

## **Stadt-Land-Beziehungen: Eine Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit**

Eine Fallstudie aufgrund schweizerischer  
Entwicklungszusammenarbeit in Nepal

OTHMAR SCHWANK/DIETER ZÜRCHER<sup>1</sup>

### **1. Hintergrund und Zielsetzung**

#### *Hintergrund*

Seit 1950 hat die städtische Bevölkerung weltweit von 300 Millionen auf 1,3 Milliarden zugenommen. Das Wachstum der Städte in den Entwicklungsländern verläuft besonders dramatisch (Gilbert 1981, Sadik 1991). Bereits in 20 Jahren wird mehr als die Hälfte der Bevölkerung in den Entwicklungsländern in Städten leben und arbeiten. Die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) hat im Rahmen der bilateralen technischen Zusammenarbeit in den letzten 30 Jahren vorab bei der Förderung der Entwicklung ländlicher Gebiete Schwerpunkte gesetzt. Die Strategie der integrierten ländlichen Entwicklung zielte auf die vorbeugende Vermeidung urbaner Folgeprobleme ab (Abfallbeseitigung, öffentliches Transportsystem, Energieversorgung). Ländlichen Entwicklungsanstrengungen zum Trotz hat sich die Zahl der in absoluter Armut lebender Landbevölkerung in den letzten 20 Jahren um mehr als ein Drittel erhöht (Stren 1992).

Die Verlagerung der demographischen Schwerpunkte auf urbane Gebiete verbunden mit der Armutproblematik in den Städten hat dazu geführt, daß seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre vermehrt Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit auch in urbanen Gebieten durchgeführt wurden. Der Anteil der Investitionen der schweize-

---

1 In Zusammenarbeit mit Dipak Gyawali, Indira Thappa, Joanna Pfaff und Sushma Bajracharya.

rischen bilateralen technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe im städtischen Bereich stieg dabei von 2% 1980 auf 5% 1990.

### *Zielsetzung der Studie*

Die Frage, welche Rolle die Dynamik der Stadt-Land-Beziehungen im Entwicklungsprozeß spielt, wurde am Beispiel ausgewählter Stadt/Land Systeme aus dem Himalaya untersucht. Dabei sollten Antworten auf die folgenden Forschungsfragen erarbeitet werden:

- Welches sind die treibenden Kräfte in der urbanen Dynamik und welche Rolle spielt dabei die Interaktion städtischer und ländlicher Räume?
- Wie können diese Prozesse erfaßt und in die EZA aufgenommen werden?
- Welche Schlußfolgerungen lassen sich für die Strategie der EZA im urbanen und ländlichen Raum ableiten?
- Welches wären die wünschbaren und durchführbaren Elemente einer modifizierten langfristigen Entwicklungsstrategie, welche die Stadt/Land Dynamik explizit berücksichtigt?

Eine zusätzliche Fragestellung wurde im Verlauf des Forschungsprogrammes noch aufgenommen: Welche Rollen spielen die Frauen in diesem Entwicklungsprozeß und wie wirkt sich die Entwicklungszusammenarbeit auf die Situation der Frauen aus ?

## **2. Methodik**

### **2.1 Analytischer Rahmen**

Die Stadt-Land-Beziehungen umfassen ein komplexes und höchst interdisziplinäres Netz wirtschaftlicher, ökologischer, politischer und sozialer Austauschprozesse. Analysen über den städtischen Raum sind ebenso vorhanden wie über den ländlichen Raum. Die Stadt-Land-Beziehungen als Forschungsgegenstand sind hingegen weitgehend Neuland (Evans 1990 und 1992). Abb. 1 zeigt das im Rahmen dieser Studie entwickelte funktionale Modell zur Analyse der Stadt-Land-Beziehungen. Die gesellschaftlichen Sub-Systeme wie "soziale Werte", "Institutionen" oder "Technologie" beeinflussen sich in einem zirkulären Prozeß gegenseitig

(Myrdal 1957). Dieser ko-evolutionäre Forschungsansatz geht davon aus, daß nachhaltige Entwicklung nur möglich wird, wenn sich diese vernetzten Sub-Systeme parallel entwickeln.

Die Vielzahl wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren, welche die Stadt-Land-Beziehungen charakterisieren, werden überlagert von unterschiedlichen Systemgrenzen (Stöhr/Taylor 1981). Die Migration in Nepal zum Beispiel umfaßt sowohl die kleinräumige Abwanderung in die nächste Regionalstadt ebenso wie Abwanderungen in Indische Großstädte oder in die Golfstaaten. Eine knappe, quantitative Abbildung von Stadt-Land-Beziehungen stößt jedoch auf große methodische Schwierigkeiten oder scheitert an den (zu) hohen Ansprüchen.

Ausgangspunkt für die Strukturierung der Fallstudienkenntnisse sind die Austauschbeziehungen zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Diese Beziehungen werden im Rahmen von Sektorpolitiken und makro-ökonomischen Anpassungsprogrammen neu definiert und die Entwicklungspotentiale ländlicher und städtischer Regionen entsprechend verändert (Friedmann 1972, Lipton 1977).

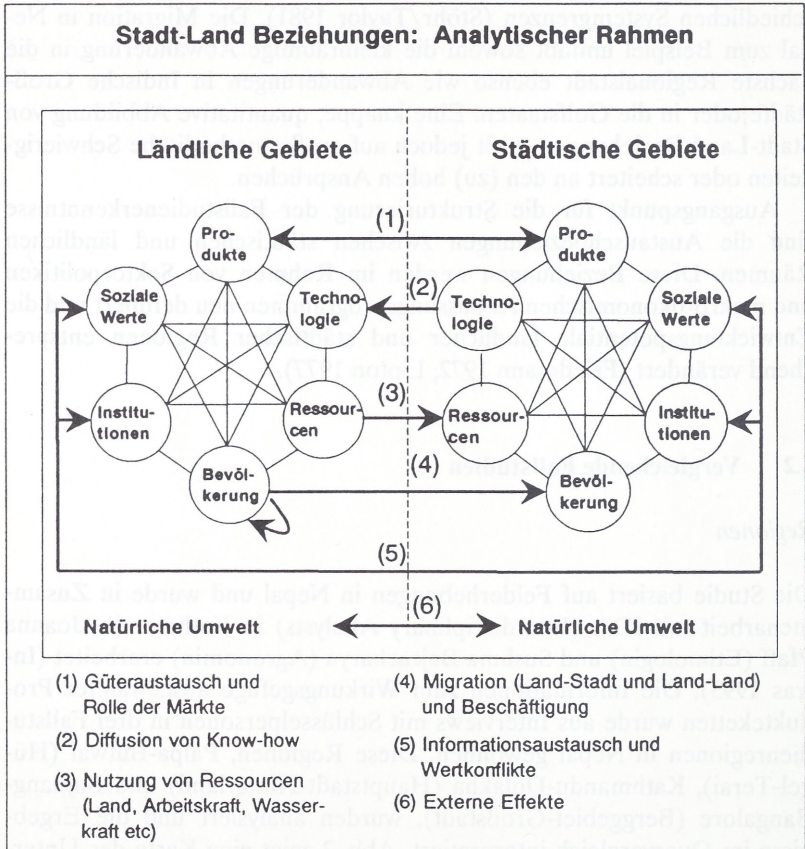
## 2.2 Vergleichende Fallstudien

### *Regionen*

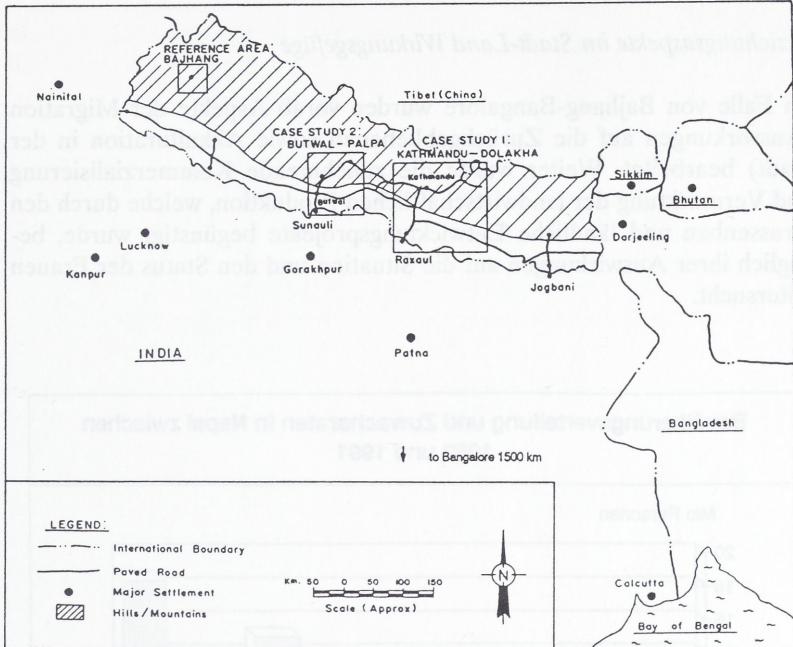
Die Studie basiert auf Felderhebungen in Nepal und wurde in Zusammenarbeit mit IDA (Interdisciplinary Analysts) in Kathmandu, Joanna Pfaff (Ethnologin) und Sushma Bajracharya (Agronomin) erarbeitet (Infras 1993). Die Informationen zum Wirkungsgefüge ausgewählter Produktketten wurde aus Interviews mit Schlüsselpersonen in drei Fallstudienregionen in Nepal gewonnen. Diese Regionen, Palpa-Butwal (Hügel-Terai), Kathmandu-Dolakha (Hauptstadt-Hinterland) und Bajhang-Bangalore (Berggebiet-Großstadt), wurden analysiert und die Ergebnisse im Quervergleich interpretiert. Abb. 2 zeigt eine Karte des Untersuchungsraumes.

Mit Unterstützung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit wurde Dolakha durch den Bau einer Straße 1985 mit Kathmandu verbunden und durch ein ländliches Entwicklungsprojekt sollten parallel die Lebensbedingungen der Hügelbevölkerung verbessert werden (Infras 1991). Palpa wurde bereits 1968 mit einer Straße mit dem Tiefland (insbesondere der Stadt Butwal) verbunden, und seit 1980 unterstützt ein von der Schweiz mitgetragenes Entwicklungsprojekt nachhaltige Land-

und Forstwirtschaft sowie Infrastrukturentwicklung. Bajhang, einer der periphersten Distrikte in Nepal, ist nur mit einem dreitägigen Fußmarsch von der nächsten Straße aus erreichbar.



**Abb. 1:** Ko-evolutionäres Modell zur Analyse von Stadt-Land-Beziehungen. Die Sub-Systeme im städtischen und ländlichen Raum stehen in einem interdisziplinären, gegenseitigen Wirkungsgefüge. Das Schema bezeichnet die sechs in der Studie untersuchten Austauschbeziehungen (Noorgard 1988, Stepacher 1982).



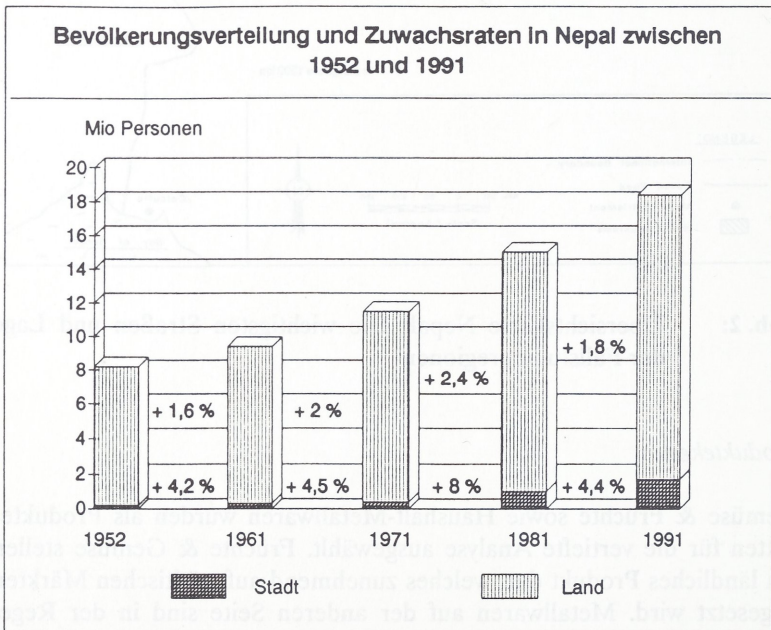
**Abb. 2:** Übersichtskarte Nepal: Die wichtigsten Straßen und Lage der Fallstudienregionen

### Produkteketten

Gemüse & Früchte sowie Haushalt-Metallwaren wurden als Produktketten für die vertiefte Analyse ausgewählt. Früchte & Gemüse stellen ein ländliches Produkt dar, welches zunehmend auf städtischen Märkten abgesetzt wird. Metallwaren auf der anderen Seite sind in der Regel städtische Produkte welche als Werkzeuge und Geräte für die land- und forstwirtschaftlichen Aktivitäten der ländlichen Haushaltungen unabdingbar sind.

### Beziehungsaspekte im Stadt-Land Wirkungsgefüge

Im Falle von Bajhang-Bangalore wurden vorab Aspekte der Migration (Auswirkungen auf die Zurückgebliebenen sowie Akkulturation in der Stadt) bearbeitet. Weiter wurde die zunehmende Kommerzialisierung und Vermarktung der landwirtschaftlichen Produktion, welche durch den Strassenbau und ländliche Entwicklungsprojekte begünstigt wurde, bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Situation und den Status der Frauen untersucht.



**Abb. 3:** Verstädterungsprozeß in Nepal 1952-1991. Erst knapp 10% der Bevölkerung lebt in Städten. Die hohe Verstädterungsrate in den 70er Jahren ist einerseits auf extrem schlechte Ernten zurückzuführen (→ Abwanderung) sowie Unsicherheiten bei der Bevölkerungszählung.

### 3. Die Ergebnisse der Fallstudien

#### *Ausgangslage*

Nepal gehört mit seinen 18 Mio. Einwohner zu den ärmsten Ländern der Welt und ist eines der Schwerpunktländer der schweizerischen EZA. Noch leben rund 90% der Bevölkerung Nepals auf dem Lande. Die Verstädterungsdynamik ist erheblich. Die Standortgunst des Kathmandutals und fehlende flankierende politische Maßnahmen haben zu einem weitgehend unkontrollierten Wachstum dieses urbanen Systems mit all den Folgeproblemen geführt: ungenügende Wasserver- und Abwasserentsorgung, Verkehrsüberlastung, Umweltbelastung, unkontrollierte Ausdehnung des Siedlungsgebietes auf den fruchtbaren Böden des Tals (Padco 1990).

Stagnierende Erträge und knapper werdende Ressourcen (Land, Wald) führen bei nur langsam sinkender Geburtenrate zu einem Abwanderungsdruck aus nicht oder nur minimal erschlossenen ländlichen Hügelregionen. Bisher konnten die Auswanderer noch in den Wäldern des Tieflandes Siedlungsfläche gewinnen. In Zukunft dürfte diese Möglichkeit zunehmend entfallen, da bereits das meiste Land besiedelt ist und die verbleibenden Restwälder besser geschützt werden. Abb. 3 zeigt jedoch, daß das Wachstum der Städte in Nepal insgesamt - entgegen ursprünglichen Erwartungen - noch nicht progressiv zunimmt.

#### *Struktur der Präsentation*

Die Ergebnisse werden an den sechs gemäß unserem Forschungsansatz identifizierten zentralen Austauschbeziehungen zwischen Stadt und Land erläutert. Die Veränderung und Dynamik in den Stadt-Land-Beziehungen folgt nicht monokausalen Mustern. Sektorübergreifende Rückkopplungsprozesse steuern die Dynamik mit (wie zum Beispiel der Einfluß informeller Institutionen auf die Zinsen). Stellvertretend für die durchgeführten Interviews illustrieren wir die Ergebnisse anhand von je einem Fallbeispiel. Diese erheben keinen Anspruch auf Repräsentativität für die Region oder die entsprechende Bevölkerungsgruppe.

## Gütertausch und Rolle der Märkte

### Beispiel: Frau eines Fruchtproduzenten in Palpa

Frau Ghimire mußte auf einem kleinen Stück Land mit dem Anbau von Mais beginnen, weil der Ehemann die Erträge aus der auf dem besten Land angebaute Obstkulturen selber vermarktet und über die Einkünfte eigenhändig verfügt. Die Arbeitslast der Frau hat sich mit dem Fruchtanbau für den Markt verdoppelt, denn ihr obliegt jetzt sowohl die Pflege der Obstkultur als auch die Grundnahrungsmittelproduktion für die Familie. Die Vermarktung liegt in der Hand des Mannes. Weil das auswärtige Übernachten individuell reisender Frauen mit einem Sexualtabu belegt ist, sind Frauen von der Vermarktung (und damit oft von den Einkünften) ausgeschlossen, sobald die Reise zum Markt eine Übernachtung einschließt.

Dieses Fallbeispiel von Frau Ghimire verdeutlicht, daß die verstärkte Marktintegration auch soziale Kosten verursacht. Diese krasse Benachteiligung der Frau betrifft vorab kleinbäuerliche Subsistenzbetriebe. Bei marktorientierter Produktion oder dem weiträumigen Anbau eines Exportproduktes (z.B. Ingwer in Palpa oder Saatkartoffeln in Dolakha) liegt die Vermarktung in der Hand von Zwischenhändlern. Kleinere und mittlere Städte stellen wichtige Nachfrager für eine breite Palette lokaler Agrarprodukte dar und sind umgekehrt die Anbieter für landwirtschaftliche Inputs wie Kunstdünger, Saatgut etc. (Rondinelli 1983). Öffentliche Institutionen haben sich als weitgehend unfähig erwiesen, als "Interface" zwischen Produzenten und Konsumenten wirksam zu agieren. Zwischenhändler sind diesbezüglich effizienter, wobei die Produzenten ihnen gegenüber oft eine benachteiligte Verhandlungsposition haben. Zudem leidet die Vermarktung der kleinbäuerlichen Produkte unter immer ungünstiger werdenden Tauschbeziehungen (terms of trade) zwischen Stadt und Land.

Dolakha ist als Hinterland des Kathmandu-Tales (Ballungsraum mit ca. 1 Mio Einwohner) durch die direkte Straßenverbindung in eine einseitigere Stadt-dominierte Abhängigkeitsbeziehung gelangt, als dies mit Palpa gegenüber der mittelgroßen Stadt Butwal (Stadt mit ca. 40 000 Einwohnern) der Fall ist. Weil sowohl die Vermarktungsdistanzen kürzer und viele Familien in Palpa Angehörige in Butwal haben, sind die Interaktionen und der Gütertausch im Fallbeispiel Palpa intensiver, dynamischer und persönlicher. Ein wichtiger Grund für diese Dynamik liegt in der Straßenschließung, die für Palpa seit 25 Jahren besteht. Dolakha ist erst seit knapp 10 Jahren auf der Straße erreichbar.



Der Aufbau von lokalen Straßennetzen hat die soziale und geografische Mobilität gefördert. Weil in Palpa der alte Hauptort (Tansen) nicht direkt an der Hauptstraße und heute nicht mehr auf einem wichtigen Verkehrsknoten liegt, verliert diese Stadt zunehmend an wirtschaftlicher Bedeutung. Die Lastwagen verkehren ab Butwal, am Fuß der Hügel gelegen, direkt bis zu den Umladepunkten an den Lokalstraßen. Demgegenüber hat der Straßenbau in Dolakha entlang der Straße einen beträchtlichen Bauboom ausgelöst. Im Falle von Bajhang werden die Transportkosten (für Träger und Maultiere) vom Staat subventioniert. Weil die Transportkosten für Stückgut mit Trägern rund 10 mal höher liegen als mit Lastwagen verteuern sich Produkte progressiv mit wachsender Transportdistanz ab Straße. Die Nachhaltigkeit weiterer Straßenbauinvestitionen und vor allem der Unterhalt des bestehenden Netzes sind sowohl im Falle von Palpa als auch Dolakha, aufgrund fehlender lokaler Finanzmittel, nicht gesichert. Ohne Delegation des Steuersubstrats an die Regionen gibt es keine echte Dezentralisierung.

Die Erreichbarkeit der Märkte sowie die Zuverlässigkeit der Verbindungen setzen entscheidende Signale für die ländlichen Produzenten. Eine Grunderschließung mit einem übergeordneten Verkehrsnetz ist eine Voraussetzung für den effizienten Zugang zu Markt und Informationen. Auf der anderen Seite ist die Auslastung regionaler Straßen, wie der Distriktstraßen, in Nepal gering. Entsprechend ist die Fähigkeit, den Unterhalt aus lokalen Steuereinnahmen zu decken, nicht gesichert. Von besonderer Bedeutung ist der kommunikative Aspekt der durch den Straßenbau induzierten Mobilität. Neue Wertvorstellungen und Technologien aus dem städtischen Umfeld diffundieren als Folge der erhöhten Mobilität schneller in breitere Schichten, weil gut erschlossene ländliche Gebiete auch attraktivere Arbeitsplätze für städtische Beamte, Händler und Transporteure darstellen.

Vorab in Dolakha ist das regionale Handelsbilanzdefizit aufgrund des Straßenbaus signifikant angestiegen, obschon beispielsweise die Landwirtschaft Produktivitätsfortschritte gemacht hat und die Importe von Grundnahrungsmitteln in den letzten Jahren gesunken sind. Auch in Palpa, das seit über 20 Jahren mit einer Straße Anschluß ans Tiefland hat, stiegen die Getreide- und Konsumgüterimporte schneller als die Exporte. Seitdem vor 10 Jahren der Haschischbau in Bajhang von der Regierung unterbunden worden ist, werden aufgrund fehlender Erschließung kaum land- und forstwirtschaftlichen Produkte mehr exportiert.

Entwicklungsprojekte und staatliche Investitionen haben die Einkommen und die Konsumgüternachfrage im ländlichen Raum mindestens für Teile der Bevölkerung gesteigert. Dies führte zu deutlich steigenden Importen von Konsumgütern, was bei stagnierenden Exporten die regionalen Handelsbilanzdefizite induziert. Die Zahlungsbilanz wird vor allem durch Export von Arbeitskräften (saisonal und permanent) ausgeglichen. Die Zahlungsbilanz wird zusätzlich belastet durch den Kapitalabfluß der lokalen Elite sowie der aufs Land versetzten städtischen Beamten, welche Teile ihrer Einkommen umgehend in den Erwerb von Immobilien in Kathmandu investieren. Die Renditen im Immobilienmarkt sind höher und bisher sicherer, als wenn in produktive Tätigkeiten investiert oder das Geld der Bank anvertraut würde.

### *Know- How Diffusion*

#### *Beispiel: Innovativer Gemüsebauer in Palpa*

Die Produktion von Gemüse in der trockenen Winterzeit (der Sommermonsoon wird vorwiegend zur Produktion von Reis genutzt) setzt, mindestens für die kommerzielle Produktion, das Vorhandensein eines Bewässerungssystems voraus. Herr Panday aus Palpa experimentierte seit 15 Jahren mit dem Anbau verschiedener Gemüsearten. Er war einer der ersten der mit dem Einsatz von günstigen PVC-Rohren, wie sie im Rahmen von Trinkwassersystemen Verwendung finden, zum Sprinkeln eine wassersparende Bewässerungsmethode testete und optimierte. Diese Technologie wurde im nahen Tiefland Indiens schon eingesetzt. Erfolg erzeugt Nachahmer. In der Zwischenzeit benutzen viele Bauern Sprinklerbewässerung, mit dem Resultat, daß die fünf Bäche im Dorf praktisch trockengelegt sind. Seit die höhergelegenen Bauern im Dorf auch mit der Bewässerung von Gemüse- und Fruchtekulturen begonnen haben, wird das Wasser für die tiefer gelegenen Bauern knapp. Dies hat dazu geführt, daß die Bauern zum Schutz der Quelle und der Sicherung eines regelmäßigen Abflusses das Quellgebiet wieder aufgeforstet haben und jetzt durch Wahrnehmung von Eigenverantwortung die nachhaltige Nutzung kontrollieren.

Kreativität im ländlichen Raum ist Voraussetzung für die erfolgreiche Adaption von Technologien, die in der Regel ihren Ursprung im städtischen Raum haben. Die Diffusionskaskade der in Indien und Nepal produzierten PVC- und HDP-Rohre<sup>2</sup> via das industrialisierte Uttar Pradesh (Indien), nepalische Handelszentren (Butwal) zu den innovativen Gemü-

---

2 PVC = Polyvinylchlorid; HDP = High density polyäthylen.

seproduzenten ist typisch auch für die Diffusion anderer Technologien (z.B. Kunstdünger, Telefon etc.).

In Palpa waren aufgrund eines generell höheren Bildungsstandards der Bevölkerung, günstiger naturräumlicher Bedingungen und fruchtbarer Böden in tieferen Lagen im Vergleich zu Dolakha und Bajhang, die Voraussetzungen für diese Innovationen günstiger. Gerade in den peripheren Regionen ist die Abwanderung junger, dynamischer Personen zwecks Ausbildung und Arbeitssuche sehr hoch. Dieses Humankapital fehlt dann für die lokale Entwicklung.

Im urbanen Kontext sind die Kreativität und damit ausgelöste Innovationen eine Frage der Wettbewerbsfähigkeit und des wirtschaftlichen Überlebens (z.B. im informellen Sektor) (Jacobs 1985). Zusammen mit den klassischen Faktoren der Stadtökonomie (Skalenerträge, Externalisierung der Produktionskosten, zunehmende Arbeitsteilung) ist die Kreativität Grundlage für die Generierung neuer Tätigkeiten und die Expansion des städtischen Arbeitsmarktes.

Alle der erfolgreichen Bauern in Palpa und Dolakha verfügten über ein formelles oder informelles Kontaktnetz mit Verwandten, Geschäftspartnern oder Institutionen in der Stadt. Staatliche Institutionen haben sich in den untersuchten Fallbeispielen als wenig kompetente und effiziente Vermittler von Know-how an die lokalen Innovatoren erwiesen. Die isolierte Verbreitung neuer, zum Teil noch zuwenig adaptierter Technologien (z.B. Kernobstkulturen in Dolakha) über staatliche Kanäle und Entwicklungsprojekte haben keine nachhaltigen Erfolge gezeigt.

Die Mobilität von Studenten, Geschäftsleuten und Beamten hat mitgeholfen, neuen Ideen und Produktionsmustern auf dem Land zum Durchbruch zu verhelfen. Darüberhinaus sind lokale Innovatoren notwendig, die das Risiko eingehen können, mit neuen Technologien zu experimentieren. Erst die sichtbaren Erfolgsausweise und das Vorhandensein eines funktionierenden Marktes haben nachhaltige Veränderungen induziert.

Die Existenz einer Straßenverbindung alleine löst noch keine nachhaltige Technologie-Diffusion aus. Die Beispiele Palpa und Dolakha zeigen, daß mindestens 5-15 Jahre für lokale Erfahrungsauswertung verstreichen muß bis neue Produktionsmethoden auf dem Land auf breiter Basis Anwendung finden und Auswirkungen auf regionalwirtschaftlicher Ebene zeigen. Dolakha befindet sich diesbezüglich immer noch in einer Initialphase. Die Planung von Entwicklungsvorhaben hat auf diese Dynamik der Technologiediffusion zu wenig Rücksicht genommen. Während Veränderungen im sozialen und kulturellen Bereich durch Mobili-

tät relativ großflächig stattfinden, konzentrieren sich die neuen Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten im Hügelgebiet auf einen relativ schmalen Korridor entlang der Straßen. Bereits in Dörfern mit einer Marschdistanz von mehr als 1 h zur Straße - wo immer noch ein Großteil der Bauern im topografisch schwierigen Hügelgebiet Nepals wohnt - wurden straßeninduzierte Produktionsanreize nur limitiert beobachtet.

### *Nutzung von Ressourcen*

#### *Beispiel: Metallunternehmer in Palpa*

Drei Faktoren bestimmen das Geschäft von Herrn Bishwerkarnis Schlosserei. Erstens ist er für den Betrieb der Schmiede auf Holzkohle angewiesen. Deren Herstellung wurde in Nepal zum Schutz der Wälder für illegal erklärt. Zweitens benötigt er das Rohmetall für die Verarbeitung. Dieses kann in Butwal oft nur informell und zu überhöhten Preisen gekauft werden, weil die Importeure staatliche Importlizenzen benötigen und der Zuteilungsmechanismus große und einflußreiche Händler/Produzenten in der Hauptstadt Kathmandu begünstigt. Drittens benötigt er für die Abwicklung größerer Aufträge aus der Baubranche Kredite. Für einen Kredit der Bank muß er offiziell 18%, informell aber einen Zinssatz von 43% pro Jahr bezahlen (18% Zins und zusätzlich 25% "Kommission"). Die de facto Zinsen des formellen Banksektors sind damit vergleichbar mit denjenigen lokaler Geldverleiher, dafür bestehen bei letzteren flexiblere Konditionen, weil der Kreditgeber persönlich bekannt ist (z.B. Rückzahlung mit eigenen Produkten, Fristerstreckung etc.). Aus diesem Grund ist die Hauptgeldquelle der traditionelle Sektor. Viele der Kreditgeber sind Lastwageneigentümer, welche dadurch eine nicht uneigennützige Dienstleistung unterstützen: Der Metallunternehmer ist weit und breit der einzige, welcher defekte Reifen und Chassis reparieren kann.

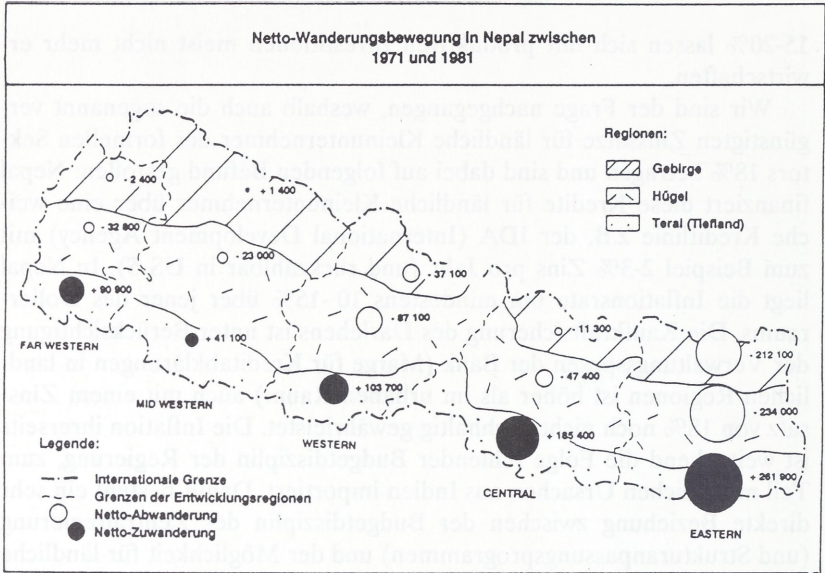
Während der Zugang zu Land und Wasser, den beiden wichtigsten Produktionsfaktoren der Landwirtschaft, aufgrund sozialer und politischer Faktoren für benachteiligte Schichten (z.B. Frauen) schwierig oder unmöglich ist, leiden die ländlichen Unternehmer (z.B. Schmiede, Angehörige tiefer Kasten) an Rohstoff- und Kapitalknappheit. Weil die staatlichen Importbehörden zuerst zahlungswilligste Händler bedienen und ein Teil der Kaderangehörigen staatlicher Banken durch Kommissionsforderungen die realen Zinssätze auf das Niveau der lokalen Geldverleiher anhebt, sind viele kleinere Unternehmer wie Private nach wie vor auf die Mittelbeschaffung im informellen Sektor angewiesen. Zinssätze über

15-20% lassen sich mit produktiven Investitionen meist nicht mehr erwirtschaften.

Wir sind der Frage nachgegangen, weshalb auch die sogenannten vergünstigten Zinssätze für ländliche Kleinunternehmer des formellen Sektors 18% betragen und sind dabei auf folgenden Befund gestoßen: Nepal finanziert diese Kredite für ländliche Kleinunternehmer über eine weiche Kreditlinie z.B. der IDA (International Development Agency) mit zum Beispiel 2-3% Zins pro Jahr (und rückzahlbar in US \$). In Nepal liegt die Inflationsrate um mindestens 10-15% über jener des Dollarraums. Die Kaufkraftsicherung des Darlehens ist unter Berücksichtigung der Verwaltungsspesen der Bank (Marge für Kreditabklärungen in ländlichen Regionen ist höher als im urbanen Raum) auch mit einem Zinssatz von 18% noch nicht nachhaltig gewährleistet. Die Inflation ihrerseits ist weitgehend die Folge fehlender Budgetdisziplin der Regierung, zum Teil mit gleichen Ursachen aus Indien importiert. Damit besteht ein sehr direkte Beziehung zwischen der Budgetdisziplin der Zentralregierung (und Strukturanpassungsprogrammen) und der Möglichkeit für ländliche Kleinunternehmer, überhaupt produktiv investieren zu können.

In Palpa und in Dolakha waren einzelne erfolgreiche Unternehmer in der Lage, enge Kontakte mit den städtischen Märkten zu knüpfen. Dabei spielte das Glück, in den Besitz eines nicht kreditfinanzierten Kapitalstocks zu gelangen (Landtransaktion), ebenso eine Rolle für den Erfolg wie die Möglichkeit, die eingegangenen Kreditrisiken mittels Verwandtschafts- oder persönlichen Kontaktnetzen abzufedern. Alle Fallstudien zeigen, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, daß arme und unterprivilegierte Schichten in der Regel nicht imstande sind, die Möglichkeiten wachsender städtischer Märkte zu ihren Gunsten zu nutzen.

Die Subventionierung von Elektrizität, Trinkwasser und von Nahrungsmitteln für breite Bevölkerungskreise in der Stadt verbilligen den Ressourcenzugang in Städten zulasten des Landes. Der günstige Zugang zu diesen Ressourcen ist eine Grundlage des Wachstums der städtischen Ökonomie und eine wichtige Ursache für die Externalisierung von Kosten (z.B. Umweltverschmutzung). Die Untersuchungen zeigen, daß der im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen bereits geplante Abbau öffentlicher Subventionen zuerst die schwächeren ländlichen wie urbanen Schichten trifft. Staatliche Dienstleistungen wie Wasserversorgung, Elektrizität und Kehrrichtabfuhr werden bei Subventionskürzungen in armen Stadtteilen zuerst abgebaut.



**Abb. 4:** Migrationsströme in den 70er Jahren in Nepal. Innerhalb von 10 Jahren sind rund 700.000 Personen (oder rund 5% der Bevölkerung) aus den höhergelegenen Gebirgsregionen und den Hügelregionen ins Tiefland abgewandert (Gurung 1989).

### *Migration und Beschäftigung*

#### *Beispiel: Abwanderung von Bajhang in die indische Großstadt:*

Viele junge Bajhangis wandern mangels Beschäftigungsmöglichkeiten ins 2000 km entfernte Bangalor aus. Sie nutzen ein gut etabliertes Netzwerk, das ihnen gegen Bezahlung zu einer Beschäftigung als Wächter für industrielle Betriebe oder für eine Geschäftsstraße verhilft. Die Nepalesen verkaufen dabei ihre Zuverlässigkeit, Neutralität und ihre psychologische Stärke. Sie haben damit eine ökonomische Nische in der Großstadt aufgebaut, welche jedoch nur in Ausnahmefällen eine Plattform für eine beruflich/geschäftliche Laufbahn bietet. Etliche Bajhangis kehren nach einigen Jahren mit relativ viel erspartem Geld zurück, sofern sie es nicht verspielt, verunken oder durch Verschuldung verloren haben. Daher kehren sie oft sozial und kulturell entfremdet zurück. Weil die guten Jobs und die wichtigen Beziehungen zu den staatlichen Institutionen im heimatlichen Bajhang fest in den Händen der traditionellen Elite sind, finden sie selten ihren Erwartungen entsprechende berufliche Einstiegsmöglichkeiten vor. Mangels

Möglichkeiten, Ersparnis produktiv zu investieren, bemühen sich die Rückkehrer Land in besser erschlossenen Gebieten in Nepal (z.B. Kathmandu) zu erwerben.

Überspitzt formuliert hat jede ländliche Familie in Nepal mindestens ein Familienmitglied, das auswärts wohnt und arbeitet. Obwohl viele Nepalesen in indische Großstädte abwandern (informelle Schätzung 2-3 Millionen), dominierte in der Vergangenheit umfangmäßig die Land-Land Migration. Aufgrund der marginalen Anbaubedingungen und der zunehmenden Landparzellierung als Folge der Erbteilung mußten viele Bauern aus den Hügeln ins Terai abwandern (vgl. Abb. 4). Nachdem das Terai mittlerweile auch weitgehend gerodet und landwirtschaftlich genutzt ist, führen die Wanderungsströme seit den 1980er Jahren entweder vermehrt in nepalesische Städte oder ins Ausland. Das hat in den starken Auswanderungsgebieten dazu geführt, daß vielfach Frauen den Haushalt übernommen haben und diesen während der zum Teil mehrjährigen Abwesenheit des Mannes alleine führen. Oft fehlt ihnen aber die rechtliche Stellung, um sich bei Rechtsstreitigkeiten um Land oder Wasser als Haushaltvorstand gerade auch bei den staatlichen Institutionen Gehör zu verschaffen.

Aus Palpa erfolgte die Abwanderung vorab ins benachbarte Terai und nach Butwal. Deshalb bestehen noch heute enge familiäre Beziehungen. Diese haben wesentlich zu der stärkeren Stadt-Land Verflechtung in diesem Fallbeispiel beigetragen. Die Rekrutierung von Gurkha-Soldaten aus Palpa (Magar) stellt seit Generationen eine wichtige Quelle von Transferzahlungen dar. Der Straßenbau in Dolakha scheint mindestens teilweise die Abwanderung reduziert zu haben. Es sind hier neue Beschäftigungsmöglichkeiten im Bau- und Handelsbereich entstanden. In Bajhang stellt die saisonale Abwanderung in benachbarte Regionen in Indien (Trägerdienste, Holzfäller, landwirtschaftliche Tagelöhner) besonders für Kleinbauern eine Überlebens-Strategie dar, um den Nahrungsmitteldefiziten in den eigenen Betrieben auszuweichen.

Der Abwanderungsdruck in Nepal ist weniger die Folge attraktiver Einkommen in der Stadt als einer ungenügenden Existenzgrundlage und Verschuldung im Subsistenzsektor auf dem Land. Deshalb stand bis in die 80er Jahre die Suche nach einer vergleichbaren Existenz, welche in der Regel im fruchtbaren Terai gefunden wurde, im Vordergrund. In den letzten Jahren hat aber vorab die Wirtschaftsdynamik im Kathmandu, als Folge des Aufschwungs in der Tourismus und Teppichindustrie sowie steigender Investitionen (vorab Bauvorhaben) durch private und öffentliche Entwicklungsorganisationen, zu steigenden Einkommen ge-

führt. Dies hat, verglichen mit anderen Städten in Nepal, zu den höchsten Zuwanderungsraten nach Kathmandu geführt. Andererseits verursacht die Abwanderung vom Lande einen "brain drain" innovativer, flexibler und qualifizierter Arbeitskräfte, welcher die endogene Innovationsfähigkeit und die Absorptionsfähigkeit für externe Entwicklungsimpulse ländlicher Regionen schwächt.

### *Informationsaustausch und Wertkonflikte*

#### *Beispiel: Gemüsehändler in Dolakha*

Herr Dandapani, Unternehmer, Gemüseproduzent und Gemüsehändler verfügt über ausreichend Land und über ein weitmaschiges Beziehungsnetz. Neben Beziehungen zu Verwandten, Bekannten und Geschäftspartnern hat er auch noch ein Haus in Kathmandu. Dies ermöglichte ihm, ein effizientes Informationsnetz (Preise, Kredite) aufzubauen und aufrecht zu erhalten. Ebenso wie sein Vater wurde er im Rahmen des integrierten Hügel-Entwicklungsprojektes als landwirtschaftlicher Berater ausgebildet. Er hat in den vergangenen Jahren intensiv mit neuen Gemüsekulturen experimentiert und weiß jetzt, wie er wann, wo, was anbauen kann. Gestützt auf erste Erfolge hat er sein eigenes Bewässerungssystem aufgebaut. Der Wassermangel in der Trockenzeit ist das wichtigste Hindernis für eine weitere Ausweitung des Anbaus. Er hat es auch verstanden, über Beziehungen zum Manager der staatlichen Farm für Gemüse- und Obstbau sich den regelmäßigen Bezug von Saatgut zu sichern. Er hat ein eigenes lokales Vermarktungsnetz aufgebaut.

Nicht-Regierungs-Organisationen, Zwischenhändler und staatliche Institutionen sind mehr oder weniger effiziente Kanäle für den Informationsaustausch zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Der Zugang zu marktrelevanter Information ist für die ländlichen Unternehmer entscheidend, um Vermarktungspotentiale überhaupt zu erkennen. Oftmals sind es aber gerade intermediäre Institutionen (z.B. informelle Clans, Regierungsbüros etc.), welche über Informationsmittel (Telefon) verfügen und damit den Zugang zum urbanen Markt über geografische Distanzen hinweg sicherstellen. Staatliche Institutionen vermochten diese Rolle nicht im öffentlichen Interesse der ländlichen Regionen wahrzunehmen (Ineffizienz, für lokale Verhältnisse unangepasste Lösungen, Personalmangel etc.). Das weitgehende Fehlen von Frauen in formellen Institutionen (= Organisationen) auf dem Lande wie in der Stadt hat trotz Entwicklungsanstrengungen vielfach ihre Situation und ihren Status nicht verbessert.



Bei der Belieferung außerregionaler Märkte spielen Zwischenhändler eine wichtige Rolle. In Nepal bestehen aber nur wenige Vermarktungsgenossenschaften von Agrarprodukten, so etwa im Milchmarkt. Diese sind in der Regel staatlich organisiert, aber so ineffizient, daß eine positive Nachfragewirkung nicht spürbar ist (Palpa und Dolakha). Im Kaffeebereich beginnt sich in Palpa zur Zeit eine rein private Genossenschaft zu formieren. Musterbeispiel in Sachen effizienter Vermarktung sind kashmirische Obstproduzenten, welche über private Transportketten die meisten nepalesischen Märkte beliefern.

Oft werden in Palpa die Citrusernten bereits vor der Ernte am Baum an Händler versteigert oder im Falle der Saatkartoffeln in Dolakha den Transporteuren zum Teil vor der Ernte verkauft. Die Verhandlungsposition der Produzenten ist dabei umso besser, je mehr Information sie über das aktuelle Preisgeschehen haben und je mehr Wettbewerb es unter den Nachfragern gibt. Ein grundsätzlicher Nachteil für die Produzenten ist der Umstand, daß die Lagerfähigkeit z.B. bei Gemüse und Früchten beschränkt ist. Die Ernte muß deshalb oft in Überschusssituationen vermarktet werden, was die Erlöse drückt.

Es wurde beobachtet, daß die Bereitschaft, Neues zu testen, oft eine Anpassungsreaktion an eine außergewöhnliche Situation darstellt. Sei es, daß die Reisfelder von Hochwasser zerstört wurden und Ersatzkulturen nachher mit Fruchtbäumen wieder aufgebaut wurden, oder daß die Söhne abwandern und die Mutter arbeitsextensiver produzieren muß (z.B. Gemüse-, Früchteanbau und Hühnerhaltung sind weniger arbeits-, dafür kapitalintensiver als Getreideanbau). Obschon die Abwanderung junger Leute für die ländlichen Gebiete schmerzvoll ist und den Übergang zu arbeitsextensiveren Anbaumethoden beschleunigen, sind oft gerade die Abwanderer konfrontiert mit neuen Lebenssituationen im städtischen Bereich, welche eine Veränderung der Wertvorstellungen fürs Überleben zur Voraussetzung machen. Durch die sozialen Kontakte wirken diese Veränderungen oft auch bis in die ursprüngliche Familienstruktur zurück.

### *Externe Effekte*

#### *Beispiel: Teppichindustrie in Kathmandu*

Von der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in den 60er Jahren ursprünglich in tibetischen Flüchtlingscamps initiiert, hat sich die Herstellung von

Teppichen zum Massenexportgeschäft und wichtigsten Devisenquelle Nepals entwickelt. Schätzungsweise 250 000 Personen finden eine Beschäftigung in den unzähligen Manufakturen. Diese sind vor allem im Kathmandu-Tal in den letzten Jahren weitgehend planlos aus dem Boden geschossen. Kinderarbeit und Ausbeutung der großen Zahl der beschäftigten Frauen - auch sexuell - sind an der Tagesordnung. Seit neuestem werden die Teppiche vor dem Export auch im Kathmandu-Tal gewaschen. Damit haben sich zwar die Produktionskosten um über ein Drittel gesenkt, dafür wird das schon vorher knappe Trinkwasser noch knapper. Die lösungs- und schwermetallhaltigen Abwässer werden unbehandelt in die Gewässer eingeleitet und belasten die Bewässerungs- und Trinkwasserressourcen der ländlichen Bevölkerung flußabwärts.

Wenn wir der Teppichindustrie für Kathmandu einen gewissen Modellcharakter für das urbane Wachstum zusprechen, so lassen unsere Analysen die Schlußfolgerung zu, daß die sozial schwachen Gruppen, Frauen, Kinder, die kommende Generation die Hauptlast der externen Kosten dieses Wachstumsprozesses tragen. Die sozial schwache Stellung der zugewanderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer liegt in der sozialen Situation in ihren ländlichen Herkunftsregionen begründet, welche sie zur Migration zwingen. Diese Situation verleitet die Anbieter von Arbeit zur Ausbeutung. Tiefe Löhne und externalisierte Kosten ermöglichen einen Boom der Branche, welcher zu vollkostendeckenden Faktorpreisen weniger markant ausgefallen wäre.

Die städtische Wirtschaft ist, nicht nur in Nepal, dynamischer als die ländliche. Der zirkuläre Prozeß von Innovationen, zunehmender Arbeitsteilung, Investitionen und Einkommensgenerierung verläuft im städtischen Wirtschaftsraum dynamischer und in kürzeren Rückkopplungszyklen als auf dem Lande. Dieses Wachstum ist die Folge der Möglichkeit städtischer Gebiete ihrem Umland oder den ländlichen Gebieten soziale und ökologische Kosten zu überwälzen.

Die Attraktivität des Ballungsraumes Kathmandu ist Ursache für die starke Zuwanderung und die politisch sanktionierte Möglichkeit Folgekosten der Verstädterung zu externalisieren. Die Finanzierung der Folgeprobleme (urbanes Transportsystem, Abfallbeseitigung, Trinkwasser) kann weitgehend der Allgemeinheit (sprich Staat) übertragen werden. Das Beispiel der Teppichindustrie zeigt, daß die komparativen Vorteile des Standortes Kathmandu als Folge der Weltmarktintegration dank der Überwälzung externen Kosten realisiert werden kann.

Ländliche Haushalte sind kluge Abwäger zwischen kurz- und langfristigen Risiken. Das Zögern von Bauern, neue Saatgutsorten oder von Schmieden neue Produktionstechniken zu übernehmen, hat wesentlich

mit einer anderen Risikoeinschätzung zu tun. Die Möglichkeit von Beschäftigungen zwischen den Erntezeiten vermindert die Einkommensrisiken und kann die Basis darstellen für die Übernahme größerer Risiken im Landwirtschaftsbetrieb. Kleine und mittlere Zentren in ländlichen Regionen spielen diesbezüglich eine wichtige Rolle bei der Schaffung nicht-landwirtschaftlicher Einkommensmöglichkeiten (z.B. Bausektor, Handel etc.).

In Palpa und Dolakha waren durchwegs mittlere und größere Bauern oder Teilzeitbauern mit regelmäßigen Nebeneinkommen erfolgreich mit Gemüse/Fruchtanbau. Sie besaßen genügend Land oder finanzielle Sicherheit um auch bei Mißerfolgen auf dem restlichen Land noch genügend Nahrungsmittel produzieren zu können.

#### 4. **Schlußfolgerungen**

##### *Rolle der Stadt-Land-Beziehungen im Entwicklungsprozeß*

Die Diskussion der Rolle von Stadt-Land-Beziehungen während der vergangenen Entwicklungsdekaden wurde von Konzepten für die städtische oder die ländliche Entwicklung getragen. Merkmale dieser Konzepte war die Betrachtung mit entweder urbanem oder ländlichem Fokus. Die Konzepte für beide Räume waren in der Regel auf wirtschaftliches Wachstum ausgerichtet. Dem wirtschaftlichen Wachstum kam eine Schlüsselfunktion zu. Das sektorielle Denken in den Wirtschaftsräumen Stadt und Land und die Unfähigkeit, trotz Wirtschaftswachstum die externen Kosten des Entwicklungsprozesses zu senken, hat wesentlich dazu beigetragen, daß die Erfolge der Entwicklungsanstrengungen wesentlich unter den in sie gesetzten Erwartungen blieben (Cassen 1990).

Die ländliche Entwicklung wurde weitgehend ohne Einbezug der städtischen Märkte geplant und durchgeführt, und städtische Entwicklungsvorhaben beschäftigten sich nur ungenügend mit den Vernetzungen zum Umland. Selbst Anstrengungen bei der Regionalentwicklung konnten einen Stadt-Land-Ausgleich nur selten umsetzen. Eine Ursache für dieses Defizit liegt sicher einerseits in der Interdisziplinarität und Komplexität von Stadt-Land-Beziehungen, die ein eigentliches Querschnittsgebiet innerhalb öffentlicher Verwaltungen darstellen. Hinzu kommt andererseits die Schwierigkeit, Stadt-Land-Beziehungen, mit einer überschaubaren Anzahl Schlüsselvariablen abzubilden und zu analysieren. Die Dynamik dieser Beziehungen ergibt sich als Resultat einer Vielzahl

zum Teil widersprüchlicher Sektorpolitiken und ist entsprechend schwer prognostizierbar.

Unsere Analysen zeigen am konkreten Beispiel in Nepal, daß die Dynamik des Urbanisierungsprozesses und die der urbanen Märkte bei der Planung der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung zuwenig in Rechnung gestellt wurden. Gleiches läßt sich über Wirkung der Maßnahmen auf die Situation der Frauen sagen. Dies, obwohl die jeweils verantwortlichen EZA-AkteurInnen ihre Planungen weitgehend nach den Regeln der Kunst abgewickelt haben. Es geht also um ein Methoden- und um ein Vollzugsproblem.

Diese Einsicht ist als Forschungsergebnis für die Regionalplanung nicht neu (Stöhr/Taylor 1981). Die untersuchten Fallbeispiele zeigen, daß die Vernetzung der Beziehungen zwischen Stadt und Land sehr komplex ist. Auch interdisziplinär zusammengesetzte Teams von PlanerInnen, von externen ExpertInnen und BeraterInnen und einheimischem, qualifiziertem Verwaltungspersonal sind von dieser Komplexität mit den verfügbaren Methoden der Planung und des Maßnahmenvollzugs überfordert. Unsere Untersuchungen zeigen dies deutlich. Obwohl auch viele andere Untersuchungen über die Wirksamkeit von EZA-Maßnahmen auf diesen Sachverhalt bereits hingewiesen haben, wurden die Erkenntnisse von den zuständigen Organen im Grundsatz zwar erkannt, in der Regel aber nicht umgesetzt.

Die Analysen zur Natur der Stadt-Land-Beziehungen zeigen weiter, daß mehr Wachstum in der städtischen oder ländlichen Wirtschaft nicht notwendigerweise bessere Lebensqualität für die eigentlich angestrebte Zielgruppe nach sich zieht (z.B. Beispiel Kommerzialisierung in der Landwirtschaft, Teppichindustrie). Werden dagegen qualitative Faktoren in den Analyserahmen aufgenommen (Abb. 1), ergibt sich das oben erwähnte komplexe Bild über die Rolle der Stadt-Land-Beziehungen im Entwicklungsprozeß. Aus diesem Beziehungsgefüge lassen sich keine vereinfachenden Empfehlungen wie "mehr Investitionen im Sektor A" oder "besser planen im Sektor B" mehr ableiten. Auf Basis dieses Analyserahmens haben sich für uns fünf Aspekte der Stadt-Land-Beziehungen als für den Entwicklungsprozeß besonders bedeutsam herausgestellt:

1. Aufgrund der zunehmenden *Integration* Nepals in den Weltmarkt verschieben sich die regionalen Entwicklungspotentiale. Es besteht bereits ein starkes Stadt-Land-Gefälle, und es wird vermutet, daß die Disparitäten in Zukunft noch wachsen werden. Die hohe Abwanderungsrate von dynamischen Arbeitskräften aus ländlichen Gebieten in

- die schnell wachsenden Städte wird anhalten. Die Entwicklungszusammenarbeit kann diese Wanderungsbewegung - wenn überhaupt - nur punktuell oder zeitlich beschränkt dämpfen (z.B. durch ländliche Entwicklungsprojekte).
2. Die *Dezentralisierung* von Aufgaben-, Personal- sowie Ausgabenkompetenz auf Distrikt- und Stadtebene ist eine notwendige Voraussetzung, um die Entscheidungen im Verteilungsprozeß zwischen Stadt und Land transparenter zu machen. Es gibt keine echte Dezentralisierung solange die Erhebung von Steuern und Personalverantwortung in der Verwaltung nicht dezentralisiert werden. Deshalb mußte die Abhängigkeit der lokalen Verwaltungsebene von der Zentralregierung durch Möglichkeit zur eigenen Mittelbeschaffung verringert werden. Es ist in gewissem Umfang ein steuerlicher Wettbewerb zwischen Regionen zuzulassen. Bei diesen institutionellen Reformen handelt sich um politisch delikate Anliegen mit entsprechend langfristigem Charakter (das manifestiert sich auch am Beispiel der Reformen zur Öffnung der Schweiz).
  3. Die staatlichen *Institutionen* (Banken, Nahrungsmittelverteilung, Landwirtschaftsberatung) haben sich im ländlichen Raum als wenig effiziente Vermittler von Kapital und angepaßtem Know-how erwiesen. Die verwandtschaftlichen Beziehungen, Unternehmen des informellen Sektors und Nicht-Regierungs-Organisationen besitzen nach wie vor eine bedeutende Vermittlerfunktion zwischen Stadt und Land. Der Organisationsgrad der ländlichen Bevölkerung in Nepal ist tief, und entsprechend schwach ist die Verhandlungsposition vis à vis städtischer Händler. Lokal verwurzelte intermediäre Institutionen wie Nicht-Regierungsorganisationen oder kommunale Benutzergruppen erweisen sich als effizientere Institutionen bei der Öffnung des Zutritts zu städtischen Märkten. Allerdings bestehen dafür in Nepal erst seit dem politischen Wechsel 1990 nachhaltige Rahmenbedingungen, und vor paternalistischem Habitus und Verbürokratisierung sind auch solche intermediäre Institutionen nicht geschützt.
  4. Sowohl im ländlichen wie im städtischen Raum spielt die *Innovationsfähigkeit* eine wichtige Rolle. Kreativität zusammen mit Agglomerationsfaktoren (z.B. Skalenerträge), verursacht eine zunehmende Arbeitsteilung in der Stadt. Kreativität und die Möglichkeit, Risiken einzugehen (z.B. durch Landbesitz, Ressourcenzugang etc.) sind auf

dem Land wichtige Faktoren zur Adaption von Technologien und Know-how an lokale Bedingungen. Voraussetzung dazu ist die mentale Bereitschaft, Wertvorstellungen zu hinterfragen und Wertkonflikte kritisch zu reflektieren.

5. Im Gegensatz zur Schweiz, wo den Zentren externe Kosten der Agglomeration überwältigt werden und für einen Lastenausgleich vom Umland hin zur Stadt plädiert wird, boomen im untersuchten Fallbeispiel die Ballungsräume vorab aufgrund der Fähigkeit soziale und ökologische *Folgekosten* zu externalisieren. Beispiele sind die Abwasser- und die Luftverschmutzung im Umweltbereich sowie im sozialen Bereich die menschenunwürdige Kinder- und Frauenarbeit etwa in der Teppichindustrie. Die Folgekosten der Verstädterung zeigen sich auch bei der akuten Trinkwasserknappheit und dem wuchernden Ausbreiten der einst kompakten Hauptstadt Kathmandu. Für die Sanierung der grössten Mißstände wird das Budget des Zentralstaates und nicht das der Stadtverwaltung belastet.

### *Die Situation der Frauen*

Innerhalb der Stadt-Land-Beziehungen spielen die Frauen eine wesentliche Rolle. Allerdings variieren die jeweiligen sozio-kulturellen Verhalten und intra-familiären Entscheidungsstrukturen. Die Abwesenheit der Männer auf dem Lande wirkt sich oft nachteilig auf den Haushalt aus, weil die Frauen in der Regel nicht mit den Erfahrungen und Kompetenzen des Mannes bei öffentlichen Aufgaben und Konflikten vertraut sind.

1. Durch die Transformation von Subsistenzbetrieben (Abwanderung des Mannes, Abwesenheit zwecks Vermarktung etc.) obliegt der Frau zunehmend die Verantwortung für die Bewirtschaftung des Hofes. Die männerdominierte staatliche Landwirtschaftsberatung hat diesbezüglich keine ausreichenden Ansätze entwickelt, die Frauen zu integrieren und zu fördern.
2. Die durch Straßenbau und Entwicklungsprojekte geförderte Kommerzialisierung von landwirtschaftlichen Produkten (wie z.B. Gemüse, Früchte etc.) hat die Stellung der Frau nicht verbessert. Im Gegenteil, zusätzliche Arbeit auf dem Hof belastet ihr Zeitbudget,

und über die Verwendung der zusätzlichen Einkommen entscheidet in vielen Fällen der Mann.

3. Frauen sind in staatlichen Organisationen (Verwaltung, Parlament) nach wie vor praktisch nicht vertreten. Auch auf lokaler Ebene sind sie untervertreten. Die Lokalwahlen von 1992 zeigen, daß ihre Position auch mit mehr Demokratie nicht notwendigerweise wesentlich verbessert wird. Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Frauen muß für deren Besserstellung im Entwicklungsprozeß eine zentrale Rolle eingeräumt werden.

#### *Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit*

Obwohl die Stadtbevölkerung deutlich schneller wächst als die ländliche, und weltweit bald die Mehrheit der Bevölkerung in Entwicklungsländern in Städten lebt, geht es nicht um die Frage, ob mehr Mittel für den "städtischen Sektor" oder den "ländlichen Sektor" bereitzustellen sind. Die Verhältnisse sind für derart vereinfachende Empfehlungen schlicht zu komplex. Unsere Forschungsarbeiten haben sich, was die Komplexität der Stadt-Land-Beziehungen betrifft, auf Basis der operationellen Erfahrung der Autoren auch als wichtiger persönlicher Lernprozeß erwiesen.

Wir beschränken uns in dieser Synthese auf fünf Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit:

1. Die Untersuchungen zeigen, daß eine Investitionskapital-betonte Entwicklungszusammenarbeit partiell Wachstumsimpulse zu erzeugen vermag, daß aber damit nicht notwendigerweise eine Besserstellung der Zielgruppe erreicht wurde (z.B. Frauen). Obwohl in Zukunft aufgrund des starken Stadtwachstums in Entwicklungsländern mehr EZA-Mittel im urbanen Bereich, vorab für präventive Maßnahmen zur Reduzierung der Folgekosten des Stadtwachstums notwendig sind, darf die Förderung der ländlichen Regionen nicht vernachlässigt werden.
2. Gesamthaft betrachtet zeigen unsere Analysen, daß die Folgewirkungen der urbanen Dynamik eine grundlegende Überprüfung der investitionsorientierten Entwicklungsstrategie erforderlich macht. Die Schwerpunkte der Förderung durch die EZA sollten aufgrund unserer Untersuchungen noch stärker im "Software"-Bereich zum Ausbau

der Absorptionsfähigkeit liegen (z.B. Stärkung der Institutionen, Aus- und Weiterbildung). Für diese Reorientierung der EZA plädiert auch die Agenda 21 (Unced 1992). Dabei sollte der Förderung des Know-hows intermediärer Strukturen (Nicht-Regierungs-Organisationen, Unternehmen des informellen Sektors, Zweckverbände) hohe Priorität zukommen. Im Bereich des Güterausstausches, des Wissens-Transfers und des Wertewandels spielen sie oft eine bedeutendere und effizientere Rolle als staatliche Institutionen.

3. Die EZA kann in ihrem Bemühen um städtische und ländliche Entwicklung auch Teilerfolge vorweisen. Solche Teilerfolge zeigten sich im Rahmen der untersuchten Fallbeispiele bei Ausbildungsmaßnahmen, bei der Förderung von Nicht-Regierungs-Organisationen als Informationsnetz und Katalysatoren des sozialen Wandels, bei der Unterstützung lokaler Regierungen in der Erweiterung ihres Entscheidungsspielraums. Weil diese Teilerfolge im Bereich der bilateralen technischen Zusammenarbeit erarbeitet wurden, ist dieser Zusammenarbeitsbereich für die Know-how-Entwicklung auch in Zukunft nötig.

4. Die Analyse ergab, daß eine wichtige Ursache für das Fehlschlagen investitionsorientierter Entwicklungsmodelle in den unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten zwischen dem Aufbau einer physischen Infrastruktur oder Produktionsanlage und dem Aufbau des zugehörigen Benutzer/innen Know-hows ist, sei es des individuell technischen, des sozialen oder des institutionellen Know-hows. Meist ist Know-how auf allen drei Ebenen für den Betrieb und die Nutzung einer Anlage oder Infrastruktur erforderlich. Nicht so sehr Finanzströme verbessern die Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern als vielmehr die lokale Fähigkeit, auf neue Rahmenbedingungen flexibel zu reagieren und die eigenen Entwicklungspotentiale auszuschöpfen. Aus- und Weiterbildung speziell der Unterprivilegierten (z.B. Frauen) ist eine wichtige präventive Investition zur Verhinderung einer Marginalisierung.

5. Aus der Kritik an der Investitionslastigkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit darf nicht etwa fälschlicherweise abgeleitet werden, die Entwicklungsländer bräuchten keine ländlichen und städtischen Infrastrukturen. Die Entwicklungszusammenarbeit im Infrastrukturbereich sollte sich aber auf die begrenzte Förderung ko-



stengünstiger Lösungen im ländlichen Raum beschränken. Bereits heute ist der Unterhalt bestehender Infrastrukturen wegen fehlendem sozialem und institutionellem Know-how oft nicht gesichert. Der Infrastrukturausbau in den Großzentren sollte nicht punktuell verbilligt werden, weil dies durch eine angemessene interne oder externe Ressourcenmobilisierung finanzierbar scheint. Technische Unterstützung und Verbesserung der Know-how-Verarbeitungs- und Managementkapazitäten kann andererseits dazu beitragen, die dringendsten städtischen Entwicklungsprobleme (Transportsystem, Abfallbeseitigung, Umwelt) einer nachhaltigen Lösung zuzuführen.

## Literatur

- Cassen R. (1990): Entwicklungszusammenarbeit. Bern  
 DEH (1992): Leitbild der DEH. Schriften der Reihe 1. Bern  
 Evans Hugh E. (1990): Rural Urban Interlinkages and Structural Transformation; The World Bank Infrastructure and Urban Development Department; Discussion Paper Report 1NU71; Washington DC.  
 Evans Hugh E. (1992): A virtuous circle model of rural-urban Development: Evidence from a Kenyan Small Town and its Hinterland. In The Journal of Development Studies, Vol. 28, No. 4, July 1992. London.  
 Friedmann J. (1972): A General Theory of Polarized Development. In HANSEN N. Growth Centers in Regional Economic Development. New York.  
 Gilbert A. and Gugler J. (1982): Cities, Poverty and Development; Oxford University Press; Oxford  
 Ginsburg N. et al (1991): The Extended Metropolis. Settlement Transition in Asia. University of Hawaii Press.  
 Gurung Harka (1989): Regional Patterns of Migration in Nepal, Papers of the East-West Population Institute. Honolulu, USA  
 Infrac (1991): Impact Status Report No. 2; Impact Monitoring Project LJRP/IHDP, Swiss Development Cooperation, Zuerich/Kathmandu.  
 Infrac (1993): Rural-Urban Interlinkages: A Challenge for Swiss Development Cooperation. Final Report. Zürich.  
 Jacobs Jane (1985): Cities and the Wealth of Nations: The Principles of Economic Life; Vintage Books, New York.  
 Lipton M (1977): Why poor people stay poor: a study of urban bias in world development, Harvard University Press.  
 Mcgee T. G. (1991): The emergence of Desakota regions in Asia: Expanding a hypothesis. In: GINSBURG et al. 1991.  
 Myrdal G. (1957): Economic Theory and Underdeveloped Regions. London.  
 Norgaard Richard B. (1988): Sustainable Development: A Co-evolutionary View; FUTURES p. 606-620; Butterworth & Co. Ltd (Publishers); USA

- Padco (1990): Nepal Urban Development Policy Study; prepared for Management Support for Urban Development Project sponsored by HMG/USAID/UNDP/WORLD BANK; Kathmandu.
- Rondinelli Dennis and Evans Hugh (1983): Integrated Regional Development Planning. Linking Urban Centres and Rural Areas in Bolivia, in *World Development*, Vol 11, No. 1 pp 31-53.
- Sadik Nafis (1991): Die Städte von morgen - Eine Herausforderung für heute. In *E+Z*, 6/1991.
- Steppacher R. (1982): Grundcharakteristika institutioneller Ökonomie (Teil 1) am Beispiel der landwirtschaftlichen Entwicklungsprobleme in den Ländern der Dritten Welt. In: *Konzepte einer humanen Wirtschaftslehre*. Kapp-Stiftung, Basel.
- Stöhr/Taylor (Editors) (1981) *Development from above or below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Chichester.
- Stren B. (1992): *An Urban Problematique. The Challenge of Urbanization for Development Assistance*, Toronto.
- Unced (1992): Agenda 21, Chapter 37, National Mechanisms and International Cooperation for Capacity-Building in Developing Countries. A/CONF. 151/26 (Vol 41).