

Kooperationsstrategien für eine nachhaltigere Entwicklungszusammenarbeit : Strategieentwicklung für das Engagement der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) im Sektor "Landnutzung in semi-ariden Gebieten Indiens"

Autor(en): **Baumgartner, R.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK =
Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **92 (1994)**

Heft 1: **Entwicklungszusammenarbeit Schweiz - Dritte Welt = Coopération
au développement Suisse - Tiers Monde**

PDF erstellt am: **18.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-235035>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Kooperationsstrategien für eine nachhaltigere Entwicklungszusammenarbeit

Strategieentwicklung für das Engagement der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) im Sektor «Landnutzung in semi-ariden Gebieten Indiens»

R. Baumgartner

Die Förderung einer nachhaltigeren Landnutzung in den semi-ariden Tropen führt mitten in eine Auseinandersetzung mit ländlicher Armut im Kontext fragiler, regionspezifisch geprägter Agro-Ökosysteme. Die Umsetzungschancen einer Kooperationsstrategie für eine bilaterale Zusammenarbeit in diesem Bereich steigen, wenn es gelingt, die Partner in die Aufarbeitung der Erfahrungen und in den Formulierungsprozess einzubeziehen. Strategieentwicklung wird damit zu einem Stück Entwicklungszusammenarbeit.

L'encouragement à une utilisation plus persistante du sol agricole, sous les tropiques semi-arides, conduit directement à la confrontation avec la pauvreté rurale dans le contexte d'une éco-système agricole fragile et spécifique à la région. Les chances de modification d'une stratégie de coopération, pour un travail bilatéral commun dans ce domaine, grandissent, en cette matière, dans la mesure où l'on réussit à incorporer les partenaires dans le processus d'affinement des expériences et dans celui de la formulation. L'élaboration d'une stratégie devient alors un élément de la collaboration en matière de développement.

1. Ausgangslage und Aufgabenstellung

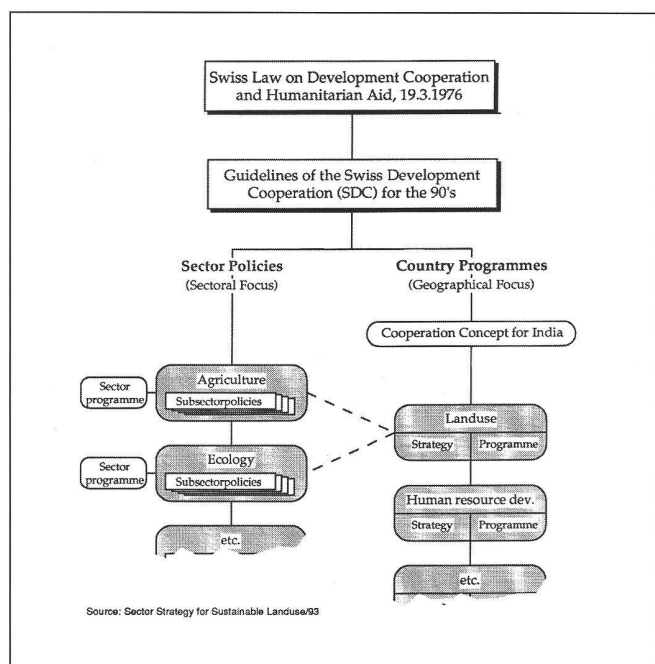
1.1 Fokussierung und Mittelkonzentration

«Die DEH fördert eine umweltverträgliche Entwicklung. Nur Entwicklungsprozesse, die natürliche Ressourcen wie Wälder, Böden, Wasser, Luft, Pflanzen, Tiere und Menschen erhalten, haben eine Zukunft.» So umschreibt das aktuelle Leitbild der DEH eine der Hauptaufgaben der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren. Ein wirksames Engagement in einem solch komplexen und oft widersprüchlichen Aufgabenfeld erfordert strategische Klarheit. In diesem Sinne orientiert sich die DEH an strategischen Grundsätzen, wobei die zwei nachstehend zitierten in operationeller Hinsicht von weitreichender Bedeutung sind:

«Die DEH konzentriert ihre Mittel geographisch wie sektoriell, um ihre Ziele besser erreichen zu können. Ihre Programme sind innovativ und nehmen neue Herausforderungen an.»

Die Programmierung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit einem geographischen und sektoriellen Fokus erfolgt in der DEH in der Zusammenarbeit zwischen spezialisierten Fachdiensten und geographischen Sektionen. Sektorstrategien nehmen auf dem Wege vom Gesetz zum Vollzug folgenden Platz ein (Tab. 1).

Die folgenden Ausführungen sind ein Ver-



Tab. 1: Bezugsrahmen zur Programmierung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit Indien.

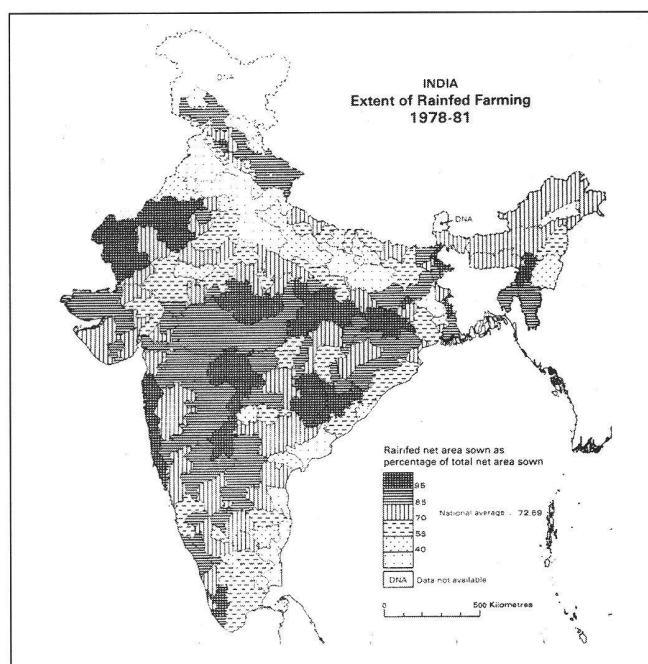


Abb. 1: Anteil des Regenfeldbaus in der indischen Landwirtschaft, Datenaufnahme 1978-81. (Quelle: Singh, Jasbir, Dynamics of Agricultural Change, 1990, S. 284.)

such, auf gedrängtem Raum den vielschichtigen Prozess einer Strategieentwicklung für den Sektor «Sustainable Landuse in semi-arid Areas» im Kooperationsprogramm der DEH in Indien darzustellen. Nach einer kurzen Einführung in den indischen Kontext gilt unser Hauptinteresse zunächst dem entwicklungspolitischen Bezugsrahmen und den zentralen Anforderungen an Rationalität und Struktur einer Sektorstrategie. Anschliessend werden die wichtigsten Etappen und Ergebnisse der Strategieentwicklung skizziert.

1.2 Potentiale und Grenzen in der indischen Landwirtschaft

Rund drei viertel der indischen Bevölkerung von inzwischen 865 Mio. leben auf dem Land. Die Landwirtschaft absorbiert noch immer mehr als 60% der Arbeitskräfte, produziert ca. 33% des Bruttoinlandsprodukts und liefert 22% der Exporte. Prioritäres Ziel der landwirtschaftlichen Entwicklung der letzten zwanzig Jahre bildete die Ernährungssicherheit, begleitet von Entwicklungsanstrengungen zur Verringerung ländlicher Armut. Schlüsselemente der indischen Regierungspolitik waren die Ausdehnung der bewässerten Kulturlandfläche, die Einführung von sogenannten «technical packages», bestehend aus Hochertragssorten, mineralischem Dünger und chemischem Pflanzenschutz, sowie der Ausbau von Beratung und Forschung. Die jährliche Zuwachsrate in der Getreideproduktion pendelte sich bei 2.7% ein; Indien kann sich heute selbst mit Getreide versorgen. Doch zunehmend manifestieren sich Preis und Grenzen dieser scheinbar erfolgreichen Strategie. In den landwirtschaftlichen Gunstgebieten hat sich eine input-intensive Landwirtschaft herangebildet, mit steigender Abhängigkeit von staatlichen Subventionen. Weitere Produktionszunahmen werden mit steigenden Grenzkosten erkaufte. Die ungenügende Effizienz grossräumiger Bewässerungssysteme, Versalzungstendenzen und Abnahme der Bodenfruchtbarkeit geben Anlass zu wachsender Besorgnis. Darüber hinaus müssen die Entwicklungsplaner akzeptieren, dass selbst bei Vollnutzung des Irrigationspotentials mehr als die Hälfte des kultivierbaren Landes unter Regenfeldbau verbleiben wird. Das sind nach konservativer Schätzung rund 75 Mio. ha, wozu wir weitere 100 Mio. ha Grasland und abgeholter, teils stark erodierter Waldareale zählen können (Abb. 1).

Die Produktivität solcher Flächen ist vergleichsweise niedrig, und doch ringen indische Bauern diesen Böden gegen 40% der Nahrungsmittelproduktion ab und decken den Grossteil des Bedarfs an Tierfutter und Brennholz. Eine Nahaufnahme, insbesondere der semi-ariden Gebiete, bringt jedoch vielschichtige Probleme ländlicher



Abb. 2: Semi-arides Weideland in der Nähe von Udaipur, Rajasthan.

Armut ins Bild: Die Existenz der Mehrheit jener 300 Mio. Inderinnen und Inder mit Einkommen unterhalb der Armutsgrenze ist an diese ländlichen Räume gebunden, welche zugleich einer starken ökologischen Gefährdung ausgesetzt sind. Verlust der Bodenbedeckung, Erosion und gestörter Wasserhaushalt, sind alarmierende Zeichen einer fortschreitenden Erosion der natürlichen Ressourcenbasis in der semi-ariden Landwirtschaft. Die Konsequenzen sind vielfältig und von unterschiedlicher Fristigkeit. Zu nennen ist zunächst der Migrationsdruck auf bereits überlastete Metropolen wie Calcutta, Delhi und Bombay. Dann aber auch die Tatsache, dass nachhaltige Landwirtschaft in den agrarischen Hohertragsgebieten Indiens massgeblich von der Stabilität eng vernetzter Ökosysteme abhängt.

Die indische Regierung sieht ihre Aufgabe weiterhin in der Stimulierung quantitativen Wachstums der Agrarproduktion. Doch zeichnet sich im achten Fünfjahresplan ein bedeutsamer Strategiewandel in Richtung vermehrter Förderung des Regenfeldbaus, effizienterer Wassernutzung und ökologisch nachhaltigerer Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen ab. Entwicklungsprogramme mit dieser Ausrichtung können sich jedoch nicht mehr am pauschalen «package approach» der Grünen Revolution orientieren. Ihr Erfolg hängt massgeblich von einer subtilen Abstimmung auf diversifizierte «Farming Systems» ab. Entwicklungsstrategien, welche die bäuerliche Gesellschaft im Anpassungsprozess an sich rasch verändernde Existenzbedingungen unterstützen wollen, müssen aber aus der Interaktion mit den Betroffenen entstehen. Für diese Herausforderung ist die Regierung weder hinsichtlich der Programmplanung noch in bezug auf die Implementierung ausreichend gewappnet.

1.3 Zentrale Fragen zur Ausrichtung der Zusammenarbeit

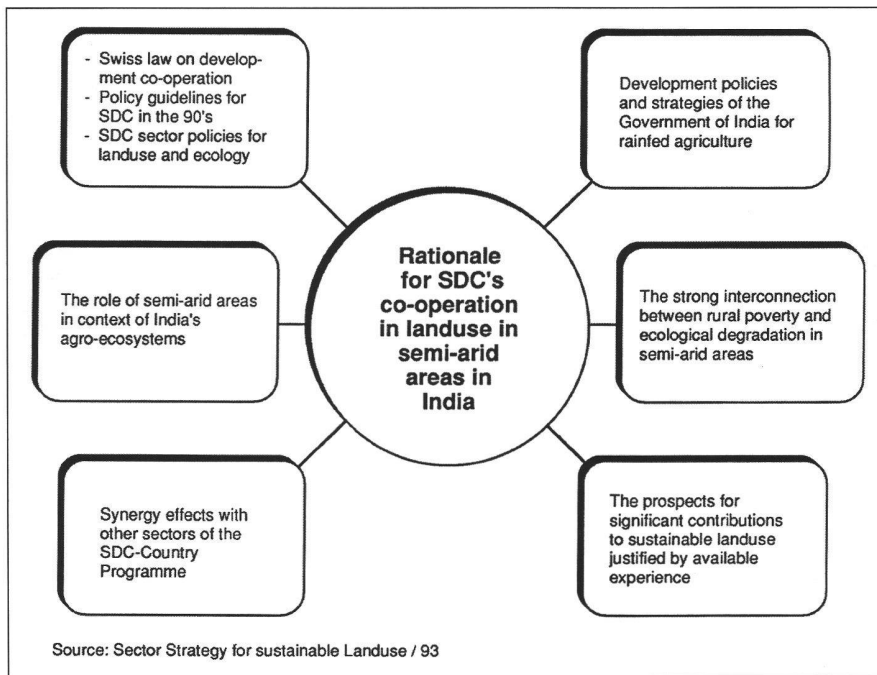
Ohne Zweifel bewegen sich ländliche Entwicklungsprogramme in semi-ariden Gebieten Indiens im anspruchsvollen Schnittpunkt von Armutsbekämpfung und ökologisch nachhaltiger Ressourcenbewirtschaftung.

Für die DEH stellen sich somit in der ersten Runde der Strategieentwicklung drei grundsätzliche Fragen, nämlich:

- (1) Eignet sich ein sektorielles Engagement in der ländlichen Entwicklung semi-arider Regionen Indiens für eine wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit mit Indien im Sinne des eingangs zitierten DEH Leitbildes der 90er Jahre?
- (2) Betrachten staatliche und nicht-staatliche indische Entwicklungsagenturen die DEH als geeigneten Partner für solche Entwicklungsanstrengungen?
- (3) Auf welche Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Entwicklungszusammenarbeit kann sich die DEH bei der Strategieentwicklung in diesem Kooperationsbereich stützen?

Diese grundsätzlichen Fragen führen in einer zweiten Runde in folgende Abklärungen hinein:

- Unter welche Zielsetzungen soll die DEH ihr Sektorengagement in semi-ariden Gebieten Indiens stellen? Welche Hypothesen liegen dieser Zielwahl zugrunde?
- Welche Kooperationsstrategien eignen sich für die Verfolgung der gewählten Zielsetzungen? Kann sich die DEH bezüglich Zielorientierung und Wahl der Kooperationsstrategien auf einen ausreichenden Konsens mit indischen Partnerinstitutionen verlassen?



Tab. 2: Referenzbereiche der Strategieentwicklung für die Zusammenarbeit im Sektor «Landnutzung in semi-ariden Gebieten Indiens».

- Welche operationellen Voraussetzungen bezüglich Organisationsstruktur und Mitteleinsatz muss die DEH für ein wirkungsvolles und überprüfbares Sektorengagement schaffen?

Die entwicklungspolitische Rationalität einer sektoriellen Kooperation kann für unser Beispiel «Indien» im folgenden Bezugsrahmen begründet werden (Tab. 2). In den nächsten zwei Kapiteln werden einige Aspekte aus Phase I und II der Strategieentwicklung skizziert.

2. Programm und Ergebnisse der Phase I

Realitätsbezug, Akzeptanz und Umsetzungschancen einer Strategie steigen in dem Mass, als es gelingt, Akteure und Betroffene des zukünftigen Sektorengagements in die Strategieentwicklung einzubeziehen. Die Ablaufplanung der beiden Phasen reflektiert dieses Anliegen (Tab. 3).

Das erste Projektengagement der DEH in der semi-ariden Landwirtschaft geht auf

1981 zurück und hat sich inzwischen zu einer Zusammenarbeit in zehn Projekten und Programmen entwickelt. Das positive Image und das Vertrauen, das sich die DEH in dieser Zeitspanne erworben hat, erwies sich als unschätzbares Kapital, das erlaubt, eine kritische und realitätsnahe Auseinandersetzung mit Widersprüchen in Regierungsprogrammen für die ländliche Entwicklung Indiens zu führen. Diese zeigen sich zum Beispiel in der Diskrepanz

- zwischen dem Bekenntnis zu «people's participation» als unabdingbare Voraussetzung für die Nachhaltigkeit und dem nach wie vor dominierenden direkten «top-down-approach» in Programmen und Projekten;
- zwischen der rhetorischen Anerkennung der Bedeutung lokalen Wissens und Know-hows der Bauern und der konkreten Abwertung dieses Wissens durch oft unangepassten Technologieeinsatz;
- zwischen dem Bekenntnis zur zentralen Rolle der Frau und der weitgehenden

Vernachlässigung von Gender-Aspekten in der Programmumsetzung;

- zwischen der Einsicht in das Erfordernis flexibler, auf lokale Agro-Ökosysteme bezogener Ansätze und der klaren Vorherrschaft eindimensionaler Interventionen durch unkoordinierte Departemente.

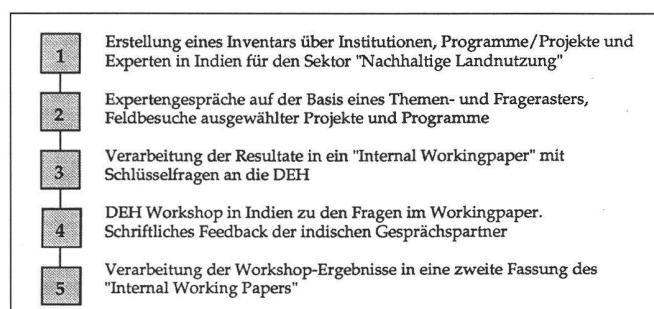
Hingegen wurde in den Gesprächen Übereinstimmung erzielt bezüglich der Notwendigkeit von Reformen in der Administration, in der positiven Einschätzung der Rolle der Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO) als gleichberechtigte Projektpartner, wie auch in der Einsicht, dass Übernutzung massgeblich im Bereich sogenannter «open access resources» wie Weiden, Grundwasser und offener Waldgebiete stattfindet, und dass hier in der Aufgabenteilung und Verantwortungszuweisung zwischen lokalen Institutionen der betroffenen Bevölkerung und Organen des Staates neue Wege mit einer Nachhaltigkeitsperspektive begangen werden müssen.

Als sehr zukunftssträchtig wurden z.B. Ansätze im «Watershed-Development» beurteilt, wo lokale Körperschaften in Zusammenarbeit mit NROs und der Regierung Formen nachhaltiger Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen im geographischen Bezugsrahmen von überschaubaren Wassereinzugsgebieten erproben. Konsens entstand ebenfalls bezüglich der Einschätzung, dass die Linderung von Armuts- und Umweltproblemen in den semi-ariden Räumen auch massgeblich von der Schaffung produktiver Arbeitsplätze im sekundären und tertiären Wirtschaftssektor abhängen wird.

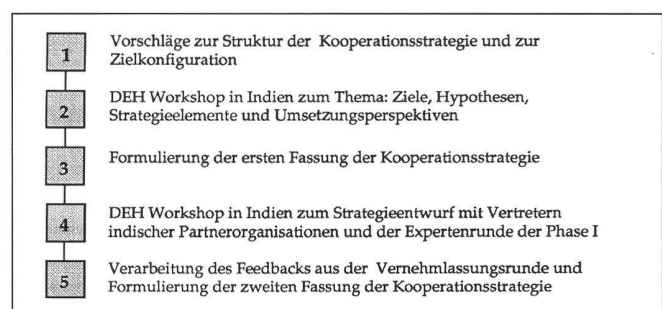
3. Programm und Ergebnisse der Phase II:

Nach der gemeinsamen Auseinandersetzung mit Entwicklungsfragen, Erfahrungen und Forschungsergebnissen aus der semi-ariden Landwirtschaft, wurde in der Phase II der Fokus auf geeignete Ziele, Rollen und Optionen für ein weiteres Engagement der DEH in diesem Sektor gerichtet (Tab. 4).

Aus den fünf Arbeitsschritten dieser Phase werden wir einige Themenbereiche herausgreifen:



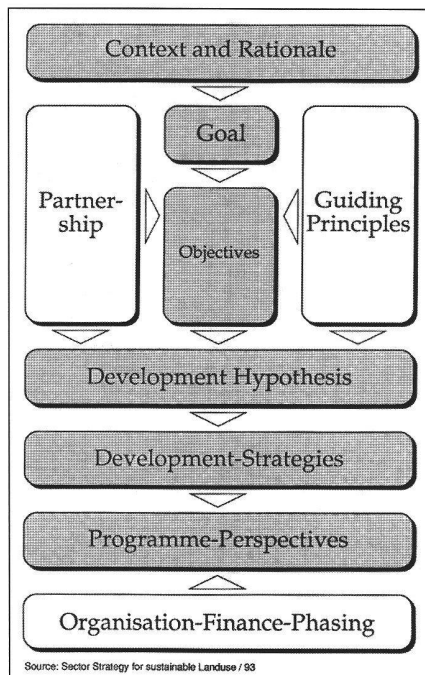
Tab. 3: Etappen der Strategieentwicklung Phase I.



Tab. 4: Etappen der Strategieentwicklung Phase II.

3.1 Das logische Gerüst der Sektorstrategie

In der Tabelle 2 haben wir den Bezugsrahmen für die entwicklungspolitische Begründung einer DEH-Unterstützung zugunsten der semi-ariden Landwirtschaft Indiens vorgestellt. Die Sektorstrategie muss nun logisch und konsequent aufzeigen, wie ein solches Engagement ausgestaltet werden soll, bezüglich seiner Ziele, seiner strategischen Ansätze zur Zielverfolgung und der Voraussetzungen im Bereich Organisation und Mittelbereitstellung. Wünschbar ist dabei eine Darstellung, in welcher der gesamte Begründungszusammenhang einsehbar und einer weiterführenden Auseinandersetzung zugänglich bleibt. Dieser Anforderung versucht die folgende Darstellungsform gerecht zu werden (Tab. 5). Wir konzentrieren uns zunächst auf den Zielbereich, d.h. «Goal» und «Objectives» in Tabelle 5.

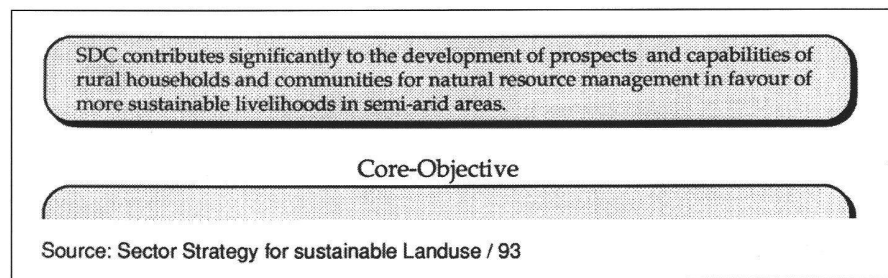


Tab. 5: Das «Logical Framework» der Sektorstrategie.

3.2 Zur Zielkonfiguration

Unter der Annahme, dass die Verantwortung für eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen in den semi-ariden Räumen Indiens massgeblich bei den betroffenen Bauernfamilien und Gemeinden liegt, wird das Oberziel (Goal) des Sektorengagements sinnvollerweise auf dieser Ebene formuliert (Tab. 6).

Die Formulierung basiert auf der Einsicht, dass die DEH nur eine unterstützende Rolle spielen kann, in der sie die Verantwortung der betroffenen Partner für ihre Entwicklungsanstrengungen respektiert. Sie betont insbesondere die Überzeugung,



Tab. 6: Das Oberziel (Goal) der sektoriellen Zusammenarbeit.

dass die Ressourcennutzung in direkten Bezug zur Sorge um nachhaltige bäuerliche Existenzbedingungen gebracht werden muss. Aus der Sicht der Bauernfamilie stellt sich die Nachhaltigkeitsfrage primär auf der Existenzebene (Sustainable livelihood!) und, davon abgeleitet erst, auf der Ebene der Ressourcennutzung. Implizit akzeptieren wir damit, dass in den semi-ariden Zonen Indiens bestenfalls ein optimaler Kompromiss zwischen dem Anliegen für längerfristig nachhaltige Agro-Ökosysteme und den unmittelbaren, kurzfristigen Überlebensbedürfnissen der Bewohner und Nutzer dieser Systeme möglich ist. Darüber hinaus müssen Voraussetzungen resp. Rahmenbedingungen (prospects) verbessert werden, damit Bauern und Gemeinden ihre Verantwortung überhaupt wahrnehmen können. Erwähnt seien hier u.a. Besitz- und Nutzungsrechte im Bereich natürlicher Ressourcen.

Mit der Formulierung eines Kernzieles und zweier komplementärer Ziele begeben wir uns nun auf die operationelle Ebene der Zusammenarbeit (Tab. 7).

3.3 Wahl und Begründung der Kooperationsbereiche

Wir beschränken uns hier auf eine geraffte Darstellung der drei Kooperationsfelder und ausgewählter Strategieelemente für die Umsetzung der Zielvorstellungen des «Core Objective» (Kernziels). Es sind dies:

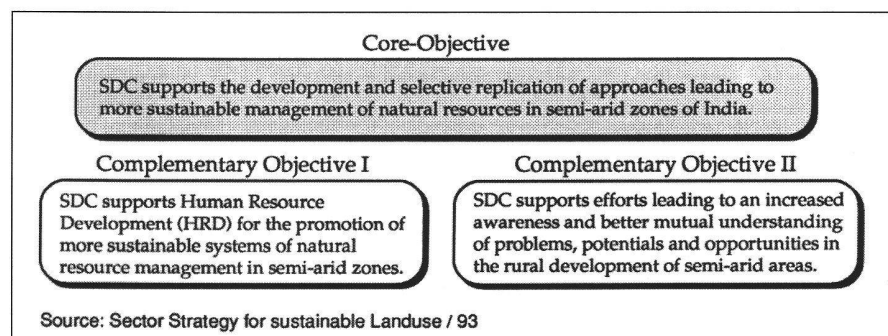
- (1) Die Unterstützung der Entwicklung individueller und kollektiver Konzepte für eine nachhaltigere Nutzung natürlicher Ressourcen im Rahmen partizipativ ausgelegter Projekte und Pro-

gramme, welche sich an Wassereinzugsgebieten als agro-ökologischem Referenzrahmen orientieren (Watershed Development).

- (2) Die Förderung von wirkungsvollen Ansätzen zum nachhaltigeren Management von natürlichen Ressourcen unter dem Regime von «common property» und «open access», welche von essentieller Bedeutung für die Existenz der ärmeren Schichten der ländlichen Bevölkerung sind.
- (3) Die Entwicklung innovativer Ansätze und Konzepte für das Management natürlicher Ressourcen in Zusammenarbeit mit und unter der Verantwortung von Frauen.

Der Wahl von Zielbereich und Kooperationsfeldern liegt folgende Einschätzung zugrunde: In der ländlichen Entwicklung Indiens dominieren grosse, weiträumig angelegte Entwicklungsprogramme. Diese sind von einer administrativen Tradition geprägt, welche quer zur neuen Politikausrichtung der Regierung bezüglich demokratischen Einbezugs der betroffenen Bevölkerung mit ihren Fähigkeiten, ihrem Know-how und Kooperationspotential liegt. Es besteht auch aus der Sicht der Regierung ein enormer konzeptioneller Reformbedarf für Design und Implementierung ländlicher Entwicklungsprogramme, nicht nur in semi-ariden Gebieten.

Reformschritte müssen sich aber an erfolgversprechenden, in der indischen Realität getesteten Ansätzen in der Gestalt überzeugender Pilotprojekte orientieren können. Die Replikation solcher Ansätze im Kontext grösserer Programme stellt allerdings ihrerseits wieder ein Testfeld



Tab. 7: Die Zielkonfiguration mit Kernziel (Core Objective) und den Komplementärzielen (Complementary Objectives).

dar. Unter diesen Bedingungen eröffnet sich im «Approach-Development» und in der gezielten Unterstützung von innovativen Programmreformen für einen kleinen Entwicklungspartner wie der DEH, für die eine Finanzierung landesweiter Programme ausser Reichweite liegt, ein Kooperationsfeld mit bedeutender Hebelwirkung. Die DEH stützt sich dabei u. a. auf aufbereitete Erfahrungen im Gliedstaat Karnataka, wo 1984 ein Pilotprojekt unter dem programmatischen Projekttitel «Participative and Integrated Development of Watersheds» (PIDOW) begonnen wurde. Die innovativen Ansätze dieses kleinen Projektes haben weite Anerkennung gefunden und dienen inzwischen als Referenz für grössere Entwicklungsprogramme. Zu nennen sind hier: Die erstmalige Beteiligung einer NRO als vollwertiger Partner in einer bilateralen Projektzusammenarbeit mit der indischen Regierung, der konsequente Einbezug der lokalen Bevölkerung in die Planung und Durchführung von Projektaktivitäten, die Ausrichtung von Massnahmen zur verbesserten Landnutzung auf überschaubare Systeme von «Micro- und Mini-Watersheds» (Wassereinzugsgebiete bis zu 3 bis 400 ha) und die Förderung lokaler Institutionen. Dazu gehören Kreditgruppen für die nachhaltige Nutzung dörflicher Aufforstungen und rehabilitierter Weidegebiete sowie für den Unterhalt von Anlagen zur Grundwasseranreicherung und Erosionsbekämpfung. Ob sich eine Projektzusammenarbeit zwischen NROs und Regierungsdepartementen in grössere Vorhaben übertragen lässt, wird sich im Rahmen eines geplanten, weiträumigeren «Watershed-Projektes» mit der Regierung von Karnataka erweisen müssen. Während einige NROs hinsichtlich der Rehabilitation von übernutzten Wäldern und Weiden und der Reaktivierung kollektiver Nutzungsformen solcher Ressourcen bereits erfolgversprechende Ansätze vorweisen können und somit kompetente Partner darstellen, steht die Förderung von Frauen im Ressourcenmanagement noch vor einem langen, dornenvollen Weg. Die erste Hürde baut sich bereits bei der Suche nach kompetenten Partnerorganisationen für die Projektentwicklung auf.

3.4 Die Komplementärziele

Die beiden komplementären Ziele sprechen für sich selbst. So schafft die Replikation von innovativen Projektansätzen im Rahmen grösserer Programme einen beachtlichen Ausbildungsbedarf (Complementary Objective I). Im weiteren muss für die Programmentwicklung und den erfahrungsgestützten Politikdialog angewandte Forschung gefördert werden. Und schliesslich verdienen indische Organisationen, die mit ihrer Arbeit Kenntnisstand und Bewusstsein über Zusammenhänge



Abb. 3: Pflügen für die Sorgum Aussaat in Gulbarga, Karnataka.

zwischen Armut und Umweltzerstörung erhöhen, angemessene Unterstützung (Complementary Objective II).

4. Überlegungen und offene Fragen zur Formulierung von Sektorstrategien

Kooperationsstrategien für sektororientierte bilaterale Entwicklungszusammenarbeit müssen ihre Effektivität auf dem Terrain der konkreten Umsetzung nachweisen, in der «Entwicklungsrealität» des Partnerlandes. Sie müssen folglich evaluierungsfähig sein und über diesen Prozess periodisch überprüft und verbessert werden. Diese Anforderung führt die Stra-

tegieentwicklung in einige Dilemmas. Vier davon möchten wir zum Abschluss kurz ansprechen.

4.1 Welche Sicht der «Entwicklungsrealität» gilt als Referenz?

Wenn «Wirklichkeit» eine Konstruktion und nichts objektiv Vorgegebenes ist, dann ist nicht unerheblich, wer bei der Abbildung der «Entwicklungsrealität» den Pinsel führt, welcher Blickwinkel massgebend und welcher Detaillierungsgrad in der «Realitätserfassung» erforderlich ist, um eine operationell anwendbare Strategie formulieren zu können. Die DEH ist sich bewusst, dass die Suche nach einem Konsens zur Frage, «Was ist die Realität der semi-ariden Landwirtschaft in Indien», die Strategieumsetzung als eine implizite Aufgabe begleiten wird. Dies schon allein deshalb, weil zum Beispiel die bäuerlichen Haushalte ihre Realitätssicht nur indirekt in die Strategieformulierung einbringen konnten. Wirklichkeit entsteht nicht allein durch sorgfältige Analyse, sondern ist vor allem auch Resultat von Interaktion mit den Betroffenen.

4.2 Induktives versus deduktives Vorgehen

Die verkürzte Grundfrage lautet: Soll eine Strategie vornehmlich das Produkt einer deduktiven Ableitung eines Entwicklungsauftrages aus Gesetz, Leitbild und Sektorpolitiken der DEH sein, oder soll eine Strategie auf identifizierte bzw. bereits wahrgenommene Optionen für eine sektoruelle Zusammenarbeit hin geschneidert werden? Die Risiken sind offensichtlich: Im ersten Fall bestehen sie in der Gefahr, einen abstrakten Strategieansatz zu produzieren, im zweiten Fall in der Versu-

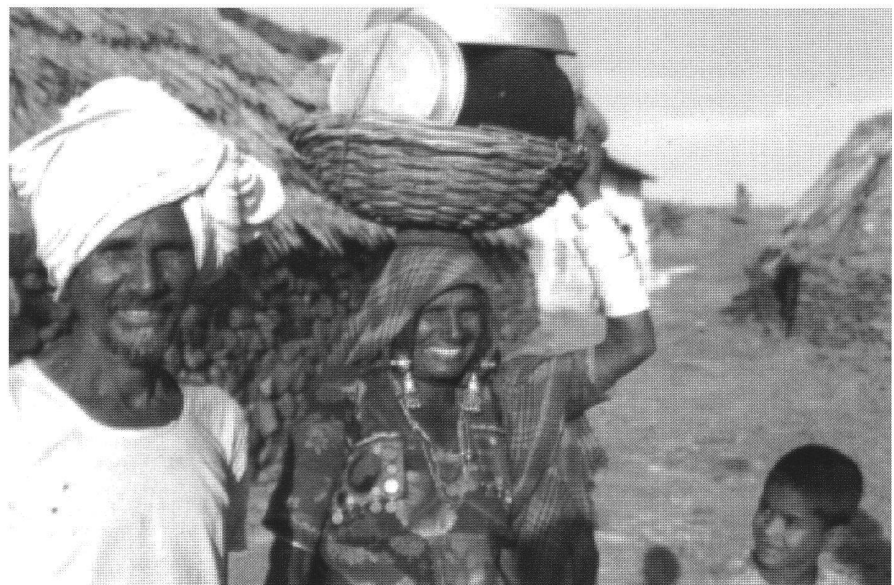


Abb. 4: Semi-aride Landwirtschaft als Existenzgrundlage vieler «Tribals» und «Scheduled Castes»; Lambadis in Nord-Karnataka.

chung, bestehende oder opportunistische Vorhaben «strategisch» zu legitimieren. Im vorliegenden Beispiel haben wir ein pragmatisches Wechselspiel zwischen deduktivem und induktivem Vorgehen angestrebt. Das Mischungsverhältnis kann wohl kaum gültig festgeschrieben werden.

4.3 Kurzfristige versus langfristige Strategieverpflichtung

Wenn Entwicklungszusammenarbeit in der Landnutzung semi-arider Gebiete effektiv sein soll, muss sie langfristig angelegt sein. Dies diktiert bereits der Rhythmus der Natur. Dem steht jedoch die Erfahrung gegenüber, dass angesichts des raschen Wandels im politischen und sozio-ökonomischen Umfeld der Zusammenarbeit operationelle Flexibilität wichtig sein kann. Diese Ausgangslage legt einerseits Klarheit und Sorgfalt im Festlegen der grossen, langfristig gültigen Linien und andererseits den Einbau von Freiraum nahe. Der Strategieentwurf sieht eine indikative Programmplanung auf drei Jahre vor, mit jährlicher Umsetzung in konkrete Operationspläne und auf diesem Hintergrund eine Überprüfung der Gültigkeit der Strategie im Fünfjahresrhythmus.

4.4 Harmonie im Konzeptionellen versus Divergenz im Operationellen

Würde sich Strategieformulierung auf die Ebene entwicklungspolitischer Grundsätze beschränken, bestünde bezüglich der Vorstellungen zur Entwicklung semi-arider Gebiete grosse Harmonie. Beansprucht aber eine Sektorstrategie operationelle Relevanz, so muss sie sich mit den Diskrepanzen zwischen der Rhetorik im Grundsätzlichen und der Realität im Feld auseinandersetzen. Dies setzt einer Strategieentwicklung am grünen Tisch, ohne Einbezug vorangehender Kooperationserfahrung, Grenzen. Einerseits deshalb, weil kritische Diskrepanzen zwischen deklarierter Politik und effektiver Umsetzung gar nie konkret erfahren wurden und andererseits, weil die Erfahrungs- und

Vertrauensbasis für einen offenen und verständnisvollen Umgang mit solchen Diskrepanzen fehlt. Viele bittere Erfahrungen unter dem Stichwort «mangelnde Absorptionskapazität für Entwicklungshilfe» lassen sich auf Geringschätzung des operationellen Kontextes zurückführen. Der vorliegende Strategieentwurf kann sich glücklicherweise auf eine zehnjährige, wechselvolle Partnerschaft abstützen.

4.5 Und ausserdem ...

Die engagierte Auseinandersetzung mit indischen Partnern und Vertretern anderer Donatoren über den Strategieentwurf kann als ein wertvolles Stück «Policy Dialogue» gewertet werden und legt den Schluss nahe, dass das Strategiepapier nicht das einzige Produkt des Prozesses bleibt.

Einmal in Kraft gesetzt, wird sich die Strategie in der Praxis bewähren müssen. Sie liefert einen expliziten Orientierungsrahmen für zukünftige Programmentwicklung, wie auch für transparentes Verhandeln von Konditionalitäten in Vertragsgesprächen und kann als Plattform für einen Lernprozess dienen, falls im hektischen operationellen Alltag periodisch Raum für Reflexion über gemeinsame Erfahrungen geschaffen wird. Sektorstrategien können somit wirkungsvolle Führungsinstrumente bilden, sofern der Wille und die Bereitschaft bestehen, sie in dieser Rolle einzusetzen.

Quellen:

Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe 1976.

Baumgartner, R., 1992, Participative and Integrated Development of Watersheds (PIDOW): Reflections on Experiences in an Indo-Swiss Collaboration, in: Tato, K., Hurni, H., (Ed.), Soil conservation for Survival, Soil and Water Conservation Society (SWCS), pp 98–108.

DEH, 1991, Leitbild der DEH, Schriften der DEH 1, Informationsdienst der DEH, Bern.

DEH, 1993, Strategy for Indo-Swiss Development Co-operation in the Sector «Sustainable Landuse in Semi-Arid Areas», Draft for restricted circulation.

Government of India, 1992, Eighth Five Year Plan, 1992-97 Planning Commission New Delhi.

Hager, R., 1993, India, Experiences with People's Participation in a Project Aiming at Sustainable Land Use, in: Nachhaltige Bodennutzung in Entwicklungsländern, Berichte zu Entwicklung und Umwelt, Geograph. Institut Universität Bern.

Jodha, N.S. 1991. Rural Common Property Resources, in: A Growing Crisis, Gatekeeper Series, No. 24, IIED, London.

Kläy, A., Huguenin, A., Hurni, H., Perich, I., Schläfli, K., 1992, Umweltabklärung von Interventionen in der Entwicklungszusammenarbeit, Berichte zu Entwicklung und Umwelt Nr. 4, Geographisches Institut der Universität Bern.

Mehra, S., 1991, Sustainable Landuse Sector, A Preliminary Resource Inventory, Part I and II, Report on behalf of SDC India.

Mehra, S., Suresh, R., Baumgartner, R., 1992, Sustainable Landuse in India, Internal Working Paper on Experiences, Concepts and Perspectives, II. Draft, Report on behalf of SDC India.

Reijntjes, C., Haverkort, B., Waters-Bayer, A., 1992, Farming for the Future. An Introduction to Low-External-Input and Sustainable Agriculture. Leusden: ILEIA.

Singh, J., 1990, Dynamics of Agricultural Change, An Agricultural Atlas of India, New Delhi.

Singh, K., 1988, Managing Dryland Watershed Development Programmes; Lessons of Karnataka Experience, Research Paper 1, Institute of Rural Management, Anand.

World Bank, 1991, Gender and Poverty in India, A World Bank Country Study, Washington D.C.

World Bank, 1988, India: Review of Rainfed Agriculture and Watershed Development, Volume I and II, Washington D.C.

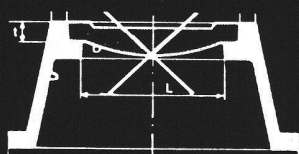
Adresse des Verfassers:

Dr. Ruedi Baumgartner
Nachdiplomstudium für
Entwicklungsländer (NADEL)
ETH Zentrum
CH-8092 Zürich

Mehr Sicherheit im Strassenverkehr mit

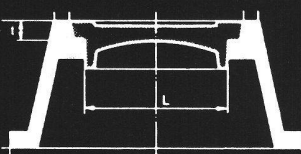
Chrétien-Polygonkappen

Bisher:



Deckel nur eingelegt

Verbesserte Ausführung:



Deckel geführt



seit 1883

Chrétien & Co.

Eisen- und Metallguss
4410 Liestal

Tel. 061/921 56 56
Fax 061/922 07 56