

Corinna R. Unger

Rourkela, ein ›Stahlwerk im Dschungel‹

Industrialisierung, Modernisierung und Entwicklungshilfe im Kontext von Dekolonisation und Kaltem Krieg (1950–1970)*

Die Länder der Dritten Welt wurden nach dem Zweiten Weltkrieg zu einflussreichen neuen Spielern in der internationalen Arena und prägten die Weltpolitik unerwartet intensiv – unerwartet deshalb, weil die ehemals peripheren Regionen erst mit der Dekolonisation und dem Erlangen der Unabhängigkeit als eigenständige Akteure wahrgenommen wurden. Ihre neue Prominenz verdankten die asiatischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten nicht zuletzt dem Kalten Krieg, denn als ›blockfreie‹ Nationen zwischen Ost und West unterliefen sie die ideologischen und strategischen Grundannahmen des Systemkonflikts und forderten seine dichotome Anlage heraus. Umso mehr bemühten sich Vertreter beider Blöcke darum, die ungebundenen Staaten auf ihre Seite zu ziehen oder sie wenigstens davon abzuhalten, dem gegnerischen Lager beizutreten. Dazu bedurfte es einiger Anreize, und der größte Anreiz für die von vielfältigen ökonomischen, politischen und sozialen Problemen geplagten neuen Nationen war das Versprechen, ihnen zu helfen, innerhalb kurzer Zeit wohlhabend und modern zu werden. So schlug sich der Systemwettbewerb zwischen West und Ost auch und besonders auf die Dritte Welt nieder: Beide Seiten versuchten, die sogenannten Entwicklungsländer davon zu überzeugen, dass das eigene, kapitalistische bzw. sozialistische Modernisierungsparadigma dem konkurrierenden Modell überlegen sei.¹

Der westliche Modernisierungsansatz, der in den Fünfzigerjahren von Walt W. Rostow und anderen amerikanischen Sozialwissenschaftlern theoretisch untermauert wurde, besagte, dass jene Länder, die sich unterhalb eines bestimmten Entwicklungsniveaus befanden, mit finanzieller und technischer Hilfe des Westens über jene Schwelle gehoben werden müssten, die sie von den bereits modernen Staaten trennte. Von dort aus würden sie sich, wenn sie erst einmal die Phase des ›self-sustained growth‹ erreicht hätten, zu demokratisch-marktwirtschaftlichen Nationalstaaten weiterentwickeln.² Mit dieser optimistischen Vision war die Annahme verbunden, dass die Dramatik des sozialen und wirtschaftlichen Umbruchs, die viele agrarische Gesellschaften erlebten, die sich zu industrialisieren und urbanisieren begannen, mit Hilfe ausländischer Investitionen und technolo-

* Ich danke den TeilnehmerInnen des Workshops »Dekolonisation: Prozesse und Verflechtungen«, der im Februar 2007 in Bonn stattfand, für hilfreiche Kommentare und Anregungen. Kim Ch. Priemel war so freundlich, seine Kenntnisse über Stahlwerke mit mir zu teilen und einen Entwurf dieses Artikels zu lesen; ihm und den Redaktionsmitgliedern des Archivs für Sozialgeschichte herzlichen Dank für ihre Mühe und ihre wertvollen Hinweise.

1 Vgl. *Odd Arne Westad*, *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*, New York 2005, S. 4 f.; *Roger E. Kanet*, Die sowjetische Unterstützung nationaler Befreiungskriege, in: *Mittelweg* 36, 2005, H. 1, S. 22–42. Aus zeitgenössischer Perspektive vgl. u. a. *Alec Nove*, *The Soviet Model and Under-Developed Countries*, in: *International Affairs* 37, 1961, H. 1, S. 29–38. Mit Blick auf Südasien vgl. *Marcel Bearth*, *Weizen, Waffen und Kredite für den Indischen Subkontinent. Die amerikanische Südasienpolitik unter Präsident Johnson im Dilemma zwischen Indien und Pakistan, 1963–1969*, Stuttgart 1990, S. 6–28. Begriffe wie ›Entwicklungsländer‹, ›Dritte Welt‹ usw. werden, obwohl sie dem zeitgenössischen Kontext entstammen und entsprechend politisch und ideologisch konnotiert sind, im Folgenden aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht gesondert gekennzeichnet.

2 Vgl. dazu auch den Beitrag von *Sönke Kunkel* in diesem Band.

gischer Unterstützung gelindert werden müsse. Nur so lasse sich die Unzufriedenheit der betroffenen Bevölkerungen über die schlechten Lebensbedingungen und die ungerechte Besitzverteilung befrieden und verhindern, dass sie – von Moskau angestachelt – sozialistische Revolten initiierten. Hinter diesem Denken stand die Domino-Theorie, der zufolge eine komplette Region an den Ostblock fallen werde, wenn auch nur eines der betreffenden Länder kommunistisch würde. Dieser Gefahr begegnete die Modernisierungstheorie mit dem Versprechen, den westlich-demokratischen Einflussbereich mit friedlichen, konstruktiven Mitteln zu sichern, wenn nicht gar zu erweitern.³

Dem westlich-amerikanischen Modernisierungskonzept zugrunde lagen die Dichotomie von Tradition und Moderne, der Glaube an einen linearen Geschichtsverlauf sowie die Überzeugung, dass die westlichen Industrienationen den traditionellen Gesellschaften kulturell und politisch überlegen seien.⁴ Diese Annahme fußte auf der Gleichsetzung ›des Westens‹ mit ›der Moderne‹. Daraus wiederum ergab sich eine Einteilung der Welt in unterschiedlich weit entwickelte politische, ideologische und kulturelle Lager; hier hatte das Konstrukt der Dritten Welt eine seiner Wurzeln.⁵

Im Kontext der Dekolonisation und des Kalten Krieges wurde es zum überragenden Ziel des Westens, zu verhindern, dass in der Dritten Welt ein Machtvakuum entstand, das der Osten zu seinen Gunsten nutzen könnte. Insofern stellte die postkoloniale Modernisierungspolitik der Westmächte eine Form von Ordnungspolitik dar. Ordnungspolitik verstehe ich hier als Komplex jener entwicklungspolitischen Maßnahmen, deren Ziel es war, den Dritte-Welt-Ländern spezifische sozioökonomische Gesellschaftssysteme zu vermitteln, die Etablierung planwirtschaftlicher Systeme zu verhindern, die Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft einzubinden, um von ihren Ressourcen und Märkten zu profitieren und den eigenen Hegemonialanspruch durchzusetzen.

Wollte der Westen seine Ziele realisieren, musste er den Ländern der Dritten Welt helfen, ihre angenommenen oder realen Entwicklungsrückstände aufzuholen, und dazu seine

3 Vgl. *Walt W. Rostow*, *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*, Cambridge/MA 1960. Vgl. dazu *Mark H. Haefele*, *Walt Rostow's Stages of Economic Growth. Ideas and Actions*, in: *David C. Engerman* u. a. (Hrsg.), *Staging Growth. Modernization, Development, and the Global Cold War*, Amherst 2003, S. 81–103. Vgl. auch *Westad*, S. 32–38; *Nick Cullather*, *Modernization Theory*, in: *Michael J. Hogan/Thomas G. Paterson* (Hrsg.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, 2. Aufl., New York 2004, S. 212–220; *Bearth*, S. 148 f. Zur Dominotheorie vgl. *Westad*, S. 119; *Frank Ninkovich*, *Modernity and Power. A History of the Domino Theory in the Twentieth Century*, Chicago 1994. Vgl. auch *Marc Frey*, *Indoktrination, Entwicklungspolitik und »State Building«*. Die Vereinigten Staaten in Südostasien 1945–1961, in: *Boris Barth/Jürgen Osterhammel* (Hrsg.), *Zivilisierungsmissionen. Imperiale Weltverbesserung seit dem 18. Jahrhundert*, Konstanz 2005, S. 335–362. Ich spreche vereinfachend von ›der Modernisierungstheorie, obwohl eine Vielzahl modernisierungstheoretischer Konzepte existierte.

4 Vgl. *Michael E. Latham*, *Modernization*, in: *Theodore M. Porter/Dorothy Ross* (Hrsg.), *The Modern Social Sciences*, Cambridge 2003, S. 721–734, hier: S. 723.

5 Zum Konstrukt des Westens vgl. *Michael Hochgeschwender*, *Was ist der Westen? Zur Ideengeschichte eines politischen Konstrukts*, in: *Historisch-Politische Mitteilungen* 11, 2004, S. 1–30. Zur Unterteilung der Welt in drei Lager vgl. *Carl E. Pletsch*, *The Three Worlds, or the Division of Social Scientific Labor, circa 1950–1975*, in: *Comparative Studies in Society and History* 23, 1981, H. 4, S. 568–578. Zur Temporalisierung des Raumes vgl. *Sebastian Conrad*, *Auf der Suche nach der verlorenen Nation. Geschichtsschreibung in Westdeutschland und Japan, 1945–1960*, Göttingen 1999, S. 308 ff.; *James Ferguson*, *Decomposing Modernity. History and Hierarchy after Development*, in: *Ania Loomba* u. a. (Hrsg.), *Postcolonial Studies and Beyond*, Durham etc. 2005, S. 166–181, hier: S. 167 f. Zur analytischen und politischen Problematik des Umgangs mit den Konzepten ›Moderne‹, ›Modernität‹ und ›Modernisierung‹ vgl. *Frederick Cooper*, *Modernity*, in: *ders.*, *Colonialism in Question. Theory, Knowledge, History*, Berkeley etc. 2005, S. 113–149.

technische und finanzielle Hilfe ausweiten; dass davon auch die Geberländer profitieren würden, war unbestritten. Entsprechend gewann die internationale Entwicklungspolitik in den Fünfzigerjahren kontinuierlich an Bedeutung. Das galt auch für die westdeutsche Entwicklungshilfe. Zwar hatte die Bundesregierung bereits seit 1952 entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt, doch sie begann erst in der zweiten Hälfte der Fünfzigerjahre, ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten zu systematisieren. Die Gründung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) 1961 unter Walter Scheel stellte den Versuch dar, die bis dahin zerstreuten Kompetenzen zu konzentrieren und der westdeutschen Entwicklungshilfe – auch gegenüber den westlichen Verbündeten – mehr Gewicht zu verleihen. Allerdings blieben die Kompetenzen des BMZ anfangs begrenzt, da das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium (BMW) ihren Anspruch auf die Gestaltung der Entwicklungshilfe nicht so schnell aufzugeben bereit waren und privatwirtschaftliche, strategische und prestigepolitische Interessen die westdeutsche Entwicklungspolitik in weitem Umfang mitbestimmten.⁶

Kaum ein Unternehmen lässt das Zusammenspiel bzw. die Gegensätze der an der Entwicklungspolitik beteiligten Interessen so sichtbar werden wie das mit westdeutschen Mitteln finanzierte Stahlwerk Rourkela in Indien. Rourkela galt als Aushängeschild der westdeutschen Exportwirtschaft und als Renommierprojekt der vom sogenannten Wirtschaftswunder erfassten Bundesrepublik. Gleichzeitig bot das Stahlwerk der Bundesregierung die Gelegenheit, sich in der internationalen Arena zu profilieren, indem sie die Gewährung von Bundesbürgschaften und Krediten, die Ausbildung indischer Arbeitskräfte und den Bau von Modellsiedlungen als Teil einer philanthropischen Entwicklungshilfe präsentierte. Auf diese Weise wollte sie vor allem ihren Alleinvertretungsanspruch gegenüber der DDR festigen. Doch die modernisierungspolitische Zuversicht, mit der viele der beteiligten Bürokraten und Experten Rourkela begegneten, geriet bald mit den Realitäten postkolonialer Entwicklungspolitik unter den Bedingungen des Kalten Krieges in Konflikt. In Reaktion auf die vielfältigen Probleme, die sich in und aus Rourkela ergaben, setzte Mitte der Sechzigerjahre ein Wandel in der westdeutschen Entwicklungspolitik ein, in dessen Zuge sich die Kompetenzen der beteiligten Instanzen zugunsten des BMZ verschoben.

Neben dem Einblick, den Rourkela in die Modernisierungs- und Entwicklungsstrategien der Bundesrepublik für Indien gewährt, bietet das Stahlwerksprojekt auch einen Zugang zu den Ansätzen, die in Indien selbst formuliert wurden – teils in Übereinstimmung mit den westlichen Konzepten, teils in Konkurrenz zu ihnen – und im Laufe der Fünfziger- und Sechzigerjahre mehrere Neuausrichtungen erlebten. Sie zeugen von der Komplexität des Dekolonisationsprozesses bzw. der postkolonialen Orientierungsversuche der Entwicklungsländer, die von den häufig ganz unterschiedlichen Interessen, Zielen und Methoden der beteiligten Parteien (indigene Eliten, Parteien und Behörden, ausländische Politiker und Experten, internationale Organisationen) geprägt waren und daher nur selten konsensual oder gar linear verliefen.⁷

6 Vgl. *Manfred Glagow/Wilfried Gotsch/Andreas Stucke* (Hrsg.), *Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ). Entstehungszusammenhang, Personalpolitik, Steuerungsfähigkeit*, Pfaffenweiler 1989; *Bastian Hein*, *Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959–1974*, München 2005, Kapitel 1.

7 Vgl. *Frederick Cooper/Randall Packard*, Introduction, in: *dies.* (Hrsg.), *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley 1997, S. 1–41, hier: S. 4. Mit Bezug auf Indien vgl. *Akhil Gupta*, *Agrarian Populism in the Development of a Modern Nation (India)*, in: ebd., S. 320–344, hier: S. 340.

I. INDIEN ALS AUSTRAGUNGSORT DES OST-WEST-KONFLIKTS

Indien, das 1947 nach Jahrhunderten britischer Herrschaft seine Unabhängigkeit erlangt hatte, erhielt seit den frühen Fünfzigerjahren große Aufmerksamkeit aus der Bundesrepublik. Zum einen hoffte die exportorientierte westdeutsche Wirtschaft angesichts des rasanten indischen Bevölkerungswachstums auf neue Absatzmärkte:

»Indien ist das letzte große Gebiet – wenn wir im Zusammenhang von Afrika wegen dortiger ganz anderer Voraussetzungen absehen wollen –, das der Erschließung noch hart und zu ihr berufen ist. Für unsere Wirtschaft würde es sich voraussichtlich verderblich auswirken, wenn sie sich nicht bei der Befreiung Indiens von der alten Kolonialwirtschaft mit Klugheit und auch Großzügigkeit aus Selbstinteresse an den Aufgaben beteiligt, die in Indien gestellt sind«.

so die westdeutsche Botschaft in New Delhi 1953.⁸

Zum anderen besaß Indien große geopolitische Bedeutung, denn aus Sicht des Westens diente das Land als »Puffer« gegenüber dem kommunistischen China. Deshalb wollte die westliche Allianz verhindern, dass die Sowjetunion ihren Einfluss vergrößerte und Indien eines Tages an den Kommunismus fiel. Indien selbst verhielt sich unter seinem Ministerpräsidenten Jawarhalal Nehru neutral. Nehru führte nicht nur Indien, sondern auch die Solidaritätsbewegung der blockfreien Nationen an. Dessen Mitglieder, die ehemaligen Kolonien, versuchten, sich der Freund-Feind-Logik des Kalten Krieges zu entziehen, um neuerliche strategische Abhängigkeiten zu vermeiden und ihre eigenen Entwicklungsinteressen zu realisieren. Die Konferenz von Bandung 1955 war der sichtbarste Ausdruck dieses Bemühens, die neu gewonnene Handlungs- und Entscheidungsfreiheit gegenüber den als »neokolonial« kritisierten Industrienationen zu verstetigen, das in die Etablierung des sogenannten *nonaligned movement* mündete.⁹

Nehrus Ziel für Indien war es, das Land möglichst schnell zu modernisieren – und das hieß in erster Linie Industrialisierung. Um den Aufbau der Schwerindustrie voranzutreiben, bediente er sich vor allem planwirtschaftlicher Methoden, ohne dabei auf die Privatwirtschaft zu verzichten. Er plädierte für einen »demokratisch geplanten Kollektivismus«, innerhalb dessen das Privateigentum zwar erhalten bliebe, die Grundindustrien aber verstaatlicht würden.¹⁰ Indiens modernisierungspolitischer Pragmatismus verhalf dem Land zu Hilfsangeboten von Ost und West gleichermaßen. Dazu gehörte auch der Bau von Stahlwerken – der Inbegriff der Moderne –, da die Steigerung der Eisen- und Stahlproduktion in Indiens Zweitem Fünfjahresplan (1956–1961) an erster Stelle stand (anders als der erste Plan, der sich auf die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität kon-

8 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland (BRD), Bericht Nr. 352/53 betr. Deutschland und die Wirtschaftsentwicklung Indiens (Abschrift), 27.4.1953, Bundesarchiv Koblenz (BAK), B 102/6403, Heft 1. Vgl. auch *Amit Das Gupta*, *Handel, Hilfe, Hallstein-Doktrin. Die bundesdeutsche Südasiapolitik unter Adenauer und Erhard 1949 bis 1966*, Husum 2004, S. 81.

9 Vgl. *Raymond F. Betts*, *Decolonization*, New York 1998, S. 43 f.; *Westad*, S. 99–107; *Dietmar Rothermund*, *Delhi*, 15. August 1947. Das Ende kolonialer Herrschaft, München 1999, S. 187–210; *Walther L. Bernecker*, *Port Harcourt*, 10. November 1995. Aufbruch und Elend in der Dritten Welt, München 1997, S. 190–200.

10 Vgl. *Jawaharlal Nehru*, *The Importance of the National Idea. Changes Necessary in India*, abgedruckt in: *Prasenjit Duara* (Hrsg.), *Decolonization. Perspectives from Now and Then*, London, New York 2004, S. 32–41, hier: S. 39. Vgl. auch *Günther Lanier*, *Die Entwicklungspolitik Indiens von 1947 bis 1967. Die Zeit der Illusionen*, Frankfurt/Main etc. 1991, S. 80–96; *Klaus Röh*, *Rourkela als Testfall für die Errichtung von Industrieprojekten in Entwicklungsländern*, Hamburg 1967, S. 49 f.; *David K. Fieldhouse*, *The West and the Third World. Trade, Colonialism, Dependence and Development*, Oxford 1999, S. 301 f.; *David C. Engerman*, *West Meets East. The Center for International Studies and Indian Economic Development*, in: *ders.*, S. 199–223, hier: S. 203–209; *Das Gupta*, S. 37–46.

zentriert hatte).¹¹ Zwei Stahlwerksprojekte zeugen auf plastische Weise von der modernisierungspolitischen Konkurrenz, die sich um Indien entspann: Die Sowjetunion finanzierte die Errichtung eines Hochofens in Bhilai im Bundesstaat Orissa¹², und unweit von Bhilai entstand mit westdeutscher Hilfe das Stahlwerk Rourkela.

II. ROURKELA: ZWISCHEN INDUSTRIALISIERUNG UND WESTORIENTIERUNG

Ursprünglich hatte Japan ein Stahlwerk in Rourkela bauen sollen, doch dieses Vorhaben scheiterte an innerindischen und japanisch-indischen Konflikten. Daraufhin fragte die indische Regierung 1952 bei der Firma Krupp an, ob sie sich an der Ausbeutung der indischen Rohstoffe und an der Erhöhung der Stahlproduktion beteiligen wolle – ein Angebot, das Krupp mit Rückendeckung des BMWi sogleich annahm. Zusammen mit der Firma DEMAG und der Gutehoffnungshütte gründete der Stahlkonzern ein Konsortium, um das benötigte Kapital für den Bau des Werkes mit einer Jahresleistung von 500.000 Tonnen Rohstahl aufzubringen.¹³ Die Finanzierung des Unternehmens, dessen Kosten auf \$ 150 Mio. geschätzt wurden, gestaltete sich kompliziert. Indien gründete eine Aktiengesellschaft, die mit einem Stammkapital in Höhe von \$ 110 Mio. ausgestattet werden sollte; die restlichen \$ 40 Mio. sollten durch eine Weltbankleihe finanziert werden (die Weltbank entschied sich jedoch gegen eine solche Beteiligung). Der indischen Regierung zufolge sollten die westdeutschen Firmen einen möglichst großen Teil der technischen Einrichtung liefern, die indische Aktiengesellschaft beraten und dafür ein Honorar in Höhe von \$ 4,6 Mio. erhalten. Außerdem sollte sich das Konsortium an der AG beteiligen, indem ein Teil des Preises der westdeutschen Lieferungen in Kapital umgewandelt werden sollte – dies allerdings höchstens in Höhe von \$ 20 Mio. über einen Zeitraum von neun Jahren. Nach Ablauf dieser Zeit sollte Indien die Beteiligung der beiden Firmen zurückkaufen, sofern sie dies verlangten. Krupp und DEMAG gaben ihre Anteile noch im Jahr der Vertragsunterzeichnung zurück, so dass sie kein Stimmrecht an Rourkela besaßen; sie beschränkten sich also darauf, das Material zu liefern und die indische Seite zu beraten. Um die Bedingungen für die westdeutschen Firmen zu erleichtern, beantragte das BMWi, ihnen eine Liquiditätsgarantie in Höhe von DM 50 Mio. zu gewähren. Letztlich bewilligte das Bundesministerium für den Marshallplan die benötigte Summe aus Mitteln des »European Recovery Program« – ein ungewöhnlicher Schritt, der von der Bedeutung zeugt, die man Rourkela beimaß.¹⁴

Das entscheidende Motiv für das Interesse der Bundesregierung an dem Projekt war dessen angenommenes strategisches Potenzial. Westdeutsche Beobachter waren überzeugt, dass Indien weder politisch noch wirtschaftlich bestehen können, wenn es sich nicht modernisiere. Vorrangig sei deshalb Indiens rasche Industrialisierung. Sie werde es den Indern erlauben, sich aus den fortwirkenden kolonialen Zusammenhängen zu lösen und neuen, wirtschaftlichen Abhängigkeiten zu entgehen.¹⁵ Folglich müsse der

11 Zu den beiden Plänen vgl. *Röh*, S. 43, Tabelle 4; *Lanier*, S. 65 ff. und S. 107–132.

12 Vgl. dazu den Beitrag von *Andreas Hilger* in diesem Band.

13 Vgl. die Unterlagen in BAK, B 102/6403; *Röh*, S. 80–83. Die Gutehoffnungshütte zog sich aus nicht weiter bekannten Gründen kurz vor Vertragsabschluss aus dem Geschäft zurück. Eine detaillierte Rekonstruktion des Rourkela-Geschäfts findet sich bei *Röh*. Allerdings reproduziert die wirtschaftswissenschaftliche Studie weitgehend unkritisch die Perspektive der westdeutschen Beteiligten, auf deren Aussagen sie sich stützt.

14 Vgl. Kabinettsvorlage betr. Finanzierung der Beteiligung an einem Hüttenwerksprojekt der indischen Zentralregierung (Abschrift), Oktober 1953, BAK, B 102/6403, Heft 2. Vgl. auch *Das Gupta*, S. 82; *Röh*, S. 102–106 und S. 352.

15 Vgl. Botschaft der BRD New Delhi, Bericht Nr. 352/53 betr. Deutschland und die Wirtschaftsentwicklung Indiens (Abschrift), 24.4.1953, BAK, B 102/6403, Heft 1. Vgl. auch *Das Gupta*, S. 52.

indische Staat Beschäftigungsmöglichkeiten für die Landbevölkerung schaffen und sie »mit der Technik und den Erfordernissen einer modernen Ökonomie vertraut« machen.¹⁶ In der mit der Industrialisierung verbundenen Phase der Neuorientierung könne die Bundesrepublik mit materieller und technischer Hilfe dazu beitragen, dass sich Indien nicht nach Osten, sondern nach Westen ausrichtete, so das Argument.¹⁷

Es wäre allerdings unzutreffend, anzunehmen, dass in Westdeutschland Übereinstimmung über die angemessene Entwicklungsstrategie für die Dritte Welt herrschte. Vertreter der ordoliberalen Schule übten heftige Kritik an der (liberalen) Modernisierungstheorie, dem staatlichen Interventionismus und den zentral geplanten Großprojekten. »Der Aberglaube, dass es nur auf Kapital, Energie und große Pläne ankomme, der Wahn, dass technisch-organisatorische Riesendimensionen unter allen Umständen das Beste seien und die bäuerlichen Kleinbetriebe der Eingeborenen verächtlich beiseite geschoben werden könnten [...]« bedingten Wilhelm Röpke zufolge das Scheitern vieler Entwicklungsprojekte.¹⁸ Aus Sicht (konservativer) Ordoliberaler wie Röpke musste es stattdessen darum gehen, die kleinbäuerliche Landwirtschaft in der Dritten Welt zu fördern und dabei auf die staatlich gezähmten Kräfte des Marktes sowie auf individuelles Engagement zu vertrauen. Doch diese Forderung traf in den Bundeswirtschafts- und Außenministerien auf nur begrenzten Zuspruch. Aus Sicht des BMWi durfte die Gelegenheit, westdeutschen Firmen zu ausländischen Großaufträgen zu verhelfen, nicht aus dogmatischen Gründen verpasst werden, und für die meisten Mitarbeiter im Auswärtigen Amt spielten sozialphilosophische Erwägungen über die angemessene Gesellschaftsordnung eine geringere Rolle als die Bewältigung der akuten internationalen Herausforderungen. Entsprechend bestimmte das Ziel der raschen Industrialisierung die westdeutsche Indienpolitik der Fünfzigerjahre.

Allerdings ließ sich ein agrarisch geprägtes Land wie Indien nicht von einem auf den anderen Tag industrialisieren. Dem BMWi zufolge musste zuerst das Kleingewerbe modernisiert werden, um jene Arbeitskräfte hervorzubringen, die gebraucht wurden, um den Ausbau der mittleren und Großindustrie zu bewältigen. Erst, wenn das Kleingewerbe ausreichend entwickelt sei, könne der Industrialisierungsprozess einsetzen und seinen »natürlichen« Gang in Richtung Moderne nehmen, lautete die Annahme.¹⁹ Auch aus diesem Grund finanzierte die Bundesrepublik seit Mitte der Fünfzigerjahre Ausbildungs- und Handwerksprojekte in Indien; zwischen 1956 und 1960 beliefen sich die Mittel für bilaterale Projekte auf fast DM 38 Mio.²⁰

16 Bundesministerium für Wirtschaft (BMW), V C 1 c, Vermerk betr. Ökonomische Gesichtspunkte der Cottage and Small-Scale Industries in den ECAFE-Ländern, 20.12.1955, BAK, B 102/55858.

17 Vgl. Botschaft der BRD New Delhi, Bericht Nr. 352/53 betr. Deutschland und die Wirtschaftsentwicklung Indiens (Abschrift), 24.4.1953, BAK, B 102/6403, Heft 1.

18 *Wilhelm Röpke*, Die unterentwickelten Länder als wirtschaftliches, soziales und gesellschaftliches Problem, in: *Albert Hunold* (Hrsg.), *Entwicklungsländer. Wahn und Wirklichkeit*, Erlenschbach-Zürich 1961, S. 11–82, hier: S. 31. Zu Röpke vgl. *Dirk van Laak*, *Imperiale Infrastruktur. Deutsche Planungen für eine Erschließung Afrikas 1880 bis 1960*, Paderborn 2004, S. 381 f. Vgl. auch *Quinn Slobodian*, *Against Modernization Theory. Ordoliberal Utopia and the Third World in the 1950s*. Unveröffentlichtes Manuskript. Ich danke Quinn Slobodian, der so freundlich war, mir seinen Aufsatz zur Verfügung zu stellen.

19 Vgl. BMWi, V C 1 – 53399/56 an das Auswärtige Amt (AA) betr. Bericht der Sachverständigen für Small Scale Industries Indien, 26.5.1956, BAK, B 102/55858.

20 Vgl. Protokoll der Sitzung des Interministeriellen Referentenausschusses, 6.5.1959 (Auszug), Politisches Archiv (PA), B 61–411/257; AA, Referat 407, Ergebniskurzbericht über die Sondersitzung der IRA für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern am 17.5.1961 über bilaterale Förderungsmaßnahmen für Indien, vertraulich, Mai 1961, PA, B 61–411/258.

Insofern kam das westdeutsche Stahlwerksprojekt eigentlich zu früh, denn Ende der Fünfzigerjahre waren die für die Industrialisierung erforderlichen Kapazitäten noch gar nicht in ausreichendem Maße vorhanden.²¹ Doch das indische Ziel, möglichst rasch die Schwerindustrie auszubauen, und das Anliegen der westdeutschen Exportindustrie, »der deutschen Wirtschaft [...] den indischen Markt zu öffnen«, überwogen derlei Einwände.²² Darüber hinaus unterstützte die BRD die Bemühungen des Stahlkonsortiums vor allem deshalb, weil sie sich von der Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen mit Indien eine Verbesserung der diplomatischen Beziehungen erhoffte, die für die Durchsetzung ihres deutschlandpolitischen Alleinvertretungsanspruchs gegenüber der DDR entscheidend waren. Außenminister Schröders Definition der westdeutschen Interessen gegenüber Indien von 1965 lässt sich auch auf die Indienpolitik der Fünfzigerjahre anwenden: Ziel der Bundesrepublik müsse es sein, »a) den indischen Subkontinent vor dem Abgleiten in den kommunistischen Machtbereich zu bewahren, b) unseren Alleinvertretungsanspruch zu sichern und c) an der wirtschaftlichen Entwicklung und Erschließung Indiens teilzunehmen.«²³

Mit Rückendeckung des Auswärtigen Amtes und des BMWi unterzeichnete das Rourkela-Konsortium 1956 einen Vertrag mit der indischen Regierung über den Bau eines Stahlwerks, das – abgesichert durch Hermes-Bürgschaften (d. h. Ausfuhrleistungsgarantien der Bundesregierung), aber ansonsten privat finanziert – eine Million Tonnen Rohstahl pro Jahr, also das Doppelte der ursprünglich vorgesehenen Menge, erzeugen sollte.²⁴ Auf indischer Seite zeichnete die Hindustan Steel Private Ltd. (HSL) verantwortlich. Mindestens 3.000 westdeutsche Firmen beteiligten sich als Zulieferer an der Konstruktion des Hochofens sowie am Bau einer angegliederten Modellsiedlung für 100.000 Werksangehörige und ihre Familien. Um Platz für die benötigten Anlagen und Siedlungen zu schaffen, wurden mehr als 30 Dörfer eingeebnet und ihre 13.000 Bewohner zwangsweise umgesiedelt. Im Zuge der Erweiterung Rourkela mussten in den folgenden Jahren noch einmal mehr als 30.000 Menschen ihre Dörfer verlassen. Hatte der Ort Anfang der Dreißigerjahre kaum mehr als 400 Einwohner gehabt, entstand mit dem Stahlwerk und den angegliederten Industrien innerhalb von drei Jahrzehnten eine Millionenstadt; 1991 hatte die Einwohnerzahl fast vier Mio. erreicht.²⁵

Der Bau des Stahlwerks war von Verzögerungen und Problemen gezeichnet. Die westdeutschen Lieferungen gelangten zwar pünktlich nach Indien, blieben dort aber häufig in den Häfen und auf Bahnstrecken liegen, bevor sie weitertransportiert wurden, oder die Ladungen konnten gar nicht erst gelöscht werden, weil der Hafen von Kalkutta verstopft war. Kamen die Materialien dann schließlich in Rourkela an, waren oft keine oder nicht ausreichend geschulte Arbeitskräfte vorhanden, um sie für den Bau des Stahlwerks einzusetzen.²⁶

21 1947 lag der Anteil der Fabrikarbeiter bei nur zwei Prozent der gesamten indischen Erwerbsbevölkerung. Vgl. *Fieldhouse*, S. 300; *Röh*, S. 37, Tabelle 2.

22 BMWi an den Staatssekretär des Bundeskanzleramts, Kabinettsvorlage betr. Finanzierung der Beteiligung an einem Hüttenwerkprojekt der indischen Zentralregierung (Abschrift), Oktober 1953, BAK, B 102/6403, Heft 2.

23 Zitiert in *Das Gupta*, S. 16. Das Gupta bezeichnet Indien als »Schlüsselndland für die Durchsetzung des Alleinvertretungsanspruchs«. Ebd., S. 13.

24 Diese Marke hatte die indische Stahlproduktion erstmals im Zweiten Weltkrieg erreicht. Vgl. *Michael Mann*, *Geschichte Indiens. Vom 18. bis zum 21. Jahrhundert*, Paderborn etc. 2005, S. 304. Vgl. auch *Röh*, S. 55–76.

25 Vgl. die historische Selbstdarstellung der Stadt, URL: <<http://www.rourkela.com/history.html>> [7.11.2007]; *Röh*, S. 146 f., S. 153 ff., S. 182–185 und S. 249 f. Der gesamte Auftragswert belief sich auf etwa eine Milliarde DM. Vgl. ebd., S. 250.

26 Vgl. Gutehoffnungshütte Sterkrade Aktiengesellschaft, Bericht über die Abwicklung und den Stand der Arbeiten Ende Dezember 1957 an der Hochofenanlage Rourkela, Kennwort »Blast«, 8.1.1958, PA, B 61–411/134. Vgl. auch *Röh*, S. 256–278.

Die Vertreter des Rourkela-Konsortiums betonten, dass all diese Probleme »ausschließlich auf [die] Unzulänglichkeit indischer Einrichtungen und mangelnde Leistungen beteiligter indischer Firmen zurückzuführen seien.«²⁷ Deshalb forderten sie, einen Generalbevollmächtigten des indischen Transportministeriums in Kalkutta einzusetzen und einen Mitarbeiter des Stahlministeriums nach Rourkela abzustellen, der die Arbeit der HSL koordinieren sollte.²⁸ Das Vorhaben, ein eigenes westdeutsches Baubüro zu etablieren, scheiterte am indischen Widerstand, denn Indien – wie viele dekolonisierte Länder mit ihm – wurde nicht müde zu betonen, dass es gar nicht auf ausländische Hilfe angewiesen sei, sondern selbst alle für die Industrialisierung nötigen Kenntnisse und Fähigkeiten besitze. So hieß es in einem indischen Zeitungsartikel aus dem Jahr 1958: »The main trouble at Rourkela appears to be that Krupps-Demag [sic], the German steel octopus, were made both consultants and suppliers of equipment, ignoring Indian talents in the field of consultation.«²⁹ Immerhin gelang es, das Baubüro der HSL durch zehn westdeutsche Fachkräfte zu erweitern, und das indische Unternehmen und die Kreditanstalt für Wiederaufbau einigten sich auf halbjährliche Konsultationen unter Beteiligung des BMWi.³⁰ Die Vorstellung der westdeutschen Firmen, allein als Materiallieferanten tätig zu sein und sich aus allen internen Angelegenheiten Rourkela herauszuhalten, war damit faktisch unterlaufen.

Zu den Organisations- und Konstruktionsproblemen kamen gravierende Schwierigkeiten im sozialen Bereich. Die westdeutschen Ingenieure und Fachkräfte, die nach Rourkela entsandt worden waren, empfanden ihre neuen Lebensumstände als Belastung, denn in der Anfangsphase gab es keine ausreichende Versorgung mit Lebensmitteln, Trinkwasser und Strom. Die Lebenshaltungskosten waren hoch, es fehlte an Transportmöglichkeiten, Nachrichten waren nur schwer zu erhalten, und trotz der Etablierung des sogenannten *German Social Centre* – einer den Westdeutschen vorbehaltenen Freizeitanlage – konnte von einem anspruchsvollen Kultur- und Sozialleben, wie es sich die Organisatoren vorstellten, keine Rede sein.³¹ Vielmehr standen »Tanzmusik und Bier« im Mittelpunkt, und das wenig diskret behandelte »Bedürfnis der frauenlosen Deutschen nach fraulicher Wärme« schockierte viele Inder.³² Unter diesen Bedingungen war etwaigen Hoffnungen, die indische Bevölkerung für die deutsche Kultur zu interessieren und damit die internationale Reputation der Bundesrepublik zu verbessern, kaum Aussicht auf Erfolg beschieden.³³

27 Telegramm des AA an die Botschaft der BRD New Delhi, 24.12.1957, PA, B 61–411/134. Vgl. auch Telegramm des AA an die Botschaft der BRD New Delhi, 6.3.1958, ebd.

28 BMWi an AA, 17.1.1958, PA, B 61–411/134.

29 »German Herrenvolk Refuse to Work With Indian Men«, in: Blitz (Bombay), 26.7.1958, BAK, B 102/58481.

30 AA, III B 7, Geschichtliche Entwicklung des Hüttenwerks Rourkela, ohne Datum (1964), PA, B 61 III B 7/132.

31 »Offensichtlich ist auf der deutschen Seite das Konsumdenken einer satten bürgerlichen Schicht mit einer bereits ausbildungsmäßig bedingten technischen Kopflastigkeit ein wesentliches Hindernis bei der Entwicklung individueller Kulturbedürfnisse, wozu bei einem Großteil noch hinzukommt, dass sich in ihrer Vorstellung das Wort ›Kultur‹ mit dem Geruch eines Museums verbindet.« Gehl an Jüttner, German Social Centre Rourkela e. V., 22.11.1962, PA, B 61 III B 7/15.

32 »Rourkela. Russen auf dem Dach«, in: Spiegel, Nr. 14, 30.3.1960, S. 22–34, S. 32. Ausführlich zu den sozialen Konflikten die Darstellung des zeitweiligen Leiters des *German Social Centre*, Jan Bodo Sperling, Die Rourkela-Deutschen, Stuttgart 1965 (in englischer Übersetzung: *The Human Dimension of Technical Assistance. The German Experience at Rourkela, India*, Ithaca/NY 1969). Vgl. auch Röh, S. 288–293.

33 Zu entsprechenden Bemühungen der Bundesrepublik vgl. die Beiträge in *Johannes Paulmann* (Hrsg.), *Auswärtige Repräsentationen. Deutsche Kulturdiplomatie nach 1945*, Köln etc. 2005.

Erschwerend wirkten die Frustration über den langsamen Fortschritt beim Bau des Hochofens und vielfacher Ärger über die mangelnde handwerkliche, organisatorische und Leistungsfähigkeit, die den Indern unterstellt wurde.³⁴ Ein Berichterstatter merkte im August 1958 vorsichtig an, dass die westdeutschen Firmen »die Schwere der Aufgabe, in einem Lande wie Indien ein Stahlwerk in den Dschungel zu stellen, vielleicht auch nicht stets in ihrer ganzen Größe gleich erkannt« hätten.³⁵ Dass der Bau des benachbarten, mit sowjetischen Mitteln konstruierten Hochofens in Bhilai viel rascher vor sich ging und die Ingenieure und Techniker aus der UdSSR bei den Indern beliebt waren, verdross die Vertreter der Bundesrepublik ungemein.³⁶ Schließlich sei Rourkela »für die deutsche Leistungsfähigkeit in Indien repräsentativ« und besitze im Systemwettbewerb eine hohe symbolische Bedeutung, wie das Auswärtige Amt betonte.³⁷ Das Indien-Konsortium war deshalb um Schadensbegrenzung bemüht und erklärte, dass sich Rourkela und Bhilai nicht vergleichen ließen, »denn ein totalitärer Staat wie Russland kann nach politischen Erwägungen über Menschen und Material verfügen und braucht auf Preise und Kosten keine Rücksicht zu nehmen.«³⁸ Letztlich gelang es den westdeutschen Ingenieuren auch ohne totalitären Zwang, dafür aber angetrieben von persönlichem Ehrgeiz, Rourkela so rasch fertig zu stellen, dass es genau einen Tag vor Bhilai eingeweiht werden konnte.³⁹

Über Rourkela's Bedeutung im Kontext des Kalten Krieges sollte seine Relevanz für die westdeutsche Exportwirtschaft nicht unterschätzt werden. Neben den Konzernen, die das Rourkela-Konsortium bildeten, war das Stahlwerk auch für die Zuliefererindustrie sowie für eine ganze Reihe benachbarter Branchen reizvoll, vor allem für die Chemieindustrie.⁴⁰ Denn aus den bei der Stahlerzeugung entstehenden Schlacken ließ sich u. a. Stickstoff gewinnen, der für die Produktion von Kunstdünger genutzt werden konnte. Da der Zweite und Dritte indische Fünfjahresplan das Ziel enthielten, die Düngemittelproduktion auszubauen, um Indiens Nahrungsmittelsituation zu verbessern, plante die indische Regierung den Bau einer Düngemittelfabrik in Anbindung an Rourkela.⁴¹ Dazu waren wiederum ausländische Investitionen nötig. Entsprechend bemühte sich die Friedrich Uhde GmbH 1958, den Zuschlag für den Auftrag sowie eine Fabrikationsrisiko- und Ausfuhrbürgschaft von der Bundesrepublik zu erhalten. Zwar verstieß dies gegen die Grundsätze der Hermes-Bürgschaften, doch aufgrund der politischen Bedeutung des Projekts setzte sich das Auswärtige Amt dafür ein, eine Ausnahme zu machen und dem Dortmunder Unter-

34 Die Arbeitsfähigkeit der Deutschen sei – selbst unter tropischen Bedingungen – doppelt so hoch wie die der Inder, meinten die in Rourkela tätigen westdeutschen Ingenieure und Handwerker. Vgl. *Röh*, S. 217.

35 Botschaft der BRD New Delhi, Vertrauliche Aufzeichnung: Langsame Fortschritte im Aufbau des Werkes Rourkela (Reisebericht), 6.8.1958, PA, B 61–114/134.

36 Botschaft der BRD New Delhi an das AA, 3.6.1959, PA, B 61–114/134. Vgl. auch »Rourkela. Russen auf dem Dach«, S. 31.

37 AA, Referat 411 an Referat 403, 26.7.1958, PA, B 61–114/134.

38 Indien-Gemeinschaft Krupp-Demag GmbH, Memorandum über die Erstellung des Hüttenwerkes Rourkela/Indien, 4.3.1958, PA, B 61–114/134.

39 Vgl. AA, III B 7, Geschichtliche Entwicklung des Hüttenwerkes Rourkela, ohne Datum (1964), PA, B 61 III B 7/132.

40 U. a. Daimler Benz, die Ruhrstahl AG und die AEG profitierten vom Rourkela-Geschäft. Vgl. *Das Gupta*, Handel, S. 83 f.; AA, III B 7, Geschichtliche Entwicklung des Hüttenwerkes Rourkela, ohne Datum (1964), PA, B 61 III B 7/132. Vgl. auch die Aufstellung der beteiligten Firmen im Schreiben der Indien Gemeinschaft Krupp-Demag GmbH, Zur Information von Herrn Bundeswirtschaftsminister Prof. Dr. Erhard und Herrn Ministerialdirektor Dr. Reinhard betr. Hüttenwerk Rourkela, 22.9.1958, PA, B 61–411/111.

41 Vgl. *Biswajit Dhar*, Technology Indigenization and External Influences. Case of the Fertilizer Industry in India, in: *Social Scientist* 13, 1985, H. 3, S. 32–48, hier: S. 33 f.; *Lanier*, S. 208 und S. 252.

nehmen eine Bürgschaft in Höhe von DM 126 Mio. zu gewähren.⁴² Dahinter stand auch die Erwartung des Außenministeriums, von der indischen Regierung eine Gegenleistung dafür zu erhalten, dass die Bundesrepublik im Februar 1958 die Umschuldung der indischen Verpflichtungen für Rourkela ermöglicht und sich bereit erklärt hatte, an Verhandlungen der Weltbank über Indiens Anleihewünsche teilzunehmen; die Vergabe des Vertrags an eine westdeutsche Firma schien deshalb nur angemessen.⁴³ Allerdings musste sich die Uhde GmbH erst gegen scharfe Konkurrenz behaupten, denn auch französische, italienische, niederländische und amerikanische Firmen boten mit.⁴⁴

Der Vertrag kam zustande, als die Bank of America der Hindustan Steel Ende 1958 einen Kredit in Höhe von DM zehn Mio. gegen eine indische Staatsgarantie zur Anzahlung des Stickstoffprojekts anbot. Damit waren die Voraussetzungen für die Gewährung einer Hermes-Bürgschaft erfüllt, und kurze Zeit später erhielt die Firma Uhde den Auftrag für den Bau der Düngemittelfabrik Rourkela.⁴⁵ So gelang es der Bundesregierung, unter dem Dach der Entwicklungshilfe »deutschen Industriebetrieben auf dem hiesigen [indischen] Markt die Wege zu ebnen« – oder, wie ein Mitarbeiter der bundesdeutschen Botschaft in New Delhi formulierte: »In Abänderung der These ›Der Handel folgt der Flagge‹ könnte es neuerdings heißen ›Der Handel folgt der technischen Hilfe‹.«⁴⁶

Das Stahlwerk als Katalysator der Modernisierung?

Doch der außenwirtschaftspolitische Erfolg war nicht ungetrübt. Kaum hatte Rourkela die Produktion aufgenommen, setzten gravierende Probleme ein: Die Arbeitsunfälle häuften sich und die indischen Arbeiter streikten, weil sie sich ungerecht behandelt und unzureichend bezahlt fühlten. Gewerkschaftsinterne Konflikte, Agitationsbemühungen kommunistischer Gruppen sowie ethnische und religiöse Konflikte innerhalb der Arbeiterschaft verschärften die Situation.⁴⁷ Angesichts dieser Herausforderungen überrascht es nicht, dass das Stahlwerk im ersten Jahrzehnt seiner Existenz seine volle Kapazität kaum erreichte. Gegen ihren Grundsatz, nur kurzfristige Kredite zu gewähren, musste die Bundesregierung 1958 mit einem langfristigen Kredit einspringen, um das Unternehmen zu retten, denn infolge einer Finanzkrise im Vorjahr hatte sich Indiens Zahlungsbilanz rapide verschlechtert. Neben dem wirtschaftlichen Verlust hätte das Scheitern des Rourkela-Projekts die Beziehungen zu Indien beeinträchtigt und sowohl die westdeutsche als auch die westliche Position im Kalten Krieg geschwächt. Dies zu verhindern und die Refinanzierung zu gewährleisten, kostete die Bundesrepublik allein bis 1964 DM 16 Mio.⁴⁸

42 Vgl. AA, Referat 403 an Referat 411, 31.7.1958, PA, B 61–114/134; AA an BMWi, 6.8.1958 (Fernschreiben), ebd.

43 Vgl. AA, Referat 411 an Dr. J. D. Gerstein, Geschäftsführer der Uhde GmbH, 21.3.1958, PA, B 61–114/134; AA, Referat 411 an Referat 403, 26.7.1958, ebd. Zur Umschuldung vgl. *Das Gupta*, S. 160–167; *Röh*, S. 356 ff.

44 Vgl. Telegramm (verschlüsselt) aus New Delhi an das AA (Nr. 114 vom 14. Juli 1958), 14.7.1958, PA, B 61–114/134.

45 BMWi an das AA und das Bundesministerium der Finanzen, 21.11.1958, PA, B 61–411/134.

46 Botschaft der BRD New Delhi an das AA betr. Planung der Zuwendungen aus dem Entwicklungsfonds im Haushaltsjahr 1959/60 für Indien, 25.5.1959, PA, B 61–411/257.

47 Vgl. AA, III B 7, Geschichtliche Entwicklung des Hüttenwerks Rourkela, ohne Datum (1964), PA, B 61 III B 7/132.

48 Vgl. *John White*, West German Aid to Developing Countries, in: *International Affairs* 41, 1965, H. 1, S. 74–88, hier: S. 78. Außerdem wurden Lieferbindungen eingeführt, um die Bundesrepublik und die beteiligten westdeutschen Unternehmen abzusichern; vgl. *Das Gupta*, S. 82 und S. 134 f. 1964 stundete die Bundesregierung der indischen Regierung Schulden in Höhe von mehr als DM 61 Mio. und gewährte einen Kredit über DM 400 Mio. für die Erweiterung des Stahlwerks. Vgl. ebd., S. 312.

Trotz dieser Schwierigkeiten stimmte Bonn 1962/63 der Erweiterung des Stahlwerks zu, um dessen Kapazität auf 1,8 Mio. Tonnen Rohstahl pro Jahr zu erhöhen.⁴⁹ Krupp konnte sein Indien-Exportgeschäft auf diese Weise weiter ausbauen. 1963 stellte das Unternehmen stolz fest, in den vergangenen Jahren »eine Kleinhochofenanlage mit einer Leistung von etwa 100 t/Tag Gießereiroheisen, 90 Lokomotiven, drei Zementfabriken, fünf Stauwehranlagen, eine Transportbandanlage für den Braunkohlen-Tagebau (mit 12 km die längste der Welt), eine Kohleverladeranlage, Krane, Ölmühlen, Kabel- und Ver-seilmaschinen, Blechpackungsmaschinen, Stahlkonstruktionen, Walzeisen« nach Indien geliefert zu haben.⁵⁰

Dieser unternehmerische Erfolg wurde jedoch durch die Schwierigkeiten beeinträchtigt, die Rourkela belasteten. Nachdem die akute Finanzierungs-krise behoben war, mussten die Verantwortlichen einsehen, dass es unrealistisch war, in einer bis dahin kaum »erschlossenen« Urwaldregion ein Stahlwerk zu bauen, das Land zu verlassen und zu erwarten, dass das Werk von einem Tag auf den anderen und ohne weitere Unterstützung hochwertigen Stahl produzierte.⁵¹ Folglich entsandte das Konsortium westdeutsche Ingenieure und Techniker, die den Indern die notwendigen Kenntnisse vermitteln und das Werk zur Auslastung führen sollten; die Kosten teilten sich die Lieferfirmen, die Bundesregierung (jeweils DM vier Mio.) und die HSL (Rs. acht Mio.).⁵² Außerdem stellte die Bundesrepublik Mittel bereit, um 200 indische Ingenieure zu schulen. Großbritannien bildete 250, die UdSSR 686 indische Ingenieure aus; in den USA wurden mit Mitteln der Ford Foundation 836 indische Ingenieure geschult.⁵³ Der Transfer von Wissen, Methoden und Technologien, der hier stattfand, berührt ein Kernproblem der Entwicklungshilfe: Während sich die Entwicklungsländer unter der Kolonialherrschaft auf den Export von *cash crops* hatten konzentrieren müssen, sanken die Preise für diese Waren in dem Maße, wie die Bedeutung technologischer Herstellungsverfahren und Produkte stieg. Um die Entwicklungsländer an diesem weltwirtschaftlichen Wandel teilhaben zu lassen, wäre ein umfangreicher Technologietransfer notwendig gewesen. Doch solche Transferleistungen waren viel aufwendiger als die Gewährung finanzieller Hilfe. Das soll nicht heißen, dass der Technologietransfer allein ausgereicht hätte, um den ehemaligen Kolonien zu wirtschaftlicher Eigenständigkeit und politischer Unabhängigkeit zu verhelfen. Biswajit Dhar argumentiert im Sinne eines »finance technology nexus«, dass die für die wirtschaftliche Entwicklung erforderlichen Technologien und Kenntnisse in Indien vorhanden gewesen seien; allerdings hätten das Ausland und die Weltbank ihre finanzielle Hilfe davon abhängig gemacht, dass Indien diese Ressourcen importierte, da sie die Qualifikation und Fähigkeiten der indischen Fachkräfte skeptisch beurteilten.⁵⁴

Selbst wenn sich die Geber entschieden, ihre Kenntnisse zu teilen und zu vermitteln, stießen sie dabei häufig an Grenzen, die teils strukturell, teils kulturell begründet waren. Im Falle Rourkela kritisierten die westdeutschen Spezialisten, dass zwar einige Inder »fleißig, willig und geschickt« seien, aber der Großteil der Arbeiter durch Untätigkeit die

49 Vgl. AA, III B 7, Geschichtliche Entwicklung des Hüttenwerks Rourkela, ohne Datum (1964), PA, B 61 III B 7/132; *Das Gupta*, S. 134 und S. 256.

50 Krupp. Informationen über den Konzern, seine Geschichte, seine Erzeugnisse, seine Leistungen, hrsg. von der Fried. Krupp AG, Essen 1963, S. 9.

51 So auch die Kritik des Generalkonsulats der BRD Kalkutta an das AA betr. Stahl- und Walzwerk Rourkela, 14.10.1961, PA, B 61–411/270. Vgl. auch *Röh*, S. 124 ff. und S. 170 ff.

52 Vgl. AA, III B 7, Geschichtliche Entwicklung des Hüttenwerks Rourkela, ohne Datum (1964), PA, B 61 III B 7/132.

53 Vgl. *W.F. Rivers*, Program IN STEP. Technical Assistance in a New Form, in: *Far Eastern Survey* 28, 1959, H. 1, S. 12–16, hier: S. 13. Zur Problematik der Ausbildung indischer Techniker in der Bundesrepublik vgl. *Röh*, S. 311–316.

54 Vgl. dazu *Dhar*, S. 33, S. 38, S. 40 und S. 46 f.

Arbeitsmoral verderbe. Noch schlimmer als die mangelhafte Ausbildung sei, dass »der Inder [...] das Leistungsprinzip anscheinend ab[lehnt], er will nur *beschäftigt* sein.« Auch die Hoffnung, dass sich dieser Missstand durch Schulung und Anleitung beheben lasse, wurde enttäuscht: »Ist eine Arbeit fertig, so kümmert sich der Inder nicht mehr darum. [...] Selbst das geduldigste Vormachen und eine gut durchdachte psychologische Hinführung hilft nichts.« Deshalb müssten deutsche Betriebsleiter mit »allen notwendigen Vollmachten zum Eingreifen, Organisieren und Durchsetzen« eingesetzt, die Inder besser mit den Anlagen vertraut gemacht und ihnen die »Scheu vor der Verantwortung« genommen werden.⁵⁵ Aber auch solche Bemühungen waren nur begrenzt effektiv, wie ein westdeutscher Diplomat 1959 feststellte: »Die Änderung des Arbeits-Ethos, das heißt die Erweckung eines Arbeits-Ethos überhaupt, ist [...] eine Frage der Erziehung, deren Ergebnisse erst nach Generationen fühlbar werden könnten.«⁵⁶ Diese Formulierung erinnert auffällig an das koloniale Konzept der »Erziehung zur Arbeit«⁵⁷. Sie weist außerdem darauf hin, dass einige der westdeutschen Beteiligten glaubten oder hofften, die Arbeit im Stahlwerk besitze einen erzieherischen Eigenwert und mache die Arbeiter durch den Umgang mit modernen Maschinen zu modernen Menschen.

Diese Vorstellung war in der sozialwissenschaftlichen Forschung der Sechzigerjahre sehr populär. Sie findet sich u. a. in einer Studie des US-Soziologen Alex Inkeles über individuelle Modernisierungsprozesse in sechs Entwicklungsländern wieder. Inkeles argumentierte, dass die Erfahrung der Fabrikarbeit eine vergleichbare Funktion wie die Schule erfülle, die aus Kindern vernunftorientierte Erwachsene mache.⁵⁸ Ähnlich müsse die traditionell lebende Landbevölkerung die Denk- und Verhaltensweisen des modernen Lebens kennenlernen und einüben. Dazu sei die Fabrikarbeit hervorragend geeignet: Die Erfahrung der definierten Arbeitszeiten, der technisierten, automatisierten Massenproduktion, der Einordnung in ein rationalisiertes Arbeitssystem sowie die Einsicht, wie wichtig Bildung für das individuelle Fortkommen und den sozialen Aufstieg sei, lasse die ehemaligen Bauern und Handwerker modern werden. Gegenüber der universalen Erfahrung der Fabrikarbeit seien die nationalen und kulturellen Differenzen zweitrangig. Zu diesem Schluss kam Inkeles, nachdem er den jeweiligen Grad der individuellen Modernisierung (»Overall Measure of Modernization«) an Kriterien wie der »Offenheit für neue Erfahrungen«, dem »Glauben an die Wirkungskraft der Wissenschaft«, der »Aufgabe der Passivität und des Fatalismus gegenüber den Herausforderungen des Lebens« und der »zunehmenden Unabhängigkeit von traditionellen Autoritäten« gemessen hatte. Daraus folgerte er, dass die Anpassungsfähigkeit der traditionell lebenden Menschen an

55 BMWi, Bericht, ungezeichnet, ohne Datum (circa 1961), BAK, B 102/121996. Hervorhebung im Original.

56 Konsulat der BRD Dacca an das AA betr. Warenaustausch mit Indien, 29.9.1959, PA, B 61–411/204.

57 Vgl. »Erziehung des Negers zur Arbeit« – Ludwig Külz, Blätter und Briefe eines Arztes aus dem tropischen Deutschafrika, 1906«, abgedruckt in: *Horst Gründer* (Hrsg.), »... da und dort ein junges Deutschland gründen«. Rassismus, Kolonien und kolonialer Gedanke vom 16. bis zum 20. Jahrhundert, München 1999, S. 271 f. Vgl. auch *Sebastian Conrad*, »Eingeborenepolitik« in Kolonie und Metropole. »Erziehung zur Arbeit« in Ostafrika und Ostwestfalen, in: *Sebastian Conrad/Jürgen Osterhammel* (Hrsg.), *Das Kaiserreich transnational*, Göttingen 2004, S. 107–128. Zur preußischen Zivilisierungsmission in den östlichen Grenzregionen vgl. *Jeffrey K. Wilson*, Environmental Chauvinism in the Prussian East. Forestry as a civilizing Mission on the Ethnics Frontier, 1871–1914, in: *Central European History* 41, 2008, S. 27–70, hier: S. 60 ff.

58 »The factory evidently is a school for citizenship. It may work less efficiently, or more slowly, than does education, but it is effective in transforming attitudes, values, and behavior so as to make men more participant citizens.« *Alex Inkeles*, Participant Citizenship in Six Developing Countries, in: *The American Political Science Review* 63, 1969, S. 1120–1141, hier: S. 1137.

die Herausforderungen der Modernisierung erstaunlich groß und die psychische Belastung der Modernisierungserfahrung weit weniger dramatisch sei als befürchtet.⁵⁹

Doch die Geschichte Rourkela zeigt, dass eine solche ›Modernisierung durch Erziehung zur Arbeit‹ in der Praxis weit schwieriger war als von Inkeles beschrieben. Die indischen Arbeiter, die für das Stahlwerk rekrutiert worden waren, stammten aus ländlichen Gegenden, die sich »noch fast auf der Stufe der Steinzeit« befanden, wie die westdeutsche Botschaft formulierte. Deshalb fehle ihnen auch das notwendige »innere Verhältnis« zur Arbeit in einem modernen Hüttenwerk.⁶⁰ Dieses Manko ließ sich selbst durch die konkrete Erfahrung der Fabrikarbeit nicht ausgleichen. Anstatt die Beteiligten innerhalb kürzester Zeit in moderne, kapitalistisch funktionierende Menschen zu verwandeln, resultierte sie in sozialen und betrieblichen Konflikten sowie wirtschaftlichen Verlusten.

Neben den technischen und individuellen Herausforderungen hatten arbeitssoziologische Konflikte großen Anteil an Rourkela's Misere: Die indischen Arbeiter, denen rascher Wohlstand versprochen worden war, fühlten sich von der Hindustan Steel ausgenutzt – offenbar zurecht, wie der Berichtstatter einer Bundestagsdelegation 1965 feststellte, als er schrieb: »Das Stahlwerk Rourkela besitzt mehr Macht, als jemals ein Fürst im Zeitalter des Absolutismus besessen hat; denn die [indische] Werksleitung von Rourkela hat die ökonomische und soziale Existenz seines Arbeitnehmers und Mieters völlig in der Hand.«⁶¹ Die Frustration der indischen Arbeiter wurde dadurch verschärft, dass die westdeutschen Angestellten – anders als ihre sowjetischen Kollegen in Bhilai – isoliert in einer luxuriösen Wohnanlage lebten und durch mangelnde Disziplin und Desinteresse an ihren indischen Kollegen auffielen.⁶² Den Vorwurf, das »deutsche Herrenvolk« weigere sich, mit den Indern zusammenzuarbeiten⁶³, griff der *Spiegel* 1960 in einem kritischen Artikel über Rourkela auf, der noch dazu die NS-Karriere des deutschen Werkleiters, Hans Heinrich, minutiös nachzeichnete.⁶⁴ Die kritische Rourkela-Publizistik tat ihre Wirkung. 1961 folgte das Presse- und Informationsamt aus einer Emnid-Studie über die indische Sicht auf die Entwicklungshilfe: »Rourkela hat dem deutschen Ansehen geschadet«. Die West-

59 Vgl. *Alex Inkeles*, Making Men Modern. On the Causes and Consequences of Individual Change in Six Developing Countries, in: *The American Journal of Sociology* 75, 1969, S. 208–225, hier: S. 213, S. 210 und S. 224. Befragt wurden insgesamt 6.000 Männer aus Argentinien, Chile, Indien, Israel, Nigeria und Ostpakistan. Vgl. auch *Alex Inkeles*, Becoming Modern. Individual Change in Six Developing Countries, in: *Ethos* 3, 1975, H. 2, S. 323–342. Zum Overall Measure of Modernity vgl. *David Horton Smith/Alex Inkeles*, The OM Scale. A Comparative Socio-Psychological Measure of Individual Modernity, in: *Sociometry* 29, 1966, H. 4, S. 353–377. Die ausführliche Version der Studie erschien 1974: *Alex Inkeles/David H. Smith*, Becoming Modern. Individual Change in Six Developing Countries, Cambridge/MA 1974.

60 Botschaft der BRD New Delhi an das AA betr. Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen im Hüttenwerk Rourkela, Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch, 27.6.1967, PA, B 37/314. Ähnlich die Darstellung in *Röh*, S. 125 f. und S. 282.

61 Dr. Karl Atzenroth, Bericht über die Indienreise einer Delegation des Bundestagsausschusses für Entwicklungshilfe vom 2. April 1965 bis zum 26. April 1965, Nur zum persönlichen Gebrauch, BAK, B 213/3568.

62 Vgl. AA, III B 7, Geschichtliche Entwicklung des Hüttenwerks Rourkela, ohne Datum (1964), PA, B 61 III B 7/132.

63 »German Herrenvolk Refuse to Work With Indian Workmen«, in: *Blitz* (Bombay), 26.7.1958, in: BAK, B 102/58481.

64 »Rourkela. Russen auf dem Dach«. Im selben Jahr erschienen zahlreiche englischsprachige Artikel über Rourkela in der Zeitschrift *The Times of India News Service*, die in Bonn publiziert wurde, und gleich wurde spekuliert, ob der Autor von der DDR bezahlt werde, um das westdeutsche Ansehen zu beschädigen. Vgl. Telegramm aus New Delhi (verschlüsselt) an das AA, 4.5.1960, PA, B 61–114/134. Zur kritischen Berichterstattung über Rourkela vgl. auch *Das Gupta*, S. 232 f. und S. 256 f.

deutschen galten der indischen Mittelschicht als fleißig, autoritär, rassistisch und überheblich.⁶⁵

Noch im Februar 1960 hatte eine Gruppe westdeutscher Journalisten das Werk besucht und überlegt, was unternommen werden könne, »um künftige propagandistische Nachteile – insbesondere im Hinblick auf den Wettstreit mit dem sowjetischen Unternehmen in Bhilai – zu vermeiden.«⁶⁶ Mehrere von ihnen veröffentlichten nach ihrer Reise Berichte, in denen sie ein positives Bild von Rourkela zeichneten. Mitglieder der Gruppe waren u. a. Klaus Mehnert und Giselher Wirsing. Der Russlandexperte Mehnert, der den Krieg als Herausgeber der vom Auswärtigen Amt finanzierten Zeitschrift *The Twentieth Century* in Shanghai verbracht hatte, wurde Ende der vierziger Jahre Chefredakteur der evangelischen Wochenzeitung *Christ und Welt* und ging 1956 als Hörfunkkorrespondent der ARD nach Moskau. Als überzeugter Antikommunist beriet er die Adenauer-Regierung bei der Gestaltung ihrer UdSSR-Politik und setzte sich für eine »wissenschaftliche Eindämmung« des Kommunismus ein. 1958 plädierte er dafür, die westliche Entwicklungshilfe für die Dritte Welt zu erhöhen, um der sowjetischen Propaganda Einhalt zu gebieten.⁶⁷ Wirsing, der sich in der Weimarer Republik in der völkischen Bewegung engagiert hatte, war bereits 1933 in die SS eingetreten. Während des Krieges war er für den Sicherheitsdienst (SD), eine NS-Spionageabteilung, tätig und arbeitete zeitweise am Institut zur Erforschung der Judenfrage in Frankfurt am Main. Als »Mitläufer« eingestuft, übernahm er Anfang der Fünfzigerjahre das Amt des Chefredakteurs von *Christ und Welt* von Mehnert und engagierte sich ebenfalls in der Publizistik über die »kommunistische Gefahr« und die »Bevölkerungsproblematik« in der Dritten Welt.⁶⁸ Insofern lag es nahe, dass Mehnert und Wirsing Rourkela als bedeutsamen Faktor in der »geistigen Auseinandersetzung mit dem Kommunismus« betrachteten und in ihrer Publizistik die westdeutschen Errungenschaften in Indien hervorhoben. Sie und ihre Kollegen argumentierten, »dass all den kleinen Skandalchen, die sich unvermeidlich dort ergeben, wo 1.500 Menschen in einem fremden Lande unter schwierigen Bedingungen leben müssen, nur relativ geringes Gewicht beizumessen« sei.⁶⁹

Doch solche Beschwichtigungen konnten Rourkelas Probleme nur überdecken, nicht lösen. Hinter der eindrucksvollen Fassade des modernsten Stahlwerks in Indien häuften sich die technischen Komplikationen: Die Hochöfen wurden ungleichmäßig gefahren und froren teilweise ein, die Koksversorgung stockte, die Kesselgießanlage verkam und die Walzenstraßen liefen nur stundenweise. Zwar stieg die Produktion von Koks, Roheisen, Rohstahl, Brammen, Grobblech, Warm- und Kaltwalzbändern kontinuierlich an, doch die projektierten Mengen wurden lange nicht erreicht. Aufgrund unzureichender Transportmöglichkeiten entstanden immer wieder Lieferengpässe. So sollte Rourkela die nötigen Bleche für den Eisenbahnwaggonbau der South Eastern Railway liefern, doch weil im Stahlwerk nicht genügend Waggons vorhanden waren, verspätete sich die Lieferung häufig. Fehlende Industriestandards führten ebenfalls zu Verzögerungen, und für die gefertigten Produkte fehlte vielfach die nötige weiterverarbeitende Industrie. Aus diesem Grund verschifft die Hindustan Steel 1960 etwa 20.000 t Vorbrammen in die Bundesrepublik,

65 Presse- und Informationsamt der Bundesrepublik an das AA, 24.5.1961, PA, B 61–411/258.

66 Generalkonsulat der BRD Calcutta an das AA, 22.2.1960, PA, B 61–411/134.

67 Vgl. Michael Kohlstruck, Der Fall Mehnert, in: Helmut König (Hrsg.), Der Fall Schwerte im Kontext, Opladen 1998, S. 138–172; Corinna R. Unger, Ostforschung in Westdeutschland. Die Erforschung des europäischen Ostens und die Deutsche Forschungsgemeinschaft, 1945–1975, Stuttgart 2007, S. 198–202 und S. 270.

68 Vgl. Norbert Frei/Johannes Schmitz, Journalismus im Dritten Reich, München 1989, S. 173–180; Giselher Wirsing, Die Menschenlawine. Der Bevölkerungszuwachs als weltpolitisches Problem, Stuttgart 1956.

69 Generalkonsulat der BRD Calcutta an das AA, 22.2.1960, PA, B 61–411/134.

um sie dort von der Firma Mannesmann auswalzen und zu Rohren verarbeiten zu lassen, die in Indien gebraucht wurden.⁷⁰ Solch ein Vorgehen war nicht nur unwirtschaftlich, sondern zeigte auch, dass die Annahme, Indien werde mit Rourkela's Hilfe von ausländischen Stahlimporten unabhängig, nur zum Teil aufging. Die Situation wurde dadurch verschärft, dass die Sowjetunion, die ihren Einfluss auf Indien vertiefen wollte, weitere Hüttenwerke zu bauen plante.⁷¹ Damit stieg auch der Druck auf das Vorzeigeprojekt Rourkela.⁷²

Reformen

Um Rourkela's soziale und politische Missstände zu beheben, gab der Interministerielle Ausschuss für Bildungs- und Sozialhilfe des Bundestages 1963 ein Gutachten über »Begleiterscheinungen der Industrialisierung im sozialen Bereich im Raume Rourkela (Indien)« in Auftrag. Als Gutachter wurden vier Experten bestellt: Dr. Erna Sailer, die Sonderbeauftragte der UNO für Flüchtlingsfragen, die sich mit Fragen der Sozialarbeit in Rourkela befassen sollte; Dr. Krista Rauhut, eine Mitarbeiterin der *Food and Agriculture Organization*, verantwortlich für das Problem der Werksfürsorge; Diplom-Volkswirt Jan Bodo Sperling vom Institut für Politische Wissenschaft der Universität Aachen, der für Fragen der Sozialbetreuung von Indern und Deutschen in Rourkela zuständig sein sollte; und Franz Lepinski, ein ehemaliger DGB-Funktionär, der den Bereich Arbeiterbildung und Gewerkschaftswesen übernahm.⁷³ Bemerkenswert scheint, dass zwei promovierte Frauen an der Begutachtung mitwirkten, die für zwei der größten internationalen Organisationen arbeiteten. Entwicklungspolitik war Anfang der Sechzigerjahre längst keine nationalstaatliche Angelegenheit mehr, und die Teilnahme von hochqualifizierten Frauen an entsprechenden Projekten (obwohl bzw. gerade im ›klassisch weiblichen‹ Tätigkeitsbereich der Sozialarbeit) weist darauf hin, dass die Entwicklungspolitik ihren exklusiven Charakter als Instrument der Außen- und Außenwirtschaftspolitik einzubüßen begann.

Das Expertenkomitee erstellte ein Gutachten, das die soziale Situation Rourkela's als »außerordentlich unbefriedigend« beschrieb. Zum einen sei unübersehbar, »wie stark das Verhalten der Rourkela-Deutschen die Verhältnisse (auch die Produktionsverhältnisse!) in Rourkela mitbeeinflussen [sic].«⁷⁴ Zum anderen erweise sich der »Zusammenprall der traditionellen Sozialordnung des Kastenwesens mit den Erfordernissen einer auf moder-

70 Vgl. *Röh*, S. 376 und S. 410. Vgl. auch Berichte, ungezeichnet, ohne Datum [Sachverständigen-Bericht über den Zustand des Stahlwerks, 1961], BAK, B 102/121996; Botschaft der BRD Bangkok an das AA betr. Eindruck von »Rourkela« auf die Teilnehmer der ECAFE-Sitzung in Rourkela vom 10.–23.12.1960, ohne Datum (1960), PA, B 61–411/270; Botschaft der BRD Delhi an das AA, 11.8.1961, ebd.

71 Eines dieser Werke war Bokaro, an dessen Bau sich ursprünglich die USA hatten beteiligen wollen; aufgrund des Widerstands des amerikanischen Repräsentantenhauses kam diese Zusammenarbeit nicht zustande und die UdSSR übernahm das Projekt. Vgl. *K. Nagaraj*, *Iron and Steel*, in: *Social Scientist* 5, 1977, H. 6–7, S. 139–159, hier: S. 141 und S. 147; *Lanier*, S. 144 f.; *Bearth*, S. 20 f.

72 Vgl. Botschaft der BRD New Delhi an das AA betr. Sowjetische Hilfe beim Aufbau der indischen Wirtschaft, 10.7.1964, PA, B 37/38. Vgl. auch *Padma Desai*, *The Bokaro Steel Plant. A Study of Soviet Economic Assistance*, New York 1972. 1973 wurde die Aufsicht über die indischen Stahlwerke in der Steel Authority of India Ltd. zusammengeführt; seitdem ist SAIL einer der größten Industriekomplexe in Indien. Vgl. <http://www.sail.co.in/about_b_history.asp> [7.11.2007].

73 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), II B 5 – T 7420 – 29/64, Schreiben an die Bundesministerien betr. Sozialgutachten Rourkela, 27.8.1964, BAK, B 116/21635.

74 Ebd.

nen Produktionsmethoden beruhenden Wirtschaft« als überaus problematisch. Von dieser Kollision sei nicht nur das Werk, sondern auch die Umgebung Rourkela betroffen, da die benachbarten Dörfer »immer mehr in den Sog des wirtschaftlichen und sozialen Umwandlungsprozesses [geraten], der vom Werk in Rourkela ausgelöst bzw. beschleunigt wird.« Mit Sorge betrachtete man in Bonn die »Zusammenballung der Arbeitslosen in unvorstellbaren Elendssiedlungen vor den Toren der Stadt«, die als »außerordentlich anfällig für kommunistische Infiltration« galten.⁷⁵ Die Hoffnung der indischen Regierung, dass mit dem Bau eines Industriekomplexes die umliegende Region vom wirtschaftlichen Aufschwung erfasst werde, erwies sich als verfehlt. Anstatt zu Ausstrahlungszentren moderner Lebens- und Wirtschaftsformen zu werden, entwickelten sich die meisten industriellen Anlagen in Indien weitgehend unabhängig von ihrer Umgebung, und der Gegensatz zwischen städtischem und ländlichem Leben verstetigte sich. So auch der Eindruck eines westdeutschen Besuchers, der 1965 schrieb: »Das Werk steht in einer fast unbesiedelten Gegend, die Bewohner der Stadt sind von dem Werk völlig abhängig, alles Leben ist ausschließlich auf das Werk bezogen. [...] Diese Stadt hat nicht den Charakter eines Gemeinwesens, sondern den eines Nebenbetriebes des Stahlwerks.«⁷⁶ Damit wuchs die westdeutsche Befürchtung, dass Indien doch anfälliger für den Kommunismus sei als angenommen. Hatte bis Ende der Fünfzigerjahre relative Zuversicht geherrscht, dass das Land unter Nehru dem Westen treu bleiben werde, trug die Intensivierung der indisch-sowjetischen Beziehungen unter dem Eindruck der sino-sowjetischen und sino-indischen Konflikte dazu bei, dass Indiens Position im Kalten Krieg wieder als zunehmend prekär wahrgenommen wurde.⁷⁷

Nicht nur aus ökonomischen Gründen schien es deshalb erforderlich, die Probleme in Rourkela zu beheben und damit die gesamte Region zu stabilisieren. In diesem Sinne entwickelten die Rourkela-Gutachter ein Drei-Stufen-Programm sozialer Maßnahmen. Es sah vor, Sozialarbeiter, Fachkräfte zur Arbeiterbildung und Lehrkräfte, einen Arzt sowie Ausstattungs- und Notfallhilfen nach Rourkela zu entsenden und die westdeutsch-indischen Beziehungen zu verbessern. Dazu sollte u. a. ein Entwicklungsprojekt im alten Teil der Stadt Rourkela durchgeführt werden, um die dortigen Lebensbedingungen zu erleichtern. Vorbild war ein von der amerikanischen Ford Foundation und dem *America Service Committee* initiiertes und betreutes Sanierungsprojekt in New Delhi, das auf Hilfe zur Selbsthilfe und nachbarschaftliches Engagement setzte.⁷⁸ Solche Maßnahmen waren aufgrund des rasanten Wachstums, das die Region Rourkela in den Sechzigerjahren erlebte – 91 Prozent zwischen 1961 und 1971 –, von unübersehbarer Dringlichkeit.⁷⁹ Die Kosten für das Rourkela-Programm wurden auf insgesamt mehr als DM drei Mio. geschätzt.⁸⁰

Vielleicht wichtiger als die recht schematischen Reformmaßnahmen war die mit dem Gutachten verbundene Einsicht in die entwicklungspolitischen Herausforderungen, die

75 Vgl. Bundeskanzleramt, Referat 6, Vermerk betr. Sozialgutachten Rourkela, 9.9.1964, BAK, B 136/2984.

76 Dr. Karl Atzenroth, Bericht über die Indienreise einer Delegation des Bundestagsausschusses für Entwicklungshilfe vom 2. April 1965 bis zum 26. April 1965, Nur zum persönlichen Gebrauch, BAK, B 213/3568. Vgl. auch *Abanti Kundu*, Urbanisation in India. A Contrast with Western Experience, in: *Social Scientist* 11, 1983, H. 4, S. 37–49, hier: S. 46; *Irvin Roth*, Industrial Location and Indian Government Policy, in: *Asian Survey* 10, 1970, H. 5, S. 383–396, hier: S. 389.

77 Vgl. *Das Gupta*, S. 189 ff. und S. 197 ff.

78 Vgl. BMZ, II B 5 – T 7420 – 29/64, Schreiben an die Bundesministerien betr. Sozialgutachten Rourkela, 27.8.1964, BAK, B 116/21635.

79 Vgl. *Kundu*, S. 47, Tabelle 3.

80 Vgl. BMZ, II B 5 – T 7420 – 29/64, Schreiben an die Bundesministerien betr. Sozialgutachten Rourkela, 27.8.1964, BAK, B 116/21635.

ein Industrialisierungsprojekt wie Rourkela mit sich brachte. So stellte das BMZ 1964 fest:

»Die Ergebnisse des Sozialgutachtens legen zwingend nahe, dass künftig Industrialisierungsmaßnahmen und andere wirtschaftliche Vorhaben, denen wegen ihres Umfangs oder aus sonstigen Gründen eine entwicklungspolitisch erhebliche Bedeutung zukommt, nur eingeleitet werden sollten, wenn vor ihrer Einleitung neben den technischen und wirtschaftlichen auch die voraussichtlichen sozialen Folgen der Maßnahmen eingehend geprüft worden sind.«⁸¹

Anders formuliert: »Mit der Finanzierung kostspieliger Stahlwerke wird meist nur wenigen genützt. Im Mittelpunkt unserer Bemühungen steht der *Mensch*, insbesondere seine Ausbildung. Keine Mark ohne Mann.«⁸² Darin war impliziert, dass das BMZ seine eigenen Strategien zu formulieren und realisieren beanspruchte und nicht länger gewillt war, seine Mittel für Prestigeprojekte auszugeben, die in erster Linie den außen- und deutschlandpolitischen Interessen der Bundesrepublik entsprachen.⁸³ Mit Blick auf Rourkela hieß es in diesem Sinne, die Auswahl der westdeutschen Mitarbeiter müsse künftig differenzierter gehandhabt werden: »Die Auslese darf sich nicht nur auf die berufliche Eignung und Erfahrung, sondern muss sich auch auf die charakterliche Haltung und Zuverlässigkeit erstrecken. Bei den deutschen Bewerbern muss Verständnis für den Sinn der deutschen Entwicklungspolitik in Indien vorausgesetzt werden.«⁸⁴

Dieses Umdenken schlug sich u. a. darin nieder, dass die Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer (DSE) Mitte der Sechzigerjahre begann, Vorbereitungskurse für westdeutsche Ingenieure, Techniker und deren Familien abzuhalten, die nach Rourkela gingen. Auf diese Weise sollten die Fachkräfte und ihre Familien für die kulturellen Differenzen sensibilisiert werden, die sie dort erwarteten. In getrennten Kursen erhielten die Männer Einführungen in die Politik, Verfassung und Wirtschaft Indiens, während die Frauen mit dem kulturellen Leben, der Stellung der indischen Frau sowie Fragen der Haushaltsführung und Kindererziehung in der Fremde vertraut gemacht wurden. Der Schulungsfilm »Auch wenn Dir mal der Kragen platzt« sollte auf die bevorstehenden Herausforderungen vorbereiten und Konflikte am Arbeitsplatz vermeiden helfen.⁸⁵

Dass es in der zweiten Hälfte der Sechzigerjahre gelang, das Stahlwerk zur beinahe vollständigen Auslastung zu führen, die technische Leitung Ende 1965 in indische Hände zu übergeben und die Zahl des westdeutschen Fachpersonals auf 40 zu reduzieren, weist darauf hin, dass sich die Investitionen in die Verbesserung der sozialen Verhältnisse auszahlten.⁸⁶ 1975 hatte Indiens jährliche Stahlproduktion 6,26 Mio. Tonnen erreicht; Rourkela's Anteil daran betrug etwa ein Sechstel und machte das Werk zu einem der erfolgreichsten in Indien.⁸⁷ Gegen die Stagnation von Indiens industrieller Produktionsrate, die nach einem Jahresdurchschnitt von sieben Prozent zwischen 1951 und 1965 auf we-

81 Ebd.

82 BMZ, I B/1 an Herrn Dr. Ulshöfer betr. Redezettel für den Herrn Bundeskanzler, 4.8.1965, BAK, B 213/3568. Hervorhebung im Original.

83 Vgl. *Manfred Glasgow/Andreas Stucke*, Die Etablierung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) und die Rolle seiner Gründungsmitglieder 1961–1963. Personelle Gestaltungsräume bei der Herausbildung administrativer Strukturen, in: *Glasgow/Gotsch/Stucke*, S. 1–90, hier: S. 40–69.

84 BMZ, II B 5 – T 7420 – 29/64, Schreiben an die Bundesministerien betr. Sozialgutachten Rourkela, 27.8.1964, BAK, B 116/21635. Zur Kritik des BMZ an der Orientierung der Entwicklungshilfe an der Hallstein-Doktrin vgl. *Glasgow/Stucke; Das Gupta*, S. 334.

85 Vgl. die Unterlagen in PA, B 61 III B 7/132; zu den Schulungen vgl. auch den Beitrag von *Hubertus Büschel* in diesem Band.

86 Vgl. 5. Sachverständigen-Bericht über das Hüttenwerk Rourkela, vertraulich, April 1966, BAK, B 116/21635.

87 *Nagaraj*, S. 140, Tabelle 1 und S. 146, Tabelle 4; *Röh*, S. 466–470.

niger als jährlich vier Prozent zwischen 1970 und 1975 absank, kam Rourkelas Erfolg allerdings nicht an; von 1969 bis 1975 verfünffachten sich die aufgewendeten Mittel für den Import von Eisen und Stahl nach Indien. Hindustan Steel konnte Mitte der Sechzigerjahre zwar erste Gewinne verzeichnen, doch insgesamt machte das Unternehmen von 1958 bis 1974 Verluste in Höhe von fast Rs. 2462 Mio.⁸⁸

Paradigmenwechsel: Von der Industrialisierung zur Grünen Revolution

Nach einem vorläufigen Höhepunkt Ende der Fünfzigerjahre verlangsamte sich der indische Industrialisierungsboom. Dies ging einerseits auf Indiens politische und militärische Konflikte mit Pakistan und China⁸⁹, andererseits auf die wachsende Brisanz der Ernährungsproblematik zurück. Die indische landwirtschaftliche Produktion wurde Ende der Fünfzigerjahre von einer Dürre erschüttert. In dieser Situation kamen die indischen Planer von ihrer Konzentration auf die forcierte Industrialisierung ab und begannen der Nahrungsmittelversorgung größere Aufmerksamkeit zu widmen.⁹⁰ In den späten Fünfzigerjahren initiierte die indische Regierung landesweite Projekte zur Steigerung der Agrarproduktion, die zu jener Zeit einen historisch niedrigen Stand erreicht hatte. Zwischen 1911 und 1947 war die Menge an verfügbaren Nahrungsmitteln um jährlich ein Prozent gesunken, und 1951 waren zwar etwa 80 Prozent der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt, doch die Agrarproduktion machte nur 59 Prozent des indischen Brutto-sozialprodukts aus.⁹¹ Die Dürren verschärfen die Ernährungssituation nochmals und stellten eine gravierende Bedrohung sowohl für Teile der Bevölkerung als auch für Indiens politische Stabilität dar.

Aus diesem Grund erhöhten die USA und das *Aid India Consortium* (Mitglieder des Konsortiums, das die Finanzierung der indischen Fünfjahrespläne sichern sollte, waren die westlichen Staaten, die Weltbank und die *Agency for International Development* [AID]) im Verlauf der Sechzigerjahre sukzessive ihren Druck auf die indische Regierung und machten weitere Hilfe davon abhängig, dass Indien mehr zur Verbesserung der Ernährungslage unternahm. Geleitet von der Formel »toughness plus performance plus compassion« praktizierte US-Präsident Lyndon B. Johnson gegenüber Indien eine Politik der »kurzen Leine«, um Reformen zu befördern. Vor allem sollte Indien mehr Dünger importieren, produzieren und einsetzen, neue Getreidesorten anpflanzen, die Bewässerung und Schädlingsbekämpfung verbessern und eine gezielte Preispolitik durchsetzen, um Anreize zur Produktionssteigerung zu schaffen. Ziel dieser Maßnahmen war es, Indien auf dem Gebiet der Nahrungsversorgung von ausländischer Hilfe unabhängig zu machen, seine Position gegenüber dem mächtiger werdenden China zu stärken und die Region im Sinne des Westens zu stabilisieren. Unter der neuen Ministerpräsidentin Indira Gandhi, die Anfang 1966 ins Amt kam, stimmte Indien den geforderten wirtschafts- und finanzpolitischen Schritten (Abwertung der indischen Rupie, Liberalisierung der Importbestimmungen, weniger staatliches und mehr privates Engagement in der Entwicklungspolitik) zu und sicherte sich damit die finanzielle und politische Unterstützung des Westens.⁹²

88 Vgl. *Satish Mishra*, *Industrialisation in India*, in: *Social Scientist* 6, 1978, H. 8, S. 49–64, hier: S. 61; *Nagaraj*, S. 147 ff., Tabelle 6 und 7 und S. 152.

89 Vgl. *Das Gupta*, S. 206 ff. und S. 290–296.

90 Vgl. *Lanier*, S. 117–120, S. 131 f., S. 208–211 und S. 249–252; *Fieldhouse*, S. 309 f.; *Mann*, S. 188 f. und S. 305.

91 Vgl. *Fieldhouse*, S. 301.

92 Vgl. *Bearth*, S. 162, S. 174, S. 243 und Kapitel 5 (Zitat S. 176); *Kristine C. Harper/Ronald E. Doel*, *Environmental Diplomacy in the Cold War. Weather Control, the United States, and India (1966–1967)*, in: *John R. McNeill/Corinna R. Unger* (Hrsg.), *Environmental Histories of the Cold War*, New York 2008 (im Erscheinen); *Lanier*, S. 237–257; *W. D. Posgate*, *Fertilizers for India's Green Revolution. The Shaping of Government Policy*, in: *Asian Survey* 14, 1974, H.

Das »Intensive Agricultural District Program« (später »Intensive Agricultural Area Program«), das die Ford Foundation Anfang der Sechzigerjahre in Kooperation mit indischen Behörden organisierte und finanzierte, war ein Paradebeispiel für die Neuorientierung des indischen Entwicklungsansatzes. In den Fünfzigerjahren hatte sich die indische Regierung auf die reformerische Methode des *community development* konzentriert, d. h. auf die Einbindung der Dorfbevölkerungen in das Bemühen, die landwirtschaftlichen Erträge und Einkommen sowie den allgemeinen Lebensstandard zu erhöhen und alle Regionen gleichmäßig zu fördern. In Abkehr von diesem Ansatz ging es nun, in den frühen Sechzigerjahren darum, innerhalb kürzester Zeit mit wissenschaftlich-technologischen Mitteln die Agrarproduktion in ausgesuchten Gebieten zu intensivieren. Institutionalisiert wurde die neue Strategie im Rahmen der sogenannten Grünen Revolution, die auf neuzüchtete Getreidesorten, Kunstdünger und verbesserte Bewässerungs-, Versorgungs- und Vermarktungsmöglichkeiten setzte.⁹³ Dank dieser Maßnahmen stieg die landwirtschaftliche Produktion in einigen Bezirken deutlich an, und 1972 kam Indien erstmals ohne amerikanische Weizenlieferungen aus. Der Erfolg hatte seinen Preis: Durch die Eingriffe in die traditionellen Bewässerungs- und Bewirtschaftungssysteme, die Konzentration auf Monokulturen und die Verwendung von Pestiziden und Herbiziden kam es zu schwerwiegenden ökologischen Schäden. Zugleich forderte die Kommerzialisierung der Landwirtschaft die dörfliche Solidarität in einigen Regionen so stark heraus, dass es zu teils gewaltsamen Konflikten kam. Parallel dazu vertieften sich die bestehenden sozialen und materiellen Ungleichheiten, denn von den Reformmaßnahmen profitierten in erster Linie die bereits wohlhabenden Bauern, während die arme Landbevölkerung nur geringen Anteil an der Einkommenssteigerung hatte.⁹⁴

Gegen die in diesem Zusammenhang an Einfluss gewinnende ländliche Elite kamen die Befürworter der ursprünglich vorgesehenen Landreform nicht an. Die Widerstände gegen sozialistische Ideen, die Nehru bis zu seinem Tod 1964 propagiert hatte, waren inzwischen zu stark, als dass sich eine Umverteilung hätte durchsetzen lassen, und angesichts der brisanten Ernährungssituation schien für langfristige, auf strukturelle Veränderungen setzende Konzepte keine Zeit. Der amerikanische Botschafter in Indien, Chester Bowles,

8, S. 733–750, hier: S. 741–746. Zur Entstehungsgeschichte des Aid India-Konsortiums und zur Beteiligung der Bundesrepublik vgl. *Das Gupta*, S. 167–173 und S. 106.

93 Vgl. *Nick Cullather*, *Miracles of Modernization. The Green Revolution and the Apotheosis of Technology*, in: *Diplomatic History* 28, 2004, H. 2, S. 227–254; *Lanier*, S. 131 f. und S. 209 ff.; *George Rosen*, *Western Economists and Eastern Societies. Agents of Change in South Asia, 1950–1970*, Baltimore etc. 1985, S. 76–83; *Corinna R. Unger*, *Modernization à la mode. West German and American Development Plans for the Third World*, in: *Bulletin of the German Historical Institute* 40, 2007, S. 143–159, hier: S. 150–153. Zum Anteil amerikanischer Stiftungen an der Einführung neuer Getreidesorten und dem Ausbau der Agrarforschung in Indien vgl. *Arthur A. Goldsmith*, *The Rockefeller Foundation Indian Agricultural Program. Why It Worked*, in: *Soma Hewa/Philo Hove* (Hrsg.), *Philanthropy and Cultural Context. Western Philanthropy in South, East, and Southeast Asia in the 20th Century*, Lanham 1997, S. 85–114; *Gary R. Hess*, *The Role of American Philanthropic Foundations in India's Road to Globalization During the Cold War Era*, in: *Soma Hewa/Darwin H. Stapleton* (Hrsg.), *Globalization, Philanthropy, and Civil Society. Toward a New Political Culture in the Twenty-First Century*, New York 2005, S. 51–71; *Corinna R. Unger*, *Investing in Modernity. Amerikanische Stiftungen in der Dritten Welt seit 1945*, in: *Thomas Adam/Simone Lässig/Gabriele Lingelbach* (Hrsg.), *Stifter, Spender und Mäzene. USA und Deutschland im historischen Vergleich*, Stuttgart 2008 (im Erscheinen).

94 Vgl. *Karanjot Kaur Brar*, *Green Revolution. Ecological Implications*, New Delhi 1999; *Pierre Spitz*, *The Green Revolution Re-Examined in India*, in: *Bernhard Glaser* (Hrsg.), *The Green Revolution Re-Visited. Critique and Alternatives*, London 1987, S. 56–75; *Vandana Shiva*, *The Violence of the Green Revolution. Third World Agriculture, Ecology and Politics*, Penang 1991; *Bearth*, S. 280; *Mann*, S. 188 f.

sprach sich 1964 nochmals für eine Bodenreform aus und plädierte dafür, die Bedürfnisse der indischen Kleinbetriebe stärker zu berücksichtigen, doch die Johnson-Administration zweifelte »an der Durchführbarkeit einer Landreform und gab, auf Kosten von sozialen Maßnahmen, der technologischen Lösung den Vorrang.«⁹⁵ Damit stützte sie die Position der indischen Instanzen, die moderne Methoden der landwirtschaftlichen Reform vorzogen. Somit fand Indien in den späten Sechzigerjahren nicht zuletzt über die technokratische Modernisierung der Landwirtschaft endgültig zum westlich-kapitalistischen Modell. Gegen die westlichen Technologien und Finanzhilfen kam die Sowjetunion, die ihre Unterstützung weitgehend ohne Rücksicht auf ökonomische Gesichtspunkte nach politischen Kriterien vergab und dadurch bald in wirtschaftliche Bedrängnis geriet, letztlich nicht an; ohnehin machte die Hilfe des Ostblocks nur zehn Prozent aller ausländischen Kapitalhilfen für Indien aus.⁹⁶ Dank der wirtschaftlichen Übermacht ging der Wettbewerb zwischen Ost und West um Indien eindeutig zu westlichen Gunsten aus, trotz der indischen Sympathien für sozialistische Ideen.

Indiens Entscheidung, bei der Modernisierung der Landwirtschaft den westlich-technologischen Weg einzuschlagen, brachte neue, wirtschaftliche und finanzielle Abhängigkeiten vom Westen mit sich. Bis die indische Wirtschaft in der Lage war, selbst ausreichend Kunstdünger zu produzieren, um die Agrarproduktion zu stabilisieren, vergingen etliche Jahre. Der Vierte Fünfjahresplan hatte vorgesehen, Indien auf dem Gebiet der Düngemittelproduktion autark zu machen, doch aufgrund des Konflikts mit Pakistan wurde der Plan ausgesetzt, so dass das Land länger als vorgesehen auf westliche Lieferungen angewiesen blieb.⁹⁷ Intensiviert wurde diese Abhängigkeit durch neuerliche, schwere Dürren in den Jahren 1964 bis 1967, die sich mit dem indisch-pakistanischen Krieg überschneiden. Die USA vergaben nach dessen Ende 1966 wieder Kredite an Indien, jedoch nur unter der Bedingung, dass die Regierung das Geld ausschließlich zum Import von Kunstdünger verwendete.⁹⁸ Auch die westdeutsche Düngemittelindustrie profitierte von dieser Situation, und das Auswärtige Amt zeigte sich 1967 zufrieden darüber, dass es gelungen sei, das Exportgeschäft der Bundesrepublik im Zuge ihrer Entwicklungshilfe zu erhöhen.⁹⁹ Dass sich gleichzeitig Indiens Schulden gegenüber dem Westen vervielfachten, wurde als unvermeidbar hingenommen bzw. kam den westlichen Staaten in gewisser Weise sogar entgegen, weil es die Kooperation mit Indien in Fragen des Ost-West-Konflikts und, im westdeutschen Fall, der Deutschlandpolitik erleichterte.

III. FAZIT

Das Beispiel Rourkela macht deutlich, wie eng die außenhandelswirtschaftlichen, geo- und bündnispolitischen sowie philanthropischen Interessen der Geberländer im Umgang

95 Bearth, S. 164. Zur Position der *Food and Agriculture Organization*, die einen konträren Ansatz vertrat, vgl. Amy L. S. Staples, *The Birth of Development. How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Changed the World, 1945–1965*, Kent/OH 2006, S. 105–112.

96 Vgl. Botschaft der BRD New Delhi an das AA, 10.7.1964, PA, B 37/38.

97 Noch 1980 produzierte Indien nur 60 % des benötigten Stickstoffdüngers selbst und importierte den Rest. Vgl. Bearth, S. 193. Vgl. auch Botschaft der BRD New Delhi an das AA, 19.11.1968, BAK, B 116/21637.

98 Vgl. Bearth, S. 173 und S. 256. Vgl. auch die Unterlagen zu den 1967 geführten Verhandlungen der westlichen Länder über Hilfsleistungen für Indien in BAK, B 136/2985. Zum Interesse der amerikanischen Chemie- und Düngemittelindustrie am indischen Markt vgl. *Posgate*.

99 Vgl. AA, III B 1 – 80.06/0, Anlage 3: Überprüfung der Ergebnisse unserer Entwicklungshilfe. Vorläufige Auswertung der Berichterstattung auf den RE Nr. 42 vom 5. Okt. 1966, 22.2.1967, BAK, B 213/3637. Vgl. auch *Das Gupta*, S. 459.

mit den dekolonisierten Ländern verwoben waren. Von Entwicklungshilfe im engeren Sinne lässt sich für Rourkela nur bedingt sprechen. Zwar war das Stahlwerksprojekt seitens des westdeutschen Firmenkonsortiums auch nicht als Entwicklungshilfe konzipiert, doch die Bundesregierung betonte immer wieder den uneigennütigen Charakter des Projekts, um die hohen Summen zu rechtfertigen, die sie in die privatwirtschaftliche Unternehmung investierte. Hinzu kam die Erfahrung, dass die Bundesrepublik nach dem Krieg selbst von ausländischer Hilfe profitiert hatte. So war in entwicklungspolitischen Grundsatzttexten häufig von einem ›Marshallplan‹ für die Entwicklungsländer die Rede, womit nicht nur der wirtschaftliche Aufbau gemeint war: Es ging auch um die politische und kulturelle Modernisierung der ›rückständigen‹ Gesellschaften und ihre Integration in den Westen. Der eindrucksvolle Aufstieg der Bundesrepublik zu einer der führenden Wirtschafts- und Exportnationen innerhalb von wenigen Jahren hatte das Selbstbewusstsein der Westdeutschen ungemein gestärkt, und Rourkela spiegelte diesen Erfolg auf einmalige Weise. Dabei ging es nicht nur darum, die Ausfuhraten zu steigern: Der Export ›deutscher Leistung‹ gab den Westdeutschen auch die Möglichkeit, sich wieder als respektable Mitglieder der Weltgemeinschaft zu etablieren – und zwar nicht zuletzt dadurch, dass sie aktiv zur Stärkung des Westens beitrugen, indem sie Indiens Industrialisierung beförderten.

Dass sich westliche Politiker, Experten und Wirtschaftsvertreter bemühten, die Dritte Welt von den Vorteilen des kapitalistischen Systems zu überzeugen, überrascht angesichts der Herausforderungen des Ost-West-Konflikts und der Dekolonisation kaum. Interessanter ist, welche Annahmen über die Entwicklungsländer sie zugrunde legten, welcher Methoden sie sich bedienten und wie sie reagierten, wenn ihre ehrgeizigen ordnungspolitischen Konzepte auf Hindernisse stießen. An solchen Situationen wird deutlich, wie fragil die an sich so attraktive Vorstellung von der Modernisierung ganzer Gesellschaften ›aus einem Guss‹ war. Dahinter standen der Glaube, Gesellschaftsordnungen planen und mit Hilfe wissenschaftlich fundierter Konzepte realisieren zu können, und die Überzeugung, dass diese Konzepte universell gültig, da frei von ideologischem Ballast seien. Gegenüber dem Dogmatismus der Kalten Krieger und dem Enthusiasmus, mit dem die Experten ›ins Feld‹ zogen, verschwand der Reduktionismus, auf dem diese Selbst- und Fremdwahrnehmung basierte, weitgehend aus dem Blick.

Den Helfern ›vor Ort‹ zeigte die Erfahrung, dass ihre Modernisierungsansätze in Konflikt mit bestehenden Strukturen, Interessen und Werten gerieten, die Grenzen der Umsetzbarkeit der theoretischen Konzepte auf. Anstatt mit dem philanthropisch und exportorientierten Transfer hochmoderner Technologie zur Industrialisierung und wirtschaftlichen ›Erschließung‹ Indiens beizutragen und das Land auf diese Weise ökonomisch und politisch in den Westen zu integrieren, scheiterte das Projekt auf grandiose Weise. Rourkela wurde zum Inbegriff überhöhter Erwartungen, missverstandener Wertannahmen und geflissentlich ignorierte kultureller Differenzen. Die Hoffnung, das Stahlwerk könne als Ausstrahlungszentrum westlicher Werte dienen, erlitt eine herbe, aber letztlich heilsame Enttäuschung. Sie weckte die Sensibilität der Verantwortlichen für kulturelle Differenzen und verdeutlichte, wie wichtig es war, die Spezifika der Empfängergesellschaften in die Konzeption der Entwicklungsprojekte zu integrieren. Insofern stellte die ›Erfahrung Rourkela‹ einen Wendepunkt in der westdeutschen Entwicklungshilfepolitik dar. Die Entwicklungsexperten revidierten ihre Ziele und Methoden in direkter Reaktion auf den Verlauf des Stahlwerksprojekts, und das BMZ nutzte die Chance, um sich von der Vereinnahmung durch wirtschafts- und außenpolitische Interessen zu emanzipieren und seinen Gestaltungsspielraum zu erweitern.

Auf indischer Seite trug die Einsicht, dass die Industrialisierung weit komplizierter sei als ursprünglich gedacht, dazu bei, dass die zeitweilig vernachlässigte Agrar- und Ernährungsproblematik größere und ernsthaftere Aufmerksamkeit erhielt. Angesichts des poli-

tischen Drucks, dem Indien von vielen Seiten, vor allem von den USA ausgesetzt war, und der Begeisterung der indischen Planer für technokratische Modernisierungsansätze geriet dabei das Ziel, die Lebensbedingungen einer möglichst großen Zahl an Menschen auf möglichst demokratische Weise zu verbessern, in den Hintergrund. Output-Steigerungen mit modernen Mitteln und geleitet von dem Ziel, für den Weltmarkt zu produzieren, fanden bei der indischen Elite mehr Zuspruch als das Bemühen, den Dorfbewölkerungen durch strukturelle Maßnahmen zu größerer Eigenständigkeit zu verhelfen. Insofern brachte die indische Unabhängigkeit zwar erweiterte politische, aber nicht notwendig individuelle Freiheit. Und auch die politische Unabhängigkeit hatte ihre Grenzen. Die Konflikte mit China und Pakistan behinderten innenpolitische Reformen, und die Angewiesenheit auf Devisen, Kredite, Technologie- und Düngemittelimporte aus dem Westen schränkte Indiens politischen Handlungsfreiraum erheblich ein. Die Aufbruchsstimmung der Fünfzigerjahre, in denen Indiens Modernisierung allein als eine Frage der Zeit und des guten Willens gegolten hatte, verlor sich im folgenden Jahrzehnt. Sie machte einer pragmatischen Politik der Problembewältigung Platz, in der kaum mehr Raum für grundsätzliche gesellschaftliche Reformen war. Ihren vorläufigen Höhepunkt fand diese Entwicklung Mitte der Siebzigerjahre, als die indische Regierung einen mehrjährigen Ausnahmezustand verhängte, um politische Unruhen mit autoritären Mitteln einzudämmen.

Spätestens zu dieser Zeit wurde deutlich, dass das Modernisierungsversprechen der Fünfzigerjahre in vielerlei Hinsicht eine Illusion gewesen war, und die Erfahrung mit Projekten wie Rourkela vertiefte diesen Eindruck. Dass die Aussicht, früher oder später die Moderne mit all ihren sozialen, politischen und wirtschaftlichen Vorteilen zu erreichen, in weite Ferne rückte, bedeutete für viele der betroffenen Menschen einen tiefgreifenden visionären Verlust.¹⁰⁰ Es wäre lohnend, in einem weiteren Schritt nach den Hoffnungen und Erwartungen zu fragen, die jene Inderinnen und Inder mit Rourkela verbanden, die aktiv an dem Stahlwerksprojekt beteiligt oder von ihm betroffen waren. Die Geschlechterblindheit des Modernisierungsansatzes ist von der historischen Forschung bislang weitgehend übernommen worden; die Frage, inwiefern Frauen eine besondere Rolle im Modernisierungsprozess zukam und in welcher Weise sie für sich neue Chancen erkannten, ist noch nicht systematisch untersucht worden. Dabei wäre es überaus interessant zu erfahren, ob und auf welche Weise ein Stahlwerksprojekt wie Rourkela dazu beitrug, die tradierte indische Geschlechterordnung zu verändern, welche Diskussionen darüber in der indischen Gesellschaft geführt wurden und welche Bedeutung dies für die Wahrnehmung und Aktivität von Frauen in der Öffentlichkeit hatte. Nicht zuletzt das zunehmende Interesse an Demografie, ›Bevölkerungspolitik‹ und Geburtenkontrolle in Zusammenhang mit den Debatten um die angebliche ›Überbevölkerung‹ in der Dritten Welt seit den Fünfzigerjahren legt solche Untersuchungen dringend nahe.¹⁰¹

100 Vgl. *Ferguson*, S. 174 ff.

101 Vgl. *Matthew Connelly*, *Fatal Misconception. The Struggle to Control World Population*, Cambridge/MA 2008; *Marc Frey*, Experten, Stiftungen und Politik. Zur Genese des globalen Diskurses über Bevölkerung seit 1945, in: *Zeithistorische Forschungen* 4, 2007, H. 1+2, S. 137–159.