Claudia Warning

Staatliche Entwicklungszusammenarbeit zur beteiligungsorientierten Armutsbekämpfung - wie kann sie aufgebaut werden?

Das Beispiel des Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten in Maharashtra/Indien

Entwicklung hat ein Gesicht bekommen **Band 8**

Fallstudie in Auswertung eines Exposure- und Dialogprogramms der Deutschen Kommission Justitia et Pax mit dem Social Centre in Indien im Jahre 1994 zum Thema:
Umwelt - Motor der Entwicklung

Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden der Deutschen Kommission Justitia et Pax ARB **81**

Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden
Herausgeber: Deutsche Kommission Justitia et Pax
Redaktion: Harry Neyer

Staatliche Entwicklungszusammenarbeit zur beteiligungsorientierten Armutsbekämpfung - wie kann sie aufgebaut werden?

Das Beispiel des Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten in Maharashtra/Indien

Entwicklung hat ein Gesicht bekommen **Band 8**

Fallstudie in Auswertung eines Exposure- und Dialogprogramms der Deutschen Kommission Justitia et Pax mit dem Social Centre in Indien zum Thema: Umwelt - Motor der Entwicklung von Claudia Warning

Die wichtigsten Grundlagen für diese Darstellung lieferten die von Pater Hermann Bacher SJ und Crispino Lobo SJ verfaßten Referate und Papiere und die im Rahmen eines Exposure- und Dialogprogramms der Deutschen Kommission Justitia et Pax und des Social Centres von den Teilnehmern erarbeiteten Beiträge, wie in der Literaturliste ausgeführt. Wichtige Quellen waren außerdem Gespräche mit dem vormaligen Leiter des Indienreferates im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dr. Franz Josef Micha, und dem Leiter der West- und Südasienabteilung in der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Karl Heidt.

Claudia Warning, Dr. rer. nat., (geb. 1962) ist Referentin bei der Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs/Deutsche Kommission Justitia et Pax. Promotion über beteiligungsorientierten Einfachwohnungsbau und Slumsanierung in Bombay/Indien.

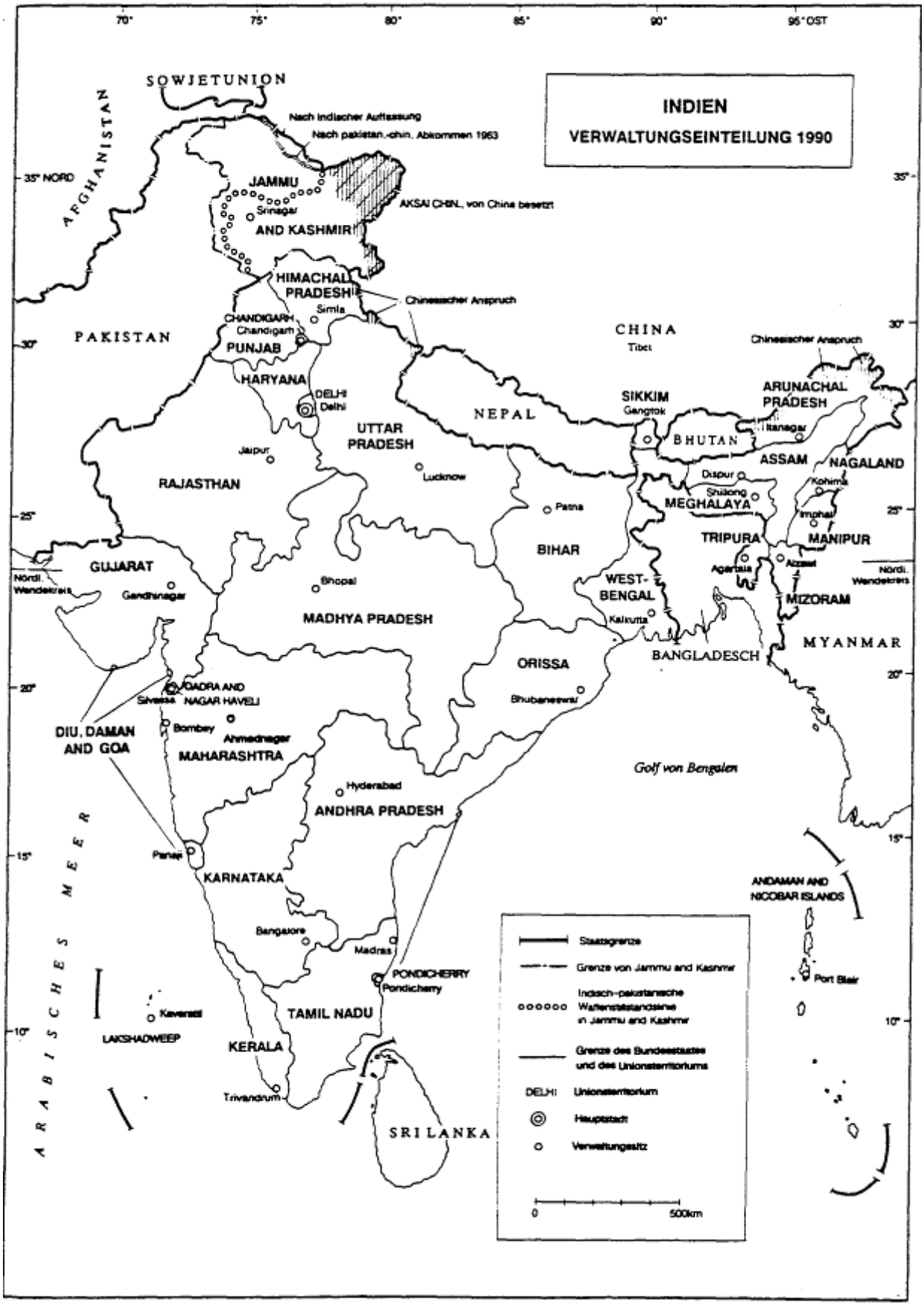
Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden
Arbeitspapier 81

ISBN 3-928214-94-2
1997

Fotos: Claudia Warning

Auslieferung: Deutsche Kommission Justitia et Pax
Adenauerallee 134
D-53113 Bonn
Telefon: +49 (0)228 - 103 217
Telefax: +49 (0)228 - 103 318

Karte 1: Maharashtra in Indien



Quelle: Statistisches Bundesamt: Länderbericht Indien 1991, S. 11

Inhaltsverzeichnis

Seite

Abkürzungsverzeichnis 6
Der Kontext in Deutschland 7
Exposure und Runder Tisch in Indien 9

I. Die Projektebene in Indien

1. Das Problem in Indien 12
2. Die Ziele des Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten 14
3. Die technischen Aktivitäten 15
4. Der Aufbau sozialer und institutioneller Strukturen - die Akteure 18
   - 4.1 Die Dorfbevölkerung 18
   - 4.2 Die vermittelnde Nichtregierungsorganisation 22
   - 4.3 Die staatliche indische Seite 25
   - 4.4 Die Geberregierung 30

II. Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit

1. Konzeptionelle Elemente 31
   - 1.1 Beteiligungsorientierte Armutsbekämpfung ist Demokratiepolitik 31
   - 1.2 Bilaterale Zusammenarbeit setzt beteiligungsorientierte Entwicklung im Süden voraus 31
2. Die Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen 32
   - 2.1 In Indien 32
   - 2.2 In Deutschland 33
   - 2.3 In der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Indien und Deutschland 34
3. Die Entwicklung des Finanzierungsinstrumentariums 37
4. Die Entwicklung des Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten 38
   - 4.1 Von der Bewässerungslandwirtschaft zum Regenfeldbau 38
   - 4.2 Geschäftspolitik der Kreditanstalt für Wiederaufbau 39
   - 4.3 Vermittlerrolle des Social Centre und Rolle Pater Bachers 39
   - 4.4 Geschäftspolitik der NABARD 40
   - 4.5 Die technische Zusammenarbeit und die Gründung von WOTR 40
   - 4.6 Kalender der Ereignisse 41
5. Exposure- und Dialogprozesse qualifizieren Akteure und leisten Beiträge zum Politikdialog 43
   - 5.1 Die Idee: Strukturen werden durch Menschen geschaffen 43
   - 5.2 Für das Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten lernen 44
   - 5.3 Aus dem Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten lernen 45

III. Wirkungen und Lernerfahrungen

1. Die Wirkungen des Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten 48
1.1 Natürliche Ressourcen werden regeneriert und landwirtschaftliche Produktion wird gesteigert 48
1.2 Die Organisationen der Betroffenen ermöglichen Nachhaltigkeit 49
1.3 Lebensbedingungen verbessern sich und Sozialstrukturen verändern sich 49
1.4 Die „Hebelwirkung“: Selbstverwaltete Institutionen beeinflussen die Politik der Regierung 49
1.5 Die „Hebelwirkung“: Beteiligungsorientierte Armutsbekämpfung erhöht die Wirksamkeit der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit 50
2. Lernerfahrungen 51

Anhang

1. Teilnehmerliste zum Exposure- und Dialogprogramm und zum Runden Tisch in Indien 1994 57
2. Teilnehmerliste der Folgeveranstaltung zum Indien-Exposure und des Runden Tisches in Wiesbaden 1996 59
3. Einführung in das Exposure- und Dialogprogramm in Indien im Februar 1994 von Karl Osner 61
4. Einführung zum Thema „Partizipative Entwicklungszusammenarbeit zwischen Regierungen“ beim Runden Tisch im Februar 1994 in Ahmednagar/Indien von Karl Osner 70
5. Stephan Kinnemann: Exposure and Dialogue Programme. Some results concerning development cooperation, Ahmednagar, February 26, 1994 75
6. Einführende Bemerkungen zum Runden Tisch in Wiesbaden 1996 zu Auswertungen des Exposure- und Dialogprogramms in Indien von Karl Osner 82
7. Literaturverzeichnis 86

Abkürzungsverzeichnis

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CWSDP	Comprehensive Watershed Development Programme
DSE	Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GoI	Government of India
GoM	Government of Maharashtra
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
IGSSS	Indo-German Social Service Society
IGWSDP	Indo-German Watershed Development Programme
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NABARD	National Bank for Agriculture and Rural Development (staatliche Entwicklungsbank für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in Indien)
NRO	Nichtregierungsorganisation
ORAP	Organisation of Rural Associations for Progress
SC	Social Centre
SEWA	Self Employed Women's Association
VWC	Village Watershed Committee
WOTR	Watershed Organisation Trust
WSDP	Watershed Development Programme

Der Kontext in Deutschland

Im Jahr 1981/82 führte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Querschnittsevaluierung der aus Mitteln der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) geförderten Entwicklungsbanken durch, um festzustellen, inwieweit seine prioritären Zielgruppen, nämlich die unteren Einkommensgruppen, erreicht werden. Das Ergebnis war nicht sehr ermutigend. Daher wurde im Ministerium zwischen 1983 und 1988 eine Arbeitseinheit (S 24, später ES 31) eingerichtet, die prüfen sollte, wie durch Selbsthilfe die produktiven Fähigkeiten und Einkommen der Armen in den Entwicklungsländern gesteigert und dadurch ihre Lebensbedingungen verbessert werden können, und welches Instrumentarium dafür benötigt würde.

Als Ergebnis einer sechsjährigen Kooperation erarbeitete die ES 31 zusammen mit je vier Institutionen der staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit und vor allem mit NRO aus dem Süden ein sektorübergreifendes Konzept „Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe“, das auf der Auswertung von innovativen Erfahrungen von Organisationen des Südens aufbaut. Dieses Konzept wurde 1990 verabschiedet und legt seitdem die Grundlinien der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zur selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung fest. Zielgruppe dieses Konzeptes sind die Teile der Bevölkerung, die nach landesspezifischer Definition unterhalb der Armutsgrenze leben. Diesen Menschen soll, so das Konzept, durch Maßnahmen und Programme geholfen werden, die Armutsgrenze zu überschreiten. Sie sollen damit wirtschaftlich und auf diese Weise auch gesellschaftlich, kulturell und politisch in die Lage versetzt werden, sich an der Entwicklung und der Gestaltung ihrer Gesellschaften zu beteiligen. Es geht somit ebenso um eine wirtschaftliche wie auch um eine eminent gesellschaftspolitische Zielsetzung.

Kernprinzipien bei Maßnahmen und Programmen sollen nach dem Konzept sein:

- die Partizipation, Eigeninitiative und Selbsthilfe der Zielgruppe,
- die Breitenwirksamkeit,
- die Nachhaltigkeit,
- die strukturellen Wirkungen im Sinne verbesserter Rahmenbedingungen.

Gerade das Prinzip der strukturellen Wirkungen impliziert, daß von einzelnen Programmen eine „Hebelwirkung“ ausgehen kann: Einzelne Programme sollen helfen, Rahmenbedingungen zu verändern und die Politik der Regierung zu beeinflussen, was sich z.B. in der Veränderung von Verwaltungsvorschriften und -praktiken niederschlägt. Dies setzt voraus, daß strukturelle Wirkungen auch gewollt werden, was bislang nur in wenigen Fällen realisiert wurde. Damit ist dann auch eine wichtige Bedingung geschaffen, um Maßnahmen breitenwirksam werden zu lassen bzw. sie zu replizieren.

Auch der Deutsche Bundestag hat in zwei Beschlüssen von 1990 und 1993 diese Kernprinzipien bestätigt und gefordert, die Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe zu verstärken.

Er anerkennt die Leistungen, die durch Selbsthilfeorganisationen erbracht wurden, und sieht darin einen Weg zur erfolgreichen Armutsbekämpfung. Er fordert auf, mehr Entscheidungsträger über Exposure- und Dialogprogramme weiterzuqualifizieren, damit auch in der deutschen Entwicklungsadministration günstige Rahmenbedingungen für selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung geschaffen werden können. Inzwischen gibt es den Entwurf für einen dritten Beschluß, der auch die administrativen und strukturellen Defizite der deutschen Entwicklungszusammenarbeit aufzeigt. So zielen auch die Beschlußempfehlungen auf diese Defizite und fordern Verstärkung der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung und des Politikdialogs mit Südregierungen und Süd-Nichtregierungsorganisationen (NRO).

Mit dem Sektorkonzept und den Bundestagsbeschlüssen waren auf deutscher Seite sowohl konzeptionelle als auch ein Teil der politischen Rahmenbedingungen für die selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung gelegt. Weiterhin fehlten jedoch andere politische Rahmenbedingungen, wie z.B. die Durchsetzung einer auf entwicklungspolitische Ziele gerichteten kohärenten Politik, die entsprechende Haushaltsstrukturierung, eine Aufbau- und Ablauforganisation, die den Zielen der Armutsbekämpfung dienlich ist, usw. Obwohl Armutsbekämpfung 1990 zu einem von drei Schwerpunktbereichen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit erklärt wurde, gibt es in den letzten Jahren nach wie vor erhebliche Probleme, diese Ziele auch umzusetzen und die staatliche EZ entsprechend auszurichten. Es ist zwar gelungen, seit 1991 den Anteil selbsthilfeorientierter staatlicher EZ von 8% auf 11,24% (1995)[1] der bilateralen EZ zu steigern, aber die EZ tut sich sehr schwer, diesen Anteil entsprechend seiner Bedeutung als Schwerpunkt deutscher EZ weiter zu erhöhen.

[1] Vgl. Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 133342, Bonn 1996, S. 59.

Exposure und Runder Tisch in Indien

Eines der Programme, die in umfassender Weise die Umsetzung und Umsetzbarkeit des sektorübergreifenden Konzeptes in den Kernbereichen beispielhaft belegen, und an denen der Aufbau und die Vorbereitung solcher Programme dargestellt werden können, ist das Deutsch-Indische Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten (Indo-German Watershed Development Programme - IGWSDP) in Maharashtra/Indien. Es ist ein Pilotprojekt der bilateralen Zusammenarbeit mit Indien, das Umwelt- und Ressourcenschutz mit selbsthilfeorientierter Armutsbekämpfung verbindet.

Die Deutsche Kommission Justitia et Pax hat daher im Jahre 1994 etwa 20 Personen aus den staatlichen und nichtstaatlichen deutschen Institutionen der EZ sowie Personen aus gesellschaftlichen Bereichen zu einem Exposure- und Dialogprogramm nach Maharashtra eingeladen, um die Erfahrungen der betroffenen Bevölkerung, der Nichtregierungsorganisationen (NRO) und der Regierung in Maharashtra (Government of Maharashtra (GoM)) kennenzulernen und auszuwerten (Teilnehmerliste im Anhang 1).

Exposure- und Dialogprogramme sind Begegnungs- und Fortbildungsprogramme für deutsche Fach- und Führungskräfte aus den entwicklungspolitischen Institutionen, aus gesellschaftlichen Gruppen und der Politik. Sie finden mit und bei Zielgruppen und innovativen Selbsthilfeorganisationen in den Ländern des Südens statt. Die von Justitia et Pax seit 1985 entwickelte Methodik wird auch als begleitendes Instrument beim Aufbau von Kooperationsbeziehungen eingesetzt, was gezielte Fortbildung oder Dialogveranstaltungen, z.B. in Form von Runden Tischen, einschließt.

Die Teilnehmer hatten in Indien Gelegenheit, in Kleingruppen von je drei bis vier Personen drei Tage in einem der Projektdörfer zu leben und intensive Dialoge mit der Dorfbevölkerung und den Projektmitarbeitern vor Ort zu führen. In diesen Tagen haben die Teilnehmer die Lebensgeschichten der von ihnen besuchten Personen aufgezeichnet, um die Entwicklung und Veränderungen aus der Sicht der Betroffenen verstehen zu lernen. Diese Erfahrungen wurden dann in zweieinhalb Tagen in Gruppen mittlerer Größe und im Plenum aufgearbeitet, systematisiert und ausgewertet. Den Abschluß des Programms bildete ein Gespräch am Runden Tisch, an dem hochrangige Vertreter sowohl der Regierung von Maharashtra und der staatlichen Entwicklungsbank für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in Indien (NABARD) als auch des nichtstaatlichen Projektträgers aus Maharashtra teilnahmen sowie die deutschen Teilnehmer, unter denen sich auch Projektverantwortliche aus den deutschen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und ein Mitglied des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Bundestages befanden. Mit dieser Zusammensetzung des Runden Tisches war eine Konstellation herbeigeführt, in der Projekt- und Programmverantwortliche und Politiker aus Nord und Süd - also alle wesentlichen Akteurskategorien des Programms - zum informellen Gespräch über Chancen und Probleme des Ansatzes der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung am Beispiel eines konkreten Projektes zusammensaßen. Damit war erstmals der

Versuch unternommen, zu erproben, wie ein Kerngedanke des sektorübergreifenden Konzeptes zur Armutsbekämpfung, nämlich das Zusammenspiel der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure aus Nord und Süd, im konkreten Projektbezug umgesetzt werden kann. Dafür hatte Justitia et Pax mit dem Runden Tisch eine informelle Plattform bereitgestellt. Die Teilnehmer haben dann ihre Erfahrungen in Berichten ausgewertet, die im folgenden z.T. kursiv gedruckt zitiert werden und u.a. auch Grundlage für die Darstellung und Analyse sind.
1991 hatte es zu diesem Programm und Runden Tisch bereits einen Vorläufer gegeben, als von der ES 31 im BMZ die Initiative für ein Exposure- und Dialogprogramm in Maharashtra und Indonesien ausging. Damals hatte die Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) mit Hilfe von Justitia et Pax's methodischem „Know-How" und Mitarbeit dieses Exposure durchgeführt. 11 Personen besuchten das Maharashtra-Projekt. Sie trafen sich anschließend mit weiteren 45 Teilnehmern eines indonesichen Exposures in Jakarta zu einem Runden Tisch[2]. Auch hier waren die vier Kategorien von Akteuren vertreten, aber der Fokus war nicht so speziell auf die Problematik bei Aufbau und Durchführung von bilateralen Projekten gerichtet, sondern hier ging es um Rahmenbedingungen für Selbsthilfe in Asien. Dieses Programm hatte jedoch wichtige Impulse auch für das Programm in Maharashtra gesetzt, wie im weiteren ausgeführt wird.

Im Mai 1996 konnte bei einer Folgeveranstaltung zum Justitia et Pax - Exposureprogramm in Maharashtra, die in Wiesbaden stattfand und an der auch Vertreter des indischen Exposurepartners Social Centre/WOTR und der programmdurchführenden indischen Landwirtschaftsbank, NABARD, teilnahmen, die Ergebnisse des Programms in einem Runden Tisch-Gespräch aufgearbeitet und weiterdiskutiert werden. Grundlage dafür war die systematische Auswertung der Teilnehmerberichte gewesen. Es wurde schnell klar, daß für die deutschen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit trotz solcher Positivbeispiele die Replizierbarkeit im deutschen Kontext nach wie vor ein oft auch praktisches Problem darstellt. Nicht, daß es nur an Partnerregierungen mangelt, die bereit sind, sich verstärkt im Bereich beteiligungsorientierter Armutsbekämpfung zu engagieren, auch mangelt es an nichtstaatlichen Partnern, die in der Lage sind, mit Regierungen zusammenzuarbeiten. Wie aber kommt man an Partner, welche Kriterien müssen sie erfüllen? Wie kommt man mit Partnerregierungen in den Politikdialog? Schließlich mangelt es in den deutschen Institutionen an Erfahrungen und Strukturen, um den Ansatz der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung breitenwirksam umzusetzen. Das bezieht sich auf Verwaltungspraktiken, Fördervorschriften, Finanzierungsinstrumente etc. Können nun über einzelne Projekte Strukturen aufgebaut werden, d.h. können einzelne Projekte als „Hebel" wirken für Veränderungen sowohl im Süden als auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und, wenn ja, wie? Welche Rolle spielt dabei der Politikdialog?

---

[2] Vgl. auch: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung: Framework Conditions in Support of Self-Help Activities and Self-Propelling Growth Schemes in Asia, Report on an Exposure- and Dialogue Programme in India and Indonesia in October 1991, Berlin 1992.

In der Auswertung dieses Runden Tisches von 1996 entstand die Idee, durch eine Fallstudie des Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten in Indien die Schritte herauszuarbeiten, die vor allem auf deutscher Seite den Aufbau eines solchen Programms belegen, und die Bedingungen zu nennen, die für die Replikation solcher Ansätze im Kontext der deutschen Institutionen eine Rolle spielen.

I. Die Projektebene in Indien

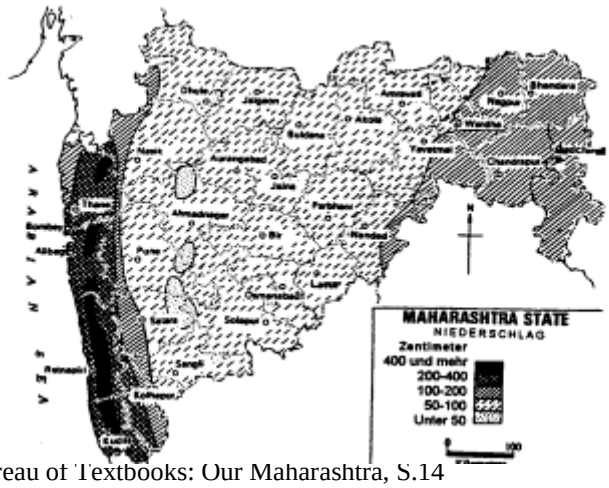
1. Das Problem in Indien

Große Teile des Bundesstaates Maharashtra im Westen Indiens liegen im Regenschatten der Nord-Süd verlaufenden Bergkette der Western Ghats. Die Folge davon sind niedrige und variable Niederschläge (ca. 500 - 1.000 mm/Jahr), die zu 85% zwischen Juni und September fallen. Etwa alle drei Jahre bleibt der Monsun aus und es droht Dürre.

In diesem Klima haben sich in den östlich der Ghats gelegenen Distrikten Maharashtras auf Trapp/Basalt-Untergrund vielfach fruchtbare Schwarzerden entwickelt. Das Gelände läßt sich jedoch nur zu etwa zwei Dritteln landwirtschaftlich nutzen, da es wellig bis hügelig ist. Die Berghänge sind meist Ödland, mit flachgründigen Böden. Die weiten Talflächen und unteren Berghänge dagegen werden ackerbaulich und viehwirtschaftlich genutzt. Bewässerungsmöglichkeiten bestehen nur für etwa 15 - 25% der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Nur etwa ein Zehntel der Landesfläche ist bewaldet. Kleinbauerntum mit Flächen von maximal 1,4 ha herrscht zu 64% vor, die Produktivität liegt unter dem Landesdurchschnitt. Realteilungsrecht läßt die Betriebsflächen pro Hof mit jeder Generation kleiner werden. Viele Landlose, die rund 20% der Bevölkerung ausmachen, leben von der Kleinviehhaltung und von Tagelohnarbeit.

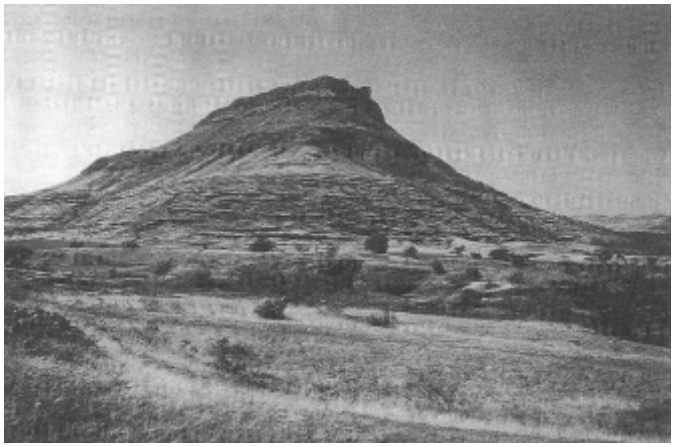
Die kleinen Betriebsflächen und die hohe Variabilität der Niederschläge führen dazu, daß die Mehrheit der Bauern nicht in der Lage ist, mit der Landwirtschaft ihre Familien zu ernähren. Im Sommer zwischen März und Monsunbeginn im Juni stehen die Brunnen oft leer und ruht die Landwirtschaft. Im Sommer 1995 wurden beispielsweise 23.000 Dörfer über Tanker mit Trinkwasser versorgt. Einkommen kann in dieser Zeit nicht erwirtschaftet werden, die Speichervorräte reichen bei vielen nicht über die Trockenheit. Die Mehrzahl der Bauern ist verarmt und zur saisonalen Wanderung oder Migration in die Städte gezwungen.

Karte 2 Maharashtra - Niederschläge



Quelle: Maharashtra State Bureau of Textbooks: Our Maharashtra, S.14

Diese Problemsituation betrifft große Teile der ca. 80 Mio. Einwohner zählenden Bevölkerung von Maharashtra: Trotz rasanter Industrialisierung in den Zentren wie Mumbai, Poona und Nasik leben heute noch 63%, das sind etwa 50 Mio. Menschen, in über 400.000 Dörfern von der Landwirtschaft.



Die Berghänge sind meist Ödland

Die Situation war nicht immer so:

Ältere Dorfbewohner erinnern sich durchaus an Zeiten, da die Hänge bewaldet, die Böden tiefgründig und die Brunnen ganzjährig gefüllt waren. Bevölkerungsdruck, gesteigerter Brenn- und Bauholzbedarf, Überweidung und Übernutzung haben zur Entwaldung und zum Verlust der Pflanzendecke geführt und die Erosion an den Berghängen begünstigt. Sie sind von Furchen, Rinnen und Racheln durchzogen, die fruchtbare Bodenkrume wurde fortgespült. Die Wasserhaltekapazität der flachen Böden geht zurück und der Wasserabfluß, der bei den plötzlichen und heftigen monsunalen Regenfällen erheblich erhöht ist, verringert die Versickerung des Regenwassers und damit die Anreicherung des Grundwassers.

Die bestehenden Landnutzungs- und Landeigentumsrechte - der Staat oft an den oberen und kleinbäuerlicher Landbesitz an den unteren Berghängen und in den Talsohlen - begünstigte diese Entwicklung zusätzlich: Die wenigen staatlichen Versuche, der Entwaldung entgegenzuwirken bzw. Wiederaufforstung zu betreiben, mußten fehlschlagen, da die Bauern und vor allem die landlosen Viehbesitzer die Berghänge weiterhin nutzen und auch nutzen mußten, um ihren Bedarf an Weideland und Brennholz decken zu können, und andere Ausweichmöglichkeiten nicht vorhanden waren. Die Bauern wiederum, die es sich leisten konnten, bohrten Brunnen oder entnahmen den Bächen und Flüssen Wasser und trugen so zur Senkung des Grundwasserspiegels weiter bei.

Wie durch die Auswertung der Erfahrungen der Exposureteilnehmer deutlich wurde, gab es für Arme und Reiche im Dorf jedoch ein gemeinsames Problem und ein gemeinsames Interes-

se, was der Ansatzpunkt für das Projekt war und die Chance barg, daß alle Dorfbewohner dafür zu gewinnen waren: Dies war die Notwendigkeit der ganzjährigen Verfügbarkeit von Wasser zur Nutzung in Haushalt und Landwirtschaft und die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion.

Der 55-jährige Bauer Chowdury berichtete einem EDP-Teilnehmer:

> *Bevor wir mit dem Social Centre [dem Projektträger] zusammenarbeiteten, hatten wir kein Wasser und keine Ernte. Ich mußte als Tagelöhner außerhalb des Dorfes für andere Landeigentümer arbeiten, z.B. Brunnen graben oder Zuckerrohr schlagen. Mein Tagesverdienst war etwa 10 bis 15 Rupies. Meine Frau mußte die gleiche Arbeit durchführen. Seit wir mit dem Social Centre arbeiten, haben wir mehr Ernte, da wir mehr Wasser haben.*
> (Nienhaus)

Diese Sachlage wurde praktisch allen Exposureteilnehmern in den Dörfern mitgeteilt. Bisher jedoch hatte dieses gemeinsame Problem nicht zu gemeinsamen Aktivitäten und Projekten geführt. Wie war es nun dazu gekommen?

2. Die Ziele des Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten

Über Jahrzehnte hindurch hatten sich sowohl staatliche Stellen als auch Nichtregierungsorganisationen bemüht, in diesen Trockengebieten Maharashtras eine Verbesserung der Lage durch sektorale Maßnahmen wie Brunnenbau und Bewässerung, Saatgutverbesserung, landwirtschaftliche Techniken usw., aber auch Gesundheits- und Bildungsprogramme herbeizuführen. Das Social Centre (SC), eine von Jesuiten gegründete NRO in Ahmednagar, hatte seit 1973 Entwicklungsarbeit vor allem dadurch geleistet, daß es zwischen Bauern und staatlichen Institutionen vermittelte, z.B. für die Vergabe von Krediten, Saatgut oder für Brunnenbau und dadurch, daß es Kooperativen organisierte. Auch andere NRO in Maharashtra sammelten viele Erfahrungen und hatten auch - bezogen auf einzelne Personen und Gruppen - gute Erfolge vorzuweisen, Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit jedoch wurden nicht erreicht. Im Gegenteil: Die schwere Dürre von 1987 machte deutlich, daß sich die Lebensgrundlagen der Bevölkerung weiter verschlechterten. In 20 Jahren sank z.B. der Grundwasserspiegel im Distrikt Ahmednagar, u.a. durch die extensive Nutzung durch Bewässerung, von 13 auf 100 m ab.

Eine grundsätzliche Änderung der Situation, das heißt, eine Umkehrung des Degradierungsprozesses in eine langsame, aber nachhaltige Ressourcenstabilisierung und -bewirtschaftung, und damit die Verbesserung der Lebensgrundlagen trat erst in dem Moment ein, in dem zwei grundsätzliche Prinzipien Eingang in die Entwicklungsprogramme gefunden hatten:

1. Räumlich betrachtet wurden Programme auf eine naturräumliche Einheit, ein Wassereinzugsgebiet, und alle seine Komponenten wie Klima, Gewässer, Böden, Vegetation, Fauna usw. bezogen, wobei ein Dorf als Ausgangspunkt diente. Die Bedingungen für Regenfeldbau sollten hier im Gegensatz zur Bewässerungslandwirtschaft verbessert werden. Ressourcenerhalt, -aufbau und -management statt Ressourcenausnutzung standen nun im Mittelpunkt. Das drückt sich im Aufbau von Biomasse für wirtschaftliche Nutzung für Nahrung, Brennstoffe, Fasern und Dünger (die 4 großen F: fodder, fuel, fibre, fertilizer) aus. Ressourcenaufbau ist gleichzeitig die Grundlage für wirtschaftliche Überlebenssicherung, wovon natürlicherweise alle in einem Wassereinzugsgebiet lebenden Menschen profitieren.

2. Sozial und institutionell wurden daher alle, die in diesem Gebiet lebten und arbeiteten, an der Planung und alle Betroffenen an der Nutznießung beteiligt: die Dorfbewohner und ihre Selbstverwaltungsorgane, die Nichtregierungsorganisationen und der Staat auf verschiedenen regionalen Ebenen und mit seinen Durchführungsorganisationen.

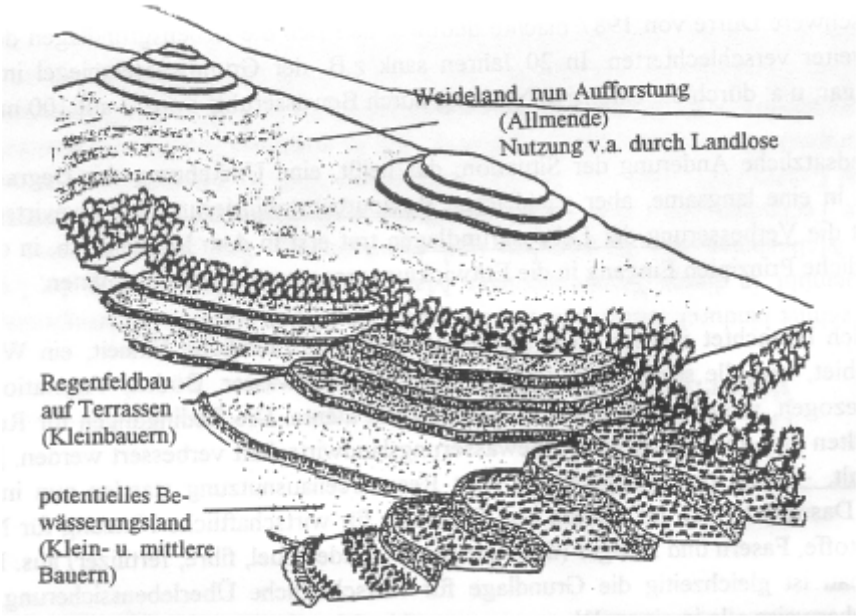
Diese beiden Voraussetzungen, Grundlagen schaffen für die wirtschaftliche Überlebenssicherung als Ziel und Beteiligung aller Betroffenen als Handlungsprinzip wurde von allen Exposureteilnehmern als Kernbedingung für das Funktionieren des Projektes identifiziert, wie auszuführen sein wird. In den Worten eines Teilnehmers heißt dies:

> *Der ökonomische Dreh- und Angelpunkt des Watershed-Programms verschafft der Gemeinschaft eine gesunde finanzielle Grundlage ... An erster Stelle stand das wachsende Zusammengehörigkeitsgefühl, die Gruppenidentität, das Bewußtsein einer Gemeinschaft, die eine Vision teilt und voller Hoffnung auf die Zukunft blickt. (Azevedo)*

3. Die technischen Aktivitäten

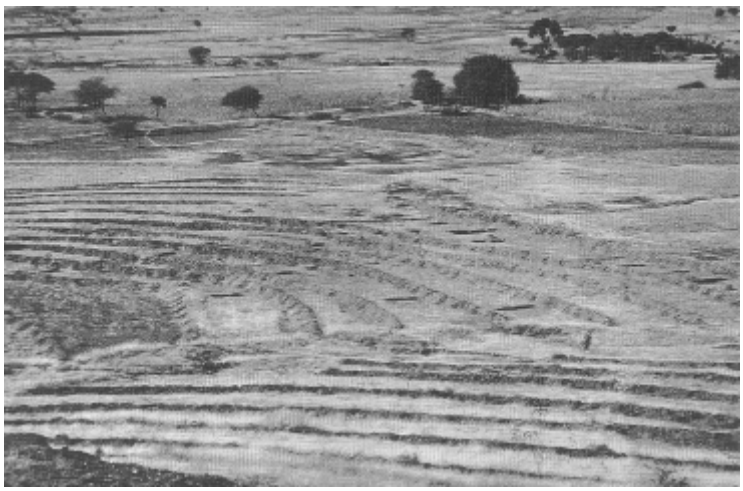
Das Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten setzt sich daher aus einer Vielzahl von Aktivitäten zusammen, die auf den Aufbau von technischen, sozialen und institutionellen Strukturen hinwirken, um diese beiden Bedingungen erfüllen zu können. Dies geschieht auf mehreren regionalen wie auch institutionellen Ebenen.

Ausgangspunkt ist das Wassereinzugsgebiet eines örtlichen Flusses oder Baches, das zumeist in einem Talabschluß liegt. Das Gebiet liegt in der Gemarkung eines Dorfes, deren Bewohner die Projektträger und Nutznießer sind. Die durchschnittliche Projektgröße liegt bei 200 - 1.000 ha, die durchschnittliche Dauer der Durchführung bei 3 - 4 Jahren. Notwendige technische Maßnahmen, um den beschrieben Degradierungsprozeß zu stoppen und Ressourcen wieder aufzubauen, liegen auf der Hand: Bestehende Erosionsrinnen werden durch kleine Stein-



Quelle: Social Centre: ... in the Service of Marginal Farmers and Weaker Sections of Ahmednagar District, Ahmednagar 1994, S. 58

wälle und Dämme geschlossen, die Fließgeschwindigkeit des Wassers wird herabgesetzt, indem Konturwälle quer zum Hang angelegt werden, die durch Pflanzungen befestigt werden und indem quer zum Hang gepflügt wird. Gezielt werden Rinnen für den Wasserabfluß geschaffen. In der Talsohle werden Staumauern und Teiche angelegt, die später der Bewässerung dienen.



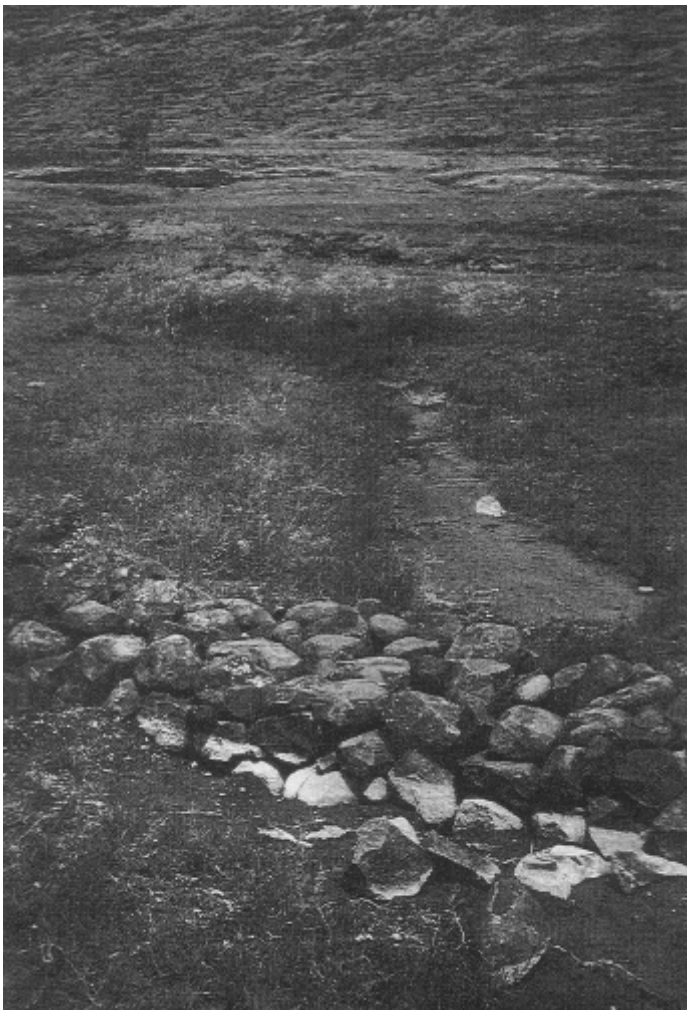
Kontrollwälle setzten die Fließgeschwindigkeit des Wassers herab.

Gleichzeitig werden Pflanzen, z.B. Gras, gesetzt, die in der Lage sind, die Bodendecke zu schützen und zu halten, und Hecken und Bäume werden gepflanzt. Damit werden die Infiltration des Wassers in den Boden und die Anreicherung des Grundwassers gefördert, die Erosion gestoppt, die Sedimentation in den Flüssen verhindert und eine Terrassierung, und damit bes-

sere Bewirtschaftungsmöglichkeiten des Geländes, eingeleitet. Alle Maßnahmen beginnen an der Hangkrone („Ridge to Valley“), damit nicht der nächste Regen die Gerölle und Schlamme ins Tal spült und dort fertiggestellte Anlagen wieder zerstört.

Mit diesen Maßnahmen geht ein Verstallung des Viehs einher, um eine Zerstörung der soeben angepflanzten Grasfläche zu vermeiden. Die Grasflächen liefern das dafür notwendige Viehfutter. Der Ackerbau wird auf angepaßte Techniken umgestellt, so z. B. auf Tröpfchenbewässerung oder Baum-/Gartenkulturen, die eine optimale Nutzung von Fläche und Bodentiefen zulassen. In den Talsohlen nahe der Flüsse können bewässerungsbedürftige Pflanzen gezogen werden (Mais, Zucker) in den unteren Talhängen ist Regenfeldbau (Hirse, Hülsenfrüchte, Ölpflanzen) standortgerecht.

Diese technischen Maßnahmen, werden durch die Dorfbevölkerung selber in Gruppen durchgeführt. Sie werden vorher durch Fachleute verschiedener Disziplinen wie Agrarwissenschaftler Forstleute, Ingenieure, Hydrologen usw. eingewiesen und angelernt.



Gesteinsperren stoppen den Wasserabfluß

Schon rein technisch ist es wichtig, daß alle Dorfbewohner und damit die gesamte Gemarkung einbezogen sind, da

(1) die Maßnahmen nur dann Sinn machen, wenn sie durchgängig auf einer gesamten Fläche ungeachtet der Eigentumsverhältnisse durchgeführt werden, und
(2) angesichts der Vielzahl der anstehenden Arbeiten (Erdarbeiten, Pflanzarbeiten, Pflegearbeiten, Organisation und Management) die Arbeit nur gemeinschaftlich geleistet werden kann.

4. Der Aufbau sozialer und institutioneller Strukturen - die Akteure

Obwohl diese technischen Aktivitäten eine hohe fachliche Kompetenz und Durchführungsqualität brauchen, um tatsächlich die erwarteten Ergebnisse zu erreichen, liegt die grundlegende Schwierigkeit und damit auch der Punkt, an dem sich der langfristige Erfolg eines Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten entscheidet, in einem anderen Bereich: Es geht darum, eine Vielzahl von Personen und Institutionen, denen allen eine spezifische Aufgabe, Rolle und Verantwortung in diesem Programm zukommt, die aber auch alle eigene, zum Teil divergierende Interessen haben, in das Programm einzubinden und zu beteiligen, so daß jeder seinen spezifischen Beitrag leisten kann und Konflikte gelöst werden können. Der institutionelle Rahmen muß den besonderen Bedürfnissen des Programms gerecht und ggf. angepaßt werden. Traditionelle Planungs- und Durchführungsmuster der staatlichen EZ müssen hier scheitern, weil sie die betroffene Bevölkerung zu wenig einbeziehen. Es gilt, entsprechende von unten getragene Institutionen und Organisationen aufzubauen. Nur so können die Projektergebnisse langfristig durch die Bevölkerung selber abgesichert und damit wiederholbar werden. Auch werden so gesetzliche, verwaltungstechnische und politische Rahmenbedingungen geschaffen, die für ein solch komplexes Programm notwendig sind. D.h., die Politik und Strukturen werden „von unten“ beeinflußt, damit sie „für unten“ funktionieren. Damit sind eine Vielzahl von Akteuren auf vier Ebenen angesprochen.

4.1 Die Dorfbevölkerung

Hauptakteur eines Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten ist die Bevölkerung eines Dorfes in einem Wassereinzugsgebiet. Auf ihrem Land werden die Maßnahmen durchgeführt, sie sind die Nutznießer, und sie sind es, die die Entscheidungen treffen, was, wo und durch wen getan werden soll. Sie leisten die Arbeiten durch eigene Kraft. Das gesamte Programm kann ohne ihre aktive Beteiligung nicht umgesetzt werden. Dies setzt einen umfassenden Prozeß der Vertrauens- und Bewußtseinsbildung und das Verstehens der ökologischen und wirtschaftlichen Zusammenhänge voraus sowie die Bereitschaft, sich gemeinsam am Programm zu beteiligen.

Die meisten Dörfer in Maharashtra haben keine homogene Bevölkerungsstruktur. Sie sind meist mehrheitlich von Hindus verschiedener Kasten bewohnt, außerdem von religiösen Minderheiten wie Christen, Neo-Buddhisten, Moslems usw. Nicht selten leben Gruppen von Stammesangehörigen in der Siedlung oder der Gemarkung. Nach der indischen Verfassung (73. und 74. Ergänzung) haben alle Dörfer eine lokale, gewählte Selbstverwaltung, die zuständig für lokale Verwaltung und Entwicklungsprogramme ist. Dieser Gram Panchayat (Gram = Dorf, Panch = fünf, yat = Selbstbeherrschung), ein ursprünglich fünfköpfiges Entscheidungsgremium, wird durch die Gram Sabha, die Vollversammlung des Dorfes, gewählt. Oft sind es traditionelle Führer, Angehörige höherer Kasten und Dorfhonoratioren, die Mitglieder im Gram Panchayat sind. Die Landlosen und die Minderheiten sind häufig unterrepräsentiert; jedoch ist per Verfassung ein Drittel der Sitze für Frauen reserviert.

Das Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten geht nun von diesen Strukturen aus und baut darüber hinaus funktionale Gruppen auf:

Die Gram Sabha, die Dorfvollversammlung, bildet und wählt ein sogenanntes Dorfkomitee zur Entwicklung des Wassereinzugsgebietes (Village Watershed Committee (VWC)), ein Gremium von neun Personen, in dem die verschiedenen sozialen und regionalen Gruppen des Dorfes einschließlich der Frauen und Landlosen repräsentiert sind. Das VWC ist es, das zusammen mit einer fördernden NRO die Arbeiten plant, organisiert, managt, finanziell abwickelt und verantwortet. Es ist notwendig, eine solche funktionale Gruppen zu schaffen: Sie sind per Satzung anders zusammengesetzt als der Panchayat, d.h. alle Gruppen des Dorfes, auch die Landlosen, sind vertreten. Sie sind nicht politisch motiviert. Das VWC ist als Rechtsperson und Programmpartner formal registriert und bildet damit die Kerneinheit des WSDP.

Traditioneller Führer in Sholapur

Gearbeitet wird in Gruppen, unabhängig davon, wer der Landeigentümer ist. Die Arbeiten werden mit einem Tageslohn abgegolten, der während der Projektlaufzeit aus den Mitteln der deutschen Entwicklungszusammenarbeit finanziert wird. Dabei wird von der Dorfbevölkerung ein Eigenbeitrag von 16% in Form von Arbeit oder als Geldbeitrag erwartet (Shramdaan). Hieraus und aus Zuschüssen der EZ speist sich ein Fonds zur Wartung der vom Programm erstellten Anlagen.

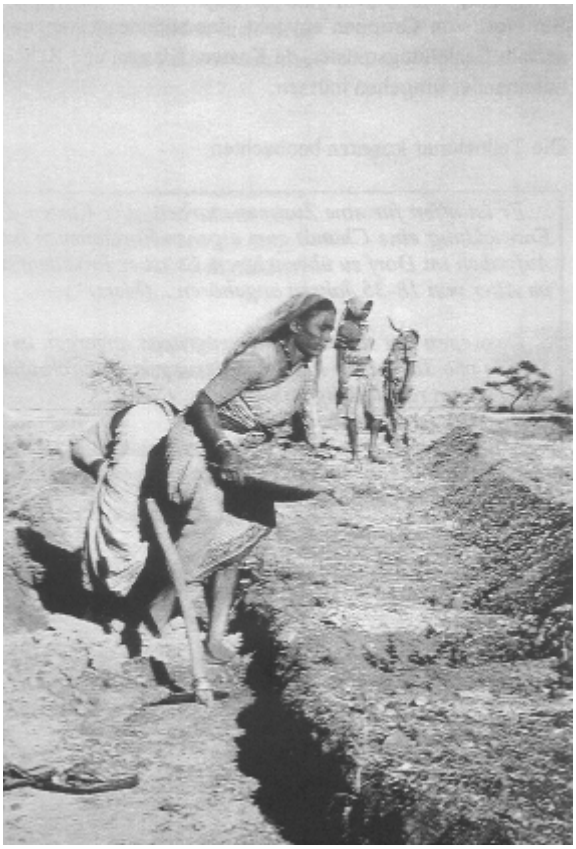
Das kann nur funktionieren, wenn tatsächlich alle Dorfbewohner davon überzeugt sind, daß sie einen Nutzen von dieser Unternehmung haben werden, selbst dann, wenn dieser Nutzen für jeden unterschiedlich ausfällt: Die Tagelöhner haben, zumindest während der Durchführungsphase des Projektes, die Sicherheit eines stabilen regelmäßigen Einkommens im Projekt selber. Inzwischen ist es in „guten Regenjahren“ sogar ein Problem, ausreichend Arbeitskräfte zur Verfügung zu haben. Die Landbesitzer können durch die Inwertsetzung ihrer Flächen und neue Bewässerungsmöglichkeiten ihre landwirtschaftlichen Erträge erhöhen. Die stabilisierte Wasserversorgung, der Kernbereich des gemeinsamen Interesses, kommt allen zugute.

Vor allem für die Landlosen, die bislang illegal Staatsland an den oberen Berghängen als Weideland benutzt haben, ist die Zuteilung von Nutzungsrechten an diesem Staatsland von Bedeutung, die sie dadurch erwerben, daß sie die staatseigenen Flächen in die Maßnahmen einbeziehen. Dafür aber müssen sie die Einschränkung oder Veränderung ihrer bisherigen Wirtschaftsweise akzeptieren: Vieh muß verstallt werden, um die Flächen aufforsten zu können, freie Wasserentnahme zur Bewässerung muß kontrolliert werden usw. Diese Forderung nach Verstallung ist ein Problem, da die Landlosen und Viehhirten hier eine massive Einschränkung ihrer Wirtschaftsweise hinnehmen müssen, was nicht selten zu Widerstand führt. Außerdem werden nicht-landwirtschaftliche Einnahmequellen wie Handwerk und Kleinstindustrie gefördert.

Von allen Dorfbewohnern wird, wie die Exposureteilnehmer berichten, die Einigkeit innerhalb der Dorfgemeinschaft als eine der wichtigsten Erfolgsvoraussetzungen beschrieben und von den NRO auch zur Bedingung für die Unterstützung erhoben. Hier spielt das VWC wieder eine Rolle, da es wichtige Aufklärungs- und Vermittlungsarbeit leisten und diesen Einigungsprozeß betreiben muß. Die Dorfbewohner müssen lernen, mit Konflikten und divergierenden Interessen umzugehen und zu einem Konsens zu kommen. Es hat sich dabei herausgestellt, daß es entscheidend ist, daß zunächst die Ärmsten und Landlosen vor allen anderen Erfolge und Vorteile darin sehen. Das ist erst einmal dadurch gewährleistet, daß sie zumeist an den oberen Berghängen wirtschaften, wo Dank des Hang-zum-Tal-Ansatzes zuerst die Auswirkungen der Maßnahmen zu spüren sind.

Dies scheint auch eines der größten Umsetzungsprobleme auf der Projektebene zu sein: Politische Interessen, Kastendenken und Aufsplitterung in Gruppen im Dorf gefährden diese Einigkeit ständig. Es scheint, daß sie zu Beginn eines Projektes und in Notsituationen leichter herzustellen ist, als in den Folgejahren, wenn erste Erfolge zu sehen und die Menschen dann

mit ihren individuellen Anliegen beschäftigt sind. Hinzu kommt, daß vielfach Höfe arrondiert werden. Durch diese räumliche Aufsplitterung wird es nochmals schwerer, die Dorfbevölkerung zusammenzubringen.



Die Erdarbeiten werden häufig von Frauen erledigt

Neben dem VWC entstehen und bilden sich andere funktionale Gruppen, die einzelne Aufgaben innerhalb des Programms übernehmen bzw. programmbegleitende Maßnahmen verwirklichen: Die Frauen beispielsweise finden sich zu Frauengruppen zusammen, die in den meisten Dörfern die Anzucht, die Pflege und den Unterhalt der Baumschulen betreibt. Sie erzielen so zusätzliche Einkommen und nehmen eine wichtige Stellung in der Programmdurchführung ein. Die Jugend bildet Jugendgruppen, Gesundheitsgruppen nehmen sich Gesundheitserziehung und -betreuung vor, es gibt Milchkooperativen, Kreditkooperativen und Alphabetisierungsgruppen. Ein Netz von Gruppen entsteht, das aufeinander angewiesen ist. Hierdurch bilden sich neue soziale Beziehungsmuster, da Kasten, Klassen und Religionen sowie die Geschlechter nun neu miteinander umgehen müssen.

Die Teilnehmer konnten beobachten:

> *... Er ist offen für eine Zusammenarbeit aller Kasten. Da er selbst spürt, daß er durch die Entwicklung eine Chance zum eigenen Fortkommen hat, fühlt er auch die Verantwortung, Aufgaben im Dorf zu übernehmen. So ist er Präsident des Jugendclubs, dem 15 Mitglieder im Alter von 18-35 Jahren angehören... (Merz)*

... Deswegen hat sie in der Frauengruppe angeregt, im Zuge der Erwachsenenbildung eine Stunde pro Tag einen Alphabetisierungskurs durchzuführen, an dem sie selbst und 20 weitere Frauen regelmäßig teilnehmen... (Nowy)

... Ein geradezu revolutionärer Prozeß vollzog sich dort auch im Bereich der Frauen, die angefangen haben, sich in Gruppen zu organisieren und beginnen, auf das öffentliche Leben Einfluß zu nehmen... (Pinger)

Über die sozialen Auswirkungen berichten ausführlich Lobo und Kochendörfer-Lucius[3].

Frauen unterhalten und betreiben Baumschulen

4.2 Die vermittelnde Nichtregierungsorganisation

Die beschriebenen Entwicklungen und Organisationsprozesse und Aufgaben der Dorfbevölkerung bedürfen einer ständigen Begleitung und Beratung von außen, da in der Regel die notwendigen Voraussetzungen wie fachliche und soziale Kompetenzen, Managementkapazitäten sowie Zugänge zu Behörden bei der Bevölkerung nicht gegeben sind. Diese Rolle übernehmen die NRO, deren Berater und Motivatoren häufig in den Dörfern leben.

Sie arbeiten an der Vertrauensbildung, Motivation, Organisierung und Schulung der Dorfbevölkerung, was das Umgehen mit Konfliktfällen einschließt. Die Dorfbewohner mißtrauen vielfach allen Eingriffen von außen, zumal, wenn sie in Verbindung mit Regierungsstellen verwirklicht werden. Nur wenn es der NRO gelingt, die natürlichen und institutionellen Zusammenhänge ausreichend zu erklären und ökologisches Bewußtsein zu bilden, hat das Pro-

[3] Crispino Lobo, Gudrun Kochendörfer-Lucius: The Rain Decided to Help Us, Participatory Watershed Management in the State of Maharashtra, India, The World Bank, Washington 1995 (EDI Learning Resources Series).

gramm eine Chance, da es erhebliche Verhaltensänderungen voraussetzt, sowohl im Umgang innerhalb der Dorfgemeinschaften als auch bei der Wirtschaftsweise.

> *In vielen Fällen ist die betroffene Bevölkerung allerdings zunächst weder artikulations- noch handlungsfähig. Auf der Grundlage einer Entwicklungskonzeption gilt es dann, in einem schwierigen und oft langwierigen Prozeß der Vertrauens- und Meinungsbildung festzustellen, ob die Menschen bereit und willens sind, selbst die Trägerschaft für das Entwicklungsvorhaben zu übernehmen und durchzustehen. Dies ist in aller Regel die Aufgabe einer Nichtregierungsorganisation... (Pinger)*

Die NRO verantworten auch zusammen mit den VWC formal die Durchführung des Programms. Sie sind der direkte Ansprechpartner für die Bevölkerung und das Zwischenglied für den Kontakt zu Behörden, Regierungsstellen und Banken. Zusammen mit der NRO und den staatlichen Fachstellen, wie hydrologischen und geologischen Ämtern, Wasser-, Forst- und Bodenbehörden, werden die vorbereitenden Untersuchungen ausgeführt und Durchführungsvorschläge einschließlich der Beratung zu standortgerechter Bepflanzung und Nutzung erarbeitet. Die NRO und die Dörfer brauchen auch die Zusammenarbeit mit der Regierung. Das geht aber über die technische Unterstützung hinaus und ist vor allem im Bereich der politischen, administrativen und legalen Rahmenbedingungen zu sehen. Diese müssen den Erfordernissen und Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht werden, sie müssen „für die Bevölkerung arbeiten“. Dafür sind ständiger Dialog, Transparenz und Vertrauensbildung notwendig. Wichtig sind Besuche von Regierungsvertretern und Beamten in den Dörfern, ständige Präsenz der NRO-Vertreter bei den Ministerien, Erläuterungen, Erklärungen, und vor allem der Nachweis in Modelldörfern, daß es funktionieren kann.

In solchen Modelldörfern wurden 1985 auch die ersten Arbeiten durch drei NRO begonnen, und diese dienten dann interessierten Dörfern als Anschauungs- und Informationsbasis. Es verkürzten sich dadurch die Vorbereitungszeiten in den Dörfern von bis zu 18 Monaten auf nun - mit steigendem Bekanntheitsgrad des Programms - 6 Monate. „Nichts ist so erfolgreich wie der Erfolg“, ist die Einschätzung von Pater Lobo, dem Koordinator des Replikationsprozesses, da an erfolgreich durchgeführten Programmen zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten sowohl die Wirkungen als auch die Durchführungsprobleme aufgezeigt werden können. Das wird durch beteiligte Zielgruppenangehörige bestätigt: Sie haben Vertrauen in die Zukunft und Perspektiven für sich und ihre Kinder entwickelt und schöpfen daraus die Kraft für ihr Engagement.

Für diese vielfältigen Aufgaben ist ein erheblicher Grad an Professionalität bei den NRO vonnöten, der sich sowohl auf soziale, technisch-fachliche und juristische Fähigkeiten bezieht als auch voraussetzt, daß die handelnden Personen glaubwürdig und zuverlässig sind. Hier liegt wieder ein Umsetzungsproblem des Programms, da zwar viele NRO den einen oder anderen Erfahrungshintergrund mitbringen, die wenigsten aber voll professionell und kompetent arbei-

ten, langfristig zu planen gewohnt sind, bzw. nicht stabilisiert sind. Dies ist in der Regel durch die Art der Finanzierung, die diese NRO erhalten, zu erklären. Zumeist leben sie von kurzfristigen Projekten, bei denen die Weiterfinanzierung alle 2 - 3 Jahre jeweils offen ist; entsprechend gestalten sie ihre Arbeit und ihre Planung, und entsprechend ist ihre Mitarbeiterschaft zusammengesetzt. Mit dem Beitritt zum Programm werden die NRO in Schulungsmaßnahmen einbezogen, um sie weiterzuqualifizieren.

Bei einem so großflächig angelegten Programm wie dem zur Verbreitung von Wassereinzugsgebieten vernetzen sich auch die NRO untereinander und verteilen ihre Aufgaben. z.B. die Verhandlungsführung mit der Regierung, die interne Koordinierung, die Ausbildung und Schulung und die Beteiligung an dem Bewilligungsausschuß.

Dorfbewohner von Mendwhan und Mitarbeiter des Social Centre
haben mit Regierungsvertretern einen Ortstermin

Zunächst nahm diese koordinierende Rolle das Netzwerk AFARM (Action for Agricultural Renewal in Maharashtra) wahr. 1993 wurde dann speziell für das deutsch-indische Programm vom Social Centre die Organisation WOTR (Watershed Organisation Trust) gebildet, die die speziellen Aufgaben bei der Replikation des Programms innerhalb Maharashtras und deren Vorbereitung in anderen Staaten wahrnimmt. WOTR hat innerhalb des Programms eine Trainingsphase für die einzelnen am Programm interessierten Dörfer aufgebaut, bei der die beteiligten VWC und NRO probeweise in das Programm einbezogen werden und sozusagen „on the job“ die notwendigen Voraussetzungen für die volle Implementierung des Programms schaffen. Regional ansäßige NRO, die bereits die notwendigen Kapazitäten aufgebaut haben, fungieren als „Regional Ressource Centres“ und als regionale Multiplikatoren. AFARM und andere arbeiten weiterhin parallel zum oder auch mit dem deutsch-indischen Programm (s. auch Kap. II.3.5).

An der Förderung dieser Fähigkeiten und an dem Aufbau von Modellfällen, wie sie in den drei schon erwähnten Dörfern entwickelt wurden, sind dann auch NRO aus dem Norden beteiligt. Diese sind die Partner der Süd-NRO, um ihnen in der Anfangsphase die notwendige Förderung und damit Unabhängigkeit gegenüber ihrer eigenen Regierung zu ermöglichen. Im Norden selber spielen sie eine wichtige Rolle im Dialog mit ihrer eigenen Regierung und ggf. bei der Vorbereitung und Begleitung der Zusammenarbeit. Sie verstehen sich häufig als Anwalt ihrer Partner im Süden gegenüber der Regierung im Norden. Ein ganz wichtiges weiteres Feld ihrer Tätigkeit ist auch die Information der Öffentlichkeit im Norden über Entwicklungsprobleme und Entwicklungsprozesse im Süden - denn ein Großteil ihrer Mittel und damit der Mittel für die Arbeit der Süd-NRO kommt aus freiwilligen Spendengeldern von engagierten und interessierten Bürgern im Norden. Im Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebeiten hat von deutscher Seite Misereor eine wichtige Rolle gespielt und spielt sie noch und außerdem eine schweizerische NRO, die das Social Centre und seine Aktivitäten schon lange fördert.

4.3 Die staatliche indische Seite

Es sind politische Entscheidungen der Regierungen im Bundesstaat Maharashtra (GoM) und bei der Nationalregierung in Delhi (GoI), inwieweit sie sich auf eine partnerschaftliche und gleichberechtigte Zusammenarbeit mit den Dörfern und den NRO einlassen will und eine komplementäre Aufgabenverteilung akzeptiert. Dazu gehört nicht nur, daß die Spitzen der Verwaltung und Ministerien und die Arbeitsebene diesem Programm zustimmen, sondern auch, daß die Parlamentarier der verschiedenen Ebenen (Bund, Land und ggf. Bezirk/Stadt) sich hinter diesen Ansatz stellen und einbezogen werden. Erfahrungen in Indien zeigen, daß Parlamentarier, auch weil sie über eigene Mittel für Entwicklungsaktivitäten verfügen, z.T. großen Einfluß in ihrem Wahlkreis haben und auch störend auf Programme wirken können.

Der noch zu beschreibende stetige Prozeß der Gespräche zwischen den NRO und den Regierungen in Indien und Deutschland hat bewirkt, daß sowohl die Bundes- als auch die Landesregierung einem Programm zugestimmt haben, in dem bilaterale Mittel über die staatliche Entwicklungsbank für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (NABARD) nach festgelegten Kriterien und unter Kontrolle (Berichtspflicht) von der Regierung direkt an die Bevölkerung (für Material und Lohnkosten) bzw. die sie unterstützende NRO (für Beratungskosten) gehen.

Der entscheidende politische, administrative und rechtliche Durchbruch auf Programmebene kam 1992, als die Regierung von Maharashtra einen Erlaß verabschiedete, der den institutionellen Rahmen und die Zuständigkeiten der Beteiligten regelt. Der Charakter des Erlasses vom 27.8.1992 ist eine Durchführungsverordnung des für ländliche Entwicklung und Wasserbewirtschaftung zuständigen Ministeriums von Maharashtra. Diese Verordnung enthält in erster Linie die Genehmigung der Regierung zur Durchführung des deutsch-indischen Pro-

gramms zur Entwicklung von Wassereinzugsgebieten durch Nichtregierungsorganisationen - bei aktiver Beteiligung der staatlichen Entwicklungsbank für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (NABARD). Bei NABARD ist ein Bewilligungsausschuß angelagert, der die Projektanträge von VWC und NRO prüft und nach festgelegten Kriterien genehmigt. Diesem Bewilligungsausschuß gehören, neben der NABARD, die Staatssekretäre der Ministerien für Landwirtschaft, Wasserbewirtschaftung und Forst in Maharashtra, ein Vertreter des Landwirtschaftsministeriums aus New Delhi sowie ein Vertreter der koordinierenden NRO WOTR und vier weitere NRO-Vertreter an.

Die Verordnung regelt, in welcher Weise - entsprechend ihrer jeweiligen Zuständigkeit - die staatlichen Behörden während der verschiedenen Phasen der Durchführung das Programm beratend und unterstützend begleiten.

Es heißt:

I. *Projektvorbereitung: Die örtlich zuständigen Beamten der Ämter für Wasserschutz, Steuer, Landwirtschaft, Wald, ländliche Entwicklung und Grundwasserbeobachtung und -entwicklung sollen die notwendigen Daten bereitstellen und Anleitung geben.*

II. *Projektbewilligung: Als Mitglieder des von der Nationalbank für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung berufenen Bewilligungsausschusses sind die Staatssekretäre der Ministerien für Landwirtschaft, Wasserschutz und Forst nominiert.*

III. *Projektdurchführung: Die örtlich zuständigen Beamten der unter I. erwähnten Ämter sollen die beteiligten Nichtregierungsorganisationen bei der Projektdurchführung insgesamt als auch bei eventuell anstehenden technischen Problemen unterstützen. Dazu richten die betreffenden Nichtregierungsorganisationen bzw. Dorfkomitees schriftliche Anfragen an die zuständigen staatlichen Stellen.*

IV. *Training: Einige Plätze des Trainingsinstitutes für Bodenschutz können an NRO-Personal sowie die Komitees zur Wassereinzugsentwicklung vergeben werden.*

V. *Die Regierung kann erforderlichenfalls ausgebildetes technisches Personal für die Projektdurchführung zur Verfügung zu stellen. Dazu richten die betreffenden Nichtregierungsorganisationen bzw. Dorfkomitees schriftliche Anfragen an die zuständigen staatlichen Stellen. Der Bewilligungsauschuß muß diese Anfragen gutheißen.*

VI. *Land, das dem Forstministerium untersteht, im Micro-Wassereinzugsgebiet liegt und dem Deutsch-Indischen Projekt angehört, soll im Rahmen der Nationalen Waldpolitik und unter der Leitung und im Einvernehmen mit dem Forstministerium bearbeitet werden. Die notwendige Arbeitsleistung stellt das Dorfkomitee zur Entwicklung des Wassereinzugsgebietes und die betroffene NRO. Das Material wird aus Mitteln des Projektes gestellt. Durch das Forstministerium werden keine Zuschüsse gewährt. Das Forstministerium koordiniert seine Aktivitäten mit dem Programm.*

(Aus: Government Resolution No. IGP-1091/43015/CR-36/JAL-7 vom 27. August 1992, Übersetzung der Autorin)

Wie bereits erwähnt, ist die zuletzt genannte Einbeziehung staatlicher Flächen und deren Bewirtschaftung wichtiger und notwendiger Bestandteil des Programms. Dies erst macht den ökologisch notwendigen Hang-zum-Tal-Ansatz möglich und ist damit wichtige Erfolgsbedingung für das Programm. Für ihren Arbeitseinsatz erhält die Bevölkerung auf der anderen Seite Nutzungsrechte über die Waldprodukte (Mulch, Brennholz, Früchte). Im Erlaß heißt es weiter:

> *Die Regierung und das Forstministerium von Maharashtra anerkennen, daß die Bevölkerung an dem Programm mitwirkt und sich verpflichtet, die Anlagen einschließlich der angelegten Pflanzungen zu warten, z.B. einzuzäunen und freiwillig auf das Fällen der Bäume zu verzichten. Dafür beabsichtigt die Regierung, entsprechend der von ihr verfolgten Politik der an dem Projekt beteiligten Bevölkerung Nutzungsrechte an Waldprodukten im Projektgebiet einzuräumen.*
>
> (Aus: Government Resolution No. IGP-1091/43015/CR-36/JAL-7 vom 27. August 1992, Übersetzung der Autorin)

Diese Zusage basiert auf einem ebenfalls 1992 verabschiedeten Erlaß des Forstministeriums von Maharashtra, das, wie beschrieben, für die Projektdurchführung auf staatlichem Forstland zuständig ist. Ein weiterer Meilenstein in der Setzung der administrativen Rahmenbedingungen ist dieser Erlaß deshalb, weil er die Zuständigkeit für die Entwicklung von Wassereinzugsgebieten auf den Forstflächen in die Hände eines Waldschutzkomitees (Forest Protection Committee) legt, in denen auch NRO und Dorfbevölkerung vertreten sind. Hier heißt es:

> *Entsprechend dem Auftrag der Nationalregierung hat die Regierung von Maharashtra eine wichtige und fortschrittliche Entscheidung zum Forstmanagement mit aktiver Beteiligung der ländlichen Bevölkerung getroffen..... Die Prinzipien des Programmes sind:*
>
> *a) Die Wiederaufforstung von ehemaligen Waldflächen, die an ein Dorf angrenzen, werden durch ein Waldschutzkomitee übernommen. Die Mitgliedschaft in diesem Komiteesteht allen Familien offen.*
> *b) Das Waldschutzkomitee akzeptiert die Verantwortung für den Schutz und die Pflege des Waldes.*
> *c) Das Komitee wählt einen Vorstand, der die Details der Maßnahmen vorbereitet und die notwendigen Entscheidungen trifft. Alle Grundsatzentscheidungen werden vom Vorstand vorbereitet und bedürfen der Zustimmung des Komitees.*
> *d) Die Erträge der Waldprodukte, die nach der Wiederaufforstung anfallen, kommen dem Waldschutzkomitee/der lokalen Bevölkerung nach festgesetzten Regeln zu.*
> *e) Es ist möglich, die Hilfe von NROs bei der Durchführung des Programms in Anspruch zu nehmen. Diese Organisationen jedoch sind nicht berechtiget, Erträge aus dem Programm zu erhalten.*

> *Weil dieses Programm die aktive Beteiligung des Dorfrates benötigt, ist es notwendig, dessen Unterstützung sicherzustellen... Der Vorstand setzt sich wie folgt zusammen: Dorfvorsteher, Entwicklungsfunktionär des Dorfes, Förster, sechs gewählte Mitglieder und zwei Personen, die von der NRO benannt werden.*
>
> (Aus: Government Resolution No. SLF-1091P/K/119191/F/11 vom 16. März 1992, Übersetzung der Autorin)

1996 ist dieser Erlaß des Forstministeriums durch einen dritten ergänzt worden, der nun die Verantwortlichkeit für die Wiederaufforstung vom Waldschutzkomitee, das dem Forstministerium unterstellt ist, auf das Komitee für Wassereinzugsentwicklung überträgt und dafür auch die Gelder zur Verfügung stellt. Diese Entscheidung ist ein sehr weitreichender Schritt hin zur Dezentralisierung und Verantwortungsübergabe in die Hände der lokalen Bevölkerung.

Mit diesen drei Erlassen sind die entscheidenden neuen administrativen und rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen, damit sich staatliche Durchführungsstellen an der technischen Unterstützung von Programmen zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten beteiligen. Sie vermessen beispielsweise Gemarkungen, fertigen hydrologische Gutachten an, bestimmen Bodenqualitäten, geben landwirtschaftliche Beratung usw. Hier wurde ein grundlegender Schritt zu den strukturellen Wirkungen des Programms vollzogen: Der Erlaß des Forstministeriums nämlich ist nicht auf das Deutsch-Indische Programm beschränkt, sondern kann in allen ähnlichen Programmen angewendet werden.

Aus dem staatlichen Bereich heraus sind dann auch weitere Einrichtungen, wie Universitäten und landwirtschaftliche Ausbildungseinrichtungen oder der staatliche Bankensektor einbezogen. Die Forschungseinrichtungen geben Beratung und Ausbildung, die Banken spielen eine wesentliche Rolle deshalb, weil lokale Bankfilialen mit der NABARD zusammenarbeiten und das Endglied in den finanzverwaltenden Stellen darstellen. Sie führen die Konten der VWC und NRO und regeln die Auszahlungen vor Ort. Am weitesten fortgeschritten ist die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure im Sangamner Distrikt, wo im sogenannten „Sangamner-Modell“ die Zusammenarbeit einer Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure auf unterschiedlichen Ebenen erprobt wird.

Übersicht 1: Verantwortungsverteilung im Modell-Projekt „Sangamner“[4]

Organisation	Akteure	Verantwortlichkeiten/Aufgaben
• Dorfvollversammlung (Gram Sabha)	Alle Einwohner des Dorfes im Wassereinzugsgebiet	Die Dorfvollversammlung beschließt über die Annahme des Programms insgesamt und seine Bedingungen und Bestimmungen im einzelnen. Sie richtet Dorfkomitees zur Entwicklung von Wassereinzugsgebieten (Village Watershed Committee/VWC) ein, bestimmt seine Mitglieder und weist ihnen die einzelnen Aufgabenbereiche zu. Sie überwacht den Fortschrtt der Arbeiten und die Kooperation mit dem VWC und den NRO bei der Planung, Durchführung, beim Schutz und der Wartung der Einrichtungen.
• Ältesten-/ Fünferrat (Gram Panchayat) • Dorfkomitee zur Entwicklung von Wassereinzugsgebieten (Village Watershed Committees/VWC) • Waldschutzkomitee	Gewählte politische Führer des Dorfes Mitglieder aus allen sozialen Gruppierungen und Nachbarschaften des Dorfes, die einstimmig von der Dorfvollversammlung gewählt wurden	Den beiden Komitees obliegt die Planung und Überwachung der Arbeiten und die Lösung lokaler Probleme der Dorfbevölkerung in Kooperation mit der Dorfvollversammlung und den NRO. Gemeinsam mit dem Ältestenrat tragen sie die Verantwortung für die Aktivitäten im Programm. Die Verantwortungsbereiche hinsichtlich der Durchführung sind auf die Mitglieder des VWC und des Waldschutzkomitees verteilt.
• Nichtregierungsorganisationen (NRO), Genossenschaften, Bildungsvereinigungen, eingetragene Stiftungen usw.	Projektmanager, Promotoren, Sozialarbeiter und Organisatoren, technischer Leiter des Projekts, Supervisoren im Feld, freiwillige Helfer	Den NRO obliegt die Organisierung und Motivierung der Dorfbevölkerung. Die Planung und Durchführung der Arbeiten erfolgt in Kooperation mit dem Ältestenrat, dem VWC und dem Waldschutzkomitee. Zusätzlich bilden sich Gruppen und Vereine für spezielle Aspekte des Gemeinschaftslebens (Jugend, Bildung, Dorfverschönerung usw.). Die NRO wirken bei der Abstimmung zwischen der Bevölkerung, dem VWC, dem Waldschutzkomitee auf der einen Seite und den Regierungsstellen auf der anderen Seite mit.
• Forstbehörde für staatliches Fostland (Distriktebene mit örtlichen Außenstellen) • Forstbehörde für Land in Privatbesitz (Distriktebene mit örtlichen Außenstellen)	Forstschutzbeauftragter, regionale und lokale Forstbeamte, Wächter Landwirtschaftsberater, Projekt-Supervisoren	Lokale und situationsspezifische Planung der Forstarbeiten für staatliches Forstland, das im Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten liegt - in Abstimmung mit der Bevölkerung. Planung und Durchführung der Bearbeitung von Brachland in Privat- und Gemeinschaftsbesitz durch Aufforstung, Förderung von Weideland und Waldbepflanzungen unter Einbeziehung der Bevölkerung.

[4] Nach: Pater Hermann Bacher SJ: Participatory Watershed Development: from pilot activities to large scale programmes, Ahmednagar 1996, Annexure I, (unveröffentlichtes Manuskript).

• Bodenschutzbehörde (Distriktebene mit örtlichen Außenstellen)	Beamte der Bodenschutzbehörde, Landwirtschaftsberater, Projekt-Supervisoren	Planung und Durchführung von Konstruktionen für das Sammeln von Regenwasser wie z.B. Geschiebesperren, Kontrolle der Dämme, Filtertanks - in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung
• Behörde für Wasserschutz und -erschließung (Distriktebene mit örtlichen Außenstellen)	Fachleute auf den Gebieten der Geologie und Hydrologie	Durchführung von hydrogeologischen Überprüfungen im Wassereinzugsgebiet durch Feldbesuche, Nutzung moderner Technik einschließlich Luftaufnahmen.
• Staatliche Distrikt-, Kreis- und Dorfverwaltung • Gewählte Entwicklungsverwaltung auf Distrikt-, Kreis- und Dorfebene	Landrat (Collector), Kreisdirektor (Talsidar), Verwaltungsbeamte (Village Talati) Beauftragte für Entwicklungsaktivitäten auf allen drei Ebenen (Chief Executive Officer, Block Development Officer, Gram Sevak), Angestellte der Entwicklungsverwaltung	Bereitstellung von und Zugang eröffnen zu regierungsunterstützten Entwicklungsprogrammen; Unterstützung bei den Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften dieser Programme; Assistenz für die NRO und das VWC, die Unterlagen ordnungsgemäß und entsprechend den Erfordernissen zu führen.
• Parlament	Angehörige des Landesparlamentes nach Wahlkreisen (in diesem Fall stimmt der Wahlkreis mit Sangamner Distrikt überein).	Einberufung regelmäßiger Zusammenkünfte auf Distrikt-/Wahlkreisebene aller beteiligten Stellen und Akteure (staatliche Stellen, VWCs, Waldschutzkomitees, Ältestenräte, NRO). Information über Fortgang und Stand der Arbeiten; Abstimmung und Erörterung von Lösungsmöglichkeiten bei auftretenden Schwierigkeiten.
• Banken	Außenbüros und Banken in den Projektgebieten, wie z.B. Distriktbanken	Annahme und Anlage von Projektmitteln, die von NABARD an das gemeinsame Konto von VWC und NRO überwiesen wurden; Annahme von Ersparnissen der Dorfbewohner und Gewährung von Darlehen .

4.4 Die Geberregierung

Die Finanzierung der Programmaßnahmen hat die Geberregierung übernommen. Darüber hinaus jedoch hat sie einen politisch ins Gewicht fallenden Beitrag geleistet, weil sie an der Konzipierung und Durchführung des Programms beteiligt ist. Der Politikdialog des Bundesministeriums mit den NRO und der indischen Regierung hat dazu geführt, daß das von den indischen NRO verfolgte Konzept von den indischen Regierung zur Kenntnis genommen und akzeptiert wurde. Gleichzeitig mußten auf deutscher Seite die entsprechenden politischen und konzeptionellen Grundlagen gelegt werden, wie es nun auszuführen gilt.

II. Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit

1. Konzeptionelle Elemente

1.1 Beteiligungsorientierte Armutsbekämpfung ist Demokratiepolitik

Partizipative Entwicklung ist ein Mittel zur nachhaltigen Bekämpfung der Massenarmut. Partizipative Entwicklung hat aber auch die volle Teilnahme und Teilhabe der Armen an der Entwicklung zum Ziel, auch politisch. Damit wird deutlich, daß es sich um sensible und weitreichende innergesellschaftliche Entwicklungsprozesse handelt. Diese können von außen weder initiiert noch gesteuert werden. (Osner)

Mit diesem Satz wurde u.a. der Runde Tisch am Ende des Exposureprogramms von Justitia et Pax in Ahmednagar 1994 eingeleitet[5]. Er weist auf eine entscheidende politische Dimension der beteiligungsorientierten Armutsbekämpfung hin: Wenn Arme befähigt werden, sich eine eigene solide wirtschaftliche Grundlage zu schaffen und sie sich dabei an Entscheidungsprozessen in ihrer unmittelbaren und mittelbaren Umgebung beteiligen und sie gestalten, übernehmen sie wichtige politische und administrative Verantwortungen, die bislang in den Händen von Regierungen verschiedener Ebenen lagen. Diese Prozesse sind konkrete Demokratisierungsprozesse. Beteiligungsorientierte Armutsbekämpfung ist gleichzeitig Demokratiepolitik.

Dieser konzeptionelle Aspekt spielt eine entscheidende Rolle, wenn es um den Aufbau der bilateralen, beteiligungsorientierten Zusammenarbeit geht, da beide Regierungen diesen Aspekt akzeptieren müssen.

1.2 Bilaterale Zusammenarbeit setzt beteiligungsorientierte Entwicklung im Süden voraus

Beteiligungsorientierte Entwicklung im Süden ist die Grundlage und entscheidende Voraussetzung für beteiligungsorientierte Entwicklungszusammenarbeit zur Armutsbekämpfung zwischen Nord und Süd. (Osner)

Mit diesem Satz, der ebenfalls aus der Einleitung zum Runden Tisch in Ahmednagar zitiert ist, wir eine deutliche Unterscheidung zwischen den Beziehungsfeldern im Süden und denen zwischen Nord und Süd gemacht. Beteiligungsorientierte Armutsbekämpfung setzt, wie auch schon im BMZ-Konzept zur selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung erläutert, eine Initiative und einen Prozeß im Süden selber voraus, in dem Beziehungs- und Aktionsfelder der Be-

[5] Karl Osner: Einführung zum Thema „Partizipative Entwicklungszusammenarbeit zwischen Regierungen" beim Runden Tisch im Februar 1994 in Ahmednagar.

troffenen in Süden abgesteckt und eingeleitet sein müssen. Schon wegen der politischen Dimension dieses Ansatzes ist es wichtig, daß die Initiative vom Süden ausgeht und reformbereite Regierungen einbezieht.

Dennoch erscheint es möglich, daß Nord-Regierungen, aber auch Nord-NRO, auf diesen Prozeß Einfluß nehmen und ihn unterstützen. Wegen der zu wahrenden Souveränität der Regierungen im Süden sind es vor allem informelle und formelle Dialog- und Lernprozesse - wie der Runde Tisch einen Versuch darstellt -, die beim Aufbau eines solchen Programms und des Ansatzes eine Rolle spielen können. Zur Funktion dieser Lernprozesse soll nach der Darstellung der Entwicklung des Programms im Kapitel II.5. Stellung genommen werden.

2. Die Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen

Um das Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten als bilaterales Projekt zu ermöglichen, gab es in Indien und Deutschland verschiedene Ereignisse und Entwicklungen der politischen Rahmenbedingungen, die an unterschiedlichen Orten und zu unterschiedlichen Zeitpunkten begonnen hatten, und die seit 1985 miteinander zu verschmelzen begannen.

2.1 In Indien

In Indien entwickelte sich auf politischer Ebene eine erhöhte Bereitschaft, Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt staatlichen Entwicklungshandelns zu stellen. Es vollzog sich gleichzeitig eine erste Öffnung zur Zusammenarbeit mit NRO:

- Bereits im 6. Fünfjahresplan (1980-1985) hatte die indische Regierung der Bekämpfung der Armut besondere Bedeutung zugemessen. Im 7. Fünfjahresplan (1985-1990) wurde die Beseitigung von Armut als Ziel aufgewertet und zum Grundziel erklärt, und es wurden Mittel im Gegenwert von 15 Mrd. DM für Armutsbekämpfungsprogramme zur Verfügung gestellt. Außerdem fordert der Plan erstmals auf, das kreative Potential der NRO zu nutzen, und er nennt auch erstmalig Beteiligung als Handlungsprinzip. Damit waren in der politischen Willenserklärung die wichtigsten Voraussetzungen für Programme dieser Art geschaffen: das Ziel, die Mittel und die Handlungsprinzipien waren festgelegt. Jedoch zögerte die Regierung von Indien nach wie vor, Armutsbekämpfung zum Gegenstand bilateraler Entwicklungszusammenarbeit zu machen.

- Auch hatten in den achtziger Jahren in Indien eine Reihe von angesehenen Forschungseinrichtungen wie das Indian Institute of Management begonnen, partizipative Forschung zu betreiben, und damit in Wissenschaft, Politik und Verwaltung den Boden bereitet, sich offen mit partizipativen und dezentralen Entwicklungsansätzen zu beschäftigen.

Es wurden erste Erfahrungen mit Programmen zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten gemacht:

- Die Regierung von Maharashtra (GoM) hatte 1981 schon ein „Umfassendes Programm zur Entwicklung von Wassereinzugsgebieten“ entwickelt, das jedoch aus verschiedenen Gründen nicht zum Tragen gekommen war. Das Programm sah z.B. keine Beteiligung der Dorfbevölkerung vor und konnte daher auch nicht auf deren Unterstützung rechnen. Weiter gab es keine Zusammenarbeit mit NRO, und das Konzept sah keinen Hang-zum-Tal-Ansatz vor, den die damit befaßten NRO jedoch für ihre Programme als wichtig erachteten.

  1989 legte dann die Regierung von Maharashtra ein Programm (Shramshakti Yojana) auf, das ländliche Beschäftigung zum Ziel hatte und mit dem „Umfassendes Programm zur Entwicklung von Wassereinzugsgebieten“ verknüpft wurde. Es wurden Arbeitsleistungen der Dorfbewohner bezahlt, die im Rahmen des CWSDP geleistet wurden. Außerdem waren alle Ministerien aufgefordert, dieses Programm mit ihren Mitteln und Fachwissen zu unterstützen.

Der NRO-Sektor organisierte sich und bereitete sich auf eine Zusammenarbeit mit der Regierung vor:

- 1988 hatten sich etwa 50 Nichtregierungsorganisationen, darunter das von Jesuiten geleitete Social Centre (SC) aus Ahmednagar als Hauptakteur, und fünf Geberinstitutionen in Maharashtra getroffen, um zu beratschlagen, in welcher Weise sie ihre Programme ändern müßten, um Dürrefolgen wie 1987 zu vermeiden. Die Idee, Maßnahmen in Zukunft auf eine naturräumliche Einheit und die Stabilisierung seiner Komponenten zu beziehen, wurde hier mehrheitlich befürwortet. Grundlage dessen sollten und mußten die Beteiligung und Eigeninitiative der betroffenen Bevölkerung sein. Die NRO erkannten darüber hinaus, daß alle ihre Erfolge vereinzelt blieben, wenn sie sich nicht untereinander vernetzten und mit Regierungen, Institutionen und Forschungseinrichtungen zusammenarbeiteten und ihre Erfolge replizierten. Die angestrebten Ziele erforderten eine stabile Finanzgrundlage und technische sowie Management-Unterstützung. Wichtig war hierbei, daß vom Social Centre und anderen durch ihre langjährige Arbeit bereits eine tragfähige Vertrauensbasis zu vielen staatlichen Institutionen aufgebaut war.

2.2 In Deutschland

Insbesondere durch die Arbeit der bereits erwähnten Arbeitseinheit ES 31 war in Deutschland die Diskussion um neue Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit vorangetrieben worden. Diese wurden auch durch zahlreiche Fallstudien und durch die Auswertung von Erfahrungen aus dem Süden fundiert. Auch in der Öffentlichkeit wurde das neue Konzept zur Armutsbe-

kämpfung diskutiert[6]. Die deutsche EZ entdeckte nun auch bewußt die Süd-NRO als potentielle Partner für die bilaterale EZ, wie z.B. die Grameen Bank in Bangladesh, ORAP in Simbabwe oder SEWA in Indien.

Damit waren in den staatlichen Institutionen der EZ, vor allem in der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), ebenfalls Veränderungen in der Förderpolitik verbunden, die sich zwar langsam, aber vermehrt Projekten unter Einbeziehung von nichtstaatlichen Partnern in Süden öffneten. Davon erwarteten sie sich, die Zielgruppen besser zu erreichen.

Parallel dazu entwickelten sich die konzeptionellen Grundlagen der länderbezogenen EZ weiter:

- Auf verschiedenen Ebenen wurden Anfang der neunziger Jahre anknüpfend an die Grundlinien der EZ (1986) neue konzeptionelle Grundlagen erarbeitet: ein Asienkonzept und ein Indienkonzept.

- Schon Mitte bis Ende der achtziger Jahre waren im BMZ die Arbeiten an den länderbezogenen Planungsinstrumentarien, den Länderkonzepten, intensiviert worden. Die volkswirtschaftlichen, später die sozioökonomischen und die soziokulturellen Kurzanalysen wurden Bestandteil der Länderkonzepte.

- 1991 führt das BMZ fünf Kriterien (Beachtung der Menschenrechte, Rechtssicherheit, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, marktwirtschaftliche und sozialorientierte Wirtschaftsordnung, Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns) für die Vergabe von bilateralen EZ-Mitteln ein, die konzeptionell auch vom Indienreferat umgesetzt werden. Das entsprechende Konzeptpapier zu Indikatoren für die Berücksichtigung interner politischer, wirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen in der Rahmenplanung kommt aufgrund der grundsätzlich positiven Ausgangslage in Indien zu dem Schluß, die selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung in der EZ mit Indien zu stärken.

2.3 In der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Indien und Deutschland

Zwei Hauptpunkte der politischen Verhandlungen zwischen deutscher und indischer Regierung waren seit Mitte der achtziger Jahre die Fragen,

(1) ob Armutsbekämpfung Gegenstand der bilateralen Zusammenarbeit sein solle und
(2) ob indische NRO in die EZ einbezogen werden könnten.

---

[6] Vgl. Karl Osner: Der Königsweg - der Weg des Volkes. Zur Selbsthilfeförderung in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, in: Neue Zürcher Zeitung, 17./18. Juli 1991.

Zu beiden Punkten waren die indische Regierung und das Parlament zunächst zögerlich, da sie bereits selber erhebliche Eigenanstrengungen unternommen hatten und ausländisches Engagement in diesen Bereichen nicht wünschten. Die deutsche Seite bemühte sich jedoch intensiv um Aufnahme in die Zusammenarbeit:

- 1985 wurden zum ersten Mal bei den Regierungsverhandlungen Armutsbekämpfung und Selbsthilfe als Gegenstand der bilateralen EZ ins Protokoll aufgenommen und vorgeschlagen, ein Pilotprogramm zwischen NABARD und der KfW zu beginnen. Dies wurde in einem Pilotprojekt umgesetzt, das auf einen vereinfachten Zugang und Vergabe von Kredit für bäuerliche Bevölkerung zielte und darauf gerichtet war, Selbsthilfeinitiativen und Gruppenverantwortung zu stärken. Hier wurden verschiedene wichtige Erfahrungen gemacht, die später bei dem WSDP eine Rolle spielen sollten: (1) Die Banken lernten, daß Bauern in der Lage waren, sinnvoll mit Krediten umzugehen, und es wurde Vertrauen zwischen Bauern und Banken aufgebaut; (2) die beteiligten Institutionen und Personen lernten sich kennen und einschätzen.

- Dieses Ergebnis der Regierungsverhandlungen von 1985 war durch einen intensiven Politikdialog erreicht worden, zu dem auch die internationale Geberkonferenz in Paris beigetragen hat, und der gestützt wurde durch die Tatsache, daß die Stimme Deutschlands damals als größtem Geber besonderes Gewicht hatte. Für die indische Regierung entscheidend war jedoch, daß die deutsche Seite ein großes Interesse zeigte, von den indischen Erfahrungen zu lernen und sie für ihre eigenen EZ andernorts zu nutzen. Es wurde sogar erwogen, indische Fachleute für die deutsche EZ außerhalb Indiens zur Verfügung zu stellen.

- Einen besonderen Schub haben dann die deutsch-indischen Beziehungen durch den Besuch des Bundeskanzlers und des Ministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit 1986 erhalten, die Mittelzusagen über das geplante Maß hinaus gaben (10% Zuwachs). So wurde in den Regierungsverhandlungen 1986 ein Pilotprogramm zur Armutsbekämpfung vereinbart, das sich in zwei Phasen gliedern sollte: In einer ersten Phase sollten aus indischen Mitteln 15 Fallstudien erstellt werden, die in einer zweiten Phase in ein konkretes, aus deutschen Mitteln ko-finanziertes Pilotprogramm münden sollten. Unter Bezug auf die Arbeit der ES 31 war vereinbart worden, daß Ansätze in Indien selber zu suchen seien und mit einem Action-Research-Programm verbunden werden sollten. Schließlich wurden 15 Fallstudien angefertigt. Die Tatsache, daß die Deutschen erstmals bereit waren, beträchtliche Inlandskosten für dieses Programme zu übernehmen, war der Vereinbarung förderlich (zur Entwicklung des Finanzierungsinstrumentariums siehe unten).

- Das Indienreferat des BMZ selber hatte bereits durch einen engen und regelmäßigen Erfahrungsaustausch mit deutschen NRO unter Beteiligung von KfW und GTZ Grundlagen für die Zusammenarbeit zwischen Staat und Nichtregierungsorganisationen sowohl in Deutschland als auch mit Partner-NRO der deutschen Organisationen in Indien gelegt. 1990 gaben die „Grundregeln für die Zusammenarbeit mit NRO in Entwicklungsländern

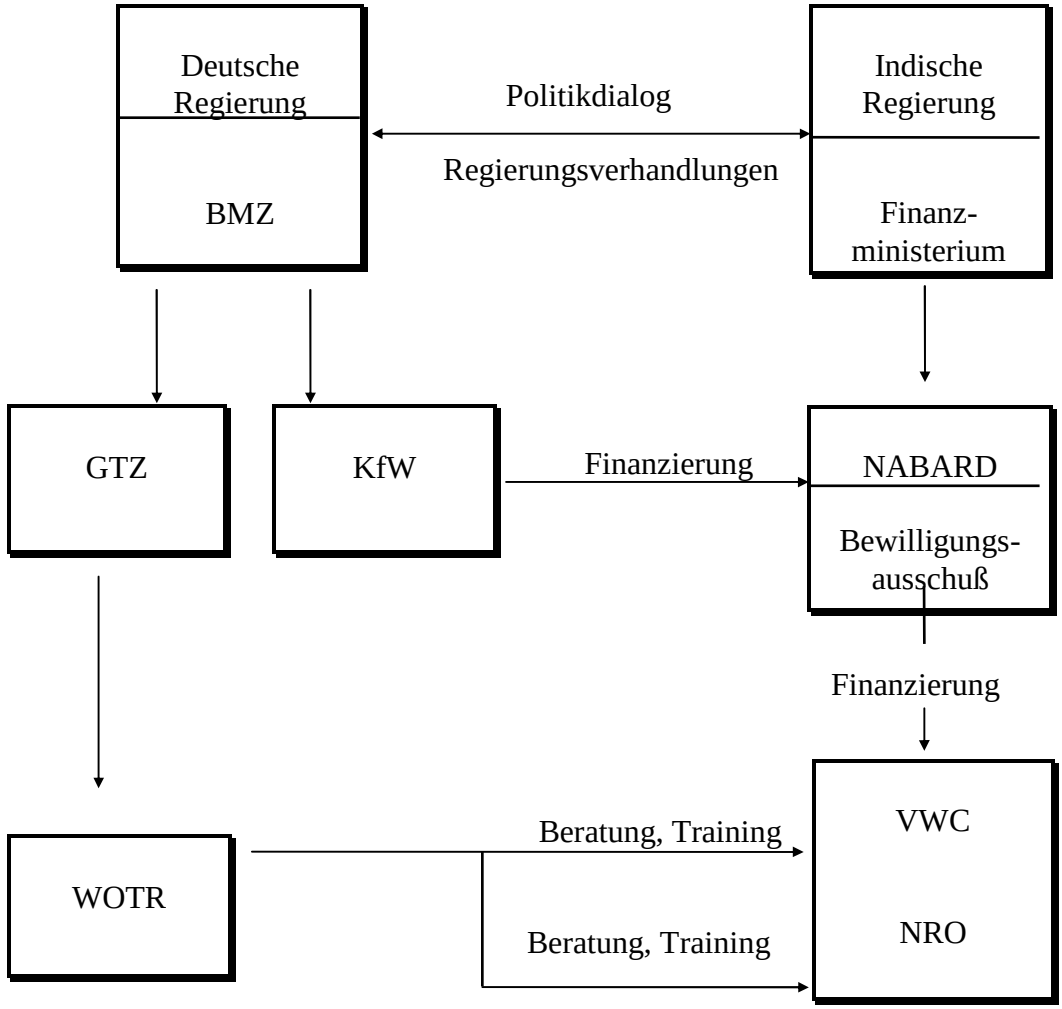
bei Vorhaben der bilateralen staatlichen FZ und TZ“ und die „Hinweise für die Zusammenarbeit“ einer solchen Kooperation einen richtungsweisenden Rahmen. Darin werden als Kernprinzipien Subsidiarität und Komplementarität festgelegt. Dem entspricht, daß etwa 10% der BMZ-Mittel für Indien für die EZ von NRO zur Verfügung gestellt werden.

- Weitere Schritte, die am Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre die Entwicklungszusammenarbeit zwischen Deutschland und Indien stärker auf den Aspekt Armutsbekämpfung fokussierten, waren 1988 der Besuch Rajiv Gandhis in Deutschland und 1991 die Reise des Bundespräsidenten und des Ministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung nach Indien. Es wurden neue politische Signale gesetzt - die Armutsbekämpfung wurde zum Schwerpunkt der Zusammenarbeit erklärt und die Rolle der NRO im Entwicklungsprozeß gewürdigt. Das wurde auch dadurch unterstrichen, daß das Besuchsprogramm des Ministers nicht durch Gespräche mit Regierungsvertretern eröffnet wurde, sondern durch eine Besprechung mit NRO. Auch Aktivitäten im Umfeld der großen deutsch-indischen Industrieschau „Technogerma“ im März 1988 richteten den Blick auf die Bedeutung der Armutsbekämpfung für die ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung in Indien sowie für die Wirtschaftsbeziehungen beider Staaten und verstärkten die Dynamik der EZ[7].

- Ein weiterer wichtiger Schritt war das von ES 31/BMZ initiierte und von DSE durchgeführte Exposure- und Dialogprogramm 1991, was eingangs beschrieben wurde. Dort war es zu Kontakten zwischen DSE, GTZ und Social Centre gekommen, die später eine Rolle spielen sollten (vgl. auch Kap II. 5.3)

[7] Vgl. hierzu den Artikel im Handelsblatt vom 12.2.1988.

Übersicht 2: Struktur der bilateralen Zusammenarbeit im Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten



Entwurf: nach C. Lobo

3. Die Entwicklung des Finanzierungsinstrumentariums

Grundlage für die Vergabe von EZ-Mitteln sind die „Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern“. Nach diesen sollten im allgemeinen Inlandskosten, das sind lokale Kosten in Landeswährung, nicht durch die bilaterale EZ übernommen werden. Zähe Verhandlungen in Deutschland selber, die zwischen BMZ und Finanzministerium geführt wurden, machten es seit 1985 möglich, in steigendem Maße unter dem Gesichtspunkt der entwicklungspolitischen Dringlichkeit, solche Kosten zu übernehmen. Diese Regelung brachte einen entscheidenden Impuls für die indische Regierung, Projekte der Armutsbekämpfung, die hohe Inlandskostenanteile haben, zu akzeptieren. Seit 1985 stiegen daher die Anteile der Inlandskostenzusagen von zunächst 9,7% der Gesamtzusagen auf 34% der Zusagen von Mitteln der Finanziellen Zusammenarbeit im Jahr 1991. Für Indien waren

dies rund 134 Mio. DM, die sich etwa je zur Hälfte aus Projekten der Armutsbekämpfung und der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung zusammensetzten[8]. Das wirkte sich expansiv auf Sektoren wie ländliche Entwicklung, Einfachwohnungsbau, Wasserversorgung und Umweltmaßnahmen aus. Besonders für die Unionsstaaten war dies ein attraktives Angebot, da diese Mittel als außerplanmäßige Zuschüsse der Zentralregierung flossen, womit positive allokative Wirkungen für soziale Sektoren erzielt wurden. Jedoch verminderten diese Inlandskosten den Anteil der Finanziellen Zusammenarbeit, der für Mischfinanzierungen (Mischung von Haushaltsmitteln zu FZ-Vorzugskonditionen mit regierungsverbürgten Krediten der KfW zu - günstigen - Marktkonditionen) in den Sektoren Industrie und materielle Infrastruktur zur Verfügung stand. Im Ergebnis wurde damit das Gesamtvolumen der EZ-Kreditvergabe an Indien verringert.

Die zweite wichtige Änderung des Finanzierungsinstrumentariums kam 1989, als in den Erläuterungen zum Titel 86601 des Einzelplanes 23 festgelegt wurde, daß bis zu 20% der Verpflichtungsermächtigungen in der Form von Zuschüssen für Programme der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung in sozialer Infrastruktur und Umweltschutz gegeben werden konnten. Damit erhielt die Regelung erstmals gesetzlichen Charakter und wurde über den Rang einer administrativen, d.h. jederzeit veränderlichen, Regelung herausgehoben. Sie eröffnete nun die Möglichkeit, auch aus dem Haushaltstitel der Finanziellen Zusammenarbeit Mittel in der Form von Zuschüssen zu gewähren. Hierdurch wurde die Hemmschwelle für Regierungen des Südens, solche Projekte zu akzeptieren, noch zusätzlich vermindert.

4. Die Entwicklung des Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten

4.1 Von der Bewässerungslandwirtschaft zum Regenfeldbau

Seit 1985 hat sich das Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten stetig entwickelt. 1985 haben das Social Centre und zwei weitere Organisationen, wie schon beschrieben, in drei Dörfern Programme gestartet und damit Demonstrationsobjekte sowohl für die zu beteiligenden Regierungen und Geber als auch für weitere Dörfer, die sich für ein Projekt dieser Art interessierten, geschaffen.

Dies war nicht unwichtig, da sich auch die deutsch-indische Entwicklungszusammenarbeit in einem Lernprozeß befand, der die Bedeutung der Förderung des Regenfeldbaus gegenüber der Bewässerungslandwirtschaft stärkte. So war zum Beispiel im Tawa Projekt (Bewässerung) in Madhya Pradesh klar geworden, daß zwar Produktionssteigerungen zu erzielen waren, Vertei-

[8] Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Länderkurzbericht Indien, Stand September 1994.

lungswirkungen aber auf sich warten ließen. Ebenso stellten sich negative Umweltwirkungen ein, wie Versalzung. Im Gegensatz dazu konnten erste positive Erfahrungen in umweltgefährdeten Räumen, z.B. zu hohe Biomassenentnahme in ökologisch fragilen Gebieten mit dem Dhauladhar-Projekt in Himachal Pradesh und dem Dhading-Projekt in Nepal gemacht werden, wo erstmals die Projektdurchführung weitestgehend bzw. ausschließlich in den Händen einheimischer Kräfte lag und die Bevölkerung intensiv einbezogen wurde (in Dhauladhar z.B. Trust-and-Confidence-Konzept).

4.2 Geschäftspolitik der Kreditanstalt für Wiederaufbau

Der Erfolg von Strategien wie dem Trust-and-Confidence-Konzept stellte für die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die deutsche Durchführungsorganisation der Finanziellen Zusammenarbeit, eine wichtige Lernerfahrung dar und stand im Einklang mit einem seit Anfang der achtziger Jahre sich vollziehenden konzeptionellen Wandel in der KfW: Es wurde verstärkt ein „Graswurzel-Ansatz“ gefördert, der eine erhöhte Risikobereitschaft einschloß und eine veränderte Haltung zur Prozeßorientierung erforderte. Die Bereitwilligkeit wuchs, mehr auszuprobieren und mehr nachzubessern. Damit waren für die KfW ein erhöhter Personaleinsatz und ein erhöhtes geschäftspolitisches Risiko verbunden. Man war bereit, dies in Kauf zu nehmen, weil man sich bessere Ergebnisse auf der Projektebene und bei den Wirkungen erwartete. Dennoch war und ist dieser Ansatz in der KfW nicht unumstritten.

Ein weiterer Lernprozeß bestand darin, daß die KfW von großen multisektoralen Projekten abrückte und sich auf einen sektoralen Ansatz konzentrierte, der hier Ressourcenschutz und Wasserverfügbarkeit war. Damit, so die KfW, gelingt es eher, effiziente sektorale Rahmenbedingungen zu schaffen. Indem sie dies tut, werden die Projekte als Ausgangspunkt für einen weiterführenden Dialog zur Verbesserung der gesamten, auch übersektoralen Rahmenbedingung benutzt[9].

4.3 Vermittlerrolle des Social Centre und Rolle Pater Bachers

Es war 1988, als Pater Bacher vom Social Centre, bereits seit dem indisch-deutschen Pilotprogramm zur Armutsbekämpfung in engem Kontakt zum BMZ, einen Projektvorschlag auf Unterstützung des Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten an das BMZ richtete. Pater Bacher spielte bei der Entstehung des Programmes eine Schlüsselrolle: Er war an der Vielzahl der zuvor beschriebenen Prozesse (an ES 31 ebenso wie an der geschilderten indischen Entwicklung) beteiligt und leistete dank seiner hohen persönlichen Glaubwürdigkeit sowie Sach- und Personenkenntnis einen wichtigen Beitrag, die notwendigen Akteure

[9] Vgl. auch den Beitrag von Dr. Kinnemann zum Round-Table in Maharashtra am 26. Februar 1994: Exposure and Dialogue Programme: Some results concerning development cooperation, S. 6.

zusammenzubringen und sie von der Idee des Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten zu überzeugen. Er spielte auf indischer Seite eine wichtige Rolle bei der Vermittlung zwischen den Administrationen der beiden Regierungen und zwischen den jeweils Beteiligten. Er erläuterte, erklärte, warb. Er bewies Zähigkeit und Durchhaltevermögen. Gleichzeitig gab es Bemühungen von seiten des BMZ, vor allem vom Leiter der ES 31, die deutschen und indischen Akteure zusammenzubringen und zwischen ihnen zu vermitteln und auch auf deutscher Seite die Überzeugungsarbeit zu leisten. Pater Bacher und seine Mitarbeiter trieben mittlerweile die Organisierung und Überzeugungsarbeit bei den indischen NRO voran, die trotz eines 1988 erzielten Grundverständnisses weiterhin sehr mißtrauisch waren. In diesem Zusammenhang sind auch zwei in Poona veranstaltete Workshops der NRO (1989 und 1990) zu sehen, an denen deutsche Vertreter teilgenommen hatten. Beide Seiten achteten dabei auf größtmögliche Transparenz und einen ständigen Fluß von Informationen in alle Richtungen.

4.4 Geschäftspolitik der NARBAD

Auf deutscher Seite war man bereit, das Projekt zu fördern, und auf indischer Seite erklärte sich, u.a. nach Gesprächen des Parlamentarischen Staatssekretärs im BMZ mit der Leitung der Bank, NARBAD bereit, die Durchführung von staatlicher Seite zu gewährleisten. Auch für die NABARD war dieses Programm eine Chance, ihre schwierige geschäftspolitische Lage zu verbessern und sich neue Bereiche zu erschließen. Nachdem einige von ihr durchgeführte Bewässerungsprojekte wenig erfolgreich waren (Tarifierungs-, Wartungs-, Erosions- und Sedimentationsprobleme und schlechte Qualität der Kanäle), hatten sowohl die Weltbank als auch die Deutschen ihre Mittelzusagen (deutsche FZ an NARBAD in den Jahren 1979-87 betrug 210 Mio. DM) verringert. Jedoch war die NABARD für die Deutschen ein etablierter Partner, der mit dem Verfahren der FZ vertraut war und das IGWSD schließlich ermöglichte. Sie war die notwendige indische staatliche Instanz, die das Projekt für die Deutschen erst „bankable“ machte, da sie die gesamte finanzielle Abwicklung in Indien übernahm.

4.5 Die technische Zusammenarbeit und die Gründung von WOTR

Anfang der neunziger Jahre wurde eine Komponente der technischen Zusammenarbeit, nämlich die Schulung und das Training der beteiligten NRO und der Dorfbevölkerung, in das Programm eingebaut. Dies ist nicht nur für eine technisch und administrativ einwandfreie Projektdurchführung wichtig, sondern vor allen Dingen auch, um die Breitenwirksamkeit des Programms zu ermöglichen. Die erfolgreichen Einzelprojekte aus den Modelldörfern gilt es in andere Dörfer und Distrikte zu übertragen, andere NRO und andere Bevölkerungsgruppen mit einzubinden, kurz, das Projekt in Maharashtra selber zu replizieren. Ende 1993 haben Mitarbeiter des Social Centres den Watershed Development Trust (WOTR) gegründet, der als Rechtsträger für die Phase des Kapazitätenaufbaus (Capacity Building Programme) fungiert.

Er ist heute für die Weiterverbreitung des Programms in den verschiedenen Distrikten in Maharashtra und die entsprechende Vorbereitung der NRO und Dorfbevölkerungen verantwortlich. Von 17 Dörfern, die 1996 einen Antrag auf Aufnahme in das Programm gestellt hatten, waren 16 im Kapazitätenbildungsprogramm.

Die Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) finanziert dieses Programm seit 1994. Der Finanzierung von Schulung und Ausbildung vor Ort waren langjährige Kontakte und gemeinsame Forschungen mit dem Social Centre vorausgegangen, bei denen es auch darum ging, die signifikanten Erfolgsfaktoren in den Pilotdörfern zu identifizieren, um sie entsprechend in das Replikationskonzept zu integrieren. Ein Teilergebnis dieser Forschungen wurde von der Weltbank veröffentlicht[10]. Damit wird deutlich, daß die GTZ, über den direkten Anwendungsfall hinaus, beabsichtigt, die Lernerfahrungen aus dem Programm auch in anderen Zusammenhängen und anderen Regionen nutzbar zu machen. Dies war auch einer der Gründe, warum der Leiter der Ostasienabteilung der GTZ an dem Exposure- und Dialogprogramm der Deutschen Kommission Justitia et Pax 1994 teilnahm. Die Förderung durch die GTZ, die direkt in die Ziele des Projektes der finanziellen Zusammenarbeit eingebunden ist, wurde in enger Kooperation zwischen KfW, GTZ und WOTR entwickelt. Die GTZ berät heute die Arbeit von WOTR und wertet diese ständig mit aus.

4.6 Kalender der Ereignisse

1989 wurden die ersten Mittel in Höhe von 2 Mio. DM Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) für ein sogenanntes „NRO-Programm“ bewilligt, das aus dem für Indien bestimmten Study and Expert Fund (SEF) der Finanziellen Zusammenarbeit finanziert wurde, und zu dem als Bestandteil das Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten gehörte. Diese Mittel wurden 1990 und 1993 aus dem SEF herausgelöst und auf insgesamt 37 Mio. DM FZ aufgestockt, womit das Programm das größte bilaterale Projekt seiner Art wurde.

Vorher waren vom Social Centre ein Projektkonzept erarbeitet und eine Feasibility-Studie (Terms of Reference durch KfW) durchgeführt worden, die jedoch durch eine von der KfW bestellte deutsche Consulting nachgebessert wurde. Der erste Vertrag für das Dorf Mendwhan wurde schließlich im September 1992 unterzeichnet. Der nachfolgende Kalender von Aktivitäten gibt einen Überblick über die zeitliche Entwicklung des Programmes.

[10] Vgl. Lobo, Kochendörfer-Lucius a.a.O. und Crispino Lobo: Brief note on WOTR and progress of work upto 30 April 1996 (unveröffentlichtes Manuskript).

Übersicht 3: Kalender des Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten

Jahr	Aktivitäten	Erläuterung
1981	Erlaß des GoM „Comprehensive Watershed Development Programme“	Erlaß sieht keine Beteiligung der Bevölkerung und keine Bearbeitung des Geländes nach dem „Hang-zum-Tal-Ansatz“ vor, daher keine nachhaltigen Erfolge.
ab 1983	Suche nach erfolgreichen Selbsthilfeprojekten durch BMZ / ES 31	Erste Kontakte zwischen BMZ und Pater Bacher
seit 1985	Erste Erfahrungen mit Programm-Dörfern	Social Centre (SC) in Pimpalgaon Wagha, Kasare, weitere NRO in anderen Dörfern
1988	Treffen von 50 indischen NRO	Formulierung der Programmidee: Zusammenarbeit von lokaler Bevölkerung, NRO und Staat, „Hang-zum-Tal-Ansatz"
1988	Projektvorschlag	Pater Bacher (Social Centre) übermittelt Projektvorschlag an die Deutsche Botschaft ($\Rightarrow$ BMZ $\Rightarrow$ KfW)
4/1989	Erste Besuche der Projekte durch KfW, Regierungsverhandlungen	KfW: erste Berichte an das BMZ, **2 Mio. DM FZ-Zuschuß (Phase I)**
1/1990 4/1990	Besuche des Staatssekretärs BMZ, Unterabteilungsleiter 22/BMZ und KfW, Regierungsverhandlungen	Durchführbarkeitsstudie, **10 Mio. DM FZ-Zuschuß (Phase I)** Start Pilot-Projekt Mendhwan
1990	Initiative der Sektorunterabteilung des BMZ, die zum DSE-Eposure- und Dialogprogramm führten	Programm soll neben indonesischen Projekten Gegenstand eines Lernprozesses zur Gestaltung von Selbsthilfeansätzen in Asien werden; BMZ begleitet Konzeption, Teilnehmerauswahl und -zuordnung zu Exposure-orten.
17./18.7. 1991	Behandlung des Projektansatzes und des sektorübergreifenden Konzeptes in einem Artikel der Neuen Zürcher Zeitung	Öffentliche Diskussion des Selbsthilfeansatzes.
1991	KfW-Programmprüfung, DSE-Exposure- und Dialogprogramm	Prüfungsbericht- Erste Kontakte zw. SC und Geschäftsführung GTZ, Erfahrungen des zuständigen Staatssekretärs des GoM in Projekten außerhalb Indiens.
1992	Regierungsvereinbarung, GTZ-Fallstudien, Erste Prüfungsmission KfW	Start der FZ-Programme, Natürliches Ressourcenmanagement durch die Förderung von Selbsthilfe
1993	Regierungsverhandlungen	**25 Mio. DM FZ-Zuschuß (Phase II)**
1994	Projektbesuch Minister Spranger, Regierungsverhandlungen, Zweite Prüfungsmission KfW	**4 Mio. DM TZ** (Start der FZ/TZ-Kooperation). Der Watershed Development Trust (WOTR) wird Rechtsträger in der Phase der Kapazitätenbildung, die von der GTZ gefördert wird **FZ-Training Fonds (0,3 Mio. DM)** Höhere Flexibilität im Hinblick auf Auswahl und Koordination der Projekte, DSE-Trainingsveranstaltungen
1995	GTZ/KfW: Prüfung der TZ	Start von frauenspezifischen Entwicklungsaktivitäten, Vereinfachte Terms of Reference für Durchführbarkeitsstudie der NRO

1996	Prüfung der FZ Phase II	wichtigste Ergebnisse: Verringerung der Projektgrößen, 10% der Projekte in Regionen mit hohem Niederschlag, weitere Vereinfachung der Terms of References, Einbeziehen von Gartenbau-Komponente, Einbeziehen von Terrassierung in Regionen mit hohem Niederschlag, Ausdehnung der frauenspezifischen Entwicklungsaktivitäten, Verstärkung des NABARD-Monitorings, Einführung des Impact-Monitoring-Systems.

Quelle: Aus einem Entwurf von Jens Clausen, KfW, 1996 entwickelt und fortgeschrieben.

5. Exposure- und Dialogprozesse qualifizieren Akteure und leisten Beiträge zum Politikdialog

5.1 Die Idee: Strukturen werden durch Menschen geschaffen

Der Kalender der Ereignisse umfaßt eine Zeitspanne von nunmehr 16 Jahren, in denen sich das Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten langsam und stufenweise aufgebaut hat. Es reicht von ersten fachlichen Erfahrungen über die Erarbeitung des Programmkonzeptes, das die Beteiligung der Armen in den Mittelpunkt rückt, die Schaffung dezentraler Strukturen, die Einbeziehung der Regierung und die Schaffung des politischen und gesellschaftlichen Umfeldes, in dem die Rahmenbedingungen für das Programm geschaffen werden.

In diesen Prozeß waren eine Vielzahl von Menschen und Institutionen in Indien und Deutschland eingebunden, die durch ihre aktive oder passive Teilnahme am Prozeß kleinere oder größere Beiträge geleistet haben, die zusammengenommen zu dem nun vorliegendem Ergebnis geführt haben. Die Schlüsselpersonen in Indien und Deutschland haben diese Beiträge koordiniert und miteinander in Beziehung gesetzt.

Das Exposure- und Dialogprogramm der Deutschen Kommission Justitia et Pax von Februar 1994 und die Folgeveranstaltung in Wiesbaden im Mai 1996 sind dabei nur ein Beitrag in einer langen Reihe von Bemühungen, gezielt die Personen anzusprechen, die in den deutschen Institutionen die Rahmenbedingungen der Entwicklungszusammenarbeit tagtäglich mitgestalten, oder die in Politik und Gesellschaft das Umfeld der Entwicklungszusammenarbeit beeinflussen.

Schon beim ersten Exposure- und Dialogprogramm von Justitia et Pax im Jahr 1985 in Indien war Pater Bacher einer der Mitgestalter des Programms und hat dann 1988 als Repräsentant bei der Indo-German Social Service Society (IGSSS) in Dehli das zweite indische Exposu-

reprogramm mit Justitia et Pax hauptverantwortlich betreut und aufgebaut. In den Philippinen und in Bangladesh haben 1987 und 1989 weitere Exposure- und Dialogprogramme mit anderen Partnern stattgefunden, deren Fokus unterschiedliche Aspekte selbsthilfeorientierter Armutsbekämpfung waren.

Bei allen diesen Programmen, die noch nicht die Entwicklung von Wassereinzugsgebieten betrachteten, sondern die das Kennenlernen von Selbsthilfeansätzen und deren Erfolgsbedingungen zum Gegenstand hatten, waren deutsche Persönlichkeiten, zum Beispiel Mitglieder der Gemeinsamen Arbeitsgruppe aus staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen, die der ES 31 zugeordnet war, Mitarbeiter aus den Institutionen, Bundestagsabgeordnete usw., beteiligt. Sie haben dazu beigetragen, daß für selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung Grundlagen geschaffen werden konnten. Dazu zählen die Verabschiedung der zwei Bundestagsbeschlüsse von 1989 und 1990, die Erarbeitung des BMZ-Konzeptes zur beteiligungsorientierten Armutsbekämpfung, aber auch institutionelle Veränderungen, wie die Schaffung und Besetzung spezieller Arbeitseinheiten, bzw. Referate in den staatlichen Institutionen der deutschen EZ.

Diese Exposure- und Dialogprogramme verstanden sich komplementär zu den Anstrengungen im Süden, die die Organisierung der Armen zum Ziel haben. Sie sollten beitragen, im Norden das politische, institutionelle, gesellschaftliche und fachlich/konzeptionelle Umfeld zu schaffen, das notwendig ist, ein Programm, wie die Verbesserung von Wassereinzugsgebieten, überhaupt entstehen lassen zu können. Dies tun sie, indem sie Akteure für ihre Aufgaben motivieren und qualifizieren. In den Jahren seit 1990 sind so von Justitia et Pax insgesamt 14 Programme aus Eigenmitteln oder im Auftrag Dritter, wie BMZ, GTZ oder Misereor durchgeführt worden.

5.2 Für das Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten lernen

Mit dem schon genannten Exposure- und Dialogprogramm der DSE im Jahr 1991, das von der Sektorunterabteilung des BMZ als weiterer Schritt des von der ES 31 begonnenen Umsetzungsprozesses initiiert worden war, war erstmalig das deutsch-indische Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten Gegenstand eines Exposures. Die Teilnehmerauswahl und -zusammensetzung zu diesem Programm war zum Teil gezielt auf die operationellen Bedürfnisse beim Aufbau des Programms abgestimmt worden. Es waren insgesamt 56 Teilnehmer aus 13 Ländern in sechs verschiedenen selbsthilfeorientierten Programmen in Indien und Indonesien im Exposure gewesen und hatten sich anschließend zu einem Runden Tisch Gespräch getroffen. Drei hochrangige indische Beamte hatten die Gelegenheit, in Indonesien Selbsthilfeansätze und -konzepte kennenzulernen. Es waren die beiden Staatssekretäre, die anschließend die beiden Erlasse des Government of Maharashrta im Ministerium für ländliche Entwicklung und Wasserschutz und im Forstministerium unterzeichnet haben. Einer der beiden war dann auch Diskutant beim Runden Tisch in Ahmednagar 1994, wo er die Bedeutung dieser Erfahrung für seine eigene Umsetzung in Indien deutlich herausstrich. In Indonesien

war von deutscher Seite auch der Leiter des Grundsatzreferates und spätere Leiter der Grundsatzunterabteilung beteiligt, der nach eigenen Aussagen wichtige Impulse für die Gestaltungsaufgaben im Grundsatzbereich des Ministeriums empfangen hat.

In Indien waren es die Geschäftsführer von GTZ und DSE sowie der Leiter des Armutsreferates im BMZ, die 1991 erstmals das Programm in Maharashtra kennenlernten. Die konkreten Folgen, die u.a. auf diese erste Vor-Ort-Erfahrung zurückzuführen sind, sind bereits geschildert worden.

5.3 Aus dem Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten lernen

Mit dem Exposure- und Dialogprogramm der Deutschen Kommission Justitia et Pax und dem abschließenden Gespräch am Runden Tisch im Jahr 1994 wurde ein weitergehendes und neues Lernziel verfolgt: Alle vorausgegangenen Exposuremaßnahmen hatten in unterschiedlicher Weise Beiträge zur Schaffung der Rahmenbedingungen, zur Qualifizierung von Akteuren und zu operationellen Schritten geleistet, die sich mittelbar oder unmittelbar beim Aufbau und der Gestaltung des Programms zur Verbesserung der Wassereinzugsgebiete niederschlugen.

1994 nun, also vier Jahre, nachdem Armutsbekämpfung Schwerpunkt deutscher EZ geworden war, und drei Jahre, nachdem das sektorübergreifende Konzept zur selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung verabschiedet war, waren die Anteile dieses Bereiches an der deutschen bilateralen EZ nur um wenige Prozentpunkte gestiegen. Das Social Centre und Justitia et Pax hatten sich jetzt das Ziel gesetzt, die mit diesem Watershed Programm gemachten Erfahrungen aufzuarbeiten und den Teilnehmern zugänglich zu machen. Es ging um den exemplarischen Charakter der Erfahrungen, um die Frage, was ist jenseits dieses spezifischen Projektes allgemeingültig, und was kann für andere Projekte übertragbar sein? Was waren die strukturellen Ursachen der Verarmungsprozesse? Wie reagierte die betroffene Bevölkerung darauf, welche Strategien wurden entwickelt, und wie entwickelte sich in Indien der institutionelle, fachliche und konzeptionelle Rahmen, der die Wirkungen des Programms ausmachte? Es ging darum, an der Basis bei den Betroffenen und aus deren Sichtweise heraus den Prozeß zu verstehen, denn diese Bevölkerung war es, wie im Kapitel I.4.1. ausgeführt, die Zielpunkt, Kern und Träger des Programms war. Soweit die Antworten zu diesen Fragen gefunden wurden, sind sie in den vorhergehenden Kapiteln bereits dargestellt.

Der erfolgversprechende Ansatz der Armutsbekämpfung durch beteiligungsorientertes Ressourcenmanagement gab dem Programm dann auch seinen Namen: „Umwelt - Motor der Entwicklung: Selbsthilfe Ökologie, Gerechtigkeit“. Damit war auch zugleich eine Antithese zur vorherschenden Meining, daß Entwicklung, Ökologie und Umweltschutz konträre Zielvorgaben seien, formuliert.

Damit die Erfahrungen, die vor Ort bei der betroffenen Bevölkerung gemacht wurden, auch in den Gesamtzusammenhang des Beziehungsfeldes in Indien und darüber hinaus in den Norden eingeordnet werden konnten, bildete der Runde Tisch, an dem hochrangige indische Beamte des Government of Maharashrta und der NABARD teilnahmen, den Abschluß. Der zuständige Hauptabteilungsleiter der Kreditanstalt für Wiederaufbau war gebeten worden, für die Gruppe die Lernerfahrungen bezüglich der Erfolgsbedingungen zusammenzufassen:

1. *Die Nutznießer - die Zielgruppe - oder, einfach gesprochen, die Leute sind im Zentrum: ihre Einwilligung, ihre aktive Unterstützung, ihr Beitrag zum Projekt in der Form von Geld, Arbeit oder Material, ihre Bereitschaft, sich von unpassenden Gewohnheiten zu trennen (z.B. freie Weide für Vieh und mangelnde Beteiligung von Frauen): das alles sind notwendige Erfolgsbedingungen. Oder, wie Pater Lobo es gestern ausdrückte: Keine Wohlfahrt - wir machen Geschäfte" - Selbsthilfe ist das Schlüsselwort.*

2. *Um das zu erreichen, war eine Organisation notwendig, die zusammen mit den Armen und für die Armen zu kämpfen bereit war und gleichzeitig die Schöpfung bewahren wollte. Das Social Centre ist eine solche Organisation, die unter anderen darauf zielt, die strukturellen Faktoren von Armut zu überwinden. Das ist die zweite notwendige Vorbedingung.*

3. *Beide Bedingungen zusammen würden nicht die wirklichen Veränderungen für eine langfristige Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen im Rahmen des IGWSDP ergeben haben. Es konnte nur mit der aktiven Beteiligung der indischen Regierungen und Regierungsstellen schließlich die wirkliche Chance kommen.*

Um es zusammenzufassen: Eine Trinität ist der Schlüssel zum Erfolg: Menschen - Nichtregierungsorganisation - Regierung

(Aus: Stephan Kinnemann: Exposure and Dialogue Programme. Some results concerning development cooperation, Ahmednagar, February 26, 1994 (siehe auch Anhang 5),
Übersetzung der Autorin.)

Aus diesen Überlegungen zieht er Konsequenzen für die bilaterale Zusammenarbeit, die er in folgenden Punkten zusammenfaßt:

1. „*Die Menschen zuerst*": Deutsche EZ-Institutionen sind aufgefordert, diese Erkenntnisse aktiv in den Politikdialog mit ihren Regierungspartnern im Süden einzubringen und sich klarzumachen, daß der Projektträger immer ein Südpartner ist, und die Rolle des Nordens auf die Finanzierung und Beratung beschränkt bleibt. Die gilt insbesondere für Projekte der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung, darüber hinaus aber für alle übrigen Projekte

auch. Der Politikdialog kann und darf sich nicht auf Regierungspartner beschränken, sondern muß die Bevölkerung einbeziehen.

2. *„Die Rolle der NRO“:* Bilaterale Zusammenarbeit muß nach nichtstaatlichen, gleichberechtigten NRO-Partnern suchen.
3. *„Regierung“*: EZ sollte reformwillige Regierungen unterstützen oder durch Dialog auf den Reformwillen hinarbeiten. Dies kann durch die Unterstützung geeigneter Projekte geschehen.

Der Kreis dieses beschriebenen Dialogprozesses schloß sich vorläufig, als im Mai 1996 ein weiterer Runder Tisch in Wiesbaden stattfand, an dem weit über den Kreis der Indien-Teilnehmer hinaus Angehörige der staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen über Lernerfahrungen und deren Übertragungsmöglichkeiten diskutierten. Ein Ergebnis dieses Runden Tisches war die Absprache zwischen BMZ und Justitia et Pax, den Versuch zu unternehmen, eine Handreichung zur erarbeiten, die das Problem „Wie wird ein erfolgreiches Projekt der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung im Kontext der deutschen bilateralen Zusammenarbeit repliziert?" behandelt. Die hiermit vorliegende Studie, die die bisherigen Erkenntnisse zusammenträgt, soll ein Baustein zur Erarbeitung einer solchen Handreichung sein.

III. Wirkungen und Lernerfahrungen

Mitte 1996 waren insgesamt 51 NRO und 74 Dörfer in das Programm zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten einbezogen, die ein Fläche von rund 85.000 ha deckten. In einigen Dörfern, in denen bereits 1989 die Arbeit begonnen wurde, ist sie auch schon abgeschlossen. Es lassen sich von diesen „älteren“ Dörfern und den Erfahrungen im Programm bereits einige Hinweise über die Wirkungen und Ergebnisse ableiten. Sie beziehen sich auf mehrere Ebenen

1. Die Wirkungen des Programms zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten

1.1 Natürliche Ressourcen werden regeneriert und landwirtschaftliche Produktion wird gesteigert

Das entscheidende gemeinsame Interesse der Dorfbewohner war die Verfügbarkeit von Wasser. Alle Erfahrungen zeigen, daß das Programm tatsächlich diesem zentralen Interesse dient: Der Grundwasserspiegel in den Dörfern steigt, die Zahl der Brunnen (bis zu 85%) und ihre Periode der Wasserführung steigt, so daß nahezu ganzjährig (11 Monate) Wasser zur Verfügung steht. Die Anlage von kleinen Staudämmen und Teichen ermöglicht es, zusätzlich Wasser zu sammeln, das für die Bewässerung genutzt werden kann. Die Zahlen aus drei bereits ausgewerteten Dörfern sprechen für sich: Die bewässerte Fläche hat sich mehr als verdoppelt (140% - 286%), die landwirtschaftliche Nutzfläche insgesamt ist um etwa die Hälfte angestiegen. Damit wuchsen die Ernteerträge um das Doppelte und so die Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft - auch für Landarbeiter. Diese haben Beschäftigungsmöglichkeiten nun für acht, statt für drei Monate. Der Viehbestand hat sich erhöht: Hochwertige Kühe und Ochsen sind dazugekommen (900%); die Zahl der Ziegen und Schafe jedoch, die zuvor das Buschland überweidet hatten, sind um etwa 70% zurückgegangen. Zusätzlich gibt es mehr Beschäftigung für die Dorfhandwerker. Insgesamt werden die Einkommen der Dorfbevölkerung stabiler und weniger saisonabhängig, die Arbeitsplätze sicherer, und damit erhöht sich auch die Sicherheit der persönlichen Situation.

Möglich waren diese Ergebnisse vor allem deswegen, weil die Verbote des Baumfällens und der freien Weide durchgesetzt werden konnten und sich in Folge eine geschlossene Grasdecke bilden konnte, die zusammen mit den anderen Anpflanzungen die Erosion gestoppt und Bodenbildungsprozesse in Gang gebracht hat.

1.2 Die Organisationen der Betroffenen ermöglichen Nachhaltigkeit

Die Dorfbevölkerung hat in Verbund mit den NRO eigenständige selbstverwaltete Organisationen, die Village Watershed Committees, aufgebaut, die als Rechtsperson in der Lage sind, das Programm auch mit seinen rechtlichen und finanziellen Transaktionen durchzuführen. Darüber hinaus gründeten sich eine Vielzahl von selbständigen, funktionalen Gruppen. Durch die Regelung, daß 16% des Wertes der jetzt geleisteten Arbeit als freiwillige Leistung in einen Wartungsfond eingezahlt werden, ist auch die finanzielle Sicherung des Programms gewährleistet. Beides sichert die Nachhaltigkeit über die Programmdurchführung hinaus, da das Village Watershed Committee auch für Wartung und Betrieb zuständig ist.

1.3 Lebensbedingungen verbessern sich und Sozialstrukturen verändern sich

Diese beeindruckenden Erfolge in der Wiederherstellung der natürlichen Grundlagen lassen sich nicht ohne die sozialen Veränderungen in den Dörfern erklären: Die von den Dörflern beschworene Einigkeit ist Grundvoraussetzung, um die notwendigen Arbeiten und Regelungen durchzusetzen. Dieser Zwang zur Zusammenarbeit, der letztlich im Eigeninteresse jedes einzelnen liegt, führt zu einer steigenden Integration der Bevölkerung auch über Kasten- und Klassengrenzen hinweg und zu Verhaltensänderungen innerhalb der Dorfgemeinschaft durch den Abbau von Vorbehalten und Vorurteilen. Dazu leisten die verschiedenen durch das Programm aufgebauten Gruppen einen wichtigen Beitrag. Besonders für die traditionell benachteiligten Gruppen bedeutet dies einen entscheidenden Wandel. Das gilt auch für die Rolle der Frauen, die durch das Programm Integration und Anerkennung erfahren. Soziale und kulturelle Ereignisse werden bewußter und gemeinschaftlich wahrgenommen. Die Dorfbevölkerung hat größeres Selbstvertrauen und Selbstwertgefühl entwickelt und Fähigkeiten, mit staatlichen Stellen umzugehen und zusammenzuarbeiten. Die VWC sind in der Lage, das Programm zu betreiben und die Wartung und den notwendigen Unterhalt in die eigenen Hände zu nehmen.

1.4 Die „Hebelwirkung“: Selbstverwaltete Institutionen beeinflussen die Politik der Regierung

Die beschriebenen Veränderungen in den politischen Grundlagen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Durchführung des Programms sind wichtige Ergebnisse dieses Programms, die weit über das Programm hinausreichen und Veränderungsprozesse auch an anderen Orten Maharashtras und Indiens möglich machen. Einzelfallentscheidungen wurden generell geregelt und sind auch Grundlage für einen Replikationsprozeß innerhalb Maharashtras. Hauptakteure des Prozesses sind immer die Dorfbevölkerung selber und ihre selbstverwalteten und formalisierten Institutionen, die VWC. Inzwischen sind weitere drei indische Bundesstaaten an dem Programm interessiert und haben zum Teil bereits die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geschaffen. Das staatliche Programm zur Entwicklung von Wasserein-

zugsgebieten in Maharashtra hat Prinzipien des IGWSDP übernommen, wie die Einbindung der Bevölkerung und der Hang-zum-Tal-Ansatz.

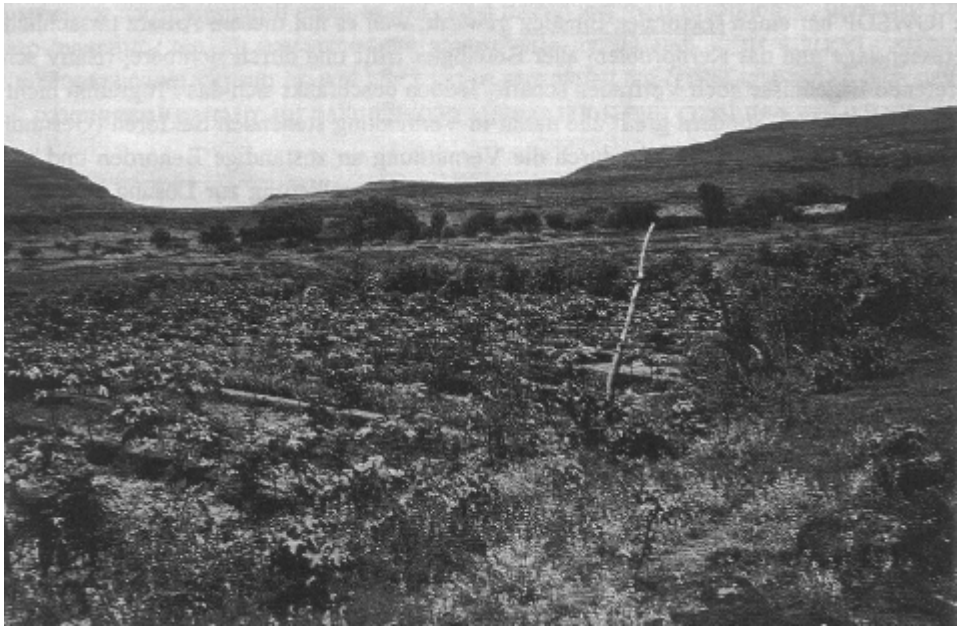
Inzwischen gibt es ein weitergehendes von Social Centre und WOTR initiiertes Modell, das Sangamner-Modell, in dem in einem Gebiet eine Zusammenarbeit nicht nur zwischen Dorfbevölkerung, NRO und Staat ausprobiert wird, sondern in dem auch lokale und regionale Parlamente und Behörden, Schulen, Universitäten, Unternehmer einbezogen sind. Hier geht es darum, auf breiter Basis Programme des Staates auf der Ebene der einzelnen Bundesstaaten und auf örtlicher Ebene zu koordinieren, die Kommunikation zwischen den Beteiligten sicherzustellen, örtliche Banken in die Finanzierung einzubinden, die Regionalparlamente informiert zu halten und sich ggf. ihrer Unterstützung zu versichern, und vor allem die lokalen Fachbehörden sowie die Universitäten und Schulen in die Beratung der Dorfbevölkerung einzubeziehen. Durch diese Arbeiten erreicht die Zielsetzung der Armutsbekämpfung durch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit und führt zu Bewußtseinsveränderungen in Verwaltungen und Bevölkerung.

1.5 Die „Hebelwirkung“: Beteiligungsorientierte Armutsbekämpfung erhöht die Wirksamkeit der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit

Die Erfahrungen und Ergebnisse, die im Prozeß des IGWSD gemacht wurden, und die vorstehend beschrieben sind, stehen in Wechselwirkung mit Verbesserungen der Wirksamkeit der bilateralen Zusammenarbeit. Dazu zählen die Lernerfahrungen auf der deutschen Seite und die Umsetzung dieser Lernerfahrungen in die Konzepte und in die Praxis der Zusammenarbeit. Das bezieht sich auf die Finanzierungsmechanismen (wie in Kapitel II.2 beschrieben), die Erschließung des Bereiches Regenfeldbau, die Verknüpfung von Armutsbekämpfung mit Ressourcenschutz und die Verkürzung von Verfahren in der FZ aufgrund der gemachten Erfahrungswerte.

Graswuchs verringert die Fließgeschwindigkeit des Wassers

Auf der anderen Seite ist im Zusammenspiel der beiden Regierungen selber ein verändertes Grundverständnis eingekehrt, das es zuläßt, intensiv über weitere Projekte der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung nicht nur im Bereich der Verbesserung von Wassereinzugsgebieten nachzudenken. Ein Ergebnis sind die zur Zeit laufenden Verhandlungen zur Durchführung eines Regierungeminars zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Indien, was sich mit der Verbesserung der Zusammenarbeit in diesem Bereich befaßt, und bei dem das IGWSDP ein Lernbeispiel stellen soll.



In vielen Dörfern wird nun Obstanbau betrieben

2. Lernerfahrungen

Wie das IGWSDP gezeigt hat, waren an dem Aufbau des Programms sowohl in Indien als auch in Deutschland eine große Zahl von Akteuren aus dem staatlichen und dem nichtstaatlichen Bereich beteiligt, die jeweils wichtige Beiträge zur Entwicklung des Programms geliefert, bzw. wichtige Voraussetzungen geschaffen oder Umsetzungsprobleme gelöst haben, die auch über das Programm hinaus Beispielcharackter haben. Diese Akteursvielvalt und ihre Abstimmung aufeinander aber ist nach Einschätzung vieler Entwicklungspraktiker, wie auch bei dem Runden Tisch von Mai 1996 deutlich wurde, eine der größten Schwierigkeiten beim Aufbau eines Programms. Aus dem Programm lassen sich eine Reihe wichtiger Lernerfahrungen ableiten, hinter denen oft auch ein (gelöstes) Umsetzungsproblem steht:

Ein gemeinsames Problem bestimmt die Zielgruppen

Die Zielgruppen des Programms sind grundsätzlich alle die Personen, die von dem lebenswichtigen Problem betroffen sind, unabhängig davon, wie hoch ihr Einkommen ist. Je weni-

ger eine Nachbarschaft, bzw. eine Dorfgemeinschaft auseinandergerissen wird, und je mehr alle Einwohner - jeweils in unterschiedlichem Maß - von den Maßnahmen profitieren, desto geringer sind die Widerstände und „Reibungsverluste“ im Prozeß, und desto eher kann die Nachhaltigkeit gewährleistet werden. Dann nämlich sind alle Beteiligten daran interessiert, die Anlagen und Ergebnisse zu warten und zu pflegen. Dabei ist es eine Erfolgsbedingung, daß die sozial schwächsten Gruppen die zeitlich ersten Nutznießer des Programms sind, was die Glaubwürdigkeit des Programms bei diesen deutlich erhöht und sie zur Mitarbeit ermutigt.

Das Programm wählt einen sektoralen Einstieg

Das IGWSDP hat einen sektoralen Einstieg gewählt, weil es mit diesem Ansatz tatsächlich die Interessenslage und das Kernproblem aller Beteiligter trifft und durch sichtbare, relativ schnell eintretende Ergebnisse auch Vertrauen schafft. Jedoch beschränkt sich das Programm nicht auf dieses Kernproblem, sondern greift alle damit in Verbindung stehenden Sektoren (Gesundheit, Bildung usw.) auf. Das geschieht durch die Vermittlung an zuständige Behörden und andere fachkompetente NRO, bzw. die Qualifizierung der Dorfbevölkerung zur Lösung ihrer eigenen Probleme.

Die Aktivitäten der Betroffenen bilden den Nukleus und Ausgangspunkt des Programms

Das Programm ist aus einer Vielzahl von Erfahrungen vor Ort heraus gewachsen und konzipiert worden und baut auf der Beteiligung und Partizipation sowie den Aktivitäten der Dorfbevölkerung auf. Diese standen am Anfang des Programms. Erst parallel zu den auf der Dorfebene laufenden Versuchen und Modellen sind die Konzepte und Rahmenbedingungen des Programms geschaffen worden. Dies ermöglicht, daß die notwendigen Strukturen und Bedingungen an den Bedürfnissen und Notwendigkeiten vor Ort entwickelt wurden (z.B.. Nutzungs- rechte gegen Bewirtschaftungspflichten). Es ist sorgfältig abgewogen worden, welches die möglichen Eigenleistungen der Bevölkerung und der NRO sind, die mit gesamter Projektplanung auf Dorfebene, Finanzverwaltung und Rechenschaftslegung weitgehend die örtlichen Aufgaben abdeckt. Erst auf überlokaler Ebene kommen weitere Akteure wie Banken und die Regierung für die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie der bilaterale Geber für die Förderung hinzu. Das Programm zum „Aufbau von Fähigkeiten“, das durch die GTZ gefördert wird, versucht, auch die schrittweise Befähigung und Übergabe von Verantwortung auf die örtliche Ebene zu verlagern. Diese Vorgehensweise entspricht dem im sektorübergreifenden Konzept zur Armutsbekämpfung des BMZ genannten Kernprinzipien Partizipation, Eigeninitiative und Selbsthilfe der Zielgruppen und eben der Abwägung, inwieweit Selbsthilfe der Förderung bedarf und wo diese ansetzen muß.

Die Dienstleistungseinrichtungen der Betroffenen schaffen Breitenwirksamkeit

Die eigenständigen Organisationen der Betroffenen sind inzwischen zum Teil in der Lage, für weitere neugegründete Organisationen Beratung und Hilfe zur Verfügung zu stellen, d.h., sie

nehmen über den Selbsthilfecharakter hinaus Dienstleistungsfunktionen für andere wahr und tragen so zur Breitenwirksamkeit bei. Dies ist beispielsweise beim VWC des Pilotdorfes Mendwhan der Fall.

Zusammenarbeit von NRO und Staat schafft Bedingungen für Breitenwirksamkeit

Es gab eine Reihe von NRO, die bereit und in der Lage waren, die Dorfbevölkerung in verschiedenen Dörfern zu motivieren, zu organisieren und anzuleiten für die Aufgaben, die mit dem Programm verbunden waren. Bei diesen NRO gab es einen grundsätzlichen Konsens über diesen Ansatzpunkt und eine grundsätzliche Bereitschaft sowie Einsicht in die Notwendigkeit, mit dem Staat zusammenzuarbeiten. Es gab darüber hinaus bereits bestehende Arbeitsbeziehungen zwische Staat und NRO, die Vertrauen und Erfahrung schaffte. Auf der anderen Seite gab es von staatlicher indischer Seite eine wachsende Bereitschaft, mit NRO zusammenzuarbeiten. Durch die Abstimmung der Motivations- und Organisierungsleistung der NRO und die Schaffung der administrativen Rahmenbedingungen und fachliche sowie finanzielle Unterstützung von Regierungsseite werden die Bedingungen geschaffen, die Modellversuche in weiteren Dörfern zu replizieren. NRO und Staat geben jeweils ihren eigenen Aufgabenbereichen, Zuständigkeiten und ihrem spezifischen Leistungsvermögen entsprechend Hilfe zur Selbsthilfe.

Politische Prioritäten werden zugunsten von Armutsbekämpfung gesetzt

Parallel zu dem Entstehen der Idee zur Verbesserung von Wassereinzugsgebieten, entwickelte sich in Indien eine politische Priorität für Armutsbekämpfung. Diese politische Strömung wird von den Initiatoren des Programms erkannt, aufgegriffen und genutzt.

Die Geberregierung entwickelt ein konzeptionelles Verständnis für selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung

Die Bemühungen der indischen Seite um Förderung konnte deswegen aufgegriffen werden, weil auf deutscher Seite ein konzeptionelles Grundverständnis für den Ansatz, wie er sich in Maharashtra darstellte, im Dialog entwickelt worden war, z.T durch die Exposuremaßnahmen vertieft wurde, und weil die deutsche Seite die in dem Projekt ruhenden Möglichkeiten erkannte und bereit war, auch unter Inkaufnahme eines Risikos, diese zu fördern.

Der Politikdialog zielt auf Zusammenarbeit im Bereich Armutsbekämpfung

Der über die Projektebene hinausgehende Politikdialog schaffte die politischen Rahmenbedingungen, die notwendig sind, um das Programm zu Gegenstand bilateraler EZ zu machen. Damit wird das Projekt zu einem Anwendungsfall eines gesamten Politikfeldes, nämlich der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung, was wiederum seine Chancen für Replikation er-

höht. Das Projekt nhat hier, wie vorstehend beschrieben, als Hebel gewirkt, ist aber aus fachlicher Sicht immer noch ein Einzelfall. Gleichzeitig wirken sich die Konzeption und geschäftspolitischen Interessen der beiden Hauptdurchführungsorganisationen in Indien (NABARD) und Deutschland (KfW) günstig auf das Programm aus.

Das Finanzierungsinstrumentarium der Deutschen wird den indischen Bedürfnissen angepaßt

Die innerdeutschen Hindernisse in der finanziellen Zusammenarbeit werden zum Teil beseitigt und erlauben es so der indischen Regierung, dem Projekt zuzustimmen.

Replikationsbedingungen in Indien

Für die Replikation des Programms in Indien lassen sich drei wichtige Erfolgsfaktoren ableiten, deren Erfüllung notwendig (konstitutiv) ist, und die aufeinander bezogen (interdependent) sind. Diese sind:

1. Das Gebiet eines Projektes im Programm stimmt mit der naturräumlichen Einheit, dem Wassereinzugsgebiet, überein. Notwendige Maßnahmen werden daher aus dem Naturraum definiert und in ihm implementiert. Die Wirkungsketten werden kleiner und Kausalzusammenhänge zwischen Maßnahmen und Ergebnissen auch für die Bevölkerung erkennbar.
2. Die im Wassereinzugsgebiet lebende Bevölkerung leistet einen zumutbaren Eigenbeitrag und erhält im Gegenzug die notwendige Unterstützung der Regierung. Beide Beiträge sind miteinander verknüpft und entsprechend den jeweiligen Leistungsmöglichkeiten abgewogen. Die Bevölkerung also partizipiert an dem Programm im Sinne der Teilnahme und der Teilhabe.

3. Das administrative Regelwerk des Programms wird unter Beteiligung der Betroffenen in einem Prozeß erarbeitet und gestaltet und entspricht den Anforderungen der Subsidiarität. Es bindet Bevölkerung und NRO in die Verantwortung mit ein und ermöglicht es, großvolumige Finanzmittel in kleinteilige, dezentrale Förderung umzusetzen.

Replikationsbedingungen in Deutschland

Die Schlußfolgerung, die für die Replikation erfolgreicher Entwicklungsansätze im Kontext der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu ziehen sind, sind zuvor von dem Leiter des Exposureprogramms von Justitia et Pax auch schon in einem Aufsatz in der formuliert wor-

den[11]. Diese Gedanken haben auch Eingang gefunden in das Hearing des Bundestages vom Oktober 1995 zum Thema Armutsbekämpfung. Von dort sind sie weiterverarbeitet worden und haben zu Formulierungen in den Antrag eines Bundestagsbeschlusses der Koalition gefunden - ein weiterer Hinweis auf die „Hebelwirkung“ und die Chancen für Politikgestaltung, wie sie von dem Programm ausgehen.

1. Bilaterale Zusammenarbeit zur Armutsbekämpfung bedarf mehr Regierungswünsche aus dem Süden. Die deutsche Seite ist aufgerufen, hier ihre Vorstellungen gezielt auf verschiedenen Ebenen und bei verschiedenen Anlässen sowie verschiedenen Beteiligten darzustellen. Nicht nur Regierungsverhandlungen, sondern auch informelle Dialogplattformen, die ggf. geschaffen und organisiert werden müssen, können hier weiterhelfen. Ebenso können Dienstreisen, Staatsbesuche usw. genutzt werden, um Armutsbekämpfung mit verschiedenen Gesprächspartnern zu thematisieren.

2. Weil die Beteiligung der Bevölkerung das wichtigste Erfolgsprinzip der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung ist, ist auch die bilaterale Zusammenarbeit zu dezentralisieren, was mit der Übertragung von Verantwortung und Kompetenz sowie einem Trägerwechsel in die Hände der Betroffenen und ihrer Selbsthilfeorganisationen oder lokaler Selbstverwaltungen verbunden ist.

3. Um geeignete nichtstaatliche Träger des Südens für bilaterale Zusammenarbeit zu identifizieren und zu gewinnen, ist eine gezielte Suche nach ihnen in Form von Dialogprozessen, oder Action-Research-Programmen offensichtlich erfolgreich.

4. Die deutsche Seite ist daran interessiert, in ihren eigenen Reihen verantwortliche, motivierte, erfahrene und kompetente Mitarbeiter zu haben, die in der Lage sind, partnerschaftlich zu arbeiten und Chancen bei der Gegenseite wahrzunehmen. Exposure- und Dialogprogramme sind ein Mittel der Mitarbeiterfortbildung zur Armutsbekämpfung und eignen sich vor allem zur prozeßbegleitenden/projektbegleitenden Orientierung von Mitarbeitern der EZ.

Diese vier Kernerfahrungen, die sich aus dem IGWSDP für die deutsche EZ zur Armutsbekämpfung ableiten lassen, sind sicherlich nicht abschließend zu sehen, weisen aber einen Weg für weitergehende Anwendung und Erfahrung auch anderer sektoraler Ansätze der Armutsbekämpfung. IGWSDP ist kein nicht-wiederholbares Ausnahmeprojekt, sondern möglicherweise Wegbereiter einer weiteren Generation partizipativer Maßnahmen zur Armutsbekämpfung.

---

[11] Karl Osner: Strukturelle Armutsbekämpfung. Durch selbstverwaltete Institutionen die Politk der Regierung beeinflussen, in: E + Z, 37 Jg., 6/1996, S. 142-145.

Anhang

1. Teilnehmerliste zum Exposure- und Dialogprogramm und zum Runden Tisch in Indien 1994
2. Teilnehmerliste der Folgeveranstaltung zum Indien-Exposure und des Runden Tisches in Wiesbaden 1996
3. Einführung in das Exposure- und Dialogprogramm in Indien im Februar 1994 von Karl Osner
4. Einführung zum Thema „Partizipative Entwicklungszusammenarbeit zwischen Regierungen“ beim Runden Tisch im Februar 1994 in Ahmednagar/Indien von Karl Osner
5. Stephan Kinnemann: Exposure and Dialogue Programme. Some results concerning development cooperation, Ahmednagar, February 26, 1994
6. Einführende Bemerkungen zum Runden Tisch in Wiesbaden 1996 zur Auswertungen des Exposure- und Dialogprogramms in Indien
7. Literaturverzeichnis

Anhang 1

Deutsche Kommission Justitia et Pax und Social Centre
Exposure- und Dialogprogramm in Indien vom 18. bis 28. Februar 1994
„Umwelt - Motor der Entwicklung“

Teilnehmerliste **Stand: 17.2.1994**

Dr. Sergio **Aiolfi**
Redakteur/Wirtschaftsressort, mitverantwortlich für die Beilage Technik und Gesellschaft, Neue Zürcher Zeitung, Schweiz

Pater Marcello **Azevedo**, SJ
Direktor, Instituto Brasiliero de Desenvolvimento (IBRADES), Brasilien

A. **Basak**, IAS
Staatssekretär, Ministerium für Wasserbewirtschaftung und ländliche Entwicklung, Ministerium für Landwirtschaft, Regierung von Maharashtra

Maria Luise **Blazejewski**
Schulleiterin, Vizepräsidentin, Zentralkomitee der Deutschen Katholiken

RD’ in Christiane **Bögemann-Hagedorn**
Referat Grundsätze der finanziellen und technischen Zusammenarbeit, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Franziska **Donner**
Leiterin Stabstelle 04, Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)

Theresa **Herzog**
Politikwissenschaftlerin, Centre for the Development of Human Resources in Rural Asia (CENDHRRA)/ Deutsche Kommission Justitia et Pax/

Dr. Stephan **Kinnemann**
Leiter der Hauptabteilung Asien, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Dr. Gudrun **Kochendörfer-Lucius**
Ökonomin, Stabstelle 07 Frauenförderung, Armutsminderung, soziokulturelle Kompetenz, Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)/ freie Mitarbeiterin der Deutschen Kommission Justitia et Pax

Mr. **Kottaiah**
Präsident, Nationale Entwicklungsbank für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (NABARD)

Prof. Dr. Thomas **Kutsch**
Wirtschaftssoziologe, Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie der Universität Bonn

Hans-Peter **Merz**
Geschäftsführer, Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)/

Y.C. **Nanda**
Generalmanager, Nationale Entwicklungsbank für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (NABARD)

Dr. Michael **Nienhaus**
Leiter Abteilung 2040 Ostasien, Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)

Dr. med. Evamaria **Nowy**
Mitglied, Zentralkomitee der Deutschen Katholiken

Mdg. a.D. Karl **Osner**
Vizepräsident, Deutsche Kommission Justitia et Pax

P.A. **Pathak**
Stellvertretender General Manager
Nationale Entwicklungsbank für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (NABARD)

J.Y. **Patil**
Abteilungsleiter, Verbesserung von Wassereinzugsgebieten, Regierung von Maharashtra

Stephan **Puhl**
Leiter der Asienabteilung, Misereor

Mr. **Sarangi**, IAS
Abteilungsleiter, Ministerium für Landwirtschaft, Regierung von Maharashtra

Dr. Sabine B. **Spitzlei**
Referentin Bereich Menschenrechte, Deutsche Kommission Justitia et Pax

A.K. **Tyagi**
Stellvertretender Manager, Nationale Entwicklungsbank für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (NABARD)

Dr. Claudia **Warning**
Geographin, Deutsche Kommission Justitia et Pax/Exposureprogramme

Jürgen **Wuttke**
Ökonom, Parlamentarischer Assistent der CDU/CSU Fraktion

Zusätzliche Teilnehmer des Runden Tisches

Prof. Winfried **Pinger,** MdB
Entwicklungspolitischer Sprecher der CDU/CSU Fraktion im Bundestag

Erhard **Haubold**
Korrespondent Frankfurter Allgemeine Zeitung

Anhang 2

Auswertungstreffen und Arbeitsgespräch zum Exposure- und Dialogprogramm in Indien 1994 „Umwelt - Motor der Entwicklung“

am 31.5. und 1.6.1996 in Wiesbaden

Teilnehmerliste

1. Pater Marcello **Azevedo**, SJ
   Direktor, Instituto Brasiliero de Desenvolvimento (IBRADES), Brasilien
2. Ute **Bernauer**
   studentische Hilfskraft, Deutsche Kommission Justitia et Pax
3. RD’in Christiane **Bögemann-Hagedorn**
   Referat Konzeption, entwicklungspolitische Grundsatzfragen, Forschung
   Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
4. Jens **Clausen**
   Länderreferat Indien, L III, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
5. Pater Robert **d’ Costa**
   Social Centre, Indien
6. Dr. Heinz-Michael **Hauser**
   OE 401, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
7. MR Dr. Gero **Jentsch**
   Referatsleiter Übersektorale Grundsätze, Armutsbekämpfung, Soziokulturelle Faktoren
   Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
8. Dr. Elmar **Kleiner**
   Abteilungsleiter, OE 401, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
9. Dr. Gudrun **Kochendörfer-Lucius**
   Ökonomin, Institut für Volkswirtschaftlehre und Entwicklungsökonomie der Universität Gießen
10. Wolfgang **Kroh**
    Abteilungsleiter Auslandssekretariat, Kreditanstalt für Wiederaufbau
11. Peter **Lanzet**
    Berater der Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe e.V. (EZE) in Bangalore
12. Pater Crispino **Lobo**, SJ
    Watershed Organisation Trust (WOTR), Koordinator des Watershed Development Programme (WSDP)
13. Martin **Lübke**
    Indienreferat, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

14. Dr. Sabine **Marquardt (geb. Spitzlei)**
    Referentin Bereich Menschenrechte, Deutsche Kommission Justitia et Pax

15. Hans-Peter **Merz**
    Geschäftsführer, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

16. Ruth **Möller**
    Parlamentarische Assistentin der SPD-Fraktion

17. RD Dr. Alexander **Muser**
    Referatsleiter Koordinierung TZ, GTZ
    Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

18. Volker **Niehoff**
    Gutachter

19. Dr. Evamaria **Nowy**
    Mitglied, Deutsche Kommission Justitia et Pax

20. Mdg. a.D. Karl **Osner**
    Vizepräsident, Deusche Kommission Justitia et Pax

21. Prof. Winfried **Pinger**, MdB
    Entwicklungspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

22. Stephan **Puhl**
    Leiter der Asienabteilung, Misereor

23. Nisa **Punnamparambil**
    Politologin, M.A.

24. Dr. Wolfgang **Schneider-Barthold**
    ifo - Institut für Wirtschaftsforschung München

25. Paul **Schokal**
    Praktikant, Deutsche Kommission Justitia et Pax

26. Prof. Dr. Wolfgang **Schoop**
    Leiter der Grundsatzabteilung, Misereor

27. Dr. V. **Tagat**
    Nationale Entwicklungsbank für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

28. MR Dr. Klemens **van de Sand**
    Leiter der Unterabteilung Konzeption, Erfolgskontrolle, Entwicklungspolitische Bildungsarbeit, Geberkoordinierung,
    Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

29. Dr. Claudia **Warning**
    Geographin, Deutsche Kommission Justitia et Pax

30. Dr. Jürgen **Wuttke**
    Ökonom, Parlamentarischer Assistent der CDU/CSU Fraktion

Anhang 3

Exposure- und Dialogprogramm (EDP) der Deutschen Kommission Justitia et Pax mit dem Social Centre vom 18.- 28. Februar 1994 in Ahmednagar/Maharashtra in Indien

Umwelt - Motor der Entwicklung: Selbsthilfe, Ökologie, Gerechtigkeit

Einführung in das EDP
von Karl Osner
Februar 1994

I. Kontext und Entwicklungsgeschichte des Exposure- und Dialogprogramms

Dieses achte Exposure- und Dialogprogramm der Deutschen Kommission Justitia et Pax seit 1985 - das dritte in Indien - konfrontiert uns mit der optimistisch klingenden, in Anbetracht der fortschreitenden Umweltzerstörung und wachsenden Armut aber eher provozierenden Thematik "Umwelt: Motor der Entwicklung - Selbsthilfe, natürliche Lebensgrundlagen, Gerechtigkeit". Im Namen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer möchte ich dem Social Centre in Ahmednagar für seine Bereitschaft danken, dieses anspruchsvolle und sehr arbeitsintensive Exposure- und Dialogprogramm mit uns zu organisieren. Es soll uns den Zugang zu der sichtbaren, aber auch zu der inneren Realität Ihres Entwicklungsansatzes vermitteln, dessen vielfältige Facetten sich in dem Thema widerspiegeln.

Unser Dank gilt Ihnen, Fr. de Souza, dem Leiter des Social Centre und ihren Mitarbeitern: Ihnen, Fr. Crispin Lobo , einem Wegweiser und Hoffnungsträger für unsere Entwicklungszusammenarbeit. Unser besonderer Dank gilt den Gastfamilien in den Dörfern, den Facilitatoren und Übersetzern. Ganz herzlich danken wir für Ihr Verständnis und alle zusätzliche Arbeit, die in Verbindung mit der Verlegung des Exposure-Programms standen. Wir möchten an dieser Stelle an die Opfer der Erdbebenkatastrophe denken.

Ich möchte Sie, die sechs Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus den Organisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, dem BMZ, der GTZ und KfW, die in dem Pilotprojekt zur nachhaltigen Verbesserung der Lebensgrundlagen involviert sind, herzlich begrüßen. Ich freue mich besonders über die Teilnahme von zwei Persönlichkeiten aus den neuen Ländern und Mitgliedern des Zentralkommittees der Deutschen Katholiken. Wichtig ist für uns auch die Teilnahme von Persönlichkeiten aus dem politischen Bereich, der Wissenschaft und den Medien. Ein herzlicher Willkommensgruß gilt den Teilnehmern aus der Schweiz und Ihnen, Fr. Marcello Acevedo, aus Brasilien. Ich hoffe, daß Ihnen dieses Exposure- und Dialogprogramm Anregungen dafür vermittelt, wie politische Entscheidungsträger und gesellschaftliche Schlüsselpersonen Ihres Landes für den Kampf gegen die Armut in Brasilien motiviert werden können. Dies ist die Absicht des Vorsitzenden der brasilianischen Bischofskonferenz, Dom Luciano Mendes de Almeida. Auch das Social Centre verfolgt diese Absicht im Rahmen unseres Programms mit der Einladung von indischen Regierungsvertretern zu dem Runden Tisch am Samstag.

Dieses Exposure- und Dialogprogramm steht in einem bestimmten Kontext. Es hat eine Vorgeschichte, die ich kurz skizzieren möchte, um allen Teilnehmern die bessere Einordnung des jetzt beginnenden Programms zu erleichtern. Es ist Teil eines Prozesses, der 1983 im BMZ begonnen hat und der auf eine Reorientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Sinne einer stärkeren Ausrichtung auf die nachhaltige Bekämpfung der Armut im Süden abzielt. Die Schlüsselelemente des im Verlauf des zehnjährigen Prozesses erarbeiteten Konzepts sind erstens die volle Beteiligung der Armen. Zweitens die Schaffung von Rahmenbedingun-

gen und dezentralen Strukturen durch die Einbeziehung der Regierungen. Drittens die Gestaltung eines für partizipative Armutsbekämpfung günstigen politischen und gesellschaftlichen Umfelds - bei uns im Norden und ebenso im Süden.

In diesen Kontext ordnet sich das Exposure- und Dialogprogramm von Justitia et Pax ein: Strukturen werden zwar von Menschen gemacht und Menschen können sie auch verändern. Das gilt auch für ungerechte Strukturen. Aber sie verändern und vor allem verbessern sich nicht von alleine, erst recht nicht, wenn es um die Schwachen geht, die in vielen Ländern des Südens die Mehrheit bilden. Aus dieser einfachen Erkenntnis, zu der wir uns aber wegen der folgenschweren Konsequenzen gleichwohl nur sehr langsam durchringen, möchten wir mit dem Exposure- und Dialogprogramm praktische Konsequenzen ziehen: wir wollen gezielt Akteure ansprechen, die in den Institutionen die Rahmenbedingungen der Entwicklungszusammenarbeit tagtäglich mitgestalten oder im politischen und gesellschaftlichen Bereich indirekte Einwirkungsmöglichkeiten auf die Konzepte und Prioritäten der Politik haben. Unser Beitrag ergänzt die Anstrengungen, die im Süden die Organisierung der Armen zum Ziel haben und die im Norden unter den Stichworten Lobby-Arbeit, Dritte oder Eine-Welt-Arbeit, Anders Leben, Teilen usw. geleistet wird.

Persönlichkeiten, die an unseren Programmen teilgenommen haben, haben dazu beigetragen, daß für das vorgenannte Konzept der partizipativen Armutsbekämpfung gewisse Grundlagen geschaffen wurden: zwei einstimmige Beschlüsse des Deutschen Bundestages, ein sektorübergreifendes Konzept des Entwicklungshilfeministeriums und die Bildung besonderer Arbeitseinheiten bei der GTZ und im BMZ sind Beispiel dafür. Dazu zählt auch die Tatsache, daß jetzt etwa 13% der Mittel der bilateralen Hilfe auf Projekte entfallen, die den genannten Kriterien entsprechen. Dies ist erfreulich, wenngleich die genannten Zahlen auch ein Indikator dafür sind, daß wir erst am Anfang eines langen, aber eben doch gangbaren Weges stehen. Das gilt im übrigen auch für die Exposure- und Dialogprogramme in methodischer Hinsicht.

Diese Ergebnisse hätten ohne die aktive Beteiligung wichtiger Selbsthilfeorganisationen des Süden nicht erreicht werden können: das gilt etwa für die Erarbeitung der konzeptionellen Grundlagen, für spezifische Förderinstrumente wie Finanzierung und Organisation, für konkrete Projekte wie das Vorhaben zur Entwicklung der Wassereinzugsgebiete in Ahmednagar und auch für die Durchführung von Exposure- und Dialogprogrammen. Ich möchte von unseren asiatischen Partnern CENDHRRA in den Philippinen, die Grameen Bank in Bangladesh, die Self-Employed Women Association SEWA im Nachbarstaat Gujarat und eben auch das Social Centre erwähnen.

Damit komme ich - neben Fr. de Souza und Fr. Crispino Lobo, die in diesem Zusammenhang zu nennen sind, zu einem weiteren Teilnehmer unseres Exposure- und Dialogprogramms, nämlich zu Pater Herrmann Bacher. Ohne ihn wären wir heute nicht hier, denn ohne ihn gäbe es kein Social Centre: Herrmann Bacher kam 1968 nach Ahmednagar. Mit einer Aktentasche unterm Arm, das war sein mobiles Büro. Sein Orden wollte ihn nur unter der Voraussetzung

unterstützen, daß er einen festen Platz schaffe, an dem man ihn ggf. fixieren könnte: so baute er das Social Centre.

Aus dieser kurzen Geschichte resultieren zwei Merksätze:

1. Auch Jesuiten sind selbst innerhalb ihrer eigenen Gesellschaft nicht ohne weiteres kreditwürdig, es sei denn, man kann ihrer habhaft werden, wenn es darauf ankommt.
2. Ohne eine bestimmte Struktur geht es auch nicht: hier zeigt sich die Weisheit langer Tradition des Ordens und die tiefe Zuneigung der Kirche zum "Institutionellen".

Ich selbst kenne Fr. Bacher seit vielen Jahren aus den Anfängen der Arbeit bei Misereor. Er hat Justitia et Pax im Jahr 1987 das zweite Exposure- und Dialogprogramm in Indien "Was heißt hier Gerechtigkeit?" vermittelt und organisieren helfen. Und er hat dem BMZ seit 1983 Zugänge zu wichtigen indischen Selbsthilfeorganisationen bis hin zur Regierung vermittelt.

Trotz zahlreicher Kontakte mit Fr. Bacher kam ich erst Anfang 1990 nach Ahmednagar. Warum? Ich hatte bis dahin seine eigene Arbeit überhaupt nicht verstanden! Es fehlte mir nämlich unter anderem der Schlüssel zum Verständnis dessen, was er trieb. Der Begriff "Watershed" hat im Deutschen ein begrenzten und begrenzenden Aspekt: die Wasserscheide. Damit konnte ich nichts anfangen. Es fehlte mir also das Schlüsselwort, der Code. Der Groschen fiel erst, als ich zufällig bei einer Wanderung im Schwarzwald auf ein Pilotprojekt der regionalen Landwirtschaftsbehörde stieß, mit dessen Hilfe die gefährdeten Existenzgrundlagen der Berghöfe und die hochgelegenen Gemeinde-Weiden von drei großen Dörfern im Tal gesichert werden sollten. Eine Tafel enthielt die Worte: "Pilotprojekt zur Sicherung des **Wassereinzugsgebietes** Erlenbacher Hütte". Ich sah, begann zu verstehen und dann wollte ich nach Ahmednagar. Zu meiner Ehrenrettung möchte ich hinzufügen, daß die Bezeichnung "Wassereinzugsgebiet" und der damit verbundene Entwicklungsansatz zu dieser Zeit im BMZ und jedenfalls bei meinen Gesprächspartnern auch in den Fachinstitutionen Neuigkeitswert hatte.

Auch hier ergeben sich Merksätze, derentwegen ich diese Geschichte erzähle:

1. Der hohe Grad an Zufälligkeiten, mit dem wir so wichtige Partner wie die Grameen Bank, SEWA oder das Social Centre im Laufe unseres Suchprozesses gefunden haben, weist auf viele ungehobene Schätze innovativer Selbsthilfe im Süden hin. Sie könnten für uns hilfreich sein, wenn wir den Schatz dieser Erfahrungen heben und ihre Botschaften entschlüsseln könnten.
2. Wir sollten also unsere Suche intensivieren und unsere Suchwerkzeuge verbessern - jedoch nicht bürokratisieren. Ich denke eher an bessere "Antennen" oder, weil wir es mit Wasser zu tun haben, an Wünschelrutengänger. Ich meine, wir müssen vor allem die natürlichen Sinneskräfte entwickeln, den Geruchssinn, den Tastsinn, vor allem den Realitätssinn und auch das ganzheitliche Denken. Wenn Sie möchten, können wir mehr darüber nachdenken.

II. Erwartungen

Wir sind gekommen, um die komplexe Realität der Entwicklung von Wassereinzugsgebieten kennenzulernen. Und die Menschen, die diese Entwicklung tragen bzw. initiiert haben. Wir möchten die Realität sehen und das Exemplarische verstehen lernen. Wir sind nicht gekommen, um die Arbeit des Social Centre zu evaluieren. Wir, die Akteure, die im Norden am anderen Ende der langen Kette stehen, möchten die **primären** Akteure, die Frauen, Männer und Familien in den Dörfern persönlich kennenlernen: ihre Lebensbedingungen, Lebensschicksale, Hoffnungen, Schwierigkeiten und Erfolge. Die, die sich aus eigener Kraft aus Armut befreit haben, wissen wie es konkret geht und was dazu gehört. Sie sind daher wirkliche Experten. Sie haben uns etwas mitzuteilen.

Wir sind besonders interessiert, mehr über die strukturellen Ursachen von Verarmungsprozessen zu erfahren. Wir wollen Strategien für den Aufbau intermediärer Organisationen und die Gestaltung eines förderlichen natürlichen und sozio-politischen Umfelds kennenlernen, mit deren Hilfe Armut dauerhaft überwunden werden kann.

Wir wollen uns mit unserem ganzen Herzen über alle Ihre Erfolge freuen. Nichts inspiriert mehr als erfolgversprechende Lösungsansätze: sie sind für uns die beste Medizin gegen unsere tiefe Frustration, die aus den alles in allem vergeblichen Versuchen, erfolgreich gegen die Massenarmut anzugehen, resultiert. Ich möchte unsere indischen Freunde aber auch um Verständnis bitten, daß die Teilnehmer aus dem Norden, die sich mit Ihren Anliegen solidarisieren, eine zutreffende Kenntnis und eine realistische Einschätzung des Selbsthilfepotentials sowie der Umsetzbarkeit und Nachhaltigkeit Ihres Entwicklungskonzepts benötigen. Die technologischen, sozialen, ökonomischen und sozio-politischen Innovationen Ihrer Entwicklungsarbeit sind für unsere eigene Arbeit hilfreiche Impulse, die wir brauchen, vor allem weil sie erfahrungsgestützt sind. Wir brauchen ein realistisches Bild auch in Anbetracht der Tatsache, daß im Norden Entwicklungspolitik mehr und mehr an den Rand gedrückt wird. Das einzige erfolgversprechende politische Mittel, das zu ändern, ist meines Erachtens nicht die noch stärkere Berücksichtigung von Eigeninteressen, sondern erfolgreiche Armutsbekämpfung.

Was uns, die Teilnehmer aus dem Norden, betrifft, möchte ich folgendes sagen: in dem Maße, in dem wir uns von der Tragfähigkeit des Entwicklungskonzepts des Social Centre überzeugen, sollten wir beginnen, unsere Lernerfahrungen aus den kommenden Begegnungen und Dialogen (wie es eine Mitarbeiterin der Kreditanstalt für Wiederaufbau und Teilnehmerin am ersten Philippinen-Exposure zutreffend formuliert hat) in die Sprache unserer Organisationen und Institutionen zu übersetzen und sie in das konzeptionelle Denken des Nordens zu übertragen: Jede Teilnehmerin und jeder Teilnehmer für sich und alle gemeinsam.

Lassen Sie mich dazu, ausgehend von der Thematik unseres Exposure- und Dialogprogramms, drei Schlüsselworte nennen, die ich in einem übertragenen Sinne interpretieren möchte. Ich nenne sie, um meine Erwartungen an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu

präzisieren. Das erste Schlüsselwort ist "Entwicklung" und "Selbsthilfe", mit anderen Worten beteiligungsorientierte Entwicklung, das zweite "Umfeld" (environment), das dritte "Motor" (engine). Dazu in Kürze:

- **Beteiligung (Partizipation):**
  Die umfassende Beteiligung der Armen ist der Schlüsselfaktor des Konzepts zur armutsorientierten Entwicklungszusammenarbeit. Deshalb müssen wir vor dem Hintergrund der Realität des Programms zur Entwicklung der Wassereinzugsgebiete ein vertieftes Verständnis dieses Schlüsselbegriffes erarbeiten: Es geht um Teilnahme und Teilhabe. Es geht um das sich beteiligen wollen, die Motivation. Das sich beteiligen können, die Befähigung. Das sich beteiligen dürfen, die Rahmenbedingungen. Es geht um die Dimensionen, Formen und Stufen der Beteiligung. Um Beteiligung als Mittel bzw. Instrument oder Ziel.

- **Umfeld (environment):**
  Das englische Wort "environment" bedeutet im deutschen "Umwelt", aber auch Umfeld. Prof. Yunus von der Grameen Bank analysierte einmal die Erfolgschancen unseres Prozesses zur verstärkten Armutsbekämpfung. Er kam zu folgendem Ergebnis: "Wenn Sie Erfolg haben wollen, müssen Sie ein eigenes Umfeld für Ihre Initiative schaffen". Parlamentarische Beschlüsse, Hearings, sektorale Konzepte, institutionelle Arbeitseinheiten, Pilotprojekte sind Bestandteile und Bausteine dieses Umfeldes.

  Ein Schlüsselinstrument, um zu diesem Ergebnis zu kommen, ist der zielgerichtete Aufbau von Kooperationen oder Allianzen in und zwischen den Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit, besonders zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen und mit gesellschaftlichen Gruppen im weitesten Sinn. Zwischen Politik, Regierung und Verwaltung, zwischen Nord und Süd. Die Bildung von neuen Allianzen der Solidarität ist auch die Kernaussage des Positionspapiers der Deutschen Kommission Justitia et Pax "Gerechtigkeit für alle" zur Umsetzung des Konzepts Armutsbekämpfung. Das Exposure- und Dialogprogramm will zur Bildung dieser Allianzen beitragen: Ihre Partizipation ist dafür ein Baustein.

- **Motor (engine)**
  Menschen schaffen Rahmenbedingungen und Strukturen. Menschen können sie verändern. Aber, dies ist, wie wir wissen, schwer, denn es geht um äußerst komplexe Sachverhalte, gegeneinander arbeitende Interessen und die unterschiedlichsten Kontexte. Die wichtigste Voraussetzung für einen dynamischen Prozeß sind motorische Kräfte, schöpferische Energien und innovative Ideen. Wir wollen mit dem Exposureprogramm dazu beitragen, diese motorische Kraft zur Entfaltung zu bringen. Wir wollen dazu einen einfach erscheinenden, vielleicht aber doch nicht so ganz einfachen Weg beschreiten: wir wollen im Exposure in die Fußstapfen der Menschen treten, die diese motorische kreative und innovative Kraft unter den Bedingungen realer Armut entwickelt haben. Um von ihnen etwas über ihre Strategie zu erfahren. Vor allem aber auch, um zu verstehen, was diese menschliche Kraft

ausmacht, woher sie kommt und was sie bedingt. Was das für unser persönliches Leben bedeuten kann, wie wir im Dienst an den Armen selbst spirituell wachsen können, auch darüber können wir nachdenken und uns austauschen.

Diese drei Schlüsselbegriffe: "Beteiligung", "Umfeld/Allianzen" und "Motor" können also auch eine Orientierung für das jetzt beginnende Exposure- und Dialogprogramm sein. Sie sind mögliche Wegweiser für das Exposure aber auch für die sich daran anschließende persönliche Reflexion und für den Dialog untereinander.
So viel zu den Erwartungen.

III. Das Exposure- und Dialogprogramm als kreative "lebende" Struktur

Wie kann das Exposure- und Dialogprogramm dazu beitragen, daß diese hochgespannten Erwartungen an Gastgeber und Teilnehmer erfüllt werden? Wird dieses Programm für die Menschen, das Social Centre und für Sie nützlich sein, beruflich und persönlich? Dies ist für uns, die Veranstalter, die entscheidende Frage. Von ihrer Beantwortung hängt auch die Legitimation des Exposure- und Dialogprogramms von Justitia et Pax überhaupt ab. Wir haben bislang keine institutionelle Basis. Wir hängen von der Zustimmung und Nachfrage ab, d.h. vom Nutzen, den wir stiften. Wir sind eine "lebende" Struktur. Wenn unser Angebot von den Teilnehmern aus dem Norden und dem Süden getragen wird, "leben" wir.

Wir haben gemeinsam mit unseren Partnern versucht, das Exposure und Dialogprogramm so vorzubereiten und zu gestalten, daß es hilft, diese Erwartungen so weit es uns möglich ist, zu erfüllen. Wir wissen, daß jede und jeder von Ihnen zu Hause erhebliche Verantwortung trägt und das Sie alle sehr belastet oder überlastet sind. Wir wissen, daß Sie sich mit dem Ziel "Armutsbekämpfung" persönlich identifizieren und deswegen an dem Programm teilnehmen. Wir wollen nicht noch zusätzlich "draufsatteln", sondern zielen darauf ab, wie das gemeinsam verfolgte Ziel in ihre Arbeit bzw. in die bestehenden Strukturen integriert werden kann. Drei Elemente will ich nennen, die für einen erfolgreichen Verlauf des Programms wichtig sind:

1. Wir geben dem Exposure, der Reflexion und dem Dialog mit sechs von sieben Tagen zeitlich den größten Raum. Nur am letzten Tag, beim Runden Tisch, ist eine mehr systematische Diskussion vorgesehen. Aufgrund früherer Erfahrungen räumen wir der persönlichen Reflexion und dem Dialog in den vier "Dorfgruppen" ebenso viel Zeit ein wie dem Exposure. Wir wollen Ihnen damit bewußt Gelegenheit geben, einmal durchzuatmen und aufzutanken, frei von institutionellen Rücksichten oder taktischen Erwägungen. Relaxen Sie bitte. Fühlen Sie sich persönlich wohl. Das ist mein Wunsch.

2. Ein zweites Element in diesem Zusammenhang ist die "Dorfgruppe": Sie werden den größten Teil des Programms, nämlich volle fünf Tage, in dieser Kleingruppe verbringen.

Vom menschlichen Gelingen dieser Gruppen hängt sehr viel ab. Die möglichst vielseitige, komplementäre und ausgewogene Zusammensetzung der "Dorfgruppen", die ich Ihnen vorschlage, soll dazu beitragen: in jeder der vier Gruppen sind Fachleute und Praktiker der Entwicklungszusammenarbeit aber auch Persönlichkeiten aus den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen.

Wenn sie diese Kleingruppe um die Menschen, die Sie in den Dörfern kennenlernen werden, erweitern und auch die Mitglieder der Watershed-Kommittees, der Genossenschaften und die Ressourcenpersonen dazu nehmen, dann entstehen kleine, aber konkrete persönliche Konstellationen, in denen sich die drei Schlüsselworte Beteiligung, Umfeld/Allianzen und Motor widerspiegeln.

3. Zum guten Gelingen der Dorfgruppen möchte ich aufgrund der Erfahrungen noch folgende drei Hinweise geben, die ich Ihrer flexiblen Handhabung anvertrauen möchte:

   - Wenden Sie sich während des Exposure primär den Gastfamilien und den Angehörigen der Dorfgemeinschaft zu. Für den Austausch untereinander ist in den darauffolgenden Tagen Zeit.
   - Prüfen Sie während des Exposure, vor allem aber während des Dialogs, wie die Komplexität der Thematik und die Vielfalt der Akteure mit ihrer ganzen Unterschiedlichkeit bewältigt werden können. Ob es vielleicht hilfreich ist, wenn wir in den Erstakteuren, den Armen, denen wir begegnen, unseren gemeinsamen Focus sehen. "To meet on the same reality" (Sich in der derselben Realität begegnen): hilft uns das, wenn wir z.B. versuchen, die Brücke zur klassischen Wissenschaft zu schlagen, als Regierungsvertreter die Psyche einer Nichtregierungsorganisation zu verstehen, die Brücke zur fernen Realität in Brasilien zu schlagen? Hilft es uns, was für mich persönlich ein ganz großes Anliegen dieses Exposure- und Dialogprogramms ist, daß wir Ostdeutschen und Westdeutschen einander näherkommen?
   - Besonders wichtig ist, daß die vier Gruppen und natürlich später auch die Plenarsitzungen einen Aspekt berücksichtigen, den ich mit der "relativen Geschwindigkeit" der Beteiligten umschreiben will: die unterschiedlichen fachlichen und sprachlichen Voraussetzungen, die Verschiedenartigkeit unseres Verständnisses können Hindernisse sein und auch das menschliche Klima in der Gruppe belasten. Es kann aber auch eine Chance sein, um zueinander zu finden und ein gutes menschliches Klima zu schaffen: Helfen wir einander. Ich meine, jeder braucht Hilfe. Auch ich, ich besonders. Vielleicht ist dies eine der Qualifikationen, die wir brauchen, um mit der Vielfalt und der Komplexität des Entwicklungsproblems zurecht zu kommen: die Fähigkeit, mit dem Problem der "relativen Geschwindigkeit" der in den Entwicklungsprozessen involvierten Akteure zurechtzukommen.

Unser Programm soll, wie ich nochmals betonen möchte, dazu beitragen, daß die Thematik, mit der wir uns beschäftigen, letztlich nicht zu einer **zusätzlichen** Belastung für Sie wird, sondern in Ihre gesellschaftlichen und beruflichen Aufgaben intergriert werden kann und auch für Sie ganz persönlich nützlich ist. Das ist mein persönlicher Wunsch für jede Teilnehmerin und jeden von Ihnen.

Ich möchte abschließend zum ersten Abschnitt unseres Programms, dem Exposure, überleiten und zwar mit einem Gedicht, das uns einer unserer philippinischen Partner zur Begrüßung der Teilnehmer geschenkt hat:

Die Armen und ich

Weg von den eisigen Wintern Deutschlands...
mitten hinein in die Tropenhitze der Philippinen -
keine Schneeberge mehr, nur noch
die Sonne und die Staubstraßen der Abra-Berge!

Ihr kamt um am eigenen Leib die Erfahrung zu machen:
Wie überleben die Armen?
Wie weit könnt Ihr folgen...?
Habt Ihr bald genug von Unrecht, Leiden und Schmerzen?
Ober taucht Ihr ein in die einfachen Freuden der Armen?

Die Erste Welt *läßt sich ein in die Wirklichkeiten der* Dritten...
eine Welt, die ganz anders ist, - und doch
sind wir alle Menschen - *manche dürfen es mehr sein*
als andere...
Frage: Sehen, erfahren wir die gleiche Wirklichkeit?
Sind die Ängste die meinen?
Deine Tränen auch meine Tränen?

Wo ist Dein Herz?
Woran hängst Du? Was ist wirklich wichtig für Dich?
Gehen wir in die gleiche Richtung - gemeinsam?
Oder bin ich - zu langsam?
Wirst Du zurückkehren zu den Eiswintern Deutschlands
oder baden in der warmen Sonne der Tropen?

Du kannst wählen...
Die Armen und ich aber bleiben zurück.

Ernesto V. Baskiñas
Mitarbeiter von CENDHRRA

Ich wünsche Ihnen ein gutes Exposure!

Anhang 4

Umwelt - Motor der Entwicklung: Selbsthilfe, Ökologie, Gerechtigkeit:

Konsequenzen und Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit

Einführung
zum Thema "Partizipative Entwicklungszusammenarbeit zwischen Regierungen" beim Runden Tisch im Februar 1994 in Ahmednagar
von Karl Osner

I. Beteiligungsorientierte Entwicklung

Wir haben in der hinter uns liegenden Woche Kenntnisse gewonnen, was im Kontext des Programms zur Entwicklung von Wassereinzugsgebieten Beteiligung konkret bedeutet. Was Menschen selbst zu tun imstande sind, um sich aus Armut zu befreien. Welche Unterstützung vor allem von Regierungsseite sie brauchen, um die vielfältigen Hindernisse zu überwinden, die ihnen im Wege stehen. Vor allem versuchten wir, das Exemplarische an diesem sehr innovativen beteiligungsorientierten Entwicklungsansatz zu verstehen.

Was wir, die nicht-indischen Teilnehmer, bisher gelernt und verstanden haben, darüber hat heute Vormittag Dr. Kinnemann in einer ersten Einschätzung berichtet. Welche Ziele wir mit diesem Exposure- und Dialogprogramm verfolgen, welche Motive und welches Grundverständnis wir haben, dazu habe ich in meiner Einführung am vergangenen Samstag einiges gesagt. Der Text ist den neu hinzugekommenen Teilnehmern an diesem Runden Tisch bekannt.

Wir wollen, das ist ein wichtiges Element in unserem Vorgehen, aus Begegnungen und Erfahrungen lernen. Bisher haben wir mit den Hauptakteuren, den Menschen in den Dörfern gesprochen und auch mit den Vertretern der intermediären Nichtregierungsorganisationen: es ist die Sicht von "unten". Bevor wir zu den Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit kommen, möchten wir aber noch mit diesem Runden Tisch einen weiteren Schritt auf unserem Lernweg tun: Wir möchten gerne erfahren, was beteiligungsorientierte Entwicklung in der Sicht der staatlichen indischen Akteure auf den verschiedenen Ebenen bedeutet. Hier geht es um die Sicht von "oben". Welche Bedeutung kommt dem beteiligungsorientierten Entwicklungsansatz aus Regierungssicht zu, politisch und praktisch? Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein? Welches sind die Erfahrungen, potentiellen Handlungsfelder und Grenzen? In einem Entwicklungsprogramm, dessen Gelingen, Nachhaltigkeit und Verbreitung vom funktionierenden Miteinander aller Kategorien von Akteuren abhängt, ist die Sichtweise eines jeden Akteurs und vor allem die Einsicht in die komplexe Interdependenz der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure notwendig. Auch insoweit möchten wir den Einblick in die Praxis zum exemplarischen Lernen nutzen. Nicht aus indiskreter Neugier, sondern deswegen, weil nur ein komplettes Bild der Möglichkeiten und Begrenzungen aller Akteure eine realistische Einschätzung der effektiven Handlungsspielräume gewährleistet.

Zunächst geht es also bei diesem Runden Tisch um eine vertiefte Kenntnis darüber, wie die verschiedenen indischen Akteure zusammenwirken, um ein so komplexes Entwicklungsprogramm wie das Watershed erfolgreich zustande zu bringen. Damit kommen wir auf den Begriff der Beteiligung zurück, dem Schlüsselfaktor dieses Entwicklungsansatzes: Es geht um das sich beteiligen und das beteiligt werden. Um das sich beteiligen wollen und sich beteiligen dürfen. Um das Verhältnis von Teilnahme und Teilhabe. Um die Motivation und den gemeinsamen Focus der Akteure. In einem Wort, wir wollen am Beispiel des Watershed-Entwicklungsprogramms exemplarisch lernen, was Beteiligung impliziert, wenn die Erstak-

teure mit den staatlichen Akteuren - oder umgekehrt - zusammenwirken und Dezentralisierungsprozesse stattfinden.

II. Beteiligungsorientierte Entwicklungszusammenarbeit

Beteiligungsorientierte Entwicklung **im** Süden ist die Grundlage und entscheidende Voraussetzung für beteiligungsorientierte Entwicklungs**zusammenarbeit** zur Armutsbekämpfung **zwischen** Nord und Süd. Dies gilt ganz besonders dann, wenn es um die Zusammenarbeit zwischen Regierungen geht, dem zweiten und zentralen Thema des Runden Tisches. Warum ist es wichtig, diese zunächst vielleicht etwas einfach erscheinende Unterscheidung zwischen den internen und externen Beziehungsfeldern zu machen?

Partizipative Entwicklung ist ein **Mittel** zur nachhaltigen Bekämpfung der Massenarmut. Partizipative Entwicklung hat aber auch die volle Teilnahme und Teilhabe der Armen an der Entwicklung als **Ziel**, auch politisch. Damit wird deutlich, daß es sich um ganz sensible und weitreichende innergesellschaftliche Entwicklungsprozesse handelt. Diese können von außen weder initiiert noch gesteuert werden. Die Organisierung, die Stärkung der politischen Kraft der Armen etwa ist in meinem demokratiepolitischen Verständnis eher ein Aufgabenfeld der Nichtregierungsorganisationen. Was die staatliche Entwicklungszusammenarbeit tun kann, ist, vorhandene Reformansätze der Regierung nach Kräften zu unterstützen. Was die staatliche Entwicklungspolitik des Nordens ferner tun kann, ist, reformbereiten Regierungen Priorität zu geben, deutliche Anreize zu bieten, z.B. in der sogenannten Finanziellen Zusammenarbeit durch die Gewährung von Zuschüssen statt Krediten. Dazu gehört m.E. auch ein Verständnis von einer nicht-interventionistischen Form der Entwicklungszusammenarbeit, die von einem politischen Dialog getragen wird, der klare Ziele formuliert, aber auch den Partner respektiert.

Damit ist das zweite Thema dieses Runden Tisches angesprochen: wir wollen wiederum aus den Erfahrungen der Akteure lernen, die dazu beigetragen haben, daß das Programm zur Entwicklung von Wassereinzugsgebieten in Maharashtra zu einem wichtigen Projekt der staatlichen deutsch-indischen Entwicklungszusammenarbeit werden konnte.

In diesem Zusammenhang sind besonders das Social Centre, die Regierung von Maharashtra, die Vertreter der staatlichen Agrarentwicklungsbank, der NABARD, der Bundesregierung, der Durchführungsorganisationen KfW und GTZ bis hin zum Deutschen Bundestag angesprochen. Wie kam es dazu? Wie funktioniert die Kooperation? Welches sind die Erfahrungen? Worauf müssen wir achten? Auch hier geht es wie bei den Begegnungen im Exposure nicht um eine Evaluierung, sondern um das Verstehen und Lernen aus den Erfahrungen der Akteure: Wir wollen auch in ihre Fußstapfen treten und sehen, ob wir auf ihrem Weg weiter kommen.

III. Der Runde Tisch

Dieser Runde Tisch bietet die Gelegenheit, die Akteure partizipativer Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit zu Wort kommen zu lassen und sich mit ihnen auszutauschen. Dieser Runde Tisch hat in meinem Verständnis im Kontext des Exposure- und Dialogprogramms von Justitita et Pax und des Social Centre den Charakter eines informellen Brainstormings.

Unter Berücksichtigung der vorstehend gemachten Unterscheidung zwischen beteiligungsorientierter Entwicklung als einem internen gesellschaftlichen Prozeß bzw. als Gegenstand der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit zwischen Nord und Süd könnten wir uns in diesem Brainstorming ohne Anspruch auf Vollständigkeit an folgenden Fragen orientieren:

1. Einschätzung der Selbsthilfepotentiale
2. Analyse der Rahmenbedingungen
3. Mögliche Kooperationsfelder zwischen staatlichen und beteiligungsorientierten nicht-staatlichen Organisationen
4. Rollen der jeweiligen Akteure. Voraussetzungen. Instrumente.
5. Kooperationsfelder für Entwicklungszusammenarbeit zwischen Regierungen. Voraussetzungen.

Dieser Runde Tisch kann in einem positiven Umfeld stattfinden: manche der Anwesenden haben dazu beigetragen, daß das Watershed-Development-Projekt Gegenstand der deutsch-indischen Regierungszusammenarbeit wurde und das in Indien und der Bundesrepublik ein solches positives Umfeld entstand. Ein politisch bedeutsamer Beleg dafür ist, daß als Ergebnis dieses von unten aufgebauten Prozesses, in dem auch die Zusammenarbeit mit SEWA zu erwähnen ist, bei den deutsch-indischen Regierungsverhandlungen im Mai 1993 die beteiligungsorientierte Entwicklungszusammenarbeit, die Einbeziehung der Nichtregierungsorganisationen und die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen Gegenstand der Beratungen waren und daß Armutsbekämpfung als prioritäres Ziel der deutsch-indischen Entwicklungszusammenarbeit auf Regierungsebene expressis verbis auch im Protokoll verankert wurde.

Jetzt geht es um die Vertiefung und kontinuierliche Weiterentwicklung dieses Ansatzes, der in den besuchten Projekten eine reale Grundlage hat. Dazu kann dieser Runde Tisch beitragen. Es ist eine große Anerkennung für das Social Centre und für Justitia et Pax, daß Vertreter aus indischen und deutschen Regierungsorganisationen und dem Deutschen Bundestag an dieser informellen Plattform zweier Nichtregierungsorganisationen (NRO) teilnehmen. Daß diese beiden Nichtregierungsorganisationen diese Dialogplattform anbieten können, geht auf einen zehnjährigen gemeinsamen Lernprozeß mit Selbsthilfeorganisationen des Südens zurück, an dem eben besonders auch indische Selbsthilfeorganisationen und auch staatliche Institutionen

beteiligt waren: das Social Centre, SEWA, DIVISEEMA, das IIM (Prof. Anil Gupta), das Indian Social Institute, IGSSS, NABARD und manche andere.

Bei der Internationalen Konferenz der DSE in Feldafing im Jahr 1986 im Rahmen der sog. Gemeinsamen Arbeitsgruppe ES 31 wurde als konzeptionelles Ergebnis des gemeinsamen Suchprozesses die These formuliert: durch Aktivierung des Beziehungsfeldes mit den staatlichen Akteuren ist es möglich, dem Handeln auf der Mikroebene strukturelle Wirkung zu verschaffen, d.h. die Rahmenbedingungen von "unten" zu beeinflussen und diesen Prozeß durch staatliche Entwicklungszusammenarbeit zu fördern.[12]) Dies ist der operationelle Ansatz, wie er den Beschlüssen des Deutschen Bundestages vom Mai 1990 und Januar 1993, die wir nicht zuletzt der Initiative von Professor Pinger verdanken, und dem sektorübergreifenden Konzept des BMZ zur selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung zugrunde liegt. Wenn alle Akteure in der Kette im Interesse der Armen zusammenkommen und die beteiligten Akteure ihre jeweiligen Mittel einsetzen, wenn die Allianzen der Solidaität wachsen und stärker werden, bekommt nachhaltige Armutsbekämpfung eine nachhaltige Chance. Dazu kann dieser nach meiner Kenntnis bisher einmalige Runde Tisch einen signifikanten Beitrag leisten.

[12] vgl. Ergebnisbericht über die zweite Arbeitphase vom ES vom 10. Oktober 1986, Kurzfassung Ziffer 2.1, Seite 4.

Anlage 5

Exposure and Dialogue Programme

Some results concerning

Development Cooperation

Stephan Kinnemann

Ahmednagar
February 26, 1994

Let me begin with a personal remark: most of the things I am going to tell you are neither new nor sensational. Development Cooperation is a field where many changes and developments have occurred over the last decades. Many contributed to this process. For me, however, certain things became much clearer in the days preceding this Exposure and 1 would like to invite you to share my impressions and experiences.

1. One of the major targets of German Development Cooperation is to contribute to the improvement of living conditions of poor people in developing countries.

2. Poverty is often caused by structural factors, and among them are:

   - lack of education/access to education
   - too many children
   - no own land
   - no access to formal credit market, i.e. no chance for productive investments

   Some factors are interrelated, you all know this, and so I don‘t have to elaborate further on this.

3. The fact that many governments of the so-called South - and some countries in the so-called North - do not implement a policy that could be called poverty-oriented but follow a policy that more or less directly benefits only the upper income classes leads to a clear lack of concern also on the lower levels of government authorities in the field. Moreover, staffs there are quite often inadequately educated and badly paid. If wrong signals are given from the top, then what can we expect from the bottom!

4. The poor people confronting this situation have over time developed a feeling of helplessness and powerlessness towards their real chances of improving their living conditions by themselves. A vicious circle forms by mounting problems and pressure on one side and resignation or apathy on the other side. In some cases eruptions of violence break out: Chiapas in Mexico is still freshly in our minds.

5. The effects of this vicious circle could still be seen in the villages we visited in Maharashtra. And that holds true, although the government in the past has undertaken several measures to benefit the people living in rural areas. These measures, however, were undertaken mostly without participation of the beneficiaries - top down. The result was in most cases a - predictible - failure.

6. Why is the situation now different? Where lie the reasons for the success of IGWSDP? To my judgement, mainly three factors contribute to it:

6.1 The beneficiaries, the target group or - simply spoken - the people are put in the centre: their consent, their active support, their contribution to the project in cash and/or in kind, their readiness to abandon outmoded habits of the old times (free cattle grazing as well as lack of women‘s participation): These are all necessary preconditions for the success. Or as Father Lobo put it yesterday: “No charity - we are doing business.“ Self-help is the key word.

6.2 To achieve this an organisation was needed that was willing to fight for the poor and together with the poor and - simultaneously - had the aim to safeguard creation. Social Centre is such an organisation which, among other things, aims to overcome the structural factors of poverty 1 mentioned. This is the second necessary precondition

6.3 Both preconditions alone would not have created the real chance for a lasting improvement of the living conditions of the poor in the framework of IGWSDP. lt is only with the active involvement of Indian Government Authorities in this process that the real chance is now finally given. 1 will come back to this later.

To sum it up: A “trinity is the key to success: People-NGO-Government.“

7. All three *factors* are inheriting lessons to be learned by Development Cooperation. Please let me elaborate on this:

7.1 People first

We in the North tend to underestimate the reasoning capacity or the power of judgment, especially of the poor segments of the population. We, too, often think we know everything, and everything - of course - better. Arguments of the poor are often considered lightweight.

We often try to avoid long discussions and consensus-fin- ding processes. Time is money! However, those who try to save some time in the beginning too often will spend considerably more money later on trying to compensate for errors and mistakes made in the beginning under time pressure. Time is indeed money...

<u>Consequences:</u>

- We have to step up our efforts to consider these facts in preparation and implementation of projects. And even more important: we have to encourage our governmental partners in the South to consider these facts more actively in preparing their projects. lt is important to recall the problem of ownership of projects: we are financing projects and we - of course - assist in preparation

and implementation. However, ownership always rests with the institutions in the South.

- That is valid tor all projects, however, especially tor target-group oriented, self-help group oriented projects.
- Speaking with the government authorities is of course good and necessary. Speaking with the people in the project is at least of equal importance. We should not forget this.
- N.B.: KfW has a specific disadvantage regarding these dialogues: it is the lack of regional offices. Our friends from GTZ are much better oft in this regard.

7.2 Role of NGO‘s

To organise and motivate people, to orientate and empower them, to help break so-called mental chains are vital tasks of NGOs or, in a broader sense, of the private sector. These tasks cannot be accomplished alone by the people themselves. A catalyst is needed!!

Consequences:

- Development Cooperation must further strengthen its efforts to support such processes by lining up/cooperating with NGOs. In doing this it should be strictly avoided just to instrumentalize NGOs. On the contrary, they have to be equal partners in cooperation.

However: structural factors of poverty cannot be overcome solely by self-help. We heard that yesterday. And also we heard that reducing inequality ultimately cannot be achieved by NGOs. In both questions the government is a necessary partner.

7.3 Government

In my understanding the role of government is to set up a regulatory framework that allows people to live together peacefully, that ensures the achievement of certain commonly set goals like general well-being by providing adequate infrastructure, reducing inequality, safeguarding justice, etc. To reach these goals it has proven advantageous that government by itself implements policies only where the private sector is not willing or not able to act (principle of subsidiarity).
Without a proper education system, a framework for a competitive banking system and a functioning minimum of infrastructure (health, roads, transport, telecom etc.), economic development (and human development of course) is not possible. Father Marcello yesterday rightly drew our attention on the connection between social justice and human rights.

And we heard yesterday how vital the role of GOM/GOl for the IGWSDP is; it is the government that owns the forest land on the riches and that now gave the permit for cattle grazing, a permit that directly benefits the poor and that cannot be given by an NGO. Land and water are vital re— sources in which governments are involved in all countries. Therefore, it lies in the internal logic to involve the Ministry of Agriculture, the Ministry of Water Resources and NABARD. Internal logic means, among other things: if you do not start with the activities in the riches (= Forest Department) you will not benefit the valleys (= the villages). Only cooperation guarantees success.

Consequences:

- Development Cooperation has to intensify this approach which could be called: to change governments‘ attitudes - or, where changes in attitude are obvious, like in the case of Maharashtra - to lend active support.
- In a broader sense Development Cooperation must more actively enter into a dialogue with our partners with the clear goal to support and accelerate structural changes on the partner‘s side, especially where structural reasons of poverty are to be seen. Examples in practice are:
- to co-finance with the World Bank the sectoral adjustment programme for the financial sector in India and in the respective political dialogue try to improve the regulatory framework that permits creation or improvement of a banking system that gives access to the rural poor, for instance by special guarantee or trust funds, new collateral systems etc. Creation of local credit schemes as in the case of IGWSDP is only to be seen as a temporary measure, because it is not only restricted in its effectiveness for the poor but also finally would cement the fragmentation of India‘s capital market.
- to assist Indian authorities in the improvement of an educational System which, among others, gives special emphasis to the rural areas and the rural poor. Quantitative and qualitative dimensions are to be properly included, for example non-formal education to adults, especially women. From our practice I can tell you that in some states of India there is very little interest to address these questions - as our long attempts to enter in a fruitful dialogue with those authorities show. Extended structural factors of poverty in this give way for inclusion of the private sector as well.
- to support improvements of the health and Family Planning system with special emphasis on the rural sector, which safeguards proper and reliable minimum standards of preventive and curative medical services to the poor and which does not preclude from the beginning the question to what extent the rural poor should contribute to the cost. Very different observations are made: in

Maharashtra, for example, right now we find it difficult to enter in such a dialogue with our partners even as the German Government is willing to make major contributions on a grant basis. This again shows that - to say the least - the picture regarding government partners is varied. We are here, today, together with a kind of innovative pioneers in India.

Permit me two final remarks in this context:

First: German Financial Cooperation is tending more and more to withdraw from financing isolated projects and is focussing increasingly on a sectoral approach encouraging and assisting our partners to introduce an efficient sectoral framework. In doing this, projects and the funds needed for it are used as a lever in the dialogue in order to improve overall sectoral conditions.

Second: The few examples clearly show that the above mentioned trinity “People-NGO-Government“ is vital for many areas where governments have to play a major role in setting up the framework or - as in health and education - where they also are to be major players in the field of implementation. Strategic alliances are necessary between pioneering government authorities, parliamentary members and NGOs in the South and governmental/non-governmental authorities of the North in order to improve chances for change.
Crispin Lobo yesterday rightly pointed out that Social Centre has to be seen in the Indian context and named Social Centre marginal. How true! But if we create this kind of alliances, 1 am convinced that things will at least look different. Euphoria has to be avoided, however.

8. Does all this mean that changes are necessary only in the South, not in the North? No, it doesn't. Example:
Resolutions of the German Parliament told our Federal Ministry of Economic Cooperation and Development to put more emphasis on fighting poverty with special emphasis on self-help *activities* of the poor. Involvement of KfW in IGWSDP is one consequence of this. The present Minister who just some days ago visited Social Centre and Mendhwan has a precise programme in which poverty alleviation is the main focus. Our government is prepared to give grants instead of loans in cases like IGWSDP, which makes it easier for Indian authorities to jump in with both feet.

Lastly: Our government, especially our Ministry for Economic Cooperation and Development, has to enter more into that policy dialogue which 1 repeatedly described. lt is not only GTZ and KfW who have to do it but in the context of annual bilateral cosultations and negotiations also directly the BMZ. As we know, this is not always appreciated by certain members of our Ministry because it means that discussions sometimes are cumbersome, tough and often not blessed with quick, presentable results after return-

ing to Bonn. However, it is an important contribution in the context described this morning.

9. To sum it up: The picture of the watershed gives us an excellent example of what 1 tried to explain: The joint approach on the riches and the valleys which only guarantees the success. In a nutshell, everything can be seen: the importance of putting people first, the vital role of the private sector (the NGQs in this very case and for the time being) and the central role of the government in its specific functions. Three equal partners.

Thank you.

Anhang 6

Karl Osner

Introductory remarks for the follow-up meeting of the Exposure and Dialogue Programme - Justice and Peace / Social Centre in India (February 1994) in Wiesbaden (Second part, June 1, 1996)

I.

Welcome to this informal Round Table in Wiesbaden to all of you. Welcome again to those who joined us already yesterday, the participants of the Exposure in India in February 1994. Welcome to those who are joining us this morning.

In my experience, it does not happen very often that „development helpers“ come together to discuss not intentions but existing experiences. All of you are involved in one way or another in the process, implementing a concept, which Father Bacher called Development Cooperation „through NGOs“. On behalf of the German Commission for Justice and Peace, I would like to thank you very warmly for accepting our invitation for a joint reflection on relevant and exemplary aspects of the Watershed Development Project in the context of the Indo-German Development Cooperation.

All the four categories of actors involved in a bilateral governmental development programme through NGOs are present here at this second Round Table, as they were at the first one in Ahmednagar during the last day of our Exposure-Programme in February 1994: Representatives from Governmental Organisations and from NGOs, from India and Germany. I would especially like to welcome Dr. Tagat from NABARD, Father Robert D’Costa from Social Centre and once more Crispin Lobo.

II.

Before asking you to introduce yourself and Crispino Lobo to take the floor, I would like to contribute to this Round Table by sharing with you some of my thoughts:

In reflecting on significant experiences such as the WSD, we sometimes forget to reflect on „How it came about?“. The answer to this question is not meant to satisfy the „veterans“ of the battle but to think about how this experience , this type of project - I am talking about the WSD project- can be replicated and multiplied in the context of bilateral and multilateral development cooperation.

I am happy that - in coming together for this Round Table - we can celebrate an anniversary: As a result of the second phase of the so-called Joint Working Group ES 31, we formulated in June 1986, ten years ago and I quote: „Initiating relationships with governmental actors can enable actors on the micro level to attain structural impact, to influence framework conditions from below. This process can be promoted by intergovernmental development cooperation[13]“. And I added at the first Round Table in Ahmednagar in 1994: „This is the operational approach that lies at the heart of the unanimously formulated policy recommendations of the German Parliament in May 1990 and January 1993 [...] and of the Cross-sectoral concept on *poverty alleviation through self-help of the Federal Ministry of Development Cooperation: That all actors in the chain come together in the interest of the poor and commit their respective resources, that alliances of solidarity grow and become stronger“*. - End of quote.

Let me mention two out of many asepcts which make the WSD relevant and significant:

- The WSD is a „project“. Maybe, some would say: Only a project. Others, a fanatic is speaking about „projects“ again. „Project-thinking“ instead of changing structures, third ones. In my mind, the WSD-programme is especially relevant because of its creative dynamic to form structures. I fully agree with what is said in the World Bank Publication and I quote again: „The programme has also influenced the state's economic policies. [...] This was achieved at the policy level in 1992, when the government of Maharashtra passed an executive order extending political, administrative, technical support to NGOs and village self-help groups involved in the WSD-programme. In addition, as concerns common property resources and government-owned forest lands, the government of Maharashtra has now permitted joint development and management of degraded forest land with usufructory rights devolving to villages. Previously, villagers had not been allowed to use this land.“ - End of quote. This is an example of what in terms of criteria I would call *structural* impact - one of the six essentials of the Cross-sectoral concept, which make a self-help project a significant one. - Please, keep three keywords in mind: *executive order* (Verordnung), *administrative support* (Ermessen zugunsten ...) and *usufructory rights* (Recht und Gesetz).

- The second aspect which makes this experience relevant, is the *kind of cooperation* between actors. Only practical cooperation makes this very complex bilateral project function: I think you will agree that without a very strong personal committment from the actors involved, the *functioning* of the cooperation in the case of WSD and in other similar programmes would not be guaranteed. *Administrative* coordination between *institutions* would not have this effect. People must know and trust each other. It is a *living structure* built on persons which is an absolutely necessary pre-condition for success of such kind of people-centred development programmes.

[13] See report on second working phase in ES 31 of July 10, 1986, short version, paragraph 2.1, page 4.

III.

Let me share with you one last thought, with you as participants of an EDP, as organisers and/or as commissioners: How can we make use of Exposure and Dialogue as a means and *one* of the instruments in a strategy for fighting poverty? What is its specific kind of contribution? Keeping in mind, that the celebration of the tenth anniversary of the formulation of the basic idea for what was to become the sectoral concept of the BMZ is also an occasion to reflect, why - in spite of so many efforts and however we assess the percentage - we are still at a very low level in implementing the Cross-sectoral concept in its full dimension.

You remember the three key words: *usufructory rights*, *executive order* and *administrative support*. Take the last two: Who is it who issues executive orders and who determines administrative support? These categories of *structurally* powerfull people are called, - I am refering to Robert Chambers - the „Bureaucrates", eg. the members of governmental development organisations. Whatever „bureaucrates" do, whether it helps or hinders people's participation, is relevant in *structural* terms. Because of this, the Cross-sectoral concept never intends to bypass governmets - au contrair. Governments and bureaucrates may be the problem. The EDP is looking at the positive powerful potential.

Motivating decission-makers, sensibilisation and orientation is one set of objectives of Exposure-Programmes. But there must be more: Executive orders and administrative measures always concern specific subject matters, eg. banking, social security, irrigation etc. In other words: The central ideas of participatory poverty alleviation, which can be defined as by *„solidarity"* and *„subsidiarity"*, have to be translated into the specific language of a topic and of the respective institution or actor: *Professionalism is the new language of effective solidarity*.

Let me exemplify what I understand by *professionalism* in commenting on the very innovative administrative regulation of NABARD on terms and conditions for sanctioning grants to NGOs - in German we would call this „*Bewilligungsrichtlinien*" - : The concept of *ownership* (Träger), decentralisation and self-government - respecting the principles of German budget law in full and the so-called „ministerial responsability" (Ministerverantwortung) - is translated in no. 24 and no. 25 of the above mentioned regulations of NABARD as follows:

- The first instalment is released without previous conditions - to be translated as: „take your chance, go ahead".
- The disbursed instalment (Rate) covers the requirements (Bedarf) of six months - to be translated as „be cautious".
- The next instalment is contingent (abhängig) upon satisfactory completion of the work - to be translated as immediate verification.
- And finally, this and subsequent instalments can be released after 60% of the work of the previous half year has been achieved - to be translated as process-oriented funding.

What does this means for our EDP?

Being myself an old bureaucratic horse and a prospective EDP-participant I would expect from an EDP focused on such matters:

- to experience first, how, on the spot, ongoing WS work can be subdivided into six-month steps for administrative purposes and than, as a second step,
- to be exposed to NABARD's line departments on order to learn how the NGO-attempts to crawl (Krabbelversuche) look when seen through the eyes of a huge institution such as NABARD.

Full of innovative incentives I would than as member of GTZ, having returned home, elaborate a draft for a decentralised funding mechanism or procedure which would hopefully make the Federal Ministry happy, because their bilateral funding is reaching the poor *structurally* - without being criticised by parliament nor by NGOs.

This is in my mind the central focus of Justice and Peace EDPs. For this I stand. At the end of pilot-period we will account for the results. The answer will be: We *can* achieve our goals, or we *cannot*. The answer will be *yes* or *no*. Please help us, to be able to give a positive answer.

Thank you.

Anhang 7

Literaturverzeichnis

1. Sergio Aiolfi: Buße für die ökologischen Sünden der Vorväter: Ein Projekt zur Förderung nachhaltiger Entwicklung, in: Neue Zürcher Zeitung, 17./18.9.1996.
2. Hermann Bacher: Participatory Watershed Development: From Pilot Activities to Large Scale Programmes, Paper Presented at the 9th Conference of the International Soil Conservation Organisation, 26-30 August 1996, Bonn.
3. Hermann Bacher: Watershed Development, in: The Great Concern, Bulletin of the Indo-German Social Service Society, No. 3, 9/1988.
4. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ, in: BMZ aktuell, Nr. 72, Bonn 1996.
5. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe: Selbsthilfebewegungen als Partner der Entwicklungszusammenarbeit, in: BMZ aktuell 06, Bonn 1990.
6. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Hauptelemente der Armutsbekämpfung, in: BMZ aktuell 020, Bonn 1992.
7. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Länderkurzbericht Indien, Stand September 1994.
8. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Referat 224: Umwelt-, Ressourcenschutz, Forstwirtschaft: Hinweise zur Berücksichtigung von Beteiligungs- und Selbsthilfeansätzen in Vorhaben des Ressourcenmanagements. Eine Handreichung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regionalreferate, Bonn, Juli 1996.
9. Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung: Framework Conditions in Support of Self-Help Activities and Self-Propelling Growth Schemes in Asia. Report on an Exposure and Dialogue Programme in India and Indonesia in October 1991, Berlin 1992.
10. Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe. Bericht über die internationale Tagung der DSE in Feldafing 1985, Berlin 1985.
11. Deutscher Bundestag: Beschluß „Armutsbekämpfung in der Dritten Welt durch Hilfe zur Selbsthilfe“ vom 10. Mai 1990.
12. Deutscher Bundestag: Beschluß zur Armutsbekämpfung in der Dritten Welt durch Hilfe zur Selbsthilfe vom 14. 1.1993.
13. Deutscher Bundestag: Antrag Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit vom 15.10.1996.
14. Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (Hg.), Crispino Lobo, Gudrun Kochendörfer-Lucius (Autoren): Pimpalgaon Wagha: „Der Regen beschloß, uns zu helfen“, Eschborn 1994.
15. Government of Maharashtra, Rural Development and Water Conservation Department, Resolution No. IGP-1091/43125/CR-36/JAL-7 vom 27.08.1992.

16. Government of Maharashtra, Revenue and Forest Department, Resolution No. SLF-1091/P/K/1191917F/11 vom 16. 03.1992.

17. Government of Maharashtra, Rural Development and Water Conservation Department, GR NO IGP-1091/43015/CR-36/Jal-7, Matralaya, Mumbai vom 10. Juli 1996.

18. Siegfried Herzog: Armutsbekämpfung durch Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Bonn 1993 (unveröffentlicht).

19. Crispino Lobo: Das deutsch-indische Programm zur Entwicklung eines Wassereinzugsgebietes (DIPEWEG): Ein zusammenfassender Bericht von Pater Crispino Lobo, SJ, Social Centre, Ahmednagar, Indien 1990 (unveröffentlicht).

20. Crispino Lobo, Gudrun Kochendörfer-Lucius: The Rain Decided to Help Us, Participatory Watershed Management in the State of Maharashtra, India, World Bank, Washington, 1995 (EDI Learning Resources Series).

21. Crispino Lobo: Indo-German Watershed Development Programme: Macro-Management for Micro Cooperation, Institutional Arragmements and Impact of Participatory Natural Resource Management, Ahmednagar 1996 (unveröffentlicht).

22. Crispino Lobo: Brief note on WOTR and progress of work upto 30 April 1996 (unveröffentlichtes Manuskript).

23. Maharashtra State Bureau of Textbook: Our Maharashtra, Bombay 1970.

24. Johannes Mehlitz: Strukturen für nachhaltige Armutsbekämpfung. Zwei Beispiele aus der Entwicklungszusammenarbeit mit Indien, Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden der Deutschen Kommission Justitia et Pax, ARB 82, Bonn 1997 (Magisterarbeit)

25. Franz Josef Micha: Indien: 30 Jahre Entwicklungszusammenarbeit mit einem selbstbewußten Partner, in E + Z 3/88, S. 4-7.

26. Franz Josef Micha: A strong and confident partner. 30 years cooperation between India and Germany, in D + C 1/88, S. 8-10.

27. Franz Josef Micha: Bonn - Neu Dehli: Zwischenbilanz der Kooperation, in: Handelsblatt vom 12.2.1988.

28. Franz Josef Micha: Von Armen lernen - das indische Beispiel, in: E + Z 1/87, S. 6-8.

29. Karl Osner: Der Königsweg - der Weg des Volkes. Zur Selbsthilfeförderung in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, in: Neue Zürcher Zeitung, 17./18. Juli 1991.

30. Karl Osner: Strukturelle Armutsbekämpfung. Durch selbstverwaltete Institutionen die Politik der Regierung beeinflussen, in: E + Z, 37 Jg., 6/1996, Mai/Juni, S. 142-145.

31. Social Centre: ...in the Service of Marginal Farmers and Weaker Sections of Ahmednagar District, Ahmednagar 1994.

32. Lutz Warkalla: Die Kraft, die aus dem Wasser kommt, in: General-Anzeiger, 4.3.1994.

33. Claudia Warning: Exposure and Dialogue Programme „Environment - engine of development, self-help, ecology and justice“ - Learning experiences from the 1994 EDP on cooperation between population groups, non-governmental organisations and the state in connection with self-help oriented poverty alleviation, Bonn 1996 (unpublished).

34. Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 133342, Bonn 1996, S. 59.