

Rolf Hanisch

Der Staat, ländliche Armutgruppen und legale Bauernbewegung in den Philippinen

Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1983, 432 S., DM 78,—

Auch nach mehr als zwei Entwicklungsdekaden gelang es nicht, die ländliche Armut in der Dritten Welt zu vermindern, geschweige denn auszurotten. Was auch immer von den Entwicklungsplanern und Wissenschaftlern als Schlüssel zur Bewältigung der Landarmut propagiert wurde – sei es die Grüne Revolution, seien es neue politische Institutionen (Community Development) oder die (zumeist halbherzigen) Landreformen – die bedrückenden Lebensbedingungen verbesserten sich damit allenfalls für wenige. Für die große Mehrheit der armen Landbewirtschaftler hingegen blieb alles beim alten – mehr noch, in nicht wenigen Ländern nahmen Marginalisierung, Verarmung und Hunger sogar noch kritischere Formen an als je zuvor. Die Gründe für diese wenig ermutigende Situation sind komplex und vielfältig miteinander verflochten: rasches Bevölkerungswachstum, erschöpfte Landressourcen, niedrige Arbeitsproduktivität, inegalitäre, politisch festgeschriebene Besitzverhältnisse, rein wachstumsorientierte Industrialisierungsprogramme, reformunfähige oder -unwillige Staatsklassen sind nur einige davon.

Diesen Zusammenhängen geht der Hamburger Politikwissenschaftler Rolf Hanisch in seiner kürzlich erschienenen Habilitationsschrift nach. Er behandelt hierbei die Versuche legaler Bauernverbände auf den Philippinen, die Interessen armer Landbewirtschaftler zu vertreten, um auf diese Weise der Armut und sozialen Ungerechtigkeit den Kampf anzusagen. Die folgenden drei Verbände, die vornehmlich im Reis- und Maissektor operieren, stehen dabei im Mittelpunkt des Interesses: die Federation of Free Farmers (FFF), die Filipino Agrarian Reform Movement (FARM) und die Foundation of Agricultural and Industrial Toiling (FAITH).

Nach einführenden entwicklungstheoretischen Erörterungen zum Stellenwert der politischen Partizipation von Unterschichten skizziert Hanisch die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen, die den Handlungsspielraum legaler Bauernverbände im Regierungssystem der Philippinen definieren. Legale Verbände hatten danach sowohl während der »oligarchischen Demokratie« (1946–1972) als auch – in noch umfassenderem Maße – nach der Verhängung von Martial Law nur sehr ungünstige Chancen zur kollektiven Organisation bäuerlicher Interessen. Waren in der demokratischen Phase formale Partizipationsrechte durchaus präsent, so setzten diesen jedoch die oligarchische Herrschaftsstruktur, ein auf Patronage- und Klientelbeziehungen beruhender Willensbildungsprozeß sowie ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit auf lokaler Ebene enge Grenzen. Die Verhängung von Martial Law im Jahre 1972 beschnitt den ohnehin eingeschränkten politischen Manövrierspielraum dieser Verbände durch depolitisierende und demobilisierende Maßnahmen, die Aussetzung bürgerlicher Freiheitsrechte und die Zentralisierung politischer Entscheidungen noch weiter. Wenngleich in diesem Abschnitt der philippinischen Geschichte erstmals ein umfangreicher, letztlich allerdings recht bald versandender Versuch zur Durchführung einer Agrarreform unternommen wurde, so konnte damit jedoch nicht verhindert werden, daß sich die soziale Lage der armen

Landbewirtschafter (vor allem Pächter, Landarbeiter) im Gesamtzeitraum eher verschlechterte. Hanisch spricht in diesem Zusammenhang von einem schleichenden Proletarisierungsprozeß, der zur Trennung eines immer größeren Teils der Landbewirtschafter von ihrem Produktionsmittel, dem Boden, geführt hat. Trotzdem, so Hanisch weiter, sind die »Entfaltungsbedingungen für eine Bauernbewegung nicht eben günstig«. Die Erfahrungen früherer Tage, nach der Organisationsversuche und Insurrektionen der Bauernschaft unerträgliche Opfer abforderten, ohne eine nennenswerte Verbesserung ihrer sozialen Lage herbeizuführen, sowie ein Legitimitätsbegriff, der an die Elastizität des überkommenen paternalistischen Agrarsystems gebunden ist, lassen arme Bauern in ihrem wirtschaftlichen wie politischen Verhalten nicht »Profitmaximierer, sondern Risiko-Verminderer« sein. Bei der Masse der armen und abhängigen Landbewirtschafter ist somit ein (politischer) Veränderungswille, insbesondere in den 60er und 70er Jahren, kaum feststellbar.

Die untersuchten Bauernverbände wurden »von oben«, d. h. von Mitgliedern des urbanen Mittelstandes, die bis zum heutigen Tag das Verbandsleben in mehr oder weniger autokratischer Weise beherrschen, ins Leben gerufen. Alle drei Verbände suchten sich mit dem Staatsapparat weitgehend zu arrangieren, was nach 1972 der aktiven Unterstützung von Martial Law gleichkam. Politisches Ziel der Verbände ist die (gewaltfreie) Lösung der Landreformfrage; ideologisch steuern sie einen strikt antikommunistischen Kurs, wobei die FFF sich der christlichen Soziallehre verpflichtet fühlt. Die Wahl der Bündnispartner folgt weitgehend pragmatischen Erwägungen – vorwiegend handelt es sich um Intellektuelle, Studenten und – bei der FFF – (zeitweise) um kirchliche Gruppen. Keinem der Verbände gelang es aber, eine einheitliche Front mit nicht-landwirtschaftlichen Armutsgruppen zu formieren. Mit Ausnahme der FFF blieb die organisatorische Infrastruktur torsohaft und zentralistisch auf eine wasserkopffartige Zentrale ausgerichtet. Die allzeit dünne Finanzdecke konnte ebenfalls nur bei der FFF seit Ende der 60er Jahre durch umfangreiche Zuwendungen ausländischer (kirchlicher) Geber in nennenswertem Ausmaß gestreckt werden. Infolge einer hohen Mitgliederfluktuation gelang es auch keinem der untersuchten Verbände, eine Massenbasis aufzubauen – ihre bargaining power gegenüber dem Staat ist somit sehr gering einzuschätzen. Somit erwies sich auch die innerverbandliche Kohäsion letztendlich als sehr brüchig. Hanisch führt dies vor allem darauf zurück, daß der Verbandseintritt weitgehend durch die Erwartungen punktueller Serviceleistungen geprägt war. Nach deren Befriedigung – oder Nichtbefriedigung – erlahmte das Interesse dann sehr rasch. Insofern wirkten die Verbände – bedingt durch ihren Legitimationszwang gegenüber einer prinzipiell mißtrauischen Bauernschaft – in erster Linie als Patronage- und Dienstleistungsbetriebe. Ihr Beitrag zur Politisierung und Mobilisierung armer Landbewirtschafter blieb damit relativ bescheiden. Mehr noch, der Nachdruck auf Serviceleistungen in den verbandlichen Aktivitäten wirkte letztlich sogar kontraproduktiv, weil dadurch eine rezep tive Konsumentenmentalität in der Zielgruppe erzeugt wurde. Allenfalls in der FFF hat in jüngerer Zeit der Stellenwert von Selbsthilfeprojekten erheblich zugenommen und bietet Ansatzpunkte für einen Bewußtseinsbildungs- und Politisierungsprozeß. Insgesamt betrachtet – so

Hanisch's Fazit – hat sich der reale politische Einfluß der Verbände in Versuchen erschöpft, lobbyistisch auf staatliche Instanzen einzuwirken; primär jedoch habe man sich um die Lösung von Individualproblemen gekümmert, die von der Mitgliedschaft an die Verbandsbürokratie herangetragen wurden.

Die insgesamt pessimistische Einschätzung des Emanzipationspotential legaler Bauernverbände in den Philippinen wirft die Frage nach Alternativen auf. Da ist zunächst einmal die radikale Alternative in Form der prokommunistischen New Peoples Army (NPA) und ihrer politischen Frontorganisation, der National Democratic Front (NFD), die seit 1969 einen bewaffneten Bauernkrieg gegen die Regierung führt. Wenngleich die NPA vor allem in den letzten Jahren erheblich an Stärke hinzugewonnen hat, räumt ihr Hanisch nur geringe Chancen ein, die Landarmut von Grund auf zu beseitigen. Zum ersten erscheine ein gewaltsamer Sturz des Marcos-Regimes (trotz dessen zunehmender Schwächung) durch die NPA wenig wahrscheinlich; zum zweiten forderte ein solcher Umsturz einen außerordentlich hohen Blutzoll und zum dritten seien die Erfahrungen armer Landbewirtschafter mit der Agrarpolitik kommunistischer Staaten nicht eben positiv gewesen. Als Alternative zu der staatsnahen – damit politisch aber weitgehend gelähmten – Bauernbewegung schwebt Hanisch eine moderat-oppositionelle, gleichwohl aber innerhalb des legalen Rahmens operierende Bauernbewegung vor. Durch eine Kombination gewaltfreier Massen- und Protestaktionen, Selbsthilfe, Serviceleistungen und Lobbying könnte möglicherweise eine breitere politische Mobilisierung der Bauernschaft herbeigeführt werden. Dagegen gilt es allerdings festzuhalten, daß eine solche Alternative nicht unbesehen für andere autoritäre Regime verallgemeinert werden darf. Sie hängt – wie Hanisch selbst zu Recht darlegte – von dem Repressions- und politischen Ressourcenpotential des jeweiligen Regimes ab. In den Philippinen ist diese Alternative im Grunde aber erst nach dem Aquino-Attentat möglich geworden, als der dadurch ausgelöste Massenprotest eine Lockerung des staatlichen Zugriffs auf den politischen Willensbildungsprozeß erzwang. Ob sie auch in Zukunft offensteht, ist ungewiß; dies hängt weitgehend davon ab, ob die politische Entwicklung des Landes in Richtung einer stärkeren Liberalisierung oder einer autoritären Verhärtung (etwa durch einen Militärputsch) geht.

Zum Abschluß noch ein Wort zu Hanisch's entwicklungspolitischen Schlußfolgerungen. Hanisch legt dar, daß die »gerade in Deutschland weit verbreiteten euphorischen Erwartungen über die Zweckmäßigkeit privater Entwicklungshilfe an private Selbsthilfebewegungen im Lichte dieser Untersuchung nicht bestätigt werden können«. Die Erfahrung der untersuchten Bauernverbände sei, daß »Entwicklungshilfe von privaten Organisationen an private Träger nicht notwendigerweise basisnäher, grundbedürfnisorientierter, effizienter sein müsse, als staatliche Hilfe«. Die Probleme der privaten seien mit derjenigen der staatlichen Hilfe vielmehr weitgehend identisch. Damit sei für eine nennenswerte Ausbreitung der privaten Entwicklungshilfe kaum Platz. Sie drohe allenfalls die vorhandenen Selbsthilfebewegungen »in einem Geldsegen zu ersticken und nicht die Eigeninitiative, sondern die Rentnermentalität zu fördern«.

Mit dieser Schlußfolgerung – so überzeugend sie auch aus dem Beispiel der untersuchten

Verbände abgeleitet ist – läßt Hanisch den Leser jedoch mehr oder weniger ratlos zurück. Welche Möglichkeiten bleiben letztendlich »für uns« noch offen, (regierungskritische) Selbsthilfebewegungen zu unterstützen? Dies kann wohl kaum bedeuten, daß stattdessen die staatliche Entwicklungshilfe (die, wie wir ja wissen, entgegen allen gegenteiligen Beteuerungen oft ganz andere Motive verfolgt als die Stärkung des Selbsthilfepotentials der Zielgruppen) ausgeweitet werden soll und damit Gefahr läuft, reformunwillige Staatsklassen indirekt zu legitimieren und stabilisieren. Ganz gewiß liegt dies nicht in Hanisch's Intentionen. Dennoch stellt sich diese Frage- u. a. auch als Konsequenz von Hanisch's gewissermaßen »entwicklungsrationalem« Staatsbegriff – der noch in Diskrepanz zu der von ihm selbst so brillant analysierten Realität steht. Die Stärken dieser Arbeit liegen neben ihrem Detailreichtum insbesondere in der gelungenen analytischen Verbindung zwischen politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen und dem eigentlichen Thema, der Untersuchung des Innenlebens der Verbände, ihrer Entwicklungsleistungen und Interaktionsmuster mit dem Staat. Hier setzt die Arbeit nicht nur für die deutsche politikwissenschaftliche Philippinenforschung richtungsweisende Maßstäbe. Hervorzuheben ist des weiteren das Bemühen des Autors um eine ständige Rückkoppelung seiner empirischen Befunde mit der Theorie, ebenso wie auch der umfangreiche statistische Anhang und die kritische Auseinandersetzung mit den darin präsentierten Daten. Zweifellos ist Hanisch mit dieser Studie ein grundlegender Beitrag zu der noch wenig intensiven (bundesdeutschen) politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit den Philippinen gelungen, die zahlreiche Forschungslücken zu schließen vermag. Ins Englische übertragen würde sie auch in der internationalen Philippinenliteratur die ihr gebührende Rezeption erfahren.

Jürgen Rüland

Volker Kasch

Agrarpolitik in Malaysia – Zur Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß

Darstellungen zur internationalen Politik und Entwicklungspolitik, Bd. 13, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1984, 300 S., DM 63,—

Diese Sektorstudie mit dem Schwerpunkt auf der Agrarpolitik, stellt eine Bereicherung der wissenschaftlichen Literatur über das »Middle Income Country« Malaysia dar. Sie fügt sich nahtlos in eine große Gruppe von Arbeiten über Malaysia ein, ein Land, das sich zu einem wissenschaftlich intensiv bearbeiteten Gebiet entwickelt hat. Spinangers (Kiel 1980) Feldstudie über die Industrialisierungspolitik bildet ein passendes Gegenstück; die Arbeit von Snodgrass (New York 1980) mit einer gesamtwirtschaftlichen