

Jürgen Oestereich

Lokale Initiativen in der Entwicklungsplanung. Grundlagen einer entwicklungsgerechten Regionalplanung am Beispiel Zambias.

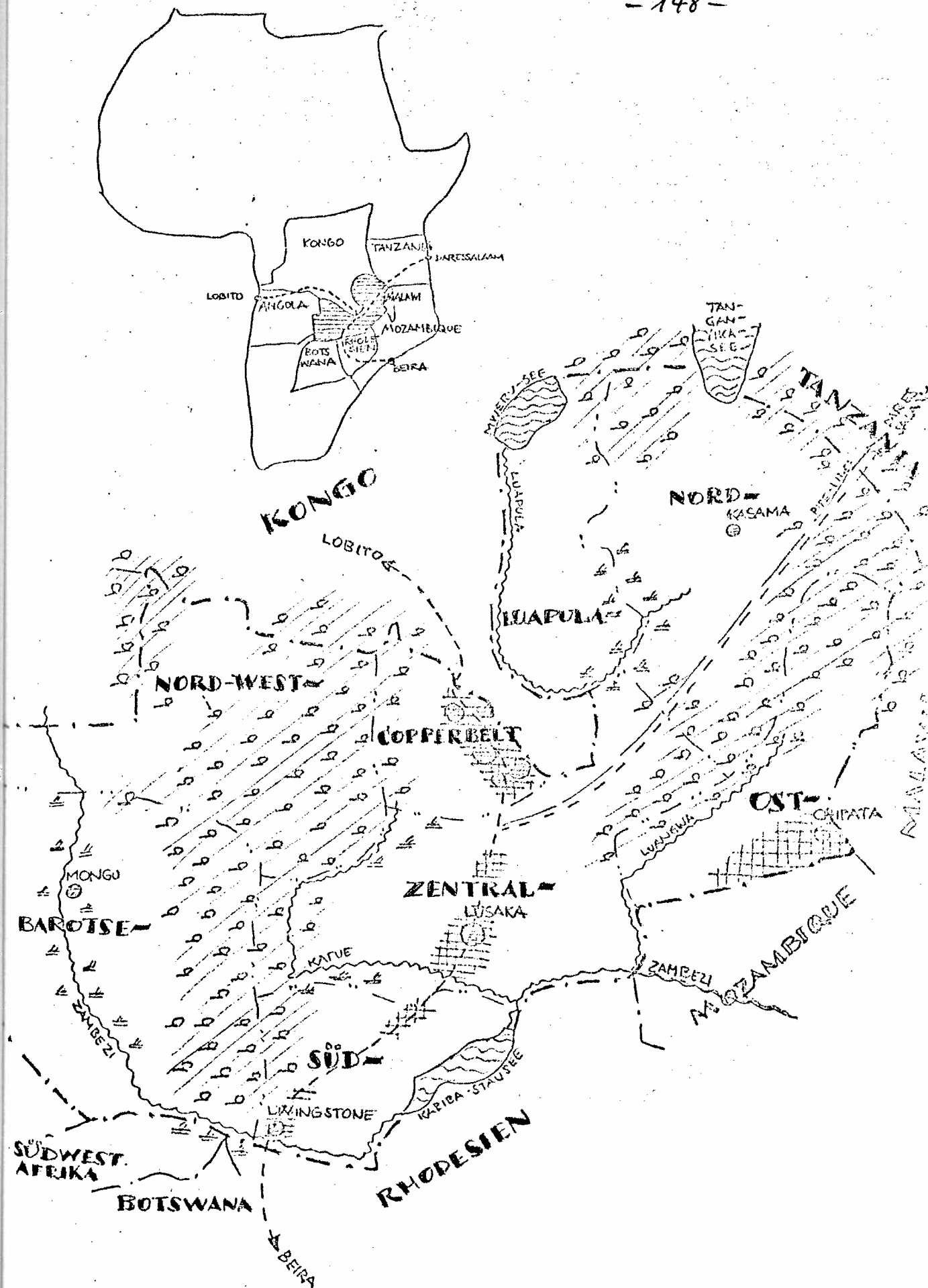
Ein manifestes Ziel vieler Entwicklungsländer ist die regional ausgeglichene wirtschaftliche Entfaltung - im Gegensatz zur punktuellen Entwicklung einiger Schwerpunkte, wie sie in der Regel angetroffen wird. Dieses Vorgehen visiert eine breitere Erschließung der vorhandenen Ressourcen, eine Verringerung der social costs und eine Verminde- rung der sozialen Spannungen zwischen den Landesteilen an, während die punktuelle Entwicklung sich die Vorteile vorhandener Infrastruk- tur, externer Ersparnisse und den bestehenden Arbeitsmarkt bereits qualifizierter Arbeitskräfte zunutze macht. Unter den vielen Ent- wicklungsländern, in denen diese Widersprüche gravierend sind, wird Zambia gelegentlich als positive Ausnahme zitiert. Dieses Urteil scheint jedoch eher auf offizielle und halboffizielle Verlautbarungen zurückzuführen zu sein, als auf Überprüfung der Tatsachen.

1. Die Ausgangssituation

Zambias Grenzen in der Form eines Schmetterlings mit ausgebreiteten Flügeln umfassen nahezu 750 000 km² (BRD 250 000 km²) zwischen dem 8. und 18. südlichen Breitengrad. Durchschnittshöhe zwischen 1.300 und 1.400 über N.N. Entlang des Schmetterlingskörpers - in der N-W-Mittel-Achse - verläuft die Eisenbahn begleitet von Farmgruppen und Farmer-Städten, die ein leidlich erschlossenes Hinterland umgibt; dies gehörte vor der Unabhängigkeit ausschliesslich europäischen Farmern. Ziel der von Lorenzo Marques, Mozambique, über Rhodesien kommenden Bahnstrecke ist das Kupfergebiet an der kongolesischen Grenze.

Um die Kupfergruben herum hat sich eine differenzierte Siedlungs- struktur gebildet. Afrikaner-Compounds, Bungalow-Quartiere, Ge- schäftsviertel und Farmland sind zu Kommunen mit Einwohnerzahlen zwischen 30.000 und 110.000 zusammengefasst. Insgesamt leben hier ca. 450.000 Menschen. Die Infrastruktur im "copperbelt" ist für ein Entwicklungsland wegen der Erfordernisse der hochtechnisier- ten Kupfergruben vergleichsweise sehr leistungsfähig. Ähnlich struk- turisiert ist das Gebiet um die Hauptstadt Lusaka ca. 300 km weiter südlich. Hier leben ca. 150 000 Einwohner. Das Hinterland der Eisen- bahnlinie hat bei einer Länge von 800 km eine Breite von durch- schnittlich 30 km, d.h. also 25.000 km² oder 3 % der Gesamtfläche. Politisch und statistisch gehört der erschlossene Bereich zu den drei zentralen Provinzen. Wirtschaftliche Differenzierung ist in nennenswertem Maße nur hier vorhanden.

Neben diesen drei zentralen gibt es folgende 5 Provinzen: Im Westen, das alte Barotseereich im Zambesital mit einer eigenartigen, ehemals vergleichsweise hohen, heute aber entwicklungshemmenden Kultur. Im Nordwesten ein weites dünnbesiedeltes Waldland, wo reiche, uner-



schlossene Minerallager bekannt sind oder vermutet werden. Im Osten ein landwirtschaftlich ergiebiges und vergleichsweise dicht besiedeltes Hochland. Im Nordosten schliesslich zwei Provinzen, die zwar dünn besiedelt sind, aber bei den extensiven Waldbrandanbaumethoden ihre Bevölkerung kaum ernähren können. Diese beiden sind die einzigen, die sich durch natürliche und kulturelle Grenzen nicht gegeneinander abgrenzen lassen. Die Provinzen sind in Distrikte unterteilt und die meisten Daten - am zuverlässigsten über die Bevölkerungszahl - liegen für die Distriktebene vor.

Fast neun Zehntel des Sozialprodukts Zambias werden entlang der "Line of rail" und ca. drei Viertel davon im "copperbelt" hervorgebracht. Aber auch in der letzten Zeit sind alle wichtigen Investitionen, wie die Zuckerraffinerie, das Stahlwerk, ein Werk der Kupferverarbeitung, ein Zementwerk und - last not least - die Erdölraffinerie in diesem Bereich angesiedelt worden, während für abgelegene Provinzzentren Kredite für örtliche Unternehmer nicht, oder nur schwer zu bekommen sind. Staatliche Entwicklungsprojekte sind hier nicht vorgesehen, dafür werden aber ambitionöse Planungen für die Provinzhauptstädte erarbeitet.

Der Erste Vierjahresplan Zambias ist zwar sorgfältig nach Provinzen gegliedert, und in der Verwaltung sind auch verantwortliche Instanzen auf Provinzebene eingerichtet, aber insgesamt ist er so wenig wie in anderen Ländern nach dem Urteil eines zambischen Beobachters "... based on a planned and very coordinated view of the economic needs of the Province".

2. Die Fehlsätze der traditionellen Entwicklungsplanung

Ein gründliches Studium der Erfolge und Fehlschläge des ersten Entwicklungsplanes 1966-1970 führt zu einer Kritik der herkömmlichen Entwicklungsplanung überhaupt. In den Entwicklungsländern hängt der Anstoss zur Entwicklung entscheidend von der Mittelzuweisung der Pläne ab; die Schwierigkeiten der Regionalisierung von Entwicklungsplänen scheinen aus dem unkritischen und undifferenzierten Einsatz der orthodoxen Instrumente des Repertoires der neoklassischen Schule der Ökonomie herzurühren, wie sich in vier Punkten zeigen lässt:

1) Zielkonflikte

Zwischen den einzelnen Zielen bzw. Oberzielen und Unterzielen bestehen Widersprüche. In Zambia finden sich u.a. Zielkonflikte

- zwischen dem erklärten Ziel der Regionalisierung und Konzentration der Entwicklungsprojekte entlang der "line of rail",
- zwischen dem breit angelegten Aufbau des literarischen Schulsystems (nach europäischem Muster) und dem punktuellen Angebot an spezifisch technischen Beschäftigungsmöglichkeiten,
- zwischen der stark unterschiedlichen Produktivität und der Politik der Egalisierung der Löhne im ganzen Lande.

Die Bewertung und Diskussion politischer Ziele gemessen an der vorhandenen Entscheidungs- und Implementierungsstruktur fehlt.

2) Erfolgsorientiertheit

Die Zustandsdaten sind in Menge und Zuverlässigkeit direkt proportional zum Entwicklungsstand einer Region. Folglich sind Voraussagen über Trends und Wirkungen von Massnahmen umso unbestimmter, je weniger eine Region entfaltet ist. Um Erfolg zu haben, der für die politischen Instanzen lebenswichtig sein kann, setzt man die begrenzten Mittel also in den relativ entwickelten Regionen ein.

3) Quantifizierbarkeit

Man beschränkt sich auf die verfügbaren quantitativen Daten und vernachlässigt generell qualitative Gegebenheiten. Aus einer Vernachlässigung nicht zahlenmässig erfasster Zustände ergeben sich krasse Fehleinschätzungen, z.B. der Wachstumsraten der Städte oder des Beharrungsvermögens sozialer Strukturen, aber auch der Fortschrittswilligkeit und der vorhandenen technischen Fertigkeiten der Bevölkerung. Stattdessen werden Gegenkräfte geweckt, die sich in Form von Sabotage oder Korruption auswirken. Dazu kommt, dass zwar Kosten minutiös kalkuliert werden können, der Nutzen aber oft nicht quantifizierbar ist.

4) Leere Lehrformeln

Die Pläne sind nach den gängigen neoklassischen Formeln konstruiert, d.h. sie setzen ein stilisiertes Verhaltensmuster der Wirtschaftssubjekte voraus, das nicht empirisch ermittelt wurde - weder in diesem Land noch sonstwo auf der Welt -, sondern lediglich eine Arbeitshypothese innerhalb eines Modells der Volkswirtschaft ist. In die Berechnungen gehen so nur explizit ökonomische Aktionen, nicht aber sonstige Akte mit ökonomischen Nebenwirkungen ein, wie z.B. das Verhalten von sozialen, politischen oder religiösen Gruppen. Dies aber ist in einem Land mit sonst noch recht schwacher ökonomischer Struktur von oft durchschlagender Wirkung. Die Wirtschaft wird als eine von allem anderen isolierte Maschine gesehen, die nur richtig konstruiert sein muss, um den berechneten Output zu bringen. Die Bevölkerung des Landes tritt dann nur noch als Faktor Arbeit in Erscheinung. Durch diese autoritäre Haltung den Wirtschaftssubjekten gegenüber wird dem einzelnen nicht die Gelegenheit gegeben, sich mit dem wirtschaftlichen Fortschritt an seinem Ort und in seiner sozialen Rolle zu identifizieren. Am Ende verliert sich die Basis aller Wirtschaft, die Technologie, wie sie von den Wirtschaftssubjekten in ihrer Menge angewandt wird, aus den Augen.

3. Elemente einer Entwicklungsstrategie der Beteiligung

Dem gegenüber steht der Planansatz, der von dem Einzelnen in seiner historischen Situation ausgeht und auf seinen Willen zur Veränderung baut. Harbison und Myers sprechen davon, "dass Überlegungen über die Entwicklung menschlicher Ressourcen der richtige logische Ausgangspunkt sind für eine Analyse des Wachstums und der Modernisierung". In einem darauf fußenden Plan "...verfolgt

die Entwicklung menschlicher Ressourcen das zweifache Ziel, Kenntnisse und Fähigkeiten aufzubauen und für unterbeschäftigte und unbeschäftigte Arbeitskräfte Beschäftigung und generell mehr Chancen bereitzustellen. Eine solche Entwicklung "... lässt sich beschreiben als die Prozesse der Bildung und Investition strategischen menschlichen Kapitals. Akkumuliertes menschliches Kapital kann in effizienter Weise beschäftigt sein oder es kann verschwendend unterbeschäftigt sein". Die Zahl der jugendlichen und erwachsenen Schüler beweist die vorhandene Lernwilligkeit. Es scheinen die aus Europa übernommenen, hier jedoch oft sinnlosen Curricula zu sein, die einen Erfolg verhindern. Deshalb sollte ein auf das Praktische gerichtetes Schulsystem aufgebaut werden.

Dem institutionellen Lernen sollte das on-the-job-training zugeordnet werden. Hierfür ist es "... eine praktische Notwendigkeit, ... zunächst einmal über ... handlungsfähige Einheiten zu verfügen, die so bemessen und strukturiert sind, dass ihre Mitglieder sich selbst Einsicht in ihre Aufgaben und in die Möglichkeiten ihrer Ausführung verschaffen und sie mit Überzeugung und Sachkenntnis durchführen können ..." (Behrendt). Staley und Morse argumentieren aus diesem Grunde für die Einrichtung von Klein- und Mittelunternehmen, denn: "... an enterprise of moderate size gives scope for key personnel to apply their talents to the minute and rapidly changing opportunities of business and technologie that cumulatively account for a large share in economic growth." Dies on-the-job-training ist eine ausgezeichnete Schule, aus der auch der Staat seine Führungskräfte direkt oder indirekt rekrutieren könnte. Diese Schule aber ist im ganzen Land und gerade in entlegenen Gebieten mit kleinem Markt und kleinem Einzugsgebiet virtuell vorhanden.

Die wirtschaftliche Entwicklung kann von der Regierung nicht gemacht, sondern nur organisiert werden. Die möglichen ökonomischen Veränderungen hängen dabei eng mit der Bereitschaft des Volkes zusammen, die damit verbundenen sozialen und technischen Veränderungen in Kauf zu nehmen, wie A.I. Phiri in seiner Kritik des zambesischen Vierjahresplans feststellt: "If the goals of development are beyond the wishes of the people and possible gratifications of their society, there is likely to be no response from the people. If they fall short of the aspirations of the people, they lose the power of attraction (...) Discussion (...) with the local people is as vital to the success of development programmes as pure economic factors. This is, because social structure and its values determines what people are likely to do and how they are likely to respond."

4. Die Bedeutung der Technologie

Die Strategie der Beteiligung an der Entwicklung führt zu der Frage nach dem Wertsystem. Dieser weite und für die Gesamtentwicklung entscheidende Bereich - von der die wirtschaftliche Struktur nur ein Teil ist - soll hier nur in jenem Teilgebiet betrachtet werden, wo er sich mit der Frage nach der technischen Basis, dem vorhandenen System von Techniken, überlappt.

Die Analyse der traditionellen Entwicklungspläne führt zur Erkenntnis, dass im neoklassischen Schema zweierlei impliziert ist:

- 1) Die verbreitete, doch fragwürdige Vorstellung, dass die westlich-europäische Technik als einheitliches Ganzes die vorläufige Vollendung menschlicher Bemühung um Naturbeherrschung sei. Immerhin erscheint das grundlegende Prinzip dieser Technik gültig, nämlich das des zweckrationalen Handelns. Dies kann jedoch in der andersartigen Umgebung in nichteuropäischen Ländern das Gegenteil bedeuten, dass dort gerade nicht-europäische Techniken passender sind.
- 2) Wir begreifen Technik als ein zweckorientiertes Mittel, das die bessere Beherrschung physischer oder sozialer Zusammenhänge zur Folge hat. In statusorientierten Kulturen - und mit ihnen haben wir es in der Regel ausserhalb unseres Kulturkreises zu tun - ist der politische Status primär und er bestimmt über den Einsatz technischer Instrumente. "Deshalb fallen die Aufnahme und der Einsatz der Technik als blosses Mittel zu übergeordneten, klar gesetzten Zielen auch oft so schwer und spielt die Technik im subjektiven Empfinden - und entschieden auch im kollektiven Verhalten - von Angehörigen dieser bisher statischen Kulturen die Rolle eines Selbstzweckes oder eines gesellschaftlichen Geltungssymbols, anstatt eines praktischen Funktionsträgers - noch sehr viel mehr als bei uns". (Habermas)

Die Schwierigkeiten bei der Übernahme von Techniken werden in der Literatur ausführlich exemplifiziert, aber nicht eigentlich erklärt. Weiter führt meines Erachtens der Gedanke Habermas' zwischen "zweckrationalem Handeln" und "kommunikativem Handeln" zu unterscheiden. Während das erstere "Mittel organisiert, die angemessen ... sind nach Kriterien einer wirksamen Kontrolle der Wirklichkeit und "von einer korrekten Bewertung möglicher Verhaltensalternativen" abhängt, richtet sich letzteres als "symbolisch vermittelte Interaktion ... nach obligatorisch geltenden Normen, die reziproke Verhaltenserwartungen definieren ..." und als "gesellschaftliche Normen durch Sanktionen bekräftigt" sind. "Soweit Handlungen durch den institutionellen Rahmen determiniert sind, werden sie durch sanktionierte und wechselseitig verschränkte Verhaltenserwartungen zugleich dirigiert und erzwungen." Dies nun bedeutet, dass Techniken in der sie übernehmenden Kultur einen anderen Stellenwert annehmen, als sie ihn im alten Kontext besaßen. Sie wirken sich zwar auf die ökonomische Basis der Kultur aus und auch auf ihren Überbau, jedoch nicht derart, dass der institutionelle Rahmen der sie übernehmenden Gesellschaft sich völlig wandelt, etwa sich europäisiert. Dies jedoch erwarten wir Europäer, wenn andere Völker unsere Techniken annehmen. In diesem Zusammenhang ist nichts irreführender als das Schema vom Lehrer und Schüler auf Völker anzuwenden, auch dann, wenn das eine Volk Lehrer, das andere vorwiegend Schüler stellt.

Eine "entwicklungsgerechte" Technik wird sich in dem gegebenen institutionellen Rahmen entfalten und muss also die traditionellen Techniken integrieren. Deshalb werden Veränderungen schrittweise in ständigem Feed-back vor sich gehen. Es kommt vor allem darauf an,

das Prinzip der Zweckrationalität bewusst in den institutionellen Rahmen aufzunehmen. Einmal als Handlungsnorm akzeptiert, ist es dann auch für den einzelnen relativ leicht, bewusst zwischen traditionellen und importierten Techniken die passende zu wählen oder neue Techniken zu erfinden und anzuwenden.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich als Maximen für die Entwicklungspolitik:

- das Prinzip der Zweckrationalität ist durch Relativierung der tradierten Handlungsnormen und durch Bewusstmachen der neu sich bietenden gesellschaftlichen Aufstiegschancen zu stärken. Dem sich ändernden Wertsystem ist das sich entwickelnde neue Bewusstseinsgegenüberzustellen.
- Zweckgerechte Handlungsalternativen sind anzubieten durch Propagierung passender Techniken und durch die Stimulation der Innovation.

5. Der Stand der Techniken in Zambia

Zambia war zur Zeit des Eindringens der Briten und Südafrikaner technologisch in der Eisenzeit, bereits unter der Auszehrung durch den Sklavenhandel leidend. "Davor war das traditionelle Handwerk gut entwickelt gewesen ... Die Handwerker wurden in der Regel als die wohlhabendsten Mitglieder der Gemeinschaft angesehen. Die Veränderungen der ökonomischen und sozialen Struktur in der Folge haben die Lebensweise der Menschen, ihre Tätigkeiten und Fertigkeiten tief beeinflusst mit dem Ergebnis, dass das traditionelle Handwerk sich zurückentwickelte und sich die Vielfalt und der Wert der Erzeugnisse ständig vermindert hat ..." (ILO-Memorandum). Zerstörerisch für jede technische Fertigkeit wirkte sich die Gesetzgebung aus, die den Afrikanern jede qualifizierte Arbeit für den sich entwickelnden Markt verbot. Diese blieb weissen Fachkräften vorbehalten, die in der Folge eifrig über ihre Privilegien wachten, während der Handel den immigrierten Indern überlassen wurde. Da die Schwarzen Steuern zahlen mussten, blieb ihnen nur die unqualifizierte Arbeit auf den Farmen oder in den Minen, womit der Zweck des Gesetzes erreicht war. Gleichzeitig wurde der Bedarf an neuartigen Gütern, wie Kleider, Nahrungsmittel und Getränken sowie Fahrrädern usw. geweckt, Güter, die dann das Mutterland produzieren konnte.

Die Afrikaner, stets mit der Überlegenheit der Weissen konfrontiert, übernahmen schliesslich das Vorurteil ihrer technischen Unterlegenheit und verloren auch das Gefühl für den Maßstab der Leistung, nämlich den Erfolg, gemessen an konzentrierter, ausdauernder Arbeit oder geistiger Anstrengung bei der Erfindung oder Einübung von Techniken. Soweit das neue Herrschaftssystem Beschäftigungsmöglichkeiten bot, war die Abhängigkeit von Leistung und Erfolg nahezu vollends verwischt. Es war reiner Zufall, ob der einzelne Afrikaner zu einem guten oder schlechten "Master" kam oder ob er einen schweren oder einen leichten Job erhielt. Als 1955 das Gesetz aufgehoben wurde, das den Afrikanern qualifizierte Arbeit vorenthielt, bildete

sich zunächst eine neue Schicht kleiner und mittlerer Bürokräfte. Die Basis hierfür war durch die literarisch ausgerichteten Missionsschulen und die schon lange geübte Delegation von Schreiber- und Verwaltungsdiensten an Afrikaner vorhanden. Der Aufstieg vollzog sich jedoch wiederum nicht nach Leistung, sondern nach Zufall. So erklärt sich, dass auch für Zambias Führungsschicht zutrifft, was Fanon für die neuen Eliten der Völker der Dritten Welt generell feststellt: "Es ist eine Bourgeoisie ohne Industrielle und Finanzleute. Die nationale Bourgeoisie der unterentwickelten Länder ist nicht auf Produktion, Erfindung, Aufbau und Arbeit ausgerichtet ..." Sie kann mangels Erfahrung und bedingt durch das alte kommunikative Normensystem nicht erlauben, was Erfindung, Aufbau und Arbeit bedeuten.

Auf diesem Hintergrund ist zunächst zu prüfen, wie das Prinzip der Zweckrationalität internalisiert werden kann. In der westlichen Welt hat es sich emanzipiert durch das Widerspiel im Wettbewerb innerhalb des kapitalistischen Systems: Der Erfinder und/oder Anwender einer neuen Technik hat für solange einen materiellen Vorteil, bis die Technik kopiert wird. Das Gewinnstreben verursacht also die ständige Ausweitung des Repertoires. Damit wird aber kurzfristiger privater Vorteil des Gewinns und des gesellschaftlichen Prestiges mit dem langfristigen kollektiven der Ausweitung der Technik gekoppelt, ein Prinzip, das allerdings heute im Zeichen der Großforschung mehr und mehr ausser Kraft gesetzt wird. In den sozialistischen Ländern verzichtet man zwar auch nicht ganz auf das Stimulanz des Wettbewerbs, aber entsprechend der Gesellschaftsvorstellung wird eher die Bedeutung der Technik für das Ganze betont, neben der Möglichkeit gesellschaftlichen Aufstiegs als Belohnung für den Neuerer, Zweckrationalität also mehr mit der Verantwortung für das Ganze motiviert. Der Erfolg der sozialistischen Länder zeigt, dass Fortschritt nicht nur als Kampfspiel, sondern auch als Kooperation möglich ist.

Angesichts der historischen Situation der Welt, aber auch wegen ihrer noch kollektiv denkenden Völker, sind viele Staatsmänner der Dritten Welt geneigt, den zweiten, den mehr kooperativen Weg zu gehen. Hierzu gehören auch die Führer Zambias. Der Aufbau eines für ihr Land optimalen Systems von Techniken in Zambia hat vor allem die folgenden Schritte zur Voraussetzung:

- a) das Prestige technischer Tätigkeiten muss generell gehoben werden, etwa durch zentral veranlasste demonstrativ bessere Entlohnung, sei es finanziell, naturell oder symbolisch; durch Handarbeit und technisches Können der Führungsschicht bzw. Achtung der handwerklichen Leistung generell;
- b) die Vermittlung technischer Fähigkeiten muss quantitativ und qualitativ gehoben werden, etwa durch Ausweitung und Besserstellung des technischen Lehrpersonals an Schulen, durch Betonung der technischen Fächer an den Hochschulen und durch einen "industrial extension service".

- c) die Erfindung und Anwendung neuer Techniken muss von der Gemeinschaft direkt belohnt werden, etwa durch Prestigegegewinn, Geld und/oder Abnahme des Risikos.

Das letztere steht zunächst im Gegensatz zu dem normalen Verhalten kooperativer Gesellschaften, wo der Neuerer mißtrauisch betrachtet wird, seine Verbesserungsvorschläge aber im Erfolgsfalle sofort übernommen werden, so dass er keinen Vorteil davon hat. Beobachtungen im Lande legen nahe, dass der einfache Mann durchaus geneigt ist, die Zweckrationalität seines Handelns zu erhöhen. Auch ist eine gewisse Freude am Wettbewerb zu spüren, so dass durchaus möglich erscheint, diese "kapitalistische Phase" im kleinen erfolgreich nachzuholen.

6. Die Beteiligung lokaler Initiativen an der Entwicklung Zambias

Die Grundlage einer auf Beteiligung aufbauenden Entwicklungsplanung ist die Motivation der Einzelnen. Diese ist in der Regel, wenn nicht egoistisch, so doch gruppenegoistisch. Von Alters her ist in Afrika die wichtigste Gruppeneinheit die Großfamilie. Heute organisiert die Familie eine gewisse Umverteilung von Einkommen, wenn etwa der reiche Bruder oder Vetter Schulden und Steuern für seine Verwandten bezahlt; sie dient aber auch der Akkumulation von Kapital, indem man z.B. Geld zusammenlegt, um einem begabten Kinde Schule und Studium zu ermöglichen. Die sich bei einer solchen Struktur bietenden Möglichkeiten für die Entwicklung sind bisher nicht genutzt worden, wohl weil aller Planung unbewusst die europäische Sozialstruktur zugrunde gelegt wird. Dabei könnte die Großfamilie wirtschaftliche Unternehmen einzelner Mitglieder unterstützen durch Ansammlung des Startbetrages oder durch Bürgschaften, und sie könnte durch den sich einstellenden Stolz auf Verwandte, die es geschafft haben, die Normen wirtschaftlicher Zweckrationalität internalisieren helfen. Diese Gruppen, Familien aber auch "Stammtischrunden", Frauenvereine, (Teil-)Dorfgemeinschaften usw. sind nicht mit dem importierten Begriff der Genossenschaft oder dem des Kollektivs zu greifen. Sich im Wirtschaftsprozess festigende Kooperative werden auf dem Lande, wo es um wenige Haupt- und einige Nebenprodukte geht, anders aussehen als in den grossen oder kleineren Städten, wo es sich um kleinere Gütermengen aus unterschiedlichen Bereichen handelt. Für die Befriedigung dieses Bedarfs, der dazu auch noch recht schwankend ist, sind Klein- und Kleinstbetriebe angemessen, die sich durch Kooperation auf verschiedenen Gebieten gegenseitig stärken können.

Für all dies muss durch Gesetze, Verordnungen und entsprechende Institutionen der unmittelbare und mittelbare Handlungsrahmen geschaffen werden. Besonders wichtig ist z.B. das entsprechende Ausbildungssystem. In den Ansätzen ist es bereits vorhanden, sowohl im agricultural extension service, als auch in der Schulung der Genossenschaftsfunktionäre. Wichtigstes zu schaffendes Gegenstück zum agricultural ist der industrial extension service. Weiterhin ist ein clerical and administrative extension service einzurichten, was dann einen comprehensive extension service ergibt. Die in dieser Institution eingeübten Techniken müssen in einem entsprechenden Grundschulsystem vorbereitet werden (Ausweitung nach unten) und auf

der Hochschule auf ihre Relevanz überprüft werden (Ausweitung nach oben). Ebenso können Anregungen von unten kommen (Bedürfnisse, Wünsche, Erfindungen) als auch von oben (Forschungsergebnisse). Für den einzelnen bedeutet das lebenslanges Lernen, eine Vorstellung, die von den Ideen europäischer Schulreformer nicht allzuweit entfernt ist. Die Begeisterung, mit der heute alle Altersklassen und alle Schichten und Stämme die Schulkurse besuchen, zeigt eine Lernbereitschaft, die nur auf den richtigen Weg gelenkt werden muss.

Die Forderung nach Stärkung der lokalen Entwicklungsanstösse ist konsistent nur im Zusammenhang mit der Dezentralisierung der politischen Selbstbestimmung. Diese findet allerdings da ihre Grenze, wo die Grösse arbeitsfähiger Einheiten unterschritten wird. Das Dorf, der Compound, die Township, bietet sich als politisch-verwaltungstechnische Grundeinheit an. Die Kooperation wirtschaftlicher Handlungen kann nur im Bereich weniger Grundleistungen vorgenommen werden, wie Wasserversorgung, Entwässerung und Wohnungsbau, dazu können Grundausbildung und Rumpfverwaltung hier noch angesiedelt werden. Diese Einheit, die heute oft neben der offiziellen Verwaltung oder gegen sie funktioniert, muss als Selbstverwaltung integriert werden.

Die Distriktebene ist heute für weitergehende Aufgaben ungeeignet, da die Einheiten in der Regel einseitig und zufällig strukturiert und begrenzt sind. Dazu sind die Einwohnerzahlen zu unterschiedlich. Der kleinsten, Feira, mit 7.500 EW steht die grösste, Chipata, mit über 200.000 gegenüber. Eine Verwaltungsreform könnte einiges ausgleichen, dennoch stünden aber der wirtschaftlich starken Minderzahl der Stadtdistrikte die Mehrzahl der schwachen Landdistrikte gegenüber.

Unter den bestehenden Verhältnissen bieten sich am ehesten die Provinzen als Ebene der Zusammenarbeit an. Sie haben weitgehende natürliche Grenzen, verfügen über funktionierende Verwaltungsinstanzen und haben in der Regel bereits politische Identität gefunden. Nach Flächengrösse und Bevölkerungszahl (zwischen 400.000 und 520.000, die North-Western-Province mit 230.000 EW kann als Ausnahme akzeptiert werden, da wegen der Kupferlager hier eine Sonderentwicklung eintreten wird) sind sie ohne weiteres vergleichbar. Damit sind sie von einer Grösse, die die Arbeitsteilung Stadt-Land, die Kooperation und die Ansiedlung von Kernbetrieben grosser Unterteilbarkeiten ermöglicht. Diese Voraussetzungen legen nahe, die Investitionen zunächst nur in einzelnen Städten zu konzentrieren, um die Wachstumsimpulse, die bisher nur den Zentralregionen zugute kamen, optimal aufzunehmen; die Provinzhauptstädte verfügen jeweils über die beste Ausgangsposition und raumplanerische Überlegungen sprechen nicht dagegen, sie zu unterstützen. Wenn die Entwicklung dieser Schwerpunkte aus eigener Kraft gewährleistet ist, können neue Zentren in ihrem Umkreis unterstützt werden. Diese geben dann im Schneeballprinzip die Wachstumsimpulse weiter an die dritte Generation der Entwicklungszentren.

Insgesamt ist somit die Provinzebene am besten geeignet, um die von unten kommenden Initiativen zu koordinieren. Die Entwicklungskomitees der Provinzen, die trotz schwacher institutioneller Basis heute

bereits den Wünschen der Provinzen gewichtigen Ausdruck verleihen, sind soweit zu stärken, dass sie vor allem die folgenden Aufgaben erfüllen können:

- Aufbau und Unterhaltung des Ausbildungssystems nach einem nationalen Rahmenplan, aber mit eigenen Schwerpunkten,
- direkte und indirekte Anreize durch zentral verteilte gezielte Subventionen und Starthilfen für ländliche und städtische Kleinbetriebe in Genossenschaftssystemen,
- Lokalisierung von Kernbetrieben und ihre Kontrolle auf entwicklungsgerechtes Verhalten hin,
- Förderung der Kooperation der Unternehmen zur besseren Ausnutzung der Ressourcen u.a. durch Beratungsinstitutionen,
- Aufbau entwicklungsbezogener Transport-, Energie- und Informationssysteme als Teil der nationalen Planung,
- Stimulierung und Förderung örtlicher Initiativen mit dem Ziel einer Änderung des Wertesystems,
- Zusammenfassung aller dieser Massnahmen in einem Provinz-Entwicklungsplan, der mit dem nationalen Plan abgestimmt ist.

Dieser Entwicklungsplan sollte in jeder Provinz von einem anderen Consulting-Büro aufgestellt und vertreten werden. In der Diskussion sowohl intern als auch öffentlich können so im einzelnen unterschiedliche Konzepte in Wettbewerb treten, woraus sich auf weite Sicht eine optimale Planungsmethode entwickeln könnte.

Auf der nationalen Ebene wären diese Zielpläne der Provinzen in einem Rahmenplan koordiniert. Das bedeutet vor allem eine Umverteilung des Einkommens von den drei "line-of-rail" Provinzen in die fünf anderen. Das Ausbildungssystem wird zentral kontrolliert, in Verbindung mit zentralen Einrichtungen für Forschung und Lehre (die allerdings nicht zentral liegen müssen). Schliesslich sind die wirtschaftlichen Schlüsseldaten nach Aussenhandels- und langfristigen Gesichtspunkten zu geben.

7. Die Prinzipien einer entwicklungsgerechten Planung

Damit ergibt sich, dass das konstruktive Einsetzen lokaler Initiative in den Entwicklungsprozess zu einer Strategie führt, die ohne die am Anfang ausgeführten Defekte der herkömmlichen zentralen Entwicklungsplanung auskommt, nämlich

- 1) Ziele werden auf bestimmte Handlungsebenen bezogen, wo eine Identifikation mit dem Angestrebten möglich ist (Betrieb, Dorf, Provinz, Nation). Eine ganze Reihe von Zielkonflikten kann so entweder vermieden werden oder durch Kompromisse in der Sache vermindert werden.
- 2) Zustandsdaten werden benutzt, soweit sie vorhanden sind, sie werden laufend erarbeitet, sind aber für die Pläne nicht konstitutiv. Vor allem aber sind sie nicht mehr der krüppelhafte Maßstab von Erfolg oder Mißerfolg, da dann vor allem der Einsatz und die fühlbare Verbesserung der Lebensumstände der Betroffenen zählt.

- 3) Qualitative Gegebenheiten werden in Sachdiskussionen definiert, zunächst in konkurrierenden Plänen näherungsweise eingesetzt, später im Entwicklungsprozess nach und nach quantifiziert. In der Arbeit auf den verschiedenen Ebenen können sie so immer berücksichtigt werden und fallen nicht einfach unter den Tisch.
- 4) Input-Output-Tabellen und die Formeln der Gleichgewichtstheorien bleiben ein äusserliches Hilfsmittel, da nicht ein abstraktes Gleichgewicht angestrebt wird sondern ein gesetztes gesellschaftlich komplexes Ziel, das immer wieder neu definiert wird.

Es könnte sein, dass die Anerkennung des rational nicht erfassbaren Ganzen und die Einbeziehung dieser Erkenntnis in die Planung sie insgesamt rationaler macht. Sollte dieser Schluss für die Planung in einem Entwicklungsland gültig sein, mag die Frage erlaubt sein, ob er nicht auch für die Verhältnisse in einem sogenannten entwickelten Land gilt, wo, wie wir wissen, viele anscheinend rational erfassbare Elemente der sozio-ökonomischen Struktur zu einem irrationalen Ganzen zusammenschliessen.

Benutzte Literatur

- C. Abrams, Housing in the Modern Worlds, London 1969
 R.F. Behrendt, Soziale Strategie für Entwicklungsländer, Frankfurt 1965
 G. Eisermann Hrsg., Soziologie der Entwicklungsländer, Stuttgart 1968
 A.L. Epstein, Politics in an Urban African Community, Manchester 1958
 F. Fanon, Die Verdammten dieser Erde, Reinbeck 1969
 D. Forde and M. Douglas, Primitive Economies, in: G. Dalton, Tribal and Peasant Economies, New York 1967
 R.v. Gersdorff, Physical, Social and Economic Planning in Existing Projects of Regional Development in African, in: Report on an Seminar from 6th to 24th May 1968 DOK, 402/S4/68, Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer, Bonn
 J. Habermas, Technik und Wissenschaft, Frankfurt 1969
 N. Heseltine, Regionalization in Zambias First National Development Plan ECA document E/CN 14/CAP2/ANF
 ILO-Memorandum, Small-scale and Handicraft Industries in African Countries, Genf 1966
 J. Oser, Promoting Economic Development, Evaston, Ill., 1967
 A.I. Phiri, Local Initiative and Development Planning in the Particular Cultural and Institutional Setting of Zambia, Manuskript, Lusaka 1968
 E.F. Schumacher, in: Entwicklungshilfe, Mittel des Anstiegs oder des Verfalls? Bergedorfer Protokolle Nr.9, Hamburg-Berlin 1965
 E. Staley and R. Morse, Modern Small Industry for Developing Countries, New York 1965
 Republic of Zambia, First National Development Plan 1966-70, Lusaka 1966