

Was ist aus der Zusammenarbeit geworden?

Ländliche Entwicklung in Indonesiens West-Pasaman-Distrikt

von Einhard Schmidt-Kallert

Von Zeit zu Zeit geben die beiden Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Ex-Post Evaluierungen in Auftrag. Dies sind Studien, die der Frage nachgehen, welche Wirkungen fünf bis zehn Jahre nach Ende der deutschen Projektförderung in dem entsprechenden Raum nachzuweisen sind. Dabei geht es neben den beabsichtigten Wirkungen der Projekte, neben der Frage, in welchem Maße die Projektziele erreicht worden sind, darum, unbeabsichtigten Nebenwirkungen und ihren Folgen auf die Spur zu kommen, wie zum Beispiel Auswirkungen auf die Sozialstruktur und die Umwelt. In den Jahren 1998 und 1999 war das langjährige deutsche Engagement für ländliche Entwicklung im Pasaman-Distrikt in West-Sumatra Gegenstand solcher Ex-Post Evaluierungen.

August 1999: Markttag in Simpang Empat, einer Kleinstadt in der indonesischen Provinz West Sumatra. In den Straßen drängen sich die Händler und die Bauern aus dem Umland. Gerade noch hat ein tropischer Regenguß die Kunden vertrieben, doch schon haben die Händler ihre Waren wieder auf den roh gezimmerten Tischen ausgelegt: Gemüse, Kleidung, Videokassetten, die Imitationen von Markenuhren. Vollbeladene Kleinbusse stehen im Stau, die Fahrer hupen und kommen doch keinen Meter weiter.

Pak Bakri steht in seinem Zweiradladen und hat alle Hände voll zu tun, seine Kundschaft zu bedienen. Ersatzteile, Reifen, Schläuche werden verlangt, aber viele interessieren sich auch für fabrikneue Mopeds und Motorräder. Das Geschäft läuft gut. Vor drei Jahren erst hat Bakri seinen Laden eröffnet. Kurz darauf wurde Indonesien von der schwersten Wirtschaftskrise seit seiner Gründung erschüttert. Die Währung

Der Autor ist Regionalplaner und Soziologe bei der AHT International GmbH in Essen, und außerplanmäßiger Professor am Geographischen Institut der Universität Dortmund. Außerdem leitete er das von der KfW entsandten Evaluierungsteams.

verfiel dramatisch, extreme Preissteigerungen waren die Folge. Doch Bakris Geschäft hat überlebt: »Wir hier in Pasaman haben Glück gehabt. Die Bauern bei uns verdienen immer noch ganz gut. Vor allem, wenn sie Ölpalmen verkaufen. Aber auch für Kokosnüsse gibt es gute Preise. Sehen Sie, in den letzten zehn Tagen habe ich alleine 30 Hondas verkauft«, erklärt Pak Bakri nicht ohne Stolz.

Simpang Empat, das ist eine unspektakuläre ländliche Kleinstadt, wie es viele Tausende überall in Südostasien gibt. Eine Ansammlung von zweistöckigen Geschäftshäusern, ein Wochenmarkt, ein Busbahnhof, ein paar Bankfilialen. Übergangslos geht die Stadt in Kokosplantagen und Reisfelder über. Wenn sich die Regenwolken verzogen haben, gibt die Baulücke zwischen zwei Häusern den Blick auf einen majestätischen Kegelvulkan frei, der seit der Kolonialzeit den biblischen Namen Ophir trägt. »Simpang Empat« aber heißen in Indonesien hunderte kleiner Städte, denn der Name besagt ganz prosaisch »Wegekreuzung« — deutlicher Ausdruck einer noch jungen Siedlungsgeschichte.

Der Pasaman-Distrikt im Nordwesten der Provinz-West-Sumatra gehörte Ende der sechziger Jahre zu

den wenig erschlossenen und nur dünn besiedelten Regionen Indonesiens. 90 % der Gesamtfläche des Distrikts (von insgesamt 8500 km²) waren damals von Primär- oder Sekundärwald bedeckt. Nur etwa 10 % der Fläche wurden permanent oder sporadisch landwirtschaftlich genutzt. Im Westteil des Gebiets wurde noch Wanderfeldbau betrieben, mit einer Rotationsperiode von sieben bis acht Jahren. Auch verkehrsmäßig war der Raum kaum erschlossen. Die Mehrzahl der Bevölkerung lebte in Streusiedlungen, die nur durch Fußpfade mit Märkten und Kleinstädten verbunden waren. Schulwege waren weit, viele Kinder besuchten die Grundschulen nur unregelmäßig, und die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung war lückenhaft.

Ländliche Entwicklung in West-Sumatra — ein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Dieser wirtschaftlich und in den Lebensbedingungen der Bevölkerung zurückgebliebene Distrikt sollte für den Zeitraum zwischen 1980 und 1995 zu einem Schwerpunktraum der

deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden. Schon seit 1967, also kurz nach Sukarnos Sturz, war ein beträchtlicher Teil der Mittel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für Indonesien in die Provinz West-Sumatra geflossen: Insgesamt rund 226 Millionen DM an finanzieller und 165 Millionen DM an technischer Zusammenarbeit. Ein erheblicher Teil davon kam seit 1980 dem Pasaman-Distrikt zugute. Früher als andere Geber hat die Bundesrepublik ihre Unterstützung auf eine Region auf den bis dahin eher vernachlässigten Außeninseln fokussiert, zunächst auf West-Sumatra insgesamt, später auf den Pasaman-Distrikt. Am Anfang stand das groß angelegte Vorhaben zur ländlichen Regionalentwicklung »Area Development Project West Pasaman«, das nach und nach durch weitere Einzelvorhaben ergänzt wurde, die den integrierten Ansatz stärkten. Dazu gehörten die Erschließungsstraße West Pasaman und das Ölpalmenvorhaben NESP-Ophir.

Das Area Development Project West Pasaman war eines der ersten Vorhaben der deutschen Technischen Zusammenarbeit, in denen der integrierte Ansatz der »Ländlichen Regionalentwicklung« konsequent umgesetzt wurde. Das Projekt verfolgte einen sektorübergreifenden Ansatz mit klarer Zielgruppenorientierung. Die aktive Mitwirkung der Zielgruppe in allen Planungs- und Durchführungsstadien war von Anfang an sicher — im Kontext der politischen Kultur der Suharto-Ära ein eher ungewöhnlicher Ansatz. Bewußt wurden Produktionssteigerung und soziale Entwicklung der Bevölkerung gleichrangig verfolgt.

Das Vorhaben war ein breitgefächertes Programm, sicher auch eines der aufwendigsten deutschen Projekte dieses Typs (gewissermaßen ein Dinosaurier der deutschen Entwicklungszusammenarbeit — zeitweise arbeiteten bis zu elf entsandte Fachkräfte gleichzeitig an dem Vorhaben). Gleichwohl ließ sich in der Evaluierung nachweisen, dass von dem Programm zahlreiche Anstöße ausgegangen sind, die heute noch nachwirken. Im Landwirtschaftsbereich gab das Projekt Anstöße zur Diversifizierung der Anbaufrüchte, zu neuen Praktiken der Landnutzung und zu verbesserter Tierhaltung. Die Fischer in den Küstendörfern wurden in modernen Fang- und Verarbeitungsmethoden beraten.

Vielfach war die Beratung durch das Projekt Initialzündung für andere Formen der Landnutzung, für den Übergang von platzgreifender Brandrodung zu ortsfester Landwirtschaft. Manches, was hier ausprobiert wurde, ist anderswo übernommen worden. So war es mit den arbeitsaufwendigen Infrastrukturmaßnahmen, die das Projekt über kleine Dorftwicklungsfonds förderte.

Eine andere wichtige Komponente des Programms war die Förderung des ländlichen Bankwesens. Hier ging es darum, der ländlichen Bevölkerung die Schwellenangst vor Banken zu nehmen und ihr Zugang zu Kreditmöglichkeiten zu geben. Seit 1981 hat das Projekt erfolgreich mit einer ländlichen Darlehenskasse, der Bank Pembangunan Daerah in Simpang Empat, zusammengearbeitet. Ein Kreditfonds für Kleingewerbetreibende wurde aufgelegt, Bankmitarbeiter wurden im Umgang mit Bauern und Kleingewerbetreibenden geschult, und Handwerker wurden in Kursen auf den Umgang mit Sparkonten und Krediten vorbereitet.

Das Ölpalmenvorhaben NESP Ophir

Die wichtigsten Kunden der Bank Pembangunan Daerah sind heute die Neusiedler des großen Ölpalmenvorhabens »NESP Ophir«, nur wenige Kilometer südwestlich von Simpang Empat. Die Grundidee dieses Projektes bestand darin, den technischen Sachverstand einer staat-

lichen Plantagengesellschaft als Entwicklungsträger für den Aufbau des kleinbäuerlichen Plantagensektors zu nutzen. Dabei fungiert die Plantagengesellschaft als »Kern« des Gesamtprojektes mit eigenen Plantagenflächen und einer Ölmühle für die Verarbeitung der gesamten Ölpalmproduktion, also auch die der Kleinbauern. Die Plantagengesellschaft ist außerdem für die gesamte Vermarktung zuständig. Die Kleinbauern sind auf Eigentumsparzellen von jeweils 2 Hektar Ölpalmpflanzungen und zusätzlich einem Hausgrundstück von 0,5 Hektar in den umliegenden Neusiedlerdörfern angesiedelt und sind vertraglich verpflichtet, die Plantageninvestitionen gegenüber dem indonesischen Staat innerhalb von 15 Jahren über Kredite zurückzuzahlen. Im Rahmen der deutschen finanziellen Zusammenarbeit erhielt Indonesien ein Darlehen für alle erforderlichen Investitionen für das Ölpalmenvorhaben: die Vorbereitung und Bepflanzung von 6000 Hektar Anbaufläche mit Ölpalmen, die Ölmühle, ein Netz von Allwetterstraßen zum Transport der Ölfrüchte zur Mühle, fast 2000 Siedlerhäuser, weitere Infrastrukturmaßnahmen in den Neusiedlerdörfern und Verlade- und Lagereinrichtungen für Palmöl im Hafen Teluk Bayur bei Padang.

Diese Investitionen wurden ergänzt durch ein Projekt der Technischen Zusammenarbeit, bei dem die Beratung des Projektträgers und der Bauern im Mittelpunkt standen. Da die Neusiedler keinerlei Vorerfahrung mit Ölpalmpflanzungen, mussten sie erst in die wichtigsten Arbeitsgänge dieser



Die West-Pasaman-Verbindungsstraße: mit Mitteln der deutschen finanziellen Zusammenarbeit 1981 bis 1984 gebaut



Ölplantage Ophir

Baumkultur eingewiesen werden. Mindestens genau so wichtig war die Unterstützung beim Aufbau angepasster Organisationsmodelle für die Bauern. Heute sind die Siedler für die Bewirtschaftung der Ölpalmpflanzungen in dreistufig aufgebauten Genossenschaften organisiert: Jeweils 25 Bauern mit aneinandergrenzenden Parzellen sind in einer »Gruppe« genannten Basiseinheit organisiert, darüber stehen vier Dorfgemeinschaften, die wiederum eine Dachgenossenschaft gebildet haben, die zum Beispiel als Verhandlungspartner der staatlichen Plantagengesellschaft und anderer staatlicher Stellen auftritt.

NESP Ophir entwickelte sich zu einem außerordentlich erfolgreichen Projekt der Entwicklungszusammenarbeit. Günstige Rahmenbedingungen — hohe Jahresniederschläge, gute Böden und steigende Weltmarktpreise für Palmöl zwischen 1990 und Mitte 1998 — haben dazu beigetragen. Wer die Neusiedlerdörfer von NESP Ophir heute, keine 20 Jahre nach Projektbeginn, besucht, trifft allenthalben auf unübersehbare Anzeichen von bäuerlichem Wohlstand: Satellitenantennen, Motorräder, Autos, rege Bautätigkeit, viele Siedler haben schon das zweite oder dritte Haus auf ihrer Parzelle errichtet. In der Tat: Die Einkommen der am Projekt beteiligten Kleinbauern sind im letzten Jahrzehnt weitaus steiler angestiegen als in allen Prognosen erwartet. Ihr monatliches Einkommen betrug im Juli 1999 etwa das Dreifache des indonesischen Durchschnittseinkommens. Alle Bauern waren in der Lage, ihre Erschließungskredite erheb-

lich früher, als vertraglich vorgesehen, zurückzuzahlen. Wichtiger noch: Die genossenschaftlichen Organisationen der Bauern, die während der Projektlaufzeit aufgebaut wurden, haben sich als stabil und handlungsfähig erwiesen. Einige der Bauern, die heute in den Genossenschaften Verantwortung tragen, die sich in den Details des komplizierten buchhalterischen Zahlenwerks auskennen, hatten noch nicht einmal eine abgeschlossene Grundschulausbildung, als sie sich auf eine Neusiedlerstelle bewarben. Erst über die Fortbildungsangebote des Projektes sind sie in ihre jetzige Rolle hineingewachsen.

Ophir ist längst zum Modell geworden: Das Konzept der Kooperation zwischen privaten Investoren und Kleinbauern hat an anderen Standorten in Indonesien, zum Beispiel auch in Kokos-, Ananans, und Cashewnusspflanzungen, vielfältige Nachahmer gefunden.

Die Verlierer der Entwicklung

So weit die Erfolgsgeschichte. Doch Entwicklung ist selten ein geradliniger und konfliktfreier Prozess. Meist gibt es neben Gewinnern auch Verlierer.

Trotz der äußeren Erfolge, der guten Einkommen der Bauern erscheint die Zukunft von Ophir als Modell für neue Dörfer heute gefährdeter als jemals zuvor in den vergangenen 20 Jahren. Ganz aktuell stellt sich die Frage wie der Generationswechsel auf

den Siedlerstellen bewältigt werden soll. Hier hat das Projekt zum Teil Rechtsfiguren eingeführt, die traditionellen Wertvorstellungen zuwider laufen. Grundsätzlich wird als Eigentümer der Parzelle der männliche Haushaltsvorstand eingetragen. Das widerspricht der traditionellen Rechtsvorstellung der Minangkabau mit Claneigentum an Grund und Boden und Vererbung in der weiblichen Linie. Außerdem dürfen die Siedler ihre Parzellen nur im ganzen und nur an einen Rechtsnachfolger vererben. Trotzdem haben bereits eine Reihe von Siedlern ihre Parzelle informell auf alle ihre Kinder aufgeteilt, um ihren traditionellen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Auch ist die Sozialstruktur im Ophir-Gebiet heute weitaus differenzierter, als sich die Planer das bei Projektbeginn vorgestellt hatten. So lebt heute in den Neusiedlerdörfern neben den recht wohlhabenden Bauern eine Schicht von niedrig bezahlten Lohnarbeitern, deren Einkommen nur ein Zehntel bis ein Fünftel der bäuerlichen Einkommen ausmacht. Und in enger Nachbarschaft mit Ophir finden sich zwei Dorfgemeinschaften, die sich selbst als Verlierer des Projektes Ophir sehen, weil sie zu der Zeit, als die Plantage angelegt wurde, von ihrem Land, für das sie nie Titel besaßen, vertrieben wurden.

Zu den unerwünschten Nebenwirkungen des Projektes gehören darüber hinaus gravierende Umweltbeeinträchtigungen im unmittelbaren Umfeld: Das Abwasser der Ölmühle ist in hohem Maße mit organischen Stoffen belastet. Durch die Verbrennung von leeren Fruchtständen entsteht innerhalb eines Dreikilometerradius um die Verarbeitungsanlage eine unerträglich hohe Luftverschmutzung. Diese hohe Belastung von Luft und Wasser wäre mit geeigneten technischen Vorkehrungen durchaus vermeidbar.

Wirkungen auf die Raumstruktur

Das Bündel von Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hat eine Reihe wichtiger Impulse zur grundlegenden Umgestaltung der Raumstruktur von West-Pasaman gegeben. Während vor 30 Jahren ein großer Teil der Bevölkerung in sehr kleinen Streusiedlungen lebte, wohnt heute schätzungsweise die

Hälfte der Einwohner in Siedlungen, die fast wie eine Kette entlang der neugebauten Erschließungsstraße angeordnet sind. Die Straßenerschließung hat Marktzugang ermöglicht und vielfach den Bauern die Chance zur Umstellung ihrer Produktion gegeben. Wo früher Subsistenzproduktion überwog, produzieren die Bauern jetzt Reis, Kokosnüsse, Ölpalmen, Orangen und andere Anbaufrüchte für den Markt. Die regionale Ökonomie ist vielgestaltiger, und damit robuster geworden. Dadurch kann der Einzelne besser Risiken minimieren und sich vor Krisen schützen.

Neben der kleinbäuerlichen Landwirtschaft ist in den beiden vergangenen Jahrzehnten die Ölpalmplantagenwirtschaft in West-Pasaman und im südlich angrenzenden Agam-Distrikt praktisch neu entstanden.

NESP Ophir war das Pilotprojekt, kurz darauf wurden in den beiden Verwaltungsdistrikten insgesamt 19 weitere Ölpalmplantagen unterschiedlicher Größe mit einer Gesamtfläche von über 50.000 Hektar angelegt. Ökologisch gesehen bedeutet die Umwandlung vormals in kleinbäuerlicher Mischwirtschaft genutzter Flächen in Ölpalmkulturen eine Reduzierung von Biodiversität. Andererseits haben die neu eingeführten Baumkulturen den Bauern im Norden und Nordwesten von Pasaman erstmals die Möglichkeit gegeben, die ökologisch bedenkliche Brandrodung mit Wanderfeldbau aufzugeben. Das ist ein Gesichtspunkt, der in der Ökobilanz der veränderten Landnutzung positiv ins Gewicht fällt.

Allerdings hat die Intensivierung der Landwirtschaft stellenweise auch zu offenen sozialen Konflikten

geführt. Plantagengesellschaften, die bisher extensiv genutzte Flächenreserven in Baumkulturen umwandeln wollen, brauchen die Zustimmung des Datuk, des traditionellen Führers der jeweiligen Dorfgemeinschaft, der nach traditioneller Rechtsvorstellung die gesamte Landfläche seiner Dorfgemeinschaft treuhänderisch verwaltet. In Interviews mit alten Bauern erfuhr das Evaluierungsteam verschiedentlich, daß einzelne Datuks, der Umnutzung in Plantagen zugestimmt hatten, ohne sich mit ihren Ältesten zu beraten beziehungsweise ohne den Erlös mit ihnen zu teilen. Dies hat zu Missstimmung in den Dörfern geführt. In einem Fall machte sich vor etwa zwei Jahren der Volkszorn Luft: Die Dorfbewohner brannten eine Plantage kurzerhand ab.

Stabilität tropischer Waldrandzonen in Indonesien

STORMA — Ein Projekt zur Untersuchung sozioökonomischer und ökologischer Aspekte der Landnutzung in Zentral-Sulawesi

von C. H. Schulze, R. Weber, V. Fuest, M. L. Tjoa-Bonatz

STORMA ist ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Projekt, das mit einem interdisziplinären Ansatz die Wechselwirkungen zwischen sozioökonomischen und ökosystemaren Faktoren in den Randbereichen des Lore-Lindu-Nationalparks in Zentral-Sulawesi untersuchen will.

Angesichts der schnell fortschreitenden globalen Vernichtung natürlicher Ressourcen ist es dringend erforderlich, die lokalen und regionalen Muster der Vernetzung ökosystemarer und sozioökonomischer Faktoren besser zu verstehen, gerade in Entwicklungsländern, in denen meist aufgrund der ungünstigen demographischen Entwicklung und der stark

begrenzten finanziellen Möglichkeiten Eingriffe in das Ökosystem besonders unkontrolliert erfolgen. Um solche hochkomplexen Vorgänge besser erfassen zu können, wurde STORMA ins Leben gerufen.

Was ist STORMA?

STability Of Rainforest Margins in Indonesia ist ein seit Juli 2000 von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderter Sonderforschungsbereich. Derartige Forschungsprojekte werden in Drei-Jahresphasen im günstigsten Fall bis zu 15 Jahre lang gefördert. Das Hauptziel des Projektes ist es, in enger Kooperation zwi-

schen Wissenschaftlern der Universitäten Göttingen und Kassel und dem Institut Pertanian Bogor und der Universitas Tadulako, Palu, Prozesse der Destabilisierung tropischer Wald-ränder zu erfassen und jene Faktoren, Prozesse und Grundsätze zu erkennen, welche die Stabilität von Waldrandsystemen ermöglichen.

Die Untersuchungsregion

Die indonesische Insel Sulawesi ist die weltweit elftgrößte Insel. Die Untersuchungen finden in der Provinz Zentral-Sulawesi statt, die mit 60,6 Prozent Waldfläche (4,1 Millionen Hektar) — wobei 32 Prozent einen be-