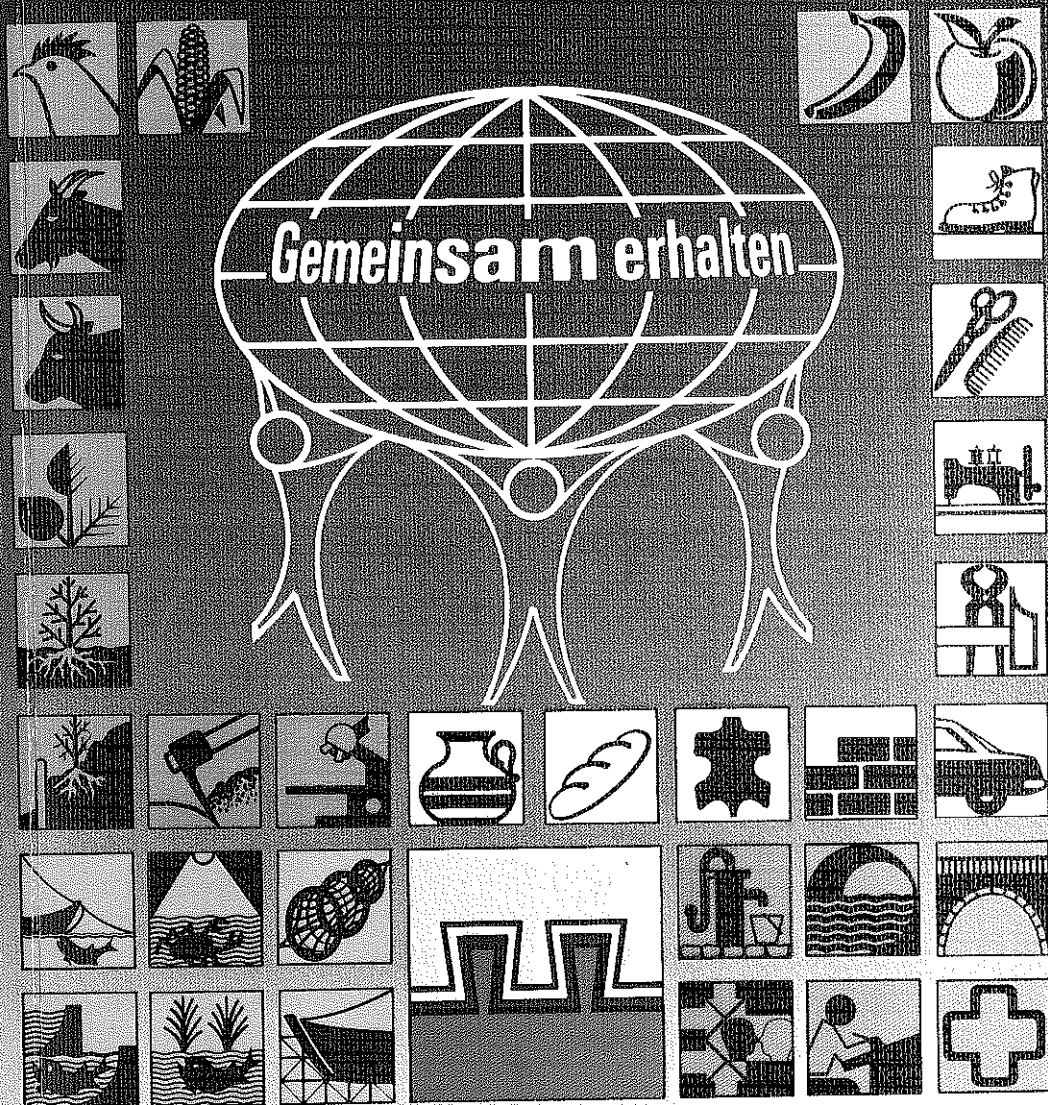




Ländliche Regionalentwicklung

LRE kurzgefaßt



Schriftenreihe der GTZ, Nr. 207
Ländliche Regionalentwicklung
LRE kurzgefaßt

Ländliche Regionalentwicklung

LRE kurzgefaßt

Eschborn 1988

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Ländliche Regionalentwicklung: LRE kuzgefaßt / [Hrsg.: Dt. Ges. für Techn. Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. Verantw.: Ekkehard Clemens. Fotos: Rainer Drexel ...]. – Roßdorf: TZ-Verl.-Ges., 1988 (Schriftenreihe der GTZ; Nr. 207)
ISBN 3-88085-304-5

NE: Clemens, Ekkehard [Hrsg.]; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit <Eschborn>: Schriftenreihe der GTZ

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH,
Dag-Hammarskjöld-Weg 1+2, 6236 Eschborn

Verantwortlich:

Ekkehard Clemens

Redaktion:

Thomas-Peter Gallon

Fotos:

Rainer Drexel, Susanne Esche, Peter Hartmann, H.J. Heile, Anna Krafczyk, Erhard Kropp, Judy Maag, Mediaprogramm Studio Frankfurt, Walter Michler, Hans-Detlef Müller-Mahn, Thomas Neumaier, Uwe Rau, W. Weber

Grafik:

Manfred Sehring, Elektra Publishing

Gesamtherstellung:

Elektra, 6272 Niedernhausen

Vertrieb:

TZ-Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1164, 6101 Roßdorf 1

ISBN 3-88085-304-5

ISSN 0723-9637

1/8801/2

Printed in Germany

Alle Rechte der Verbreitung einschließlich Film, Funk und Fernsehen sowie der Fotokopie und des auszugsweisen Nachdrucks sowie Speicherung auf Datenträgern vorbehalten.

Vorwort

Die hier vorgelegte Kurzfassung des Orientierungsrahmens für Ländliche Regionalentwicklung ist ein Versuch, die schwierige, komplexe Materie in eine möglichst kurze, verständliche Form zu bringen. Sie richtet sich an einen Leserkreis, der sich schnell in groben Zügen über Ziele, Strategie und Inhalte der LRE einen Überblick verschaffen möchte. Wir haben uns auf die wesentlichen Inhalte beschränkt. Für weitergehenden Informations-, Differenzierungs- und Problematisierungsbedarf steht eine umfangreiche deutsche und internationale Literatur zur Verfügung.

„LRE“ ist ein dynamischer Entwicklungsprozeß, der von den Menschen, die in einer ländlichen Region leben, von ihren Organisationen und ihrer Verwaltung getragen und bestimmt wird.

Entwicklung erfordert Innovationen. Diese Innovationen helfen, Probleme zu lösen. Sie führen zu Veränderungen, die Ihrerseits bestehende Gleichgewichte stören. Also rufen Innovationen auch Widerstände hervor. Mit der Lösung eines jeden Problems entstehen sofort wieder neue Probleme.

Unter solchen Prozeßbedingungen ist es nicht sinnvoll, den Versuch zu unternehmen, starre Entwicklungsrezepte zu erarbeiten, die man dann nur noch für einzelne Regionen konkretisieren müßte. Stattdessen muß Ländliche Regionalentwicklung ständig flexibel bleiben.

Denn es gibt nur eine Chance für die Entwicklung ländlicher Regionen: ihre Bevölkerung muß exemplarisch lernen, die eigenen Entwicklungshemmnisse zu erkennen und zu überwinden. Entwicklungsförderung kann dabei nur die Exempel für problemlösendes Verhalten liefern: gemeinsam mit der Bevölkerung organisiert die Leitung von LRE-Entwicklungsprogrammen Einzelmaßnahmen „Ländlicher Regionalentwicklung“, um erkannte Entwicklungsengpässe zu beseitigen.

Das Verstehen der Systemzusammenhänge und gemeinsames, systemkonformes Handeln sind dabei die wesentlichen Ziele. Besseres Verstehen und Handeln setzt mehr Wissen und Können voraus: die Folge sind Verhaltensänderungen, die zum Teil auch die Überwindung tradiertter Formen erfordern. Aus eigener leidvoller Erfahrung wissen wir, wie schwer das zu erreichen ist.

Trotz weltweiter Erfahrungen in der Ländlichen Regionalentwicklung durchlaufen wir gemeinsam mit unseren Partnern einen ständigen Lernprozeß, der die Basis gemeinsamer Erfahrungen und gemeinsamen Handelns ist. „LRE“ ist eine permanente Herausforderung an alle im und für den ländlichen Raum arbeitenden Menschen.

Dr. Ekkehard CLEMENS

Inhaltsverzeichnis

1	„LRE“: Begriff und Grundgedanken	9
1.1	Zum Begriff und zur Originalität von „LRE“	9
1.2	Zum Verständnis von „Entwicklung“	10
1.3	Der ländliche Raum: Problem, Plattform, Potential der Entwicklung	11
1.4	Der Mensch im Mittelpunkt der Entwicklung	13
1.4.1	LRE-Strategie: „Der Mensch“ als Träger und Ziel der Entwicklung	15
1.4.2	LRE-Methode: Auf den Menschen abgestimmte Maßnahmen	18
2	Abriß des Orientierungsrahmens für LRE-Programme	21
2.1	Das Konzept für LRE-Programme	21
2.1.1	Grundsätze der LRE	21
2.1.2	Rahmenbedingungen für die Durchführung der LRE	25
2.1.3	Leitlinien der LRE-Maßnahmenplanung	27
2.2	Umsetzung der LRE	29
2.2.1	Planung und Durchführung von LRE-Programmen	29
2.2.2	Ausgewählte Instrumente zur Umsetzung von LRE-Programmen	32
2.2.3	Förderungsbereiche in LRE-Programmen	34
3	Schlußbemerkungen	39

1 „LRE“: Begriff und Grundgedanken

1.1 Zum Begriff und zur Originalität von „LRE“

Der *Begriff* „Ländliche Regionalentwicklung“ bezeichnet gleichzeitig

- einen **Prozeß** des ökonomischen und sozialen Wandels in ländlichen Regionen der Länder der sogenannten „Dritten Welt“,
- ein **Programm**, das diesen Wandel initiieren soll und von den Regierungen dieser Länder bejaht und mitverantwortet werden muß,

und schließlich

- einen **Projekttyp** technischer Zusammenarbeit, durch den Geberländer in einem begrenzten Zeitraum und mit begrenzten Mitteln dabei helfen, besondere Entwicklungspässe in ländlichen Regionen zu erkennen und durch eine Kombination geeigneter Maßnahmen im Rahmen von LRE-Programmen zu überwinden.

Der „LRE“-**Orientierungsrahmen** soll zur Planung und Durchführung von LRE-Programmen und darin eingeschlossenen Projekten *methodisch* anleiten.

Über diesen Orientierungsrahmen will die vorliegende Schrift kurz informieren. Zur Vertiefung gibt es eine ausführliche Monographie in verschiedenen Sprachen.¹

Bei der Förderung ländlicher Gebiete hat die internationale Entwicklungszusammenarbeit seit mindestens einem Vierteljahrhundert Erfahrungen gesammelt. Darauf baut der LRE-Orientierungsrahmen auf. Gegen negative Erfahrungen der Vergangenheit setzt er folgende Akzente:

- *erstens*: **im Mittelpunkt steht der Mensch**. Er muß LRE-Maßnahmen wollen und an ihrer Planung und Ausführung mitarbeiten.
- *zweitens*: als wirkungsvollster **Aktionsradius** für die Unterstützung ländlicher Entwicklung hat sich, wie der Name „Ländliche Regionalentwicklung“ schon sagt, die **Region** erwiesen: ein relativ einheit-

¹ deutsch: Ländliche Regionalentwicklung - ein Orientierungsrahmen. Schriftenreihe der GTZ No. 128, Eschborn 1983

liches Naturmilieu als natürlicher Wirtschafts- und Lebensraum von Bevölkerungsgruppen.

- *und drittens*: die einzelnen **LRE-Maßnahmen werden systematisch vernetzt**. Sie setzen in verschiedenen Wirtschaftssektoren an und sollen so aufeinander abgestimmt sein, daß ihr Zusammenwirken die Entwicklung besser fördert als isolierte Teilmaßnahmen.

Die *Originalität* des LRE-Entwicklungskonzeptes besteht in der **Methodik**, mit der das LRE-Maßnahmenetz entworfen und durchgeführt wird. Weil der Mensch aber auch im Mittelpunkt dieser Methodik steht, führt sie keinesfalls zu einem rigiden Reißbrettverfahren: im Gegenteil, ihre innere Logik erfordert am Anfang eine gewisse Unsicherheit, erzwingt Flexibilität, verlangt, daß die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Menschen in den ländlichen Regionen schrittweise ermittelt und in die LRE-Programme einbezogen werden, so daß diese auch korrigierbar bleiben. Die Menschen in den Entwicklungsregionen können und werden sich nur an Programmen beteiligen, die sie verstehen und die ihre Bedürfnisse treffen.

Als Methodik unterscheidet der Orientierungsrahmen mit der Sorgfalt wissenschaftlicher Konzepte „Grundsätze der LRE“, „Rahmenbedingungen“ für ihre Durchführung, „Leitlinien der LRE-Maßnahmenplanung“, Umsetzungs-„Instrumente“ und „Förderungsbereiche“. Bevor das Kategoriengerüst des LRE-Orientierungsrahmens in Abschnitt 3 dieser Schrift vorgestellt wird, sollen aber noch folgende zwei Fragen erläutert werden, die sich im Hintergrund „Ländlicher Regionalentwicklung“ immer wieder ergeben:

- *Einerseits*: was heißt Entwicklung, oder besser: was verstehen wir darunter?
- *Und andererseits*: welchen Stellenwert hat die „Ländliche Regionalentwicklung“ für die Gesamtentwicklung vieler Länder der Dritten Welt?

1.2 Zum Verständnis von „Entwicklung“

Für „**Entwicklung**“ gibt es viele Definitionen und Theorien. Sie stammen aus verschiedenen Denkschulen und Wissenschaftsdisziplinen, lassen unterschiedliche Erklärungs- oder Veränderungsabsichten erkennen und sind mehr oder weniger abstrakt. Sie wider-

sprechen oder ergänzen einander. Wohl kaum ein Entwicklungsbegriff ist grundfalsch, doch ist auch keiner allgemein gültig.

Letztlich müssen die Menschen in den Ländern der „Dritten Welt“ selbst erkennen und entscheiden, wie sich ihre Gesellschaft konkret entwickelt oder entwickeln soll.

Außerdem stellt sich die Problemlage auch überall anders dar; nicht nur die Länder „der“ Dritten Welt unterscheiden sich, sondern auch einzelne Regionen in ihnen.

Deshalb hebt der LRE-Orientierungsrahmen nur drei Elemente von „Entwicklung“ hervor, deren Verknüpfung für Prozesse „Ländlicher Regionalentwicklung“ *erfahrungsgemäß* besonders wichtig ist:

wirtschaftliches **Wachstum**, **schonende Nutzung der Natur** und **soziale Gerechtigkeit**.

Man darf keines dieser Elemente isolieren und als unabhängiges Teilziel betrachten: nur ihre Wechselwirkung führt Entwicklung herbei. So darf das Wachstum nicht auf Dauer das Gleichgewicht der Natur zerstören. Wachstum wird durch Eigenanstrengung der regionalen Bevölkerung erbracht. Und es muß dieser Bevölkerung auch zugute kommen. Der Einzelne kann von den Erträgen jedoch nur dann etwas erhalten, wenn das Wirtschaftswachstum größer als die Zunahme der Bevölkerung ist.

1.3 Der ländliche Raum: Problem, Plattform, Potential der Entwicklung

Der ländliche Raum in der „Dritten Welt“ ist aus drei Gründen ein Schlüsselgebiet für Entwicklung und damit für Entwicklungshilfe:

- *Erstens* bildet er das Haupt-Entwicklungs**problem**. Die Weltbank stuft 800 Millionen Menschen als „absolut arm“ ein; drei Viertel von ihnen leben auf dem Land. Das knappe vierte Viertel ist aus Not bereits vom Land in die Städte geflohen. Dort haben die Menschen aber auch keine Perspektiven: sie vergrößern die sozialen und infrastrukturellen Probleme der Städte.

Daher ist die Armut im ländlichen Raum das drängendste Entwicklungsproblem der „Dritten Welt“. Der ländliche Raum muß attraktiver werden, damit die Menschen dort leben können und bleiben wollen.

- *Zweitens* bietet der ländliche Raum den meisten Entwicklungsländern erst eine **Plattform** für ihre Entwicklung: denn parallel zu industrieller Entwicklung muß ihre Landwirtschaft im Rahmen des ökologisch Möglichen nicht nur die Selbstversorgung mit Grundnahrungsmitteln sicherstellen, sondern häufig auch Exportprodukte für Deviseneinnahmen erzeugen. Soweit wie möglich muß die Ernährung aus eigener Kraft kommen. Wo der Schuldenberg durch unnötige Nahrungsimporte vermehrt wird, ist wenig oder gar kein Raum mehr für eine industrielle Entwicklung.
- *Und drittens* birgt der ländliche Raum häufig noch Potential für Entwicklung: die Menschen nutzen ihre Ressourcen nämlich noch nicht hinreichend aus. Warum? – Ihre Armut erlaubt ihnen keine Entwicklung, keine Schöpfung von Werten: stattdessen verbrauchen sie die vorhandenen Hilfsquellen im täglichen Überlebenskampf.

Wie in einer Zwangsjacke stecken die Menschen in ihrer Armut. Jeder Engpaß aus Armut verschärft den nächsten. Alle sind so miteinander verstrickt, daß sie zusammen die Menschen hindern, ihre Fähigkeiten zu entfalten und ihre Chancen voll auszuschöpfen.

Die Zwangslage Armut führt in die Unterentwicklung und die Unterentwicklung führt zu weiterer Armut.

Entwicklung basiert dagegen auf Nutzung unausgeschöpfter Ressourcen und schafft Werte, die für die weitere Entwicklung zur Verfügung stehen. Dazu müssen die Menschen jedoch befähigt sein: sie müssen mehr **wissen** und mehr **können**. Auch in den Menschen steckt ungenutztes Potential. Die Fähigkeiten der Menschen bestimmen das Entwicklungsniveau mit.

„LRE“ investiert in den Menschen! LRE unterstützt ihn bei der Entwicklung von Fähig- und Fertigkeiten zur besseren Nutzung der Ressourcen seines regionalen Lebensraums.

So mobilisiert „LRE“ Entwicklungspotentiale.

Der Mensch steht im Mittelpunkt der Ländlichen
Regionalentwicklungsstrategie.

Durch die aktive Beteiligung der armen
Landbevölkerung soll ihr Vertrauen in die eigenen
Fähigkeiten gestärkt und selbstverantwortliches
Handeln angeregt werden.



Voraussetzung ist neben der Eigeninitiative der
Zielgruppe, daß der Staat die Entwicklung
fördernde Rahmenbedingungen, infrastrukturelle
Voraussetzungen und Handlungsfreiräume schafft
und sichert.

1.4 Der Mensch im Mittelpunkt der Entwicklung

Wer nur technisch „Machbares“ im Visier hat, der schickt Entwicklungshilfe auf einen Holzweg. Entwicklungsförderung muß den Menschen in den Mittelpunkt ihrer Maßnahmen stellen!

Diese „**Mittelpunktmaxime**“ ist nicht trivial. Die Überwindung der auf Unterentwicklung beruhenden Armut der Menschen ist letztlich der **Zweck** jeder Entwicklungsbemühung. Um diesen Zweck zu erfüllen, muß die LRE-Konzeption den Menschen befähigen, sich selbst zu helfen, um seine soziale und wirtschaftliche Lage zu verbessern.

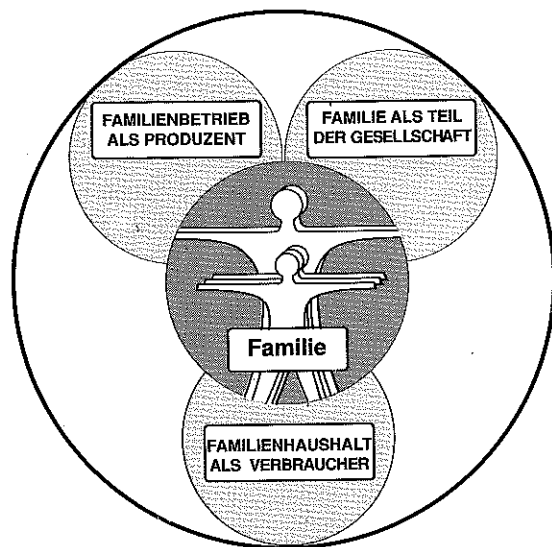
Somit ist der Mensch **Mittel** und **Ziel** der Entwicklung zugleich: er bewerkstelligt Entwicklung und zieht seinen Nutzen daraus. Diese Identität von Träger und Nutznießer erschwert das Verstehen des LRE-Ansatzes. In unserem täglichen Planen und Handeln trennen wir nämlich die Mittel und Ziele meist voneinander.

Was heißt das: „der Mensch“, oder: „die Menschen“? In der Dritten Welt sind die Menschen meistens vitaler mit ihrer **Familie** verbunden als in Europa; häufig leben Mitglieder mehrerer Generationen miteinander. Die Familie - oft Großfamilie - ist die soziale Bezugseinheit für das Handeln des einzelnen Menschen. Sie kommt für Kindererziehung, Sozialversicherung und Altersversorgung auf und stellt eine gewachsene Einheit im Rahmen der Dorfgemeinschaft dar. Daher ist sie Keimzelle für Entwicklung und damit die Basis für die Entwicklungsförderung. Im Mittelpunkt der Entwicklung steht die Familie, der kleinbäuerliche Haushalt, der sich noch als Einheit für Produktion und Verbrauch in die ländliche Gesellschaft einfügt. Das Schaubild 1 versucht, diesen Gedanken zusammenzufassen: die ländliche Familie steht im Mittelpunkt von Entwicklung und „Ländlicher Regionalentwicklung“!

Die soziale Gruppe der **Frauen** ist dabei gleichberechtigt in LRE-Prozesse einzubeziehen. Und die **Jugend** trägt das neugewonnene Selbstvertrauen, das Wissen und die Erfahrungen in die Zukunft hinein.

Schaubild 1: Familie als Träger und Partner der ländlichen Entwicklung

Im Zentrum ländlicher Entwicklung steht der Mensch, in die ländliche Familie integriert:



Diese Orientierung am Menschen erfordert schrittweise Planung und Durchführung und verlangt daher von allen Seiten Flexibilität: Familien und Programminstitutionen führen die gemeinsam beschlossenen Entwicklungsmaßnahmen Schritt für Schritt durch. Bei der Dynamik und der Vielschichtigkeit des Entwicklungsprozesses kann es bei Programmbeginn noch keine im Detail fixierte Etappenbeschreibung geben („Sequentielle Planung und Durchführung“).

Alle LRE-Maßnahmen werden systematisch vernetzt, denn Entwicklungsförderung muß alle Bereiche berücksichtigen, die wesentlichen Einfluß auf die bäuerliche Familienbetriebe nehmen: Land- und Forstwirtschaft, Bildung, Dienstleistungen, Infrastruktur, Agrar- und Wirtschaftspolitik usw. („Multisektoraler Ansatz“).

Der Aktionsradius der Programme „Ländlicher Regionalentwicklung“ wird auf den

gewachsenen Natur-, Lebens- und Wirtschaftsraum ländlicher Familien orientiert („Regionale Ausrichtung“).

Weil sich LRE-Programme und deren Einzelmaßnahmen nur auf regionale Gemeinschaften mit ihren spezifischen Problemen beziehen, ist politische Dezentralisierung für LRE nötig. Dabei nutzt die Einrichtung dezentraler Entscheidungsinstanzen allen Seiten, weil sie die lokalen Interessen mit den Grundlinien der nationalen Politik abstimmen können („Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen“).

1.4.1 LRE-Strategie: „Der Mensch“ als Träger und Ziel der Entwicklung

Die „Mittelpunktmaxime“ meint: alle Menschen, auch die Armen, müssen die Entwicklung tragen – „selber machen“ – und gleichberechtigt am wirtschaftlichen Fortschritt teilhaben. Nur dies trägt zu sozialer Gerechtigkeit bei: nicht nur **Teilnahme** an produktiver, wachstumserschöpfender Tätigkeit, sondern auch **Teilhabe** am Wachstumsertrag. Soziale **Gerechtigkeit** sorgt für die Erzeugung und die Verteilung des Wachstums zugleich.

Denn dort, wo Not und Hunger herrschen, müssen ausreichend Nahrungsmittel und Gebrauchsartikel des täglichen Bedarfs produziert und konsumiert werden können, bevor die Menschen einen weitertragenden Entwicklungsprozeß in Gang setzen können. Entwicklung muß die Überwindung der elementaren Armut einschließen. Überwindung der Armut wirkt sich dabei für jeden Beteiligten normalerweise als höheres Realeinkommen aus. Beide Ziele – mehr Produktion, und mehr Verbrauch (durch mehr Einkommen) – müssen durch gesteigerte Produktivität, also effizientere Ressourcennutzung erreicht werden. Voraussetzung ist, daß das Wachstumsergebnis am Ende auch gerecht verteilt wird und allen zugute kommt.

Die entwicklungspolitisch häufig aufgestellte Forderung nach Umverteilung stellt keine Lösung dar: durch Umverteilung allein ist nämlich in den Ländern mit wirtschaftlicher Notlage und hoher Verschuldung kein langfristiger Entwicklungsprozeß zu erreichen. Es gibt in der Regel nicht genug zu verteilen: es muß mehr erwirtschaftet werden. Doch ohne gerechte Verteilung ergibt reines Wachstum auch keinen Fortschritt: denn große Unterschiede zwischen arm und reich – 'sozio-ökonomische Disparitäten' – schaffen soziale Spannungen.

Dabei haben wir im Widerspruch zu manchen soziologischen und sozialpsychologischen Konflikttheorien folgende Erfahrung gemacht: soziale Spannungen binden menschliche Energien, die dringend für die Entwicklung benötigt werden. Die Polarisierung zwischen arm und reich, die es nicht nur auf lokaler Ebene gibt, sondern auch zwischen bevorteilten und benachteiligten Regionen innerhalb einer Nation, zwischen Stadt und Land, und sogar international im

wachsenden Nord-Süd-Gefälle: diese Polarisierung wird von den benachteiligten Menschen, Gruppen und Nationen als ungerecht empfunden. Spannungen, die daraus resultieren, vertiefen die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Probleme nur noch weiter. Sie binden Energien, Finanzmittel und Kräfte, die man nutzbringender für die Überwindung der Entwicklungsprobleme einsetzen könnte: für ein gerecht verteiltes wirtschaftliches Wachstum.

Wachstum darf aber nicht auf Kosten von Menschen oder der Natur – der Umwelt – gehen. Im Gegenteil: gleichzeitig muß die **Qualität der Produktionsgrundlagen** verbessert werden. Nur das ermöglicht dauerhafte wirtschaftliche Entwicklung. Denn Entwicklung soll nicht nur heute die Armut überwinden, sondern vor allem die Lebensqualität für die Generationen von morgen sichern.

Wir haben behauptet, daß die Menschen das Wachstum selber 'machen' müssen. Warum? Von **außen**, z.B. durch Förderungsmaßnahmen, **kann Wachstum nur kurzfristig stimuliert werden**. Wachstum muß zu einem dauerhaft selbsttragenden Prozeß der Entwicklung werden. Die Entwicklungsförderung ist kein „Dauertropf“ von Hilfsmaßnahmen. Dies würde nur neue wirtschaftliche Abhängigkeiten schaffen. Daher ist Entwicklungsförderung zeitlich begrenzt. Sie hilft den Menschen - wie bereits gesagt - anfangs bei der Überwindung der entscheidenden Entwicklungseingänge.

Bezogen auf das Wachstum heißt das: die Menschen müssen **lernen**, ihre Möglichkeiten und Ressourcen nutzbringender im Wirtschaftsprozeß einzusetzen. Hierbei will LRE helfen! **LRE will die Potentiale der Menschen mobilisieren**: LRE soll sie beim Erkennen ihrer Möglichkeiten unterstützen, bei der Entwicklung ihrer Ressourcen, bei deren wirtschaftlich zweckmäßigem, produktiven Einsatz und ihrer Erhaltung. Diese hier skizzierten Grundgedanken sollen im Schaubild 2 in grafischer Vereinfachung zum Ausdruck kommen.

Entwicklung beruht auf einem höheren Kenntnisstand und mehr Leistungsfähigkeit des Menschen. Um ihr Wollen und Können zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage einzusetzen, benötigen die Menschen aber auch ausreichende Freiräume zur Entfaltung ihrer Eigeninteressen. Dies ist eine politische Rahmenanforderung.

Schließlich sollen wirtschaftliches Wachstum, soziale

ENTWICKLUNGSPROZESS

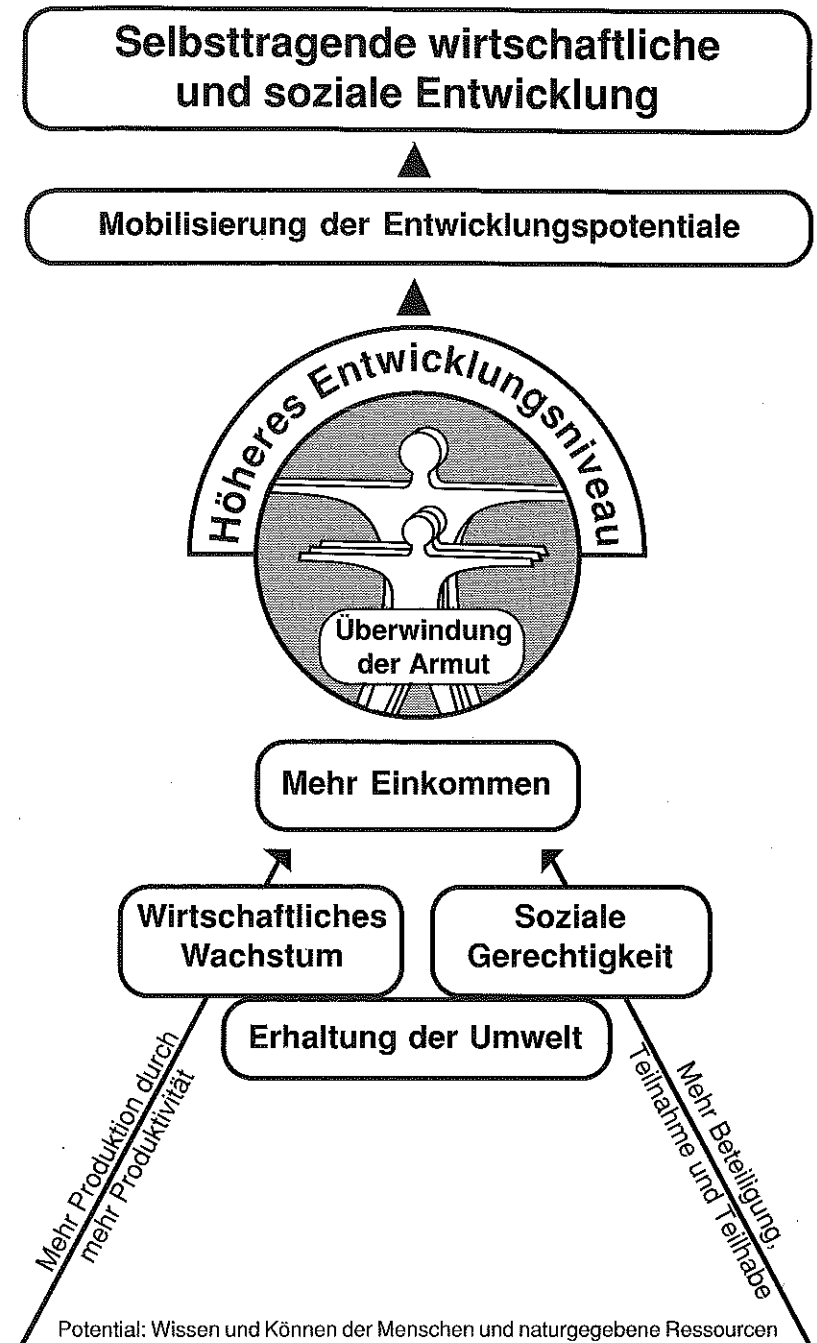


Schaubild 2

Beteiligung und ökologische Ressourcenschonung das Einkommen der im Mittelpunkt der Entwicklung stehenden Menschen steigern. Denn mehr Einkommen ermöglicht zum Beispiel Investitionen. Diese können Arbeitsplätze schaffen, Arbeitslosen ein Einkommen bieten: auf solche Art wird Entwicklung tragfähig. Sie bekommt dadurch eine andere Qualität. Sie trägt sich selbst. Entwicklungsförderung soll **selbsttragende Entwicklung** anregen. Einen dynamischen Prozeß, der sich ohne weitere Hilfe von außen aus eigener Kraft entfaltet; „**Hilfe zur Selbsthilfe**“ hätte hiermit ihr Ziel erreicht.

1.4.2 LRE-Methode: Auf den Menschen abgestimmte Maßnahmen

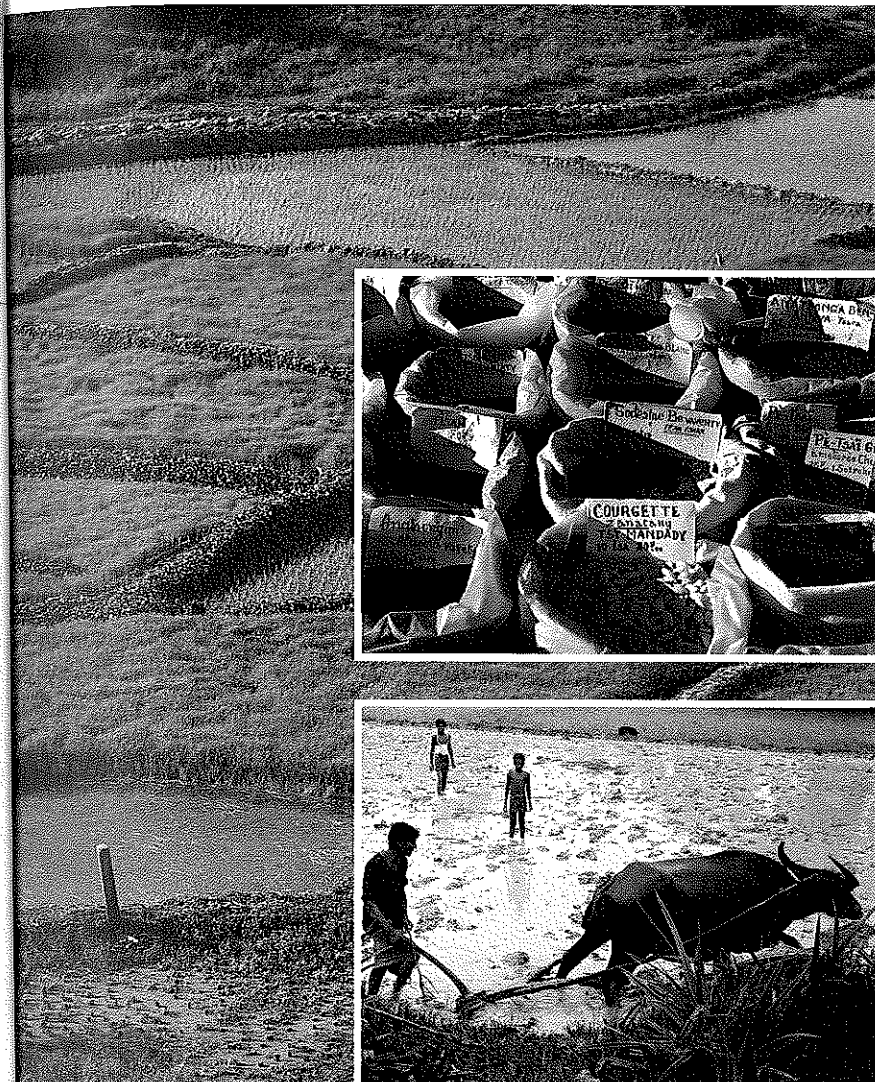
Ist der Mensch Träger und Ziel der Entwicklung, so muß sich auch die Wahl der Maßnahmen an seinen Bedürfnissen und seinem Können orientieren.

Eine Erfahrung aus einem Vierteljahrhundert Entwicklungsförderung ländlicher Regionen heißt: die Ausgangslage ländlicher Entwicklung ist nirgendwo gleich. Die Menschen reagieren auf dieselben technischen Innovationen überall anders: sie mögen zwar alle vor Handlungszwängen stehen, die sich auf den ersten Blick ähneln, aber oft ist die Kombination dieser Zwänge verschieden. **Daher gibt es keine einheitlichen Lösungen.**

Entwicklungsförderung hat nur eine Chance, wenn sie die Menschen auch in den Mittelpunkt ihrer Maßnahmenplanung rückt! – *Erst fragt man: wer*, d.h. welche Gruppe von Menschen soll vorhandene Ressourcen entwickeln und ergiebiger nutzen? – *Dann folgt: welche Bedürfnisse* haben die Menschen? Welche Fähigkeiten haben sie? Welche Ressourcen stehen ihnen zur Verfügung? Welche Ressourcen brauchen sie überhaupt? – *Drittens ist zu klären: wie* können diese Menschen in ihrer spezifischen Lage ihre Ressourcen besser nutzen?

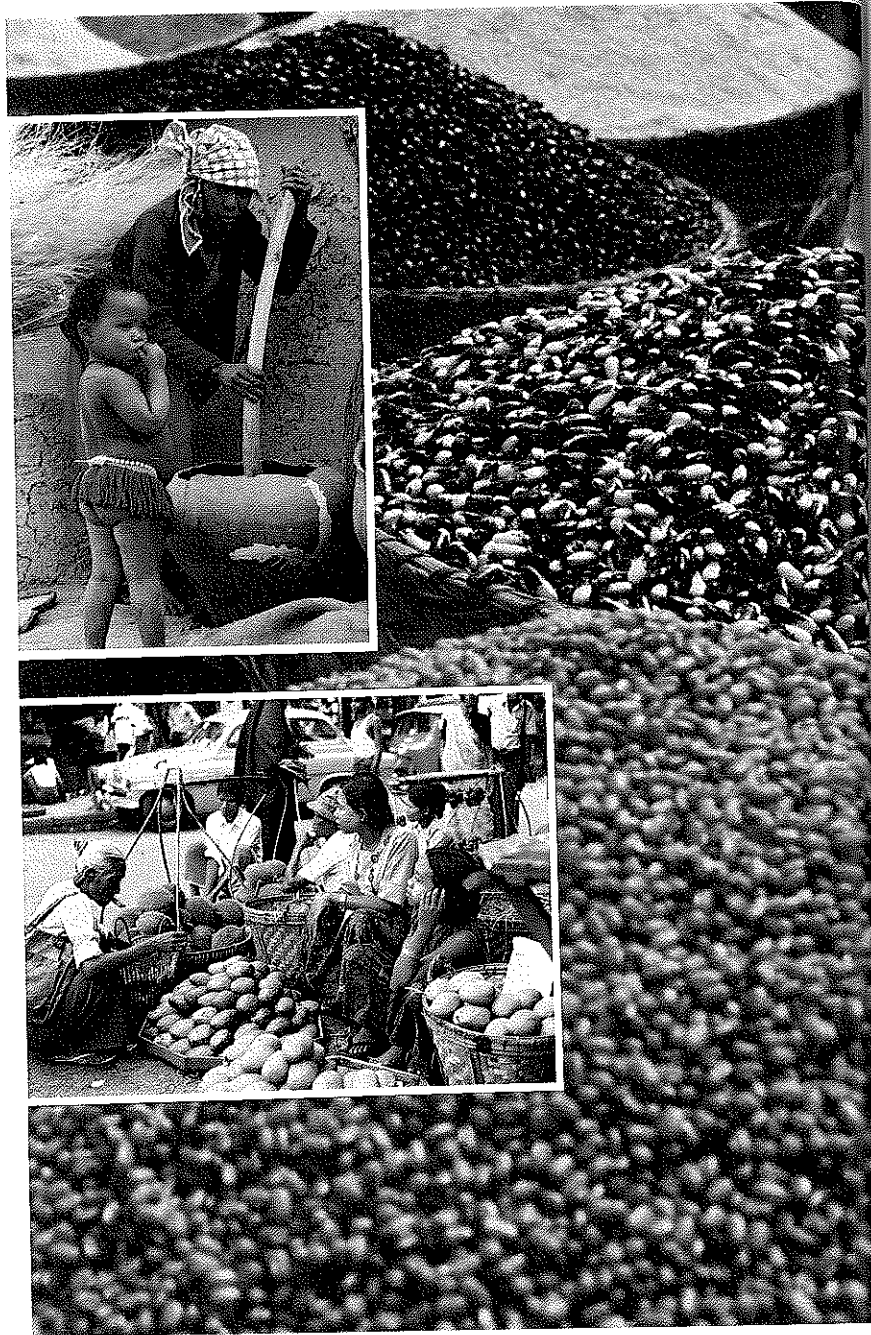
So werden die Menschen oberster Maßstab der Maßnahmenplanung. Das fordert methodisch: die Menschen sind bei der LRE-Förderungsplanung kein Objekt, das untersucht und verplant wird. Vielmehr beteiligen sie sich aktiv, denn die Entwicklung geht sie alle an, und sie selbst wissen am besten, wo der Schuh sie

Selbsttragende wirtschaftliche und soziale Entwicklung



Das Leben auf dem Land und in ländlichen Regionen basiert fast überall auf der Landwirtschaft. Die Ernährung einer wachsenden Bevölkerung zu sichern und darüber hinaus Überschüsse zu erzeugen, ist oberstes Ziel der

Förderung von außen. Beratung in angepaßter Produktionstechnik, Verbesserung von Saatgut und Pflanzmaterial sowie der Tierzucht und Vermarktungshilfen sind nur einige Stichworte, die diesen Weg weisen.



drückt. Schon an der Analyse beteiligen sie sich: gemeinsam nehmen Experten und Zielgruppen Maß an der Zwangslage, in der die Menschen jeweils stecken, an den Spielräumen, in deren Schranken sie handeln; gemeinsam werden die Hemmfaktoren ermittelt, welche die Menschen hindern, ihre Chancen voll auszuschöpfen.

Weiter oben haben wir bereits festgestellt, daß Armut ein situationsspezifisches Phänomen ist, dessen Elemente einander verschärfen. Deshalb müssen auch die Gegenmaßnahmen zu einem Wirkungsverbund verknüpft werden, der die jeweils spezifische Armutssituation überwindet. Die ausgewählten Einzelmaßnahmen müssen einander stützen und verstärken. Der richtige Maßnahmen-Mix ist die einzige Möglichkeit, die Zwangsjacke Armut zu zerreißen.

„LRE“ ist ein Konzept, mit dem man den Maßnahmen-Mix für regionsspezifische Entwicklungsprogramme jeweils 'maßschneidern' soll, damit sich ländliche Räume im Endergebnis dauerhaft und selbsttragend wirtschaftlich und sozial entwickeln können. Die Landbevölkerung muß ihren Lebensunterhalt auf die Dauer durch eigene Anstrengungen erwirtschaften können. Dies entlastet die meist leeren öffentlichen Kassen der Staaten der Dritten Welt und schafft damit auch finanzielle Möglichkeiten für wirksamere ländliche Entwicklungsinvestitionen. **Die Mobilisierung des Entwicklungspotentials der ländlichen Regionen schafft somit auch wirtschaftliche Spielräume!**

Halten wir also fest: „Ländliche Regionalentwicklung“ ist ein Konzept der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, das systematisch Maßnahmen gegen die jeweils bestimmenden Entwicklungsengpässe ermittelt und bündelt, um die Entwicklung einzelner Regionen gezielt zu fördern.

2 Abriß des Orientierungsrahmens für LRE-Programme

2.1 Das Konzept für LRE-Programme

Um den Prozeß der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung einzuleiten, sind die im LRE-Orientierungsrahmen dargestellten Grundsätze, Rahmenbedingungen und strategischen Leitlinien situationsgemäß zu berücksichtigen. In diesen Systemzusammenhang müssen die LRE-Maßnahmen integriert werden.

2.1.1 Grundsätze der LRE

Das LRE-Konzept basiert auf Prinzipien, die die **wirtschaftliche, soziale** und **ökologische** Tragfähigkeit der Entwicklung ländlicher Räume sicherstellen. Die vier Grundsätze, die dazu führen sollen, heißen: Zielgruppenbezug, Armutsorientierung, Partizipation, Nachhaltigkeit.

- *Zum Grundsatz „Zielgruppenbezug“:*

Wir hatten weiter vorn gesagt, daß der Mensch Träger und Ziel der Entwicklung ist. Die Menschen in ihrer Gemeinschaft verantworten die Entwicklung. Sie sind die Zielgruppe der LRE. Denken wir sowohl an ethische Grundsätze als auch an das nicht ausgeschöpfte Potential ländlicher Regionen, so müssen gerade die sozial schwachen Bevölkerungskreise - Kleinbauern, kleine Handwerker und Landlose etc. - **Zielgruppen** der Förderung sein. In diesen Gruppen werden menschliche Energien nur unvollständig genutzt, liegen Fähigkeiten und Können brach. Für die regionale Entwicklung werden aber auch die wirtschaftlichen Ressourcen der sozialen Oberschicht benötigt. Alle verfügbaren Ressourcen müssen für den Entwicklungsprozeß mobilisiert werden, d.h. alle Sozialpartner werden in LRE mit einbezogen.

- *Zum Grundsatz „Armutsorientierung“:*

Hierdurch wird die Teilnahme der **armen ländlichen Bevölkerungsschichten** an produktiver Tätigkeit si-

Grundsätze:

Zielgruppenbezug

Armutsorientierung

Partizipation

Nachhaltigkeit

chergestellt. Für eine gerechtere Teilhabe am erwirtschafteten Ertrag muß die Position der schwachen Sozialpartner gestärkt werden. Der Zielgruppenbezug muß also gleichzeitig armutsorientiert sein. Armenförderung ist nicht nur Fürsorge, sondern erschließt der Wirtschaft ein Potential von Arbeitskraft und Können. Die Armutsorientierung fördert soziale Gerechtigkeit. Diese sichert den Gemeinschaftsgeist und das Verantwortungsgefühl bei den Bemühungen um Entwicklung.

• **Zum Grundsatz „Partizipation“:**

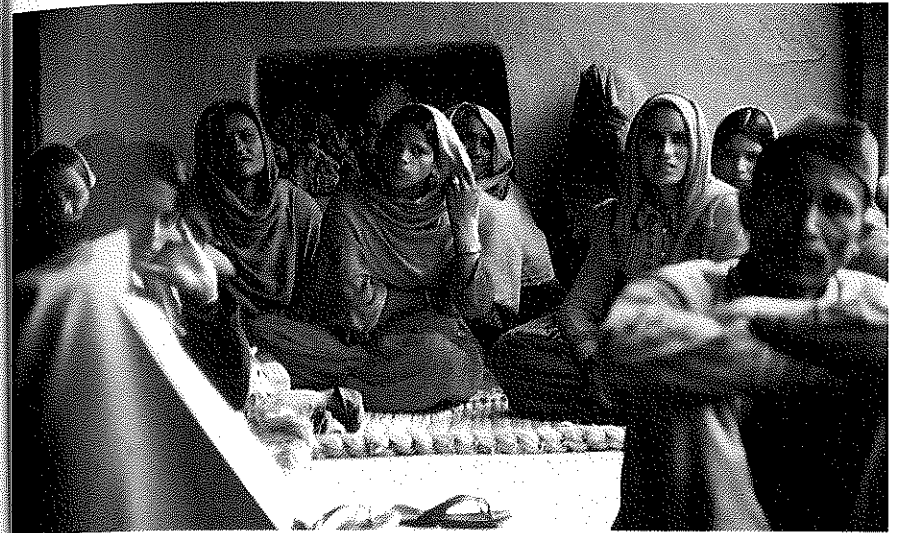
Aktive **Partnerschaft** aller am Entwicklungsprozeß beteiligten Gruppen und Institutionen beschränkt sich nicht auf die Bevölkerungsgruppen und Institutionen im ländlichen Raum, sondern bezieht die staatlichen Entscheidungsträger und die externen Förderungsorganisationen mit ein.

LRE-Programme werden gemeinsam geplant und vollzogen. In diesem Konzept der gemeinsamen Bemühungen bringen die lokalen Gruppen ihre spezifischen Wünsche, ihre Ortskenntnisse und ihre eigenen Leistungen mit ein. Nichtregierungsorganisationen – „NRO“ – handeln hier häufig als die aktiven Vertreter der ländlichen Bevölkerung. Die staatlichen Entscheidungsträger stimmen die regionale Entwicklungsplanung mit der nationalen Regierungspolitik ab und stellen Fachwissen, personelle und materielle Unterstützung sowie Finanzmittel bereit. Die GTZ spielt den Part der auswärtigen Förderorganisation. Sie beschränkt sich im Rahmen der Gesamtplanung - wie bereits erwähnt - auf die Engpässe, die die Entwicklung am stärksten hemmen und die weder von der lokalen Bevölkerung noch von den staatlichen Trägern allein überwunden werden können.

Ein solcher „*Minimum Package Approach*“ verhindert ein Überborden der finanziellen Verpflichtungen durch LRE-Programme. Der Ansatz ist einfach. Er hilft den Zielgruppen, die unmittelbaren Probleme zu lösen. Deshalb wird er von ihnen verstanden. Und weil sie ihn verstehen, können sie sich mit den LRE-Maßnahmen identifizieren und sich daran beteiligen.

Auch die externen Fachleute müssen genaue Kenntnisse der sozioökonomischen, kulturellen und naturgegebenen Standortverhältnisse erwerben, um die unmittelbaren Engpässe zu verstehen und ihre Hilfsmaßnahmen darauf auszurichten.

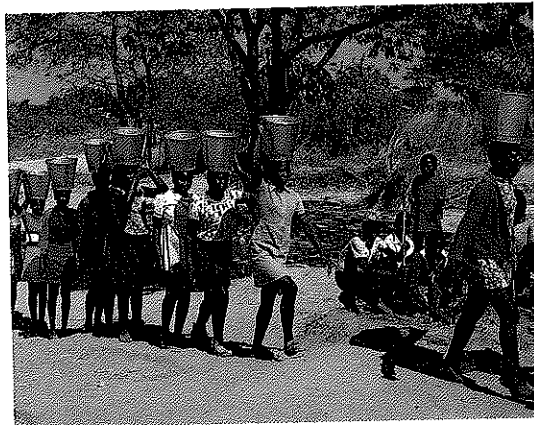
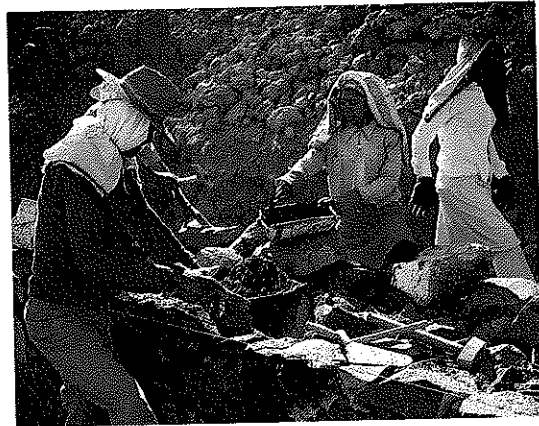
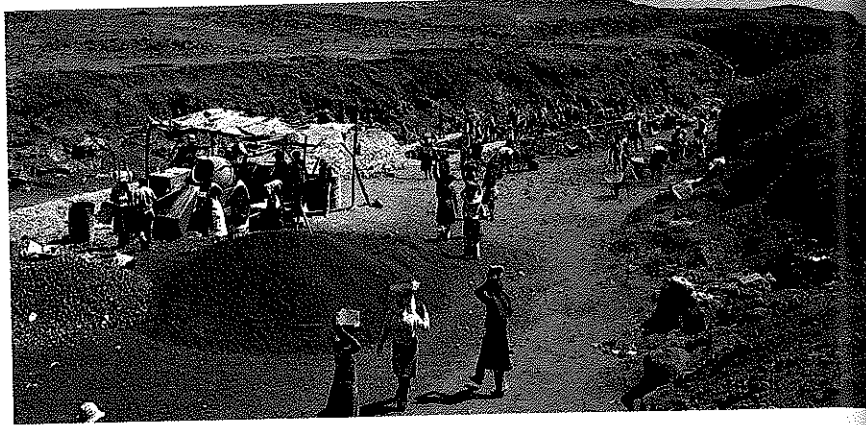
Erst vertrauensvolle, lebendige Dialoge mit den Zielgruppen vermitteln ihnen Einblicke in die vielschichti-



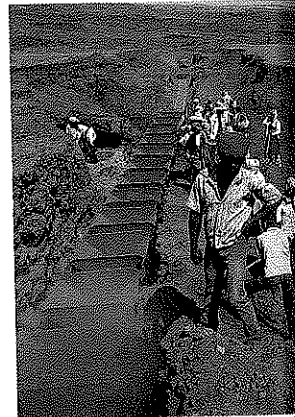
Hilfe zur Selbsthilfe setzt Vertrauen voraus: Vertrauen in die eigene Kraft des Einzelnen und der Gruppe und - ebenso wichtig - Vertrauen zum Berater, der wie ein Anwalt ihre

eigenen Anliegen ernst nimmt, um sie bei den lokalen und nationalen Behörden einzubringen und durchzusetzen.





Hilfe zur Selbsthilfe heißt aber auch: zupacken. Zum Beispiel beim Ausbau der materiellen Infrastruktur werden viele Hände gebraucht. Aus Projektmitteln können niedrige Löhne bezahlt und Lebensmittel ausgegeben werden (Food for work). Später sollten Einnahmen/ Ersparnisse aus dem produktiven Sektor der Region diese Investitionen mitfinanzieren.



gen Ursachen und Wirkungszusammenhänge der Entwicklung einer Region! Partnerschaftliche Zusammenarbeit führt zu realistischen Planungsdaten. Sie weckt das Verständnis der Zielgruppen für ihre eigene Situation und motiviert zur Beteiligung. Schnelle Hilfen in besonders drückend empfundenen Engpaßbereichen fördern den Prozeß der **Vertrauensbildung**. Flexibilität wird von Träger- und Förderorganisationen gefordert.

Wir haben wiederholt festgestellt: die Menschen einer ländlichen Region sollen die Entwicklung selbstverantwortlich tragen. Der Staat, dessen Bürger sie sind, trägt wiederum die Verantwortung für die LRE-Vorhaben gegenüber ausländischen Hilfsorganisationen. Die Entwicklungsmaßnahmen ausländischer Organisationen sollen sich in LRE-Programme einfügen, um stützende Effekte zu erzielen. In solchen LRE-Programmen kann es also keine Konkurrenz zwischen den verschiedenen Förderorganisationen geben, denn alle Maßnahmen ergänzen einander zu einem Programm für die Entwicklung einer ländlichen Region. Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen haben hier ihre spezifischen Aufgabenbereiche.

• **Zum Grundsatz „Nachhaltigkeit“:**

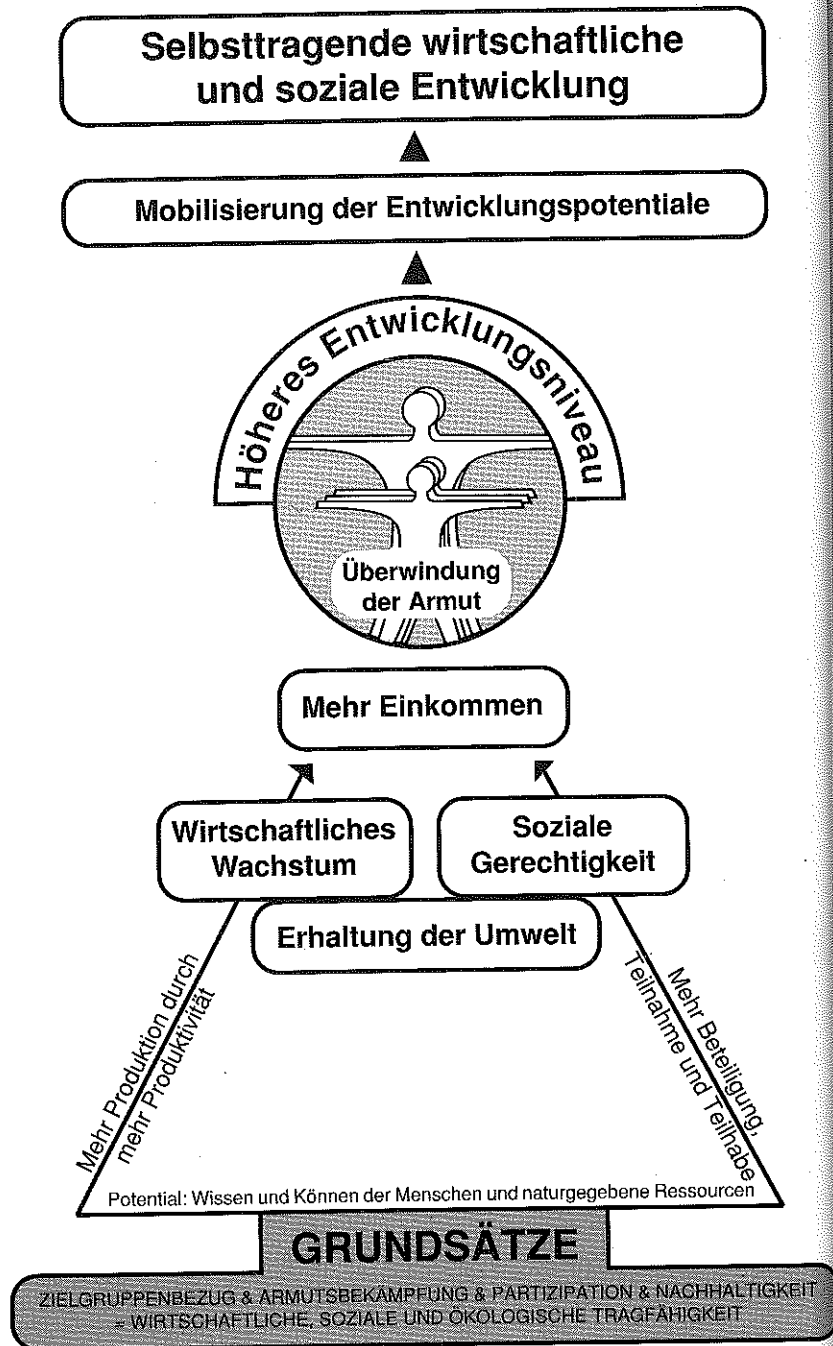
Das Prinzip der Nachhaltigkeit stellt die Fragen nach dem zeitlichen Horizont des Entwicklungsprozesses und der Qualität von LRE-Programmen. **Dauerhaft kann ein Entwicklungsprozeß nur sein, wenn er nicht zu Lasten von Menschen oder der Natur geht.** Beide sollen entwickelt und genutzt, aber nicht ausgebeutet werden, denn Ausbeutung – z.B. um eines kurzfristigen wirtschaftlichen Profites wegen – bedeutet Ressourcenverschwendung bzw. -vernichtung. Der Mensch als Träger der Entwicklung hat natürlich auch die Verantwortung für die bestehende Entwicklungssituation und die Entwicklungschancen künftiger Generationen. **Erhalten werden kann ein Entwicklungsprozeß jedoch nur, wenn die LRE-Maßnahmen – wie bereits gesagt – auf lange Sicht wirtschaftlich, sozial und ökologisch tragfähig sind.**

Alle vier Förderungsgrundsätze der LRE zusammen bilden die Grundlage für eine tragfähige Entwicklung (siehe Schaubild 3).

• **Wirtschaftlich tragfähige Maßnahmen** schaffen für eine breite Bevölkerungsschicht angemessene Faktoreinkommen, die in die Entwicklung der ländlichen Region reinvestiert werden können.

P
R
O
Z
E
S
S

L
R
E



Rahmenbedingungen:

- Politische Ordnung
- Rechtliche und administrative Handlungsspielräume
- Wirtschaftliche Rahmenbedingungen
- Kulturelle und soziale Rahmenbedingungen
- Naturräumliche Faktoren

- Die **soziale Tragfähigkeit** basiert auf sozialer Gerechtigkeit, die nur erreicht werden kann, wenn auch die armen Bevölkerungsschichten als LRE-Zielgruppen in den Entwicklungsprozeß einbezogen werden. Soziale Gerechtigkeit sichert sozialen Frieden.
- Und schließlich erhält die **ökologische Tragfähigkeit** das naturgegebene Ertragspotential einer ländlichen Region. Voraussetzung hierfür ist der Willen und die Fähigkeit der Bevölkerung, sich die Umweltbedingungen zu erhalten oder sie gar zu verbessern. **Der Erhaltungsbedarf der Ökologie muß Bestandteil der Überlegungen zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit sein.** Das sind gleichsam die Betriebskosten zur langfristigen Erhaltung der natürlichen Produktionsbedingungen.

2.1.2 Rahmenbedingungen für die Durchführung der LRE

Die Spielräume des einzelnen Menschen, der lokalen und regionalen Gruppierungen sowie ihrer nationalen Zusammenschlüsse werden durch Rahmenbedingungen bestimmt. Sie sind der Ausdruck der jeweiligen soziokulturellen Gegebenheiten, des politischen Systems und seiner innenpolitischen Situation sowie der wirtschaftlichen Lage des Landes. Die bestehenden Rahmenbedingungen haben einen entscheidenden Einfluß auf die Durchführbarkeit von LRE-Programmen.

- Die **politische Ordnung** des Staates muß die eigenständige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der ländlichen Bevölkerung unterstützen. Die Befriedigung der Grundbedürfnisse und die Förderung der Privatinitiative müssen Bestandteil des politischen Willens und Handelns sein.
- Die **politischen Rahmenbedingungen** legen die **rechtlichen** und **administrativen** Handlungsspielräume des wirtschaftenden Menschen fest. Hierzu gehört die Dezentralisierung der Entscheidungsverantwortung genauso wie der Zugang zu den Produktionsfaktoren Boden, Kapital-, Wasser- und Energieressourcen.
- Die **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** beeinflussen durch die Preis- und Steuerpolitik die Produktion und die Produktivität der Erzeugung. Eine

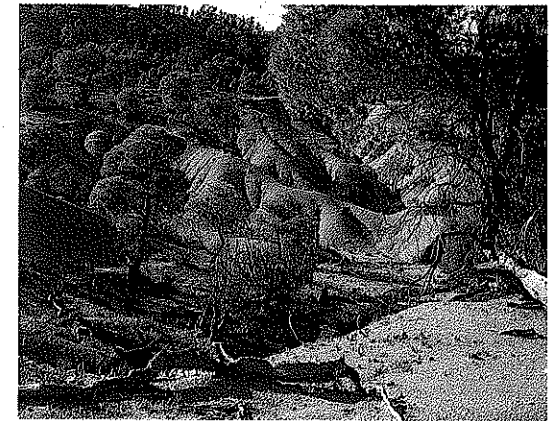
Schaubild 3

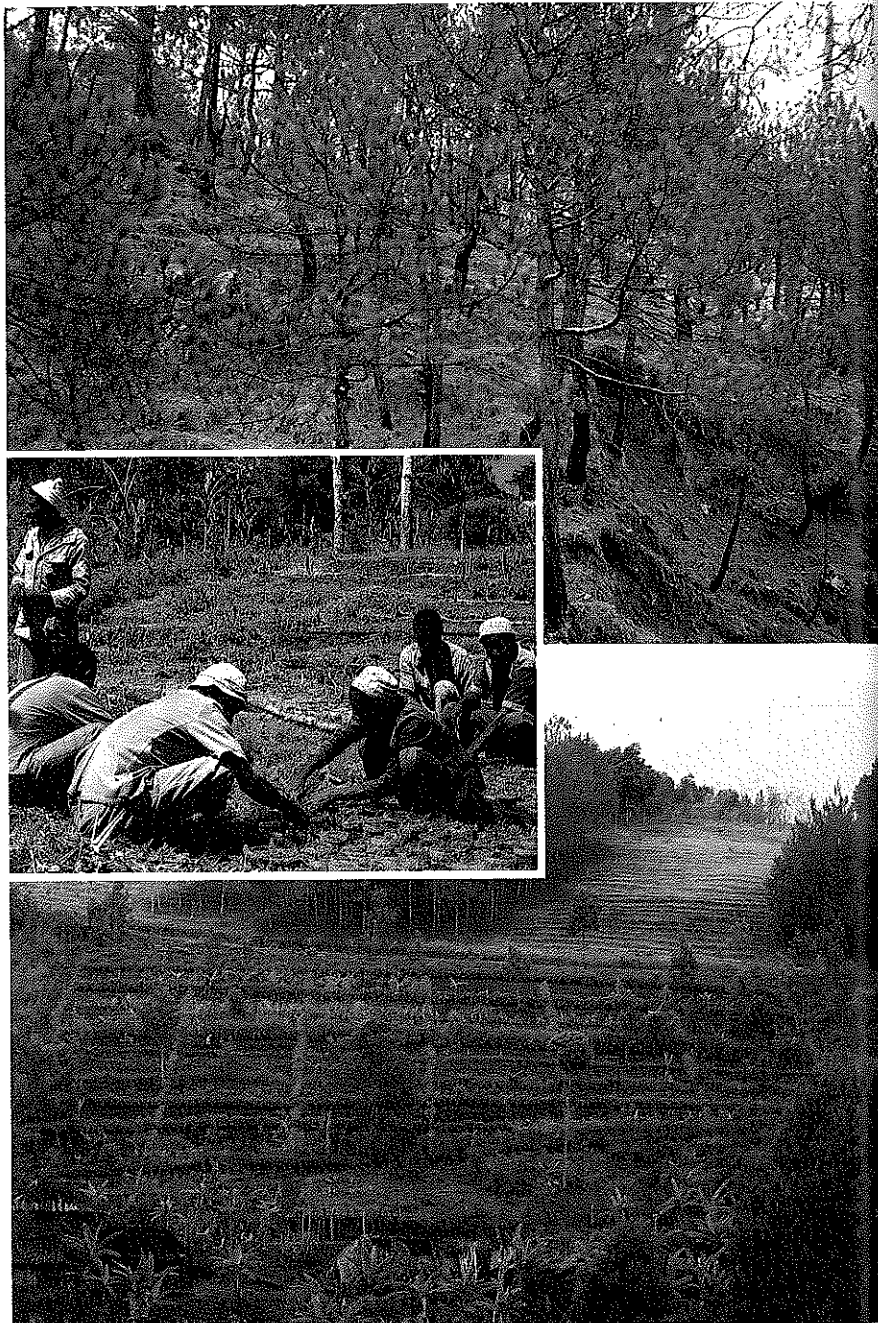
Agrarpolitik, die auf Subventionierung der städtischen Wirtschaftsräume ausgerichtet ist, führt zur Verarmung ländlicher Regionen.

- Die **kulturellen** und **sozialen Rahmenbedingungen** innerhalb des politischen Systems bestimmen die persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten des Einzelnen in der Gemeinschaft, aber auch die Beziehungen der verschiedenen ländlichen Gruppen untereinander. Sie sind einem ständigen Wandel unterworfen. Entwicklung, so hatten wir festgestellt, basiert auf Wachstum und Gerechtigkeit. Beides erfordert ordnungspolitische Regelungen und eine Veränderung der Verhaltensweisen, auch bei solchen traditionellen Formen des Zusammenlebens, die eine Überwindung der Armut behindern. Entwicklungszusammenarbeit achtet die kulturellen Traditionen der Menschen und fördert sie, wo diese Traditionen der Entwicklung dienen; Modernisierungsprozesse bringen aber stets auch einen Abschied von überkommenen Verhaltensweisen mit sich. Das ist ein Prozeß, der sich besonders in ländlichen Regionen nur langsam und oft schmerzhaft vollzieht.
- Die **naturräumlichen Faktoren**, d.h. das vorhandene natürliche Potential und die geologischen Ressourcen, bestimmen in Verbindung mit den wirtschaftlichen und technischen Fähigkeiten der Bevölkerung das Entwicklungspotential einer Region.

Aber nicht nur die Länder der Dritten Welt müssen die Voraussetzungen für die ländliche Regionalentwicklung schaffen, sondern auch die **Geberländer** und deren Organisationen haben ihren Teil dazu beizutragen. Wir müssen mehr Flexibilität beweisen. Denn die verantwortliche Mitgestaltung der Entwicklung der ländlichen Räume durch ihre Bewohner ist ein Lernprozeß, der Zeit, Reaktions- und Anpassungsfähigkeit erfordert. Die Menschen müssen Wissen und Erfahrungen sammeln. Ein Lernprozeß, das wissen wir aus eigener Erfahrung, ist auch mit Fehlschlägen verbunden. Flexibilität heißt für die externen Förderorganisationen deshalb, nicht nur auf Fehler zu reagieren, sondern sie als Elemente eines Lernprozesses auch zu tolerieren. Dabei darf sich niemand entmutigen lassen. Fehler sind unvermeidbarer Teil menschlichen Handelns.

Immer mehr Menschen müssen ernährt und von der Umwelt "ertragen" werden. Auf der Suche nach Viehfutter und Feuerholz bedrohen Mensch und Tier vor allem den Wald und die natürliche Vegetation. Nur noch die wachsende Einsicht der Bewohner und gezielte Aufforstungsmaßnahmen können einer verheerenden Bodenerosion, mit Naturkatastrophen und Klimaveränderung als Folge, Einhalt gebieten.





Strategische Leitlinien:

Anpassung an den Standort

Multisektorales Engagement

Maßnahmenkopplung

Schrittweises Vorgehen

Aktionsfeld Region

Selbsthilfeorientierung

Dezentralisierung

2.1.3 Leitlinien der LRE-Maßnahmenplanung

Die Menschen in den ländlichen Regionen der „Dritten Welt“ haben unterschiedliche Sorgen. Es gibt kein Rezept, das ihre Probleme überall und gleichzeitig löst. Die LRE-Grundsätze für eine selbsttragende und wirtschaftliche Entwicklung gestatten aber die Formulierung einiger „strategischer Leitlinien“:

- **Anpassung an den Standort:** Jedes LRE-Programm wird für die einzigartigen Probleme „seiner“ Region und „seiner“ Bevölkerung maßgeschneidert.
- **Multisektorales Engagement:** Jedes LRE-Programm wird als spezifische Kombination von Maßnahmen geplant, die zur Überwindung von Entwicklungsengpässen führen. Alle Bereiche der regionalen Entwicklung kommen hierfür als Ansatz in Frage.
- **Maßnahmenkopplung:** LRE ist ein Programm und kein Sammelsurium von Maßnahmen. In ihrer Kombination sollen die LRE-Maßnahmen einander verstärken; ihr Gesamteffekt ist also höher als die Summe ihrer Einzelerfolge. Die multisektorale Maßnahmenkopplung kurbelt kleine, tragfähige Wirtschaftskreisläufe an.
- **Schrittweises Vorgehen:** Irren ist menschlich, vor allem, wenn man menschliches Handeln vorhersehen will. Planung partizipationsorientierter Entwicklung ist daher kein Reißbrettverfahren. Noch im Programmvollzug muß die Maßnahmenplanung korrigiert werden können. Das Tempo der Entwicklung wird u.a. bestimmt durch die praktischen und technischen Fähigkeiten der Menschen, und von der Geschwindigkeit, mit der sie Konsens erreichen.

LRE-Planung durchläuft fünf Phasen, die in Schaubild 4 wiedergegeben sind: Identifizierung eines Vorhabens – Prüfung – Durchführungsentscheidung – Orientierung – Durchführung.

Nicht die Projektprüfungsverfahren, sondern erst die Zusammenarbeit in einer Orientierungsphase vermittelt in der Regel wesentliche Einblicke in die Verhaltensmuster der Bevölkerung und ihrer lokalen und regionalen Administration. Auf diesen Erfahrungen und Erkenntnissen baut die Planung für die Durchführungsphasen auf, die entsprechend der Vertiefung der Kenntnisse laufend fortgeschrieben wird.

Schaubild 4: Phasenablauf von LRE-Programmen

Phasen ¹	Arbeitsfelder	Zeitaufwand ca.
1. Projektidentifizierung (Projektfindung)	Überprüfung der Möglichkeiten für die Durchführung von LRE-Programmen; Ausarbeiten der Entscheidungsgrundlage für die Projektprüfung.	1-2 Monate
2. Projektprüfung Studienphase, Schaffung von Planungsgrundlagen	Konzipierung der Orientierungsphase. Planung der Mittel für vertrauensbildende Maßnahmen, Testmaßnahmen, Studienfonds und Langzeitexperteneinsatz sowie Fonds für Ausbildungsmaßnahmen, kleinere Feasibility-Studien für Sofortmaßnahmen.	6 Monate
3. Regierungsverhandlungen	Entscheidung über Durchführung durch die Regierungen.
4. Orientierungsphase (Pilotphase, Vorlaufphase)	Implementierung der vertrauensbildenden Maßnahmen, Testmaßnahmen, Durchführung von Studien, Programmplanung für die Durchführungsphase, Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen.	3 Jahre
5. Durchführungsphase (Investitionsphase) und schrittweise Übergabe	Ausführung von Projekten, Planung neuer Projekte, Planungsanpassung und schrittweise Übergabe abgeschlossener bzw. Nachbetreuung übergebener Programmteile.	bis zu 15 Jahren

¹Die Darstellung des Phasenablaufs bezieht sich auf die Besonderheiten der Ländlichen Regionalentwicklung, dies bedeutet bei einigen Begriffen Abweichungen vom herkömmlichen Sprachgebrauch. Die herkömmlichen Begriffe stehen in den Klammern.

Der Prozeß der laufenden Programmentwicklung, der auf dem immer wiederkehrenden Schritt von der Kenntnisvertiefung zur Planfortschreibung beruht, soll im folgenden Abschnitt (2.2.1) zur „Planung und Durchführung von LRE-Programmen“ beschrieben und dort auch in Schaubild 5 veranschaulicht werden.

- **Aktionsfeld Region:** Der Wirkungskreis eines LRE-Programms ist der Natur-, Lebens- und Wirtschaftsraum der ländlichen Bevölkerung. Er deckt sich häufig mit der staatlichen Verwaltungseinheit Provinz, Distrikt etc. Um mit geringstem Mittelaufwand wirksam zu werden, ist die Organisation der Entwicklung

dem wirtschaftlichen und sozialen Beziehungsnetz anzupassen, das in der Region meist eng verflochten ist.

- **Selbsthilfeorientierung:** Grundlage „Ländlicher Regionalentwicklung“ ist die aktive Mitwirkung der lokalen Bevölkerung. Diese Menschen müssen LRE-Maßnahmen selbst identifizieren, planen und ausführen. Selbsthilfe – „SH“ – stärkt das Gefühl für die Eigenverantwortlichkeit. LRE-Programme regen und leiten zur Selbsthilfe an und unterstützen sie. Erfolgreiche Selbsthilfe stimuliert die Kreativität und fördert Selbstbewußtsein. Sie schafft Freiräume für private Initiativen und bildet die Basis für eine eigenständige Entwicklung der Region. Selbsthilfe ist Entwicklung. SH-Gruppen sind ein wichtiges Instrument, um LRE-Maßnahmen umzusetzen.
- **Dezentralisierung:** Eine aktive Mitwirkung der Bevölkerung an der Entwicklung der Region ist nur dann zu erreichen, wenn schnell bedarfs- und problemgerecht entschieden und agiert wird. Die regionalen Behörden müssen im Rahmen der nationalen Politik über Spielräume für eigenständige Aktionen verfügen, die sich auf die Partizipation der ländlichen Zielgruppen abstützen. Die Dezentralisierung nützt allen Beteiligten: lokale Initiativen und Interessen, aber auch regionale und nationale Politik werden im Entwicklungsprozeß in Einklang gebracht.

2.2 Umsetzung der LRE

2.2.1 Planung und Durchführung von LRE-Programmen

Wir hatten bereits festgestellt, daß die Mitwirkung der ländlichen Bevölkerung am Entwicklungsprozeß eine schrittweise Vorgehensweise in der Planung und Durchführung verlangt. Die Planung erfolgt „bottom up“, aber auch „top down“: „von unten nach oben“ in der Zielgruppen-Partizipation, und „von oben nach unten“ in der Partizipation der Behörden und des LRE-Programm-Managements.

- Im **Planungsprozeß** werden dabei drei Stufen - Rahmenplanung, Programmplanung und Operationsplanung - unterschieden. Die Planungsqualität – d.h. ihre Detaillierung – nimmt von der Rahmenpla-

Planung
und Durch-
führung:

Rahmen-
planung

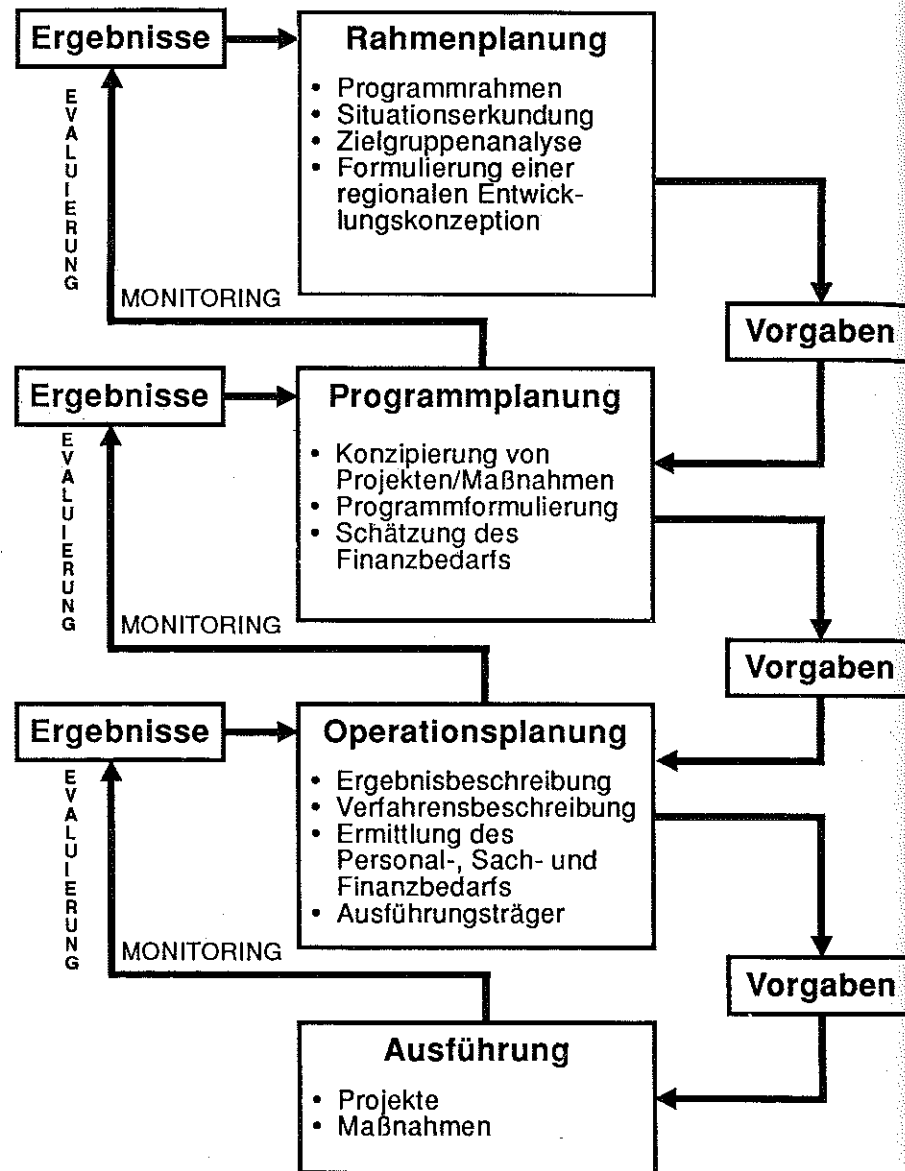
Programm-
planung

Operations-
planung

Monitoring und
Evaluierung

Programm-
Management

Schaubild 5: Programmentwicklung



nung zur Operationsplanung zu. Die Detailgenauigkeit der Planung wird aber auch noch während der Durchführung ständig vertieft.

Entwicklung und ihre Förderung verlaufen dynamisch. Einerseits verändert eine Förderung die jeweilige wirtschaftliche, soziokulturelle und ökologische Situation in einer Entwicklungsregion, wobei man nicht jede Veränderung von Anfang an vorhersehen kann. Und andererseits verbessern Dialog und Reflexion im Rahmen kontinuierlicher Partizipation den Kenntnisstand und das Verständnis aller Beteiligten über die Entwicklungssengpässe der Region. Auf beide Prozesse muß ein LRE-Projekt ständig neu reagieren: Entwicklungsförderung und Entwicklungssituation beeinflussen einander im Entwicklungsprozeß. **So wird die Planung aller Maßnahmen iterativ, und ihre Durchführung sequentiell.**

Die **Kontrolle** der erzielten Ergebnisse und deren Auswirkungen auf die Situation der ländlichen Region wird durch ein Berichts- und Bewertungssystem - auch **Monitoring und Evaluierung** genannt - erfaßt und in den Planungsprozeß reintegriert. Diese laufende Fortschrittskontrolle bietet die Grundlage für situationskonforme Entwicklungsförderung. Die Förderungsmaßnahmen werden mit der Entwicklungssituation immer wieder in Einklang gebracht (siehe Schaubild 5).

- Das **Programm-Management** steuert im Einvernehmen mit allen Beteiligten die Programmplanung und -ausführung. Steuerung umfaßt nicht nur Planung, Organisation, Ablaufkontrolle und Aufsicht über die Mittelverwendung; Steuerung heißt auch, Informationsströme zu lenken und Entscheidungsprozesse in die Wege zu leiten. Die verantwortlich mitarbeitenden Gruppen sowie die verschiedenen Ebenen der Verwaltung müssen in das Managementsystem eingebunden werden. Sie müssen es verstehen und akzeptieren, um aktiv mitwirken und es später selbstverantwortlich weiterführen zu können. Diese Erfahrung bildet verlässliche LRE-Trägerstrukturen heraus.

Endet eine Kooperation, werden LRE-Programme nicht übergeben. Sie laufen einfach weiter, weil ihre Verwurzelung in den regionalen Strukturen die Außenförderung überflüssig macht. Im Idealfall sind sie auch wirtschaftlich voll und ganz tragfähig und können ihre Folgekosten selber tragen.

2.2.2 Ausgewählte Instrumente zur Umsetzung von LRE-Programmen

Mit der Entwicklungskonzeption müssen auch die Instrumente zu ihrer Umsetzung für die regionalspezifischen Verhältnisse maßgeschneidert werden. Die Entwicklungsinstrumente und deren Technologieniveau werden der jeweiligen Situation angepaßt. Denn Entwicklung beruht ja auf einem lebendigen, dynamischen System.

- Auf und zwischen allen Ebenen muß **Koordination** stattfinden. Die Vielfalt der Tätigkeitsbereiche, die den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozeß in ländlichen Gebieten bestimmen, erfordert eine Arbeitsteilung zwischen den Menschen. Daher müssen auch die hierarchischen und fachlichen Untergliederungen der zuständigen Behörden zur Koordination ihrer Tätigkeitsbereiche zusammenfinden. Damit die Menschen nicht gegeneinander, sondern gemeinsam, einander ergänzend und stützend auf das gesetzte Ziel hinarbeiten, ist diese Koordination notwendig. Auch die verschiedenen nicht-staatlichen Gruppen der ländlichen Bevölkerung sowie die auswärtigen Träger der Entwicklungszusammenarbeit müssen aktiv an diesen Abstimmungsprozessen mitwirken. Die Entwicklung solcher Koordinationsbeziehungen ist meist ein schwieriger und langwieriger Prozeß. Hier übernimmt das Management von LRE-Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit häufig eine Katalysatorfunktion.
- **Organisationsentwicklung:** Programmträger ist in der Regel eine bestehende nationale Organisation. Sie wird organisatorisch, administrativ, technisch und fachlich in die Lage versetzt, LRE ohne Außenförderung fortzuführen. Dies sichert die Kontinuität in der regionalen Entwicklungsorganisation. Ihre enge Kooperation mit den Zielgruppen und deren Organisationen stellt dabei die Basis ihrer Arbeit dar.
- Die **Aus- und Fortbildung** befähigt den Menschen, die ihm übertragenen Aufgaben sachgerecht auszuführen. Mehr Wissen und mehr Können sind die Voraussetzungen für bessere Leistungen in Produktions- und Dienstleistungsbereichen und bilden die

Ausgewählte Instrumente

Koordination

Organisationsentwicklung

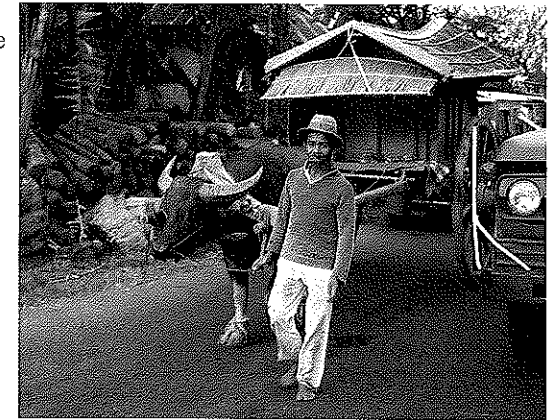
Aus- und Fortbildung

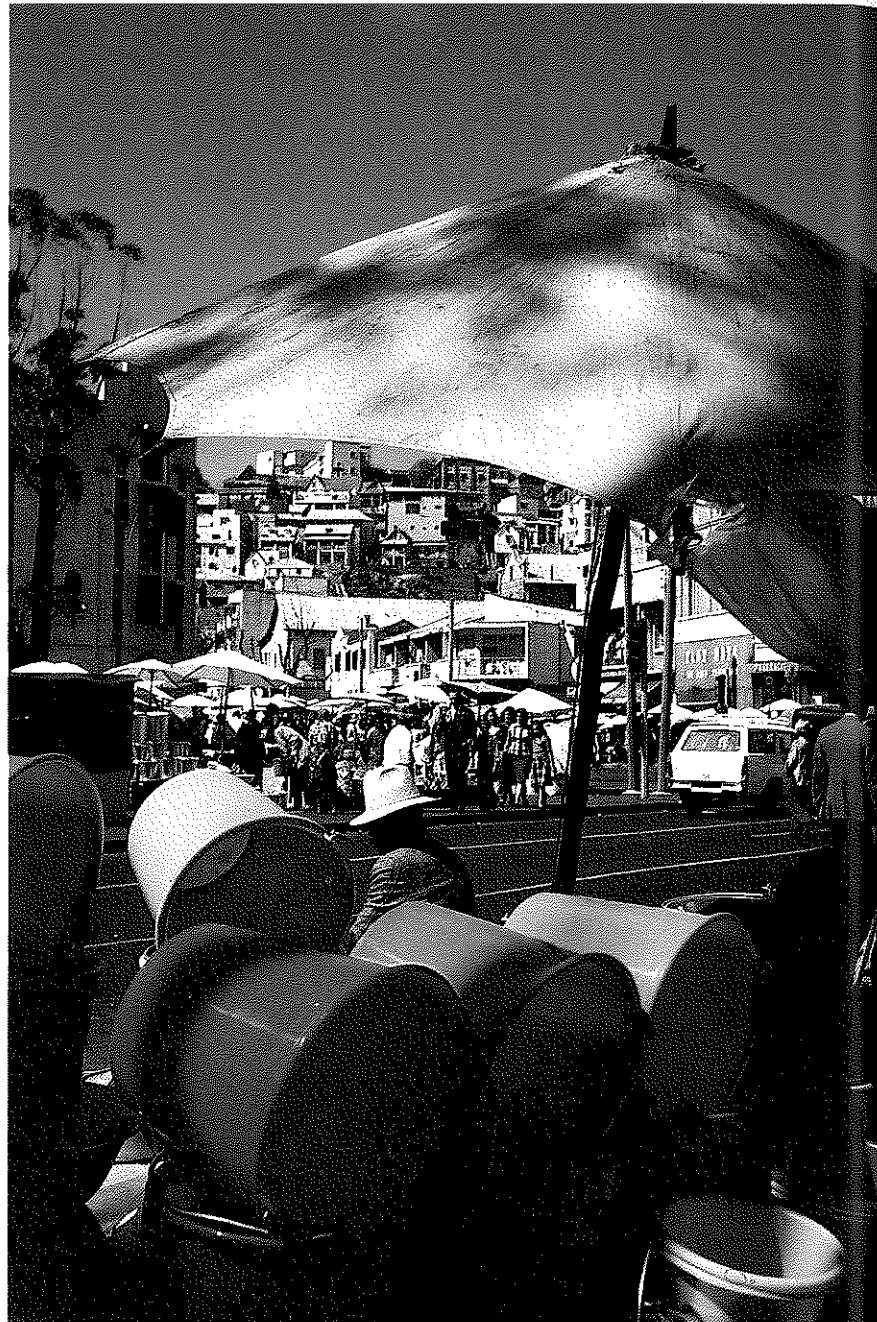
Medieneinsatz

Entwicklungsfonds

Lokales und externes Fachpersonal

Bescheidener Wohlstand kann sich nur einstellen, wenn für die erwirtschafteten Überschüsse Absatzmärkte erschlossen werden. Voraussetzungen hierfür sind u.a.: Marketing-Know-how, zuverlässiger Transport und geeignete Lagermöglichkeiten.





Basis für ein höheres wirtschaftliches und soziales Entwicklungsniveau. Ein hoher wirtschaftlicher Leistungsstand ist wiederum notwendig, um Aus- und Fortbildungseinrichtungen aufbauen und unterhalten zu können. So bedingen sich Ausbildungs- und Entwicklungsstand gegenseitig. Die Aus- und Fortbildung steigert die Leistungsfähigkeit aller Beteiligten. Dies schließt die weibliche Bevölkerung ein. Sie spielt eine wichtige Rolle in der Produktion. Darüber hinaus sind es vorwiegend die Frauen, die mit der Erziehung der Kinder eine entscheidende Investition für die Zukunft erbringen. Die Jugend wird durch schulische Erziehung und berufliche Aus- und Fortbildung als Träger der künftigen ländlichen Entwicklung herangebildet.

- **Medieneinsatz** – Flugblätter, Plakate, Broschüren und Rundfunk etc. – verbessert die Information und unterstützt die Fortbildung der Bevölkerung. Medien erhöhen die Multiplikationseffekte von Beratungsdiensten und steigern damit deren Effizienz. Zum Beispiel erhöht zeitnahe objektive Information über das Marktgeschehen – Marktinformationsdienst – durch marktgerechte Produktions- und Verkaufsentscheidungen in der Regel den Erlös für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Die Wirksamkeit des Medieneinsatzes hängt wesentlich vom Stand der schulischen Erziehung und der fachlichen Ausbildung der Adressaten ab.
- Entwicklung kostet Geld! **Entwicklungsfonds** stellen Mittel als Initialzündung für einen Entwicklungsprozeß bereit. Sie unterstützen finanziell die Eigenanstrengungen der Nutznießer. Aber die Fonds dürfen diese Eigeninitiative nicht ersetzen, denn das würde den Selbsthilfewillen der Menschen nur lähmen. Die Finanzmittel können in der Anfangsphase als Zuschüsse – z.B. für Innovationen – gewährt werden. Zur Förderung selbsttragender wirtschaftlicher Prozesse werden Zuschüsse sobald wie möglich – insbesondere in produktiven Bereichen – auf Kredite umgestellt. Auf die Dauer kann Geld aber nur verliehen werden, wenn es vorhanden, d.h. zuvor gespart worden ist. Sparen ist die Basis eines wirtschaftlich selbsttragenden ländlichen Finanzwesens. Geldgeschäfte sind Vertrauenssache! Ländliche Finanzinstitutionen müssen daher kundennah arbeiten, um ihre Dienstleistungen im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung erbringen zu können.

Die Kunden müssen wiederum lernen, daß sie einen Kredit nur erhalten können, wenn sie ihn pünktlich bedienen und tilgen.

- Die Zusammenarbeit mit der ländlichen Bevölkerung und ihren verschiedenen Gruppierungen einerseits sowie mit der staatlichen Verwaltung, den halbstaatlichen Institutionen und externen Förderorganisationen andererseits stellt hohe Anforderungen an das **lokale und externe Fachpersonal**. Neben sektoralen Fachkenntnissen sind Verständnis für komplexe, vernetzte Zusammenhänge und Sensibilität für soziale Prozesse im ländlichen Raum notwendig. Kommunikations- und Managementfähigkeiten sowie der Wille zum gemeinsamen Lernen und Handeln bilden die Grundlage für die Initiierung von Entwicklungsprozessen, die von allen Beteiligten getragen werden.

2.2.3 Förderungsbereiche in LRE-Programmen

Alle Sektoren, die die wirtschaftliche und soziale Entwicklung einer ländlichen Region fördern, können als Ansatzpunkte für Maßnahmen der LRE in Frage kommen. Doch konzentrieren sich die Förderungsmaßnahmen in der Regel auf solche Sektoren, die im Entwicklungsprozeß eine Schlüsselfunktion haben. Entweder bilden sie die Erwerbsgrundlage eines wesentlichen Teils der Bevölkerung oder sie stellen einen Engpaß für die Entwicklung dar.

- In der Förderung der **Landwirtschaft** – einschließlich der **Forstwirtschaft** – liegt im allgemeinen der Schlüssel für eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch tragfähige Entwicklung ländlicher Regionen.
 - » Sicherung der regionalen und nationalen Ernährungslage,
 - » Einkommenssteigerung und Kapitalbildung der ländlichen Bevölkerung und
 - » Einsparung von Devisen und ggf. Erwirtschaftung von Exportüberschüssen

haben hohe betriebs-, regional- und gesamtwirtschaftliche Bedeutung. In den bäuerlichen und Kleinbäuerlichen Betrieben sind in der Regel Produktionsreserven vorhanden, die durch den Einsatz angepaßter Technologien, Vermarktungs- und Ver-

Förderungsbereiche:

Land- und Forstwirtschaft

Meeres- und Binnenfischerei

Handwerk, Handel und Kleinindustrie

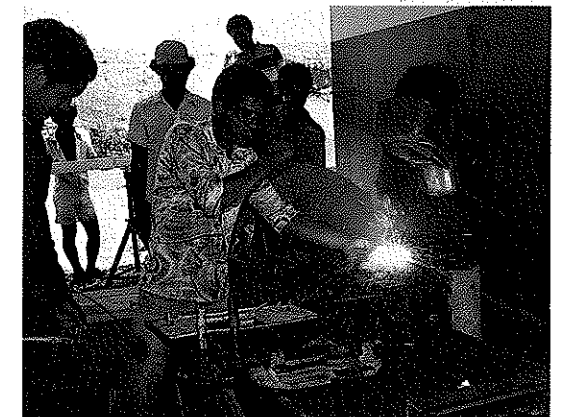
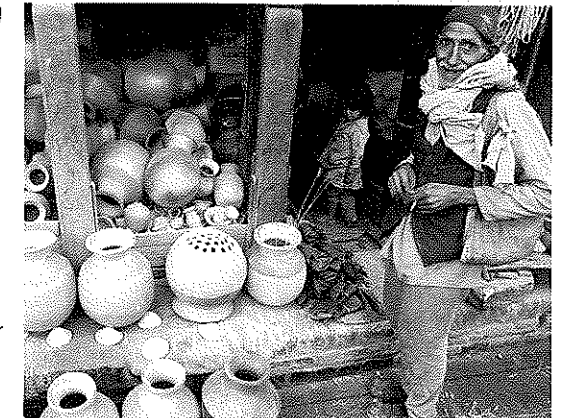
Ernährung und Gesundheit

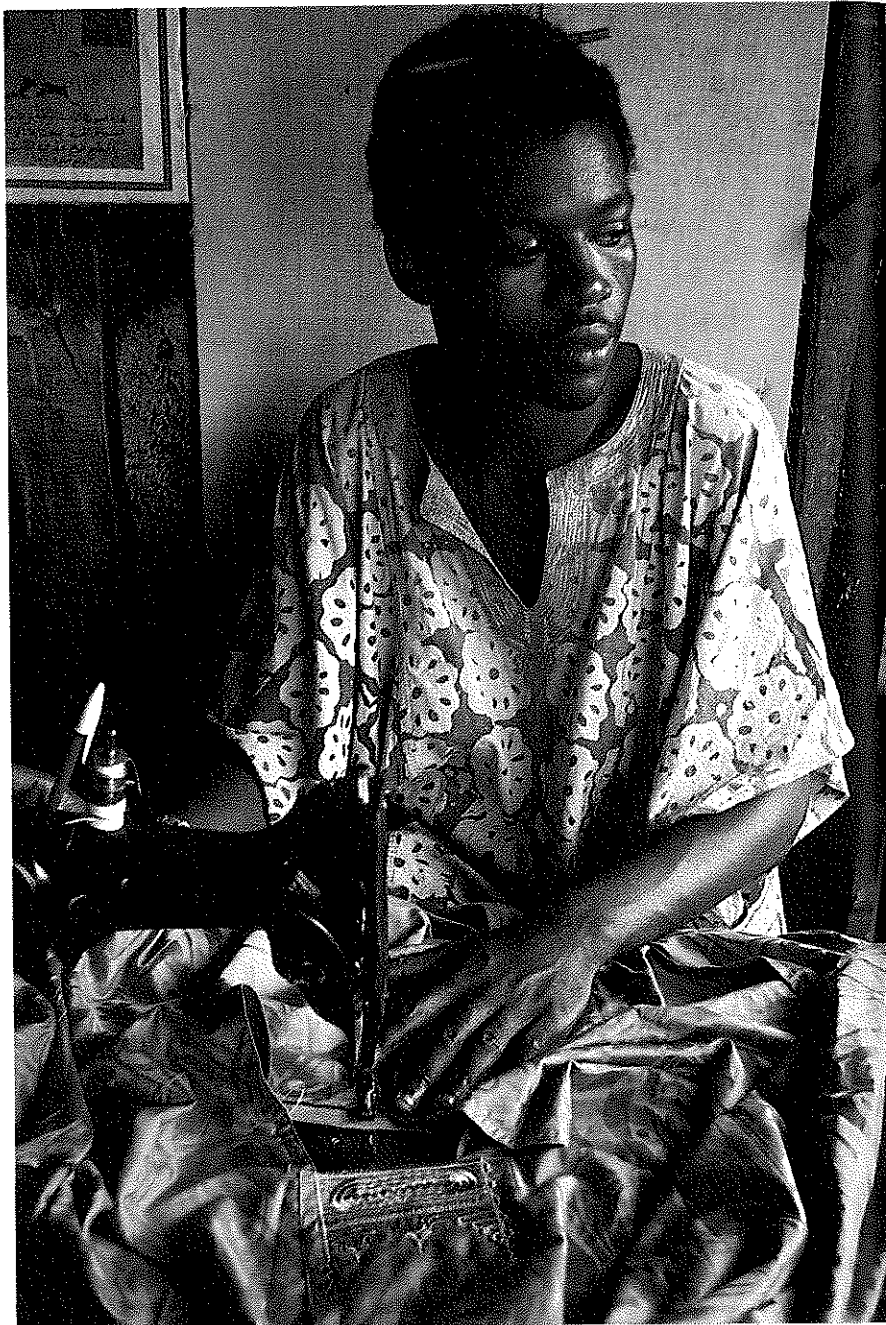
Familienplanung

Materielle und soziale Infrastruktur



Ländliche Regionalentwicklung heißt auch: Stimulierung von traditionellem Handwerk und Kleingewerbe. Diese tragen wesentlich dazu bei, funktionierende Wirtschaftskreisläufe in der Region in Gang zu setzen und vorhandene Arbeitskräfte produktiv einzusetzen. Lokale Produkte und Dienstleistungen machen das Leben auf dem Land attraktiver und leichter.





arbeitungseinrichtungen mobilisiert werden können, vorausgesetzt, die Wirtschafts- und Agrarpolitik der Länder schafft hierfür die Produktionsanreize.

Der kleinbäuerliche Betrieb ist eine Wirtschaftseinheit, in der Pflanzen- und Tierproduktion in der Regel eng mit Eigenverbrauch und Marktorientierung verknüpft sind. Das Arbeitskraftpotential der bäuerlichen Familien und ihr Ausbildungsniveau entscheiden darüber, wie weit die natürlichen Ressourcen, durch Produktionsanreize gefördert, genutzt werden können.

Dabei ist die Forstwirtschaft integraler Bestandteil der Landnutzung:

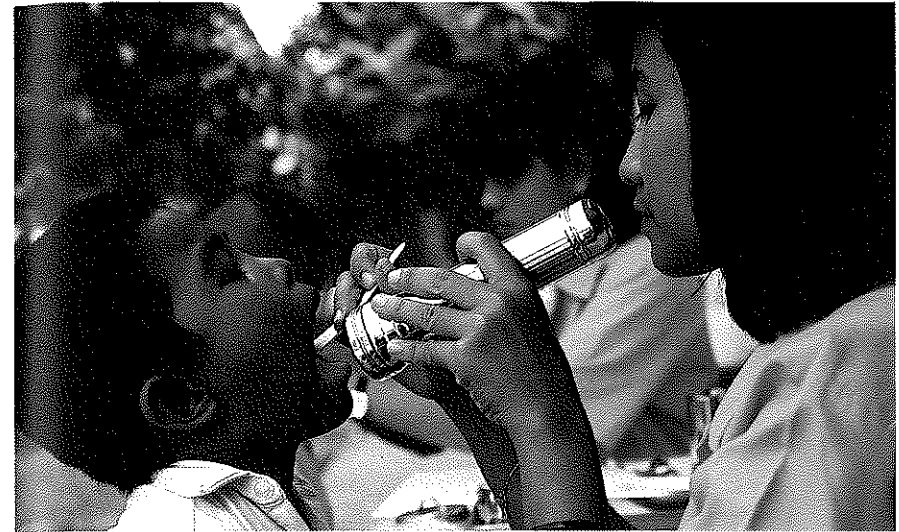
- » durch Bekämpfung der Bodenerosion und die Rehabilitation degradierter Gebiete,
- » durch Energieversorgung der Bevölkerung
- » und durch Holznutzung

stabilisiert die Forstwirtschaft nicht nur regional die ökologischen Ressourcen, sondern trägt direkt oder indirekt zur Einkommenssicherung der ländlichen Bevölkerung bei.

- Durch die Förderung der **Meeres-**, besonders aber der **Binnenfischerei** können wirtschaftliche Entwicklungspotentiale erschlossen werden, die zur Zeit in vielen Regionen häufig nicht oder nur unzureichend genutzt werden. Erfahrungen in Ostasien haben gezeigt, daß Maßnahmen im Fischereisektor die Ernährungs- und Einkommenssituation wesentlich verbessern können.
- **Handwerk, Handel und Kleinindustrie** sind die Erwerbsgrundlagen für ca. 25–30 % der ländlichen Bevölkerung. Hier finden im allgemeinen jene Bevölkerungsteile Beschäftigung, die kein Land besitzen. Dieser außerlandwirtschaftliche Erwerb ist vielfach eng mit der Agrarproduktion verflochten. Die Förderung des ländlichen Gewerbes – Handwerker, Händler, Transporteure und Verarbeitungsbetriebe für landwirtschaftliche Erzeugnisse – unterstützt die Entwicklung kleiner regionaler Wirtschaftskreisläufe. Sie steigern die wirtschaftliche Tragfähigkeit von ländlichen Regionen und vermindern dadurch die Landflucht arbeitssuchender Menschen. Schnelle, umfangreiche, beschäftigungswirksame

Effekte sind jedoch kaum zu erwarten. Die Entwicklung außerlandwirtschaftlicher Erwerbsstrukturen geht im allgemeinen langsam vor sich, da entsprechende Potentiale erst entwickelt werden müssen.

- **Ernährung und Gesundheit** sind unmittelbar mit dem Lebensglück der Menschen verbunden. Sie sind auch die Grundlage für die geistige und körperliche Leistungsfähigkeit der Menschen. Sie stimulieren Eigeninitiative und Leistungswillen. Gesundheit und Ernährung sind damit wichtige Bestimmungsfaktoren für den Beteiligungs- und Selbsthilfewillen der Menschen. Ernährung und Gesundheit werden in LRE-Programmen als technisch und ökonomisch angepaßte basisorientierte Programme durchgeführt.
- Das Bevölkerungswachstum vermindert in vielen Teilen der Welt die Erwerbsmöglichkeiten für den Einzelnen, da die gleichen Ressourcen für immer mehr Menschen ausreichen müssen. Das Bevölkerungswachstum wirkt damit den Bemühungen um die Verbesserung des Ernährungs- und Gesundheitszustandes entgegen. Die ökologische Tragfähigkeit vieler Regionen ist bereits überschritten – z.B. im Sahel und in Bergregionen des Himalaya. Irreversible Schäden durch Zerstörung des Pflanzenwuchses und Erosion etc. sind die Folge. Bevölkerungswachstum macht Investitionen in die Entwicklung ländlicher Regionen häufig zunichte. **Familienplanung** ist deshalb eine zentrale Maßnahme, um den Lebensraum zu erhalten, den der Mensch zur Deckung seiner Grundbedürfnisse braucht. Familienplanungsprogramme werden aber in vielen Ländern durch politische, soziale und psychologische Hemmfaktoren behindert. Die Chancenlosigkeit großer Teile der heranwachsenden Bevölkerung und die Erhaltung der naturgegebenen Produktionspotentiale für künftige Generationen zwingen zur Bevölkerungsplanung. Sie ist eine wirtschaftliche, soziale und humanitäre Verpflichtung.
- Der Auf- oder Ausbau der **materiellen und sozialen Infrastruktur** verbessert die Lebensverhältnisse in ländlichen Gebieten und schafft die Grundvoraussetzung für ihre wirtschaftliche Entwicklung. Der Ausbau des Wegenetzes fördert die Kommunikations- und Marktbeziehungen. Trinkwassererschließung, Schul- und Lagerhausbau oder die Einrich-



Gesundheit und Wissen erhöhen die Produktivität der Menschen. Ländliche Regionalentwicklungsprogramme sehen daher, wo immer

möglich, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen vor. Gesundheitsför- und -vorsorge sind weitere Schwerpunkte.

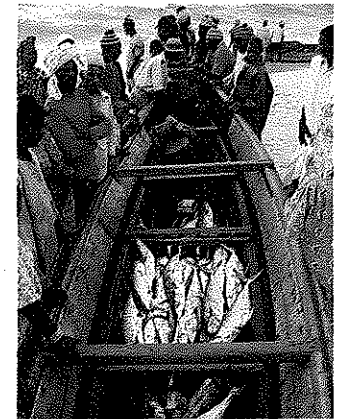




tung eines Gesundheitszentrums verflechten die Bedürfnisse des Einzelnen mit dem Dienstleistungsangebot seines Dorfes. Durch Qualifizierung der Verwaltung auf allen Ebenen, durch die Förderung der Privatinitiative des Einzelnen und von Selbsthilfegruppen werden die Menschen in die Lage versetzt, den Entwicklungsprozeß selbständig voranzutreiben. Die Infrastruktur ist ein wesentliches Bindeglied im vernetzten System der ländlichen Regionalentwicklung.



Die Meeres- und Binnenfischerei sichert für viele Menschen in der Dritten Welt proteinreiche Nahrung und Einkommen. Die Palette der Produktionsmöglichkeiten ist groß: traditioneller und verbesserter Fischfang sowie Fischzucht in Reisfeldern oder Fischteichen. Kritisch ist die Vermarktung von Frischfisch. Neben modernen Kühltechniken gibt es zahlreiche Trocknungs- und Räucher-Methoden. Der Bootsbau gibt Handwerkern zusätzlich Arbeit und Brot.





3 Schlußbemerkungen

Was ist eigentlich das Besondere am LRE-Konzept? Sind nicht auch monosektorale Entwicklungsmaßnahmen darauf ausgerichtet, die Selbsthilfefähigkeit der Menschen in den Entwicklungsländern zu fördern? Verfolgen solche Maßnahmen nicht auch letztendlich den Zweck, Leid und Elend zu überwinden? Werden dabei nicht auch Menschen aus- und fortgebildet?

Was also ist anders bei LRE?

Monosektoral konzipierte Projekte konzentrieren sich auf die Überwindung eines einzigen, (scheinbar) isolierten Entwicklungsengpasses oder Störfaktors in der Produktion. Sie berücksichtigen nicht oder nur unzureichend den Systemzusammenhang.

Demgegenüber setzt die LRE-Strategie beim Menschen und seinen Beziehungen zum ortsspezifischen System an, dessen Teil er ist. Die ortsspezifischen Gegebenheiten – politische, soziokulturelle, wirtschaftliche, ökologische etc. – und die Wechselwirkungen ihrer Beziehungen bestimmen die Handlungsspielräume des Menschen und damit den Entwicklungsstand und den Entwicklungsprozeß wesentlich mit.

Häufig wird aber auch Kritik an der systemorientierten LRE geübt:

- an der Komplexität des Systemansatzes und der damit verbundenen Übersichts- und Kontrollprobleme;
- an der flexiblen Vorgehensweise, die sich an der Leistungsfähigkeit des Menschen im jeweiligen System orientiert;
- an der Dauer der LRE-Programme, die sich nach der Fähigkeit des Menschen richtet, den induzierten Entwicklungsprozeß unter den gegebenen Verhältnissen selbständig fortzuführen,

und schließlich

- an den Kosten und ihrer Zurechenbarkeit zur Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen.

Diese Kritik resultiert aus einer administrativen oder rein betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise, welche die Aufwendungen im Sinne wirtschaftlicher Investitionen in eine zu enge Beziehung zu einem sicht- und meßbaren Ertrag setzt. Monosektorale und technisch orientierte Investitionsvorhaben sind im allge-

meinen finanziell und zeitlich überschaubar und werden nach Fertigstellung an den Partner übergeben.

Es ist aber ein Trugschluß, sie wegen ihrer besseren Kalkulierbarkeit auch für nutzbringender zu halten: denn häufig sind solche Maßnahmen wirtschaftlich, sozial und administrativ unzureichend integriert. Sie erfordern daher spätere Rehabilitierungen oder Reparaturen im Rahmen neuer Projekte, die dann häufig von anderen Entwicklungsorganisationen übernommen oder durchgeführt werden. Bei einem richtig konzipierten LRE-Programm stellen Folgekosten dagegen keine finanzielle Belastung für das Partnerland dar, weil der regionalwirtschaftliche Zuwachs größer ist als staatliche Unterhaltungskosten. Zudem entfallen bei einem monosektoralen Projekt weitgehend die additiven Komplementärwirkungen der multisektoralen LRE-Vernetzung.

Sicher kommt die administrativ-betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise mit technisch orientierten Einzelprojekten besser zurecht als mit der LRE. Es sei auch zugegeben: das komplexe Systemdenken ist eine Schwäche der LRE-Strategie. Es ist aber zugleich ihre Stärke: denn nur das Systemdenken wird den Entwicklungsproblemen gerecht. Es muß den Menschen in den Mittelpunkt stellen. Der Primat des Menschen in der Entwicklung - als Mittel und Ziel - führt zu einer neuen entwicklungspolitischen Betrachtungs- und Vorgehensweise. Die Wirkungen eines komplexen Entwicklungsprozesses lassen sich nicht allein durch betriebs- oder gesamtwirtschaftliche Rechnungen erfassen. Die bekannten ökonomischen Indikatoren greifen nicht bei qualitativen Entwicklungsfaktoren, wie Wissen, Können oder soziokulturellen Veränderungen.

Und „Hilfe zur Selbsthilfe“ erfordert in erster Linie Investitionen in den Menschen. Als „Hilfe zur Selbsthilfe“ stellt LRE eine qualitative Verbesserung der menschlichen Leistungsfähigkeit dar. Dabei dient die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellte Technik nur der Umsetzung der von den Menschen erworbenen Fähigkeiten. Nicht der berechenbare Produktionsanstieg kennzeichnet schließlich den Erfolg von Entwicklungsmaßnahmen, sondern deren langfristige Tragfähigkeit im ortsspezifischen System. **Und nicht das technisch Machbare, sondern das Menschenmögliche ist die konzeptionelle Basis.**

LRE ist ein komplexes und dynamisches System, das volle Hingabe und ständige geistige Auseinandersetzung von allen Beteiligten verlangt. Wenn man es mit Menschen zu tun hat, trifft man aber nicht nur auf ihre positiven Seiten, sondern auch auf Eigennutz und Borniertheit und auf ihre natürlichen Ängste, mit Innovationen in Neuland zu treten.

Also bleibt Ländliche Regionalentwicklung – auch wenn die vorstehende Kurzfassung optimistisch klingt – stets ein schwieriger und langwieriger, von Rückschlägen bedrohter Prozeß. Aber damit werden Lernprozesse induziert, die helfen, die Grundlage unseres Lebens auf dieser Erde hoffentlich auch für künftige Generationen zu sichern.

Das Schaubild 6 faßt das Konzept „Ländliche Regionalentwicklung“ noch einmal zusammen.

P
R
O
Z
E
S
S

L
E
R
E

O
R
I
E
N
T
I
E
R
U
N
G
S
R
A
H
M
E
N

L
E
R
E



Schaubild 6