

Pfeffer, Karl Heinz

**Article — Digitized Version**

## Sozialökonomische Probleme bei der Gründung neuer Staaten

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Pfeffer, Karl Heinz (1958) : Sozialökonomische Probleme bei der Gründung neuer Staaten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 38, Iss. 2, pp. 73-83

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/132594>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# ABHANDLUNGEN

## Sozialökonomische Probleme bei der Gründung neuer Staaten

Prof. Dr. Karl Heinz Pfeffer, Hamburg

*Aus einem reichen empirischen Material, das der Verfasser im Laufe seiner länderkundlichen Forschungen erarbeitet hat, versucht er, die überragende Rolle der Sozialökonomik bei der Gründung neuer Staaten zu zeigen. Die Erkenntnisse, die er aus dieser vergleichenden Betrachtung gewinnt, ordnen sich bei ihm zu einer generalisierenden Übersicht, die man geneigt sein könnte, als eine Theorie der Staatengründung anzusprechen. Die Mitleidenschaft des einzelnen, die der sozialökonomische Gestaltungswille bei der Entstehung neuer Staaten bedingt, mag es rechtfertigen, den Aufbruch der Staatwerdung als weltrevolutionären Akt zu sehen.*

Bis zum ersten Weltkrieg oder, genauer gesagt, bis zur Auflösung der „übernationalen“ Großstaaten, die von den Habsburgern, den Osmanen und den russischen Zaren beherrscht wurden, schien ein historisches Gesetz zu fordern, daß sich Nationen als Staaten organisierten und daß sie als Staaten miteinander rivalisierten. Die historisch erwachsenen Staaten bemühten sich, ihre Einwohnerschaften zu Nationen zu formen, in denen jeder einzelne geistig und seelisch möglichst gleichmäßig reagiert und sozialökonomisch als „Mitbürger“ oder „Landsmann“ seinen Platz in der innerhalb des Staatsverbandes durchgeführten Arbeitsteilung erhält. Die Nationalstaaten für sich und die dialektisch zusammenarbeitende Gesamtheit des europäischen Staatensystems versuchten, über Menschen außerhalb Europas sozialökonomisch, geistig und politisch Einfluß zu gewinnen. So war bis zum ersten Weltkrieg eine Antriebskraft des geschichtlichen Werdens innerhalb Europas der Nationalismus, im interkontinentalen Zusammenhang der Imperialismus. Das soll einleitend nur als Tatsache ohne den Versuch einer Erklärung oder Wertung in das Gedächtnis zurückgerufen werden.

### DAS ZEITALTER DER ENTSTEHUNG NEUER STAATEN

Im ersten Weltkrieg zerstörte der Staatsnationalismus seine eigenen Grundlagen in Europa durch eine Übersteigerung bis zur selbstvernichtenden Absurdität, gleichzeitig verlor er in der außereuropäischen Welt sein Ansehen und vor allem seine Macht. Das damals einsetzende Zeitalter der „Weltrevolution“, dessen Stichjahr 1917 durch den Kriegseintritt der USA und die Russische Revolution gekennzeichnet war, ist noch nicht abgeschlossen. In ihm entstehen Staaten neuer Art, die mit ihrer Neuartigkeit auch sozialökonomisch neue Probleme bewältigen müssen. Man verkennt das Wesen dieser sozialökonomischen Probleme, wenn man Maßstäbe des alten Staatensystems, des nationalstaatlich-imperialistischen Zeitalters, auf sie überträgt. Der Unterschied zwischen den „neuen“ (oft in sehr alten Kulturvölkern entstehenden) Staaten und den „alten“ (im 19. Jahrhundert aufgestiegenen) National-

staaten liegt gerade in den ganz andersartigen sozialökonomischen Vorgängen. Die Staatwerdung im Zeitalter der Weltrevolution teilt manche Kennzeichen mit früheren Vorgängen der Staatsbildung, auch mit der Entstehung der europäischen Nationalstaaten: Da gibt es Sezession und Integration, Abwehr gegen Eingriffe und Einladung fremder Berater, Befreiung und Anschluß, Aufteilung und Wiedervereinigung, Grenzverschiebung und Grenzaufhebung. Das sind sozusagen Grundformen der Staatwerdung, die in allen Epochen festgestellt werden können. Heute aber vollzieht sich die Entstehung neuer Staaten in einer Zeit der sozialökonomischen Veränderung. Diese Veränderung hat einigen Staaten die Kontinuität ihrer Grenzen und ihrer friedlichen Verfassungsentwicklung belassen, im allgemeinen aber brach die Verfassungsentwicklung um oder ab, die Grenzen veränderten sich. Es kommt hier nicht darauf an, die Wesensverschiedenheit zwischen dem „Nationalismus“ dieser neuen Staaten und dem Nationalismus Europas zu zeigen, der sich geistig in der Französischen Revolution und der deutschen Romantik formuliert hat. Die Wesensverschiedenheit liegt auch dann vor, wenn der „neue“ Nationalismus der Gegenwart durch den „klassischen“ Nationalismus Europas beeinflusst worden ist. Das Wort „Weltrevolution“ ist nur im wörtlichen Sinne als weltweite Umwälzung gemeint. Sie liegt im sozialökonomischen Bereich.

Änderungen des staatlichen Lebens im Europa des 18. Jahrhunderts betrafen die Herrscher, Verschiebungen im Europa des 19. Jahrhunderts die Regierungen und die staatstragenden Führungsgruppen. Die „Weltrevolution“ der Gegenwart jedoch verwandelt den sozialen Alltag und die wirtschaftlichen Möglichkeiten von Millionen einzelner Personen. Änderungen vollziehen sich nicht mehr allein in einer isolierten Zone der „hohen Politik“, der Diplomatie und Jurisprudenz, des militärischen Kalküls und der Verwaltungsorganisation. Die politische Prozedur der Staatwerdung hat sozialökonomische Seiten, wie sie von jeher etwa bei einer Völkerwanderung vorkamen.

Die soziale Existenz der Einzelfamilie und des Einzelhaushalts ist mehr als in früheren Epochen von der Wirtschaftsentwicklung im staatlichen Raum abhängig. Die „Volkswirtschaft“ (die arbeitsteilige, weiträumige Wirtschaft innerhalb historischer Staatsgrenzen) „erfaßt“ alle, was früher die Hauswirtschaft oder die Nachbarschaftswirtschaft, die Subsistenzwirtschaft oder die nachbarliche Bedarfsergänzungswirtschaft nicht taten. Der Bauer kann nicht mehr sagen, es sei ihm „egal, von wem regiert wird“, der Staat gestattet ihm nicht mehr den mißmutigen Rückzug in die Privatsphäre. Es gibt keine politikfreie Sozialökonomie mehr, so wenig es bei „denen da oben“ eine von der Sozialökonomie losgelöste Sphäre der Regierenden geben kann. Die Scheidung der politischen und der sozialökonomischen Sphäre war schon im nationalstaatlich-imperialistischen Zeitalter unrealistisch. Heute ist offenbar geworden, daß sie von Illusionen ausgeht.

Eine Betrachtung des weltweiten Vorgangs darf man nicht mit dem Einwand ablehnen, daß damit der unlautere Versuch verbunden sei, innenpolitisches Resentiment durch Bemühung ferner Beispiele ungefährlich abzureagieren. Natürlich will sich jeder verantwortlich lebende Mensch über die eigene Lage klar werden. Natürlich kann er das besser, wenn er sein persönliches „Engagement“ einmal zurücktreten läßt und das Problem am fernliegenden Fall aus generalisierender Distanz betrachtet. Aber es geht gar nicht nur um den Versuch, existentielle Überlegungen zu objektivieren, sondern der sozialökonomische Zusammenhang ist tatsächlich ein alle einbeziehender weltweiter Vorgang. Politik ist zugleich Wirtschaft — und zwar Weltwirtschaft.

#### WIRTSCHAFTLICHER GESTALTUNGSWILLE BEI DER ENTSTEHUNG NEUER STAATEN

Unter den Bedingungen der Gegenwart ist die Entstehung neuer Staaten schon von dem Vorhandensein eines sozialökonomischen Willens abhängig. Sie war es nicht, solange der Fernhandel allenfalls Luxuswaren für eine kleine Zahl herrschender Personen heranschaffen sollte, während die Mehrzahl der Einwohner eines Staatsgebietes in Subsistenzwirtschaft ohne Fernverkehrsbeziehungen lebte. Noch im 20. Jahrhundert bildet die Staatwerdung Innerarabiens ein Beispiel für die früher typischen Vorgänge. Es ändert sich sozialökonomisch kaum etwas, wenn Hirtenstämme und Oasenbauern an Stelle ihres bisherigen Herrschers einen neuen Oberherrn anerkennen. Hier ist Staatsbildung nur aus Geist und Macht ohne wirtschaftlichen Gestaltungswillen keineswegs ausgeschlossen. So war es früher dem chinesischen Bauern gleichgültig, welchem Kriegsherrn die sein Land überflutenden Soldaten anhängen. So bedeutete es keine Änderung im Leben der Sammler und Jäger auf Borneo, wenn die politischen Beziehungen zwischen Sarawak und Brunei sich veränderten oder wenn die Herrscher der beiden Staaten in ein neues Verhältnis zu Großbritannien traten.

Die angeführten Beispiele gehören der Vergangenheit an. Heute gibt es keinen sozialökonomisch freien Raum mehr. Ein Staat kann nur dann Autorität nach innen, militärische und politische Achtung nach außen gewinnen oder behalten, wenn seine Führung ein sozialökonomisches Konzept besitzt. Soldaten und Beamte fordern ihre Besoldung. Bürger und Bauern fragen, welchen Nutzen oder Schaden die Staatwerdung für sie in ihrem Alltag bringt. Die Nachbarstaaten überlegen, ob und in welcher Form ihre eigene Wirtschaft durch die Existenz des neuen Staates berührt wird.

Bei der Entstehung eines Staates taucht heute sofort die Frage auf, welches Ausmaß an wirtschaftlicher Unabhängigkeit mit der politischen Unabhängigkeit verbunden sein soll. Als Ghana 1957 politisch selbständig wurde, verlor es das Anrecht auf britische Hilfe aus dem Colonial Development and Welfare Fund, so daß es sofort Möglichkeiten zur Schließung der Lücke überlegen mußte. Indonesien betont um die Jahreswende 1957/58, daß die wirtschaftliche Unabhängigkeit von den Niederlanden unter allen Umständen das Siegel auf die politische Unabhängigkeit sein müsse.

Diese These ist nicht selbstverständlich. Man kann sich auch politische Unabhängigkeit vorstellen, bei der sich der Staat willig in einen größeren Wirtschaftszusammenhang einordnet. Nicht jedes Gemeinwesen, das nach politischer Selbständigkeit strebt, ist wirtschaftlich lebensfähig. (Man darf dabei den Begriff der Lebensfähigkeit oder „Viability“ keineswegs eng fassen, also nur vom Ausgleich der Zahlungsbilanz ausgehen.) Doch verlangt es von der Führung eines neuen Staates Mut, diese Tatsache ausdrücklich zu bestätigen. Selbst wenn der neue Staat in Wirklichkeit vom Zeitpunkt seiner Entstehung an in größere Wirtschaftseinheiten gebunden bleibt, so pflegt man doch im allgemeinen wenigstens Wert auf den äußeren, „optischen“ Eindruck der wirtschaftlichen Selbständigkeit zu legen. Die öffentliche Meinung des Inlandes und der Welt erwartet als fast selbstverständlich, daß ein unabhängig gewordener Staat in möglichst weitgehendem Maße wirtschaftlich selbständig werden will. An dieser Tatsache allein läßt sich die Bedeutung der sozialökonomischen Fakten erkennen. Es ist freilich eine Vergrößerung dieses Sachverhalts, wenn man erwartet, daß der Freiheitswille mit dem Wunsch nach einer Isolierung der Nationalwirtschaften gekoppelt sein muß (diese Vergrößerung wird oft benutzt, um den Freiheitswillen zu diskreditieren). Politisches Unabhängigkeitsstreben und die Bereitschaft zur Einordnung in eine wirtschaftliche Arbeitsteilung bestimmen z. B. das Klima im „neuen Staat“, den Gomulka 1956 in Polen errichtet hat. Stadtrepubliken, die niemals tragfähige Grundlagen für eine unabhängige Nationalwirtschaft besitzen, können doch politisch als selbständige Gemeinwesen blühen. Es ist durchaus möglich, daß sich politisch selbständige Kleinstaaten, die jeweils auf eine enge Landschaft

begrenzt sind, gegenseitig in ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten ergänzen, ohne ihre staatliche Selbständigkeit zu opfern.

Freilich fordert die politische Unabhängigkeitsbewegung oft, daß man ihr wenigstens eine Chance zur Erprobung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit geben möge. In manchen Fällen wird die „Viability“ nur durch Amputationen und Exzisionen verhindert, nach deren Heilung oder Verhütung ein Staat ganz selbstverständlich streben wird. Die Grenzrevisionswünsche neuer Staaten sind oft gerade wirtschaftlich begründet. Nur wenn sie historische Zufallsgrenzen als unabänderlich hinnehmen, müssen sie aus wirtschaftlicher Not äußere Bindungen aufrechterhalten, die sie lieber vermeiden möchten. Die wirtschaftlichen Einzelbilanzen der Staaten im Nahen Osten z. B. sehen wesentlich anders aus als eine Gesamtbilanz für vernünftiger Gebilde. Eine Art Probe auf dieses Exempel wäre leicht herzustellen, wenn man die Zahlen für Kuwait und Jordanien in einer Summe zusammenfaßte oder die für Israel und Syrien, die für Aden und Jemen.

Dabei ist allerdings „Lebensfähigkeit“ ein zeitgebundener Begriff. Bei technischen Neuerungen, langfristigen Investitionen, einer Änderung der Weltlage können pessimistische Propheten Lügen gestraft werden. Aufschlußreich für die Zeitbedingtheit der wirtschaftlichen Maßstäbe ist z. B. ein Vergleich von Österreich von 1938 mit dem gleichen Staat im Jahre 1958. Sozialökonomische Folgen sind mit der politischen Unabhängigkeit immer gegeben. Selbst wenn man im voraus erkennen zu können glaubt, daß ein nach Unabhängigkeit strebendes Volk im eigenen Staat wirtschaftlich nicht lebensfähig sein wird, so kann man durch dieses wirtschaftliche Argument dem politischen Befreiungswillen niemals die Spitze abbrechen. Irland oder Marokko lieben sich den Wunsch nach Unabhängigkeit nicht durch den Hinweis auf hypothetische oder auch faktische Bilanzen ausreden. Jedes wirtschaftlich noch so „vernünftige“ Argument erhält eine „unvernünftige“ politische Antwort, die im Grunde stets lautet: Erst die Freiheit — dann wird man weitersehen.

Aber dann muß man eben auch weitersehen. Der Entschluß, die politische Unabhängigkeit auf dem Boden einer wirtschaftlichen Selbständigkeit anzustreben oder aber ihre Sicherung durch wirtschaftliche Mitarbeit in einem übergeordneten Gesamtsystem zu suchen, kann im Augenblick der Staatwerdung nicht länger ungestraft verschoben werden. Die „Strafe“ für ein Schwanken gegenüber dieser sozialökonomischen Kernfrage besteht für den Staat selbst in einer richtungslosen Wirtschafts-anarchie und in der Vergeudung nationalen Erbes, für ausländische Freunde und Helfer des neuen Staates in Enttäuschungen bei den Gebenden und Unbehagen bei den Nehmenden. Man muß sich klar darüber werden, ob und in welchem Ausmaß die Möglichkeit zu einer wirtschaftlich selbst-

ständigen Existenz überhaupt gegeben ist, dann aber weiter, ob man sie wünscht oder bewußt auf ihre volle Verwirklichung zu verzichten bereit ist.

Der Entschluß ist wiederum oft aus politischen Gründen besonders schwer zu fassen. Er kann z. B. bedeuten, daß man sich mit der politischen Teilung einer historischen Landeseinheit abfindet, also die Grenzen innerhalb Vietnams oder Koreas oder des geschichtlichen Syrien nicht nur formal anerkennt, sondern durch wirtschaftliche Maßnahmen geradezu verfestigt. Wegen der politischen Bedeutung des Entschlusses wird oft die Entscheidung über die sozialökonomische Linie vertagt, man „wurstelt“, verliert im Lande und im Ausland Kredit, schädigt die eigene Wirtschaft und gefährdet auch die gerade gewonnene politische Selbständigkeit. Der ökonomische Entschluß ist ökonomisch notwendig, seine Unterlassung führt zu ökonomischen und politischen Gefahren.

Wenn man der sozialökonomischen Zweckmäßigkeit zuliebe auf volle wirtschaftliche Selbständigkeit verzichtet, dann bieten sich nicht nur Auswahlmöglichkeiten für den „Wirtschaftsanschluß“, sondern es erhebt sich auch die Frage, ob man sich kurz- oder langfristig anlehnen soll. Eine Anlehnung mag kurzfristig die Bedürfnisse der nationalen Wirtschaft befriedigen, aber zu um so größeren Schwierigkeiten führen, wenn durch politische oder wirtschaftliche Ereignisse das Grundschema der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung geändert wird. Das haben besonders Monokulturländer erfahren, die sich auf gewisse Absatzmärkte verließen und dann plötzlich vor verschlossenen Toren standen. Nach diesen Erfahrungen überlegt Ghana sehr sorgfältig, ob es sich mit seiner Wirtschaft in der Richtung seiner Kakao- und Manganerzausfuhr, d. h. nach den USA, „orientieren“ soll. Frankreich versucht, mit den neuen Verfassungen, die es 1957 den Territorien der von ihm beherrschten Gebiete Westafrikas gab, kleine Einheiten ins Leben zu rufen, die auf wirtschaftliche Selbständigkeit verzichten müssen und sich nach Frankreich hin „orientieren“. Es kann sich dabei vielleicht verrechnen, denn die politische Unabhängigkeit kann in Togo oder Senegal, an der Elfenbeinküste oder in Kamerun auch einmal zu einer Wirtschaftsorientierung in ganz anderer Richtung als der von Frankreich erhofften benutzt werden. Jedenfalls ist die Wirtschaftsorientierung ein zweites sozialökonomisches Problem für die neuen Staaten.

Dieses Problem wäre nicht so schwierig, wenn es sich von politischen Komplikationen freihalten ließe. Gerade die schwachen Staaten, die auf Wirtschaftshilfe von außen angewiesen sind, müssen immer wieder die schon fast stereotype Forderung stellen: „No Strings!“ — Keine politischen Fesseln! Entweder liegt tatsächlich eine politische Abhängigkeit vor, oder es entsteht bei Dritten der Eindruck dieser Abhängigkeit, wenn sich ein Staat notgedrungen einem von Großmächten geführten Währungsblock anschließt,

Abmachungen mit ausländischen Banken trifft, seine Handelsbeziehungen bilateral beschränkt oder eine strukturell passive Zahlungsbilanz aufweist. Wenn ein Land Güter, die es nirgendwo anders loswerden kann, schließlich an die Sowjetunion absetzt und sowjetische Lieferungen als Bezahlung annimmt, dann setzt es sich dem Verdacht aus, daß es mit dem Kommunismus sympathisiert. Wenn es amerikanische Kredithilfe erhält, erwartet man selbstverständlich Anschluß an die politischen Embargos der USA.

„No Strings“ ist für die neuen Staaten eine selbstverständliche Forderung, weil die wirtschaftliche Abhängigkeit allein ihre Existenz schon genügend belastet. Sachliche Gegebenheiten wie die Verkehrslage, vorgefundene Investitionen der Vergangenheit, Absatzgrenzen für Monokulturen, Währungsbedingungen usw. schränken die Handlungsfreiheit des neuen Staates ohnedies schon sehr ein. Was ihm an sozialökonomischer Autonomie verbleibt, muß er zur innerwirtschaftlichen Gestaltung gebrauchen, ohne die seine Unabhängigkeit vor der eigenen Bevölkerung unglaubwürdig bleibt. Es geht um Bodenreform, Industriebau, Absatzorganisation, Kreditordnung, Arbeitsordnung, Fürsorge für die Arbeitsunfähigen, Abschöpfung einer Investitionsquote, Eigentumsverfassung, Verteilung der wirtschaftlichen Marktfunktionen. Diese sozialökonomischen Aufgaben sind vordringlich, mit ihnen muß der neue Staat sein Recht, seine Steuer-gesetze, die Organisation seiner Verwaltung und seiner öffentlichen Dienste abstimmen — was er nicht frei tun kann, wenn er dabei unter fremdem Einfluß steht. Die eigenen sozialökonomischen Notwendigkeiten des neuen Staates, nicht etwa ideologische oder weltpolitische Ängstlichkeiten erzwingen den Wunsch nach dem „No Strings“.

Der neue Staat kann auf sozialökonomische Autonomie einfach nicht verzichten, weil er von sozialen Gruppen getragen wird, die ökonomisches Handeln fordern. Wie das Zeitalter der Nationalstaaten in Europa durch die bürgerliche Revolution eingeleitet wurde, die den Merkantilismus alter Art überwand, die Bauern befreite und die Gewerbefreiheit einführte, damit die Voraussetzungen zum Industriebau schuf, so greift die Weltrevolution die Rückzugsstellungen der vorbürgerlichen Ökonomie außerhalb Europas an. Sie verspricht „Sozialismus plus Elektrizität“, wobei es nicht nur den kommunistischen Weg zur Verwirklichung dieses altbolschewistischen Versprechens gibt. Wenn ein neuer Staat sich nur auf die Politik im engsten Sinne beschränkt und auf wirtschaftlichen Gestaltungswillen verzichtet, gefährdet er damit seine Existenz. Indonesien, Pakistan oder Süd-Vietnam wollen aber nicht den Weg gehen, den Libyen, die Dominikanische Republik oder China bis zum zweiten Weltkrieg gehen mußten, als sie von der „Weltrevolution“ noch nicht erfaßt worden waren.

Hoffnungen auf die sozialökonomischen Leistungen eines neuen Staates werden um so höher, je mehr sie durch sozialökonomische Vorleistungen genährt wor-

den sind. An den genannten typischen Fällen lassen sich die Vorleistungen erkennen: Landverteilung, Abschaffung von Privilegien, Einweisung in die Wohnungen der früher herrschenden Klasse, Verteilung von Konsumgütern usw. Wenn der Staat dann gegründet ist, kann er die Unabhängigkeitsfeiern nicht durch Konsumorgien beliebig verlängern, sondern er muß „Maßnahmen treffen“. Er kann den Trägern der Revolution noch schnell Dankprämien gewähren, dann aber beginnt bald der graue Alltag. Streiks werden verboten, die ungesetzliche Übernahme von Wohnraum und Land wird rückgängig gemacht, der Konsum wird begrenzt, die Investitionen werden gelenkt, die Preise kontrolliert, Arbeitspflicht und Sparzwang werden eingeführt. Die Bürger des neuen Staates müssen sich an eine neue sozialökonomische Disziplin gewöhnen. Individualökonomische Erwartungen werden enttäuscht, wenn der neue Staat nicht als Opfer persönlicher Korruption untergehen soll.

Dann gibt es eine Art Katzenjammer nach der Staatsgründung. Manche Bürger sehnen sich nach der früheren Herrschaft oder vielmehr nach der früher genossenen Willkür zurück. Die Träger des neuen Staates stehen in diesem Augenblick vor der Frage, ob sie sich mit ihrem wirtschaftlichen Gestaltungswillen durchsetzen oder ob sie die Hilfe mit „Strings“, die ihnen gerade zu diesem Zeitpunkt gern angeboten wird, nehmen sollen. An diesem müden Morgen nach dem Freiheitsfest kommt der Versucher. Von innen kommen unsinnige Empfehlungen, entweder das Unmögliche zu versuchen oder alles treiben zu lassen.

Fast regelmäßig versucht die Staatsleitung in dieser Gefahrenstunde, die Phantasie der Bürger auf ein sozialökonomisches Großprojekt hinzulenken, eine Phantasie, die sich plötzlich ohne Nahrung im leeren Raum befindet, nachdem ein jahrelang verfolgtes Ziel: Staatsgründung, Befreiung, Wiedervereinigung oder Sezession endlich erreicht worden ist. Das sozialökonomische Großprojekt eignet sich als Stoff für die Phantasie, weil man es „sich ausmalen“ kann. Seine Wirkungen sind weit über den Buchungserfolg hinaus indirekt fühlbar. Es trägt Symbolcharakter für den staatlichen Lebenswillen wie früher der Palastbau eines Staatsgründers. Typisch für das Großprojekt ist die Ballung aller Kräfte an einem Ort, in einem Vorhaben, mindestens in einer Landschaft. Es handelt sich regelmäßig um ein Vorhaben der „Infrastruktur“, der Grundstoffindustrie oder Energieerzeugung, des Verkehrswesens oder der landwirtschaftlichen Erschließung, des Katastrophenschutzes oder der Beschaffung von Funktionsmöglichkeiten für die Behörden, also um Staudämme und Talsperren, Erdölleitungen, Großwasserwege, Eisenbahnen, Fernverkehrsstraßen, städtebauliche Gesamtplanungen, den Bau einer neuen Hauptstadt, Urbarmachung von Steppen, Halbwüsten oder Sümpfen, Anlage von Stahlwerken oder Atommeilern. Beispiele dafür sind Assuan, Gezirah, Neger, Damodar, Thal, Kasachstan, Cochabamba, Titograd, Volta, Hoangho, Chandigarh.

Der neue Staat kann es sich nicht leisten, die Phantasie seiner Bürger und der Welt übermäßig lange hinzuhalten. Er muß schon etwas in Hinsicht auf das in die Diskussion geworfene Projekt tun. Er darf aber nur soviel tun, daß er seine Kräfte nicht überspannt. Wenn er zwischen Überspannung und Erschlaffung hindurchsegeln kann, erhält er aus den ersten sozialökonomischen Leistungen Antriebskraft zur Fahrt auf das offene Meer der Geschichte. Er entsteht als sozialökonomischer Faktor oft erst lange nach seiner politischen Gründung. Nur wenn er diesen eigentlichen Geburtsakt vollzieht, kann er auf Lebensdauer rechnen.

So ist der wirtschaftliche Gestaltungswille erst das Zeichen, ob ein neuer Staat des weltrevolutionären Zeitalters Zukunftschancen besitzt oder nicht. Der Gestaltungswille bewährt sich im Zeitpunkt der politischen Entstehung am Entschluß über das anzustrebende Ausmaß wirtschaftlicher Selbständigkeit, an der Orientierung zu diesen oder jenen fremden Wirtschaftspartnern hin, an der Durchsetzung des „No Strings“-Wunsches, an der Disziplinierung der eigenen Bürger, an der Erhaltung ihres Tatendranges durch einen Appell an ihre Phantasie, an der Inangriffnahme eines großen Projekts ohne Überanstrengung der eigenen Kräfte. Der neue Staat verdient erst dann den Namen eines Staates, wenn er auch sozialökonomisch eine Realität geworden ist.

#### POLITISCHE INTEGRATION DURCH AUFRICHTUNG EINES SOZIALÖKONOMISCHEN LEITBILDES

Die sozialökonomische Realität, die mit einem neuen Staat im Zeitalter der Weltrevolution gesetzt werden muß, ist ihrerseits ein Mittel der Staatwerdung selbst, der politischen Integration. Gerade gegen sie richten sich daher vorzugsweise die Angriffe aller Gegner des neuen Staates. Die Gegner formulieren ihre Einwände im allgemeinen mit Hilfe immer wiederkehrender Argumente, die sich in drei Floskeln zusammenfassen lassen. Die Floskeln sind deshalb nicht ungefährlich für die neuen Staaten, weil in ihnen jeweils ein möglicher Wahrheitskern stecken kann. Sie sind immer heilsam, indem sie Gefahren aufdecken, denen man dann freilich begegnen muß.

Zunächst wird behauptet, „das Volk“ wolle den neuen Staat ja gar nicht. Es werde ihm wirtschaftlich schlechter gehen als unter seinen früheren Herrschern. Die sozialökonomische Konzeption des neuen Staates diene nur dem Interesse von Cliquen der Großbürger oder Großgrundbesitzer oder der bei einem Scheinherrscher beschäftigten Höflinge. Es sei besser für das „Volk“, wenn es wie bisher unter einer wohlwollenden Vorherrschaft bleibe, als wenn es einer restaurationsgierigen, überständigen Herrenklasse ausgeliefert werde.

Umgekehrt warnen die Gegner des neuen Staates gerade die traditionsgebundenen Gruppen vor der sozialökonomischen Umwälzung, die mit der Staatwerdung wahrscheinlich sei. Sie sagen eine Pöbelrevolte gegen Überlieferung, Ordnung, Arbeit und Geist un-

ter der Führung von derwischähnlichen Figuren voraus. Der Pöbel erwarte vom neuen Staat nur „Brot und Spiele“.

Drittens erfolgt eine Warnung vor den Intellektuellen, deren Nationalismus doch nur der Absud aus mißverstandenen Geist der Fremde sei. Hier erhöhe sich der Hochmut des Buchwissens gegen die echte Tradition der Vornehmen und die echten Interessen des „Volkes“. Volksschullehrer, so sagt man, wollten Diplomaten werden, Buchhalter UNO-Delegierte, Advokaten Parlamentarier, Geistliche Massenführer und fachlich fragwürdige Ärzte Politikaster.

Der Freiheitsforderung hält man diese Ansichten in vielerlei Abwandlungen vor. Ihrer dürftigen Vernünftigkeit antworten die Vorkämpfer der Staatwerdung sehr gelassen: „Über Ordnung sprechen wir nachher — erst wollen wir frei sein“. Der Wille zur Freiheit ist unempfindlich gegen das Argument, daß er nur den Ausdruck einer „unvernünftigen Ideologie“ darstelle. Gefährlicher sind die „vernünftigen“ Argumente am Morgen nach der Freiheitsnacht. Ein Symbol des wirtschaftlichen Aufbauwillens, Reparaturarbeiten an Kleinigkeiten der alten Ordnung oder Passivität genügen nun nicht mehr. Der neue Staat wird erst politisch glaubwürdig, wenn er durch eine sozialökonomische Idee die Alltagsschwierigkeiten relativieren kann. Die neuen Herren müssen die Frage beantworten, was sie denn nun mit der neu gewonnenen Freiheit zu tun gedächten.

Wenn die Masse weiß, wohin der Weg führen soll, ist sie schon zur Geduld bereit. Sie versteht durchaus, daß zwischen der Ankündigung und der Verwirklichung einer sozialökonomischen Idee eine gewisse Zeit verstreichen muß. Sie will nur erst einmal Ansätze zur Verwirklichung sehen und erwartet außerdem als selbstverständlich, daß die Verkünder, soweit Forderungen persönlicher Art mit der Idee verbunden sind, persönlich auf dem einzuschlagenden Wege vorangehen. Nehru z. B. hat durch die Glaubwürdigkeit seines Privatlebens dabei mitgeholfen, daß Indien sozialökonomisch schwere Jahre überwinden konnte. Fähigkeiten dazu werden auch dem König Norodom Sihanuk von Kambodscha zugesprochen.

Wenn die sozialökonomische Idee die Form einer in sich geschlossenen Utopie annimmt, dann verkündet der neue Staat eine schlüssige Theorie des sozialen Verhaltens und der „richtigen“ sozialen Institutionen. Von ihr aus kann man jederzeit den Grad der in der wirklichen Welt vorhandenen Unvollkommenheit messen. Es sagt nichts gegen die Wirksamkeit einer Idee, daß sie als Lehre, als „... ismus“, auftritt.

Die sozialökonomische Idee kann auch in dialektischer Form auftreten, vielzünftig sprechen, aus Fragmenten bestehen, von Impulsen her formiert werden, das Erscheinen eines Gegenbildes provozieren, das dann einbezogen wird. Es ist nicht nötig, daß alles bis ins letzte logisch durchdacht ist und schlüssig aufgeht. Man kann zunächst ein Bekenntnis zur Gleichheit

aller Menschen ablegen, die Gegenthese von der naturnotwendigen Stufung provozieren und mit der Schlußthese von der Gleichheit der Chance, aber Ungleichheit der Vollendung enden.

Zur Verdeutlichung sei auf das Beispiel der Staatenbildung in Afrika südlich der Sahara hingewiesen.<sup>1)</sup> In Uganda und Sierra Leone, in Kamerun und Kenia, in Nigeria und Njassaland melden die einheimischen Völker Afrikas nicht nur ihren Willen zur politischen Freiheit an, sondern sie stützen ihn auf eine sozialökonomische Idee. Damit unterscheiden sie sich von Liberia, das seit über hundert Jahren eine formale Selbständigkeit besitzt, aber ohne sozialökonomisches Leitbild geblieben ist. Die sozialökonomische Idee soll vorläufig die erwartungsvolle Frage beantworten, wie man einen unabhängigen Staat im gegenwärtigen Afrika davor schützen kann, reaktionären Klassen, Intellektuellen oder dem Pöbel in die Hände zu fallen. Unter ihrem Leitbild soll ohne verschleierte Fortdauer der Fremdherrschaft, faulen Leistungsverzicht oder abstruse Sektiererei die einer freien Nation würdige moderne Wirtschaftsgesellschaft verwirklicht werden. Die Führer der sozialökonomisch glaubwürdigen Unabhängigkeitsbewegungen stehen oft in scharfem Konflikt gegen Feudale, Intellektuelle und Pöbel-demagogen.

Das Leitbild trägt die gleichen oder ähnliche Züge wie soziale Leitbilder, die in Europa entwickelt worden sind. Afrikanische Gelehrte haben nachgewiesen (z. B. der Jurist Casely-Hayford im neuen Ghana schon zu einer Zeit, als man noch von der „Goldküste“ sprach), daß Denkformen und Gedankeninhalte ihrer sozialökonomischen Idee auch dann nicht Fremdgut für Afrika sind, wenn die Personen, die sie heute verkünden, von Europäern, vielleicht sogar in Europa oder in den USA ausgebildet wurden und ein von dort übernommenes Vokabular verwenden. Sie benutzen gern eine europäische Ausdrucksweise, weil sie dann wissen, daß ihre Gedanken von Europäern, mit denen sie in „Einer Welt“ zusammenleben wollen, leichter verstanden werden.

Die sozialökonomische Idee des heutigen Nationalismus der Afrikaner vertritt drei Thesen: Sie lehrt erstens im Sinne des Christentums, daß alle Menschen Brüder seien. Freilich neigt sie auch wie viele Theologien dazu, einer begrenzten Gemeinschaft den Rang einer besonderen Auserwähltheit zuzuerkennen, so daß im Rahmen der Brüderlichkeit ein begrenzter Sendungsglaube entsteht. Zweitens gehört zur sozialökonomischen Auffassung der Afrikaner ein Verständnis für die Verfassungstechnik der demokratischen Repräsentation und Delegation — eine Technik, die sie unter anderem Namen seit langem in ihren bäuerlichen Gemeinschaften üben. Drittens ist die sozialökonomische Idee der Afrikaner sozialistisch. Sie lehnt Ausbeutung in jeder Form, Herrschaft eines Menschen über andere Menschen mit Hilfe ökonomischer Mittel, scharf ab und sucht ohne dogmatische

<sup>1)</sup> Das afrikanische Beispiel wird nach dem Kapitel „Theories and Myths“ in dem Buch von Thomas Hodgkin: „Nationalism in Colonial Africa“, London 1956, dargestellt.

Bindung an eine bestimmte Verwaltungstechnik (etwa Verstaatlichung oder Genossenschaftsbildung, syndikalistische Betriebsverfassung oder bürokratische Planung) eine Verwirklichung des Brüderlichkeitsideals im Alltag.

Brüderlichkeit, Demokratie und Sozialismus werden vom afrikanischen Nationalismus nicht nur mit naturrechtlichen Argumenten gefordert, sondern man beschwört die afrikanische Tradition, um sie als eigentliches Wesen der afrikanischen Freiheit zu verkünden: das antike Ägypten, die westsudanischen Staatswesen vom 8. bis 18. nachchristlichen Jahrhundert, den Widerstand gegen die Zerstörung der alten Gemeinwesen durch die Europäer, die Aufstände gegen die europäische Herrschaft. Das angeblich geschichtslose Afrika beruft sich bei der Verkündung seiner sozialökonomischen Idee ausdrücklich auf seine eigene politische Geschichte.

Außerdem beruft es sich auf die ungebrochene Überlieferung vorstaatlicher oder außerstaatlicher Lebensformen bei seinen Menschen: auf Kunst, Religion und Familienleben. Die sozialökonomische Idee, auf die sich der afrikanische Nationalismus stützt, entspricht ungefähr der europäischen Wendung zu Rousseau im Zeitalter der Französischen Revolution, die eine Kampfansage an die Konzeptionen des machtsstaatlichen Systems im Sinne von Hobbes bedeutete. Der afrikanische Nationalismus beruft gegen die europäische Fremdherrschaft nicht den Ruhm der kriegerisch-tyrannischen Häuptlinge, sondern die sozialökonomischen Ideale des eigenen Alltags und die großräumigen Durchsetzungsversuche in früheren afrikanischen Staaten.

Symbolisiert wird diese Rückbesinnung auf die natürlichen Werte der eigenen Sozialordnung durch modern erzogene Massenföhler und Politiker wie Kwame Nkrumah, den Ministerpräsidenten Ghanas, oder wie Nnamdi Azikiwe, den Regierungschef in Ostnigeria, die bei Staatsaktionen zu Hause oder bei Verhandlungen im Ausland demonstrativ die traditionelle Kleidung ihrer Heimat anlegen. Es ist demgegenüber weniger wichtig, wie sich der afrikanische Nationalismus in seinen Forderungen geographisch und menschlich abgrenzt oder gliedert. Es gibt den „Äthiopismus“, der die Nordgrenze des eigentlichen Afrika in die Sahara legt, den „Panafrikanismus“, der über die Sahara hinaus zum Mittelmeer reicht, und die Idee von der Solidarität aller Menschen schwarzer Hautfarbe („Neger“), die also auf das am Mittelmeer liegende „Weißafrika“ verzichtet, dafür aber die Neger der amerikanischen Kontinente zu gewinnen versucht. Diese Überlegungen sind wirklich „ideologisch“ im Sinne des bloßen Theoretisierens über eine mögliche Machtausdehnung, das sozialökonomische Leitbild dagegen hat die reale Kraft einer Idee, es unterstützt den politischen Integrationsvorgang in den neuen Staaten.

Wenn schon Afrika, dem man (fälschlich) „Geschichtslosigkeit“ nachsagt, seinen Nationalismus sozialökonomisch auf eine brüderlich-demokratisch-sozial-

stische Idee stützt (die diesen Nationalismus übrigens einer Ansprechbarkeit durch faschistische Theorien verschloß und ihn heute schwer zugänglich für gewisse Einflüsse aus der islamischen Welt macht, ihn dagegen für die Thesen der Sieger im zweiten Weltkrieg gewann), dann ist um so mehr zu erwarten, daß die schrift- und redegewandten Völker islamischer, indischer, ostasiatischer Kultur eine sozialökonomische Idee entwickeln. In kleinen Gemeinden und Orden, Klöstern und kämpfenden Truppen, Nachbarschaften und Gemeinschaften, Gilden und Sekten sind soziale Ideen Jahrhunderte oder Jahrtausende lang gewachsen und gereift. Sie sind dort praktisch erprobt worden. Heute stehen sie als Mittel der Staatwerdung zur Verfügung. Sie sind nicht willkürlich erdachte und zusammengestückelte Schlagwortsysteme (das meint man ja mit dem schon sprachlich anfechtbaren Ausdruck „Ideologie“), sondern sie sind der Stoff einer historischen Idee, eines den Staat begründenden mythischen Empfindens, das in der Form einer sozialen Theorie auch ins Bewußtsein gehoben werden kann. Sie sind soziale Leitbilder, von denen aus der neue Staat ethische Forderungen an seine Bürger erhebt. Ohne sie wäre der Staat ein Interessenverband aus Not oder Zufall. Dank ihnen wird er zu einer sittlichen Ordnung mit geschichtlicher Kraft, die Wirtschaft und Gesellschaft prägen kann.

#### DER ZEITFAKTOR

Sozialökonomische Probleme sind dann lösbar, wenn Zeit zur Verfügung steht. Zeit zur Durchführung seiner sozialökonomischen Idee braucht auch ein neu entstehender Staat, der sich einem Leitbild unterstellt. Im günstigsten Fall könnte die politische Unabhängigkeit eine Art Schutzmantel darstellen, hinter dem nach und nach die sozialökonomische Wirklichkeit verändert würde. Im Zuge der Veränderungen wäre man in der Lage, die sozialökonomische Gesamtkonzeption ausreifen zu lassen. Man hätte nunmehr ja, anders als früher unter der Fremdherrschaft, einen weiten Spielraum für Experimente.

Die Vorstellung, daß einem neuen Staat eine Wachstums- und Reifezeit bewilligt wird, ist jedoch unrealistisch. Es gibt keine politische Schonzeit für neue Staaten zur ruhigen Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft. Alles geschieht unter Zeitdruck.

Staaten, die heute auf ein hohes Alter zurückblicken, haben auch einmal die sozialökonomischen Fehler einer politischen Jugend begangen. Sie haben Entwicklungsstadien durchlaufen und Lehrgeld gezahlt. Sie haben sich Zeit genommen. Ein gerechtes Urteil über die sozialökonomischen Leistungen der neuen Staaten der Gegenwart muß bei allen Vergleichen daran denken, daß sie oft in der Lebensspanne einer einzigen Generation Lebensform und Lebenswerte entwickeln müssen, für deren Verwirklichung andere, „ältere“ Staaten Jahrhunderte lang Zeit hatten.

Man kann sich die Schwierigkeiten klarmachen, indem man die Vorstellung von der historischen (nicht chronologischen) „Gleichzeitigkeit“ zu Hilfe nimmt. Manch neuer Staat lebt heute in einer Zeit, die ihm Auf-

gaben stellt, wie sie im Abendland vor den Merowingern oder den Staufern standen (sie werden oft weniger blutig gelöst als in unserer eigenen Merowinger- oder Stauferzeit) — wie kann man ihn mit den Maßstäben des Biedermeier oder des UNO-Zeitalters messen wollen?

Sozialökonomische Urteile aber bedürfen ganz besonders eines zeitgerechten Maßstabes. Der Rechnungsprüfer einer europäischen Kleinstadt ist ungeeignet zu einem Urteil über die Kassenführung in einer Goldrauschzeit des amerikanischen Westens. Unsere gewohnten Vorstellungen machen uns ungeeignet zu einem Urteil über den Staatshaushalt eines industriearmen Landes, das durch die Ausbeutung seiner natürlichen Reichtümer an Erdöl, Diamanten oder Zinn plötzlich hohe Einnahmen erzielt.

Die Schwierigkeit für den Europäer liegt darin, daß er in seinem Urteil den faktischen Schwierigkeiten des neuen Staates gerecht werden soll, in seinem eigenen Verhalten gegenüber dem neuen Staat jedoch die zu Hause gewohnten Maßstäbe nicht vergessen darf. Man erwartet von ihm in dem neuen Staat, den er als Exporteur oder Aufkäufer, Montageleiter oder technischer Berater besucht, daß er sich persönlich so verhält, als sei das sozialökonomische Leitbild bereits verwirklicht, zugleich aber verzeihend versteht oder übersieht, wenn das einheimische Leben tatsächlich noch weit vom Leitbild entfernt ist. Die Gastgeber im neuen Staat predigen den Gästen aus alten Staaten wie jener Kanzelredner, der die Gemeinde ermahnt, sich nicht nach seinen Taten, sondern nach seinen Worten zu richten. Die Gäste sollen die Chancen der Gründerzeit nicht ausnutzen, sondern sich so verhalten, wie sie es bei sich zu Hause gewöhnt sind. Wer diesen Wunsch der Gastgeber nicht erfüllt, gefährdet Zukunftschancen für sich selbst, seine Firma und sein Vaterland. Der neue Staat will in kurzer Frist Jahrhunderte „überspringen“, man darf ihm also nicht mit überlebten Maßstäben des Frühkapitalismus kommen. Wer glaubt, bei einer Erfüllung dieses Wunsches lohne sich die Verdienstspanne nicht, der muß wegbleiben.

Unter dem Zeitdruck verschiebt sich häufig die Rangordnung der Aufgaben. Man hat keine Zeit, die „Infrastruktur“ der Schulen und Krankenhäuser, Behörden und Sicherheitsorgane, Verkehrswege und Energiequellen auszubauen, bevor Großprojekte in Angriff genommen werden und die Produktion für den Konsumgüterbedarf beginnt. Der neue Staat mag gezwungen sein, sich den guten Willen wilder Krieger zu erhalten, deren Wildheit seinen Alltag stört, weil die militärische Sicherung erst den Raum für eine soziale Ordnung schaffen muß. Almosenpolitik kann dem Zweck des Zeitgewinns für eine soziale Neuordnung dienen. Eine „Neue Ökonomische Politik“, die dem sozialökonomischen Leitbild widerspricht, schafft vorübergehend Luft. Lösungen, für die man sich Zeit nehmen sollte, müssen rasch und unter Druck erfolgen. Andere Lösungen, die vordringlich nötig zu sein scheinen, müssen vertagt werden, weil man Zeit gewinnen muß.

Bei jedem sozialökonomischen Urteil über einen neuen Staat muß also der Zeitfaktor eingerechnet werden. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß die neuen Staaten „unreif“ seien, so wie der konservative Whig Edmund Burke im England des 18. Jahrhunderts meinte, früher abhängige Länder brauchten Zeit, um zur Freiheit „reif“ zu werden. Wer will schon einen Maßstab für diese Reife nennen? Nur der neue Staat selbst kann entscheiden, ob er sich reif zur Unabhängigkeit fühlt. Burke entwarf das Bild einer geschichtlichen Staatenbewegung in der „Prozession zur Freiheit“, aber in dieser Prozession sind schon viele Vordermänner durch Nachzügler überholt worden.

Den Standpunkt, den seinerzeit Burke vertrat, hat sich im 20. Jahrhundert die belgische Kolonialverwaltung besonders zu eigen gemacht. Sie erklärte im Sinne eines sozialökonomischen Paternalismus die einheimischen Bewohner Zentralafrikas für „unreif“, gewährte ihnen deshalb viel Fürsorge, aber wenig Freiheit. Eine Änderung des Standpunktes ist jedoch im Gange, wie das starke Echo der Zeitschrift „Conscience africaine“ beweist, in der 1956 schwarze und weiße Sprecher gemeinsam die Abkehr vom Paternalismus forderten.

Auch die französische „Assimilationspolitik“ erklärte nur denjenigen als „reif“, der wie ein Franzose lebte. Das Rahmengesetz („Loi Cadre“) vom 23. 6. 1956 leitete jedoch eine Wendung ein, die mit der Autonomie Togos noch im gleichen Jahr und dem Erlaß von Verfassungsstatuten für Kamerun sowie die einzelnen Territorien West- und Äquatorialafrikas 1957 weitergeführt wurde. Während früher von außen (also „heteronom“) bestimmt wurde, wer im Geist der Französischen Revolution „reif“ sei, lautet das Stichwort der französischen Überseepolitik jetzt nicht mehr Assimilation, sondern Autonomie. Es wird „autonom“ entschieden werden, wann der für die politische Freiheit nötige sozialökonomische Reifegrad erreicht ist. Die Wertung des Zeitfaktors ist in die entstehenden neuen Staaten selbst verlegt worden. Die richtige Abschätzung der Reihenfolge, des Tempos, des geeigneten Zeitpunktes für sozialökonomische Maßnahmen ist überhaupt nur demjenigen möglich, der innerhalb eines Gemeinwesens steht, seinen Puls spürt.

#### Die Grenze der sozialökonomischen Autonomie

So sehr auch die Erkenntnis wächst, daß Autonomie eine Vorbedingung und nicht ein Endergebnis der sozialökonomischen Modernisierung ist, so wissen doch die Regierungen der die Autonomie gewährenden Staaten ebenso wie die neuen Regierungen, daß die Autonomie sozialökonomische Grenzen hat. Die politische Autonomie gibt keinen Freibrief zur Errichtung eines „geschlossenen Handelsstaates“ im Sinne der klassischen Utopien von Platon bis Fichte, der sich von der Außenwelt isolieren wollte oder sollte. Das wäre nur im „Niemandland“, eben in der Utopie, möglich.

Daß der autonom gewordene Staat nicht allein auf der Welt ist, wird ihm im Augenblick seiner Entstehung durch die zahlreichen Offerten bewiesen, die

ihm komplette sozialökonomische Ordnungen frei Haus anbieten. Lehrpersonen und Unterrichtsmaterial können mitgeliefert werden. Jeder interessiert sich für jeden. In der rasch wachsenden Literatur über „unterentwickelte Gebiete“ finden sich neben Beschreibungen vor allem Ratschläge, die von den Verfassern aus ihren eigenen Erfahrungen abgelesen oder aus heterogenen Sozialsystemen zusammengebraut worden sind.

Der neue Staat ist im allgemeinen vorsichtig. Er hält sich an die Regel des Machiavelli, daß die Freundschaft mit dem Nachbarn des Nachbarn günstiger ist als die mit dem Nachbarn selbst. Er stellt sich aus den Offerten ein paritätisch gemischtes Sortiment von Empfehlungen zusammen und entwickelt unter Benutzung dieses Sortiments ein eigenes sozialökonomisches Leitbild. So lassen sich die außerhalb der neuen Staaten geltenden Schemata über Sozialverfassungen auf die werdenden sozialökonomischen Ordnungen nicht anwenden. Die bisher üblichen Wörter treffen nur unvollkommen die neuen Wirklichkeiten.

Wenn daher auch das sozialökonomische System der Indischen Union nicht demjenigen Großbritanniens entspricht, das System der Chinesischen Volksrepublik nicht in allen Einzelheiten demjenigen der Sowjetunion, das Tunesiens nicht dem Frankreichs, das System der Philippinen nicht dem der USA und schon gar nicht das System Indonesiens dem der Niederlande, so kann doch keiner der neuen Staaten an der Tatsache vorübergehen, daß die gegenwärtige Welt von Rivalitäten zwischen Kommunismus, europäischem Wohlfahrtsstaat, amerikanischer Erfolgsdemokratie, islamischem Sozialdenken und anderen Bestrebungen erfüllt ist. Wenn die neuen Staaten jeweils ihren eigenen Weg in die Zukunft suchen, so nehmen sie doch auf diesen Weg immer viel Gepäck mit, das sie von außen erhalten haben. Die Autonomie bei der Wahl des sozialökonomischen Leitbildes hat ihre Grenzen.

Sie hat schon darum ihre Grenzen, weil der neue Staat in den Strom der Waren, Personen und Kapitalien, der über alle Grenzen geht, einbezogen bleibt. Ware, Arbeitskraft und Kapital aus einem anderen Land nehmen immer Einfluß auf die Sozialökonomie des Aufnahmestaates. Beim Erlaß einer Eigentumsordnung z. B. denkt der neue Staat an die Erhaltung seines Kredits in fremden Ländern. Er kann den Ausländern oder dem ausländischen Kapital keine besonderen Vorrechte gewähren, wenn er nicht die eigenen Bürger gegen sich aufbringen will. Er wird daher eine mittlere Lösung anstreben, die dem Ausländer gerade noch zumutbar ist.

Ein Verzicht auf Auslandsverbindungen würde die sozialökonomische Entwicklung des neuen Staates so stark schädigen, daß er sie sich nicht leisten kann. Der Wunsch nach Freiheit findet seine Grenze an dem Wunsch, weiter Auslandshilfe zu erhalten — wenn auch eben ohne „Strings“. Die sozialökonomische Autonomie wird nur soweit durchgeführt, daß fremde Waren, Märkte und Gelder nicht ganz ausfallen.

Im übrigen unterwirft sich gerade ein neuer Staat, der als Staat unter Staaten anerkannt sein will, den sozialökonomischen Normen der Staatengemeinschaft. Ein neuer Staat wird sicher nicht im Namen seiner Autonomie das Recht beanspruchen, die früher von den Kolonialmächten unterdrückte Form der Sklaverei wieder einzuführen, selbst wenn er sich dagegen wehrt, daß ein traditionelles Verhältnis zwischen Hausherrn und Hausgesinde mit diesem Namen belegt wird. Neue Staaten, die noch politisch schwach und unerfahren sind, müssen sich häufigen Inspektionen durch internationale Instanzen aussetzen. Ihre Autonomie ist gerade in sozialökonomischen Fragen begrenzter als die älterer und stärkerer Staaten. Man achtet von außen auf ihre Eigentumsverfassung, ihre Arbeitsordnung, ihre soziale Fürsorge. Die rechtlich überall gegebenen Interventionsmöglichkeiten internationaler Instanzen treten in neuen Staaten am ehesten faktisch in Erscheinung, so läßt man es nicht dazu kommen. Die Autonomie ist nicht nur eine negative Freiheit, sondern die positive Möglichkeit der Aktion in den Grenzen der von der Welt anerkannten sozialökonomischen Wertungen. Die Tätigkeit des Internationalen Arbeitsamtes oder der Welternährungs- und der Weltgesundheitsorganisation drängen geradezu auf eine Pflicht zur innerstaatlichen Aktion.

#### DIE TRAGER DER SOZIALÖKONOMISCHEN VERANTWORTUNG

Die sozialökonomische Entscheidung ist nicht durch die Verkündung einer sozialökonomischen Idee erledigt. Sie ist nicht einmal dadurch vollbracht, daß die der Idee verpflichteten Träger des neuen Staates nach besten Kräften auf ihre Verwirklichung drängen. Es handelt sich vielmehr um eine Fülle von Einzelentscheidungen, die alltäglichen Problemen gegenüber getroffen werden müssen, ohne daß der Zusammenhang mit der großen Konzeption deutlich ist. Diese Entscheidungen fallen einer Spitzengruppe des neuen Staates zu, die insgesamt einige hundert Personen umfaßt. Fachberater können durch ihren Rat die Entscheidungen wohl beeinflussen, aber sie können nicht die Verantwortung selbst übernehmen.

Der Ausfall der Entscheidung mag auch davon abhängig sein, wie sich die Spitzengruppe der entscheidungsberechtigten Personen zusammensetzt. Bei der Entstehung neuer Staaten in der Gegenwart läßt sich allgemein beobachten, daß ein Teil der führenden Personen des vorhergehenden Regimes übernommen zu werden pflegt. Der zaristische Diplomat Tschitscherin wurde Außenminister der Sowjetunion. Ein britischer General wurde Oberbefehlshaber der pakistanischen Armee. Der kaiserlich russische Offizier Mannerheim wurde finnischer Feldmarschall. Polnische Kleinadlige, Familien der sogenannten „Schlachta“, dienten dem Kaiser in Wien, dann der Republik in Warschau. In Indonesien und Malaya, Indien und Kambodscha, Nigerien und Njassaland haben Familien ihr staatsmännisches Geschick lange der Herrschaft einer Kolonialmacht geliehen, dann aber auch dem neuen Staat zur Verfügung stellen können. Oft scheiden die Väter, die früheren Herren dienten, aus

dem öffentlichen Dienst aus, aber die Söhne aus alten Adelsfamilien oder Herrscherhäusern werden vom neuen Staat eingestellt. Oft holt der neue Staat Führungskräfte aus dem zweiten Rang des vorhergehenden Regimes, so sind die zaristischen Wachtmeister Budjonnyj und Woroschilow sowjetische Marschälle geworden.

Ein zweites Rekrutierungsfeld für die Spitzengruppe bieten die „alten Kämpfer“. Attentäter und Agentenchefs, Partisanenkommandeure und Nachschub-Organisatoren rücken in Schlüsselstellungen des neuen Staates ein. So haben Devalera und Tito ihre alten Kameraden eingesetzt. Es ist fast ein Anwartschaftsbrief auf eine wichtige Stellung im neuen Staat, wenn man einmal unter einem abdankenden System im Gefängnis sitzt. Nehru und seine Freunde tragen die kleine Mütze, die ihnen die britischen Gefängnisverwaltungen zuteilten, als Zeichen ihrer Zugehörigkeit zur tragenden Schicht des neuen Staates. In Ghana heften sich Nkrumahs Freunde die Buchstaben „P. G.“ (Prison Graduate) an die Kleidung, um zu zeigen, daß sie sich in der Haft bewährt haben.

Ein drittes Reservoir bieten die Hochschulen. Anwälte, Ärzte, Lehrer und Geistliche rücken in die politischen Führungsstellen ein. Wenn ein zusätzlicher Mann gebraucht wird, dann erinnert sich der Leiter eines Ministeriums an einen Bekannten aus seiner Studentenzeit, so daß gewisse Jahrgänge von bestimmten Universitäten und Fachhochschulen besonders stark vertreten sind. Man hat sich kennengelernt in Wien oder Paris, Oxford oder London, Beirut oder Columbia. Die landeseigenen Hochschulen der neuen Staaten schieben rasch neue Kräfte nach: Kairo, Fes, Accra, Ibadan, Kampala, Rangun, Bandung, die indischen Universitäten.

Manche Länder können ihre Finanzminister, Wirtschaftsminister, Zentralbankpräsidenten aus ihrer eigenen Kaufmannschaft nehmen. In anderen Ländern fehlen gerade Kräfte mit Wirtschaftserfahrung, weil dort die Arbeitsteilung nicht nach Interesse und Eignung der Einzelperson, sondern nach Scheidelinien der Herkunft erfolgte.

Im Alltag der neuen Aufgaben verschwinden die Unterschiede der Herkunft rasch. Von sachlichen Überlegungen und menschlichen Reaktionen her bilden sich oft neue Fronten innerhalb der Spitzengruppe, die quer durch die mit der Verschiedenartigkeit der früheren Beschäftigung gegebenen Spannungen schneiden. Vor allem ist die dienstliche Bewährung jetzt ein zentrales sozialökonomisches Problem. Eine Fehlbesetzung in einem Ministeramt kann einen ganzen Lebenszweig des neuen Staates verdorren lassen. Manch alter Partisan versagt im Büro. Manch hochgebildeter Akademiker kann mit den nüchternen Aufgaben eines Ministeriums nicht fertig werden. Manch reicher Geschäftsmann kann sich die Normen nicht angewöhnen, die in den Finanzgeschäften eines Staates nötig sind. Und mancher Sohn einer vornehmen Familie erliegt den Ressentiments, die ihm entgegen-schlagen.

Die politische Führung des neuen Staates steht vor einer besonders schwierigen sozialökonomischen Aufgabe, wenn sie über die Bewährung der einmal rekrutierten Spitzengruppe entscheiden soll. Sie kann Versager ablösen. Sie kann auch mehr Wert darauf legen, das Gesicht zu wahren, und formal eine Fehlbesetzung aufrechterhalten, sie nur tatsächlich durch Ernennung eines besonders guten Stellvertreters neutralisieren. In Großbritannien hat man gute Erfahrungen mit dem Zusammenspannen eines politisch aktiven Amateurs als Minister und eines fachlich qualifizierten Beamten gemacht. Wenn es dem Minister dann an Mut, Phantasie und Initiative fehlt, kann er doch wenigstens nicht durch schwere Fachfehler Schäden anrichten. Manche der neuen Staaten übernehmen dieses System.

Die Bewährung der Spitzengruppe hängt oft nicht einmal von der objektiven Leistung selbst ab, sondern von der Koordination zwischen dieser Leistung und einem taktischen Instinkt. Der Instinkt muß sich auf den geeigneten Zeitpunkt beziehen, außerdem auf die Psychologie der Massen. Die Spitzengruppe versagt, wenn sie „betriebsblind“ oder „frontfern“ wird, selbst wenn noch so gute sachliche Argumente zugunsten ihrer Entschlüsse angeführt werden können. Titos in Ungnade gefallener Kampfgenosse Vladimir Dedijer sagte 1956 zu einem britischen Besucher, die Persönlichkeiten aus Jugoslawiens neuer Staatsführung könnten sich ohne Chauffeur und Sekretärin nicht mehr im Alltag ihres Landes zurechtfinden. Sie könnten das Porto eines Briefes nicht angeben und stiegen an der falschen Seite in den Omnibus. Die Betriebsblindheit der Staatsführung kann sachlich zu Fehlentscheidungen führen und psychologisch Massenproteste gegen „Bonzenwirtschaft“ auslösen. Das Charisma der Volksnähe ist ein wesentliches sozialökonomisches Aktivum für die Führung gerade eines neuen Staates. Es muß sorgfältig gehütet werden.

Der neue Staat kann oft seine Spitzengruppe nicht frei an den neuen Anfang setzen, sondern er muß entscheiden, was mit den Vertretern der früheren Ordnung geschehen soll. Einfach löst sich diese Frage, wenn die Vertreter der abgelösten Herrschaft freiwillig oder unfreiwillig das Land verlassen. Es kommt vor, daß der Abmarsch dieser Kräfte weite Kreise zieht, so sind nach 1947 nicht nur führende Männer aus Indonesien, sondern zahlreiche einfache Familien in die Niederlande übergesiedelt („Ambonesen“).

Es gibt für den neuen Staat zwei taktische Möglichkeiten. Er kann den großen Mann des vergangenen Regimes durch eine neue Umgebung „zernieren“ und machtlos machen. So ließ das neue Marokko den Pascha von Marrakesch in Frieden sterben, während es seinen Gefolgsleuten weniger gut ging. Oder der neue Staat kann umgekehrt den großen Mann ablösen und seine Helfer für sich in Dienst nehmen. Beide Lösungen haben Vorteile und Gefahren.

Man hat öfter versucht, die Träger eines früheren Regimes ausdrücklich von der Politik auszuschließen, ihnen aber ökonomische Betätigung zu gestatten.

Wenn man Glück hat, saturiert man sie durch wirtschaftlichen Erfolg. Der politische Ehrgeiz könnte dann vergessen werden. Es ist aber auch möglich, daß die Abdrängung auf die Wirtschaft gerade einen neuen Machtkern schafft, der dem Staat gefährlich werden kann.

Das Problem wäre einfach, wenn es sich nur um Einzelpersonen oder um einzelne Familien handelte. Die Entstehung des neuen Staates ist aber eine soziale Umwälzung, die ganze Schichten betrifft. Das frühere Regime wird verkörpert durch weitverzweigte Sippen und Gruppen, alte Freunde und Bekannte, ganze Klassen. Wenn man einen führenden Mann des vergangenen Herrschaftssystems mit einer Maßnahme zu treffen versucht, fühlen sich zahlreiche andere Personen mitbetroffen. Die Staatwerdung ist eben nicht ein einfacher Wechsel der Spitzenpersonen, sondern eine sozialökonomische Erschütterung aller Schichten.

Sie schädigt den neuen Staat dort am wenigsten, wo am besten die Entstehung von Ressentiments verhütet werden kann. Derjenige neue Staat ist vor Rückschlägen am sichersten, der die Überlebenden des alten Regimes nicht durch Gefangenschaft oder Verbannung, Verdrängung in ungewohnte Tätigkeit und wirtschaftliche Schädigung zu treffen versucht, sondern der sie von seiner politischen Dauerhaftigkeit dadurch überzeugt, daß er unbestreitbare sozialökonomische Fakten schafft.

Im Zeitalter der „Weltrevolution“, dessen Kennzeichen die Technik und die weiträumigen Wirtschaftsbeziehungen sind, kann ein neuer Staat nicht bestehen, wenn er sich nur auf eine kleine Spitzengruppe stützt, die in den Schlüsselstellungen der Macht die Vertreter eines älteren Regimes ablöst. Er braucht ein starkes Kader von fachlich qualifizierten Personen gerade zu seiner sozialökonomischen Verwirklichung. Das Kader besteht aus Briefträgern und Ortspolizisten, Ministerialräten und Leitern öffentlicher Versorgungsbetriebe, Steuereinnehmern und Fachleuten des Rechnungswesens, Amtsärzten und Lehrpersonen, Straßenbauern und Bürodirektoren. Der Staat ist im allgemeinen Arbeitgeber von 5 bis 15% der Erwerbspersonen eines Landes.<sup>2)</sup> Ihre Zahl allein ist von sozialökonomischer Bedeutung, größer aber noch ist ihre Wirkungsmöglichkeit in allen Zweigen des Lebens.

In den meisten Fällen ändert der neue Staat zunächst wenig an der Rechtsstellung und der wirtschaftlichen Lage dieser Kader. Wenn er in einem Lande entsteht, das keine festen Regeln des Dienstes und der Versorgung kannte, pflegt er sich heute an das Vorbild anderer Länder anzuschließen. Die Arbeitsverteilung und die Disziplin am Arbeitsplatz, Einstellung, Beförderung und Altersversorgung, Gehalt, Unterkunft, Ernährung und Kleidung, die Anrede im Dienst und die Sicherung des Prestiges in der Öffentlichkeit, im Grunde alle Fragen der persönlichen und dienstlichen Existenz der Kader müssen geregelt werden.

<sup>2)</sup> Vgl. Sidney D. Bailey: „Naissance de nouvelles démocraties“, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques 50, Paris 1953.

Die Frage der Kader ist für den neuen Staat lebenswichtig. In ihnen kann ein Mandarinentum entstehen, das dem Elan der politischen Führer und der Massen gefährliche Hemmnisse entgegensetzt und gerade dem sozialökonomischen Gestaltungswillen Widerstand leistet. Andererseits können auch unqualifizierte Stellenjäger die Kader durchdringen, die wirtschaftlichen Möglichkeiten eines Amtes skrupellos ausbeuten und den Staat verkommen lassen.

Die Lösung der Kaderfrage liegt nicht so sehr in institutionellen Regelungen als vielmehr bei der Personalpolitik. Es ist für den neuen Staat lebenswichtig, daß seine Kader sowohl tüchtig als auch loyal sind. Die Schwierigkeit liegt darin, daß beide Forderungen zugleich erfüllt werden müssen.

In der Frühzeit der Sowjetunion scheute man sich nicht, Spezialisten („Spez“) aus dem früheren Regime zu übernehmen, wobei man sie dann oft durch den fachlich unqualifizierten, aber politisch zuverlässigen Kommissar überwachen ließ. So muß sich heute Marokko auf über 30 000 französische Beamte stützen. Ghana und Nigerien haben sich entschlossen, Beamte des britischen Kolonialdienstes im Werkvertrag weiter zu beschäftigen („Expatriates“), nachdem im Sudan deutlich geworden war, welche Schwierigkeiten für einen neuen Staat durch den plötzlichen Ausfall des alten Kaders entstehen können.

In Indien und Pakistan hat die britisch-indische Verwaltung, in Westafrika haben die Franzosen starke einheimische Kader gebildet, die nur im Augenblick der Staatwerdung den persönlichen Entschluß zum Wechsel des Treuverhältnisses fassen müssen. Der

Entschluß wird dann erleichtert, wenn die Staatwerdung eine unwiderrufliche Tatsache zu sein scheint und wenn sie sich im sozialökonomischen Alltag auswirkt. So haben viele arabische „Nachfolgestaaten“ des Osmanenreiches oder der Mandatssysteme Kader übernommen, die eine türkische, französische oder britische Ausbildung hinter sich hatten.

Vor dem neuen Staat steht die Forderung zahlreicher Kämpfer für die Unabhängigkeit nach Aufnahme in die Kader. Diese Kämpfer wollen Prüfungen und Probezeiten nicht über sich ergehen lassen. Die Politiker werden ihre Wünsche nicht immer ablehnen können, aber die Existenz des Staates selbst gefährden, wenn sie seine Kader mit fachlich unqualifizierten Revolutionären anfüllen.

Man wird also einen Mittelweg zu gehen versuchen. Man wird vor allem darauf warten, daß Nachwuchs für die Kader aus den Schulen des unabhängig gewordenen Landes kommt. Es ist ein sozialökonomisches Problem erster Ordnung, ob die Überwindung der „Durststrecke“ bis zu diesem Zeitpunkt glückt.

\*

Die Einzelsorgen sind in jedem neuen Staate anders. Niemand kann sie von außen den dort verantwortlichen Politikern abnehmen. Aber man sollte sich in sie hineindenken, weil man in einer gemeinsamen Welt mit den neuen Staaten Iberoamerikas, Afrikas und Asiens lebt. Diese Erdteile enthalten nicht nur Rohstoffquellen, Absatzmärkte, Investitionsmöglichkeiten und Bevölkerungsprobleme, sondern in ihnen entscheiden sich sozialökonomische Grundfragen des kommenden Zeitalters.

**Summary:** Social-economic problems connected with the development of new states. The author examines the social-economic problems which states, developing in our time, have to solve. While in the 18th and 19th centuries changes in political life only concerned rulers, governments and state-supporting classes, the „worldrevolution“ of the present time, which is a social-economic one, changes the social and economic chances of millions of individuals. These changes do not occur anymore in an isolated zone of „high politics“, but the political procedure of the development of a new state today has social-economic features customary in times of migration of nations. The assumption of a political sphere divided from social-economy was already unrealistic in the days of imperialistic nationalist states. Today it has become obvious that this assumption is based on illusions and that there is no social-economy without politics.

**Résumé:** Les problèmes de l'économie sociale des jeunes états souverains. L'auteur analyse les problèmes d'un genre nouveau qui se présentent dans le domaine de l'économie sociale aux jeunes états arrivant à l'indépendance seulement de nos jours. Tandis que les changements structurels de la vie sociale dans l'Europe du 18ème et du 19ème siècle n'avaient de conséquences pratiques que pour les souverains, les gouvernements et les privilégiés, la „révolution mondiale“ de notre époque qui se déroule dans la sphère de l'économie sociale, transforme profondément la vie sociale de millions d'individus. Ces changements ne se limitent plus à la zone isolée de la „haute politique“. Le procédé politique de la formation d'état revêt des aspects d'ordre socio-économique propres aux migrations des peuples. Déjà à l'époque des états nationaux et de l'impérialisme l'idée du régime gouvernemental isolé de l'économie sociale manquait de réalisme, mais c'est depuis peu de temps seulement qu'on a compris le caractère illusionniste de cette idée pour arriver à la conclusion: Une économie sociale apolitique n'existe pas.

**Resumen:** Problemas social-económicos a la formación de Estados nuevos. El autor investiga las nuevas problemas social-económicos que tienen que solucionar los Estados que hoy están en proceso de formación. Mientras los cambios de la vida estatal en el Europa del siglo 18 y 19 concernaban a los soberanos, gobiernos y altas jerarquías, la „revolución mundial“ de la actualidad que sucede en el campo social-económico, cambia la vida diaria social y las posibilidades económicas de millones de personas. Estos cambios no se consumen solamente en una zona aislada de la „alta política“ sino el proceso político de la creación de un Estado hoy tiene lados social-económicos, tales como eran siempre propio a una migración. La suposición de una esfera de las altas jerarquías desprendida de la economía social ya no era realista en la época imperialista de los Estados nacionales. Hoy queda manifiesto que sale de ilusiones y que ninguna economía social está libre de la política.