

Universität Hohenheim
Institut für Agrar- und Sozialökonomie
in den Tropen und Subtropen
Prof. Dr. F. Heidhues

Diplomarbeit

Möglichkeiten des Resettlement-Programms zur Sicherung einer dauerhaften Existenz kleinbäuerlicher Betriebe in Zimbabwe

vorgelegt von

Jörg Haigis
Ziegelei 6
7314 Wernau/N

Diese Arbeit wurde gefördert aus Mitteln der
Vater und Sohn Eiselen-Stiftung, Ulm

Hohenheim, März 1993

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Das zimbabwische Umsiedlungsprogramm stellt eine Landreform dar, innerhalb der eine Landumverteilung in einem komplexen Planungs- und Durchführungsverfahren vorgenommen wird anstatt das Land einfach an afrikanische kleinbäuerliche Familien zuzuteilen. Dabei besteht die Besonderheit, daß von dieser Bodenbesitzreform ein hoch effizient wirtschaftender Großbetriebssektor betroffen ist. Noch immer erzeugen die Großbetriebe den größten Teil der vermarkteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse und garantieren durch ihre hohe Produktivität und Ertragsstabilität eine weitgehend konstante Bedienung der Märkte mit Agrarprodukten. Sie tragen damit wesentlich zur Nahrungssicherheit und zu Deviseneinnahmen aus den Agrarexporten Zimbabwes bei.

Die Verringerung dieser wirtschaftlichen Abhängigkeit vom kommerziellen Großbetriebssektor, eines der langfristigen Ziele des Umsiedlungsprogramms, können die Siedlerbetriebe aufgrund einer geringen Produktivität und Wirtschaftlichkeit ihrer landwirtschaftlichen Produktionsverfahren sowie eines anderen Vermarktungsverhaltens bisher nicht erreichen. Auf einzelbetrieblicher Ebene bestehen jedoch hinsichtlich der Betriebsergebnisse deutliche Unterschiede zwischen den Siedlerbetrieben, wie auch die vorliegende Untersuchung in 77 ausgewählten Siedlerhaushalten zeigt. Trotz der schwachen Leistungen der Siedlerbetriebe muß aus sektoraler Sicht eingeräumt werden, daß die bisherigen Umsiedlungsmaßnahmen offensichtlich zu keinen gesamtwirtschaftlichen Verlusten geführt haben. Ursächlich hängt dies mit dem Durchführungsverfahren zusammen, das bisher nur Land zur Umverteilung heranzog, welches die Regierung auf einer freiwilligen Basis aus dem kommerziellen Sektor erwarb. Zwangsweise Enteignungen kamen nicht vor. Daher kann davon ausgegangen werden, daß es sich bei dem so erworbenen Land um ohnehin nicht genutztes oder unterausgenutztes Land handelte. Meist hatten die früheren Besitzer den Betrieb während des Befreiungskrieges vor der Unabhängigkeit verlassen und wollten auch nicht mehr zurückkehren. Aus diesem Grund hat die Zuteilung dieser brach liegenden Landressource im Rahmen des Umsiedlungsprogramms an kleinbäuerliche Familien zwar noch nicht den von der Regierung erwarteten und für den wirtschaftlichen Erfolg der Landreform unabdingbaren gesamtwirtschaftlichen Nutzen erzielen können, das Land aber einer produktiveren Nutzung zugeführt.

Nur einen geringen Beitrag konnte das Umsiedlungsprogramm bisher zur Verringerung des Bevölkerungsdrucks in den 'Communal Areas' leisten. Bei einer Wachstumsrate der Bevölkerung von annähernd 3,0% sind die Umsiedlungsmaßnahmen bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt bedingt durch den komplexen Planungsprozeß und verschiedener Beschränkungen zu langsam und nicht umfassend genug durchgeführt worden. Es erscheint mehr als zweifelhaft, daß auch die Fortführung des Programms die Situation wesentlich verbessern kann. Vielmehr muß die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die Probleme der 'Communal Areas' nur dort und nicht durch eine Landreform gelöst werden können.

Verschiedene rechtliche Beschränkungen und finanzielle Engpässe sowie Reibungsverluste durch eine komplizierte Organisationsstruktur mit nicht klar abgegrenzten Verantwortlichkeiten sind hauptsächlich dafür verantwortlich, daß die ursprünglichen Planungsgrundlagen bis

1991 nur zu einem Drittel umgesetzt werden konnten. So sind von den geplanten 162.000 Siedlerfamilien bis 1991 nur etwas mehr als 53.000 tatsächlich angesiedelt worden. Damit ist der Beitrag des Umsiedlungsprogramms zu einer gerechteren Landverteilung geringer als geplant. Mit 2,71 Mio. ha, die die Regierung bis 1989 aus dem kommerziellen Großbetriebssektor erworben hatte, sind etwa 16% der Agrarfläche dieses Sektors seit 1980 an afrikanische kleinbäuerliche Familien umverteilt worden. Die duale Struktur des Agrarsektors besteht weiterhin und hat sich nur wenig verändert gegenüber der Agrarstruktur zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit. Angesichts zunehmender wirtschaftlicher Probleme Zimbabwes gefährdet die nach wie vor unausgeglichene Landverteilung vor allem die soziale und politische Stabilität des Landes.

Aus diesem Grund werden in Zimbabwe am Sinn von weiteren Umsiedlungsmaßnahmen prinzipiell keine Zweifel geäußert. Auch der Bauernverband der kommerziellen Großbetriebe sieht die Notwendigkeit, durch Landumverteilung eine ausgeglichene Agrarstruktur anzustreben. Zudem weist die neueste Studie der Weltbank über den zimbabwischen Agrarsektor 3 Mio. ha in den Naturregionen I bis III des kommerziellen Agrarsektors als ungenutzt oder unterausgenutzt aus, die ohne eine Beeinträchtigung der Wirtschaftskraft der Großbetriebe zur Umsiedlung herangezogen werden können. Die Regierung beabsichtigt darüber hinaus weitere 2 Mio. ha Land in den Naturregionen IV und V aus dem kommerziellen Sektor für das Umsiedlungsprogramm zu erwerben, um dann auf die insgesamt 5 Mio. ha die verbleibenden 110.000 Siedlerfamilien anzusiedeln. Gleichzeitig soll mit der neuen Landpolitik eine stärkere Berücksichtigung der ökonomischen Ziele des Umsiedlungsprogramms erfolgen, um die Produktivität der kleinbäuerlichen Siedlerbetriebe zu verbessern.

Neben gesamtwirtschaftlichen Zielen beabsichtigte die Regierung, mit dem Umsiedlungsprogramm vor allem eine Verbesserung der sozio-ökonomischen Situation für die afrikanische ländliche Bevölkerung zu erreichen. Wie die Untersuchung in 77 ausgewählten Siedlerhaushalten aus drei Umsiedlungsgebieten mit individueller Ansiedlung zeigt, bedeutet die Umsiedlung für nahezu alle befragten Familien eine qualitative Verbesserung ihrer Situation. Die Zuteilung von 5 ha Ackerfläche ermöglicht ihnen weitgehend die Sicherstellung ihrer Nahrungsversorgung aus eigener Produktion auch in den semiariden Gebieten Zimbabwes, in denen die agrarökologischen Bedingungen nur eine extensive Landwirtschaft zuläßt. Damit erreicht das Umsiedlungsprogramm auf einzelbetrieblicher Ebene ein wichtiges Ziel, berücksichtigt man die Tatsache, daß die meisten kleinbäuerlichen Haushalte in den 'Communal Areas' ihre Selbstversorgung nur durch Rücküberweisungen oder außerbetrieblicher Beschäftigung sicherstellen können, nicht aber durch die eigene landwirtschaftliche Produktion.

Daher verwundert es nicht, wenn sich nahezu alle befragten Landinhaber zufrieden über ihre gegenwärtige Situation äußern. Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede in der Marktorientierung und der Erwirtschaftung eines zusätzlichen Einkommens aus der pflanzlichen Produktion zwischen den untersuchten Siedlerbetrieben. In Bezug auf die Marktorientierung reicht die Bandbreite der Siedlerbetriebe von ausschließlich oder überwiegend subsistenzorientierten bis hin zu stark kommerziell ausgerichteten Betriebssystemen. Wie die vergleichende Analyse dieser verschiedenen Betriebssysteme zeigt, ist dies in erster Linie auf die unterschiedliche Struktur, Produktivität und Wirtschaftlichkeit der pflanzlichen Produktionsverfahren zurückzuführen, die wiederum maßgeblich von den agrarökologischen Bedingungen der jeweiligen Naturregion beeinflusst wird. Vor allem durch den Anbau von Baumwolle und Burley Tabak können halbkommerziell und kommerziell ausgerichtete Betriebe in Naturre-

gion II ein relativ hohes Einkommen zusätzlich zur Sicherstellung der Selbstversorgung erwirtschaften. Beide Kulturen sind durch eine hohe Wirtschaftlichkeit gekennzeichnet, die einerseits auf deutlich höhere Erzeugerpreise im Vergleich zu den Nahrungskulturen als auch auf vergleichsweise gute Erträge zurückzuführen sind. Dies steht im engen Zusammenhang mit einer intensiveren Produktionsweise, gekennzeichnet durch einen höheren Düngemiteleinsatz, und den günstigeren agrarökologischen Bedingungen in Naturregion II verglichen mit Naturregion IV.

Dagegen führen niedrige Produktivität und Wirtschaftlichkeit der vor allem von Nahrungskulturen bestimmten, pflanzlichen Produktionsverfahren unter den semiariden Bedingungen in Naturregion IV sowie die Struktur und Größe der Siedlerfamilien, die ein hohes Verhältnis von Verbrauch zu Produktion vermuten läßt, zu einer stärkeren Subsistenzorientierung der dort wirtschaftenden Siedlerbetriebe. Die Einkommen dieser Haushalte liegen deutlich unter den geplanten Mindesteinkommen für Umsiedlungsbetriebe.

Bedingt durch die Familiensituation bewirtschaften die untersuchten Siedlerbetriebe ihre Ackerfläche meist intensiver als ursprünglich geplant. Dadurch besteht zwar keine wesentliche Unterausnutzung des Landes, doch kann der Verlust der Bodenfruchtbarkeit durch Übernutzung und Flächenerosion die Dauerhaftigkeit der Ackerbewirtschaftung und damit die Existenz dieser Betriebe gefährden. Die Errichtung von Kontourdämmen als Schutzmaßnahme gegen Graben- und Rillenerosion hat sich weitgehend durchgesetzt und ist ein erster wichtiger Schritt in Richtung auf eine ökologische Stabilität. Jedoch bedarf es zusätzlich einer Bodenbewirtschaftungsreform, insbesondere einer Änderung der Bodenbearbeitung, um die Ackerflächen wirksam vor Erosion zu schützen.

Für die weitere Durchführung des Umsiedlungsprogramms lassen sich aus den Ergebnissen der einzelbetrieblichen Untersuchung folgende Schlußfolgerungen ziehen: Das Umsiedlungsprogramm ermöglicht den umgesiedelten Familien eine für die Selbstversorgung ausreichende Existenzgrundlage. Ein deutlich darüber hinausgehendes Einkommen können im wesentlichen nur Siedlerhaushalte in Naturregion II erzielen. Dabei kommt neben den speziellen Verkaufskulturen Baumwolle und Burley Tabak auch Mais eine wichtige Bedeutung für die Vermarktung zu. Die zukünftige Umsiedlungspolitik sollte daher auf die Schaffung von kommerziellen Betrieben in den Umsiedlungsgebieten gerichtet sein, die aufgrund ihrer höheren Produktivität stärker für den Markt produzieren und deren landwirtschaftliches Einkommen am ehesten eine dauerhafte Existenz sicherstellen kann. Aus der Tatsache, daß diese Betriebe ausschließlich in Naturregion II liegen, muß sich aus diesem Grund Umsiedlung zukünftig verstärkt auf diese Region konzentrieren. Darüber hinaus sollten Bauern bei der Siedlerauswahl bevorzugt werden, die über ausreichende landwirtschaftliche Kenntnisse und über eine geeignete Geräteausstattung, beispielsweise zum Anbau von Verkaufskulturen, verfügen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann die Einkommenssituation der Siedlerhaushalte in Subsistenzbetrieben, besonders in Naturregion IV, nicht als befriedigend angesehen werden. Aus ökonomischer Sicht ist eine dauerhafte Existenz ohne eine deutliche Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten kaum vorstellbar. Für diese Betriebe sollte das Verbot einer außerbetrieblichen Beschäftigung neu überdacht werden. Außerdem ist es notwendig, für die wachsende Zahl von Jugendlichen in den Siedlerfamilien Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Deren Rücküberweisungen können einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung ländlicher Haushalte leisten. Die agrarökologischen Bedingungen in Naturregion IV setzen Produktivitätssteigerungen insbesondere der pflanzlichen Produktionsverfahren

ren und damit Einkommensverbesserungen aus der landwirtschaftlichen Produktion enge Grenzen. Möglichkeiten zur Steigerung der Erträge bestehen durch die Einführung an die semiariden Bedingungen angepaßter Kulturen, hier könnte vor allem Sonnenblumen eine wichtige Funktion als Verkaufskultur übernehmen, sowie durch eine Änderung der Bodenbearbeitung.

Nicht zuletzt aus Gründen der ökologischen Dauerhaftigkeit muß das Umsiedlungsprogramm stärker auf eine Reform der Bodenbewirtschaftung hinwirken. Beispielsweise kann der in Zimbabwe entwickelte Dammkulturanbau das Bodenwasser konservieren und Flächenerosion auf ein Niveau vermindern, das unterhalb der als dauerhaft angesehenen Abtragsmenge liegt. Mit dieser Maßnahme ist sowohl eine Steigerung als auch langfristige Stabilisierung der Erträge möglich. Auch die Intensivierung der Unkrautbekämpfung durch den Einsatz von Herbiziden kann zu Ertragssteigerungen beitragen und gleichzeitig den Arbeitszeitbedarf in der arbeitsintensivsten Zeitspanne, der Bestandespflege, deutlich vermindern. Damit ist zugleich auch eine Entlastung für Frauen und Kinder möglich, die einen erheblichen Teil der Feldarbeit leisten.

Alternativ dazu muß die Viehwirtschaft sowohl aus Gründen der Einkommensverbesserung, als auch zur Vermeidung von Überweidungsproblemen stärker kommerzialisiert werden. Daher sollte bei den Bauern ein Bewußtseinswandel in Bezug auf den Rinderbesitz angestrebt werden. Nicht die Viehzahl darf das entscheidende Kriterium für den Viehbesitz sein, sondern die individuelle Leistung eines Tieres. Dabei weisen geringere Viehdichten nur eine geringfügig niedrigere Wirtschaftlichkeit auf als hohe. Erstere haben aber den Vorteil, daß sie die Weideflächen weniger stark beanspruchen und damit eher eine ökologische Dauerhaftigkeit bei gleichzeitiger Rentabilität gewährleisten. Zugleich bedarf es aber auch einer Verbesserung der Infrastrukturbedingungen für Viehverkäufe. Dies sollte bei der Erschließung zukünftiger Umsiedlungsgebiete stärker beachtet werden.

Gleichzeitig gilt es die Abhängigkeit der Betriebe von tierischer Zugkraft zu vermindern. Die Einführung eines überbetrieblich organisierten Maschinenrings gewährleistet, daß auch in Dürreperioden die Betriebe über ausreichend Zugkraft verfügen. Auf diese Weise kann die produktive Nutzung der Ackerfläche dauerhaft sichergestellt werden, ohne die Wirtschaftlichkeit der Produktionsverfahren verglichen mit dem Einsatz eigener, tierischer Zugkraft zu verschlechtern.

Die hohe Beratungsintensität und das 'Master Farmer' Programm sind geeignete Instrumente für die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion in Umsiedlungsbetrieben. Dies ist ein unbedingter Vorteil des intensiven Ansiedlungsverfahrens, der für die Reform der Bodenbewirtschaftung und die stärkere Kommerzialisierung der Viehwirtschaft genutzt werden sollte. Daher sollte sich die weitere Umsiedlungsgeschwindigkeit in erster Linie an den Möglichkeiten zur Bereitstellung dieser Dienstleistungen orientieren. Zukünftige Landinhaber sollten so weit möglich schon vor einer Ansiedlung den 'Master Farmer' Kurs durchlaufen, da er sich insgesamt positiv auf die Betriebsleiterfähigkeiten und Betriebsergebnisse auswirkt.

Angesichts des hohen Durchschnittsalters der Landinhaber und dem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen in den Siedlerfamilien ist es dringend notwendig, das Problem der Hofnachfolge zu lösen und die generationsübergreifende, dauerhafte Existenz kleinbäuerlicher Betriebe durch eine verbindliche Klärung der Grundbesitzverhältnisse in Umsiedlungsgebieten rechtlich sicherzustellen.