

Macht und Einfluß in der Entwicklungspolitik

Neue Ansätze zur Theorie Strategischer Gruppen

Hans-Dieter Evers

Ob heute, wie von einzelnen Autoren verkündet, die "großen Theorien" tatsächlich unwiderruflich der Vergangenheit angehören, ist keineswegs sicher. Ich halte es für eher wahrscheinlich, daß als Antwort auf die weltweiten Veränderungen unserer Zeit, wie Globalisierung, Weltmarktexpansion und informationstechnologische Veränderungen, auch neue erklärende Theorien geschaffen werden. Sicher ist, daß die Zeit der einhelligen rechten und linken Orthodoxie vorbei ist und eine Vielzahl von Denkanätzen miteinander streiten.

Die Theorie der Strategischen Gruppen entstand als Gegenbewegung gegen zwei der "großen Theorien". Zum einen wandte sie sich gegen eine Modernisierungstheorie, die eine gradlinige Entwicklung von einer vermeintlich immobilen traditionellen Gesellschaft hin zu einer modernen, d.h. westlich-amerikanischen Ordnung postulierte. Zum anderen stellte sie die marxistische Klassentheorie in Frage, die eine ebenso eindeutige Entwicklung von einer feudalen und bürgerlichen hin zu einer sozialistischen Gesellschaft als unvermeidlich annahm. Der historische Entwicklungsweg und damit die Ausgangspositionen der Entwicklung sind, so die Strategische-Gruppen-Theorie, von Land zu Land verschieden. Geschichte ist kein unvermeidlicher und gesetzmäßig ablaufender Prozeß, sondern wird durch das strategische Handeln von Gruppen und Organisationen gestaltet. Die Analyse des Zusammenspiels dieser Gruppen und der oft nicht-intendierten Ergebnisse des strategischen Handelns geschieht durch die Strategische-Gruppen-Theorie.

Strategische Gruppen: Stand der Debatte

Die Gesellschaftsstruktur in weiten Teilen Afrikas, des Mittleren Ostens, Lateinamerikas und Asiens ist durch eine Komplexität gekennzeichnet, die sich von der Sozialstruktur der Industrieländer wesentlich unterscheidet. Die Subsysteme Wirtschaft, Gesellschaft und Politik sind einerseits noch nicht hinreichend ausdifferenziert, sondern bilden ein integriertes Ganzes; andererseits aber laufen ethnische und kulturelle Abgrenzungen quer durch die Gesellschaftsstruktur und ergeben so ein kaleidoskopisch komplexes Gebilde, das sich schnell wandeln und konfliktreiche Instabilitäten hervorbringen kann.

Zur Analyse *langfristiger* Entwicklungsprozesse dieser Art bot sich die Theorie Strategischer Gruppen an, die in ihrer Ursprungsform die empirische Analyse von Entwicklungsgesellschaften im Rahmen einer Gesellschaftstheorie ermöglichen sollte. "Entstehung, Wachstum und Zerfall strategischer Gruppen als langfristiger Prozeß sowie die sich verändernden Figurationen von Kooperation und Konflikt zwischen strategischen Gruppen bis hin zur Klassenbildung sind das Kernstück der Analyse strategischer Gruppen"¹⁾.

Unterschiede zwischen Arm und Reich und der Zugang zu den materiellen Ressourcen einer Entwicklungsgesellschaft sind in der Regel höchst ungleich verteilt. Soziale Schichtung ist ebenso wie Prozesse der Klassenbildung deutlich sichtbar. Dennoch laufen die Bruchlinien gesellschaftlicher Konflikte nur selten entlang Schicht- oder Klassengrenzen, sondern vertikal zu diesen. Patronage- und Klientelismusverhältnisse deuten auf der Mikroebene auf solche (Schichtgrenzen überschreitende) Verbindungen hin, die sich makrosoziologisch als strategische Gruppen darstellen.

Was sind strategische Gruppen?

Entkolonisierung, Staatenbildung, Einbindung in weltwirtschaftliche Zusammenhänge, Globalisierung, Durchsetzung der Marktwirtschaft und vieles andere mehr schaffen neue Ressourcen. Bei deren Aneignung entdecken bestimmte Gruppen gemeinsame Interessen. Quasi-Gruppen werden so in "strategische Gruppen" überführt, indem sie Strategien zur Aneignung und Sicherung dieser Ressourcen entwickeln.

Strategische Gruppen bestehen also aus Personen, die durch ein gemeinsames Interesse an der Erhaltung oder Erweiterung ihrer gemeinsamen Aneignungschancen verbunden sind. Diese Aneignungschancen sind nicht allein auf materielle Güter ausgerichtet, sondern können auch Wissen, Prestige, Macht oder religiöse Ziele beinhalten. Bestimmte Gruppen oder Organisationen entwickeln ein langfristig angelegtes Programm zur Erhaltung oder Verbesserung der Aneignungschancen, das dann von der aktiv handelnden Führung und den Mitgliedern einer strategischen Gruppe akzeptiert wird. Dafür sind Kommunikationskanäle notwendig, u.U. auch Interaktionsketten, die die strategische Gruppe insgesamt durchziehen. Kohäsion von strategischen Gruppen muß also nicht durch intensive Interaktion, sondern durch Akzeptanz eines gemeinsamen Programms einheitlicher Strategien gekennzeichnet sein. Unterschiede in Rang und Status innerhalb der strategischen Gruppe werden dabei von der Wahrnehmung gemeinsamer Interessen überspielt.

Bereits bestehende Herrschaftsorganisationen wie die Bürokratie²⁾ oder das Militär, Berufsgruppen wie Lehrer, religiöse Spezialisten wie buddhistische Mönche, oder Manager und Angestellte von Großunternehmen können solche Programme entwickeln und sich als strategische Gruppen formieren, wobei sie sich unabhängig von ihrer sozialen Position dem gleichen Programm mit der gleichen Strategie verpflichtet sehen.

Strategisches Handeln

Der Fantasie bei der Entwicklung strategischer Gruppenprogramme und Handlungsstrategien ist keine Grenze gesetzt. Durchsetzung von Marktwirtschaft oder Monopolisierung, Erhöhung oder Abbau von Steuern, Bildung von politischen Parteien und Unterstützung eines Demokratisierungsprozesses, Deregulierung der Wirtschaft und Einbindung in den Weltmarkt, Erhaltung oder Ausweitung der politischen Funktionen des Militärs und dergleichen mehr sind Handlungsstrategien, die sich nachweisen und mit einem Programm langfristiger gesellschaftlicher Entwicklung verbinden lassen. "Visions" oder "Images of the Future", Heilserwartungen oder Gesellschaftsentwürfe werden aus dem weltweit verfügbaren Kommunikationspool herausgegriffen oder auch von der Gruppe selbst entwickelt.

Schaffung und Durchsetzung dieser Programme ist aber immer nur mit Blick auf die Strategien anderer strategischer Gruppen machbar. Im Gegensatz zu Interessengruppen, die ein begrenztes Interesse kurzfristig durchsetzen wollen, sehen sich strategische Gruppen als eine wesentliche Kraft im Kräftespiel aller strategischer Gruppen einer Gesellschaft insgesamt. Daraus ergeben sich auch zwei grundlegende Handlungsstrategien. Erstens: Koalition, d. h. Zusammenarbeit mit anderen strategischen Gruppen (z.B. Militär und Großgrundbesitzer), oder zweitens: Hybridisierung, d. h. eine Ausweitung der Aneignungsstrategien auf neue Gebiete durch Erschließung neuer Revenuequellen, die sonst von anderen strategischen Gruppen okkupiert werden (z.B. eröffnet das Militär eigene Industriebetriebe).

Für die drei südostasiatischen Länder Thailand, Malaysia und Indonesien sind die Prozesse strategischer Gruppenbildung besonders gut untersucht worden. In allen drei Ländern kann man zeigen, wie die unterschiedliche Entwicklung von Militär, Bürokratie, Unternehmern und Intellektuellen jeweils neue Konstellationen für die Gestaltung von Politik und Wirtschaft geschaffen haben.

Nehmen wir als Beispiel die vielbeachtete Bildung einer neuen Mittelklasse in Indonesien³⁾, auf die politische Beobachter große Hoffnung setzten, weil mit der Entwicklung einer konsum- und bildungsorientierten Schicht ein politischer Druck in Richtung Demokratisierung und Beachtung der Menschenrechte erwartet wird. Eine empirische Analyse dieser Mittelschicht zeigt jedoch, daß der überwiegende Teil aus Beamten besteht, also Mitgliedern einer bedeutenden strategischen Gruppe, die in Koalition mit dem Militär an einer Erhaltung des derzeitigen politischen Systems interessiert ist, die politische Rolle des Militärs offiziell anerkennt und an einer staatlichen Umverteilung der Früchte des wirtschaftlichen Wachstums festhält. Die strategische Gruppe der einheimischen Klein- und Mittelunternehmer ist hingegen schwach und kann ihre Interessen gegen die "hybride" strategische Gruppe der militärisch-bürokratischen Staatsunternehmer nicht durchsetzen. Die Chancen für die Entwicklung einer parlamentarischen Demokratie sind daher gering, und politische Instabilität ist zu erwarten.

In Malaysia sind diese strategischen Gruppen entweder in politischen Parteien organisiert (chinesische Unternehmer, malaiische Beamte und indische Professionals), oder sie sind

eigenständig und eben nicht "hybridisiert" (Militär). Das Ergebnis ist eine marktwirtschaftlich orientierte Demokratie (mit kleinen Fehlern) auf dem Wege zur Industrienation.

Bedingungen strategischer Gruppenbildung

Strategische Gruppen bilden sich typischerweise dort, wo sich neue Aneignungschancen eröffnen. Dies kann durch die Einführung neuer Technologien, weltwirtschaftliche Veränderungen, Einführung neuer theologischer oder religiöser Legitimationsmuster und dergleichen mehr geschehen.

Der unvermeidbare Interessengegensatz zwischen verschiedenen strategischen Gruppen kann sich zu virulenten Konflikten ausweiten. Dies verstärkt den Zusammenhalt *innerhalb* einer Gruppe bzw. die Übereinstimmung ("compliance") der Mitglieder mit den im Programm definierten Zielen der strategischen Gruppe. Zur Sicherung der Ressourcen wird auch häufig der Zugang zur strategischen Gruppe begrenzt. Dies kann häufig ein Absinken von sozialen Mobilitätsraten zur Folge haben, zumindest was den Wechsel von einer zur anderen strategischen Gruppe oder den Zugang von Bevölkerungsteilen angeht, die nicht einer strategischen Gruppen angehören. Der Zugang zur Bürokratie kann z.B. auf Söhne und Töchter von Beamten beschränkt werden, während anderen Personen der Zugang zu einer mehr oder minder lukrativen Staatstätigkeit versperrt bleibt.

Die Kohäsion einer strategischen Gruppe kann auch durch verstärkte Ausrichtung auf Symbole verstärkt werden, die zur Identitätsbildung beitragen. Dies ist nicht nur bei religiös definierten strategischen Gruppen der Fall, sondern kann auch durch einen besonderen Lifestyle geschaffen oder verstärkt werden. Eine bestimmte Art des Sprechens und der Gestik wird oft bewußt kultiviert und signalisiert den Eingeweihten, wer "dazugehört".

Wer zuerst kommt, bestimmt die Spielregeln

Besonders wichtig bei der Entstehung strategischer Gruppen ist die Sequenz ihres Auftretens bzw. ihrer Machtentfaltung. Eine Gruppe, die ihr Programm in einer Gesellschaft durchgesetzt hat, kann dieses Programm auch langfristig verteidigen; zumindest müssen Gruppen, die sich später entwickeln, zunächst in dem von einer anderen Gruppe bestimmten politischen oder wirt-

schaftlichen System agieren. Eine strategische Gruppe, die durch strategisches Handeln das politische, ökonomische und soziale Umfeld in ihrem Sinne ändert, setzt damit nolens volens zugleich die Parameter für die Aktionsmöglichkeiten anderer sich später entwickelnder Gruppen. Die Hegemonie einer Gruppe kann für lange Zeit das politische und wirtschaftliche System bestimmen. Wenn sich z.B. das Militär als politische Macht einmal etabliert und die Spielregeln der Politik festgelegt hat, ist eine Liberalisierung des Wirtschaftssystems nur noch schwer durchzusetzen.

Zugang zur EZ als strategische Ressource

Strategische Ressourcen, nach deren Aneignung strategische Gruppen trachten, können äußerst vielfältig sein. Hier schlägt auch das kulturelle Wertesystem voll durch, das bestimmt, was überhaupt für wertvoll erachtet wird. In vielen Entwicklungsländern hat der Zugang zu ausländischen Entwicklungsinstitutionen und den von ihnen bereitgestellten Mitteln als strategische Ressource eine hervorragende Bedeutung gewonnen. Welche Personenkreise als Counterparts, als Verwalter, Verteiler oder Nutznießer der hereinfließenden Entwicklungsgelder gelten dürfen, wird häufig hart umkämpft, und die Sieger in dieser Konkurrenzsituation werden oft nicht von den Geberländern, sondern von der Positionierung der konkurrierenden strategischen Gruppen bestimmt.

Kritik und neue Ansätze

Diese hier in groben Zügen skizzierte Theorie strategischer Gruppen hat inzwischen ihren Nutzen als analytisches Instrument zur Erklärung komplexer und langfristiger gesellschaftlicher Prozesse unter Beweis gestellt. Eine Vielzahl empirischer Studien hat gleichzeitig die Strategische-Gruppen-Theorie in einzelnen Aspekten weiter entwickelt und dabei auch Versuche unternommen, sie auf lokaler, regionaler und globaler Ebene sowie in verschiedenen Gesellschaften anzuwenden. Eine Hamburger Forschergruppe hat z.B. umfangreiche Analysen zur Machtentfaltung konfliktfähiger strategischer Gruppen in Afrika vorgelegt⁴⁾.

Gleichzeitig sind in der Debatte um die Strategische-Gruppen-Theorie auch wesentliche Kritikpunkte hervorgetreten, die noch der Klärung bedürfen. So wurde u.a. darauf hingewiesen, daß die

armen Massen der Bevölkerung in der Strategischen-Gruppen-Theorie keine eindeutige Rolle spielen. Daran schloß sich die Frage an, wieweit Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschafts- oder Bauernbewegungen als strategische Gruppen interpretiert werden können. Weiterhin wurde bemängelt, daß die kulturellen Aspekte von strategischen Gruppen, ihr Lifestyle, ihre Symbolik und vor allen Dingen auch ihre Programmatik bisher nicht oder nur unzulänglich untersucht wurden und auch die theoretischen Grundlagen hierfür noch unterentwickelt sind. Als besonders vielversprechend gilt es, die auf Bourdieu⁵⁾ zurückgehenden Überlegungen über die Bedeutung von kulturellem Kapital in die Strategische-Gruppen-Analyse einzubeziehen. Obwohl die Zusammenhänge zwischen Strategische-Gruppen-Bildung und Klassenformation in der Theorie relativ gut begründet wurden, fehlen – abgesehen von sozialhistorischen Arbeiten über Korea und Thailand – noch empirische Studien, die diesen Prozeß im einzelnen nachweisen. Unter anderem müßte der vielerorts beobachtete Prozeß der Bildung einer neuen Mittelklasse in Entwicklungsländern im Sinne der Strategische-Gruppen-Theorie erklärt werden³⁾.

Während in früheren Arbeiten statistische Indikatoren der Zugehörigkeit zu strategischen Gruppen und die Interpretation dieser Zeitreihen im Vordergrund standen, sind neuerdings qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung eingesetzt worden, um den Lifestyle und die Symbolik strategischer Gruppenbildungsprozesse einzufangen. Weiterhin zeichnen sich Verbindungen zwischen der Strategische-Gruppen-Theorie und der unter dem Eindruck des Zerfalls sozialistischer Systeme entstandenen Transformationstheorie ab. Damit sind Entwicklungsmöglichkeiten und die empirische Einsetzbarkeit der Theorie noch weit offen. Besonders für die Analyse entwicklungspolitisch relevanter Prozesse kann die Strategische-Gruppen-Theorie an Bedeutung zunehmen.

Entwicklungsexperten als Strategische Gruppe

Ähnlich wie Manager multinationaler Konzerne oder Regierungsbeamte können auch Entwicklungsexperten der TZ als strategische Gruppe betrachtet werden, und zwar auf nationaler wie auch internationaler Ebene. In den Büros der großen Entwicklungsorganisationen von Washington bis Eschborn werden,

oft in gegenseitiger Abstimmung, Strategien entwickelt, nach denen die Einflußmöglichkeiten auf den Entwicklungsprozeß optimiert werden.

Die Strukturanpassungspolitik der Weltbank, auf die sich auch andere Organisationen verständigt haben, ist nicht nur als mehr oder weniger sinnvolles Instrument einer weltmarktorientierten Entwicklungspolitik zu interpretieren, sondern auch als Strategie der internationalen Expertengruppe, ihr Expertenwissen als allgemein gültig durchzusetzen und sich damit auch langfristig unentbehrlich zu machen. Auch wenn dies explizit nicht immer aus den offiziellen Verlautbarungen von Weltbank, AID, KfW etc. abzuleiten ist, muß eine solche Politik doch als Selbstbestätigung des Experteneinsatzes für die strategische Gruppe der Experten attraktiv erscheinen. Der Politologe James Scott hat diese Art der Strategiebildung als ein "hidden transcript" bezeichnet, nach dem soziale und politische Prozesse ablaufen und erklärbar sind.

ZOPP, PRA und LSGA: Strategische-Gruppen-Theorie als Theorie der Praxis

Niederländische und französische Forscher haben die Theorie der strategischen Gruppen aufgegriffen und auf den lokalen Kontext der Projektdurchführung angewandt, wobei sie strategische Gruppen auf Dorf- oder Provinzebene als "agents de développement et courtiers" gekennzeichnet haben⁶⁾. Gerade im unmittelbaren Projektumfeld sind normalerweise Gruppen angesiedelt, die sich offiziell oder aus eigenem Antrieb in die Projektplanung und -durchführung einmischen. Erfolg oder Mißerfolg eines Projektes hängen oft davon ab, ob es gelingt, widerstrebende Interessen der unmittelbar und mittelbar Beteiligten zu erkennen und auszugleichen⁷⁾. Die häufig angewandte Zielorientierte Projektplanung (ZOPP) fragt daher bewußt nach einer Beteiligtenanalyse. Eine lokale strategische Gruppenanalyse (LSGA) geht noch über das im ZOPP angewandte Verfahren hinaus und bietet eine Methode an, die eine Erfassung und Beurteilung des Machtumfeldes eines Entwicklungsvorhabens ermöglicht. Eine Einbindung der LSGA in ein Verfahren des PRA (Participatory Rapid Appraisal) erscheint uns ebenfalls sinnvoll und möglich. Damit wird die Strategische-Gruppen-Theorie zunehmend zu einer Theorie der Praxis, mit der das Projektumfeld auf nationaler und lokaler Ebene analysiert werden kann. Die

Methode der Strategische-Gruppen-Analyse lässt sich ebenfalls in schon bekannte Evaluierungstechniken einbauen, um diese um eine entwicklungssoziologische Analyse von Macht, Konkurrenz und Widerstand zu erweitern. Der ursprünglich schon als Theorie mittlerer Reichweite angelegte Strategische-Gruppen-Ansatz lässt sich – besser als die sogenannten großen Theorien – für die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit nutzen. Vermutlich hat damit die Strategische-Gruppen-Theorie entsprechend größere Überlebenschancen.

-
- 1) Hans-Dieter Evers, Tilman Schiel: Strategische Gruppen. Vergleichende Studien zu Staat, Bürokratie und Klassenbildung in der Dritten Welt. Berlin, Dietrich Reimer 1988, S.13
 - 2) Zur Entwicklung der Bürokratie als strategische Gruppe
siehe Hans-Dieter Evers: Strategische Gruppen. Über den Umgang mit Machteliten und ihren Plänen, in: E+Z 1988:3, 8-9
 - 3) Solvay Gerke: Symbolic Consumption and the Indonesian Middle Class, in: Hans Antloev (ed.): The Middle Class in Indonesia and Malaysia. London, Curzon 1996
 - 4) Gunter Schubert, R. Tetzlaff, W. Vennewald (Hg.): Demokratie und konfliktfähige Gruppen in Entwicklungsländern. Münster, Lit 1993
 - 5) Pierre Bourdieu: Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt, Suhrkamp 1982
 - 6) Jean-Pierre Olivier de Sardan: Arènes et groupes stratégiques, Kap. 10, in: Anthropologie et développement. Paris und Marseille, APAD/Khartala 1996
 - 7) Thomas Bierschenk: Entwicklungshilfeprojekte als Verhandlungsfelder strategischer Gruppen, in: Journal für Entwicklungspolitik 8,1: 3-28, 1992

Dr. Hans-Dieter Evers ist Professor für Entwicklungsplanung und Leiter des Forschungsschwerpunkts Entwicklungssoziologie der Universität Bielefeld, wo er auch das Graduiertenkolleg "Markt, Staat, Ethnizität" betreut.