliert hatte —, so scheint es dennoch verfehlt, durch eine zu kausale sicherheitspolitische Betrachtung die Dritte Welt als reines Objekt der Interessen der Supermächte anzusehen und ihr allenfalls eine Sekundärfunktion im Ost-West-Konflikt zuzuweisen. Sicherlich gibt es eine Reihe von Staaten, die sich aktiv in den Ost-West-Konflikt einordnen, weil sie auf die Hilfe der Supermächte gegen interne oder externe Kontrahenten angewiesen sind. Doch gibt es auch eine nicht minder große Zahl von Staaten, für die der Ost-West-Konflikt eher eine Quelle des Ärgernisses darstellt, da sie ohne Einschaltung der Supermächte ihre Region dominieren würden³²⁾.

²⁸⁾ Obgleich die Beiträge des Bandes diesem Eindruck eher entgegenwirken, siehe hierzu R. Hamann (Hrsg.), Die „Süddimension“ des Ost-West-Konfliktes. Das Engagement der Supermächte in Krisen und Kriegen der Dritten Welt, Baden-Baden 1986.

²⁹⁾ Beispielsweise durch die „Nixon-Doktrin“ zu Beginn der siebziger Jahre. Siehe E.-O. Czempiel/C.-Ch. Schweitzer, Weltpolitik der USA nach 1945. Einführung und Dokumente, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 210, Bonn 1984, S. 338 (D 54)

³⁰⁾ Siehe hierzu u. a. H. Elsenhans, Nord-Süd-Beziehungen. Geschichte-Politik-Wirtschaft, Stuttgart 1984, S. 121 ff.

³¹⁾ D. Senghaas (Anm. 24), S. 247.

³²⁾ Siehe hierzu J. Betz/V. Matthies, Der Ost-West-Konflikt als sicherheitspolitische Herausforderung für die Dritte Welt, in: L. Brock/B. Meyer (Hrsg.), Die

Diese aus europäischer Sicht sicherlich verständliche Überbewertung des Ost-West-Konfliktes verkennt, daß für Staaten der Dritten Welt dieser Konflikt bestenfalls einen gewissen Handlungsspielraum einräumt, der genutzt wird, um die Supermächte für die eigenen Zwecke gegeneinander „auszuspielen“, was durch eine große Anzahl von „Bäumchen-wechsele-Dich“-Spielen der Staaten der Dritten Welt hinlänglich bestätigt wurde.

2. Je mehr Staaten, desto mehr Kriege?

Wenig hilfreich für die weitere Forschungsarbeit sind auch jene Annahmen, die zwischen der steigenden Zahl der Staaten als Folge der Entkolonisation und der Kriegshäufigkeit einen direkten Zusammenhang herstellen³³⁾. So plausibel sicherlich die Feststellung ist, daß die internationale Gemeinschaft zwischen 1945 und 1965 von 66 auf 125 Staaten angestiegen ist und sich so die Zahl der Grenzen von 404 auf 778 und die der internationalen Nachbarschaften von 166 auf 412 erhöht hat, so weist sie allenfalls auf die Potentialität der Steigerung zwischenstaatlicher Konflikte hin. Diese Feststellung erbringt jedoch kein Indiz für eine im Sinne von Clausewitz verstandene „Funktionalität“ des Krieges, da Nachbarschaften allein keinen Konflikt verursachen.

3. Kriege als Folge der Hegemoniekrise der Supermächte?

Gleichwohl hat aber die Zunahme der Zahl der Staaten für die Entwicklung der Weltgesellschaft nach dem Zweiten Weltkrieg sichtbare Veränderungen eingeleitet, deren Auswirkungen nicht nur im Rahmen der Vereinten Nationen³⁴⁾, sondern auch für den Machtverfall der Supermächte zu beobachten sind. Ob diese Entwicklung — in Analogie zum Untergang der Weltreiche — Folge der Ausscheidungskämpfe für eine weltpolitische Vormachtstellung ist, wie es D. Senghaas andeutet³⁵⁾, oder eine vorübergehende Erscheinung im

Zukunft der Sicherheit in Europa, Jahrbuch der Friedens- und Konfliktforschung, Bd. XI, Baden-Baden 1984, S. 141—157.

³³⁾ So etwa bei M. Stark/B. A. Most, A Return Journey: Richardson, 'Frontiers' and Wars, in: Journal of Conflict Resolution, 22 (1978), S. 441—467.

³⁴⁾ Siehe zu dieser Problematik P. J. Opitz, Die Vereinten Nationen im Wandel: Struktur- und Funktionsveränderungen, in: P. J. Opitz/V. Rittberger (Hrsg.), Forum der Welt. 40 Jahre Vereinte Nationen, Bd. 249 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1986, S. 45—76; siehe auch M. A. Ferdowski, 40 Jahre Vereinte Nationen — Eine Weltorganisation in „Midlife-Crisis“?, in: Zeitschrift für Politik, (1986) 3, S. 306—316.

³⁵⁾ D. Senghaas, Die Zukunft Europas. Probleme der Friedensgestaltung, Frankfurt a. M. 1986, Kap. 1, S. 23—89.

Sinne der „Kondratieff'schen“ Theorie der Langen Wellen, wie es W. L. Bühl interpretiert³⁶⁾, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Gleichwohl aber scheint diese Beobachtung eine plausiblere Erklärung für die Häufung von Kriegen zu liefern; wenn auch sicherlich nicht als deren Ursache, sondern als einer von mehreren auslösenden Faktoren. Indizien hierfür liefert eine Betrachtung des internationalen „Krisenmanagement“ der Supermächte im letzten Jahrzehnt. Konnten diese bis weit in die siebziger Jahre durch ein erfolgreiches Eingreifen viele Konfliktparteien zum Einlenken zwingen — im Falle der Türkei, die 1964 eine Invasion Zyperns androhte, im indisch-pakistanischen Krieg 1965 oder im vierten Nahostkrieg 1973 —, so haben sich ihre Einflußmöglichkeiten seit dieser Zeit erheblich vermindert. Weder die Sowjetunion hat es 1976 vermocht, Syrien von einer Intervention im Libanon abzuhalten, noch haben die USA gegenüber Israel durchsetzen können, daß die israelische Regierung die klar zu erkennenden amerikanischen Wünsche hinsichtlich des Libanons, des Palästinenser-Problems, des Jerusalem-Status oder der Siedlungspolitik beachtete — von der Rolle der Supermächte im iranisch-irakischen Krieg, wohl ein Wendepunkt in Richtung auf eine größere Verselbständigung von Konflikten, einmal ganz zu schweigen³⁷⁾.

Diese hier nur ansatzweise skizzierten Entwicklungen lassen sich auf folgende Faktoren zurückführen, die zudem auch Rückschlüsse auf die Bereitschaft und die Fähigkeiten der Staaten in der Dritten Welt erlauben, ihre Kriege selbst zu entfachen und zu führen:

1. Dies kommt darin zum Ausdruck, daß die beiden Supermächte durch eine Reihe von Umständen an der vollen Entfaltung ihrer Macht gehindert sind, besonders durch das Risiko einer direkten Konfrontation sowie durch die Unmöglichkeit, sich über die Lösung akuter Konflikte zu einigen, und dies auch gegenüber ihrer Klientel durchzusetzen³⁸⁾. Von Bedeutung ist aber auch angesichts ihrer „nuklearen Monomanie“³⁹⁾ die Nichtangemessenheit dieser Macht im Rahmen der örtlichen Gegebenheiten. Gegen soziale Bewegungen und Strömungen wie die Revitalisie-

rung des Islams⁴⁰⁾ nutzen militärische Instrumente nichts, die Atomwaffen am wenigsten. Als Ergebnis kann festgehalten werden die schwindende Fähigkeit der Supermächte, ihre Partner in der Dritten Welt zu beeinflussen.

2. Die Möglichkeiten der Supermächte werden aufgrund der „Über-Verpflichtung“ (overcommitment) weiter eingeschränkt⁴¹⁾. Keine Supermacht verfügt über die Mittel und den Willen, um überall in der Welt die Verpflichtungen zu erfüllen, die sie eingegangen ist⁴²⁾. Es ist offensichtlich geworden, daß, wer alle Regionen der Welt gleichermaßen für lebenswichtig hält, auch als Supermacht vor dem Problem der Machtverzettlung steht. Dies hat zur Folge, daß sie ihre Rolle nur noch eingeschränkt wahrnehmen kann. Daß dabei die Fähigkeit, Verpflichtungen einzulösen, zweifellos notleiden wird — und mit ihr die Glaubwürdigkeit der Garantie —, braucht nicht sonderlich betont zu werden⁴³⁾. Gerade weil die Möglichkeiten und Glaubwürdigkeit der Supermächte — als Garantiemächte — heute weit mehr begrenzt sind als je zuvor, wird es für sie immer schwieriger, ihre jeweilige Klientelmacht unter Kontrolle zu bringen und somit auch von der Auslösung von Kriegen abzuhalten. Sie haben allenfalls eine „reaktive“ Eingreifmöglichkeit: immer dann, wenn die Balance vorübergehend gestört ist und wenn sie zur Wiederherstellung des Status quo gerufen werden.

3. Der entscheidendste Faktor in bezug auf die Zunahme von militärischen Konflikten in der Dritten Welt ist der schwindende Einfluß der Supermächte auf die quantitative und qualitative Expansion des Rüstungsexportes in der Dritten Welt⁴⁴⁾ und die Diversifizierung der Rüstungs-

⁴⁰⁾ Siehe u. a. B. Tibi, Der Islam und das Problem der kulturellen Bewältigung sozialen Wandels, Frankfurt a. M. 1985; sowie D. Khalid, Reislamisierung und Entwicklungspolitik, Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 30, München 1982.

⁴¹⁾ S. Feldmann, Die Sicherheitsgarantien der Supermächte in den achtziger Jahren, in: Ch. Bertram (Anm. 27), S. 97.

⁴²⁾ Einen vollständigen Überblick über die überregionalen sicherheitspolitischen Abkommen und Verträge geben O. Buchbinder/H. Bühl/H. Quaden, Sicherheit und Frieden, Herford 1985, S. 49—98.

⁴³⁾ Beispielhaft hierfür siehe die „Irritationen“ infolge der „Irangate“ der US-Administration, wie der kuwaitische Außenminister Sabah el-Ahmad in einem Spiegel-Interview zum Ausdruck brachte: „... ich weiß nicht, wie ernst und glaubwürdig ich die US-Politik noch finden soll. Auf Washington kann man sich nicht hundertprozentig verlassen, in: Der Spiegel, Nr. 48, vom 24. 11. 1986, S. 132.

⁴⁴⁾ Siehe insbesondere SIPRI-Jahrbuch 4: Waffenexport und Krieg, Reinbek 1984, Teil 3, S. 197—261.

³⁶⁾ W. L. Bühl, Das Ende der amerikanisch-sowjetischen Hegemonie? Internationale Politik im Fünften Kondratieff'schen Übergang, München 1986.

³⁷⁾ Zur Position und Rolle der Supermächte in diesem Krieg siehe M. A. Ferdowsi, Ursprünge und Verlauf des iranisch-irakischen Krieges, Starnberg 1985.

³⁸⁾ Zu diesem Sachverhalt siehe J. Krause, Supermacht-Kooperation bei Drittweltkonflikten, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, (1986) 2, S. 78—85.

³⁹⁾ W. L. Bühl (Anm. 36), S. 14.

portquellen — in vielen Fällen auf andere Entwicklungs- und Schwellenländer. Hinzu kommt sicherlich der Aufbau einer eigenen Rüstungsproduktion in vielen Staaten der Dritten Welt⁴⁵). Historisch betrachtet, besaßen die Supermächte bzw. die Großmächte nur dort die Fähigkeit, ihre Klientel zur Unterlassung krisenverschärfender Handlungen zu veranlassen, wo sie auch über das Monopol der Waffenlieferungen verfügten. Doch diese Bedingungen scheinen inzwischen nur noch in relativ wenigen Regionen der Erde gegeben zu sein. Ob allerdings diese Entwicklung lange anhalten wird, um schlechthin das Monopol westlicher und östlicher Industriegesellschaften zu brechen und in Analogie zur Nachrüstung der Sowjetunion zwischen 1945 und 1965 — die das Nuklearmonopol der USA gebrochen hat — auch hier zur Grundlage von „Gegenmachtbildungen“ zu werden, wie es D. Senghaas diagnostiziert⁴⁶), wird sich erst noch erweisen müssen; zumal zur Zeit die Rüstungsproduktion in den Staaten der Dritten Welt begrenzt ist und nur 2% bis 2,5% der Weltproduktion von Großwaffen beträgt. Dennoch scheint einiges für die Aufforderung St. Hoffmanns zu sprechen, das anachronistische Bild zu korrigieren, demzufolge die „Unverschämtheit der Pygmäen das Ergebnis amerikanischen Machtverfalls“ sei, und statt dessen zu prüfen, ob — und hierfür sprechen einige der skizzierten Entwicklungen — „nicht der Verfall das Ergebnis des Pygmäenwachstums“ sei⁴⁷).

Die oben ausgeführten Entwicklungen stellen noch keine überzeugenden Erklärungen der Kriegsursachen dar. Gerade weil Kriege nicht von heute auf morgen und unvermittelt ausbrechen, muß die Kriegsursachenforschung — wenn sie sich nicht allein damit begnügen will, Ex-post-Feststellungen zu machen, sondern als eine Art „wissenschaftlicher Wetterdienst zur Warnung vor Kriegsausbrüchen“ zu fungieren — sich in erster Linie mit jenen Faktoren näher beschäftigen, die D. Ruloff mit „kriegsträchtige Situationen“ umschrieben hat⁴⁸).

⁴⁵) Dieser Trend wird deutlich, wenn man berücksichtigt, daß der Gesamtwert für die Zeit 1950—1969 etwa dem eines einzigen Jahres der achtziger Jahre gleicht. Allein der Gesamtwert der vergangenen fünf Jahre (1980—1984) ist ungefähr 25 mal höher als der Wert der 15 Jahre zwischen 1950—1964. Siehe hierzu SIPRI-Jahrbuch 6: Waffenproduktion in der Dritten Welt, Reinbek 1986, Teil II, S. 144—1972.

⁴⁶) D. Senghaas (Anm. 24), S. 247.

⁴⁷) St. Hoffmann, Sicherheit in einer Periode der Spannungen: Reaktionsmodelle, in: Ch. Bertram (Anm. 27), S. 54.

⁴⁸) D. Ruloff (Anm. 11), S. 10.

4. Kriege als Folge der Unterentwicklung?

Insbesondere hinsichtlich der innerstaatlichen Konflikte (s. Typ A und B in Tabelle 2) ist es inzwischen zu einem unumstößlichen Glaubenssatz der Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik geworden, diese auf rein sozio-ökonomische Instabilitäten, Not, Armut und Hunger zurückzuführen. So wird nicht erst jetzt die Entwicklungspolitik als Teil der weltweiten Friedenspolitik verstanden, wie es im sechsten Jahresbericht der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik vom März 1985 heißt, sondern die Entwicklungspolitik wurde stets aufgefaßt als „langfristige Friedenssicherung durch Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts der Entwicklungsländer“⁴⁹). In diesem Zusammenhang kann jedoch angemerkt werden, daß die gesamte Welt in Flammen stehen würde, wenn „allein das Ausmaß wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligung und Entsprechung über die politische Stabilität oder die Geneigtheit der Bevölkerung zur Revolte entscheiden“ würde⁵⁰).

Der Zusammenhang zwischen ökonomischen Krisen und militärischen Konflikten scheint dennoch an Plausibilität durch die Beobachtung zu gewinnen, daß einerseits die Eliten der Dritten Welt bei zunehmenden internen Konflikten und Instabilitäten versucht sind, diese zu externalisieren. Es ist ihr Ziel, durch Gruppenkohäsion integrative Auswirkungen im Inneren zu erlangen und möglicherweise zur Auflösung des inneren Aggressionsstaus gegenüber der eigenen Herrschaft beizutragen. Das Entscheidende dabei ist, daß in der Regel Konflikte verschärft werden — etwa mit Nachbarstaaten —, die schon seit längerem Gegenstand von Interessengegensätzen und -konflikten sind, und die Regierungen davon ausgehen können, daß ihre Politik auf eine breite Zustimmung stößt. Andererseits gilt: Je größer die politische Instabilität aufgrund sozio-ökonomischer Disparitäten ist, desto verwundbarer sind die Staaten für Eingriffe von außen und desto häufiger und intensiver sind die verbalen und nicht-verbalen Angriffe von Nachbarländern gegen das innenpolitisch geschwächte Regime, was die Wahrscheinlichkeit von gewaltsamen Zusammenstößen erhöht⁵¹).

⁴⁹) Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Vierter Jahresbericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn, März 1980, S. 83.

⁵⁰) J. Betz, Militärische versus entwicklungspolitische Stabilisierung der Dritten Welt, in: R. Hamann (Anm. 28), S. 220.

⁵¹) Siehe zu diesen Problemen die Studie von B. Moser, Ethnischer Konflikt und Grenzkriege, Diessenhofen 1983; zur Diskussion über Staatsräson und Krieg siehe E. Krippendorff, Staat und Krieg. Die historische Logik politischer Unvernunft, Frankfurt a. M. 1985.

5. Kriege als Ergebnis kolonialer Vergangenheit?

Insbesondere hinsichtlich der Neigung der Herrschaftseliten der Dritten Welt, Konflikte nach außen zu verlagern, könnte sich die sogenannte Kolonialismus-Hypothese als relativ nützlich erweisen; sie besagt, daß gegenwärtigen Konflikten ältere Konflikte zugrunde liegen, deren historische Wurzeln bis tief in die vor-koloniale Zeit zurückreichen. In der Tat scheint für eine überraschend große Zahl der Kriegstypen B und C (s. Tabelle 2) das „Faktum einer Eroberung irgendwann in der Vergangenheit“ eine Rolle gespielt zu haben⁵²). Als elementare Voraussetzung für das Entstehen zahlreicher Konflikte wird dabei, wenn auch sicherlich in mannigfacher Variation, die politische „Nachwirkung des historischen Prinzips der Eroberung“ angesehen⁵³). Sowohl eine retrospektive Betrachtung des Verlaufs des Kolonialismus als auch die Begründungen und Rechtfertigungen der Konflikte durch die involvierten Parteien und auch die Beobachtungen, daß Staaten mit vielen kolonialen Grenzen besonders häufig in Kriege verwickelt sind — während der Zusammenhang zwischen nichtkolonialen Grenzen und Kriegsteilnahme nicht signifikant zu sein scheint⁵⁴) —, liefern eine Reihe von Indizien für den wirksam werdenden Mechanismus der kolonialen Vergangenheit beim Auslösen von Konflikten. Dieser Mechanismus läßt sich auf zwei Beobachtungen zurückführen:

Erstens die Neigung der Kolonialmächte bei der Errichtung ihrer Kolonialherrschaft, schon vorhandene Konflikte auszunutzen und als von außen kommende Schiedsrichter sich in die Position von Vermittlern zu lavieren. Dies erlaubte ihnen in der Regel, durch eine auch ihren imperialen Interessen dienliche Friedensordnung — „pax colonialica“⁵⁵) — die Konflikte vorübergehend beizulegen⁵⁶).

Zweitens und noch gravierender ist, daß die Kolonialmächte — wegen ihrer mangelnden Kenntnisse der genauen Verhältnisse und der historischen Voraussetzungen dieser Grenzkonflikte — keine in die Zukunft weisenden Kriterien hatten, um zu entscheiden, zu wessen Gunsten sie die zahlreichen Konflikte lösen sollten. So begnügten

sie sich mit der für die spätere Entwicklung verheerenden Taktik, jene einheimischen Kräfte zu stützen, die aus Eigeninteresse bereit waren, den inneren Frieden in Zusammenarbeit mit den Kolonialherren aufrechtzuerhalten oder sich ohne größere gewaltsame Konflikte den neuen Kolonialmächten zu unterstellen⁵⁷).

6. Kriege als Folge des internen Kolonialismus?

Angesichts des Mechanismus der „Konfliktkonservierung“ verwundert es kaum, wenn viele dieser Konflikte sogleich in der nachkolonialen Phase wieder ausbrechen, insbesondere dort, wo deren politische und soziale Konsequenzen noch nicht soweit bewältigt sind, daß die durch sie entstandenen Herrschaftsverhältnisse legitimiert worden wären.

Diese Interpretation⁵⁸) scheint insbesondere auf den Kriegstypus B zuzutreffen. Diesem Kriegstypus sind Sezessionskriege zuzurechnen, die von religiös, sprachlich oder rassistisch definierten Gruppen geführt wurden. Dabei spielt auch die empfundene Unterprivilegierung dieser Gruppen gegenüber der einer anderen Gruppe angehörenden Herrschaftselite eine nicht zu unterschätzende Rolle, da sie als eine Art Fremdbestimmung wahrgenommen wird. Diese Perzeption der Ursachen bedarf aber sicher noch weiterer Differenzierungen⁵⁹), da neben der Unterscheidung äußerlicher Merkmale wie ethnische, rassische, religiöse und sprachliche Charakteristika erst eine Differenzierung nach gesellschaftlichen Merkmalen schlüssige Auskünfte über die Brauchbarkeit dieser Interpretation zu geben in der Lage sein wird — etwa hinsichtlich der Zahl und Größe der Minderheiten in der jeweiligen Gesellschaft, des Grades der Diskriminierung, der Art der sozialen Interaktion zwischen den Minderheiten und den dominanten Gruppen und schließlich der verschiedenen Ziele, um die die Minderheiten kämpfen und die die dominanten Gruppen verfolgen⁶⁰). Insbesondere bei der Betrachtung der

⁵²) I. Geiss (Anm. 52), S. 55.

⁵³) Zum „internen Kolonialismus“ siehe M. Khan Khushi/V. Matthies, Kriegerische Konflikte in der Dritten Welt. Problemhorizonte und Forschungsansätze, in: dies. (Hrsg.), Regionalkonflikte in der Dritten Welt. Ursachen, Verlauf und Internationalisierung, Köln 1981.

⁵⁴) Ein erster Versuch in dieser Richtung ist ein 1985 an der FU Berlin eingerichteter Forschungsschwerpunkt „Ethnizität und Migration. Probleme ethnischer Grenzziehung von Gesellschaften des Vorderen und Mittleren Orients“ durch die Volkswagenstiftung.

⁶⁰) Siehe hierzu das Schwerpunktprogramm der Deutschen Forschungsgemeinschaft über „Entstehung militanter Konflikte in Staaten der Dritten Welt“, Bonn 1986.

⁵²) I. Geiss, Historische Voraussetzungen zeitgenössischer Konflikte, in: Fischer-Weltgeschichte: Das Zwanzigste Jahrhundert III, Bd. 36, Frankfurt a. M. 1981, S. 30.

⁵³) Ebda, S. 53.

⁵⁴) Siehe B. Moser (Anm. 51), S. 231—241.

⁵⁵) I. Geiss (Anm. 52), S. 54.

⁵⁶) Ein krasses Beispiel hierfür bietet der iranisch-irakische Streit um die Grenzziehung im Schatt el-Arab. Siehe die historische Betrachtung bei M. A. Ferdowsi (Anm. 37), S. 5—10.

letzten genannten Merkmale ist es unabdingbar, die Ziele der beteiligten Gruppen näher zu bestimmen, will man nicht so unterschiedliche Minderheiten wie die „pluralistische“, die „integrierende“, die „sezessionistische“ und schließlich die „militante“ mit ihren jeweils unterschiedlichen bis konträren Zielsetzungen in einen Topf werfen.

7. Kriege als Nachholprozeß?

Eine nähere Differenzierung der Zielsetzungen von unterschiedlichen Minderheiten würde auch nähere Auskünfte über die Hypothese geben, die die Territorialkonflikte letztlich auf einen Nachholprozeß im Wege der Konsolidierung des von den Kolonialmächten hinterlassenen künstlichen Nationalstaates zurückführt⁶¹). Zweifellos lassen sich viele der zwischen- und innerstaatlichen Kriege darauf zurückführen, daß der Kolonialismus in vielen Regionen der Welt nicht nur unterentwickelte Wirtschaftsstrukturen hinterlassen hat, sondern auch ein „balkanisiertes“, in eine große Anzahl von vielfach kaum lebensfähigen Einheiten aufgesplittertes Mikro-Staatensystem. Entscheidend an diesem Phänomen scheint jedoch der Umstand zu sein, daß der Begriff „Nation“ bzw. „Nationalstaatlichkeit“, den die Kolonialmächte oder kleine Führungseliten in die Diskussion der nachkolonialen Zeit einführten, in seiner praktischen Auswirkung vielfach den territorialen, ethnischen, religiösen und geographischen Traditionen entgegensteht. Eine nationale Struktur gehört in der Regel ja nicht zum politischen oder kulturellen Erbe der „alten Großreiche der tributären Produktionsweise“⁶²). Denn außer Korea, China (mit Minderheiten im Süden und Osten), Vietnam (mit den Minderheiten der Bergvölker), Persien (mit nationalen Minderheiten), der Türkei (mit nationalen Minderheiten) und Somalia war kein Staat des Südens in der Alten Welt durch ein einziges Staatsvolk getragen⁶³). Dieser Umstand scheint die Vermutung zu bestätigen, daß die Staaten der Dritten Welt durch die Sezessions- und Grenzkriege jenen Prozeß nationaler Konsolidierung nachzuvollzie-

⁶¹) Siehe u. a. I. Geiss (Anm. 52), S. 23, sowie D. Senghaas, *Transcending Collective Violence, the Civilizing Process, and the Peace Problem*, in: R. Väyrynen/D. Senghaas/Ch. Schmidt (Eds.), *The Quest for Peace. Transcending Collective Violence and War among Societies, Cultures and States*, Beverly Hills-London 1987.

⁶²) H. Elsenhans (Anm. 30), S. 55.

⁶³) Ebda.

hen im Begriff sind, den Europa in den letzten zwei- bis dreihundert Jahren durchlaufen hat. Denn auch in Europa ist erst infolge der territorialen Konsolidierung der Nationalstaat zur Ausdrucksform nationaler Ansprüche geworden, was seinerseits zur inneren Konsolidierung der Staaten beitrug (bei Beibehaltung ethnisch-religiöser Unterschiede).

Diese kurz skizzierten Tatbestände scheinen insgesamt die Vermutung zu bestätigen, daß — jenseits der aktuellen weltpolitischen Einflußfaktoren — die eigentlichen „kriegsträchtigen“ Situationen als Ursache kriegerischer Konflikte erst durch eine genaue Analyse der geschichtlichen Entwicklung erfaßt werden können. Doch nicht nur die bisherige Kriegsursachenforschung, sondern auch die Entwicklungsforschung scheinen bislang die Tatsache verdrängt zu haben, daß, wie Th. Hanf treffend formuliert hat, „so wenig wie die Vereinten Nationen vereint sind, so wenig sind die meisten ihrer Mitglieder Nationen“⁶⁴).

Es stellt sich die Frage, ob das zu Beginn diagnostizierte „Unbehagen“ über die Diskrepanz zwischen den Entwicklungszielen und -modellen und den tatsächlich erreichten Ergebnissen sich auch darauf zurückführen läßt, daß die Entwicklungsexperten bislang — einseitig auf Ökonomie konzentriert — viel über die „strukturelle Heterogenität“, die „Rolle des Staates“ und der „Staatseliten im peripheren Kapitalismus“ reflektiert und Bibliotheken mit Veröffentlichungen über die Unmöglichkeit der „Übertragung westlicher Modernisierungskonzepte“ auf die Staaten der Dritten Welt gefüllt haben, aber andererseits das tiefergehende Problem vieler Staaten — die notwendige „Verdauung“ der Übertragung des europäischen Staatsgedankens in Gestalt des Prinzips Nationalstaatlichkeit — nicht hinreichend thematisiert haben. Es könnte sich herausstellen, daß das Scheitern der entwicklungspolitischen Bemühungen in der Dritten Welt letztlich die logische Konsequenz jener trügerischen Hoffnungen der nachkolonialen Ära war, durch die Schaffung von Nationen — Nation Building — ließe sich analog zu europäischen und US-amerikanischen Erfahrungen eine heterogene Gesellschaft homogenisieren, um somit bessere Voraussetzungen für Demokratie und Entwicklung auch in diesen Regionen zu erreichen.

⁶⁴) Th. Hanf, *Kulturelle Vielfalt als politische Herausforderung*, in: D. Oberndörfer/Th. Hanf (Anm. 18), S. 78.

III. Perspektiven

Perspektiven aufzuzeigen kann letztlich nichts anderes sein als die Projektion der vergangenen und gegenwärtigen Situationen und Trends auf die Zukunft. Sie sind immer mit dem Mangel behaftet, durch künftige Entwicklungen ad absurdum geführt zu werden. Dies gilt sicherlich insbesondere für Voraussagen über die weitere Entwicklung von zu prognostizierenden Konflikten in der Dritten Welt. Folgende Faktoren deuten dennoch darauf hin, daß eine kurz- bis mittelfristige Stabilisierung der Dritten Welt in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist:

1. Die unterschiedliche Ressourcenausstattung der einzelnen Länder und eine stärkere Differenzierung innerhalb der Dritten Welt fördern das Konfliktpotential der gesellschaftlichen Strukturen und der territorialen Grenzen eher als daß sie es eindämmen würden.

2. Angesichts der sozio-kulturellen und sozio-ökonomischen Dimensionen vieler Konflikte ist zu befürchten, daß sich die Ursachen und die Anlässe militanter Konflikte vervielfachen werden, da die dramatische wirtschaftliche Situation in den meisten Staaten der Dritten Welt — Hunger, Verschuldung u. v. m. — innere Unruhen intensiviert und umstürzlerische Tendenzen sowie Versuche der Eliten zur Externalisierung von Konflikten neue zwischenstaatliche Spannungen und Konflikte vorprogrammiert.

3. Schließlich ist aufgrund der Komplexität des Ursachenproblems und als Folge der begrenzten Möglichkeiten, von außen auf diese politischen und gesellschaftlichen Prozesse einzuwirken, nicht damit zu rechnen, daß in naher Zukunft weniger Kriege, welchen Typs auch immer, stattfinden werden. Ganz im Gegenteil!

Kommentar und Replik

Zur Berücksichtigung kultureller Faktoren in der Entwicklungspolitik

Zum Beitrag von Frank Bliss: „Die kulturelle Dimension von Entwicklung. Aspekte eines Defizits im entwicklungspolitischen Instrumentarium“ (B 35/86)

In seinem Beitrag „Die kulturelle Dimension von Entwicklung. Aspekte eines Defizits im entwicklungspolitischen Instrumentarium“ äußert sich Frank Bliss zu einem Problem, das das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) und mich persönlich seit vielen Jahren beschäftigt: der „kulturellen Dimension“ von Entwicklung (und Entwicklungspolitik). Da der Verfasser ausdrücklich einen *aktuellen* Beitrag anzeigt und auf *Wirksamkeit in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit* abzielt, will ich zu seinen Ausführungen ausführlich Stellung nehmen; ich tue dies bewußt aus der Sicht desjenigen, der Entwicklungspolitik zu gestalten und (u. a. dem Steuerzahler gegenüber) zu verantworten hat.

Frank Bliss stellt für den hier interessierenden Zusammenhang im wesentlichen vier Punkte heraus:

1. Entwicklung ist ohne Berücksichtigung der kulturellen Dimension nicht vollständig und deshalb notwendigerweise erfolglos; ein Umdenken ist daher nötig.
2. Die Bundesregierung betreibt die als notwendig erkannte Umorientierung nur halbherzig.
3. Der Ansatz des BMZ zur Erschließung der kulturellen Dimension für die Planung von Entwicklungsprojekten führt in die Irre.
4. Nur ein stärkerer Einsatz von Ethnologen in der Entwicklungszusammenarbeit kann hier Abhilfe schaffen.

Zu Punkt 1: Hier kann dem Verfasser nur ausdrücklich zugestimmt werden. Diese Zustimmung erstreckt sich auch auf die von ihm veranstaltete „Defizitanalyse“: Es ist nicht zu bestreiten, daß Entwicklung in früheren Jahren zu einseitig wirtschaftlich gesehen wurde, daß die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen in den Entwicklungsländern ihre Tücken hat und daß bisher häufig zwischen „Projekterfolg“ und „Entwicklungserfolg“ (hier übernimmt Bliss Begriffe aus dem BMZ) nicht ausreichend unterschieden worden ist. In einem weiteren Punkt muß Bliss zugestimmt werden: Die öffentliche Diskussion über Entwicklung und Entwicklungspolitik hat in der Vergangenheit zur Verbesserung der Entwicklungszusammenar-

beit beigetragen, und ich gehöre zu denjenigen, die das auch für die Zukunft erhoffen.

Zu Punkt 2: Die Umorientierung, konkret: die Einbeziehung der als entwicklungswichtig erkannten kulturellen Faktoren in Planung und Durchführung von Projekten, ist im BMZ inzwischen in Gang gekommen. Gerade von einem Ethnologen, der seinen Standpunkt so sorgfältig vom „technokratischen“ abgrenzt, sollte man allerdings erwarten dürfen, daß er aus dem Ausbleiben spektakulärer, weltweiter Sofortfolge nicht auf einen Mangel an Ernsthaftigkeit in dieser Hinsicht schließt.

Zu Punkt 3: Ich muß hier etwas weiter ausholen, da offenbar zwischen der ethnologischen Art des Herangehens an die Probleme von Entwicklungsgesellschaften und derjenigen, zu der wir Entwicklungspolitiker durch das Aktionsfeld, in dem wir tätig sind, und durch den enormen Druck der Probleme gezwungen werden, eine zumindest zur Zeit nur schwer überbrückbare Kluft besteht.

Der ethnologische Ansatz, wie er in Deutschland in Forschung und Lehre herkömmlicherweise vertreten wurde und — von einigen wenigen Eskapaden in die Aktualität abgesehen — auch heute noch vertreten wird, läßt sich, ohne daß irgend jemandem schreiendes Unrecht zugefügt wird, idealtypisch wohl so beschreiben: Die Welt besteht aus einer unüberschaubar großen Zahl völlig eigenständiger „Ethnien“ (Turkana, Lappen, Samojeden, Zigeuner, Algonkin...), meistens „Naturvölkern“ mit schriftloser Kultur. Der Ethnologe hat die Aufgabe, die vorgefundenen Kulturbestände dieser Gruppen zu untersuchen; die hierfür ideale Methode ist die längerfristig angelegte „teilnehmende Beobachtung“, die völlig voraussetzungslos zu erfolgen hat.

Demgegenüber steht der Entwicklungspolitiker vor der folgenden Realität: Schriftlose Gruppen machen nur einen kleinen Teil der in unserem Zusammenhang interessierenden Weltbevölkerung aus (der Unterschied zwischen „schriftlos“ und „analphabetisch“ ist für Ethnologen, wie ich wenigstens dem Artikel von Bliss entnehme, nur schwer nachvollziehbar). Unsere Zielbevölkerung in der Dritten Welt besteht zum größten Teil aus

Angehörigen von (z. T. alten) Schriftkulturen, deren Produktivkraftentwicklung (vor allem: in ihren eigenen Augen) zu wünschen übrig läßt.

Die Problemlagen dieser Bevölkerungen (verzerrte Sozialstruktur; Bevölkerungsdruck auf begrenzte Ressourcen; erosionsgefährdete Bergregionen etc.) sind vergleichbar und typisierbar. Der Entwicklungspolitiker ist nicht historisch, sondern zukunftsorientiert, muß sein Interesse also auf Zielvorstellungen und Wandlungspotentiale konzentrieren. Ob z. B. die sachgerechte Wartung einer Maschine deshalb unterbleibt, weil sie als belebtes Wesen gesehen wird, oder weil die Berührung von Metall mit einem Tabu behaftet ist, oder weil dies als die Sache einer (eventuell gar nicht vorhandenen) niedrigeren sozialen Schicht betrachtet wird — alle diese Fragen sind an sich nicht weniger legitim als z. B. die Erforschung der mongolischen Frühgeschichte. Ihre Beantwortung beleuchtet aber nur die eine Seite der Medaille; der praktische Entwicklungspolitiker fragt sich, wie die Zielgruppe zur sachgerechten Wartung der Maschine (angenommen, man hat sich auf dieses Entwicklungsziel geeinigt) gebracht werden kann. Und was hier für subsektorale Teilgebiete festgestellt wird, gilt selbstverständlich auch für umfassendere Entwicklungswege. Auch eine noch so gründliche Beschreibung aller vorfindbaren kulturellen Gegebenheiten bringt uns der Frage, was in diesem Milieu zu tun ist, nicht sehr viel näher.

Schließlich besteht zwischen der langfristig angelegten teilnehmenden Beobachtung und der Notwendigkeit, Projekte (und andere Entwicklungsmaßnahmen) in überschaubaren Zeiträumen zu realisieren, natürlicherweise ein Spannungsverhältnis.

Die Kritik von Frank Bliss und seine aus ihr abgeleiteten Forderungen sind unter diesem Blickwinkel zu sehen. Seine Hauptargumente gegen den im BMZ entwickelten sozio-kulturellen Ansatz, den auf Schlüsselfaktoren gestützten „planerischen Abkürzungsweg“, sind:

- a) es kann keine weltweit anwendbaren sozio-kulturellen Planungskriterien geben;
- b) der Zugriff auf „Schlüsselfaktoren“ erspart nicht die Analyse des kulturellen Gesamtbestandes einer Gruppe.

Wenn es eine räumlich und zeitlich begrenzte Gültigkeit von gesellschaftswissenschaftlichen (im weitesten Sinn, also unter Einschluß der Ethnologie) Begriffsinstrumentarien gäbe, dann müßte irgend jemand sich irgendwann schon einmal über ihre Gültigkeitsgrenzen geäußert haben. Davon ist mir aber nichts bekannt. Ich kann mir schwer vorstellen, daß zur Erforschung jeder „Ethnie“ (so weit dieser Begriff überhaupt sinnvoll zu verwen-

den ist) ein eigener Begriffsapparat aufgebaut werden muß, ganz abgesehen davon, daß ja systematische Erforschung ein bereits vorhandenes Kategorienschema voraussetzt.

Offensichtlich ist aber die deutsche Ethnologie, die sehr unbefangen von der sozialen Stratifikation der traditionellen Gesellschaften, der Kunst außereuropäischer Völker und der Technologie der Naturvölker spricht, wenigstens in diesem Punkt meiner Meinung. Daß z. B. die Rationalität von Subsistenzbauern sich von der unsrigen in den Bedingungen, unter denen sie realisiert wird, unterscheidet, ist klar; die dabei verfolgten Ziele lassen sich aber, das haben mich meine Reisen in sehr verschiedene Entwicklungsländer gelehrt, problemlos in dieselbe Bedürfnishierarchie einordnen.

Begriffe wie Arbeitsteilung, Assimilation, Lineage (Abstammungs- und Verwandtschaftsverhältnisse), Institution usw. sind zweifellos universal, und mit dem Begriff „Legitimität der politischen Herrschaft“ wird es sich nicht sehr viel anders verhalten.

Was das zweite Argument betrifft, so möchte ich mich hier auf den wichtigsten Schlüsselfaktor „Legitimität“ beschränken, obwohl auch zum Faktor „Komplexität/Entwicklungsstand“ einiges zu sagen wäre, besonders zum Unterscheidungsmerkmal „Schriftlichkeit“, dessen Entwicklungsbedeutung wissenschaftlich (aber wohl außerhalb der Ethnologie) abgesichert ist und ohne dessen Einbeziehung sich m. E. die Entwicklungsprobleme Schwarzafrikas nicht angemessen analysieren lassen.

Die aus entwicklungspolitischer Sicht spezifische Leistung des Schlüsselfaktors „Legitimität“ besteht in folgendem: Wenn von einer Gruppe ein bestimmtes (entwicklungsorientiertes) Verhalten — im weitesten Sinn — erwartet wird, dann genügt es dem entwicklungspolitisch Handelnden, einen legitimen Führer zu identifizieren, der dieses Handeln herbeiführt; eine noch so detaillierte Befragung der einzelnen Gruppenmitglieder, deren theoretische Fruchtbarkeit ich nicht bestreiten möchte, führt *unter dem Gesichtspunkt des praktischen Handelns* nicht über den legitimen Führer hinaus.

Schumpeter liefert dafür auch die theoretische Begründung: „Kollektive handeln ... beinahe ausschließlich dadurch, daß sie eine Führung akzeptieren — es ist dies der beherrschende Mechanismus praktisch jedes kollektiven Handelns, das mehr ist als bloßer Reflex“ (Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Neuauflage 1972, S. 429).

Die Gewissensbisse meiner Mitarbeiter beim Rückgriff auf Schlüsselfaktoren als „planerischen Abkürzungsweg“ halten sich daher in Grenzen.

Zu Punkt 4: Kein vernünftiger Mensch wird behaupten, daß die Beteiligung von Ethnologen an der Lösung entwicklungspolitischer Probleme für alle Zeiten ausgeschlossen bleiben muß. Eine fruchtbare Zusammenarbeit mit den Praktikern der Entwicklungspolitik ist aber erst nach einer Neuformulierung des Aufgabenbereichs und der Methodenlehre dieser Wissenschaft möglich (hier müßten die Methoden der empirischen Sozialwissenschaft einen gesicherten Platz bekommen).

Eine im vorigen Jahr erschienene Einführung in die Ethnologie (Mohan Krischke Ramaswamy, Ethnologie für Anfänger. Eine Einführung aus entwicklungspolitischer Sicht, Opladen 1985) stellt mit dankenswerter Klarheit fest, daß die Frage der praktischen Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse von der Ethnologie lange vernachlässigt wurde, für die Zukunft aber zu fordern ist.

Wenn Ethnologen auf breiterer Front und über längere Zeit am Abbau dieses Defizits gearbeitet haben werden, wenn also die *Wandlungspotentiale von Großgruppen* zum Forschungsgegenstand geworden sind, dann ergeben sich für den Einsatz von Ethnologen in der Entwicklungspolitik zweifellos bessere Chancen als heute.

Volkmar Köhler, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit



1. Ich freue mich, daß meine Kritik an der unbefriedigenden Diskussion innerhalb des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) über die Berücksichtigung kultureller Faktoren in der Entwicklungspolitik das Interesse des parlamentarischen Staatssekretärs im BMZ, Volkmar Köhler, gefunden und ihn zum Widerspruch veranlaßt hat. Mit seinen Anmerkungen bestätigt er die Wichtigkeit dieses Problems für die aktuelle Diskussion um eine Reform des entwicklungspolitischen Instrumentariums.

Volkmar Köhler hebt in seinem Kommentar eine Reihe von Positionen heraus, bei denen zwischen meinen Aussagen und der vom BMZ betriebenen Analyse und der angestrebten Politik keine Differenzen bestehen. Ich kann ihm hier nur voll zustimmen. Unterschiedliche Auffassungen sieht er hinsichtlich der Beurteilung der praktischen Maßnahmen, die vom BMZ zur besseren Berücksichtigung der Kulturfaktoren in die Wege geleitet wurden und die ich als in die falsche Richtung gehend charakterisiert habe. Von „halbherziger“ Umorien-

terung habe ich in diesem Zusammenhang jedoch nie gesprochen. Ich nehme dem BMZ gerne ab, daß jene Beamten, die darüber nachgedacht haben, wie die kulturelle Dimension von Entwicklung planerisch in den Griff zu bekommen ist, voll und ganz hinter ihren Überlegungen stehen. Im Hinblick auf den Ansatz von Uwe Simson (Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/86) habe ich jedoch nachzuweisen versucht, daß dieser Ansatz falsch ist. Kultur läßt sich nicht auf wenige „dominante Faktoren“ reduzieren, um sie dem mit der Situation völlig überforderten Techniker zu erschließen.

2. Zum besseren Verständnis fasse ich hier noch einmal die wesentlichen Aussagen meines Beitrages zusammen:

Die Einbeziehung der kulturellen Dimension von Entwicklung in die Projektüberlegungen des BMZ resultiert aus der Erkenntnis, daß bis in die Gegenwart hinein teilweise aufwendig konzipierte Entwicklungsvorhaben gescheitert sind, weil die lokalen kulturellen Gegebenheiten nicht berücksichtigt wurden. In der Broschüre „Aus Fehlern lernen“ (BMZ 1986) hat das Bundesministerium dies unumwunden zugegeben. Das ist zweifelsohne anzuerkennen, stellt doch eine solche kritische Selbstreflexion in der bundesdeutschen Politik die absolute Ausnahme dar. Unter Fachleuten sind die veröffentlichten Erkenntnisse jedoch ebensowenig neu wie innerhalb des Ministeriums. Trotzdem ist die Reaktion des BMZ eher als zwiespältig zu bezeichnen. Obwohl schon vorher verbal gehandelt wurde („Entwicklungspolitische Grundlinien“ sowohl der vormaligen sozial-liberalen wie der nachfolgenden christlich-liberalen Regierung), kam es bis heute nicht zu einer Konkretisierung dessen, was unter „Berücksichtigung sozio-kultureller Entwicklungsfaktoren“ zu verstehen ist. Von daher kann auch von einer Umsetzung in konkrete Projektplanung nicht gesprochen werden. Dann wurde endlich von Uwe Simson (BMZ) der grundsätzlich aner kennenswerte Versuch unternommen, das Thema zu „operationalisieren“. Das Ergebnis war, prägnant auf den Nenner gebracht: Wenn bei der Projektplanung drei wichtige „dominante kulturelle Faktoren“ berücksichtigt werden (1. Legitimität der politischen Herrschaft, 2. Entwicklungsstand der produktiven Kräfte und 3. ethnische Heterogenität), so ist damit ein „planerischer Abkürzungsweg“ gefunden, der es unnötig macht, daß die jeweilige Zielgruppe näher erforscht werden muß.

Dieser Ansatz wurde von mir aus kulturwissenschaftlicher Sicht einer umfassenden Analyse unterzogen mit dem Ergebnis, daß eine auf der Grundlage dieses Entwurfes durchgeführte Projektplanung scheitern muß, weil Kultur nicht

durch Reduktion ihrer Komplexität zu erfassen ist.

3. Kehren wir noch einmal zum Versuch Uwe Simsons zurück, kulturelle Komplexität durch Reduktion in den Griff zu bekommen. Versteht er unter seinen „dominanten Faktoren“, wie von Volkmar Köhler interpretiert, ganze Bündel von Einzelfaktoren, so führt die Reduktion zu keiner Vereinfachung. Der vor Ort arbeitende Experte muß nämlich dann selbst sehen, wie er diese „dominanten Faktoren“ operationalisiert. Versteht er sie jedoch als isolierte Phänomene, so handelt es sich hierbei um eine höchstgradig ethnozentrische Vorgehensweise, die Kultur fremder Völker durch wenige selbst formulierte Schlüsselphänomene verstehen und erklären zu wollen. Daß allerdings Mitarbeiter der staatlichen Entwicklungshilfe beim Rückgriff auf die genannten Schlüsselbegriffe („dominante Faktoren“) als „planerischem Abkürzungsweg“ keine „Gewissensbisse“ haben, kann ich mir durchaus vorstellen. Allerdings möchte ich eine Mehrheit auch der BMZ-Mitarbeiter vor diesem Vorwurf in Schutz nehmen. Hier herrscht sehr wohl Irritation über das gegenwärtige Dilemma, auf der einen Seite kulturelle Faktoren berücksichtigen zu sollen, auf der anderen Seite jedoch so gut wie keine Instrumentarien für die Umsetzung der Forderung an die Hand bekommen zu haben.

4. Das Dilemma des Experten oder Gutachters vor Ort läßt sich plastisch am Beispiel des von Köhler angeführten Schlüsselfaktors „Legitimität“ erläutern: Finde er einen „legitimen Führer“, dann werde das entwicklungspolitische Handeln quasi von allein herbeigeführt. Unserem Experten im Sudan z. B. wird ein alter Mann vorgestellt, den er in Ermangelung arabischer Sprachkenntnis mittels eines Dolmetschers aus Khartum befragt. Obwohl der Experte vielleicht ein exzellenter Tiefbauingenieur ist, vermag er weder festzustellen, ob der „legitime Führer“ wirklich das regionale Oberhaupt ist, noch ob es nicht auch andere ebenso legitime Führer gibt, bei deren Nichtbeachtung der Konflikt vorprogrammiert ist. Er erfährt nicht, ob die legitime Herrschaft sich auch in Autorität umsetzt, ob es Gruppen gibt, die ihr keine Gefolgschaft leisten. Nicht angesprochen wird die Frage, ob der Führer in der besprochenen Sache verhandlungsfähig ist oder ob nicht ein vielleicht religiöser Würdenträger gerade für diesen Komplex zuständig ist, usw. Dabei ist der genannte Faktor, wie unten gezeigt wird, nur einer unter sehr vielen, *teilweise wichtigeren* anderen. Dem Experten wird also, zudem innerhalb weniger Tage, zugemutet, was nicht einmal ein regional nur wenig erfahrener Kulturwissenschaftler mit absoluter Unfehlbarkeit leisten kann. Dabei hängen von seinen

Befragungsergebnissen später Menschenschicksale und die Verwendung großer Geldmittel ab.

5. Die drei „dominanten Faktoren“ berücksichtigen in dieser Formulierung weder den tatsächlich dominanten Bereich der Verwandtschaft und Solidarität noch jenen der Religion oder viele andere erst nach ausgiebiger Forschungsarbeit im Projektgebiet erkennbare Faktoren. Ferner: Was soll der Techniker, der als Gutachter die Kulturfaktoren in den Griff bekommen müßte, mit der Feststellung, jene drei Faktoren (nach Simson) seien „dominant“?

Wichtiger als die Eröffnung eines Nebenschauplatzes terminologischer Auseinandersetzung ist die *Durchsetzung struktureller Reformen im entwicklungspolitischen Instrumentarium*. Dafür habe ich in meinem Beitrag einige Anregungen gegeben. Danach müssen Fachleute, die mit den Zielgruppen von Entwicklungszusammenarbeit in Kontakt treten, „kommunikationsfähig“ sein, d. h., sie müssen nicht nur die Landessprache beherrschen, sondern auch mit den kulturellen Gegebenheiten vertraut sein. Neben Technikern für „technische“ Hilfen müssen also Kulturwissenschaftler eingesetzt werden, die ausreichend Zeit für das Gespräch mit den Betroffenen haben. Bei der üblichen Planungszeit von mehreren Jahren verzögern diese vielleicht sechs Monate ein Projekt kaum, zumal erst dann, wenn die Betroffenen *ihre* Wünsche geäußert haben, mit einer Akzeptanz der Maßnahme gerechnet werden kann. Heute findet so gut wie keine Kommunikation mit den Betroffenen statt. Statt dessen werden jene einbezogen, die als nationale Eliten eher das eigene Interesse als das der unteren Bevölkerungsschichten im Auge haben.

Während der Realisierung eines Entwicklungsvorhabens, so meine weitere Anregung, sollte die Rückkoppelung mit den Betroffenen zu keinem Zeitpunkt aussetzen, ja es sollten sogar, wenn diese es wünschen, Inhalt und Ziel eines Projektes geändert werden. Schließlich sollte bei der Prüfung eines Vorhabens nicht der abwickelnde Experte, sondern die Zielgruppe eine Bewertung der Maßnahmen abgeben. Schließlich sollte gewährleistet werden, daß das Feedback aus dem Vorhaben für andere Maßnahmen verwertet werden kann.

Auch wenn diese Überlegungen weniger Projekte möglich machen sollten, da Planung, Abwicklung und Kontrolle vielleicht teurer wären (was keineswegs sicher ist), lassen sich kulturelle Entwicklungsfaktoren anders nicht ernsthaft berücksichtigen. Diese Umorientierung ist auch zu verantworten unter den Gesichtspunkten des Hilfebedarfs. Abgesehen von reiner Katastrophenhilfe kann Ent-

wicklungszusammenarbeit nämlich niemals alle Menschen in einem armen Land erreichen wollen — selbst, wenn sie zehnmal so hoch wie heute wäre. Sie kann nur modellhaft wirken, zur Nachahmung ermuntern. Da dies nur dort erreicht wird, wo persönliche Anteilnahme der Betroffenen an „ihrem“ Projekt gewährleistet ist, kommt es nicht auf die Quantität, sondern auf die Qualität der einzelnen Maßnahme an. Zudem: Während ein positiv verlaufenes Projekt Multiplikatorwirkung hat, schadet ein schlechtes und bringt die Entwicklungskooperation generell in Verruf.

6. Im Hinblick auf die Anmerkungen von Volkmar Köhler läßt sich eindeutig feststellen, daß trotz guten Willens nicht einmal eine Umsetzung der, wie gerade noch einmal nachgewiesen, falsch interpretierten Kulturfaktoren in praktische Entwicklungspolitik stattfindet. Insofern sind — abgesehen von den absolut nicht erwarteten „spektakulären Sofortfolgen“ — auch keine lang- oder gar mittelfristigen Erfolge zu erwarten. „Off Tapes“ wird sowohl im BMZ wie auch von Mitarbeitern der GTZ zugegeben, daß oft tatsächlich nicht einmal auf eine minimale Berücksichtigung sozio-kultureller Rahmenvoraussetzungen für ein Projekt Wert gelegt wird. So verwundert es nicht, wenn eine Studie über ein landwirtschaftliches Projekt eingereicht wird, in der soziale Fragen in 15 Zeilen „abgehakt“ werden. Im übrigen ist von einer auch nur allmählichen Berücksichtigung der kulturellen Dimension von Entwicklung so lange nicht zu sprechen, wie man glaubt, den äußerst komplizierten Kulturgegenstand im Dialog z. B. mit arabischen Bauern vom Schreibtisch aus in Deutsch oder durch einen Techniker mit Hilfe eines den Bauern verhaßten städtischen Dolmetschers erfassen zu können. Von den 46 „Experten“ in Ägypten, die in 101 Projekten (1985) tätig sind (davon viele, die vom direkten Kontakt mit den Betroffenen „leben“), beherrschen ganze zwei die arabische Sprache; in anderen Ländern ist die Lage nicht besser.

7. Sehr ausführlich beschäftigt sich Volkmar Köhler mit der ethnologischen Methode, die er in Gegensatz zu dem „enormen“ Problemdruck der Entwicklungszusammenarbeit stellt. Ich kann mich nicht erinnern, in meinem Beitrag die Ethnologie als Gegenstand des Problems angeführt zu haben. Im wesentlichen ging es mir nicht um Personen oder Disziplinen, sondern um Verfahrenswege einer zielgruppenorientierten Entwicklungsplanung und Projektabwicklung.

Ich nehme jedoch gerne das Thema der ethnologischen Mitwirkung in der Entwicklungszusammenarbeit auf, spiegelt es doch gängige Vorurteile gegenüber einem Fach wider, das sich mangelnden Aktualitätsbezug weniger vorwerfen las-

sen muß als vielmehr, solchen Vorurteilen nicht vehementer und mit gleicher Polemik geantwortet zu haben. Zum 1. Vorurteil, die Ethnologie beschäftige sich mit einzelnen Ethnien in der Weise, daß Aktualitätsbezug als „Eskapade“ anzusehen sei: Rund zwei Drittel aller in der Ethnologie eingereichten Magisterarbeiten und Dissertationen behandeln Fragen des sozialen oder kulturellen Wandels und haben damit unmittelbaren Aktualitätsbezug und Entwicklungsrelevanz. Keine andere Disziplin, auch nicht die Soziologie, Politikwissenschaft oder Volkswirtschaft, erreicht auch nur annähernd gleiche Werte. Zum 2. Vorurteil, die Ethnologie beschäftige sich besonders gern und lange mit kleinen Ethnien, die für die Entwicklungspolitik irrelevant seien: Längerfristige Grundlagenforschung in der Dritten Welt täte auch der Entwicklungspolitik gut, und die Berücksichtigung kleiner Einheiten ist ganz natürlich, wenn man ein regional begrenztes Projekt durchführt. Gemeint ist jedoch mit der Unterstellung etwas anderes. Gemeint ist, die Ethnologie beschäftige sich mit für die Entwicklungspolitik uninteressanten, weil kleinen Ethnien, während die „100 000 000 Bangladeshis“ (Hippel, E & Z 4/1986) Gegenstand der Entwicklungszusammenarbeit sein sollten. Sicher, der eine oder andere Ethnologe reduziert sein Tätigkeitsfeld auf einen Sektor der Kultur und vielleicht eine begrenzte Region. Kann sich aber eine Wissenschaft ernsthaft anders verhalten, wenn es um die Datensammlung geht? Was die Auswertung betrifft, so kann man auf der Basis gesicherter Daten dann ganze Länder und Kontinente behandeln. Auch hier gibt es z. B. zwischen Volkswirtschaft und Ethnologie keine Unterschiede. Was schließlich die Massen in Bangladesh betrifft: Erstens ist es sehr fraglich, ob jeder Bewohner dieses Landes unbedingt Objekt deutscher Entwicklungszusammenarbeit sein möchte, und zweitens ist es unreal, mit maximal 0,4% Entwicklungsmitteln aus unserem Bruttosozialprodukt ganzen Ländern den Wohlstand bringen zu wollen. Hier gilt das oben Gesagte: besser gute und daher modellhafte Projekte als Entwicklungsaktivismus ohne Konzept mit dem ausgeschütteten (Kredit) Füllhorn.

Die übrigen Urteile Volkmar Köhlers über die Ethnologie kann ich voll akzeptieren. Wir Ethnologen sehen in den Menschen der Dritten Welt Angehörige einzelner Ethnien, was im übrigen Uwe Simson nicht leugnet, wenn einer seiner „dominanten Faktoren“ die ethnische Heterogenität erfaßt. Wenn der Autor dies als negativ ansieht, so sicher deshalb, weil nach herrschender Meinung ethnische Identität „nationale Formation“ stören kann. Das ist richtig. Eine Entwicklungspolitik jedoch, die ethnische Unterschiede leugnet, arbeitet aus-

schließlich jenen Eliten in die Hände, die ihre eigene kulturelle Identität mit jener der Bevölkerungsmehrheit ihres Landes verwechseln.

8. Unter Berücksichtigung aller Argumente scheint mir das Kernproblem nicht zu sein, wie die Ethnologie Kulturforschung in der Dritten Welt mit auf unsere Industriegesellschaft ausgerichteten quantitativen Methoden betreiben kann, sondern wie die Entwicklungspolitik endlich „Aus Fehlern lernen“ kann, die sie erfreulicherweise so klar und deutlich zugibt. Wir werden sicher keine Gemeinsamkeiten zwischen Entwicklungsadministration und Ethnologie begründen können, wenn erstere ihre konzeptionellen Fehler auch noch der Wissenschaft verordnen möchte. Noch einmal: Entwicklungspolitik kann nicht „Großgruppen“ das Heil bringen, indem sie ihre „Wandlungspotentiale“ untersucht — was heißen will, indem sie nach „dünnen“ Stellen sucht, bei

denen man den Hebel zur externen kulturellen Durchdringung („Mechanisierung“, „Industrialisierung“, „Kommerzialisierung“, „Exportwirtschaft“ usw.) erfolgversprechend ansetzen kann. Entwicklungspolitik muß dort einsetzen, wo sie am dringendsten benötigt wird. Da sie dort nur punktuell wirken kann, sollte sie so sorgfältig geplant werden, daß die Erfolgsaussichten optimal ausgelotet sind. Dies erfordert aber die Berücksichtigung aller Faktoren, die in der betreffenden Kultur, ob groß oder klein, für das Gelingen des Entwicklungsvorhabens relevant sind. Jene Faktoren findet man aber nicht, indem man in den deutschen Planungsbüros die Kultur auf das reduziert, was einem selbst aufgrund seiner eigenen Sozialisation als wichtig erscheint, und diese Reduzierung dann quasi weltweit allen Kulturen „verordnet“. Ein Wesenszug von Kultur ist nun einmal die Vielfalt ihrer regionalen und zeitlichen Ausprägungen.

Frank Bliss

Dieter Senghaas: Die Entwicklungsproblematik. Überlegungen zum Stand der Diskussion

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/87, S. 3—12

Die gegenwärtige entwicklungspolitische Diskussion ist durch eine große Ratlosigkeit gekennzeichnet. Viele alte und manche neuere praktische Ansätze nationaler und internationaler Entwicklungspolitik scheinen nicht zu greifen. Ist auch die Entwicklungsforschung durch solche Ratlosigkeit geprägt? Der Autor versucht in diesem Beitrag, eine Art von positiver Bilanz aus vergangener Entwicklungsforschung zu ziehen.

Noch einmal wird der Zusammenhang von Weltwirtschaftsordnung und Entwicklung im Lichte neuerer wissenschaftlicher Befunde thematisiert. Die erhebliche Bedeutung von institutionellen Rahmenbedingungen und soziostrukturellen Voraussetzungen für die Kanalisierung von Entwicklungsprozessen wird dabei hervorgehoben. Ein wichtiger Stellenwert kommt der Innovations- bzw. Transformationsfähigkeit von Gesellschaften zu. In den Frühphasen der Entwicklung, solange Entwicklungsgesellschaften noch im wesentlichen Agrargesellschaften sind, muß das Augenmerk vor allem auf die Struktur des Agrarsektors gerichtet werden. Von der Art seiner Entwicklung wird die Richtung der allgemeinen Entwicklung weithin vorausbestimmt. Hinzu kommt der Erwerb von nationalen Kompetenzen zur Steuerung des Entwicklungsprozesses und als Grundlage für die Erzeugung von Innovationen. Dabei wird der politische Charakter von Entwicklungsprozessen nachdrücklich unterstrichen: Entwicklung ist eingebettet in politische Macht- und Herrschaftsverhältnisse; und in praktisch verfolgter Entwicklungspolitik sedimentieren sich gesellschaftspolitische Kompromisse unterschiedlicher Interessen.

Der Beitrag stellt schließlich die Entwicklungsproblematik in einen ordnungspolitischen Problemzusammenhang. In ihm ergibt sich erneut die Frage, warum Entwicklung vor allem im europäischen Nordwesten und nicht anderswo eine Dynamik gewann, die die weitere Evolution der Weltgeschichte zu bestimmen imstande war. Kontrastiert wird die aus politischer Zersplitterung resultierende europäische Dynamik mit den in der Regel überzentralisierten Hochkultur-Großreich-Strukturen. Dabei zeigt sich in einer langfristigen Betrachtung, daß der langwierige Prozeß der erkämpften Demokratisierung für die europäische Entwicklung konstitutiv war. Die Entwicklungsproblematik stellt sich also nicht nur auf der ökonomischen Ebene als Problem nachholender wirtschaftlicher Entwicklung, sondern auf politischer Ebene als ein Problem der Machtverlagerung sowie der sozialen Aufwärtsmobilität und wachsender demokratischer Partizipation bisher nicht oder noch nicht politisierter Sozialschichten dar. Da diese Prozesse angesichts des ihnen zugrundeliegenden sozialen Wandels unaufhaltsam sind, werden sie in der Dritten Welt die Entwicklungsszenarie der nächsten Jahrzehnte bestimmen.

Werner Lachmann: Überwindung der Not in der Dritten Welt durch marktwirtschaftliche Ordnung?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/87, S. 13—25

Nach mehr als drei Jahrzehnten Entwicklungsplanung, nach dem Versagen der verschiedenen dirigistischen und planwirtschaftlichen Instrumentarien, sollte der marktwirtschaftlichen Lösung zur Überwindung der Not in der Dritten Welt eine Chance gegeben werden. Unter einer marktwirtschaftlichen Konzeption (im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft) ist keine „Laissez-faire“-Ökonomie des Frühkapitalismus zu verstehen, sondern eine Wirtschaftsordnung, die leistungsorientierte Anreize setzt und den Schwachen in Würde am wirtschaftlichen Erfolg teilnehmen läßt.

Der Markt allein ist zwar weder hinreichend noch notwendig zur Überwindung der Not in der Dritten Welt — aber ohne ihn wird ihre Überwindung kaum möglich sein. Erfolgreich ist das Konzept einer Sozialen Marktwirtschaft nur, wenn beide Bereiche, der marktwirtschaftliche und der soziale, beachtet werden.

Die Industrieländer haben eine moralische Pflicht, den Entwicklungsländern bei der Überwindung ihrer wirtschaftlichen Not zu helfen. Die Hilfe sollte aber subsidiär gegeben werden. Zuerst sind die Eliten der Dritten Welt gefordert, ihren Beitrag (Abbau von Preisverzerrungen, Rechtssicherheit, Bodenreform usw.) zu leisten. Statt mehr Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen (über ihren ordnungspolitisch vernünftigen Einsatz muß nachgedacht werden!), sind die Industriestaaten aufgefordert, den Entwicklungsländern größere Handelserleichterungen zu gewähren, damit sie sich in echter Selbsthilfe die notwendigen Devisen verdienen können. Hier sind in der Politik der Industrieländer Korrekturen im Sinne der Marktwirtschaft notwendig. Handel statt Hilfe heißt nicht zuletzt auch mehr Achtung vor den Partnern aus der Dritten Welt.

Mir A. Ferdowsi: Militante Konflikte in der Dritten Welt. Dimensionen — Ursachen — Perspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/87, S. 27—37

Armut, Hunger, Verschuldung, Entwicklungsprobleme und gewaltsam ausgetragene inner- wie zwischenstaatliche Konflikte prägen zur Zeit das Bild der Dritten Welt. Während für die Ursachen der Armut, des Hungers etc. inzwischen dank der Entwicklungsforschung der letzten dreißig Jahre eine kaum überschaubare Fülle an Erklärungsansätzen und Therapievorschlügen vorliegt, gibt es für das Phänomen der inner- und zwischenstaatlichen Konflikte bislang kaum brauchbare Analyseansätze, die die Ursachen der 151 Kriege in der Dritten Welt — von insgesamt 160 Kriegen seit 1945 — erklären könnten. Allenfalls gibt es erste Versuche, durch eine „Kriegsbuchhaltung“ diese für die wissenschaftliche und politische Arbeit operationalisierbar zu machen.

Obwohl die Wissenschaft, insbesondere die der internationalen Beziehungen, im Rahmen der Beschäftigung mit den „Krisenherden“ der Welt zahlreiche Erklärungsversuche unternommen hat, ist doch problematisch an diesen Erklärungsversuchen, daß sie zu singulär und reduktionistisch sind, um die Ursachen der zunehmenden gewaltsamen Austragung von Konflikten erklären zu können. Es überrascht nicht, wenn nach wie vor Erklärungsansätze, die als Ursache die Verlagerung des Ost-West-Konfliktes in den Süden sehen oder auf die Hegemoniekrise der Supermächte zurückführen, neben Erklärungen stehen, die als Ursache der Kriege die steigende Zahl der Staaten in der Weltgemeinschaft oder die sozio-ökonomischen Disparitäten in diesen Staaten diagnostizieren. Hinzu kommen Ansätze, die die epidemische Ausweitung kriegerischer Auseinandersetzungen auf die historischen Nachwirkungen des Kolonialismus infolge der Konservierung vorkolonialer Konfliktsituationen zurückführen oder den Tatbestand der Zerstückelung in ethnische, religiöse und sprachliche Minderheiten in den neu entstandenen Nationalstaaten als Ursache der Konflikte diagnostizieren; schließlich ist auch jene Sicht verbreitet, die in Analogie zur europäischen Entwicklung der letzten 200—300 Jahre in diesen Kriegen einen Nachholprozeß zur Konsolidierung der Nationalstaatlichkeit sieht.