

## **Südasiens Armen helfen - aber wie?** Über Probleme und (begrenzte) Möglichkeiten ländlicher Regionalentwicklung

DETLEF KANTOWSKY

In der "Sunday Review" der "Times of India" gab ein indischer Beamter zum Jahrestag der Unabhängigkeit seines Landes am 14.8.1988 eine sehr bemerkenswerte Darstellung über die Bedingungen und Wirkungen der indischen Drei-Klassen-Gesellschaft, wie er sie auf dem platten Lande, in einem Dorf des nordindischen Bundesstaates Bihar, selber erlebt hatte.

"Zeit meines Lebens", so schreibt V.S. Pramar einleitend, "war ich ein Städter. Aber seit meiner Pensionierung vor achtzehn Monaten habe ich mich für eine ländliche Lebensform in einem abgelegenen Winkel von Bihar entschieden. Da unsere Gegend eine sehr gemischte Bevölkerung hat, in der nicht - so wie in vielen anderen Gebieten des Landes - eine einzelne Kaste dominiert, sehe ich meine Beobachtungen als eine Mikroaufnahme der indischen Situation insgesamt an."

Wie also haben wir uns die sozio-politische und sozio-ökonomische Situation Indiens heute vorzustellen, wenn wir den Ausführungen dieses indischen Gewährsmannes weiter folgen?

"Die wichtigste Entdeckung ist", resümiert der Autor, "daß es in einem angeblich sozialistischen und egalitären Indien tatsächlich drei Klassen gibt: Die einen leben in Hauptstädten, die anderen in Kreisstädten und der Rest in Dörfern. Die in den Hauptstädten können wir mit den oberen Kasten der Brahmanen und Kshattriyas der alten Gesellschaftsordnung gleichsetzen; die Bewohner der Kreisstädte entsprächen etwa den mittleren Kasten der Vaishyas; und die Dörfler sind heute das, was früher die Shudras waren. Die Teilnahme der Bürger am öffentlichen Leben und den staatlichen Einrichtungen sowie die Chance, ihre eigenen Interessen zu artikulieren, ist umgekehrt proportional zum Abstand von der Hauptstadt. Ein Städter in der Landeshauptstadt Patna kann seine Probleme zum Beispiel öffentlich machen, indem er mit Gleichinteressierten eine einwöchige Demonstration initiiert. Die Einwohner unserer Kreishauptstadt in Ranchi müßten da schon länger, sagen wir vier Wochen aushalten und womöglich auch mal einige Steine in

einige Fenster der öffentlichen Gebäude werfen, um Aufmerksamkeit zu erregen. Wir hier im Dorf aber, wir demonstrieren nicht und wir werfen auch nicht mit Steinen; und darum werden wir auch nicht wahrgenommen."

Als *erste Ursache* für die Passivität, mit der indische Dorfbewohner ihre offensichtliche Benachteiligung ertragen, gibt V.S. Prammar an, daß sie sich Demonstrationen und öffentliche Agitationen schlicht nicht leisten könnten: "Einen Tag zu demonstrieren bedeutet einen Tageslohn oder einen Arbeitstag auf den eigenen Feldern zu verlieren. Städtische Demonstranten aber sind zumeist Angestellte oder haben etwas in der Hinterhand, um etwaige Verdienstaufälle zu überbrücken. Und als Regierungsbeamte werden sie gar noch bezahlt, auch wenn sie streiken. Solche Sicherheiten hat der Dörfler nicht."

Dieser strukturellen Diskrepanz im ökonomischen Bereich entspricht als *zweite Ursache* der dörflichen Apathie ein unterschiedliches politisches Selbstbewußtsein: "Der Stadtbewohner in Patna lebt mit den Regierenden sozusagen Tür an Tür", bemerkt Prammar. "Er kennt ihre Schwächen und Fehler nur allzu gut und fürchtet nicht einen Konflikt mit den vermeintlich so Mächtigen. Die Bewohner in der Kreishauptstadt Ranchi dagegen sehen den residierenden Landrat als obersten Beamten der Distriktverwaltung als eine Art von Halbgott an, den man besser nicht erzürnen sollte. Die Dörfler jedoch kennen im weiten Umkreis von dreissig Kilometer überhaupt keinen anderen Beamten als den kommandierenden Polizeieinspektor ihres Gebietes. Und was passieren würde, wenn man ihm gegenüber aufmuckte, das wissen sie nur allzu gut."

Warum aber, so könnte man jetzt weiterfragen, bringen derartige Bedingungen nicht politische Persönlichkeiten hervor, die sich - und sei es auch nur im Interesse der eigenen Parteikarriere - zum Sprachrohr der Dörfler machen und rurale Unzufriedenheiten konfliktträchtig zu akkumulieren verstehen? "Dem widerspricht", das ist *die dritte* der von Prammar angeführten Beobachtungen, "die totale Zerstrittenheit in den Dörfern. Alte Familienfehden und Kastenrivalitäten sind die täglich auszulebende Realität, der gegenüber überregionale oder gar nationale Fragen bedeutungslos werden. Führerschaft, wenn sie denn überhaupt entsteht, ist eine Frage der Manipulation von lokalen Rivalitäten, um sich selbst als Vermittler ins Spiel bringen zu können. Lokale Fraktionen und Gruppierungen bilden sich, wenn überhaupt, dann nur, um den Dominanzansprüchen anderer Gruppen im Dorf entgegenzutreten. Öffentliche Belange jedoch, wie etwa die fehlende Anbindung an das öffentliche Transportsystem, unzureichende medizinische Grundversorgung, die Auflösung der einfachen Straßen während des Monsoons in unpassierbare Schlammwege erregen kein sonderliches Interesse. Solche Dinge werden als

Teil einer übergeordneten Landschaft begriffen, die weit jenseits der eigenen Einwirkungsmöglichkeiten liegt."

Derart unpolitischen Zuständen im öffentlichen entsprechen als *viertes Merkmal* der von Prammar erlebten Dorfwelt die fragmentierten Bezüge im privaten Bereich. Ihm als ehemaligen Städter mit einem weiten sozialen Umfeld in Clubs, professionellen, sozialen und politischen Vereinigungen war es gewiß nicht leicht, sich anzupassen an die neuen Realitäten, wenn er feststellt: "Abgesehen von Hochzeiten, Geburtsfeiern und Bestattungsritualen, sowie besonderen religiösen Feiertagen haben die Dorfbewohner wenig direkten Kontakt untereinander. Außerdem sind Familienbesuche innerhalb des Dorfes nicht üblich. Wenn des Tages Arbeit getan ist, zieht sich jeder ins Haus zurück und es wird still. Die tägliche Routine des Dorfes ist archaisch, verläuft stereotyp und ist nach innen gekehrt."

Die *fünfte* und letzte der von Prammar diskutierten Eigentümlichkeiten des indischen Landlebens betrifft schließlich das Bild, das sich der Dörfler von seinen Regierenden heute, vierzig Jahre nach der Unabhängigkeit, macht. "Politiker und Politik, diese englischen Lehnworte wurden integrierter Bestandteil des lokalen Hindi-Vokabulars und bedeuten: Personen oder Einflußsysteme, die darauf aus sind, Dinge so zu manipulieren, daß man zu Macht und Geld kommt. Die Entdeckung beispielsweise, daß ein bekannter Landespolitiker es mit allerlei Tricks verstanden hatte, einen Regierungsauftrag für seine Baufirma zu bekommen, lockte bei meinen dörflichen Gesprächspartnern nur ein müdes und wissendes Lächeln hervor. Diese Dinge sind dermaßen üblich und allgegenwärtig, daß es als wirklich sehr naiv gilt, sich darüber noch sonderlich zu ereifern. Genauso aber erscheint es nachgerade als ein Wunder, wenn ein Regierungsbeamter tatsächlich einmal einen Vorgang für einen Privatmann erledigt, ohne daß er handfest geschmiert oder über Mittelsmänner unter Druck gesetzt wurde. Die Dörfler sind Realisten und nicht so weltfremd um anzunehmen, daß irgendetwas für nichts gegeben wird. Schließlich muß man auch der Dorfgöttin erst einmal opfern, bevor sie für Bitten zugänglich ist."

Was nun bedeuten derartige Orientierungs- und Verhaltensmuster konkret im Umgang der Beamten und Politiker mit der ländlichen Bevölkerung? Prammar meinte feststellen zu können, daß öffentliches Engagement überhaupt nur dort eingebracht werde, wo es sich eindeutig in den traditionellen Beziehungen zwischen sogenannten Führern und ihrer Gefolgschaft festmachen ließe. Werden also Zuschüsse für Brunnen oder elektrische Anschlüsse an einzelne Familien oder eine klar umschriebene Gruppe von Personen vergeben, so sind sie dem Politiker Gefolgschaft schuldig, die bei der nächsten Gelegenheit, etwa einer Wahl, eingefordert werden kann. Würde dagegen ein

Bewässerungssystem großflächig angelegt, dann könnten Anhänger wie Gegner des Lokalpolitikers gleichermaßen davon profitieren und das so sorgsam gepflegte Austauschsystem bräche auseinander. Da solche öffentlichen Maßnahmen vergleichsweise unpersönlich und anonym seien, sich über sie keine Klientel pflegen ließe, würden sie entsprechend vernachlässigt. So würden auf der einen Seite zwar hunderte von privaten Brunnen unterstützt, gleichzeitig aber verkomme die öffentliche Wasserversorgung. Das erkläre, so meint Pramard, den allenthalben zu beobachtenden Verfall der vermeintlich anonymen, weil öffentlichen Einrichtungen in Indien, seien es nun Schulen, Straßen, Krankenhäuser oder Verkehrsmittel.

Hat der Autor übertrieben, ist das wirklich eine gültige Zustandsbeschreibung über ein Land, das sich als die größte funktionierende Demokratie gerne darstellt? Ein Land allerdings auch, das inzwischen zum größten Waffenproduzenten der Dritten Welt aufgerüstet hat, wie eine kürzlich in Washington veröffentlichte Studie des "World Watch Institute" gezeigt hat! Ermöglichen womöglich nur Verhältnisse der von V.S. Pramard so anschaulich beschriebenen Art, daß sich dieser moderne Sektor Indiens auf Kosten des ruralen Hinterlandes derart entwickeln konnte?

Wir wollen versuchen, dieser Frage an Hand von vier neuen Studien über Probleme ländlicher Entwicklung indirekt nachzugehen und dabei insbesondere auch fragen, welche neuen Interventionsstrategien diskutiert werden, und welche praktischen Konsequenzen die daraus abgeleiteten Konzepte haben könnten. Zuvor aber noch einige Informationen über den Hintergrund der heute diskutierten Programme.

### **Community Development**

Das sogenannte "Community Development Programme" war der erste Versuch des unabhängigen Indiens, die indische Landwirtschaft zu dynamisieren. Ausgehend von Erfahrungen in einem Pilot-Projekt, für das der damalige Premier Jawaharwal Nehru den amerikanischen Architekten und Städteplaner Albert Mayer gewonnen hatte, wurde das ganze Land in (insgesamt 5238) sogenannte "Entwicklungsblocks" eingeteilt. Aufgabe der jeweiligen Blockbeamten sollte es sein, unterhalb der Ebene der Distriktadministration und im direkten Kontakt mit der ländlichen Bevölkerung die Modernisierung der ländlichen Lebens- und Produktionsformen planmäßig voranzutreiben. Ausgangspunkt waren dabei die jeweiligen lokalen Bedürfnisse und besondere Engpässe zu ihrer Befriedigung. Um Vertrauen zu sammeln, sollte das Programm hier ansetzen. Allerdings zeigte es sich sehr bald, daß es nicht möglich

war, dabei mit der gleichen Sorgfalt und Zielrichtung vorzugehen, wie es unter den besonderen Bedingungen des Pilot-Projektes geschehen konnte.

Eine Mitte der fünfziger Jahre eingesetzte Regierungskommission zur Bewertung der mit dem neuen Entwicklungsprogramm gemachten Erfahrungen kritisierte allerdings weniger diese Durchführungsaspekte als den Mangel an Beteiligung der Bevölkerung, wenn es in dem zu Händen des Unions-Parlaments verfaßten Bericht hieß: "Einer der am wenigsten erfolgreichen Aspekte der Arbeit des Community Development Programme ist zugegebenermaßen der Versuch, breitgestreute Initiativen hervorzurufen. Wir haben festgestellt, daß wenige lokale Gremien oberhalb der Ebene der Dorfräte irgendwelche Begeisterung oder hinreichendes Interesse für die Arbeit gezeigt haben. So lange wie wir nicht repräsentative und demokratische Institutionen entdecken oder schaffen, über die lokale Interessen, Aufsicht und Sorgfalt eingebracht werden, so daß sichergestellt ist, daß die finanziellen Aufwendungen mit den Bedürfnissen und Wünschen des jeweiligen Gebietes auch wirklich übereinstimmen, und so lange wie wir ein solches Gremium nicht mit angemessenen Befugnissen und finanziellen Mitteln ausstatten, wird es uns niemals gelingen, lokale Interessen zu binden und Entwicklungsinitiativen anzuregen."<sup>1</sup> Der Untersuchungsausschuß empfahl daher, über indirekte Wahlen aus den Dorfräten neue Selbstverwaltungsgremien auf Block- und Distriktebene zu bilden und ihnen Weisungsbefugnisse für das Community Development Programme zu übertragen.

Die entsprechenden Vorschläge für ein sogenanntes dreistufiges System der demokratischen Dezentralisierung wurden von der Unionsregierung gebilligt und noch Anfang der sechziger Jahre in allen Ländern der indischen Union umgesetzt. Fortan waren die Beamten der Entwicklungsmaschinerie auf Distrikt- und durchführender Blockebene nicht nur mehr gebunden an die jeweiligen Programme der übergeordneten Fachministerien wie etwa für Landwirtschaft, Bewässerung oder Straßenbau, sondern sie waren vor allem abhängig von der Zustimmung der gewählten Gremien. Mehr noch, der Präsident des Blockparlamentes hatte Weisungsbefugnisse gegenüber den Beamten des Community Development Programme.

Nachdem wir die einleitenden Beschreibungen eines indischen "Insider" gehört haben, verwundert es nicht, daß dieser auf dem Papier so stimmig wir-

1 Report of the Team for the Study of Community Projects and National Extension Service. New Delhi: Government Press, 1957. Bd. I, S. 5. Vgl. für Details: Kantowsky, D., Dorfentwicklung und Dorfdemokratie in Indien. Formen und Wirkungen von Community Development und Panchayati Raj detailliert am Beispiel eines Entwicklungsblocks und dreier Dörfer im östlichen Uttar Pradesh. Gütersloh: Bertelsmann Univ. Verlag, 1970. Sowie auch: Kantowsky, D., Indien-Gesellschaft und Entwicklung, Frankfurt: Suhrkamp, 1986.

kende Ansatz sich in der Praxis nicht bewährte, sondern im Gegenteil dazu führte, daß sich ein dichter Interessenfilz zwischen ausführenden Beamten und lokalen Machträgern herausbildete, der vor allem den "Gemeinschafts- aspekt" des Community Development Programme verhinderte. Denn tatsächlich waren die Planer ja ursprünglich davon ausgegangen, daß sich wohl- fahrtssteigernde Entwicklung, als Development-Aspekt des Programms, nicht nur planmäßig vorantreiben, sondern darüber hinaus auch noch gerecht verteilen ließe. Die indische Gesellschaft wurde also nicht als eine spezifische, in Kasten segmentalisierte Form des ungerechten Tauschs zwischen rituell und ökonomisch Ungleichen angesehen, sondern idealisiert zu einer Gemein- schaft, deren konstruktive Kräfte nur durch die Kolonialherrschaft verschüttet worden seien.

Hinzu kam ein weiteres: Nahrungsengpässe und die zunehmende Abhän- gigkeit der inländischen Versorgung von amerikanischen Weizenlieferungen führten Ende der sechziger Jahre zu einer forcierten Förderung der Land- wirtschaft im eigentlichen Sinne. Jetzt kam es nicht mehr so sehr auf die Ge- rechtigkeit bei der Verteilung knapper Ressourcen auf dörflicher Ebene als die Produktion von Überschüssen im nationalen Maßstab an.

Die kapitalintensiven Modernisierungsmaßnahmen bei der Schwerpunkt- verlagerung des Programms auf die Anbauberatung und die entsprechend höheren Produktionskosten für verbessertes Saatgut, für Kunstdünger, Insek- tizide, Pestizide und vor allem Wasser konnten sich künftig allerdings nur noch jene leisten, deren landwirtschaftliche Produktionsflächen groß genug waren, um sie zu amortisieren.

Als Folge dieser sogenannten "grünen Revolution" spitzten sich die sozia- len Verhältnisse gerade auch in den neuen Überschußgebieten bald derart zu, daß die indischen Politiker darauf zu Beginn der achtziger Jahre mit einem neuen Konzept, dem "Integrated Rural Development", meinten reagieren zu müssen. Was wurde damit bezweckt, und was wissen wir über die Wirkungen dieses neuen Programms, das einlösen soll, was im "Community Develop- ment" Ansatz nicht gelang, nämlich eine Entwicklungsförderung auch der är- meren Bevölkerungsgruppen zu bewirken?

### **Integrated Rural Development**

Man vertraut jetzt nicht mehr darauf, daß die sogenannten "weaker sections", die sozial Schwachen also, in der Lage sein könnten, ihre Ansprüche über die dezentralisierten Steuerungsgremien der demokratischen Selbstverwaltung wirksam zu artikulieren, sondern hat Sondermittel bereitgestellt, die durch

einen eigenen, von der etablierten Hierarchie des Community Development Programme unabhängigen Stab von Beamten verwaltet werden. Ausgangspunkt ihrer Arbeiten sind dabei die amtlich festgesetzten Armutsgrenzen: Alle Haushalte, die unterhalb der von Region zu Region etwas unterschiedlich definierten Armutsschwelle liegen, sind potentielle Nutzniesser des Programms. Es versucht, den landlosen Arbeitern oder den durch Fertigwaren verdrängten Dorfhandwerkern zu ermöglichen, eigene kleine Produktionseinheiten aufzubauen. Dafür werden ihnen Zuschüsse oder zinslose Darlehen gegeben, die "projektgebunden" zu verwenden sind. Konkret heißt das, daß einer Familie beispielsweise der Kauf von zwei Milchbüffeln, einer anderen die Einrichtung eines Webstuhls, einer dritten die Anlage eines Fischteichs finanziert wird.

Das erklärte Ziel der indischen Regierung war es, in einem Zeitraum von acht Jahren, also bis 1988, in mindestens 3000 von 5011 Entwicklungsblocks Vollbeschäftigung mit den Maßnahmen des Programms zu erreichen. Wie utopisch eine solche Planvorgabe angesichts der Realitäten bei der Umsetzung wiederum war, das zeigt die politikwissenschaftliche Arbeit von Hans Escher<sup>2</sup>. Darin werden nicht nur die bisherigen Erfahrungen mit dem "Integrated Rural Development Programme" insgesamt referiert, sondern es werden vor allem auch die Ergebnisse eigener Detailerhebungen in einem Dorf von Maharashtra vorgestellt:

In Hingangaon, so heißt der Ort, sollten über die Sondermittel des Programms vor allem Milchtiere für die Armen des Dorfes finanziert werden. Einmal von der schlichten Tatsache abgesehen, daß arme Familien in indischen Dörfern es sich meist nicht leisten können, solche Hochleistungstiere angemessen zu unterhalten - schließlich haben ja schon die genügsamen lokalen Rassen Mühe mit der kargen Stoppelweide -, war es vor allem wieder diese eigentümliche Kombination von bürokratischem Desinteresse, fachlicher Inkompetenz und lokalen Machtklüngeln, die das Programm nachgerade ins Gegenteil verkehrten und zu einer weiteren Stärkung der traditionell dominanten Gruppen der Region führten:

"Die Verwaltung war darauf bedacht, Planziele wie vorgeschrieben umzusetzen, wobei sie nicht die Qualität der Durchführung beachtete. Da die Verwaltung auf die Auswahl der Investitionen keinen wesentlichen Einfluß nahm, blieb für die örtlichen Politiker ein beträchtlicher Freiraum. Auch wenn diese Investitionen sich als wirtschaftlich nicht tragfähig erwiesen, so wurden damit doch Kühe von hoher Qualität in das Dorf gebracht, die, falls sie den Armen nur Verluste brachten, von den Reichen übernommen werden konnten. Daß

2 Hans Escher, *Das "Integrated Rural Development Programme" in Indien - Mit Dorfstudie Hingangaon (Maharashtra)*. Hamburg: Verlag Weltarchiv GmbH, 1986.

die Dorfpolitiker frei walten konnten, hängt mit der Qualität der Verwaltung zusammen, hat seine tieferen Ursachen jedoch darin, daß die ökonomische Basis für Dominanz und Unterordnung, die Landverteilung, seit dem Bestehen der Indischen Union im wesentlichen nicht angetastet worden ist." (Escher, 172)

Diese zusammenfassenden Feststellungen des Autors über ein Programm, das erklärtermaßen genau das Gegenteil bewirken und zu einer Integration von benachteiligten ländlichen Gruppen in den Modernisierungs- und Wachstumsprozeß führen sollte, lassen nach den Bedingungen fragen, unter denen unterschichtenspezifische Interventionen in Ländern der Dritten Welt überhaupt erfolgreich sein und dem etablierten "Spiel der freien Kräfte", wie es am indischen Beispiel anschaulich verdeutlicht wurde, gegensteuern können?

### Nichtregierungsorganisationen (NGOs)

In diesem Zusammenhang ist die ausgewogene Studie über den Beitrag des Staates, internationaler Geber und von Nichtregierungsorganisationen von Ulrich Benterbusch<sup>3</sup> wichtig. Wieso, so fragt er, ist "ländliche Armut trotz Entwicklungsprogrammen" nicht nur weiterhin möglich, sondern wie und warum wird sie durch diese nationalen wie auch internationalen Entwicklungsprogramme meist noch vertieft? Seine Antwort:

"Es sind vor allem vertikale Abhängigkeitsbeziehungen, die einer politischen Emanzipation der Armen entgegenstehen. Sie sind deshalb auf Bündnispartner, seien es Regierungsorganisationen oder 'linke Parteien' angewiesen, um unter deren Schutz Handlungsalternativen zu entdecken, die vorher nicht als realistisch angesehen werden konnten. Die Entwicklungsmöglichkeiten von unten bleiben aber beschränkt: Handlungsalternativen als solche ermöglichen noch keine wirksame Überwindung der Implementationsblockaden von Entwicklungsprogrammen. Bürokratische Interventionen zur Armutsbekämpfung, die in von Staatsklassen dominierten bürokratischen Entwicklungsgesellschaften implementiert werden, bleiben in ihrem Entwicklungsbeitrag gering. Sie können Implementationsblockaden nicht überwinden, da die Unterschichten eine Deformation der Programme aus eigener Kraft nicht verhindern können." (Benterbusch, S. 90)

3 Ulrich Benterbusch, *Ländliche Armut trotz Entwicklungsprogrammen. Eine Untersuchung zum Beitrag des Staates, internationaler Geber und Nichtregierungsorganisationen zur ländlichen Entwicklung in der Dritten Welt*. Saarbrücken: Verlag Breitenbach, 1988.



Als Beispiel für eine vergleichsweise erfolgreiche Durchführung eines arbeitsorientierten Entwicklungsprogramms wird auf die jüngere Entwicklung im indischen Bundesstaat Westbengalen verwiesen. Hier war es tatsächlich eine sogenannte "linke Partei", der es gelang, Landreformgesetze und demokratische Dezentralisierungsmaßnahmen erfolgreicher als in anderen Staaten der Union durchzusetzen: "Die jüngere Geschichte des indischen Bundesstaates Westbengalen zeigt, daß erst nachdem die Unterschichten eine Partei in die Regierung gewählt hatten, die ihre Interessen vertrat, Landreformgesetze und eine Dezentralisierung durchsetzbar wurden, von denen ein wirklicher Beitrag zur Armutsbekämpfung ausgehen kann". (ebd.) Andernfalls hätten die angeblich arbeitsorientierten Programme nur propagandistischen und die führende Rolle der Staatsklasse legitimierenden Charakter. Einzig in der gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzung zwischen Staatsklasse und Unterschichten könnten die Unterschichten die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen durchsetzen.

Abschließend stellt Benterbusch dann noch die aktuelle Frage, wie denn der im wahrsten Sinne des Wortes notwendige Druck auf die Staatsklasse erzeugt und schichtenspezifisch akkumuliert werden solle, welche Rolle dabei den Nichtregierungsorganisationen zukomme und ob über internationale Entwicklungsmaßnahmen unterschichtenspezifische Programmauflagen durchsetzbar seien? Seine Antwort darauf ist ein sehr vorsichtiges "caveat": So wünschenswert eine stärkere Orientierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit an den Problemen der ländlichen Unterschichten in der Dritten Welt auch sein möge, wir sollten uns hüten, sie von außen "durchsetzen" zu wollen. Entscheidend seien letztlich die gesellschaftlichen Voraussetzungen in den Entwicklungsländern selbst. (Benterbusch, S. 93)

Was kann diese reichlich allgemeine Formulierung konkret bedeuten? Welchen Spielraum haben denn Nichtregierungsorganisationen und internationale Geber unter den geschilderten "gesellschaftlichen Voraussetzungen" beispielsweise in Indien? Schauen wir uns daraufhin einmal das Narmada-Staudamm-Projekt im westlichen Bundesstaat Gujarat an, über das Thomas Methfessel<sup>4</sup> eine kenntnisreiche Studie vorgelegt hat, in der er insbesondere die Umsiedlungsprogramme für die vom Projekt bedrohte Urbevölkerung der Region analysiert. Warum war gerade in diesem Fall eine erheblich bessere Rehabilitationspolitik durchsetzbar?

Zwei Gründe lassen sich dafür angeben: Zum einen hat das gesamte Projekt, von dem einmal elf Millionen Bauern profitieren sollen, einen so hohen

4 Thomas Methfessel, Noch fließen Shivas Tränen ... Riesige Staudämme im Tal der Narmada sollen indische Stammesvölker aus ihrer Heimat verdrängen. Herrsching: Durga Press, 1988.

Stellenwert bei den indischen Planern, daß sie sich Zeitverzögerungen und damit Kostensteigerungen wegen Widerstands der Bevölkerung und zuviel öffentlicher Kritik an einzelnen Bauabschnitten meinen nicht leisten zu können. Zum anderen ist die Mitfinanzierung des Projektes durch die Weltbank so wichtig, daß sie nicht an deren sozialpolitischen Auflagen scheitern darf. In diesem Kräftefeld von einheimischer Regierung und internationalen Gebern gab es für Gruppierungen, die sich für die Rechte der dem Staat gegenüber hilflosen Stammesbevölkerung einsetzen, hinreichende Einflußmöglichkeiten.

Die Angehörigen dieser Nichtregierungsorganisationen kamen aus dem Milieu der städtischen Mittelschicht, sie waren überwiegend Akademiker und zumeist beeinflußt durch Kontakte zu gandhianischen Organisationen. Wichtig in der Auseinandersetzung wurde aber auch eine Gruppe von Jesuitenpriestern, die sich ganz der weltlichen Sozialarbeit und Rechtshilfe für unterprivilegierte Gruppen verschrieben haben.

Die Arbeit bestand vor allem darin, in den vom Projekt betroffenen Regionen zu leben, vor Ort genaue und kontrollierende Daten über die Rehabilitationsprogramme zu sammeln, daraufhin die Bevölkerung über ihre Rechte besser aufzuklären und schließlich bei der Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber dem Regierungspersonal zu beraten und zu unterstützen. Nur diesem kontinuierlichen, sachgerechten und kompetenten Druck in Verbindung mit entsprechenden Veröffentlichungen in der indischen Presse war es zu verdanken, daß nach und nach grobe Ungerechtigkeiten und Benachteiligungen von den Behörden neu aufgegriffen und besser geregelt wurden.

Ob die einheimischen indischen Gruppen allerdings so erfolgreich hätten wirken können, wenn nicht auch die Weltbank die Freigabe weiterer Kredite von der Erfüllung bestimmter sozialpolitischer und auch ökologischer Mindestforderungen abhängig gemacht hätte, ist eine offene Frage. Offen ist auch, inwiefern die Weltbank damit nicht ihrerseits erst auf Proteste und öffentliche Aktionen von westlichen Nichtregierungsorganisationen reagierte: Vor allem "Oxfam" und "Survival International" in England sowie "Energy Probe" in Kanada hatten es verstanden, durch gezielte Publikationen und Briefkampagnen einen entwicklungspolitischen Meinungsdruck zu erzeugen, der die Weltbank zu einer erneuten Überprüfung der bisherigen Durchführung des Projektes und präzisen Auflagen gegenüber den indischen Stellen bewegte. Ausgehend vom "9. Bundeskongreß entwicklungspolitischer Aktionsgruppen" im Mai 1985 hatten sich auch in der Bundesrepublik verschiedene Gruppierungen an dieser Aufklärungskampagne beteiligt und mit Aufrufen an die Bundesregierung und die Weltbank für die Rechte der indischen Stammesbevölkerung im Projektgebiet eingesetzt.

Wichtig und hilfreich wie die Rolle von einheimischen und auch internationalen Nichtregierungsorganisationen in solchen exemplarischen Fällen auch immer wieder sein mag, sie sind nicht das Allheilmittel für die Krise der Entwicklungshilfe und -politik als das sie in öffentlichen und neuerdings auch wissenschaftlichen Diskussionen gerne dargestellt werden. Das macht die Arbeit von Michael Nebelung<sup>5</sup> über die Bedeutung und Perspektiven einer von Nichtregierungsorganisationen verfolgten Entwicklungsstrategie, bei allem Engagement des Autors für die Sache, hinlänglich klar. Von den verschiedenen Problembereichen, die er im Abschluß seiner Darstellung der Situation in Bangladesh auflistet, sei hier nur auf die Tendenz zur Verfründung der Ämter auch in Nichtregierungsorganisationen, insbesondere wenn sie Zugang zu ausländischen Mittelgebern haben, verwiesen. Sie führt dazu, daß der Kontakt der selbsternannten Helfer und Animatoren aus der Stadt zu "ihrer" Klientel der Unterprivilegierten mehr und mehr in die Richtung der hierarchischen Beziehungsmuster tendiert, wie sie von Pramar einleitend so anschaulich dargestellt wurden:

Die erste Generation der "Berufenen", beklagten die älteren Informanten, würde abgelöst von "Profis", in der Regel Hochschulabgänger mit Mittelklassen- oder Oberklassen-Hintergrund, denen es egal sei, ob sie nun bei einer Bank, im Management einer Fabrik oder bei einer international angesehenen Nichtregierungsorganisation "Karriere" machten.

Von derartigen Regelmäßigkeiten sozialer Rekrutierungsprozesse bei knappen Ressourcen einmal abgesehen: Wie erfolgreich darf eigentlich eine Nicht-Regierungsorganisation sein, wie eng kann sie mit ausländischen Gruppen zusammenarbeiten, ohne damit das Definitions- und Verfügungsmonopol der staatlichen Instanzen in Frage zu stellen und die Legitimität der von ihnen verwalteten Verteilungsordnung auszuhöhlen?

Je mehr man sich auf diese und die noch ungleich schwierigeren Fragen der konkreten Projektdurchführung einläßt, je genauer man also die Realitäten kennt, innerhalb derer das Wort schlußendlich zur Tat werden muß, desto vorsichtiger wird man mit den großen alternativen Entwürfen, um nicht die vielen bisherigen Programme, sei es nun "Community", "Integrated" oder "Self" Development, um ein weiteres wohlmeinendes, letztlich aber doch wieder wirkungsloses Konzept der "Armutshilfe" zu vermehren.

Also weiter wie bislang auf die dominanten Kräfte der Region setzen und darauf hoffen, daß sie früher oder später bereit und in der Lage sein würden,

---

5 Michael Nebelung, Mobilisierung und Organisation von Kleinbauern und Landarbeitern im ländlichen Bangladesh. Bedeutung und Perspektiven einer von Nichtregierungsorganisationen verfolgten Entwicklungsstrategie Berlin: Verlag für Wissenschaft und Bildung, 1988.

Wachstum aus den modernen Bereichen umzulenken und in neue Verteilungsmuster zu überführen? Die im Mai 1989 vom Planungsministerium herausgegebene Studie "India 2021" gibt da allerdings nicht viel Anlaß zum Optimismus. Im Gegenteil, die Probleme des Bevölkerungswachstums, der unkontrollierten Urbanisierung, der kapitalintensiven landwirtschaftlichen Produktion und zugehörigen Massenarmut auf dem platten Land sollen sich nach Einschätzung der Verfasser noch weiter verschärfen.

### Zur Haltung der Bundesregierung

Welche Reaktionsformen lassen sich in der Bundesrepublik auf diese Problemlagen ausmachen? Da ist zum einen der Realismus jener, die sich ausrechnen, daß auch in einer dualen Wirtschaft die oberen 15 bis 20 Prozent eines so großen Landes wie Indien einen Markt ausmachen, mit dem es sich gut kooperieren läßt. In einer Extrabeilage der Times of India (30.5.89) zum 40. Jahrestag der BRD schrieb zum Beispiel der deutsche Botschafter in New Delhi:

"Indien hat eine dualistische Wirtschaftsstruktur: Einen traditionellen Sektor mit 600 bis 700 Millionen Menschen und vielfältiger Armut; einen modernen Sektor mit 100 bis 200 Millionen Menschen. Es würde viel zu lange dauern, wollte man darauf warten, bis die Erfolge im modernen Sektor bis zu den Armen im traditionellen Sektor heruntertröpfeln. Indien braucht daher eine dualistische wirtschaftliche Politik: Eine, um den traditionellen ruralen Sektor zu entwickeln und eine für den modernen Sektor. Im folgenden werde ich mich", so fährt Botschafter Konrad Seitz fort, "auf den modernen Sektor beschränken, denn er ist es, der Indien mit der Weltwirtschaft verbindet". Es werden dann ausführlich die möglichen Kooperationsformen zwischen Indien und der BRD in modernen "High-tech-Bereichen" diskutiert und die wechselseitigen Vorteile einer solchen Zusammenarbeit herausgearbeitet.

Das ist also die eine, und - wenn wir die Entwicklungshilfeleistungen der BRD an Indien anschauen - dominante Seite der Reaktion auf die dualistisch verzerrte Unterentwicklung des Landes.

Daneben gibt es jedoch auch Versuche, eine stärker armutsorientierte Entwicklungspolitik einzuführen. Sie wurden in den letzten Jahren programmatisch vorgetragen von einer "Arbeitseinheit Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe" im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, die beachtliche organisatorische Anstrengungen unternommen hat, um insbesondere Nichtregierungsorganisationen auch aus Ländern der Dritten Welt in die Prozesse entwicklungspolitischer Willensbildung hier einzubeziehen. So fand

zum Beispiel am 20. Juni 1988 eine Öffentliche Anhörung von Sachverständigen statt, bei der sowohl Vertreter von Nichtregierungsorganisationen der BRD wie auch aus Indien, den Philippinen und aus Bangladesh sowie eine Reihe von Wissenschaftlern gehört wurden. Und auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit hat sich in einem Gutachten mit "Möglichkeiten und Grenzen der Selbsthilfe im Rahmen einer armutsorientierten Entwicklungspolitik" befaßt.

Ich will mich auf eine detaillierte Auseinandersetzung mit den vielen Absichtserklärungen und Handlungsanweisungen hier nicht einlassen, sondern fasse meine Einschätzung zu diesem Bereich wie folgt zusammen:

1. Der Ansatz "Armutsbekämpfung durch Selbsthilfegruppen" überbewertet die Wirkungsmöglichkeiten derartiger Gruppen in mehrfacher Hinsicht, weil
  - = die traditionellen Klientel- und Abhängigkeitsbeziehungen in den Ländern der Dritten Welt nicht genügend berücksichtigt werden;
  - = die Wirkungsweise der staatlichen Apparate in Ländern der Dritten Welt nicht richtig eingeschätzt wird;
  - = die Interventions- und Kooperationschancen von Nichtregierungs- zu Nichtregierungsorganisation der Ersten bzw. Dritten Welt viel begrenzter sind, als in den Vorschlägen angenommen wird, sofern man nicht "im Untergrund", sondern immer legal und im Rahmen offiziell anerkannter Maßnahmen arbeiten will.
2. Der Ansatz "Armutsbekämpfung durch Selbsthilfegruppen" muß trotz aller Einschränkungen seiner Wirkungsmöglichkeit auch gesehen werden als Penetration des dominanten Sektors in Bereiche, in denen bislang, wenn auch auf einem niedrigen Niveau der Subsistenz, traditionelle Lebensformen und eigenständige Deutungsmuster sich erhalten konnten. Damit will ich nicht "Armut" glorifizieren, sondern nur darauf hinweisen, daß sie nicht gleich dem Elend ist, in das Hilfe begründende äußere Maßstäbe und die darauf einsetzenden Programme sie transformieren.
3. In dem Maße, wie Programme von Nichtregierungsorganisationen größere Wirkung erzielen, werden sie in staatliche Planungen integriert werden. Gerade das indische Beispiel zeigt dies zur Genüge.
4. "Armutsbekämpfung durch Selbsthilfegruppen" muß also - um wirkungsvoll zu bleiben -, immer ein punktueller und "flüchtiger" Ansatz sein. Er widerspricht damit dem Organisationsinteresse der Apparate an sich

selbst sowohl hier wie dort. Gleichwohl ist verständlich, daß dieser Ansatz neuerdings allenthalben diskutiert wird, weil er eine neue Antwort auf den sich verschärfenden Dualismus zwischen dominanten und benachteiligten Ländern und Sektoren zu suggerieren scheint.

Warum, so mag abschliessend gefragt werden, entwickeln wir trotz dieser in vielen Studien fortgeschriebenen<sup>6</sup> Einsichten doch immer wieder neue Konzepte und Maßnahmen zur "Armutsbekämpfung"? Vor allem wohl auch deshalb<sup>7</sup>, weil derartige Programme den eigenen Reichtum legitimieren und von der schlichten Tatsache ablenken, daß mehr Wohlfahrt für alle nicht davon abhängt, ob wir den Dritten Welten etwas mehr und vielleicht auch zielgruppengerechter plaziert geben, sondern nur in dem Maße wirklich werden kann<sup>8</sup>, wie wir lernen, uns weniger zu nehmen.

6 Martin, O., Zur Umsetzung des Selbsthilfekonceptes in Indonesien. In: Internationales Asienforum XXI, 3/4 (1990), 235-245. Nebelung, M., Mobilisierung von Armen: Stabilisierung oder Transformation des Status quo? Chancen und Grenzen eines armutsorientierten Entwicklungskonzeptes im ländlichen Bangladesh. In: Internationales Asienforum XXI, 1/2 (1990), 139-165.

7 Vgl. Kantowsky, D., Vom Eingeborenen zum Unterentwickelten. Modernisierungstheorien und ihre Folgen. In: Ders., Von Südasien lernen. Erfahrungen in Indien und Sri Lanka. Frankfurt: Campus, 1985. S. 149-174.

8 Detaillierter in: Kantowsky, D., Sarvodaya - Südasiatische Wege zur Wohlfahrt aller. In: Technik und sozialer Wandel. Verhandlungen des 23. Deutschen Soziologentages in Hamburg. Hrg. im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Soziologie von Burkart Lutz. Frankfurt: Campus, 1987, S. 405-417.