

Ghaussy, A. Ghanie

Article — Digitized Version

Staat und Genossenschaften in den Entwicklungsländern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ghaussy, A. Ghanie (1964) : Staat und Genossenschaften in den
Entwicklungsländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 44,
Iss. 3, pp. 99-104

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133378>

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

Staat und Genossenschaften in den Entwicklungsländern

Privatdozent Dr. A. Ghanie Ghaussy, z. Z. Hamburg

Immer mehr setzt sich die Erkenntnis durch, daß die Genossenschaften geeignete Organisationsformen darstellen, um den sozialökonomischen und politischen Erfordernissen der jeweiligen Gesellschaften in den Entwicklungsländern gerecht zu werden. Viele erblicken in ihnen einen „Dritten Weg“ zur Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft — einer Ordnung, in der die Vorteile der westlichen Freiheit und der östlichen Bindung vereint sind und zugleich auch der vorhandenen Wirtschaftsstruktur sowie den Wünschen und Vorstellungen der Bevölkerung Rechnung getragen wird. Die Regierungen mancher Entwicklungsländer sind darum bestrebt, durch eine gezielte Politik den Aufbau von Genossenschaften zu ermöglichen bzw. den bereits vorhandenen genossenschaftlichen Sektor zu verstärken. Der folgende Beitrag behandelt die Probleme, die sich aus der notwendig engen Beziehung zwischen Staat und Genossenschaften gerade bei der Entwicklungsplanung ergeben.

Die Genossenschaften in den Entwicklungsländern unterscheiden sich in mancherlei Hinsicht von denen in den entwickelten Ländern Europas und Amerikas ganz erheblich. Während in den entwickelten Ländern Genossenschaften als Selbsthilfeorganisationen in der Zeit des Laissez-faire-Liberalismus entstanden, also in einer Zeit, in der staatliche Eingriffe — abgesehen von der Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen — abgelehnt wurden, erwartet man in den Entwicklungsländern von vornherein vom Staat wirtschafts- und sozialpolitische Aktivität. In den entwickelten Ländern bestand eine negative Einstellung, ein Vorurteil gegenüber einer Zusammenarbeit mit dem Staat, von der man eine Untergrabung der genossenschaftlichen Autonomie befürchtete. Die Idee der Selbstverwaltung und der Selbsthilfe wurde in jener liberalen Epoche nahezu zu einem Dogma.¹⁾

Demgegenüber herrscht in den meisten Entwicklungsländern der Tatbestand, daß staatliche Initiative für die Entwicklung der Genossenschaften unabdingbar ist.²⁾ Für die asiatischen Länder beispielsweise wird von der ILO betont, daß hier die Gesetzgebung und die staatlichen Aktionen bislang zweifellos die Hauptquelle und die Antriebskraft der genossenschaftlichen Bewegung gebildet haben.³⁾

¹⁾ Vgl. E. Hasselmann, „Partnerschaft von Staat und Genossenschaft in den Entwicklungsländern?“, in: Genossenschaftliche Schriftenreihe des Zentralverbandes deutscher Konsumgenossenschaften, Heft 26, Hamburg 1960, S. 7.

²⁾ Vgl. R. Henzler, „Die Bedeutung der Genossenschaften für die Entwicklungsländer“, in: ZfgGenW, Bd. 10, 1960, S. 41.

³⁾ Vgl. ILO, „The Development of the Co-operative Movement in Asia“, Geneva 1954, S. 23 und S. 61. Rückschauend auf die Internationale Genossenschaftliche Tagung, die im Jahre 1957 in Erlangen stattfand, konnte Draheim in bezug auf den Zusammenhang zwischen Staat und Genossenschaften resümierend feststellen, daß selbst unbedingte Anhänger des Selbsthilfegedankens zugeben mußten, „daß der Staat sowohl bei der Entstehung als auch bei der Erhaltung der Genossenschaften einen maßgeblichen Anteil hat und haben muß“. G. Draheim, „Die Genossenschaft als Forschungsgegenstand. Ein Rückblick auf die Internationale Genossenschaftliche Tagung Erlangen 1957“, in: ZfgGenW, Bd. 9, 1959, S. 205.

So eindeutig auch dieses Urteil ist, so scheint es uns doch unumgänglich, das Verhältnis zwischen Staat und Genossenschaften, die Bedeutung der staatlichen Aktionen wie auch die damit verbundenen Schwierigkeiten und Probleme näher zu betrachten. Dabei sind positive und negative Einflüsse, die vom Staat auf die Entwicklung der Genossenschaften ausgehen, zu untersuchen und abzuwägen.

DER STAAT ALS FÖRDERNDER FAKTOR

Die Bedeutung der Genossenschaften als Instrument der Entwicklungspolitik liegt vor allem darin, daß sie in umfassender Weise nach einer Verbesserung nicht nur der ökonomischen, sondern auch der politischen, sozialen und erzieherischen Verhältnisse streben. Da die Eigeninitiative der Bevölkerung in den Entwicklungsländern allein die Gründung und Entwicklung von Genossenschaften nicht hinreichend voranzutreiben vermag, weil die entsprechenden Voraussetzungen dazu nicht gegeben sind, ist es die Hauptaufgabe des Staates, zunächst diese Voraussetzungen zu schaffen, um dann die weiteren Entfaltungsmöglichkeiten der genossenschaftlichen Organisationen durch wirtschaftspolitische und fiskalpolitische Anreize zu verbessern und ihre Funktionsfähigkeit zu sichern. Bei diesen fördernden Aufgaben des Staates wollen wir zwischen „Initialfunktion“, „Lenkungsfunktion“ und „Schutzfunktion“ unterscheiden.

Die Initialfunktion (Planung)

Unter Initialfunktion verstehen wir die Schaffung von Bedingungen und Voraussetzungen durch den Staat, die für die Gründung von Genossenschaften erforderlich sind. Diese Bedingungen betreffen nicht nur die Propagierung der genossenschaftlichen Prinzipien, sondern auch die Führung und Technik in der Verwaltung.

Neben der finanziellen Unterstützung durch den Staat verbindet sich mit der Gründung von Genossenschaften auch die Aufgabe der Erziehung und Bildung der tatsächlichen wie auch der potentiellen Mitglieder, denn ein Minimum an Verständnis und Aufgeschlossenheit der Mitglieder ist für die Funktionsfähigkeit einer Genossenschaft unentbehrlich.

Zu den Voraussetzungen, die man als genossenschaftliche Infrastruktur oder als das „prägenossenschaftliche“ Stadium bezeichnen könnte, gehören nicht zuletzt auch die Verbesserung des Gesundheitswesens und der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Mitglieder, die Ausbildung von Fach- und Führungskräften sowie die Schaffung eines genossenschaftlichen Rahmenwerkes.

An der historischen Entwicklung zeigt sich, daß die Staatsinitiative in den ehemals kolonisierten Staaten entscheidend zur Gründung von Genossenschaften beigetragen hat. Dabei stand zum Teil primär die Absicht im Vordergrund, das drückende Problem der wirtschaftlichen und sozialen Not zu lösen, zum Teil verfolgte man aber auch nur rein egoistische Ziele. Gleichwohl, eine bewußte Förderung der Genossenschaften, die in den entwickelten Ländern durch die Gesetzgebung erreicht wurde, ist für ihre Entfaltung in den Entwicklungsländern unerläßlich. Diese Politik erfordert heute vor allem eine Koordination mit den sozialen Wohlfahrtsprogrammen.

In vielen Entwicklungsländern sind die Genossenschaften heute in die Gesamtplanung einbezogen und damit Gegenstand der allgemeinen Entwicklungspolitik. Der Plan, der gewissermaßen ein „Programm für die Strategie“ ist⁴⁾, auf dessen Grundlage der Lebensstandard der Bevölkerung erhöht werden soll, bestimmt damit auch den Standort der Genossenschaften.⁵⁾ Er setzt Richtlinien für ihr Wachstum und garantiert häufig ihre Funktionsfähigkeit. In bezug auf die Planungsgrundlagen wurde den Entwicklungsländern daher schon auf der asiatischen Regionalkonferenz der FAO, ILO und UNESCO, die im Jahre 1947 in New Delhi stattfand, empfohlen: „The development of co-operative movement should wherever possible be organised on the basis of a general national plan, and in countries of a federal structure on the basis of provincial plans, co-ordinated to the highest possible degree, and framed councils with the proposals of the advisory-co-operative councils in the light of data supplied by the co-operative research institutes.“⁶⁾

Diese Empfehlung hat inzwischen in den Planungen der asiatischen Staaten ihren Niederschlag gefunden, und zwar nicht allein aus Gründen der Zweckmäßigkeit, sondern auch als Ausdruck der in die Genossen-

schaften gesetzten Hoffnungen. Deshalb betont auch Nehru, daß der Staat im Hinblick auf eine Forcierung der Entwicklungspolitik, in der die Genossenschaften einen maßgeblichen Anteil haben sollen, bei der Gründung dieser Organisationen sogar nicht den „trial and error approach“ scheuen müsse. Er schreibt dazu: „We are prepared to change anything with varied experience. But we just cannot wait for this movement, good as it is, to creep along slowly. The problems we have to face are too big, and there is an element of urgency in them.“⁷⁾ Vielfach erklärt sich aber die Haltung der Regierungen der asiatischen Länder gegenüber genossenschaftlichen Organisationen auch als „the expression of an ideological choice“⁸⁾, von dem dann auch die Politik bestimmt wird.

In den asiatischen Ländern verspricht man sich von der Planung auf dem Genossenschaftssektor eine Steigerung der Produktion in der Landwirtschaft und in der Industrie, die schon bald den Bedürfnissen der Bevölkerung angepaßt sein soll. Insofern spielt dieser Sektor für die Neugestaltung der Wirtschafts- und Sozialstruktur nicht nur ideologisch, sondern auch planungsstrategisch eine besondere Rolle.⁹⁾

Bei derartigen Planungen tauchen allerdings schwerwiegende Probleme auf:

1. Die Plandaten sind Ziffern, die von den staatlichen Stellen so festgesetzt werden, daß sie zur Untermauerung der Ideologien dienen, indem sie den sozialen Fortschritt auf dem Papier nachweisen. Dabei entsteht die Frage, ob und inwieweit sie dem Wesen der Genossenschaft entsprechen.
2. Die staatlichen Programme beziehen sich lediglich auf quantitative Entwicklung. Qualitative Faktoren werden außer acht gelassen. Die Genossenschaftsberichte der asiatischen Länder, in denen das Plansoll erreicht worden ist, zeigen an, daß dabei der eigentliche erzieherische Wert der Genossenschaften völlig vernachlässigt worden ist. Die staatliche Verwaltung von Genossenschaften, deren Gefahren wir später behandeln, garantiert zwar in einigen Fällen deren Funktionsfähigkeit in finanzieller, technischer und organisatorischer Hinsicht, ohne aber zugleich auch zu nennenswerten qualitativen Erfolgen zu führen. Der schon mehrfach zitierte ILO-Bericht hebt hervor, daß die Zahl der „guten“ und „sehr guten“ Genossenschaften in vielen Provinzen Indiens aus diesem Grunde äußerst niedrig ist.¹⁰⁾
3. Vielfach sind die Erfolge der Genossenschaften auch damit zu erklären, daß sie in einer Zeit entstanden, in der die wirtschaftliche Not besonders groß war. In dieser Ausgangssituation mußte jede wirtschaftliche Aktivität nahezu zwangsläufig zum Erfolg führen. Mit der Beseitigung des äußersten Notstandes mußte dann aber das Problem der Anpassung der Genossenschaften an die veränderten Verhältnisse entstehen. Nicht selten hat sich in

4) Vgl. G. Myrdal, „Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen“, Stuttgart 1959, S. 78.

5) Vgl. M. R. Bhide, „Cooperation in a Planned Economy“, in: Cooperative Leadership in South-East Asia, Hrsg. International Co-operative Alliance, Bombay/New York 1963, S. 33.

6) ILO, „The Development“, a. a. O., S. 84.

7) J. L. Nehru, „Cooperation in the Mind of the Villager“, in: Cooperative Leadership in South-East Asia, a. a. O., S. 4.

8) Vgl. ILO, „The Development“, a. a. O., S. 10.

9) Vgl. K. Santhanam, „Co-operation and Socialism“, in: Kurukshetra, A Symposium on Community Development in India, Hrsg. Government of India, revised edition, Delhi 1961, S. 274.

10) Vgl. ILO, „The Development“, a. a. O., S. 13 f.

diesem Stadium die Effizienz der Genossenschaften trotz staatlicher Programme verringert und die Gefahr ihrer Auflösung vergrößert, und zwar vor allem wegen des abnehmenden Interesses der Mitglieder.

4. Das Ziel größtmöglichen Wachstums des Genossenschaftssektors, das in jeder Planung enthalten ist, entbehrt häufig der Grundlagen, die für wirksame Aktionen erforderlich sind. Die Zusammenfassung der Bevölkerung in Genossenschaften setzt in erster Linie die Schaffung entsprechender Erziehungs- und Ausbildungseinrichtungen und das Vorhandensein umsichtiger Ausbilder voraus. Es genügt dabei nicht, nur den Analphabetismus zu bekämpfen oder die Genossenschaftsmitglieder kurzfristig mit den einfachen Techniken der Kreditgewährung u. ä. vertraut zu machen. Die Qualifikation, die von den Ausbildern erwartet werden muß, erfordert eine lange und umfassende Schulung, denn sie sind es schließlich, die die Bevölkerung zu aktiver Mitarbeit begeistern und anspornen sollen.¹¹⁾ Eine genossenschaftliche Schulung ist im Rahmen der Planung vor allem aber auch im Hinblick auf die funktionelle Genossenschaftsstruktur eines Landes erforderlich. Je zahlreicher beispielsweise die Gründungen von Mehrzweckgenossenschaften werden, desto größer wird auch der Bedarf an vielseitig ausgebildeten Fachkräften. Diesem Aspekt ist jedoch im Rahmen der Genossenschaftsplanung bisher nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt worden.
5. Bei den Genossenschaften, die auf staatliche Initiative hin gegründet worden sind und deren Funktionsfähigkeit durch staatliche Unterstützung aufrechterhalten wird, besteht ferner die Gefahr, daß sie „nicht zu einem Faktor der wirtschaftlichen Fortentwicklung“ werden, sondern lediglich „Bequemlichkeits- und Trägheitsinstinkte“ konservieren¹²⁾ und deshalb in ständiger Abhängigkeit von staatlichen Planstellen bleiben. Es kann mit Recht gesagt werden, daß starke staatliche Eingriffe die „genossenschaftliche Selbstbestimmung“ in den Entwicklungsländern zum Teil verhindert haben.
6. In engem Zusammenhang damit steht die Frage, inwieweit der Staat bei seiner Planung auf das genossenschaftliche Prinzip der Freiwilligkeit Rücksicht nehmen kann und soll. Obwohl in einigen demokratisch regierten Entwicklungsländern — wie beispielsweise in Indien — betont wird, daß der Staat bei der Planung nicht beabsichtigt, genossenschaftliche Zusammenschlüsse durch Ausübung eines direkten Zwanges herbeizuführen oder das Privateigentum in irgendeiner Weise aufzuheben, so wird doch ein gewisses Maß an Zwang unvermeidlich sein, weil die Genossenschaften wegen der ökonomischen, sozialen und traditionellen Gegebenheiten praktisch keine selbständigen Entscheidungsmöglichkeiten besitzen. Maßnahmen des indirekten Zwanges, die übrigens auch in den entwickelten liberalen Industrieländern in anderer Form auftreten, werden mit dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit begründet. Dabei wird versucht, den Zwang auf ein Minimum zu beschränken. Ohne ein Minimum an Zwang und ein Maximum an Freiheit kann, wie Santhanam bemerkt, ein demokratischer Sozialismus nicht gegründet werden.¹³⁾ Mit dikta-

torisch geführten Staaten ist demgegenüber Freiwilligkeit in der Regel unvereinbar. Hier zielt der Staat darauf ab, die Genossenschaften in Staatsorganisationen zu verwandeln.

Trotz der Unzulänglichkeiten und Gefahren staatlicher Planung ist die Initialfunktion des Staates für die Gründung von Genossenschaften in den Entwicklungsländern von entscheidender Bedeutung. Über die Starthilfe hinaus erfordert die Entfaltung der Genossenschaften zumeist auch eine Beschleunigungs- und Stabilisierungshilfe des Staates, die u. U. lange Zeit in Anspruch genommen werden muß.

Die Lenkungsfunktion des Staates

Seine Lenkungs Aufgabe erfüllt der Staat mit Maßnahmen und Eingriffen, die darauf zielen, den Genossenschaften zur Erreichung des Reifegrades und damit zur Möglichkeit der Selbsterhaltung zu verhelfen.

Während die Gründung von Genossenschaften durch den Staat und seine Einflußnahme auf die wirtschaftliche Entwicklung die Selbstentfaltung der genossenschaftlichen Organisationen behindern können, ist andererseits ein gewisses Maß an Lenkung aus wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Gründen zumeist unumgänglich und notwendig. In den entwickelten Ländern treten solche Maßnahmen in Form von Steuererleichterungen, Zuschüssen, Privilegien usw. in Erscheinung. Sehr viel mehr sind dagegen die finanzschwachen Genossenschaftsorganisationen in den unterentwickelten Ländern auf solche staatlichen Unterstützungen angewiesen.

Betrachtet man den sozialpolitischen Hintergrund, so wird ersichtlich, daß sich die freiwilligen Zusammenschlüsse in den Entwicklungsländern in der Regel auf die sozial schwachen Schichten der Produzenten und Verbraucher gründen. Durch das Eindringen neuer Wirtschaftsformen, durch den Individualismus und durch den neuen Geist des Kapitalismus ist in den Entwicklungsländern ein Dualismus entstanden, der sowohl in den Dörfern als auch in den Städten in einer zunehmenden gesellschaftlichen Desintegration zum Ausdruck kommt. Die klassenähnlichen Gesellschaftsstrukturen haben sich dadurch noch weiter vertieft; dabei sind die relativ kleinen Gruppen heute auf Grund der ihnen zur Verfügung stehenden Machtmittel noch eher in der Lage, die größeren, abhängigen Gruppen zu unterdrücken. Wenn der Staat die Kräfte der Selbsthilfe dieser sozial schwachen Gruppen nicht unterstützt, dann besteht keine Hoffnung, daß sie sich der Despotie der herrschenden und besitzenden Schicht jemals entziehen können. Ohne entsprechende Eingriffe des Staates ist eine Überwindung der Desintegration nicht zu erreichen.

Darüber hinaus können die produktions- und absatzpolitischen Funktionen der Genossenschaften in den Entwicklungsländern in vollem Maße erst dann zur Geltung gelangen, wenn sie im Rahmen der Gesamt-

11) Vgl. hierzu N. L a m m i n g, „Möglichkeiten und Grenzen des Genossenschaftswesens in unterentwickelten Ländern“, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, Bd. 8, 1958, S. 252.

12) G. D r a h e i m, „Die Genossenschaft als Unternehmungstyp“, Göttingen 1952, S. 216.

13) Vgl. S a n t h a n a m, „Co-operation and Socialism“, a. a. O., S. 274.

wirtschaft durch entsprechende wirtschaftspolitische Aktionen des Staates gefördert und gelenkt werden. Eine Mobilisierung aller brachliegenden Produktionsfaktoren kann erst dann herbeigeführt werden, wenn der Staat dazu die geeigneten Grundlagen schafft, sei es durch Unterstützungsmaßnahmen fiskalischer Art oder sei es mit Hilfe direkter Investitionen, die dazu beitragen, die Produktionstechnik in vorteilhafter Weise zu ändern. Die Schaffung von Einrichtungen für den Absatz der erzeugten Produkte ist ebenfalls ohne staatliche Hilfe in den Entwicklungsländern nicht möglich.

Erwähnt seien ferner die Mittel der Einkommens- und Preisstabilisierung¹⁴⁾, mit denen eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und damit auch der sozialen Lage der genossenschaftlich zusammengeschlossenen Produzenten und Verbraucher herbeigeführt werden soll, wozu diese ohne staatliche Lenkungsmaßnahmen, allein auf sich gestellt, keine Chancen haben.

Betrachtet man weiterhin die Steuerungsmöglichkeiten, die dem Staat zur Verfügung stehen, um die Verhaltensweisen der genossenschaftlich zusammengefaßten Gruppen wirksam zu beeinflussen, so zeigt dies alles die eminente Bedeutung der Lenkungsfunktion des Staates.¹⁵⁾ Kurzum: der Staat kann durch qualitative — und damit sind auch die „kleinen institutionellen Änderungen“ gemeint¹⁶⁾ — und durch quantitative wirtschaftspolitische Maßnahmen eine Anpassung der Genossenschaften an die strukturellen und konjunkturellen Bedingungen herbeiführen. Ohne solche Einwirkungen des Staates werden die genossenschaftlichen Organisationen in den Entwicklungsländern bei den dort vorherrschenden Gegebenheiten nicht in der Lage sein, die maximale Nutzenfunktion zu verwirklichen.

Die Schutzfunktion des Staates

Neben die Initialhilfe und die Lenkungsmaßnahmen tritt zur Erhaltung der Genossenschaften in den Entwicklungsländern die Schutzpolitik des Staates.

Die Tatsache, daß bestimmte Interessengruppen den Fortbestand der Genossenschaften oft ernsthaft gefährden, rechtfertigt die Schutzfunktion des Staates. Private Händler, Großgrundbesitzer und andere Gruppen fühlen sich durch die Gründung von Genossenschaften benachteiligt, weil die bislang von ihnen Abhängigen durch den Zusammenschluß unabhängig werden und weil gleichzeitig damit ihre Marktchancen eine zum Teil empfindliche Schmälerung erfahren. Bei indiffe-

14) Vgl. dazu näher W. Engelhardt, „Genossenschaften als konjunktureller Stabilisierungsfaktor“, in: *Der Volkswirt*, 14. Jg., 1960, S. 24 ff.

15) Zu den Beeinflussungsmöglichkeiten durch entsprechende wirtschaftspolitische Maßnahmen vgl. insbesondere E. Tuchtfeldt, „Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zu seiner Systematik“, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 2. Jahr, Hrsg. H. D. Ortlieb, Tübingen 1957, S. 52 ff.

16) Vgl. dazu H. Giersch, „Allgemeine Wirtschaftspolitik. Erster Band: Grundlagen“, Hrsg. E. Gutenberg, Wiesbaden 1960, S. 311.

rentem Verhalten des Staates können sie sich auf Grund ihrer noch in vielen Fällen, vor allem in den ländlichen Gegenden vorhandenen Machtmittel gegenüber den Genossenschaften durchsetzen und deren Aktionsfähigkeit durch Preisunterbietungen, vorzeitigen Aufkauf der Ernte und durch ähnliche ruinöse Aktionen lähmen. In vielen asiatischen Ländern können diese Gruppen ernsthafte Schwierigkeiten auch dadurch verursachen, daß sie für die den Genossenschaftsmitgliedern gewährten Kredite hohe Zinsen fordern. Auf diese Gefahren wird in den Genossenschaftsberichten asiatischer und afrikanischer Länder immer wieder nachdrücklich hingewiesen.¹⁷⁾ Deshalb wird auch in den meisten Entwicklungsländern neben der finanziellen Unterstützung der Schutz des Staates gegenüber solchen Gefahren gefordert, obgleich damit wiederum die Nachteile einer verstärkten Kontrolle und Überwachung der Genossenschaften durch den Staat verbunden sind.

Diese Notwendigkeit staatlichen Schutzes ergibt sich in vielen Entwicklungsländern aber auch aus dem Verhalten der Mitglieder gegenüber der Genossenschaft und gegenüber den jeweils anderen Mitgliedern. Bei fehlender Kontrolle besteht hier die große Gefahr, daß die genossenschaftliche Zusammenarbeit den zentrifugalen Kräften, d. h. dem ausgeprägten Eigennutz der Mitglieder zum Opfer fällt.

Wenn auch der staatliche Schutz für die Genossenschaften, die noch nicht fähig sind, aus eigener Kraft zu existieren, ein unumgängliches Erfordernis ist, so stellt die konsequente Weiterführung der staatlichen Interventions- und Schutzpolitik doch häufig auch eine Bedrohung für die genossenschaftliche Bewegung selbst dar.

DER STAAT ALS HEMMENDER FAKTOR

Im Zusammenhang mit der Planung auf dem Genossenschaftssektor wurden einige Probleme der staatlichen Einwirkung angesprochen. Der hemmende Charakter der staatlichen Eingriffe muß im folgenden noch näher erläutert werden.

Die Kolonialzeit liefert uns zunächst u. a. auch besondere Beispiele für das Schreckbild der staatlichen Interventionen, das sich dem Bewußtsein der Bevölkerung in den ehemals abhängigen Gebieten tief eingepreßt hat. Obwohl die damals mit staatlicher Hilfe gegründeten Genossenschaften erfolgreich waren, blieb doch der Haß gegenüber dem Genossenschaftswesen in der Bevölkerung verbreitet, weil sie in der Förderung der Genossenschaft durch die Kolonialregierungen in erster Linie eine politische Aktion und eine Stärkung der kolonialen Herrschaft bis in die

17) Vgl. dazu beispielsweise die vielen Delegationsberichte des Seminars „Genossenschaftswesen unter besonderer Berücksichtigung gewerblicher Genossenschaften und Konsumgenossenschaften“, das von der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer vom 10. bis 12. September 1961 in Lauterbach veranstaltet wurde (maschinengeschriebene Manuskripte).

letzten Zellen hinein sah.¹⁸⁾ Die Folge war, daß die Bevölkerung selbst dann, wenn der Wunsch zu genossenschaftlicher Zusammenarbeit vorhanden war, den Zusammenschluß letztlich doch nur als eine Unterwerfung deutete und sich deshalb zurückhielt.¹⁹⁾ Diese Einstellung blieb bis zur Erlangung der Unabhängigkeit in den einzelnen Ländern bestehen. Sie änderte sich dann allmählich im Zuge der sozialen Reformen, die im Rahmen der nationalen Entwicklungsplanung erfolgt sind. Dabei wurde allerdings die Einbeziehung des Genossenschaftssektors in die Entwicklungspolitik häufig übertrieben und übersehen, daß das Genossenschaftswesen nicht „durch einen Akt des magischen Wollens des Gesetzgebers ins Leben gerufen werden kann, sondern daß es sich vielmehr erst dann in bodenständiger Weise entwickeln kann, wenn die richtige Saat gesät wird und wenn es angemessen behandelt wird.“²⁰⁾ Die Prinzipien der Genossenschaften sind häufig wenig beachtet worden, so daß die Abhängigkeit der Genossenschaften von staatlichen Organen in ihrer problematischen Vielfältigkeit besonders deutlich hervorgetreten ist.

Eine solche staatliche Politik der Genossenschaftsplanung hat, selbst wenn sie nur vorübergehend sein soll, eine „Offizialisierung“ der Genossenschaften, d. h. eine Bindung der genossenschaftlichen Organisationen an die Weisungen des Auftraggebers zur Folge, bei der sich auf der einen Seite die Bürokratisierungserscheinungen verstärken, während auf der anderen Seite der freiwillige Charakter der Selbsthilfeeinrichtungen zumindest beeinträchtigt wird.²¹⁾ Die Kontrolle und Überwachung durch den Staat wird zwar einfach mit dem Tatbestand begründet, daß er aus öffentlichen Mitteln Beiträge zur Finanzierung der Genossenschaften leistet, zu deren Kontrolle er bis zu einem gewissen Grade berechtigt ist²²⁾, zumal es in den Entwicklungsländern an genossenschaftlichen Verbänden für die Durchführung solcher Aufgaben fehlt. Mit zunehmender Eingriffsintensität der staatlichen Planungsstellen und Ministerien verringern sich jedoch die Möglichkeiten einer Rückgabe der Autonomie an die Genossenschaften, weil einmal der Staat die Lenkungsfunktion nicht aufgeben möchte, insbesondere dann nicht, wenn er keine Gewähr für den weiteren Bestand der Genossenschaften hat, und weil zum anderen durch die staatliche Mitwirkung in der Führung und Verwaltung die Vorbereitung der Mitglieder auf

die eigenständige Übernahme dieser Funktionen in der Regel vernachlässigt wird.²³⁾ Dabei wird das Prinzip der Selbsthilfe mehr und mehr ausgehöhlt und die Gefahr heraufbeschworen, daß die Mitglieder zu bloßen Empfängern staatlicher Subventionen herabgewürdigt werden.

Die häufig genug festzustellende Unzuverlässigkeit staatlicher Beamter ist in manchen Ländern eine zusätzliche Ursache für die Abneigung der Mitglieder gegenüber einer aktiven Mitarbeit. Auch die Angst und Unsicherheit der Mitglieder gegenüber den staatlichen Stellen ist ein ernsthaftes Problem, das die Funktionsfähigkeit der Genossenschaften oft stark beeinträchtigt. Außer acht gelassen werden darf ferner nicht, daß die Staaten in den Entwicklungsländern häufig jünger sind als die genossenschaftliche Bewegung selbst. Sie sind deshalb oft hilfsbedürftig²⁴⁾, äußerst krisenanfällig und den ihnen gestellten Aufgaben vielfach noch nicht gewachsen.

Die Folgen eines allzu starken staatlichen Dirigismus, wie sie in manchen Ländern Asiens und Afrikas beobachtet werden können, münden letztlich in ein System des staatlichen „trusteeship“²⁵⁾, das für die Genossenschaften in diesen Ländern bedenklich sein kann. Seraphim bemerkt dazu mit Recht, daß die Genossenschaften „in einer Welt staatlicher Befehle, Gebote und Verbote“ nicht existieren können. „Werden sie dazu gezwungen, dann wandelt sich damit unweigerlich ihr Wesen, weil die Genossen selbst nicht mehr jene Freiheit der Entscheidung besitzen, die sie zu selbstverantwortlichen Trägern dieser ihrer ureigensten Schöpfung macht, sondern zu Befehlsempfängern herabgewürdigt werden.“²⁶⁾ Solche Fälle sind aber bislang wohl nur in den Ostblockstaaten eingetreten, wo die Genossenschaften in die staatliche Zwangsplanung einbezogen werden und an die Weisungen der zentralen behördlichen Instanzen gebunden sind. Wenn in den Entwicklungsländern, die sich zur Demokratie bekennen, aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen versucht wird, die Genossenschaften in die Entwicklungsplanung einzubeziehen, so bleiben dabei die Entscheidungen doch den Genossenschaften selbst vorbehalten. Die starke Lenkung und Intervention des Staates in vielen Entwicklungsländern erfolgt in erster Linie deshalb, weil die ausgeprägt statisch-traditional denkenden Bevölkerungsteile mit geringem Bildungsgrad von der Zweckmäßigkeit einer gemeinschaftlichen Zusammenarbeit in genossenschaftlicher Form noch überzeugt werden müssen.

Trotz der ursprünglichen Absicht des Staates, die Genossenschaften nur ins Leben zu rufen und ihre Lebensfähigkeit zu sichern, ist er aber doch in vielen

18) Vgl. W. P. Watkins, „Die Förderung des Genossenschaftswesens in den unterentwickelten Ländern“, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, Bd. 5, 1955, S. 334.

19) Vgl. ILO, „African Labour Survey“, Geneva 1958, S. 531. Eine solche Reaktion war auch in den ehemaligen Ländern Französisch-Westafrikas festzustellen. Vgl. dazu M. Dia, „Contribution à l'étude du mouvement coopératif en Afrique Noire“, Paris 1952.

20) Watkins, „Die Förderung . . .“, a. a. O., S. 334.

21) Vgl. G. Draheim, „Die Genossenschaft als Unternehmungstyp“, a. a. O., S. 224 f.

22) Vgl. G. Kéler, „Das Genossenschaftswesen in den wirtschaftlich unterentwickelten Ländern“, in: ZGenW., Bd. 8, 1958, S. 242. — Nicht zuletzt auch aus diesem Grunde rechtfertigt Karve die Intervention des Staates. Vgl. D. Karve, „Genossenschaften in einer sich entwickelnden Volkswirtschaft, insbesondere in asiatischen Ländern“, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, Bd. 11, 1961, S. 160.

23) Vgl. Kéler, a. a. O., S. 242.

24) Vgl. Hasselmann, a. a. O., S. 8.

25) Vgl. ILO, „The Development“, a. a. O., S. 61.

26) H. J. Seraphim, „Die genossenschaftliche Gesinnung und das moderne Genossenschaftswesen“, Vorträge und Aufsätze des Instituts für Genossenschaftswesen an der Universität Münster, Heft 6, Karlsruhe 1956, S. 27.

asiatischen und afrikanischen Ländern über diese Aufgabenstellung inzwischen hinausgegangen, um dann mit seinen weitreichenden Interventionen oft genug die Selbstentfaltung der Genossenschaften zu gefährden. In einigen Ländern ist es sogar bereits fraglich geworden, ob sich die Genossenschaften aus der staatlichen Umklammerung wieder befreien können. Immerhin sind aber der Bevölkerung z. B. in Indien und in Pakistan wie auch den Planungsbehörden selbst diese Gefahren bewußt geworden, so daß die Forderung nach einer Entoffizialisierung aus diesem Grunde immer stärker wird. Nehru, der Initiator der „socialist pattern of society“ in Indien, sagte dazu u. a.: „I have often said that the co-operative is not a co-operation if the official is there. It is against the basic idea of a co-operative that it should be allowed to be run by officials. Let it be aided by officials, from a distance. It should not be officialised.“²⁷⁾ In ähnlichem Sinne bekennt sich auch das indische Planungskomitee zu dem Gedanken, daß die Genossenschaftsbewegung als ein Weg der Selbsthilfe von der Bevölkerung ausgehen soll und — da sie primär der Bevölkerung dient — daß ihre Ziele auch in erster Linie durch die Bevölkerung selbst verwirklicht werden. Zwar wird auch hier die Hilfe des Staates gefordert, aber nicht, um damit die staatliche Kontrolle zu intensivieren oder gar zu verewigen, sondern primär als eine Stärkung der Kräfte zur Selbsthilfe.²⁸⁾ Eine solche Hilfe sollte sich einer Empfehlung der FAO zufolge nach Möglichkeit zu einer echten Partnerschaft zwischen Staat und Genossenschaft entwickeln. Dabei sollte die Unterstützung und Mitbeteiligung des Staates so gestaltet sein, daß die Initiative, Freiheit und Selbständigkeit der Genossenschaften nicht beeinträchtigt, sondern durch sie erst gewährleistet werden.²⁹⁾

Auch aus vielen anderen asiatischen und afrikanischen Ländern gibt es Stellungnahmen, in denen die Offizialisierung

des Genossenschaftswesens als ein hemmender Faktor bezeichnet wird, weil sie oft Bürokratisierungs-, Trägheits- und Bequemlichkeitserscheinungen in sich birgt und weil sie ferner starke Kontrollen impliziert, Starrheiten erzeugt und nicht zuletzt auch die Idee der Selbsthilfe zerstört. Allerdings wird dabei nicht immer deutlich, inwieweit solche Äußerungen von Ideologien gefärbt sind und inwieweit sie rationalen Gesichtspunkten entspringen, die ein bestimmtes Verhalten des Staates aus politischen, sozialen und wirtschaftlichen Erwägungen heraus als notwendig erscheinen lassen.

Fassen wir die Beziehungen zwischen Staat und Genossenschaften in den Entwicklungsländern zusammen, so kann festgestellt werden, daß die Genossenschaften sowohl bei ihrer Gründung als auch für ihren Fortbestand der Initialhilfe und weiteren Förderung durch den Staat bedürfen. Inwieweit dabei aber Kontrollfunktionen auf den Staat übergehen sollen, ist ein delikates Problem, denn es zeigt sich immer wieder, daß eine umfassende Kontrolle der Bewegung oft schadet, während auf der anderen Seite eine unzureichende Überwachung nicht weniger schädlich sein kann. Ein wirksames Rezept für die staatliche Hilfe zu finden, ist äußerst schwierig. Ihre Intensität variiert je nach Entwicklungsstand der Genossenschaften in den einzelnen Ländern. Wollte man Spielregeln für die Aktivität des Staates aufstellen, so könnte man vielleicht sagen: Der Staat soll zunächst die Grundlagen schaffen und den Genossenschaften nach ihrer Gründung zu einem Reifegrad verhelfen, bei dem sie seiner Unterstützung entsagen können. Damit würden sich die Unterstützungs-, Lenkungs- und Schutzmaßnahmen auf eine Übergangsperiode beschränken. Diese Beschränkung erfordert eine flexible Haltung des Staates, dessen Politik nicht nur der Gesamtentwicklung der genossenschaftlichen Bewegung, sondern auch der veränderten funktionellen Struktur der einzelnen Genossenschaften Rechnung zu tragen hätte. Nicht eine starre Politik der Patenschaft, sondern eine elastische Politik der Partnerschaft kann auf lange Sicht erfolgreich sein.

27) J. L. Nehru, „Trust the Peasant“, in: Kuruksheeta, A Symposium“, a. a. O., S. 270.

28) Vgl. ILO, „The Development“, a. a. O., S. 61.

29) Vgl. hierzu FAO, „Report of the Center on Agricultural Financing and Credit for Asia and the Far East, held in Lahore, Pakistan, from 1 to 13 October 1956, Rome 1957.“