

## ■ Entwicklungspfade in Indien

Corinna R. Unger, *Entwicklungspfade in Indien. Eine internationale Geschichte 1947–1980, Göttingen (Wallstein Verlag) 2015, 319 S., 5 Abb., 34,90 €*

In dieser Monographie wird untersucht, wie sich die indische Entwicklungs- und Modernisierungspolitik zwischen 1947 und 1980 entwickelte und veränderte. Corinna Unger beschäftigt sich zum einen mit den Entwicklungskonzepten, die die politischen Entscheidungsträger und »Experten« auswählten, und zum anderen mit dem Wissen, das diese Auswahl begründete und die praktische Umsetzung der Konzepte leitete. Der erste Teil des Buches konzentriert sich auf die Bemühungen des jungen indischen Staates, die Landwirtschaft zu modernisieren und die ländlichen Gemeinden zu »entwickeln«. In den 1950er Jahren gab es dafür die sogenannten *community development programs*. In den 1960er und 1970er Jahren wurden dann von der sogenannten Grünen Revolution Wunder erwartet, konkret: die Steigerung der Nahrungsmittelproduktion aufgrund von technischen Innovationen und fortschrittlichen Anbaumethoden. Im zweiten Teil des Buches stehen die Industrialisierung, vor allem der Bau von Staudämmen und Hüttenwerken, sowie die Stadtplanung im Mittelpunkt.

Der Untertitel des Buches lautet »Eine internationale Geschichte«, und das nicht ohne Grund. Unger knüpft in dieser Arbeit an die jüngsten Entwicklungen auf dem Gebiet der *international history* an und liefert dazu einen wichtigen Beitrag. Während sich historische Forschungen im Bereich der internationalen Beziehungen traditionell mit Staaten als Akteuren und ihren wechselseitigen Beziehungen beschäftigt haben, richten Historiker seit kur-

zem den Blick auch auf nichtstaatliche Akteure. Unger konzentriert sich in der vorliegenden Arbeit nicht nur auf Regierungen, sondern auch auf Organisationen wie die Weltbank und die Welternährungsorganisation sowie auf Unternehmen und Stiftungen wie die amerikanische Ford Foundation und die Rockefeller Foundation. Die indische Regierung ließ die Zusammenarbeit mit diesen Stiftungen mehr als willkommen, da sie lieber Unterstützung von privater Seite als von westlichen Regierungen annahm, denn letzteres wurde von ihr angesichts der gerade erreichten Unabhängigkeit Indiens und seiner Position als blockfreier Staat während des Kalten Krieges durchaus als heikel wahrgenommen.

Das Buch zeigt, dass das Jahr 1947, in dem Indien unabhängig wurde, zwar politischen einen grundlegenden Wandel bedeutete, die grundlegenden Konzepte und Praktiken der Modernisierungspolitik aber bis in die 1960er Jahre davon weitgehend unbeeinflusst blieben. Dies zeigt sich besonders gut an der anhaltenden Popularität eines so flexiblen Instruments wie der Agrargenossenschaft. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts in Europa entwickelt, um die »Agrarfrage« zu bewältigen, fand das Modell unter britischer Kolonialherrschaft seinen Weg nach Indien. Nach der Unabhängigkeit gelang es Premierminister Nehru, die Genossenschaft als authentisch indisches Phänomen zu präsentieren, indem er sie mit den vorkolonialen *panchayats*, der ältesten Form der Lokalverwaltung in der Region, verband. Auch für die US-Regierung und private Stiftungen waren Genossenschaften nach dem Zweiten Weltkrieg ein geeignetes Mittel, um die ländliche Armut zurückzudrängen, die Lebensbedingungen zu verbessern und die landwirtschaftliche Produktion zu erhöhen.

Die Attraktivität der Genossenschaft lag im neutralen Charakter des Konzepts begründet, denn es erlaubte allen Akteuren, es auf ihre eigene politische und ideologische Weise zu interpretieren. Während Nehru auf den kollektiven Charakter der Genossenschaft als Instrument der Nationsbildung verwies, betonten amerikanische Organisationen immer wieder

den liberal-demokratischen Charakter der Genossenschaft, der verhindern sollte, dass ein Nährboden für den Kommunismus entstünde. Beiden war sowohl eine stark paternalistische Haltung als auch das Bemühen zu eigen, die Lebensbedingungen der Bauern und Landarbeiter zu verbessern, ohne die soziale Stabilität im Land, beispielsweise durch die Einführung von einschneidenden Landreformen, in Gefahr zu bringen.

In den 1950er Jahren wurde die indische Modernisierungspolitik durch eine Betonung der Genossenschaften und die so genannten *community development programs*, die auf politische Bildung ausgerichtet waren, geprägt. Diese Programme umfassten sowohl eine elitäre wie eine gemeinschaftliche Komponente: einerseits waren sie auf die lokale Ebene gerichtet und die Beteiligung der Bevölkerung das Maß für ihren Erfolg. Auf der anderen Seite wurden die Programme von Experten initiiert und gesteuert. In den 1960er Jahren wurde diese Politik zunehmend als zu paternalistisch und nicht ehrgeizig genug kritisiert. Sie musste einem festen Glauben an die Grüne Revolution weichen, an die Rationalisierung und Mechanisierung der Landwirtschaft, die zu einem großen Anstieg der Nahrungsmittelproduktion führen sollte. Dies brachte in verschiedener Hinsicht eine Verschiebung mit sich: von einem sozialwissenschaftlichen zu einem technologischen und naturwissenschaftlichen Ansatz, von einem Schwerpunkt auf dem Kollektiv hin zu einer zentralen Rolle des Einzelnen und seines Alltags. Das Resultat war, dass die Modernisierungspolitik ab den 1960er Jahren technokratischer wurde.

Die zweite Ebene der Modernisierungspolitik bildeten ab den 1950er Jahren Projekte, die zum Ziel hatten, die Industrialisierung und städtische Entwicklung Indiens voranzutreiben. Die indische Wirtschaft wurde mit Hilfe von protektionistischen Maßnahmen vor dem internationalen Wettbewerb geschützt; das sollte dem Land die Möglichkeit geben, eine Wirtschaftsordnung zu entwickeln, die aus zwei Sektoren zusammengesetzt war: einem Sektor, der Konsumgüter herstellte, und einem

anderen, der Kapitalgüter produzierte. Die Erfahrungen der Sowjetunion in den 1920er und 1930er Jahren prägten die wirtschaftspolitischen Überlegungen der indischen Regierung. Eine zentrale Stadtplanung, die sich systematisch mit der Modernisierung der Städte beschäftigte, entstand erst ein Jahrzehnt später. Die industriellen und städtebaulichen Projekte hatten miteinander gemein, dass sie neben rein wirtschaftlichen Zielen immer auch politische und soziale Veränderungen anstrebten. So war es aus Sicht der westlichen Planer notwendig, indischen Arbeitskräften die »richtige Arbeitsethik« und den »nötigen Unternehmergeist« beizubringen. Der Beirat der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer stellte vor diesem Hintergrund 1963 fest: »Die Menschen in diesen Ländern leben fast durchweg von der Hand in der Mund und denken auch in entsprechenden Kategorien. Will man mit der wirtschaftlichen Entwicklungshilfe Erfolge erzielen, muss in geduldiger, langwieriger Erziehungsarbeit dieses Denken der Menschen umgeformt werden«.

Der Wert der vorliegenden Studie liegt darin, dass sie den Fokus nicht nur auf die *epistemic communities* der beteiligten Experten und das Wissen sowie die Ideen, die sie generierten, legt, sondern auch den Prozess vom Reißbrett bis zur Praxis nachzeichnet. Diese Entscheidung ermöglicht interessante Einblicke. So zeigt sich, dass selbst für die Jahre, in denen die Modernisierungspolitik zunehmend technokratischere Züge annahm (ohne die Einbeziehung derer, für die sie geplant war), man nicht von einer Modernisierungspolitik ausgehen kann, die wie ein hegemoniales Projekt aufoktroziert wurde. Beispiele aus der Praxis zeigen vielmehr, dass die Realität komplexer war. Es ging nicht nur um eine Änderung der Pläne in der Umsetzung, sondern auch um die Bereitschaft der Fachwelt, örtliche Gegebenheiten und Probleme zu berücksichtigen, lokales und religiöses Wissen zu nutzen und manchmal sogar *Bottom-up*-Initiativen in ihre eigenen Programme zu integrieren. Ländliche und städtische Planung war ein relativ offener Prozess mit mehr Raum für *trial and error* als Planungsgeheimnissen gemeinhin vermuten lassen.

Unger verwendet daher auch das Konzept des *low modernism*, das Jess Gilbert in Reaktion auf den *high modernism* von James C. Scott geprägt hat, der sich auf autoritäre und gescheiterte Formen staatlicher Planung beschränkte. Der Begriff *low modernism* impliziert eine gewisse Form des Glaubens an Planung, bei der die lokale Ebene und die an den Projekten beteiligten Menschen mitberücksichtigt werden. Die Frage, die sich stellt und die weitere Studien beantworten müssen, ist, ob sich *high modernism* als analytisches Konzept überhaupt für das Verständnis von Planungspraktiken eignet. Es deutet sich an, dass sich auch Formen staatlicher Planung in nicht-demokratischem Kontext – abgesehen von den extremsten Projekten – durch ein gewisses Maß an *planning by doing* auszeichneten.

In der Praxis scheiterten viele der von Unger beschriebenen Projekte, das heißt, sie konnten die Erwartungen, die die Planer in sie setzten, nicht erfüllen. Die Autorin zeigt, dass dafür eine Vielzahl von Faktoren verantwortlich war. Teils waren die Ambitionen zu hoch und ideologisch gefärbt und eine Enttäuschung war unvermeidlich. Teils waren es vor allem Missverständnisse und gegenseitiges Unverständnis bei der Umsetzung, eine träge Bürokratie und starre Hierarchien sowie unzureichend qualifizierte Arbeitskräfte, was jeweils zu praktischen Problemen führte. Unger widerlegt damit das gängige Bild von wirklichkeitsfernen Experten, denen die Verantwortung für das Scheitern großer Entwicklungsprojekte zuzuschreiben ist.

Wie das Beispiel der *Village Level Workers* zeigt, lässt sich keine eindeutige Rollenverteilung zwischen ihnen und den Planungsbehörden ausmachen. Erstere fungierten in den *community development programs* vielmehr als Vermittler zwischen den Behörden und der lokalen Bevölkerung. Diese Beamten hatten selbst einen ländlichen Hintergrund und durch ihre Position einen sozialen Aufstieg erlebt. Allerdings befanden sie sich in einem Dilemma: Sie betrachteten die Umgebung, aus der sie stammten, als rückständig, standen aber gleichzeitig selbst am unteren Rand der Ver-

waltungshierarchie, weshalb ihre Rolle nicht in einem einfachen Gegensatz zwischen technokratischen Planern und Geplanten gebracht werden kann.

Im Falle der *Village Level Workers* ist es der Autorin gelungen, der Ebene der lokalen Praxis sehr nahe zu kommen. Dennoch wird die Stimme derjenigen, die von den Modernisierungsprogrammen betroffen waren, nur am Rande oder durch den Blickwinkel von Experten wahrgenommen. Das hängt mit einem Problem zusammen, das alle Forscher, die sich mit Planung befassen, zu bewältigen haben: sie müssen sich auf Primärquellen (Berichte, Auswertungen) stützen, die von den Experten in der Regel selbst erstellt wurden. Im Gegensatz zu Kulturanthropologen können sie ihre wichtigsten Akteure nicht mehr befragen. Davon unbenommen ist es Corinna Unger mit dieser Arbeit gelungen, einen wesentlichen Beitrag zur historischen Forschung über Planungs- und Modernisierungspolitik zu leisten, das existierende Bild zu differenzieren und die Komplexität der historischen Realität bloßzulegen.

LIESBETH VAN DE GRIFT (UTRECHT)