

## LÄNDLICHE ENTWICKLUNG IN SRI LANKA

Bruno Knall und Norbert Wagner

### I. EINLEITUNG

Die wirtschaftliche Entwicklung Sri Lankas befindet sich gegenwärtig in einer Phase des Umbruchs und zunehmender Schwierigkeiten.

Trotz umfangreicher staatlicher Förderung und ehrgeiziger Programme der Regierung steckt die Industrialisierung Sri Lankas noch in den Anfängen. Die Arbeitslosenquote konnte zwar in jüngster Zeit gesenkt werden, lag im Jahr 1980 aber noch bei über 15 %. Noch immer müssen in großem Umfange Nahrungsmittel importiert werden (z. B. bei Reis 15 % des Inlandsverbrauches, bei Zucker 75 %). Die Devisenausgaben für Ölimporte (1981 voraussichtlich 11,5 Mrd. Rs) dürften in Zukunft nur schwer zu bewältigende Probleme für die Wirtschaft Sri Lankas aufwerfen.

Die Einstellung von Nahrungsmittelsubventionen, ein staatliches Ausgabenprogramm, das die Einnahmen weit übersteigt sowie internationale Einflüsse haben die Inflationsrate sprunghaft ansteigen lassen (im Jahr 1980 betrug der Preisanstieg ca. 40 %). Da die Lohnsätze damit auch nicht annähernd Schritt halten können, verschlechtern sich die Realeinkommen der Lohnempfänger zunehmend.

Große Hoffnungen wurden von seiten der Regierung in das beschleunigte Mahaweli Bewässerungsprojekt, die Errichtung einer Freihandelszone nach dem Vorbild Singapurs oder Hongkongs und ein Stadterneuerungs- und Hausbauprogramm gesetzt, konnten sich aber bisher noch nicht erfüllen.

So werden in nächster Zukunft einige einschneidende Maßnahmen zur Reduzierung und Neuorientierung des Entwicklungsprogrammes der Regierung getroffen werden müssen. Zur Überwindung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Probleme des Landes wird unter anderem auch der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raumes zukünftig größere Beachtung geschenkt werden müssen.

Im vorliegenden Artikel wird der Versuch unternommen, die herkömmliche ländliche Entwicklungspolitik Sri Lankas, die sich vornehmlich auf die Rural Development Societies als Träger der ländlichen Entwicklung konzentrierte, zu analysieren und ihre Schwächen und Probleme aufzuzeigen<sup>1</sup>. Anschließend soll ein neuer Ansatz der ländlichen Entwicklungspolitik, der sich in Sri Lanka seit wenigen Jahren in der Erprobung befindet, untersucht und seine Vorteile gegenüber dem traditionellen Ansatz aufgezeigt werden. Schließlich wird dann der Frage nachgegangen werden, welche Lehren aus dem neuen Ansatz für eine Neuorientierung der ländlichen Entwicklungspolitik in Sri Lanka gezogen werden können<sup>2</sup>.

## II. LÄNDLICHE ENTWICKLUNG ALS COMMUNITY DEVELOPMENT

### 1. Historischer Abriss

Ansätze von Rural Development sowie Community Development, als Ausdruck einer speziell auf die ländlichen Gebiete ausgerichteten Entwicklungspolitik, hat es bereits vor der Unabhängigkeit Ceylons (1948) gegeben. Schon 1940 wurde innerhalb des Department of Commerce and Industries eine eigene Abteilung für ländliche Entwicklungsarbeit eingerichtet. Im Rahmen dieser Tätigkeit konnten in den folgenden Jahren 70 Rural Service Centres gegründet werden, denen Rural Development Officers vorstanden. 1948 wurden dann wegen der wachsenden Bedeutung, die den Problemen der ländlichen Entwicklung beigemessen wurde, ein eigenes Department of Rural Development geschaffen. Aufgabe dieses Departments war die Koordinierung aller Entwicklungsanstrengungen auf dem Dorf. Als Träger der ländlichen Entwicklung sollten die von 1948 an gegründeten Rural Development Societies (RDS) hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Diese konnten dabei auf die Erfahrungen zurückgreifen, die man fast ein Jahrzehnt lang mit den Rural Service Centres gemacht hatte.

1955 wurde das Department of Rural Development mit der Abteilung für Cottage Industries vereint, und zwar als Department of Rural Development and Small Industries. Dieser Zusammenschluß war jedoch nicht ohne Folgen für die ländliche Entwicklungsarbeit, denn die Abteilung für Kleinindustrie hat in der Folge wesentlich mehr Unterstützung erfahren als die ländliche Entwicklungsabteilung. Dieses ist einer der Gründe dafür, daß 1970 das Department of Rural Development als eigenständige Regierungsbehörde des Ministry of Public Administration, Local Government and Home Affairs konstituiert wurde. Die ländliche Entwicklungspolitik erfuhr schließlich im September 1978 eine wichtige institutionelle Aufwertung dadurch, daß ein eigen-

ständiges Ministry of Rural Development (mit einem Department of Rural Development) geschaffen wurde. Zielsetzung der ländlichen Entwicklungspolitik dieses Ministeriums ist:

- (1) "To harness the enthusiasm and efforts of rural people for the improvement of their social, economic and cultural conditions through village organisations established by the people themselves.
- (2) To bring into closer contact and co-operation those organisations and the various extension services of the government working in such areas.

In pursuit of the above objectives this Ministry undertakes the following functions:

- (1) Establishment of Rural Development Societies of men and women.
- (2) Training representatives of village level organisations and village level officers in community development.
- (3) Assisting Rural Development Societies on works initiated by them on a self-help basis.
- (4) Organisation and utilization of voluntary free labour for Shramadana for local and national development.
- (5) Granting financial assistance to organisations which are engaged in development activities.
- (6) Organising and conducting training classes in Rural Women's Development Work".

Zielgruppe der Maßnahmen des Ministeriums sind die Rural Development Societies, die in der ländlichen Entwicklungspolitik die entscheidende Rolle einer mobilisierenden und koordinierenden Organisation auf Dorfebene übernehmen sollen.

## 2. Die Rural Development Societies

Die Zahl der Rural Development Societies (RDS) wuchs seit 1948 sehr rasch, so daß schon nach rund zehn Jahren in nahezu jedem zweiten der über 20 000 Dörfer Sri Lankas (zumindest der offiziellen Statistik nach) eine RDS bestand (vgl. auch Tabelle 1). Da die zunächst gegründeten RDS vornehmlich Männer umfaßten, wurden von 1952 an verstärkte Anstrengungen zur Gründung von Women RDS, in singhalesischen Gebieten "Kantha Samiti"<sup>3</sup>, unternommen. Seit 1954 konnten auch die Women RDS Zuwendungen aus Mitteln des Department of Rural Development erhalten.

Wie wenig aussagefähig die angegebenen Zahlen für die Funktionsfähigkeit der RDS jedoch sind, wird deutlich anhand einer 1973 durchgeführten Registrierung

Tabelle 1: Rural Development Societies 1948, 1950, 1955-1980

Jahr	Rural Development Societies	Kantha Samitis	gesamt
1948	3 150	337	3 487
1950	4 477	665	5 142
1955	6 172	2 195	8 367
1956	6 539	2 733	9 272
1957	6 810	3 058	9 868
1958	7 014	3 261	10 275
1959	7 197	3 606	10 803
1960	5 622	1 425	7 047
1961	5 865	1 745	7 610
1962	5 786	1 692	7 478
1963	8 545	1 833	10 378
1964	6 929	1 862	8 791
1965	8 689	1 756	10 445
1966	8 680	-	-
1967	6 776	1 638	8 414
1968	8 595	1 744	10 339
1969	7 263	1 903	9 166
1970	7 263	1 903	9 166
1971	6 671	-	-
1972	-	-	-
1973	2 483	335	2 818
1974	3 789	384	4 173
1975	3 789	384	4 173
1976	-	-	3 772
1977	-	-	4 160
1978	-	-	9 344
1979	-	-	10 787
1980	11 167	622	11 789

- nicht verfügbar

Quelle: Ministry of Rural Development, Sri Lanka

der RDS. Von den zuvor (1970) gemeldeten 9 166 RDS beantragten nur noch 5 162 die Registrierung und erfüllten lediglich 2 818 die geforderten Kriterien. So dürfte auch die für 1980 angegebene Zahl von 11 789 RDS für die tatsächliche Anzahl aktiver RDS wenig realistisch sein.

## 2.1 Zielsetzung

RDS sind von Dorfbewohnern auf freiwilliger Basis initiierte und getragene Organisationen, die den Enthusiasmus und die Anstrengungen der Landbevölkerung nutzbar machen sollen für die Verbesserung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebensbedingungen auf dem Land<sup>4</sup>; sie sollen eine Verbindung herstellen zwischen der Dorfbevölkerung und den örtlichen Beamten der verschiedenen Ministerien und eine bessere Koordination der Entwicklungsmaßnahmen der Regierung auf Dorfebene erreichen.

Der Aufgabenbereich einer RDS ist somit nicht auf einen einzigen Aspekt konzentriert, wie etwa bei anderen Dorfgemeinschaften (z. B. cooperative societies, cultivation committees, parents teachers' association), sondern vielfältig und multidimensional.

Auch wenn die RDS meist nicht diejenige Organisation ist, mit deren Hilfe die übrigen Ministerien und Departments ihre Aktivitäten auf dem Dorf durchführen, so dürfte sie dennoch die wichtigste Dorfgemeinschaft sein. Sie bietet eine informelle Basis zur Diskussion der Dorfprobleme unter den Bewohnern des Dorfes und mit den Regierungsbeamten, ein Forum für das Vorbringen von Beschwerden und Verbesserungsvorschlägen und zur Artikulation der Bedürfnisse der Dorfbevölkerung.

Wenn auch die Entwicklung der Rural Development Societies in der Vergangenheit einige Auf- und Abschwünge genommen hat, die sich in der Fluktuation der Anzahl der RDS nur unzureichend widerspiegeln, so sind die RDS doch die bedeutendste "grass root level" Organisation in Sri Lanka. Durch ihr schon über 30-jähriges Bestehen haben die RDS bereits eine gewisse "Tradition", und sie sind eine in der Dorfbevölkerung fest verankerte Institution, deren wesentliche Vorzüge in ihrem informellen Aufbau und ihrer potentiell die gesamte Dorfbevölkerung sowie alle Dorfprobleme einschließenden Aufgabenstellung bestehen.

Auch die 1977 neugewählte Regierung maß den RDS große Bedeutung zu und strebte eine Neubelebung der "Rural Development-Bewegung" an. Die neuen RDS sollen zur wichtigsten, wenn nicht gar einzigen Koordinierungsstelle für staatliche Maßnahmen auf Dorfebene gemacht werden und damit eine Schlüsselrolle in der ländlichen Entwicklung übernehmen. Angestrebt war eine Anzahl von 20 000 RDS, in jedem Dorf Sri Lankas eine RDS. Die Zahl der RDS nahm seit 1977 auch um mehr als 7 000 zu (vgl. Tab. 1), die Regierung scheint aber bereits in der Zunahme der Zahl der RDS allein einen Erfolg zu sehen. Das Ziel, "in jedem Dorf eine RDS", scheint mittlerweile aufgegeben, und es fehlt von seiten der Regierung ein schlüssiges Konzept der ländlichen Entwicklung und eine klare Beschreibung der Rolle, die die RDS darin in Zukunft übernehmen soll.

## 2.2 Status

Die Tätigkeit der RDS ist frei von vom Parlament erlassenen Vorschriften oder Gesetzen (non-statutory). Dadurch stehen sie im Gegensatz zu den meisten übrigen auf Dorfebene tätigen Organisationen (z. B. cultivation committee, cooperative society), deren Aufgabenstellung sowie Rechte und Pflichten durch Gesetz festgelegt sind und die der Kontrolle der jeweiligen Ministerien und ihrer Abteilungen hinsichtlich Planung und Durchführung ihrer Maßnahmen unterliegen. In den Augen der Dorfbewölkerung sind diese Organisationen daher Regierungsbehörden und nicht Organisationen der Bevölkerung.

Die RDS sind dagegen eine von der Dorfbewölkerung getragene Organisation, für die lediglich einige organisatorische Richtlinien von Seiten des Ministeriums vorgesehen sind. Die Beamten des Ministeriums (Rural Development Officers, RDO) haben nur beratende und unterstützende, keine Kontrollfunktion. Neben den RDS bestehen auf Dorfebene noch einige andere "non-statutory" Organisationen, wie parents teachers' associations, deathdonation societies, temple welfare committees u. ä., deren jeweilige Tätigkeitsfelder jedoch sehr eng begrenzt sind.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Anzahl der registrierten RDS nach Distrikten.

## 2.3 Amtsträger

President einer RDS werden meist ältere Dorfbewohner mit hohem Ansehen und Sozialprestige. Ein wichtiger Grund für ihre Wahl scheint weniger ihr aktives Engagement in der RDS als der Rückhalt, den sie durch ihre Mitwirkung der RDS geben können. Die Tätigkeit der RDS wird indes wesentlich geprägt durch ihren Sekretär. Während Aufgabe des Vorsitzenden der RDS ist, ihr im Dorf Rückhalt und Reputation zu verleihen, ist der Sekretär für die eigentliche Arbeit der RDS verantwortlich. So hängt der Erfolg der Arbeit der RDS zu einem großen Teil von der Qualifikation und dem Engagement ihres jeweiligen Sekretärs ab.

Ein großer Teil der Amtsträger der RDS ist Landbesitzer, wobei dieser Besitz von einer kleinen Parzelle bis zu vielen Acres reichen kann. Auch müßte die Qualität des Bodens bei der Einschätzung des Landbesitzes berücksichtigt werden. Überwiegend zählen jedoch die Vorstandsmitglieder der RDS zum wohlhabenden Teil, zur führenden Gruppe und Kaste im Dorf. Neben den Landeigentümern sind oft Lehrer oder Beamte Vorstandsmitglieder der RDS; ihre Ausbildung und ihr Beruf befähigen sie besonders für die Zusammenarbeit mit den Behördenvertretern, deren Unterstützung für die erfolgreiche Arbeit der RDS unerlässlich ist.

Tabelle 2: Registrierte Rural Development Societies nach Distrikten  
(Stand August 1980)

District	Men's RDS	Women's RDS	Total
Colomco	222	7	229
Gampaha	672	25	697
Kalutara	604	11	615
Matale	398	7	405
Kandy	974	108	1 082
Nuwaraeliya	251	11	262
Galle	553	22	575
Matara	630	28	658
Hambantota	572	17	589
Jaffna	266	43	309
Mannar	114	8	122
Vavuniya	83	8	91
Mullaitivu	55	9	64
Trincomalee	147	17	164
Batticaloa	241	32	273
Amparai	224	14	238
Puttalam	344	13	357
Kurunegala	1 232	26	1 258
Anuradapura	710	9	719
Polonnaruwa	389	18	407
Badulla	730	63	793
Monaragala	361	12	373
Kegalle	808	88	896
Ratnapura	587	26	613
Total	11 167	622	11 789

Quelle: Ministry of Rural Development, Sri Lanka

In jüngster Zeit scheint sich bezüglich Altersaufbau, Bildungsstand und Beschäftigung der Amtsträger der RDS ein gewisser Wandel abzuzeichnen. Die Leitung der RDS geht vermehrt in die Hände von jüngeren Leuten (unter 30) mit vergleichsweise hohem Ausbildungsstand. Diese Jugendlichen sind oft arbeitslos und sehen in der Tätigkeit für die RDS die Möglichkeit einer sinnvollen Ersatzbeschäftigung.

Ein weiteres Phänomen scheint für die Amtsträger der RDS charakteristisch: Die Führungsgruppe der RDS, wie auch verschiedener anderer Organisationen

auf Dorfebene, besteht meist aus vergleichsweise wohlhabenden Dorfbewohnern mit hohem sozialem Status. Verwandtschaftliche Bindungen, Zugehörigkeit zu einer bestimmten (höheren) Kaste und politische Verbindungen tragen zusätzlich bei zur Dominanz einer kleinen Gruppe innerhalb der RDS. Der größere und ärmere Teil der Dorfbevölkerung, teils den niedrigen Kasten angehörend, ist vielfach vom Entscheidungsprozeß und der aktiven Partizipation in der RDS ausgeschlossen. Mitunter begründen sogar Armut und/oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten (niedrigen) Kaste die Nicht-Mitgliedschaft in der RDS ("the RDS ist for the rich people").

Die Beherrschung der RDS durch eine kleine Gruppe und der Ausschluß der Mehrheit des Dorfes von der Mitbestimmung in der RDS sind wesentliche Gründe für die geringe Effektivität der Arbeit der RDS, für die Indifferenz gerade der ärmeren Bevölkerungsgruppen gegenüber dieser "grass root level" Organisation und oft sogar für die Ablehnung der RDS.

#### 2.4 Aktivitäten

Die Aktivitäten der RDS verlaufen meist nicht als kontinuierlicher Prozeß mit annähernd gleicher Intensität, sondern sind jeweils projektbezogen. Zur Durchführung eines konkreten Projekts entsteht ein gewisses Maß an Engagement, das aber nach dessen Abschluß rasch wieder versiegt.

Darüber hinaus werden die Vorhaben meist nicht von der Bevölkerung im Rahmen der RDS vorgebracht, diskutiert und schließlich realisiert. Oft sind die einzelnen RDS nicht in der Lage, eigene und durchführbare Vorschläge zu unterbreiten, vielmehr warten sie ab, bis die verschiedenen Maßnahmen von außen (meist Regierungsbehörden) an die Bevölkerung herangetragen werden. Aufgabe des Rural Development Officer ist es dann, die RDS zur Teilnahme an einem entsprechenden Projekt zu ermuntern.

Für von der Bevölkerung selbst initiierte Vorhaben stehen zudem meist keine Mittel aus dem Distriktbudget zur Verfügung (die Ausgaben für ländliche Entwicklung im Rahmen des Distriktbudgets sind meist unbedeutend, in vielen Distrikten kaum 1-2 % des gesamten Budgets<sup>5</sup>), so daß die RDS nur mit Unterstützung rechnen kann für solche Maßnahmen, die auf Distrikt- oder Ministerienebene gerade Vorrang genießen. Außer von Regierungsseite erhalten eine Reihe von RDS auch Unterstützung von wenigen privaten Institutionen.

Fehlende finanzielle Unterstützung von öffentlicher oder privater Seite ist sehr häufig Grund dafür, daß für sinnvoll gehaltene Maßnahmen nicht durchgeführt werden. Der Gedanke, die erforderlichen Mittel aus eigener Kraft bereitzustellen, scheint den RDS meist fremd oder unrealistisch.

Da die Maßnahmen somit vorwiegend von außen an die RDS herangetragen werden, kommt dem Rural Development Officer (RDO) als Mittler zwischen



Distriktverwaltung und RDS große Bedeutung für die Aktivitäten der RDS zu. Er soll die Gründung neuer RDS anregen, neue Maßnahmen initiieren und Ratsschlüsse zu ihrer Vorbereitung und Durchführung geben und als "multipurpose worker" die Koordinierung und Kontrolle der verschiedenen Vorhaben durchführen. Dieser Aufgabe kann der RDO aber nicht gerecht werden: Insgesamt gibt es in Sri Lanka 240 RDO und 200 Assistant RDO. Jeder RDO muß somit im Durchschnitt rund 50 RDS betreuen, bezieht man die ARDO ein, so entfallen auf jeden RDA/ARDO etwa 27 RDS. Eine intensive Betreuung der einzelnen RDS ist dabei (berücksichtigt man zudem die zeitraubenden Anfahrtswege) nicht möglich. So ist der RDO in der Regel schon aus Zeitmangel nicht in der Lage, die wesentlichen Probleme eines jeden Dorfes zu studieren, um davon ausgehend der RDS und der Distriktverwaltung Projekte und Maßnahmen zur Abhilfe vorzuschlagen. Hinzu kommt, daß viele RDO allein von ihrer Einstellung zur Dorfbewölkerung und ihren Problemen her dazu nicht in der Lage sein dürften. Es kommt sogar vor, daß RDO solche RDS, die nicht dem traditionellen Schema folgen, in ihrer Arbeit behindern. Darüber hinaus verhindert auch die Art der Mittelvergabe und die Bevorzugung von Groß- und Demonstrationsprojekten auf Distriktebene (Decentralized Budget) weitgehend, daß von Dorfebene vorgeschlagene Projekte unterstützt werden.

Ein weiterer Grund dafür, daß meist nicht Maßnahmen im Interesse der gesamten Dorfbewölkerung oder wenigstens ihres größeren und ärmeren Teils durchgeführt werden, ist schließlich die geschilderte Dominanz des wohlhabenderen Teils der Bevölkerung in der RDS. So ist für die Aktivitäten der RDS charakteristisch, daß die Auswahl der einzelnen Maßnahmen weitgehend von außen bestimmt wird, den Erfordernissen des Dorfes nicht immer entspricht und daß die Verteilungswirkungen dieser Maßnahmen (wo möglich) oft gerade den bereits besser situierten Dorfbewohnern zugute kommen. Beispiele hierfür sind etwa: die Verbreiterung und das Teeren von Wegen/Straßen, die zudem an den Häusern der Dorfführer und Amtsträger der RDS vorbeiführen, der Ausbau und die Unterhaltung von Bewässerungskanälen, wovon besonders die größeren Landeigentümer profitieren, die Neuerrichtung oder Verbesserung der Elektrizitätsversorgung, an die jedoch die ärmeren Familien nicht angeschlossen werden können.

Weiterhin charakteristisch für die Aktivitäten der RDS ist, daß sie sich überwiegend auf Infrastrukturmaßnahmen konzentrieren. Vorwiegend durchgeführte Maßnahmen sind:

- Neuanlage oder Verbreiterung von Wegen und Straßen
- Restaurierung von village tanks
- Neuanlage oder Restaurierung von Bewässerungskanälen
- Brunnenbau
- Bau von Latrinen und Waschplätzen.

In einigen Fällen werden diese Infrastrukturmaßnahmen mit Hilfe von Shramadana (voluntary self help) durchgeführt und durch Nahrungsmittellieferungen

der Freedom From Hunger Campaign (FFHC) unterstützt. Diese Unterstützung hat jedoch in jüngster Zeit an Bedeutung verloren.

Hohen Stellenwert haben auch Maßnahmen im Erziehungs- und im kulturellen Bereich:

- Kindergärten
- Vorschulklassen und Sonntagsschulen
- Unterricht in speziellen Fächern, beispielsweise in Englisch
- Nähkurse
- Sportveranstaltungen
- Organisation von religiösen Feierlichkeiten, von Veranstaltungen zum Nationalfeiertag (März) und zum Neujahrsfest (April).

Selbst zur Vorbereitung von Besuchen des Präsidenten, von Ministern und anderen Politikern werden die RDS herangezogen, dann meist mit großer Unterstützung durch den jeweiligen MP, Government Agent oder Assistant Government Agent.

Gelegentlich organisieren RDS auch Vorträge über Gesundheitsvorsorge, Familienplanung, Ernährungsprobleme, Kindererziehung, zu religiösen und sozialen Themen.

Der Schwerpunkt der Aktivitäten liegt somit deutlich auf Maßnahmen zum Ausbau und zur Verbesserung der Infrastruktur und beim Angebot von Dienstleistungen. Positive Einkommenswirkungen gehen davon, wenn überhaupt, nur indirekt aus. Daß der Ansatz der Aktivitäten der RDS primär nicht einkommensorientiert ist, wird an einer weiteren Aktivität der RDS deutlich. An RDS werden gelegentlich "contracts" vergeben, das sind kleinere Aufträge von Ministerien und anderen Behörden<sup>6</sup>. Zielsetzung der RDS scheint dabei nicht, den eigenen Mitgliedern hierdurch Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen (so übernehmen z. B. Kantha Samitis auch "contracts" für Bauvorhaben und engagieren dafür männliche Arbeitskräfte), sondern sie erhoffen sich einen Überschuß. Aus diesem Überschuß muß ein bestimmter Teil (ca. 5-10 %) gespart werden, mit dem Rest können jedoch eigene Vorhaben der RDS finanziert werden.

Anhand der geschilderten Schwerpunkte der Aktivitäten der RDS und auch am Beispiel dieser "contracts" wird das Grundmuster der Tätigkeiten der RDS deutlich. Ihre Aktivitäten sind überwiegend nicht daran ausgerichtet, die wesentlichen Probleme des Dorfes nach ihrer sorgfältigen Analyse an der Wurzel zu packen und zu lösen, sie zielen nicht darauf, bestehende Abhängigkeitsverhältnisse, etwa mit dem Zwischenhändler (middleman, mudalali) oder moneylender zu überwinden, nur selten wird der Versuch unternommen, die im Dorf brachliegenden Ressourcen zu mobilisieren, sie trägt nicht dazu bei, die self-reliance des Dorfes und seiner Bewohner zu stärken. Die Verbesserung der dörflichen Infrastruktur und die Bereitstellung von einigen Dienst-

leistungen (wenn sie der gesamten Dorfbewölkerung zugute kommen) können durchaus nützlich und erforderlich sein, sind aber nicht in der Lage, zur Lösung der wesentlichen Probleme der Dorfbewölkerung beizutragen<sup>7</sup>. So bestehen beispielsweise in vielen Dörfern Sri Lankas bei der Vermarktung der landwirtschaftlichen Produkte Probleme durch die Abhängigkeit von einem Zwischenhändler, dem mudalali; die RDS sind jedoch nicht in der Lage, Maßnahmen zu ergreifen, diese Abhängigkeiten zu überwinden. Nur wenige RDS nehmen Vorhaben in Angriff, um den arbeitslosen Dorfbewohnern Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen. In den meisten RDS werden die Infrastrukturmaßnahmen erst durchgeführt, wenn Unterstützung von außen zufließt. Der Weg, Maßnahmen zur Erhöhung der Einkommen der Dorfbewohner zu ergreifen und aus den gestiegenen Einkommen solche oder möglicherweise andere, für notwendig gehaltene Vorhaben zu finanzieren, wird nahezu nie gewählt.

So haben sich die Aktivitäten der RDS in der Vergangenheit zu sehr auf den traditionellen Ansatz des Community Development konzentriert; die Bedeutung der Produktivitäts- und Einkommenssteigerung im traditionellen, landwirtschaftlichen Sektor wurde verkannt. Sollen die RDS zur wichtigsten oder gar einzigen dörflichen Institution in einem umfassenden, selbsttragenden Entwicklungsprozeß werden, dann muß dieses Mißverhältnis beseitigt werden und die Strategie der RDS-Bewegung eine Neuorientierung erfahren.

### 3. Zusammenfassung wesentlicher Probleme der Rural Development Societies

Die RDS waren in der Vergangenheit nicht in der Lage, die von der Regierung gesteckten Zielsetzungen und die in sie gesetzten Hoffnungen als Träger der ländlichen Entwicklungspolitik zu erfüllen<sup>8</sup>.

- Die RDS ist in ihrer gegenwärtigen Form nicht in der Lage, im Dorf einen selbsttragenden, auf Self-Reliance gegründeten Entwicklungsprozeß zu initiieren.
- Ihr Beitrag zu Verbesserung insbesondere der wirtschaftlichen Lebensbedingungen auf dem Dorf ist marginal.
- Sie war nicht in der Lage, eine Verbindung herzustellen zwischen der Dorfbewölkerung und den örtlichen Beamten der verschiedenen Ministerien und Departments.
- Sie konnte eine Koordinierung der Entwicklungsmaßnahmen der Regierung auf Dorfebene nicht erreichen.

Gründe für den mangelnden Erfolg der RDS-Bewegung sind u. a. :

- Die RDS konnten nicht zu einer das ganze Dorf einschließenden Dorfinstitution

werden. Die Führer der RDS gehören überwiegend zum wohlhabenden Teil der Dorfbewölkerung. Deren Interessen sind jedoch oft nicht identisch mit denen der ärmeren Dorfbewohner. Der Ausschluß der ärmeren Dorfbewohner vom Entscheidungsprozeß beeinträchtigt zudem ihr Engagement für Aktionen der RDS.

- Die Spaltung des Dorfes in verschiedene sozio-ökonomische Gruppen geht einher und wird verstärkt durch Kastenzugehörigkeiten, die eine gleichberechtigte Mitarbeit in der RDS unmöglich machen. Ethnische und Religionszugehörigkeiten scheinen weniger bedeutsam.
- Darüber hinaus führen parteipolitische Einflüsse - insbesondere bei Parlamentswahlen und Nachwahlen - zu Gegensätzen und Rivalitäten in der RDS und beeinträchtigen deren Effizienz. So versuchen Politiker, ihnen genehme Personen zu Führern der RDS zu machen, um sich damit der Unterstützung durch die RDS zu versichern.
- Die Initiative für Aktivitäten der RDS kommt nicht von unten, von der Basis (bottom-to-top), sondern geht von oben, von der Distriktverwaltung (top-to-bottom) aus. Dabei ist die Haltung der Distriktadministration gegenüber den RDS: "Let them do social work".
- Die Bevölkerung partizipiert nicht am Entscheidungsprozeß, in dem die Prioritäten für Entwicklungsprojekte auf Dorfebene festgelegt werden.
- Es fehlt eine Koordination der Maßnahmen der verschiedenen Ministerien und Departments auf Dorfebene. Rural Development Officer und RDS sind hierzu nicht fähig.
- Der Rural Development Officer ist weder von seiner Qualifikation noch von der verfügbaren Zeit her in der Lage, die RDS zu eigenständigen Aktivitäten zu mobilisieren und sie bei der Durchführung von Vorhaben ausreichend zu beraten und zu unterstützen. Er wirkt vielmehr als Transmissionsriemen von Vorhaben der Distriktverwaltung in die RDS.
- Die Aktivitäten der RDS konzentrieren sich vorwiegend auf die klassischen Bereiche des Community Development. Die Steigerung der Einkommen der ländlichen Bevölkerung wird vernachlässigt.
- Schließlich verfügen die RDS nicht über eigene Mittel; ihre finanzielle Unterstützung durch das Ministry of Rural Development ist unbedeutend. Eigenfinanzierung scheidet aufgrund des Ansatzes ihrer Aktivitäten (Schwerpunkt auf Community Development) weitgehend aus. So sind die RDS zu einem großen Teil auf finanzielle Unterstützung von außen angewiesen. Nur durch gelegentliche "Food for Work"-Projekte und "contracts" können kleinere Einnahmen erzielt werden.

### III. LÄNDLICHE ENTWICKLUNG ALS PARTIZIPATORISCHER PROZESS

Die aufgezeigten Probleme der ländlichen Entwicklung in Sri Lanka erfordern eine Neuorientierung der ländlichen Entwicklungspolitik. Die Richtung einer solchen notwendigen Neuorientierung weist ein entwicklungspolitischer Ansatz, der trotz seiner erst kurzen Implementierungsphase bereits bemerkenswerte Erfolge gezeitigt hat.

Dieser Ansatz - nach seinem Kern als "Change Agents Programme" bezeichnet - ist entstanden aufgrund der entwicklungspolitischen Schwerpunkte, die nach dem Regierungswechsel im Jahr 1977 für die Entwicklung des ländlichen Raumes gesetzt wurden<sup>9</sup>. Die für das Programm relevanten entwicklungsstrategischen Elemente der neuen Regierung sind:

- Größere Einbeziehung und Partizipation der Bevölkerung
- Steigerung der Produktion/Produktivität zur Erreichung größerer Unabhängigkeit und Stärkung des Selbstvertrauens
- Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommenssituation, insbesondere der ärmeren Bevölkerungsgruppen
- Verstärkte Entwicklungsdynamik von der Basis ausgehend
- Motivation und Mobilisierung der Bevölkerung zu wirtschaftlichen und sozialen Selbsthilfemaßnahmen unter Nutzung des eigenen Kräftepotentials und einheimischer Ressourcen.

Dieser neue entwicklungspolitische Ansatz in der ländlichen Entwicklung Sri Lankas spiegelt die fundamentale Erkenntnis wider, die sich in den letzten Jahren weltweit konkretisiert hat: Zum einen wurde erkannt, daß im wirtschaftlichen Wachstumsprozeß der Sickereffekt (trickle down) nicht so wirksam war, wie einige Entwicklungstheoretiker ursprünglich angenommen hatten. Zum anderen, daß eine nachhaltige Verbesserung der sozio-ökonomischen Lage der ärmeren Bevölkerungsgruppen nur dann zu erreichen ist, wenn diese motiviert werden, sich zu organisieren und dann tatkräftig einen eigenen Beitrag zu leisten, um ihre wirtschaftliche und soziale Benachteiligung zu überwinden.

Das Change Agents Programme selbst ist so konzipiert, daß speziell geschulte Core Trainers bzw. Development Trainers im engsten Kontakt mit einer oder mehreren Zielgruppen im Dorf (die meistens zu den ärmeren Bevölkerungsgruppen gehören) ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten partizipatorisch analysieren. Eine besondere Rolle sollen dabei die aus der Dorfbewölkerung rekrutierten Change Agents übernehmen. Als Ergebnis dieser in einem gemeinsamen Bewußtseinsbildungsprozeß erarbeiteten Analyse wird in der Regel von der Dorfgruppe eine Produzentenvereinigung gegründet. Dieses Aktionsprogramm hat sich, wie die bisherige Erfahrung gezeigt hat, in einer Erhöhung der Produktion bzw. der Erlöse für ein bestimmtes Produkt nieder-

geschlagen. Je nach den vorherrschenden Bedingungen waren das Betel, Kokosnußfasern, Spitzen, Reis, Tee, Gewürze, Kautschuk, Holzprodukte, Messingarbeiten, Milch, Fische etc. Dabei konnten sowohl die Produktion als auch - dank der Ausschaltung der z. T. ausbeuterischen Vermarktungspraktiken der Zwischenhändler - die Erlöse wesentlich erhöht werden. Vom Mehrerlös konnte ein kleiner Prozentsatz sogar gespart werden, wodurch viele arme Bauern erstmalig einen (kollektiven) Ersparnisfond bilden konnten. Dabei ist weniger die Tatsache entscheidend, daß sich die Erlöse absolut erhöhten (z. B. stieg der Erlös für Seile aus Kokosnußfasern dank der direkten Vermarktung von Rs. 3. 50 auf Rs. 6-7 pro Kg) und sich dadurch erstmalig die Möglichkeit einer (wenn auch bescheidenen) Kapitalbildung bot, sondern daß sich eine Gruppe von armen Bauern gegenüber den bislang dominierenden Zwischenhändlern durchsetzen konnte.

Gegenwärtig hat das Change Agents Programme in 91 Dörfern Sri Lankas Eingang gefunden. Für seine Durchführung stehen (nach einigen Abgängen) insgesamt 10 Core Trainers, 37 Development Trainers und 308 Change Agents zur Verfügung.

### 1. Aufgaben des Change Agents Programme

Das Change Agents Programme beruht auf der Einsicht, daß Entwicklungsziele direkt auf die Bedürfnisse der Bewohner ausgerichtet sein müssen und vorrangig die sozial und wirtschaftlich schwachen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen einzuschließen haben. Dieser Prozeß darf jedoch nicht die paternalistische Form einer von oben nach unten gerichteten Entwicklung annehmen, sondern für seinen Erfolg sind Partizipation, Mitbestimmung und Selbstbestimmung unerläßliche Voraussetzungen.

Das neue Programm geht grundsätzlich davon aus, daß in jedem Gemeinwesen ein Potential an menschlichen und natürlichen Ressourcen existiert, das jedoch wegen der vorhandenen sozio-ökonomischen Strukturen nicht voll, wenn überhaupt, ausgeschöpft werden kann. Um die Energien und kreativen Fähigkeiten dieser Bevölkerungsgruppen freizusetzen, bedarf es infolgedessen entsprechender Katalysatoren, die den Betroffenen helfen, sich selber zu helfen. Dadurch kann ein Prozeß einer selbstinitiierten und sich selbst tragenden Entwicklung eingeleitet bzw. intensiviert werden, wodurch das Selbstvertrauen der Betroffenen gestärkt und mehr Eigenständigkeit und Selbstbestimmung (im Sinne der so oft zitierten "self-reliance") erreicht wird. Eine wichtige Annahme des neuen Konzepts besteht nun darin, daß solche Katalysatoren - Change Agents -, die ein Gespür für ihre soziale Umwelt und die komplexen sozioökonomischen Zusammenhänge im Dorf haben, keine Mangelware sind<sup>10</sup>. Sie müssen jedoch identifiziert und durch problemorientierte Spezialausbildung

auf ihre Rolle im Dorf als Change Agents vorbereitet werden. Dies ist ein überaus wichtiges Element des neuen Ansatzes, wodurch überhaupt erst ein partizipatorischer und sich selbsttragender Entwicklungsprozeß eingeleitet werden kann.

## 2. Die Core Trainers

Außerordentliche Bedeutung kommt in dem neuen Ansatz ländliche Entwicklung einer kleinen Gruppe (ca.15) von sogenannten Core Trainers zu.

Sie durchliefen zunächst eine viermonatige Phase intensiver Ausbildung, deren wesentliches Merkmal die Tätigkeit im Dorf und die Konfrontation und der Dialog mit den Dorfbewohnern war; das Dorf wurde gewissermaßen zum Klassenzimmer. In dieser Phase wurden auch die geographischen Schwerpunkte, die "zentralen Orte" und die um sie gelegenen Dörfer für die weitere Projektarbeit ausgewählt. Die 3-4 Core Trainers je Schwerpunkt spielten dabei mehr als nur die Rolle von "begleitenden Beobachtern" (so wie es sonst Usus ist in der sozialwissenschaftlichen Forschung), sondern sie konnten sich zunehmend in die Dorfgemeinschaft bzw. in die Zielgruppen des Dorfes integrieren. Damit wurde eine wichtige Voraussetzung geschaffen, um vor Ort aus erster Hand eine umfassende Diagnose der bestehenden Produktionsstruktur, Beschäftigungssituation, Preise, Vermarktungssysteme, Besitzverhältnisse, Sitten und Gebräuche, Institutionen etc. zu erstellen. Diese Informationsgewinnung erfolgte "partizipatorisch", d. h. unter aktiver Einbeziehung der Dorfbewohner, die nicht nur unschätzbare Daten, sondern auch ein Bild ihrer Bedürfnisse, Wünsche, ja sogar Partizipationsbereitschaft lieferten. Vom 4. Monat an konnten dann die Core Trainers mit dem eigentlichen Aktionsprogramm beginnen, nachdem gemeinsam mit der Zielgruppe die sozioökonomischen Probleme identifiziert und bei den Dorfbewohnern erste Ansätze eines Bewußtseinsbildungsprozesses erreicht wurden.

## 3. Die Change Agents

Um unter den Dorfbewohnern ein kritisches Bewußtsein über die sozio-ökonomischen Verhältnisse im Dorf zu wecken, die armen Bauern zu mobilisieren und sie zur Mehrproduktion anzuspornen, waren die Core Trainers in ihrem Aktionsprogramm auf die Unterstützung von Einheimischen angewiesen, und zwar den sogenannten Change Agents. Diese sind Dorfbewohner, die sich in der Zielgruppe durch ihr Engagement, ihre Persönlichkeit und eine überdurchschnittliche Schulbildung ausgezeichnet haben. Die Core Trainers mußten versuchen, aus der Dorgruppe etwa fünf Changes Agents pro Dorf zu identifizieren. In der Auswahlpraxis wurden dabei zwei unterschiedliche Methoden angewandt:

Die Change Agents wurden entweder gleich zu Beginn identifiziert oder ihre Eignung stellte sich im Ablauf des Aktionsprogrammes heraus. Die erste Methode ist zeitsparender, aber die zweite führt zu einer besseren Auswahl. In beiden Fällen zog sich die Ausbildung der Change Agents über einen Zeitraum von bis zu drei Monaten hin. Der Ausdruck "Ausbildung" darf jedoch nicht im traditionellen Sinne verwendet werden, denn Ausbildung beinhaltet hier einen dynamischen, partizipatorischen Lernprozeß. Mehr noch als bei der Ausbildung der Core Trainers stellt für die Change Agents das Dorf das eigentliche Klassenzimmer dar. Darüber hinaus trafen sich die Change Agents von Zeit zu Zeit im zentralen Dorf, um Erfahrungen auszutauschen, Probleme und Lösungsmöglichkeiten zu diskutieren bzw. Einzelaspekte des Ausbildungsprogramms zu vertiefen. Neuerdings werden die auszubildenden Change Agents dank eines rotierenden Systems auch mit den Erfahrungen der Change Agents anderer Standorte konfrontiert. Dadurch konnte nicht nur ein befruchtender Erfahrungsaustausch, sondern auch eine Intensivierung des Zusammengehörigkeitsgefühls der Gruppe erreicht werden.

Eine weitere Verbesserung betrifft die Change Agents selbst. Anfänglich wurden diese vornehmlich aus der Gruppe von Dorfjugendlichen mit relativ guter Schulbildung ausgewählt. (Oftmals waren sie jene, die überhaupt verfügbar waren und sich außerdem gut artikulieren konnten.) Einige dieser Change Agents waren jedoch nicht direkt am Produktionsprozeß beteiligt; darüber hinaus bestand immer die Gefahr, daß Dorfjugendliche mit guter Schulbildung in die Stadt abwandern. Nun werden in den neu in das Change Agents Programm einzubeziehenden Dörfern vor allem solche Change Agents ausgewählt, die bereits unmittelbar am Produktionsprozeß beteiligt sind. Dadurch, daß die Bauern selbst in die Rolle der Change Agents hineinwachsen, wird der Bewußtseinsbildungs- und anschließend der Produktionsprozeß beschleunigt, weil letztlich die Initiatoren mit den Begünstigten identisch sind.

#### 4. Die Development Trainers

Mit Hilfe der sogenannten Development Trainers soll schließlich die Ausweitung des Change Agents Programme ermöglicht werden. Die sechsmonatige Ausbildung der Development Trainers wurde von den Core Trainers übernommen und überwacht. Nach einer etwa einwöchigen Einführung über das neue Programm wurde im ersten Monat im Einzugsbereich des jeweiligen Core Trainers eine Gruppe von etwa fünf zusammenliegenden Dörfern (village clusters) ausgewählt (wobei in einem von ihnen die Development Trainers wohnten), während im zweiten Monat eine sozio-ökonomische Bestandsaufnahme der einbezogenen Dörfer stattfand. Ähnlich wie bei der Ausbildung der Core Trainers wurde auch bei den Development Trainers größter Wert auf eine möglichst umfassende Informationsgewinnung aller relevanten Daten gelegt. In den



darauffolgenden vier Monaten wurde dann ein Aktionsprogramm im engsten Kontakt mit der jeweiligen Zielgruppe erarbeitet, wobei die Development Trainers zuerst selbst in die Rolle von Change Agents schlüpften, ehe aus der Zielgruppe heraus die potentiellen Change Agents identifiziert wurden.

#### IV. NEUORIENTIERUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

Welche Lehren können nun aus diesem neuen Ansatz gezogen werden und Eingang in die ländliche Entwicklungspolitik Sri Lankas finden?

Die Grundidee des Change Agents Programme ist die Initiierung eines Entwicklungsprozesses von unten durch Partizipation breiter (meist ärmerer) Bevölkerungskreise in ländlichen Gebieten. Das impliziert eine Absage an das konventionelle Community Development-Denken, wonach mit Hilfe von "delivery from the top"-Mechanismen die Zielgruppe an der Basis erreicht werden sollte. Im Vordergrund stehen nicht die klassischen Bereiche des Community Development, v. a. infrastrukturelle und soziale Maßnahmen, sondern die direkte Steigerung der Einkommen, die Förderung der Selbsthilfe und die Initiierung eines sich selbsttragenden Entwicklungsprozesses. Das neue Konzept erliegt aber nicht der irrigen Annahme, daß eine sich selbst tragende Dorfentwicklung ex ovo entstehen kann, d. h. daß sich eine Dorfgemeinschaft gewissermaßen am eigenen Schopf auf ein höheres Entwicklungsniveau ziehen kann. Entwicklungsbewußte Einzelpersonen sind vielmehr nötig, um diesen Prozeß zu initiieren, bzw. ihn zu beschleunigen, und diese Personen - die Change Agents - spielen in diesem Konzept eine entscheidende Rolle. In der Regel entstehen aber auch Change Agents nicht ex ovo: Sie müssen identifiziert werden, man muß ihnen die Möglichkeit geben, sich selbst zu entdecken, d. h. man muß ihre Energien und kreativen Möglichkeiten mit Hilfe von Katalysatoren freisetzen - dieses wiederum ist die Aufgabe der Core und Development Trainers. Von diesen zwei Ausbildergruppen führt demnach eine enge Verknüpfung zu den Change Agents, und alle drei Personengruppen bilden unverzichtbare Elemente des Change Agents Programme.

Die Ausbildung von Change Agents sowie von Core und Development Trainers dient jedoch keinem Selbstzweck, sondern ist instrumentales Mittel, um einen Prozeß sozialer und wirtschaftlicher Besserstellung der Zielgruppen in Gang zu setzen. Die Betonung liegt dabei eindeutig auf dem Wirtschaftlichen, denn alle bisher eingeleiteten Aktionsprogramme haben einen sehr ausgeprägten Produktions- und Einkommensaspekt: die Produktion eines bestimmten Produkts gemeinschaftlich zu organisieren, dieses günstig zu vermarkten, um schließlich für die Gruppe ein erhöhtes Einkommen zu erzielen. Gerade

wegen dieser zu materialistischen Ausrichtung ist das Change Agent Programme kritisiert worden, es lasse soziale und kulturelle Tätigkeiten der Gemeinschaft außer acht. Die Konzentration auf den Produktions- und Einkommensaspekt kann jedoch damit gerechtfertigt werden, daß es sich bei den Zielgruppen um ärmere (in vielen Dörfern sogar um die ärmsten) Bevölkerungsschichten handelt, bei denen Beschäftigung sowie Erhöhung ihres sehr bescheidenen Einkommens einen größeren Stellenwert einnehmen als soziale und kulturelle Tätigkeiten. Damit soll nicht angedeutet werden, daß sich das Change Agents Programme nur für wirtschaftliche Projekte eignet. Im künftigen Zeitverlauf wäre durchaus denkbar, daß sich Gruppen organisieren, deren Tätigkeit nicht vornehmlich wirtschaftlicher, sondern sozialer und kultureller Natur ist. Einkommenseffekte würden dann nicht das primäre Anliegen sein, denn der Mensch lebt bekanntlich nicht von Brot allein. Vielleicht könnten solche sozio-kulturellen Anliegen in den Verbund der Rural Development Societies eingebettet werden.

Ein anderer, eminent wichtiger Aspekt kommt hinzu, der jedoch noch nicht genügend berücksichtigt worden ist. Im Verlauf des Aktionsprogrammes findet ein Prozeß der Problemidentifizierung, Selbstbestimmung sowie Mitbestimmung statt, der allen Beteiligten ein noch nie empfundenes Gefühl der eigenen Möglichkeiten, ja der gemeinsamen Stärke vermittelt. Gerade in den ländlichen Gebieten, wo der private Zwischenhändler (middleman oder mudalali) z. T. bei der Belieferung mit Rohstoffen und Produktionsmitteln, auf jeden Fall aber bei der Vermarktung dominiert, entsprach es gleichsam einem Befreiungsakt, als sich die Zielgruppen (Produzentenvereinigungen) vom Zwischenhändler lösen und ihre Produkte direkt vermarkten konnten. Daß dieser Prozeß keinen einmaligen Vorgang darstellt, sondern einen dynamischen Demonstrations-(Nachahmungs-)effekt enthält, wird durch die Tatsache belegt, daß das Aktionsprogramm durch Multiplikatorenwirkung auch auf umliegende Dörfer übergreifen hat. Die psychologischen Auswirkungen solcher Projekte sind nur schwer quantifizierbar, aber in den Köpfen der Beteiligten entsteht ein "new pattern of thinking", ein neues Bewußtsein, daß die wirtschaftliche und sozial benachteiligte Situation, in der diese Menschen leben, nicht unabänderlich ist, sondern daß sie durch eigenes Denken und gemeinschaftliches Handeln überwunden werden kann.

Alle diese Gründe, die zunächst eine Weiterführung und Ausdehnung dieses neuen entwicklungspolitischen Ansatzes nahelegen, dürfen über eine wesentliche Implikation des Change Agents Programme nicht hinwegtäuschen. Jedes derartige Aktionsprogramm wendet sich nicht nur gegen Zwischenhändler, sondern richtet sich auch gegen wirtschaftliche Interessen von anderen Einzelpersonen oder von etablierten Gruppen, hinter denen oftmals Politiker stehen. Außerdem kann dem Programm eine politische Komponente nicht abgesprochen werden, denn der ausgelöste Selbstbestimmungsprozeß im Dorf könnte die bis-

herige politische Hierarchie in Fragestellen. Daß dieses nicht eine abstrakte Spekulation ist, zeigt die Tatsache, daß in zwei Elektoraten die Core Trainers abgezogen werden mußten und das Change Agents Programme abgebrochen wurde, weil sich - auf Druck der örtlichen Politiker - die für das Gebiet zuständigen Parlamentsmitglieder gegen das Programm ausgesprochen haben. Je stärker sich infolgedessen das Programm ausweitet, um so mehr Interessenkonflikte können entstehen, um so schwieriger wird die weitere Ausdehnung sein.

Die ländliche Entwicklungspolitik in Sri Lanka befindet sich demnach an einem Scheideweg. Auf der einen Seite die traditionelle Rural Development-Bewegung, die in den mehr als 30 Jahren ihres Bestehens nur einen marginalen Beitrag zur ländlichen Entwicklung leisten konnte; auf der anderen ein vielversprechender neuer Ansatz, dem jedoch durchaus beachtenswerte Elemente des traditionellen Community Development fehlen und bei dessen zukünftiger Ausweitung mit zunehmenden institutionellen, personellen<sup>11</sup> und auch politischen Hemmnissen gerechnet werden muß. Wie so oft, so scheint auch hier der erfolgversprechende und gangbare Weg in der Mitte zu liegen. Die zukünftige ländliche Entwicklungspolitik in Sri Lanka sollte demnach auf eine Synthese, Kombination oder Verbindung der beiden Ansätze gerichtet sein. Zwar dürfen die inhärenten Unterschiede zwischen den beiden Ansätzen nicht übersehen werden, doch weisen diese Unterschiede bei näherer Betrachtung eher den Charakter von Komplementaritäten auf, denn jeder der beiden Ansätze besitzt Eigenschaften, die der andere nicht aufweist, die sich aber gegenseitig ergänzen können. So könnte das Change Agents Programme zukünftig stärker in den Gesamtkontext des Dorfes einbezogen und mit den übrigen Aktivitäten auf Dorfebene abgestimmt werden, seinerseits aber einen partizipatorischen Prozeß der Bewußtseinsbildung auf Dorfebene einleiten und forcieren. Die Kombination der beiden Ansätze dürfte nicht reibungslos vonstatten gehen, handelt es sich dabei doch um den Versuch, die Entwicklung von unten mit der von oben zu verbinden, womit völliges Neuland in der ländlichen Entwicklungspolitik beschritten würde. Insbesondere bei den beteiligten Personengruppen (Rural Development Officer, Funktionsträger der Rural Development Societies, Core/Development Trainer, Change Agents) müßten ein tiefgreifender Umdenkungsprozeß erfolgen und Verhaltensweisen geändert werden<sup>12</sup>.

Eine vielversprechende Entwicklung hat in Sri Lanka im Herbst 1981 im Zusammenhang mit der Dezentralisierungspolitik der Regierung eingesetzt. Entsprechend der administrativen Aufteilung des Landes in 4451 Grama Sevaka Divisions (Dorfverwaltungsebene), wird eine gleiche Zahl von Village Development Councils (Gramodaya Mandalayas, GM) gebildet. Es ist vorgesehen, daß Amtsträger der verschiedenen auf Dorfebene tätigen sozialen, wirtschaftlichen und religiösen Organisationen und Institutionen vertreten sind. Insgesamt 36 solcher freiwilligen Organisationen werden von der Regierung ausgewählt und zugelassen,

darunter die Rural Development Societies, als der wichtigsten, fest verankerten Institution auf Dorfebene. Noch ist es zu früh, etwas über die Tätigkeit der Gramodaya Mandalayas und das Zusammenwirken der in den GM vertretenen Organisationen zu sagen. Die im vorliegenden Beitrag untersuchten Probleme eines genuin partizipatorischen Entwicklungsprozesses bleiben jedoch nach wie vor bestehen. Damit ist einerseits die Frage gemeint, wie man auf unterster Ebene (insbesondere bei den ärmeren, bislang benachteiligten Bevölkerungsgruppen) einen Prozeß der Bewußtseinsbildung und der Verbesserung ihrer sozio-ökonomischen Situation in Gang setzen kann; andererseits die Frage, wie der Dialog zwischen Dorfbewohnern und den auf Dorfebene tätigen Beamten der verschiedenen Ministerien wirkungsvoller gestaltet werden kann. Auf die erste Frage hat das Change Agents Programme wichtige Antworten zu bieten; was die zweite Fragestellung betrifft, könnten die Rural Development Societies im Rahmen der Gramodaya Mandalayas eine tragende Rolle spielen. Auf jeden Fall sind jetzt in Sri Lanka erste, bedeutsame Weichenstellungen erfolgt für eine erfolgreiche ländliche Entwicklungspolitik.

#### Anmerkungen:

- 1) Diese Untersuchung der ländlichen Entwicklungspolitik in Sri Lanka bestätigt zu einem guten Teil die Ergebnisse eines Evaluierungsberichtes aus dem Jahr 1975 von D. Kantowsky, E. Kulke, Chr. Jopen, Community Development CD Sri Lanka - Projekt der Konrad-Adenauer-Stiftung, Konstanz (September) 1975, 107 Ms Seiten.
- 2) Grundlage dieser Analyse sind einige der Ergebnisse eines Evaluierungsaufenthaltes der Autoren im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und der Konrad-Adenauer-Stiftung im Frühjahr 1981 in Sri Lanka.
- 3) Die Kantha Samitis hatten bereits einen Vorläufer in dem von 1930 an gegründeten Lanka Mahili Samitis.
- 4) In der Mustersatzung für die RDS werden als Ziele genannt: "To promote the economic, moral and social development of the village folk, to take steps necessary to achieve such objectives and thereby assists in national development".
- 5) Vgl. Performance 1980, Ministry of Plan Implementation, Sri Lanka, Colombo (1981).
- 6) Die "contracts" werden den einzelnen RDS durch Distrikt- oder Divisionsverwaltung zugeteilt. Voraussetzung für eine mögliche Zuteilung ist, daß die RDS registriert ist.

- 7) "With a very few much published exceptions achievements (of RDS) have been no more than of marginal importance to life in rural Sri Lanka". G.H. Peiris, Local Level Institutions and Participation in Sri Lanka, in: Employment, Ressource Mobilization and Basic Needs through Local-Level Planning, Report of National Seminar Held in Colombo, May 15-18, 1979 ILO-ARTEP, Bangkok 1979, S. 249.
- 8) Vgl. die Erläuterung der Zielsetzungen in Abschnitt II. 2. 1.
- 9) Das Grundkonzept des Change Agents Programme beruht auf Erfahrungen aus Indien und Bangladesh, konnte jedoch unterdessen über seine Ursprünge hinaus weiterentwickelt werden. Das Change Agents Programme weist darüber hinaus auch Parallelen zum Entwicklungskonzept der Sarvodaya-Bewegung auf. Zur letztgenannten vgl. D. Kantowsky, Sarvodaya. The Other Development, New Delhi 1980.
- 10) Positive, wenn auch geographisch begrenzte, Erfahrungen mit solchen Katalysatoren sind z. B. aus Nepal, Indien und Bangladesh bekannt.
- 11) So bereitet die Rekrutierung ausreichend qualifizierter Core/Development Trainer schon im gegenwärtigen Stadium zunehmende Schwierigkeiten.
- 12) Das ist in Sri Lanka inzwischen erkannt worden: So wurde Ende 1981 eine Training Task Force gebildet mit der Aufgabe, einen qualifizierten Ausbildungsstab aufzustellen und neue Curricula zu erarbeiten.

#### Literatur:

- Sri Lanka Institute of Development Administration, An Evaluation of the Rural Development Change Agent Programme, Colombo 1981
- Asian Rural Development. Management of Training Programmes and Training Methods and Techniques. Report of the Regional Workshop / Sri Lanka, 17-30 November 1980, Konrad-Adenauer-Stiftung, Colombo (1981)
- Ponna Wignaraja, Final Report to UN Habitat and UNDP by Consultant to the Training of Change Agents and Action Research Project, Rome October 1980
- Kantowsky, Detlef: Sarvodaya. The Other Development, New Delhi 1980
- Knall, Bruno / Wagner Norbert: Community Development and Rural Development in Sri Lanka. An Evaluation, Colombo 1981