

- Osterr. Agrarverlag in Komm. 1975 (= Schriftenreihe des Agrarwirtschaftl. Instituts des BMLF, 21).
- Pevetz, W., Hunger in Äthiopien. Kultursociologische Betrachtungen zu einer Agrarkrise, in: Agrarische Rundschau (Wien), 4 - 5/1985, S. 30 - 34.
 - Pevetz, W., Leistungssteigerung und Produktionsziele der Landwirtschaft in Entwicklungsländern, in: Journal für Entwicklungspolitik (Wien), 1(1985), H. 4, S. 128 - 140.
 - Pinstrop-Andersen, P., P. B. R. Hazell, The impact of the Green Revolution and prospects for the future, Washington D.C., Int. Food Pol. Res. Inst. 1985.
 - Shah, M. M. et al., People, land and food production - potentials in the developing world, Laxenburg, Intern. Inst. for Appl. Systems Analysis 1985.
 - Swindell, K., Farm labour, Cambridge, Cambridge University Press 1985 (= African Society to-day).
 - Timberlake, L., Krisenkontinent Afrika. Der Umwelt-Bankrott - Ursachen und Abwendung, Bonn - Wuppertal, Hammer 1985 (= P. Hammer-Taschenbuch 34).

Dipl.Ing. Werner Pevetz
Hietzinger Hauptstraße 143
A-1130 Wien

Journal für Entwicklungspolitik, 2, 1987, S. 75 - 93

Theo Rauch

SCHWIERIGKEITEN UND CHANCEN BEI DER UMSETZUNG ARMUTSORIENTIERTER ENTWICKLUNGSPROGRAMME

- Beispiel Zambia

1. Ist Armutsorientierung 'out'?

Offiziell gilt die Bekämpfung der Armut in der Dritten Welt immer noch als ein Hauptziel der Entwicklungspolitik der Bundesregierung (BMZ, April 1986, S. 20). In der entwicklungspolitischen Szene aber mehrten sich in den letzten Jahren die Stimmen, die diese Orientierung als gescheitert erklären, kaum fünf Jahre, nachdem die ersten ernsthaften Versuche gestartet wurden, das Konzept in Entwicklungsprojekten umzusetzen. Die Argumente der radikalen Kritiker der Entwicklungshilfe (Erler, 1984) und der Vertreter des entwicklungspolitischen Establishments (z.B. Streeten, 1984) ähneln einander: Die Erfolgsaussichten von Maßnahmen zur direkten Verbesserung der Situation der Armen werden angesichts der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse in den Ländern der Dritten Welt als gering eingeschätzt, zumindest im Rahmen von Regierungsprogrammen. Allenfalls den Nicht-Regierungsorganisationen wird eine Chance zugebilligt, die Armen zu erreichen.

Wer heute noch die Fahne der Grundbedürfnis- und Armutsgruppen-Orientierung hochhält, stößt zunehmend auf mitleidig-müdes Lächeln bei Praktikern und Wissenschaftlern verschiedenster Couleur, ähnlich wie jemand, der nach einigen Jahren in Afrika nicht mehr nach dem neuesten Stand der Mode gekleidet ist.

Dabei mußten jenen, die mit den ökonomischen, sozialen und politischen Strukturen in Entwicklungsländern vertraut waren, die bei der Umsetzung solcher Konzepte zu erwartenden Schwierigkeiten von Anfang an klar sein. So hatte auch ich zu einer Zeit, als Grundbedürfnisorientierung 'in' war, gewarnt, daß eine "Verbesserung der Lebensbedingungen der Masse der ländlichen Bevölkerung ... im Rahmen peripher-kapitalistischer Strukturen nicht möglich (ist)" (Rauch 1979, S. 69). Inzwischen habe ich als Regionalplaner im Auftrag der GTZ drei Jahre an der Umsetzung grundbedürfnisorientierter Entwicklungsprojekte in Zambia mitgewirkt. Die dabei gemachten Erfahrungen bestätigten meine damalige Einschätzung der strukturellen Grenzen einer auf Armutsüberwindung zielenden

Entwicklungspolitik. Dieselben Erfahrungen bestätigten mich aber auch darin, daß es auch angesichts solcher Grenzen möglich und notwendig ist, vor Ort in der entwicklungspolitischen Praxis innerhalb solcher - historisch ja variablen - Grenzen sich für eine Umorientierung der Entwicklungsprogramme zugunsten einer direkten Unterstützung der Armen einzusetzen.

Ich will in diesem Beitrag aufzeigen, wie sich dieser vermeintliche Widerspruch zwischen radikaler Analyse und pragmatischem Handeln auflöst, will zeigen, unter welchen Bedingungen armutsorientierte Entwicklungsprogramme eine Chance haben, auch zeigen, wo ich ihre Grenzen sehe. Schließlich soll damit begründet werden, warum es wichtig ist, den Anspruch auf Armutsorientierung der Entwicklungspolitik offensiv gegen aussteigende Kritiker und gegen pragmatische Skeptiker zu verteidigen.

2. Die Theorie: Generalisierbare Hypothesen zu den ökonomischen und politischen Grenzen armutsorientierter Entwicklungsprogramme

Der Trend der entwicklungstheoretischen Diskussion wendet sich gegen "Globaltheorien". Das Schwergewicht der Forschung hat sich verlagert, weg von der Suche nach einem gemeinsamen Kern des Problems der Unterentwicklung, hin zur Suche nach den die unterentwickelten Regionen unterscheidenden Aspekten. Die Erfahrung der entwicklungspolitischen Praxis hat jedoch meine Einschätzung eher bestärkt, daß die Schwierigkeiten der Umsetzung armutsorientierter Entwicklungsprogramme weltweit ähnliche Ursachen haben. Die Praxis kann durchaus von der Theorie lernen. Eine verkürzte Darstellung der makroökonomischen und machtpolitischen Ursachen von Armut soll dies belegen.

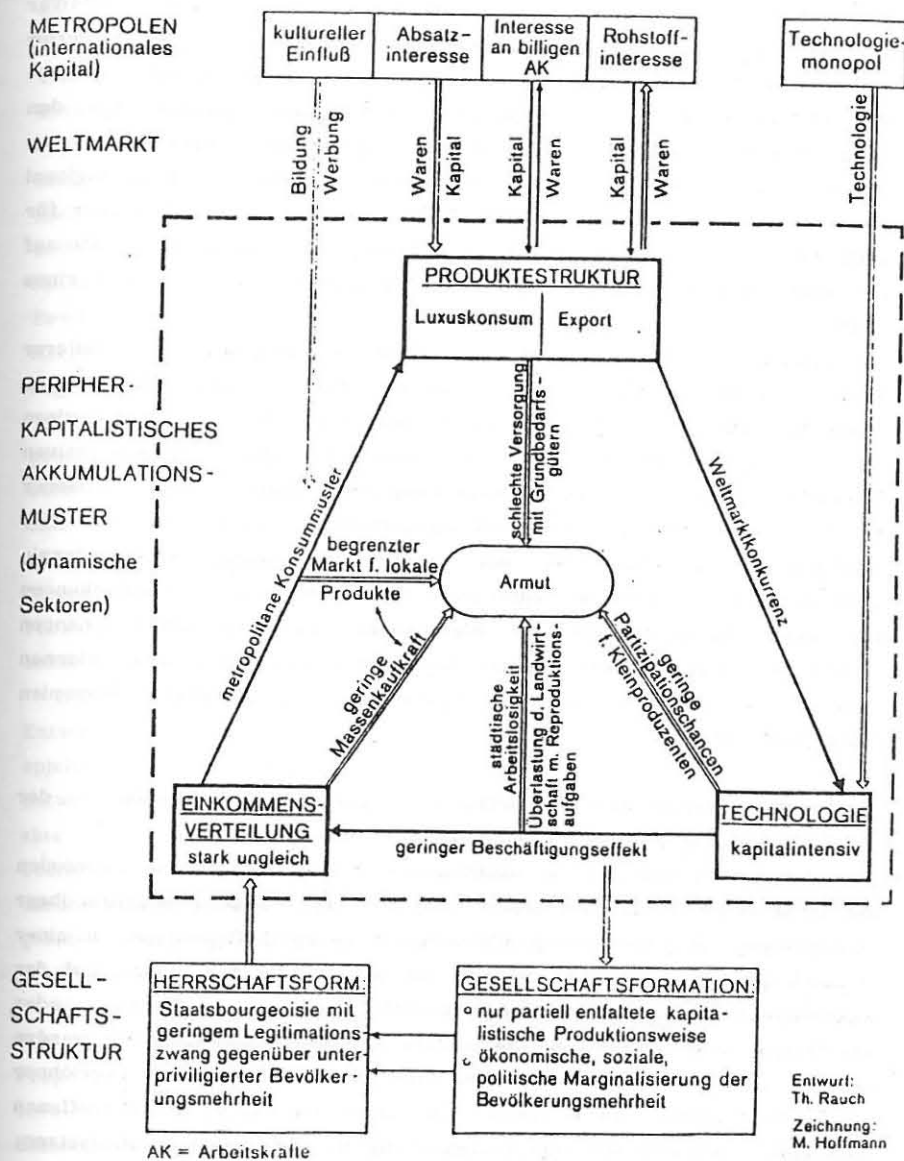
2.1 Makroökonomische Grenzen und Möglichkeiten der Armutsbekämpfung:

Die Relevanz der Theorie des Peripheren Kapitalismus

Wo immer in den Ländern der Dritten Welt Massenarmut auftritt, ist sie verursacht durch ein *Akkumulationsmuster*, das

- a) aufgrund der Verwendung kapitalintensiver Technologien nur wenig neue Einkommensmöglichkeiten in den modernen Sektoren schafft,
- b) aufgrund starker Importabhängigkeit der verarbeitenden Industrie und fehlender Massenkaufkraft außerhalb des Agrarsektors nur begrenzte Märkte für landwirtschaftliche Überschüsse bietet und dadurch einer Armutsüberwindung durch Agrarentwicklung enge Grenzen setzt (Abb. 1).

Abbildung 1



Armutsüberwindung auf breiter Basis auf dem Lande wie in den Städten erfordert deshalb eine rasche Zunahme nicht-landwirtschaftlicher Einkommensquellen. Dies ist nur möglich bei Verwendung arbeitsintensiver Technologien in den meisten Schlüsselsektoren der Industrie. Dies wiederum bedürfte einer selektiven Abschottung solcher Wirtschaftssektoren gegen die oft kostengünstigeren und qualitativ überlegenen Produkte aus den Industrieländern. Ohne eine derart geförderte Ausweitung der Massenkaufkraft bietet der Markt meist nur Chancen für einige regional begrenzte armutsgruppen-orientierte Kleinbauernprogramme, nicht aber für eine erfolgreiche Übertragung solcher hoffnungsvoll stimmenden Projekte auf die Mehrzahl oder gar die Gesamtheit der Bauern und Bäuerinnen eines Landes.

Chancen für eine Umsetzung armutsorientierter Programme auf breiterer Basis bieten sich dann, wenn das peripherkapitalistische Akkumulationsmuster in die Krise gerät, wenn nicht mehr genügend Devisen zur Verfügung stehen, um die importabhängigen kapitalintensiven Produktionszweige und die importabhängigen Konsummuster städtischer Mittel- und Oberschichten aufrechtzuerhalten. Dann entsteht eine Konkurrenzchance für das mit lokalen Ressourcen arbeitsintensiv produzierende Kleingewerbe; dann auch verbessern sich die Absatzchancen für lokale Anbauprodukte der Kleinbauern. Inwieweit solche Chancen tatsächlich genutzt werden können, hängt allerdings von vielerlei internen Faktoren ab und kann nicht generalisierend für periphere Ökonomien festgestellt werden.

2.2 Gesellschaftspolitische Grenzen und Möglichkeiten der Armutsbekämpfung: Die Theorie der Staatsklasse

Zunächst läßt sich aus der ökonomischen Struktur peripherer Ökonomien die These ableiten, daß die Armen nicht nur arm, sondern aufgrund ihrer ökonomischen Marginalisierung überwiegend gesellschaftspolitisch in einer ohnmächtigen Position sind. Solange die Versorgung der Städte und der Akkumulationsprozeß durch eine begrenzte Zahl 'moderner' Bauern oder Großfarmen sowie durch Kapitaltransfers von außen gewährleistet werden können, besteht für die Masse der ärmeren Kleinbauern und Tagelöhner kaum eine Chance, ihre Interessen durchzusetzen. Wo es den Betroffenen schwerfällt, von sich aus eine Verbesserung ihrer Situation durchzusetzen, stellt sich die Frage, inwieweit die Regierung in peripheren Gesellschaften - etwa aus einem übergeordneten gesamtgesellschaftlichen Interesse -

Veranlassung verspüren, sich durch eine gezielte Politik der Armutsbekämpfung quasi zum Anwalt dieser unterprivilegierten Gruppen zu machen. Die Erfahrung lehrt uns eher das Gegenteil.

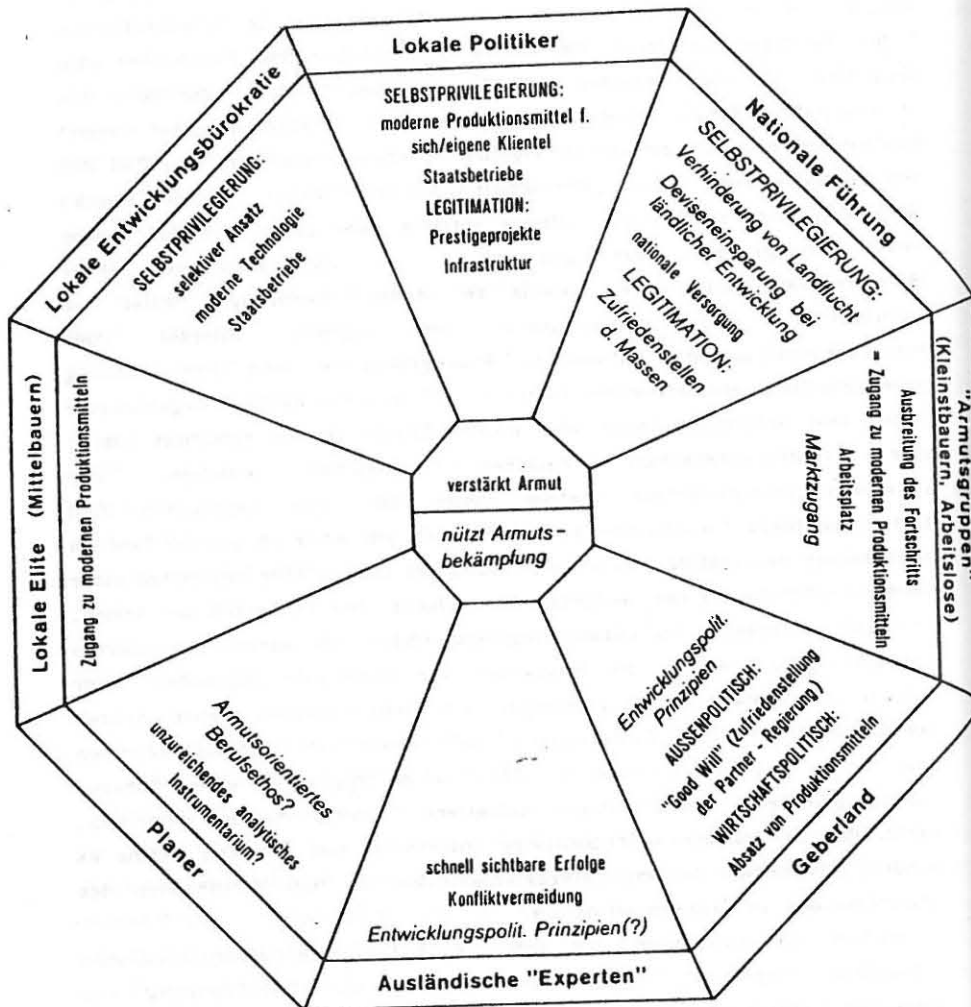
Die Erfahrung insbesondere in afrikanischen Staaten reflektieren die Thesen von H. Elsenhans (1981) zur 'Staatsklasse' in 'bürokratischen Entwicklungsgesellschaften'. Die Klasse der Politiker und Bürokraten wird dargestellt als die herrschende Klasse in jenen Ländern, die über den Staatsapparat einen wesentlichen Teil der Produktionsmittel selbst kontrolliert und die primär im eigenen Interesse, also mit dem Ziel der Selbstprivilegierung ihre Herrschaft ausübt, dabei jedoch zwecks Machterhaltung in mehr oder minder starkem Maße Leistungen für andere Bevölkerungsgruppen erbringen muß, um die Legitimität ihrer Herrschaftsausübung unter Beweis zu stellen. Bevorzugte Mittel der Legitimation sind Begünstigung der eigenen Klientel über Patronagebeziehungen, aufwendige Prestigeprojekte und Unterstützung gesellschaftlich einflußreicher Gruppen wie gewerkschaftlich organisierter Lohn- und Gehaltsempfänger oder lokaler Eliten. Daraus resultiert i.d.R. eine Interessenkoalition zwischen politischen Führern, der Entwicklungsadministration (welche lieber mit einer begrenzten Zahl fortgeschrittener Mittelbauern zu tun hat, als mit einer zu großen Zahl als rückständig betrachteter Kleinbauern) und der lokalen Elite zugunsten einer selektiven Förderung der ländlichen Oberschicht, also zu Lasten der Armen.

Diesen Interessen im Entwicklungsland stehen bei auslandsfinanzierten Entwicklungsprogrammen die Interessen der Geberseite gegenüber. Hier spielen auf seiten der Regierungen der Industrieländer neben hehren entwicklungspolitischen Zielsetzungen auch Absatz- und Rohstoffinteressen eine Rolle (z.B. BMZ 1986, S. 21), welche zugunsten eines höheren Technologieniveaus und eines selektiven Projektansatzes sprechen; darüberhinaus kommen außenpolitische Interessen zum Tragen, welche es geboten erscheinen lassen, Interessenkonflikte mit den Machthabern des 'Partnerlandes' in Grenzen zu halten.

Bleiben die Interessen der von den Entwicklungshilfeorganisationen entsandten 'Experten', die mit der Planung und Durchführung von Projekten betraut werden. Sie stehen - unabhängig von ihrer persönlichen entwicklungspolitischen Überzeugung - gegenüber den Politikern im Einsatzland und zu Hause unter Erfolgszwang. Dies verführt tendenziell dazu, innerhalb der relativ kurzen Einsatzzeit deutlich sichtbare Ergebnisse zu hinterlassen und sich nicht mit den lokal einflußreichen Politikern und

Abbildung 2

Gesellschaftspolitische Interessen und die Chancen der Armutsbekämpfung



Behördenchefs anzulegen. Beides wird erschwert durch eine konsequente Orientierung von Maßnahmen an den Interessen der ärmeren (oft leistungsschwächeren) Bevölkerungsgruppen. Eine große Koalition gegen die Armen ,gegen angepaßte Technologie, gegen Grundbedürfnisse also?

Es gibt auch in dieser Konstellation Chancen:

a) In Form von Interessenwidersprüchen:

- das Interesse an Einsparung knapper Devisen zugunsten der städtischen Elite mag devisensparende Mobilisierung der Arbeitskraft der marginalisierten Massen fördern;
- das Interesse der städtischen Privilegierten, die für sie bedrohlich werdende Landflucht zu stoppen, kann eine Entscheidung zugunsten breitenwirksamer ländlicher Entwicklungsprogramme fördern.

b) Aufgrund des Legitimationsbedarfs der Entwicklungspolitik sowohl auf seiten der Regierung des Empfängerlandes als auch bei der Regierung der Geberländer. Wo immer Armutsüberwindung einen relativ hohen Stellenwert in entwicklungspolitischen Richtlinien oder -plänen einnimmt, ist dies nicht bloß als nutzlose Verbalkosmetik zu betrachten; vielmehr ist es ein Resultat gesellschaftlicher Auseinandersetzung und bietet eine Legitimationsbasis für jene, die aus entwicklungspolitischen Überzeugungen im Entscheidungsprozeß um Projekte Partei zugunsten unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen ergreifen wollen (vgl. Abb. 2).

Es wird evident, daß solche Chancen, Mittel zugunsten der Armen abzuweigen, nur von entwicklungspolitischen "Überzeugungstätern" genutzt werden können, die bereit sind, den hehren offiziellen entwicklungspolitischen Zielen gegen einen mächtigen Strom von Interessen zum Durchbruch zu verhelfen (vgl. auch Nitsch 1986, S. 84).

3. Fallbeispiele aus der entwicklungspolitischen Praxis in der Nordwest-Provinz Zambias

3.1 Die Region: Periphere ländliche Provinz in einer Kupferökonomie

Zambia, das ehemalige Nord-Rhodesien, diente der britischen Kolonialmacht fast ausschließlich als Kupferkolonie. Zur Versorgung der stark anwachsenden Bevölkerung in den Bergbaustädten wurde ein kleiner kapitalistischer Großfarmsektor aufgebaut. Die ländlichen Gebiete des dünn besiedelten Landes spielten für die Kolonialwirtschaft die Rolle eines Arbeitskräftereservoirs. Nach der Unabhängigkeit hat sich an der Monostruktur der zambianischen Wirtschaft nur insofern etwas geändert, als

im Rahmen importsubstituierender Industrialisierung ein bedeutender Teil der einfachen Konsumgüter im Lande selbst hergestellt werden kann. In den ländlichen Regionen wurde zwar die infrastrukturelle Ausstattung verbessert; an der untergeordneten ökonomischen Rolle der kleinbäuerlichen Landwirtschaft hat sich jedoch nichts geändert.

Die Nordwest-Provinz gilt als das 'Aschenputtel' unter den Provinzen Zambias. Die lokale Wirtschaft basierte auf Wanderhackbau (Maniok, Sorghum), Jagd, Sammelwirtschaft und Fischfang sowie zunehmend auf den Einkommen von Abgewanderten bzw. von Rückkehrern. Die während der Kolonialzeit von Bargeld auch zur Befriedigung grundlegender Bedürfnisse (wie Kleidung, Salz, Schulgeld, Transport etc.) abhängig gewordene kleinbäuerliche Bevölkerung war von der ab Mitte der siebziger Jahre einsetzenden Krise in den Lohnarbeitssektoren (ausgelöst durch sinkende Kupfererlöse) betroffen. Die Rücküberweisungen aus den Städten und die Chancen, durch Gellegenheitsarbeit zu Geld zu kommen, sanken während der siebziger Jahre (vgl. von Oppen 1985, S. 89). Die Erwirtschaftung und Vermarktung landwirtschaftlicher Überschüsse war für die Masse der Kleinbauern schwierig, da das staatliche Beratungs-, Kredit- und Vermarktungssystem auf kommerzielle Farmer und größere Kleinbauern ('emergent farmers') zugeschnitten war. Für 95 % der Kleinbauern gab es weder Zugang zu Märkten und Kredit, noch Beratungsinhalte, die auf ihr Anbausystem ausgerichtet waren.

3.2 Das Projekt

Bei dem als Fallbeispiel gewählten Projekt handelt es sich um ein 'integriertes ländliches Entwicklungsprogramm', das 1977 mit Unterstützung der GTZ gestartet wurde und das von deutscher Seite voraussichtlich bis 1990 unterstützt werden wird. Da es sich um eines der ersten Entwicklungsprojekte handelt, die explizit grundbedürfnis- und armutsorientiert waren, eignen sich die dabei gemachten Erfahrungen vorzüglich, um Möglichkeiten und Grenzen dieses Ansatzes zu diskutieren. Obwohl eine abschließende Beurteilung zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich ist, erscheint mir auch eine vorläufige Analyse für die Auseinandersetzung um die Zweckmäßigkeit dieser Konzepte wichtig.

Da das zentrale Problem der Mehrheit der Landbevölkerung im Fehlen monetärer Einkommensquellen aufgrund fehlenden Marktzan schlusses gesehen wurde, war es Ziel des Projektes, über eine Verbesserung des Marktzan schlusses für landwirtschaftliche Produkte, für Honig und

Bienenwachs, für Holz und handwerkliche Produkte die Einkommenssituation der Dorfbevölkerung zu verbessern, ohne dabei die Selbstversorgungswirtschaft zu gefährden (vgl. Rauch/Weyl 1977). Die vermarkteten Produkte sollten überwiegend der Versorgung der Bevölkerung innerhalb Provinz dienen und somit den Selbstversorgungsgrad der auch bei Agrarprodukten importabhängigen NW-Provinz erhöhen. Die Förderung durch das Projekt blieb auf eine Anbaufläche von 1 ha pro Person begrenzt, d.h. auf jene Bauern, die bis dahin von staatlichen Kreditinstituten von Krediten als nicht förderungswürdig ausgeschlossen waren.

Im folgenden will ich anhand der Skizzierung dreier mir typisch erscheinender Konfliktfälle die Schwierigkeiten und Möglichkeiten bei der Umsetzung einer dezidiert armutsgruppenorientierten Konzeption darstellen.

3.3 Konflikt Nr. 1: Ochsen versus Traktoren

Bereits vor dem Eintreffen des deutschen Projektplanungsteams hatte die Distrikt-Agrarverwaltung des Projektgebietes 300 Bauern (aus einer Gesamtzahl von etwa 6000 bäuerlichen Haushalten) für das Förderungsprogramm ausgewählt. Für jeden dieser Bauern hatte die Agrarbehörde bereits ein 10 ha Feld vermessen (bei einer durchschnittlichen kultivierten Fläche von 1 ha je Haushalt in der Region). Für dieses Vorhaben erwarteten die zambianischen Behörden Unterstützung durch Errichtung und Inbetriebhaltung einer Traktorverleihstation mit 30 Traktoren. Die Enttäuschung seitens der Agrarbehörde und der politischen Repräsentanten des Distrikts war groß, als die Planer unter Berufung auf zambianische Partei- und Regierungsprogramme einen Gegenvorschlag unterbreiteten, der darauf abzielte, daß

- a) das Förderungsprogramm die Mehrzahl der Kleinbauern erreichen sollte,
- b) auf Traktormechanisierung verzichtet werden solle und anstelle dessen ein allmählicher Übergang vom Hackbau zur Ochsenanspannung unterstützt werden solle und
- c) die Projektmittel ausschließlich zur Unterstützung jener Kleinbauern verwendet werden sollten, die zu arm sind, um von den in der Region existierenden Kreditinstitutionen als förderungswürdig betrachtet zu werden.

Die nationale Projektdurchführungsbehörde entschied schließlich zugunsten des Vorschlages der deutschen Planer. Ausschlaggebend hierfür waren die Argumente der Verhinderung von Landflucht durch Massenpartizipation und der Devisenersparnis durch angepaßtere

Technologien. Das Projekt aber hatte in den ersten Jahren mit der Unzufriedenheit der lokalen Behörden und Politiker zu leben, deren Klientel bitter enttäuscht wurde.

Inzwischen jedoch produzieren 7000 Kleinbauern (bei 18000 bäuerlichen Haushalten im nunmehr erweiterten Projektgebiet) auf durchschnittlich 0,5 ha mit Früchten für den Verkauf bewirtschafteten Betriebsfläche mehr als 80 % der vermarkteten Überschüsse der Region. Ochsen und Ochsenkarren, einst als rückschrittlich verworfen, sind zum begehrten (und effizient genutzten) Statussymbol geworden. Sämtliche Unterstützungsmaßnahmen für die Kleinbauern werden von den dafür zuständigen zambianischen Behörden durchgeführt, und die Politiker preisen das Projekt als Vorbild.

Was hat zu diesem erstaunlichen Sinneswandel zugunsten der Armutsgruppen beigetragen? Entscheidend waren wohl drei Aspekte:

- a) Das Projekt hatte - entgegen der gängigen entwicklungspolitischen Philosophie, welche die Durchführung aller Maßnahmen über die zuständigen lokalen Institutionen von Anfang an fordert - eine *Vorreiterrolle* übernommen und zunächst Beratung, Kredit und Vermarktung für seine spezielle Zielgruppe in eigener Regie durchgeführt. War dies auch anfangs auf heftige Kritik gestoßen, so ließ die positive Reaktion der Kleinbauern nach und nach alle Widerstände gegen diesen Ansatz verstummen.
- b) Es wurden, sozusagen als *Kompensation* für die lokalen Eliten, Infrastrukturprojekte in der Region (z.B. Verbesserung der städtischen Wasserversorgung) initiiert, die einen hohen Rang in der Prioritätenskala von Politikern und Bürokraten einnahmen, die aber nicht in Konkurrenz zur Kleinbauernförderung standen.
- c) Die zunehmende Verschlechterung der *Wirtschaftslage* und die Erhöhung des Dieselpreises hatten dazu geführt, daß Traktormechanisierung nicht mehr staatlich subventioniert werden konnte, mit dem Resultat, daß selbst kommerzielle Farmer aus Wirtschaftlichkeitsgründen zur Ochsenanspannung zurückkehren mußten.

3.4 Konflikt Nr. 2: Die Förderung des Hybridmaisbaus

Die Böden der Projektregion sind für Maisanbau überwiegend ungeeignet. Maniok (z.T. Sorghum) ist deshalb die Hauptanbau- und Nahrungsfrucht der lokalen Dorfbevölkerung. Mais hingegen ist das Grundnahrungsmittel der städtischen Bevölkerung, auch der Staatsbediensteten in den

Verwaltungszentren der Projektregion. Aus dieser Diskrepanz zwischen Ressourcenausstattung wie auch Anbautradition der Region und den Konsummustern der Stadtbevölkerung resultierte das Nahrungsmitteldefizit der Projektregion. Schwerpunkt der zambianischen Landwirtschaftspolitik war es deshalb, durch Einführung von Hohertragsmais diese Diskrepanz zu überwinden und von Maisimporten (teilweise aus Südafrika und den USA) unabhängig zu werden. Agrarforschung und das landesweite Beratungsnetz waren voll auf Hybridmais (mit relativ hohem Mineraldüngereinsatz und im Fruchtwechsel mit Erdnüssen und Sonnenblumen) konzentriert. Zur Verbesserung traditioneller Anbausysteme lagen deshalb zu Projektbeginn keinerlei Erkenntnisse vor. Die ausschließlich für die Bedingungen 'moderner', kommerzieller Landwirtschaft ausgebildeten Berater wußten nichts über die traditionellen Anbaufrüchte wie Maniok und über Mischkulturpraktiken. Die Politiker erklärten den Anbau von Mais zur nationalen Pflicht: Nur durch Selbstversorgung mit Mais könne Zambia unabhängig von seinen imperialistischen Feinden werden. Oberdies waren die Preise für alle anderen Anbauprodukte so niedrig gehalten, daß allein der Anbau von Hohertragsmais für Kleinbauern attraktiv genug war, um in die gezielte Erzeugung landwirtschaftlicher Überschüsse einzusteigen.

Nun ist es bekannt, daß Hybridmais eine ökologisch wie sozioökonomisch *unangepaßte Anbauf Frucht* für arme Kleinbauern ist:

- Er erfordert relativ hohen Einsatz an chemischem Dünger (insbesondere Nitraten) und trägt damit zur Versauerung der Böden bei.
- Damit verbunden ist ein relativ hoher Kapitaleinsatz mit entsprechend hohem Risiko bei eventuellen Ernteaussfällen, das für die ärmsten Bauern nur schwer tragbar ist.
- Damit einher geht ein hoher Grad an Abhängigkeit von den als unzuverlässig bekannten Agrarförderungsinstitutionen (rechtzeitige Lieferung von Saatgut an Dünger sind wichtig für das Gelingen).
- Hybridmais ist nicht in das lokale Anbausystem integrierbar und führt so zu einem arbeitsökonomisch aufwendigen dualen Anbausystem: Überschüsse können nicht einfach durch Verbesserung auf bestehenden Anbauflächen, sondern nur durch Ausweitung der Anbaufläche erzielt werden. Die "Ärmsten der Armen" verfügen oft nicht über die nötige Arbeitskapazität hierzu, werden also ausgeschlossen.

Wie konnte dieser Zielkonflikt gelöst werden? Das Projekt stand vor der Alternative, mit einer unangepaßten Technologie in die Förderung der Kleinbauern einzusteigen oder für eine Periode von 5 - 10 Jahren in der

Region sich auf angepaßte Agrarforschung zu beschränken und die Dorfbevölkerung so lange auf eine Verbesserung ihrer Situation warten zu lassen. Die zweite Alternative wäre gegen die unmittelbaren Interessen aller Beteiligten - einschließlich der Zielgruppe - und deshalb nur schwer vertretbar und auch kaum durchsetzbar gewesen. So entschlossen sich die Projektplaner zu einer 'Doppelstrategie': Einbeziehung der Kleinstbauern in das nationale Hybridmaisförderungsprogramm bei gleichzeitigem Aufbau einer lokalen Versuchsstation sowie politischem Einwirken auf eine Anpassung der nationalen Agrarforschung an die jeweiligen, lokalen Anbaubedingungen.

Nach sechs Jahren standen angepaßte Maissorten (Kompositen) zur Verfügung, die auch bei stark reduziertem Mineraldüngereinsatz (ohne Nitrate) vergleichbare Erträge lieferten. Sie wurden nach tiefer Skepsis seitens der lokalen Politiker, die darin zunächst einen technologischen Rückschritt sahen, schließlich von 90 % der Kleinbauern (bei freier Wahl zwischen den Sorten) vorgezogen. Weitergehend angepaßte Mischfruchtsysteme, die auch auf den Subsistenzfeldern der Bäuerinnen und Bauern anwendbar sind, werden auf den Feldern einer größeren Zahl von Test-Bauern unter bäuerlichen Bedingungen erprobt. Das nationale Agrarforschungsinstitut hat seine Tätigkeit inzwischen auf dezentralisierte, lokal angepaßte Versuche hin umorientiert.

Diese Trendwende geht sicherlich einher mit internationalen Tendenzen zur Umorientierung der Agrarforschungspolitik. Sie ist jedoch nicht zu verstehen ohne die tiefe Krise des auf moderne Technologie setzenden Akkumulationsmusters in Zambia. Konnten noch 1983 führende Politiker sich an die Bauern der Region mit der Aufforderung wenden: "You have to grow maize; maize is our (!) staple food", so lautete die Botschaft 1986: "Each region shall consume only what the region can grow; if this is a cassava growing area, then people shall eat cassava instead of depending on maize."

3.5 Konflikt Nr. 3: Honigfabrik gegen manuelle Honigpressen auf Dorfebene

Die Unterstützung von Kleinbauern bei der Produktion und Vermarktung von Honig und Bienenwachs ist eine der Aufgaben des Projekts. Hierzu gehörte auch die Einführung der Honigverarbeitung auf Dorfebene. Gruppen von Bienenhaltern konnten einfache manuelle Honigpressen auf Kredit erhalten, mit deren Hilfe der flüssige Honig aus den Waben herausgepreßt werden konnte. Da der Preis für flüssigen Honig weitaus höher war als für Wabenhonig, erwiesen sich nicht nur die Honigpressen als sehr begehrt,

sondern die Attraktivität der Bienenhaltung erhöhte sich wesentlich.

Die Verarbeitung von Honig war in Zambia jedoch stets in Händen der staatlichen Bienenhaltungsbehörde. Die zambianische Regierung beschloß auf Drängen der lokalen Politiker, eine vollautomatische Honigfabrik in der Projektregion zu errichten und dafür Unterstützung von deutscher Seite zu beantragen. Solch eine vollautomatische Anlage, welche die Verarbeitungsschritte des Pressens der Waben, des Filterns, des Erhitzens und des Abfüllens in Gläser umfaßt hätte, wäre zum Nachteil der dörflichen Bienenhalter gewesen, welche eine Einkommensquelle verloren hätten. Der Antrag wurde deshalb von deutscher Seite abgelehnt. "Deutsche behindern Fortschritt in der NW-Provinz", lautete die in die Schlagzeilen der Zeitung gesetzte Klage der Politiker. Diese waren daran interessiert, daß die Einkommen aus dem Honiggeschäft dem Staat, also unter ihrer Kontrolle blieben; zudem sahen sie in einer Honigfabrik im Distrikthauptort ein sichtbares Zeichen des Fortschritts, während die von den Bienenhaltern betriebenen Honigpressen in Lehmhütten verborgen standen und sich kaum als Vorzeigebild eignen.

Der Konflikt endete mit einem Kompromiß: Ein 'Honigverarbeitungszentrum' mit modernen Tanks zum Erhitzen, Filtern und Lagern des Honigs wurde finanziert; das Pressen des Wabenhonigs aber wurde weiterhin den Bienenhaltern in den Dörfern überlassen. Dieser Kompromiß erweist sich heute sogar als sinnvoll, da der zambianische Markt mit Honig weitgehend gesättigt ist und die modernen Anlagen die Produktion von Exportqualität erlauben.

4. Lehren aus der Praxis

Die skizzierten Fallbeispiele beziehen sich nur auf ein Land, ein Projekt, auf eine begrenzte zeitliche Periode. Sie sind nur bedingt verallgemeinerbar. Dennoch lassen sich einige Lehren aus ihnen ableiten. Zum einen können wir daraus die *Bedingungen* ableiten, unter denen in der NW-Provinz Zambias Erfolge auf dem Weg zur Armutsüberwindung erzielt werden konnten. Zweitens gilt es, die *Strategieelemente* herauszuarbeiten, mit welchen solch günstige Bedingungen genutzt werden konnten.

4.1 Bedingungen für Erfolge bei der Armutsbekämpfung in der NW-Provinz

Die Gruppe jener in der NW-Provinz Zambias, deren Interessen durch die Armutsorientierung des Projektes vernachlässigt wurde, war stark und mächtig. Wenn es dennoch gelang, dort den Anspruch auf Bekämpfung von

Armut bzw. weiterer Verarmung erfolgversprechend in die Tat umzusetzen, so lag dies vor allem an zwei *Rahmenbedingungen*, die zweifellos nicht immer und überall gegeben sind:

1. Die *wirtschaftliche Krise* in Zambia zerstörte nach und nach den Traum einer raschen, nachholenden Modernisierung und Industrialisierung des Landes. Erst als die Devisen für die Fortsetzung einer Entwicklung von außen und oben fehlten, machte sich die Einsicht in die Notwendigkeit des Umdenkens, der Besinnung auf die eigenen Kräfte breit. Das Projekt stand da gerade zum rechten Zeitpunkt mit seiner Alternative einer an die lokalen Produktivkräfte angepaßten Entwicklung *von unten* bereit.
2. Die sambianische Staatsphilosophie des '*Afrikanischer Humanismus*' war eine für die Auseinandersetzung mit den gegen Armutsorientierung gerichteten Interessen entscheidende Argumentationsbasis und darüber hinaus die erforderliche Legitimation für die Einmischung in lokale Interessenkonflikte durch Mitarbeiter einer ausländischen Projektorganisation. Ohne die Möglichkeit der Berufung auf solch eine anerkannte nationale Entwicklungsideologie wäre die Durchsetzung einer armutsorientierten Konzeption kaum möglich gewesen.

Zur Übertragbarkeit: Die Zahl der Länder, in denen die Führung aufgrund einer Verknappung von Devisen nach neuen, stärker auf das lokale Produktionspotential ausgerichteten Entwicklungswegen sucht, nimmt derzeit überall in der Dritten Welt zu. Die Konzentration der Entwicklungshilfe auf solche Länder, in denen zumindest der Anspruch auf Armutsbekämpfung und der Beteiligung aller am Entwicklungsprozeß hochgehalten wird, ist ein Gebot für unsere Entwicklungspolitik, sofern sie mit ihren eigenen Ansprüchen ernst genommen werden will.

4.2 Strategieelemente für eine armutsorientierte Projektpraxis

In Zambia hätte der vorhandene Spielraum für Armutsorientierung nicht genutzt werden können, wenn man dem Prinzip einer Durchführung der Projektaktivitäten über die lokalen Behörden von Anfang an konsequent gefolgt wäre. Den zuständigen Beratungs-, Vermarktungs- und Kreditbehörden fehlte die Erfahrung und die Bereitschaft, ihre Services für Kleinbauern zu öffnen und sie an deren Bedingungen anzupassen. Vier *Strategieelemente* erwiesen sich als entscheidend, um eine Umorientierung der zuständigen lokalen Entwicklungsbehörden zugunsten einer gezielten Armutsgruppenförderung zu erreichen:

1. Wo immer lokale Entwicklungsbehörden nicht bereit sind, ihr Serviceangebot auf Kleinproduzenten umzuorientieren, soll das Projekt mit seiner eigenen Projektorganisation solche zielgruppenspezifischen Services in der ersten Projektphase selbst durchführen, um auf diese Weise *Modelle* zu erproben. Bewähren sich solche Förderungsmodelle, so besteht eine weitaus bessere Chance, die zuständigen lokalen Institutionen in einer späteren Projektphase zur Übernahme solcher Maßnahmen zu bewegen. Armutsgruppenförderung ist eine schwierige innovative Aufgabe mit experimentellen Elementen. Bürokratien hingegen sind kaum irgendwo auf der Welt als innovative Problemlöser bekannt, sondern als Verwalter von erprobten regelmäßigen Abläufen.
2. Im Verlauf der Durchführung von Unterstützungsmaßnahmen durch das Projekt selbst ist der *Aufbau organisatorischer Strukturen seitens der Bauern* (z.B. durch Gruppenberatung, gruppenweise Vermarktung) aktiv zu fördern, um eine langfristige Basisstruktur zur Interessenvertretung der Armutsgruppen für die Zeit zu schaffen, in der das Projekt als 'Sachwalter der Armen' nicht mehr da ist.
3. Ein gegen Widerstände anderer Interessengruppen durchgesetztes armutsorientiertes Programm ist in ganz besonderem Maße darauf angewiesen, daß es bei seinen Zielgruppen 'ankommt'. Hierfür ist es wichtig, in Pilot-Phasen die Angemessenheit von Unterstützungsprogrammen und Innovationen sorgfältig zu erproben. Insbesondere aber ist ein ständiger *Dialog* zwischen Projekt und Zielgruppen zu pflegen, um festzustellen, ob die vom Projekt initiierten Veränderungen den Bedürfnissen und den Möglichkeiten der ärmeren Kleinproduzenten gerecht werden. Eine formale Partizipation der Zielgruppen am Planungsprozeß kann diesen Dialog nicht ersetzen.
4. Auch wo wirtschaftliche Lage und die offiziellen nationalen Entwicklungsziele es einer Projektorganisation erlauben, Armutsorientierung gegen die Interessen der lokalen Eliten in der Projektregion durchzusetzen, ist es ratsam, den Konflikt mit lokalen Politikern und Behördenvertretern durch *kompensatorische Projekte* in Grenzen zu halten. Dabei ist zu vermeiden, daß solche auf die Bedürfnisse der Bessergestellten zugeschnittenen Projekte in Konkurrenz zur Nutzung begrenzter Ressourcen oder der Versorgung begrenzter Märkte durch die Zielgruppen geraten. Aus diesem Grunde widersetzt sich das Projekt z.B. bis heute dem oft geäußerten Wunsch, seine Förderung doch auf Bauern mit mehr als 1 ha Cash Crop-Fläche auszudehnen.

Aus all dem folgt: Armutsorientierung heißt *Einmischung*. Der armutsorientierte Planer kann *kein* neutraler Planer sein. Seine Rolle ist die des Anwalts der in der politischen Auseinandersetzung nicht repräsentierten Interessen seiner Zielgruppen. Und sie fordert von den für die Projektdurchführung Verantwortlichen, gegen den Strom nahezu aller Interessen zu schwimmen, was nur bei einem entwicklungspolitisch motivierten Berufsethos zu erwarten ist.

4.3 Gesamtwirtschaftliche Grenzen für eine umfassende nationale Politik der Armutsbekämpfung

Würde eine Verdreifachung landwirtschaftlicher Überschüsse, wie sie in der Projektregion seit 1980 stattgefunden hat, überall in ländlichen Regionen Zambias erfolgen, so wäre eine Sättigung des Binnenmarktes für Agrarprodukte (bei einem derzeitigen Sättigungsgrad von über 90 %) schnell erreicht. 1986 wurde erstmals wieder die Selbstversorgung mit Mais auf nationaler Ebene erreicht. Nachbarländer wie Malawi und Simbabwe produzieren bereits schwer absetzbare Überschüsse. Die Entwicklungsschranken der peripher-kapitalistischen Akkumulationsmuster in Form unzureichender Massenkaufkraft würden einer weiteren Produktionsausweitung durch die Masse der Kleinbauern deshalb schnell auf dem Weg über sinkende Erzeugerpreise ein Ende setzen. Die Erfolge in regional begrenzten Einzelprojekten täuschen über diese strukturellen Grenzen hinweg.

Wer erreichen will, daß Erfolge pragmatischer Ansätze zur Bekämpfung von Armut nicht bloß räumlich begrenzter und kurzfristiger Natur sind, kann sich einer radikalen Veränderung gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, d.h. einer gezielten *Abschottung* arbeitsintensiver Produktionszweige gegen die Konkurrenz kapitalintensiver Weltmarktproduktion nicht verschließen. Dieses Argument gilt allerdings auch umgekehrt: Wer - dependenztheoretischer Logik folgend - für selektive Abkoppelung peripherer Ökonomien plädiert, darf nicht davon ausgehen, daß in den zollgeschützten Wirtschaftsräumen die ärmeren Bevölkerungsgruppen spontan Mittel und Wege finden würden, ihre Produktivkraft im Sinne einer Verbesserung ihrer Situation zu entfalten. Die hierzu erforderlichen Anpassungsprozesse an sich verändernde Bedingungen sind bei den innergesellschaftlichen Machtverhältnissen für marginalisierte Gruppen kaum ohne externe Unterstützung vollziehbar. Dissoziation ist noch keine Entwicklungsstrategie. Sie schafft allenfalls

Bedingungen für die Realisierung armutsorientierter Entwicklungsstrategien. Auf der globalen Ebene für (selektive) Dissoziation zu argumentieren und auf lokaler Ebene Möglichkeiten einer armutsüberwindenden Regionalentwicklung zu identifizieren, ist kein Widerspruch, sondern bedingt einander.

5. Forderungen an Theorie und Praxis

Die skizzierten Möglichkeiten der Armutsbekämpfung werden in vielen unserer Entwicklungsprojekte nicht ausgeschöpft. Die skizzierten Grenzen, insbesondere die erste längerfristig wirksam werdenden gesamtwirtschaftlichen Grenzen, werden meist nicht rechtzeitig gesehen. Gesehen wird von den meisten Praktikern nur eine scheinbar unüberbrückbare Kluft zwischen dem Anspruch der Armutsüberwindung und den gesellschaftlichen Realitäten vor Ort. Viele resignieren angesichts dieser Kluft, gehen den - wenn nicht tödlichen, so doch oft armutsverschärfenden - Weg des geringsten Widerstandes, geraten in ein zynisches Verhältnis zu ihrer Tätigkeit. Andere, wie B. Erler, steigen aus und rufen die sich für Armutsbekämpfung engagierenden Kräfte bei uns zur Nichteinmischung auf.

Für Resignation wie für Ausstieg und somit für das drohende Scheitern armutsorientierter Entwicklungsstrategien halte ich - in Anlehnung an die zuvor aus dem Fallbeispiel gezogenen Lehren - zwei *Phänomene* für verantwortlich:

1. Unserer Projektpraxis, insbesondere aber dem Leitbild der Armutsorientierung, fehlt der Bezug zum *entwicklungstheoretischen Fundament*, deshalb werden Möglichkeiten genauso verkannt wie die Grenzen.
2. Viele engagierte Praktiker und auch die engagierten Kritiker entwicklungspolitischer Praxis finden es schwer, *Widersprüche* zu ertragen.

Mir ging es darum zu zeigen, daß eine Analyse der *Machtverhältnisse* und der *Marktverhältnisse* mit Hilfe gängiger entwicklungstheoretischer Erkenntnisse (deren Praxisrelevanz leider meist unterschätzt wird) und mit Hilfe fundierter regionaler Kenntnisse entscheidend dazu beitragen kann, Möglichkeiten und Grenzen einer Überwindung von Armut in einer Region realistisch einzuschätzen.

Und mir ging es darum zu zeigen, daß wer (entwicklungs-)politisch handelt oder auch nur urteilt, sich in einem Geflecht von Widersprüchen bewegen muß, deren problematische Aspekte man bzw. frau ertragen muß - gleichgültig, ob er/sie sich für die Rolle des Entwicklungshilfetäters oder des -verweigerers entscheidet:

- Wer Armutsbekämpfung will, muß sich in interne Angelegenheiten eines einst kolonisierten Landes vehement einmischen.
- Wer das ökologisch Richtige tun will, findet sich oft in einer Situation, wo er die Situation der Armen nicht unmittelbar verbessern kann.
- Wer Gerechtigkeit will, schafft oft Abhängigkeit der Armen, wer deren Eigenständigkeit will, handelt oft ungerecht.

Wer idealistisch urteilend oder handelnd die Logik solcher Widersprüche negiert, sie nur als eine Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit begreifen kann, der wird mit der Wirklichkeit nur resignativ oder zynisch (oder als außenstehender Kritiker besserwisserisch-bewußtlos) fertig.

Meine Erfahrungen hingegen ermutigen mich dazu, dafür zu plädieren, das Feld der Entwicklungspolitik nicht denen zu überlassen, für die Armutsbekämpfung nur ein modisches Schlagwort ist, sondern

- a) sich *hierzulande* dafür einzusetzen, daß Länder, die sich vor den armutsfördernden Einflüssen des Weltmarktes schützen wollen, ermutigt und nicht entmutigt werden, damit die *externen* Grenzen abgebaut werden;
- b) sich bei Übernahme einer Aufgabe in Ländern der Dritten Welt mit dem erforderlichen konzeptionellen Rüstzeug auszustatten und die innerhalb solcher Grenzen abgegebenen Möglichkeiten aufzuspüren und voll auszuschöpfen, anstatt vorzeitig resigniert und zynisch auf Grenzen zu verweisen, die man oft weder analysiert noch erlitten hat.

Literatur

- BMZ, Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn, April 1986.
- Elsenhans, H., Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt, Frankfurt/New York 1981.
- Erler, B., Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe, Freiburg 1985.
- Fischer, K. M. u.a., Ländliche Entwicklung. Ein Leitfaden zur Konzeption, Planung und Durchführung armutsorientierter Entwicklungsprojekte, Hamburg 1978.
- GTZ, Ländliche Regionalentwicklung. Ein Orientierungsrahmen, Eschborn, Okt. 1983.
- Nitsch, M., Tödliche Hilfe? Zur Modifikation der Außenwirtschafts- und Entwicklungstheorie durch Einbeziehung des Verhaltens von Entwicklungsbürokratie, in: Ökonomie und Gesellschaft. Jahrbuch 4, Entwicklungsländer und Weltmarkt, S. 69 - 111, Frankfurt/New York 1986.
- von Oppen, H. J., Abwanderung, Arbeitskräfteentzug und Subsistenzproduktion in einer peripheren Region Sambias, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 2/1985, S. 85 - 96, Frankfurt.

- Rauch, Th., Probleme der Entwicklung kleinbäuerlicher Agrarproduktion im peripheren Kapitalismus, in: Hottes, K. H., Blenck, J., Scholz, F. (Hrsg.), Geographische Beiträge zur Entwicklungsforschung, DGFK-Hefte Nr. 12, S. 55 - 80, Bonn 1979.
- Rauch, Th., Peripher-kapitalistisches Wachstumsmuster und regionale Entwicklung. Ein akkumulationstheoretischer Ansatz zur Erklärung räumlicher Aspekte von Unterentwicklung (Originalbeitrag von 1982), in: Scholz, F. (Hrsg.), Entwicklungsländer. Beiträge der Geographie zur Entwicklungs-Forschung, S. 163 - 191, Darmstadt 1985.
- Rauch, Th., Dezentralisierung, Bauern und Staat in Sambia. Erfahrungen bei grundbedürfnisorientierter Regionalplanung in einer ländlichen Region, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 30, 3/4 (1986), Frankfurt.
- Rauch, Th., Weyl, U., Regionalentwicklung Nordwest-Provinz/Zambia, GTZ, Eschborn 1977.
- Streeten, P., Basic Needs: Some Unsettled Questions. World Development, 12/9 (1984), S. 973 - 978.

Theo Rauch
Hektorstraße 2
D-1000 Berlin 31