

Editorial

Wenn sich ein Projekt lokal bewährt, erscheint es nur einleuchtend, eine breitere Anwendung auf regionaler oder sogar globaler Ebene anzustreben. Das klingt in der Theorie einfach, in der Praxis aber ist eine Umsetzung in einem anderen oder weiteren geografischen Kontext ein schwieriges Unterfangen.

Beim Wasser- und Sanitärversorgungsprojekt SABA wurde diese Herausforderung erfolgreich gemeistert. Dank beharrlichem Engagement konnte das vor rund zwanzig Jahren in Peru lancierte Programm auf das ganze Land ausgedehnt werden. SABA wurde zu einem eigentlichen Modell für die Wasser- und Sanitärversorgung im ländlichen Raum, und seine Schlüsselemente wurden von der nationalen Politik übernommen. Seit 2014 unterstützt die DEZA den «Export» des Modells in vier kolumbianische Gemeinden. Doch damit nicht genug: Sie will diesen Ansatz auch in anderen Ländern Lateinamerikas fördern – mehrere Länder haben bereits Interesse bekundet – und wenn möglich auf weitere Kontinente ausdehnen.

In diesem Global Brief erfahren Sie mehr über die erfolgreichen Ansätze und das Replikationspotenzial von SABA, aber auch über die Hindernisse, die überwunden werden mussten, bevor die Ziele vollumfänglich erreicht werden konnten.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Dominique Favre
Stellvertretender Vizedirektor

Wasser- und Sanitärversorgung: Wie lässt sich ein erfolgreiches Modell replizieren?



Die Kinder in Huayllay haben alles darüber gelernt, wie man sich richtig die Hände wäscht. Projekt SABA, Distrikt Ccorca, Region Cusco. Foto: DEZA

Vor rund zwanzig Jahren führte die DEZA in Peru ein Projekt durch, das zu einem Vorbild für die Wasser- und Sanitärversorgung im ländlichen Raum geworden ist. Seither wurde es regional ausgeweitet, hat die nationale Politik im Bereich Wasser- und Sanitärversorgung beeinflusst, und nun soll es auch international Schule machen.

Alles begann 1995 mit lokalen Projekten in den Regionen Cajamarca und Cuzco im Norden und Südosten Perus. Ihr Ziel war es, in ländlichen Gemeinden die Trinkwasserversorgung sicherzustellen und hygienische Verhältnisse zu fördern. Die mit der Verwaltung der Infrastruktur beauftragten Dorfkomitees (JASS), die Gemeinden sowie Bildungswesen und Universitäten wurden in das Programm einbezogen. Um die junge Generation zu schulen, waren von Beginn an auch Schulen beteiligt. Das Programm setzte auf die von der Zentralregierung angestrebte Dezentralisierung. Inzwischen heisst es SABA, funktioniert aber immer noch nach denselben Grundsätzen.

Von der lokalen auf die regionale Ebene

Das Programm wurde während fünfzehn Jahren auf lokaler Ebene weiterentwickelt, bevor es ausgedehnt wurde. Kommunale Fachabteilungen wurden geschaffen, welche die Gemeinden begutachten, beraten und sich dabei mit dem Bildungs- und dem Gesundheitssektor austauschen.

In der nächsten Etappe, zwischen 2007 und 2009, wurden Programme zur Überwachung der Wasserqualität lanciert, und mehrere regionale Universitäten führten einen Lehrgang «ländliche Wasser- und

Sanitärversorgung» ein. Die Beziehungen zur Zentralregierung wurden ausgebaut, um das zu einem Modell gewordene Programm ausdehnen zu können. Zwischen 2009 und 2012 wurde das Programm in acht Regionen eingeführt. Heute sind es 14.

Die Umsetzung verlief nicht immer reibungslos. Zum Beispiel musste die Bevölkerung der Gemeinde Pambarumbe überzeugt werden, dass die Pflanzen und Amphibien im Wasserreservoir für die wiederkehrenden Durchfallerkrankungen der Kinder verantwortlich waren. Es galt, die Frauen von Sañayca zu beschwichtigen, die gegen die geplante Wasserchlorierung demonstrierten, weil sie «das Essen verdirbt», und all jenen, für die «Wasser von Gott kommt und deshalb nichts kosten darf», musste erklärt werden, dass sie mit dem bescheidenen Betrag, den sie für eine Versorgung rund um die Uhr entrichten müssen, nicht das wertvolle Nass bezahlen, sondern die für einen langfristigen Betrieb notwendigen Kosten, etwa Reinigung, Zisternen, Leitungen und vor allem den Unterhalt.

Obwohl 37 % der ländlichen Bevölkerung Perus auch heute noch keinen Zugang zu Trinkwasser und 81 % keinen Zugang zu sanitären Anlagen haben, erreichte SABA bereits über zwei Millionen Menschen, und ihre Zahl steigt weiter an. Dies hat der Regierung gezeigt, wie wichtig Investitionen in den ländlichen Raum sind. 2013 und 2014 wurde denn auch im Staatshaushalt zum ersten Mal der gleiche Beitrag für die Trinkwasser- und Sanitärversorgung im ländlichen Raum wie für die städtischen Regionen vorgesehen.

«Wir sind nicht die einzigen, die sich in diesem Bereich engagieren», sagt Martin Jaggi, der das DEZA-Büro in Peru seit 2016 leitet, «aber SABA hat massgeblich zu diesem Erfolg beigetragen.» Die Organisation CARE, die operationelle Partnerin, betreut die Projekte auch weiterhin. Die Schweiz bezahlt seit 2012 keine Infrastruktur mehr. Sie ist noch Mitglied eines strategischen Ausschusses und wird sich Ende 2017 zurückziehen. «Das Programm ist zu einer wichtigen Referenz geworden. Es erlaubt, die Frage der Wasser- und Sanitärversorgung im ländlichen Raum ganzheitlich anzugehen», sagt die lokale DEZA-Programmverantwortliche Cesarina Quintana,

seit Beginn treibende Kraft hinter SABA. Nun hat Peru das Modell vollumfänglich übernommen, was ein untrüglicher Beweis für seinen Erfolg ist.

Positive Dynamik

Nun soll das Programm auch ausserhalb von Peru zur Anwendung kommen, zuerst in Lateinamerika. 2013 und 2014 wurde es in vier kolumbianischen Gemeinden getestet (s. Artikel S. 3). Heute interessieren sich Panama, Ecuador, Bolivien, Mexiko und Brasilien dafür. Im Februar 2017 informierte sich eine brasilianische Delegation vor Ort über das Projekt.

Natürlich kann man das Projekt nicht einfach eins zu eins übernehmen. «Jedes Land hat seine eigenen Strukturen; man muss schauen, was ähnlich ist», erklärt Martin Jaggi. SABA bietet kein allgemeingültiges Rezept. Bei jeder Erweiterung müssen die Aspekte, die zum Erfolg geführt haben, sorgfältig analysiert werden.

Ein Schlüsselfaktor des Modells ist das Zusammenspiel von zwei Komponenten, die eine positive Dynamik bewirken: Der Infrastrukturaufbau geht einher mit der lokalen Verwaltung der Dienstleistungen, einer regionalen Betreuung sowie mit «der fachlichen Schulung und der Stärkung der Institutionen», sagt Cesarina Quintana. Das geschulte Personal vor Ort überwacht die Wasserfassung, dosiert die Chlorzugaben in den Reservoirs und wartet die Leitungen. «In Peru und überall in Lateinamerika ist der Staat für die Infrastruktur zuständig, während der Unterhalt Sache der lokalen Gemeinschaften ist. Diese müssen daher von Anfang an einbezogen werden», erklärt Martin Jaggi.

Ausgehend von dieser lokalen Verankerung ist «vor allem die Erweiterung in Peru selbst spektakulär», sagt François Münger, der das Globalprogramm Wasser der DEZA bis Februar 2015 leitete und das Projekt SABA praktisch von Anfang an begleitete. «Der politische Wille war nicht grösser als anderswo», meint er. «Ausschlaggebend waren die Beharrlichkeit der Gemeinschaften und die Kommunikation zwischen Gemeinden, Regionen und Staat.» Der beste Beweis dafür ist, dass der Dialog unter sechs Präsidenten weitergeführt wurde.

Modell für eine nachhaltige Entwicklung

Der integrierte Charakter des Modells ist eine Voraussetzung für seine erweiterte Anwendung auch im Ausland. SABA verstand es, die richtige Mischung von politischem Dialog, Berufsbildung, Allianzen zwischen verschiedenen Sektoren und Innovation beim Betrieb zu finden. Es führte Diplome in Wasser- und Sanitärversorgung ein, stattete Schulen mit sanitären Anlagen aus und unterstützte dezentralisierte Labors. Wenn das Modell Bestand haben soll, braucht es jedoch eine gute Gouvernanz auf lokaler Ebene, was mit den Dezentralisierungsbestrebungen gefördert werden soll. «Wasserbewirtschaftung ist eine typische Gemeindeaufgabe», erklärt François Münger. «Die Qualität der lokalen Gouvernanz lässt sich an der Wasserversorgung ablesen.»

Ein externer Konsulent hat die Auswirkungen des SABA-Modells auf die Wasserpolitik und die Sanitärversorgung im ländlichen Raum 2017 analysiert und empfiehlt eine internationale Ausweitung.

«Allerdings hat SABA zwei Schwächen», sagt Martin Jaggi. «Erstens die geringe Entschädigung der Mitglieder der kommunalen Wasser- und Sanitärversorgung, die die Anlagen warten, und zweitens haben wir uns zu wenig um die dünn besiedelten Gebiete gekümmert.» Jetzt, wo das Modell auf andere Länder ausgedehnt wird, sollte man seiner Meinung nach verstärkt mit globalen Akteuren wie der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank zusammenarbeiten. Um das Wasserziel der UNO-Ziele für eine nachhaltige Entwicklung zu verwirklichen, sind nämlich enorme finanzielle Anstrengungen in Lateinamerika und der Karibik notwendig. SABA könnte dabei als Modell dienen. ■



Im Rahmen des Projekts SABA wurde eine Wasserchlorierungsanlage installiert. Siusa, Distrikt San Salvador, Region Cusco.

Foto: DEZA

Kolumbien: Wasser im Dienst des Friedens



Kolumbien übernahm das SABA-Modell 2014 unter dem Namen ASIR-SABA. Ziel ist es, den Zugang zu Wasser und sanitären Einrichtungen in vier Gemeinden der Bezirke Valle del Cauca und Cauca im Südosten des Landes zu verbessern und damit den territorialen Frieden in ländlichen Gebieten zu fördern. Bis jetzt haben 4000 Personen vom Projekt profitiert, das längerfristig der gesamten ländlichen Bevölkerung dieser Gemeinden (rund 74 000 Personen) zugutekommen soll.

Die vier Gemeinden waren vom bewaffneten Konflikt zwischen FARC-Rebellen und der Regierung betroffen, unter dem das Land seit den 1960er-Jahren litt. ASIR-SABA wurde im Hinblick auf das Friedensabkommen lanciert, das Ende 2016 unterzeichnet wurde. Das Programm übernimmt die Kriterien der sozialen Integration, der Nachhaltigkeit und der guten Regierungsführung, die zum Erfolg von SABA in Peru führten. Damit wird die künftige Erweiterung des Programms auf andere Länder getestet. Neben den in Peru berücksichtigten Kriterien wurden in Kolumbien jedoch Gemeinden gewählt, die besonders von der Präsenz bewaffneter Gruppen betroffen waren. Zwei dieser Gemeinden sind Teil einer Strategie der raschen Rehabilitation, wie sie in den Friedensabkommen vorgesehen ist.

«Die Bereitstellung von Basisdienstleistungen ist Bestandteil einer mittel- und langfristigen Strategie zur Integration der ehemaligen Guerillakämpfer», erklärt Luz Angela Bernal, die stellvertretende Leiterin des DEZA-Büros in Kolumbien. «Auf

diese Weise können wir eine institutionelle Präsenz in den früheren FARC-Gebieten sicherstellen. Die Schweiz hat sich verpflichtet, Opfer und mögliche ehemalige Kämpfer mit einzubeziehen, um die Inklusion zu fördern und die Interaktion zwischen

den öffentlichen Institutionen und den Gemeinschaften in diesen schwer zugänglichen Gebieten zu erleichtern.»

Die Bevölkerung sieht in den Wasser- und Sanitärversorgungsprojekten eine Möglichkeit, sich für eine gemeinsame Sache einzusetzen, die ihnen Zugang zu einem bisher unerreichbaren Recht auf Wasser gibt. Die grösste Herausforderung bestand darin, die technischen Anforderungen der Regierungsbehörden an die Lebensbedingungen der verstreuten ländlichen Bevölkerung anzupassen. Verzögerungen bei der Umsetzung der Projekte können das Vertrauen der Bevölkerung untergraben. Dank der verlängerten Projektdauer konnten jedoch die geplanten Investitionen realisiert werden. Die 2014 eingeleitete erste Phase von ASIR-SABA dauert noch bis Ende 2017. Anschliessend wird die zweite Phase lanciert. ■

Drei Fragen an ...

Edgar Orellana Arévalo, Experte für Wasser und Sanitärversorgung bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB). Er arbeitet seit 2010 in Bolivien und war zuvor beim IDB-Büro in Guatemala tätig.



Sie kennen SABA in Peru. Welche Aspekte machten aus diesem ursprünglich lokalen Programm ein landesweites Erfolgsmodell?

Das Modell sorgt dafür, dass die Massnahmen auf allen Verwaltungsebenen nachhaltig wirken (Staat, Regionen, Gemeinden) und mehrere Ministerien eingebunden werden (Gesundheit, Wohnungsbau, Bildung). Dies ist in erster Linie der Stärkung der Kapazitäten – insbesondere der Ausbildung von technischen Teams auf Gemeindeebene – zu verdanken. So wird ein wichtiger Beitrag zur Nachhaltigkeit der Wasser- und Sanitärversorgung geleistet.

Dass ein Entwicklungsprogramm derart ausgeweitet wird, ist eher selten. Warum eigentlich?

Dass sich ein Programm über so viele Jahre erstreckt, kommt tatsächlich nicht oft vor, weil Entwicklungsprogramme meist an Darlehen von multilateralen Organisationen

oder an einzelstaatliche Investitionsprogramme geknüpft sind, die wiederum von der jeweiligen politischen Grundstimmung im Land abhängig sind. SABA verbindet verschiedene Akteure auf mehreren Ebenen (Gemeinde, Region, Staat), was die Fortführung vereinfacht und eine langfristige Ausrichtung des Programms zulässt. Für die geografische Ausdehnung war ausschlaggebend, dass die Gemeinden das Modell übernommen haben.

Ist das SABA-Modell (unter Anpassung an den jeweiligen Kontext) auch in anderen lateinamerikanischen Ländern anwendbar?

Natürlich. Vor allem in Ländern wie Kolumbien, Bolivien und insbesondere Ecuador, wo die Voraussetzungen ähnlich wie in Peru sind. Die kulturellen und geografischen Bedingungen der Gemeinden in der Andenregion sind vergleichbar und lassen folglich eine Verbreitung des Modells zu.

Feldarbeit

Jedes SABA-Projekt hat seine eigenen Anekdoten, Hürden und Erfolge. Drei Beispiele.

Ein Bürgermeister kämpft für seine Gemeinde

Reynaldo Quispitupa erinnert sich noch gut an das schokoladenfarbene Wasser, das er in seiner ländlichen Gemeinde Siusa im Bezirk San Salvador im Südosten Perus trinken musste. Das war nichts Aussergewöhnliches vor fünfzehn Jahren. In Siusa gab es zwar fliessend Wasser, aber keine Toiletten. Reynaldo Quispitupa wollte dies ändern und kandidierte deshalb für das Bezirkspräsidium von San Salvador. Nach seiner Wahl im Jahr 2003 wandte er sich an das SABA-Programm, das seit fünf Jahren in der Provinz tätig war.

Heute hat Siusa sowohl fliessend Wasser als auch sanitäre Anlagen, und erhält jedes Jahr Besuch von Public-Health-Studierenden aus Nordamerika, die das Modell begutachten. Die Gemeinde konnte zusätzliche Einkommen erschliessen, etwa im Tourismus.

Gemäss Reynaldo Quispitupa, der inzwischen nicht mehr Bürgermeister ist, wäre die finanzielle Unterstützung durch die Zentralregierung – ein Schlüsselfaktor für den Erfolg des Projekts – ohne SABA nicht zustande gekommen. Nach wie vor eine Herausforderung ist jedoch die angemessene Entschädigung des Personals, das für die Wartung der Anlagen geschult wurde. Was die Bevölkerung betrifft, ist diese so stolz auf ihre Wasser- und Sanitärversorgung, dass sie einen Wettbewerb für das schönste Badezimmer ausschrieb!

Gechlortes Wasser unbeliebt

«Dieses Projekt ist wichtig für das Ministerium – und eigentlich für den ganzen öffentlichen Sektor –, weil es in das soziale Gefüge eingebettet ist.» Dies sagte Francisco Dumler, der peruanische Minister für Wohnungs-, Bau- und Sanitärwesen, vor Kurzem über das SABA-Modell. Dank dieser Einbettung, die auf die Beteiligung der Zielbevölkerung zurückzuführen ist, konnten zahlreiche Hindernisse überwunden werden.

Bei der Wasserchlorierung beispielsweise waren pädagogisches Geschick und ein

Vertrauensverhältnis notwendig, um die Dorfbewohnerinnen und –bewohner von den Vorteilen zu überzeugen. Diese waren sich gewohnt, Wasser direkt dem Boden zu entnehmen, und standen einer chemischen Behandlung misstrauisch gegenüber. Gemäss Hilda Sandoval, der Vorgängerin von Francisco Dumler, ist die Tatsache, dass in ländlichen Regionen nur jede zehnte oder sogar hundertste Person Zugang zu aufbereitetem Wasser hat, unter anderem auf diese kulturell bedingte Skepsis zurückzuführen. Die Bevölkerung lässt sich erst überzeugen, wenn sie die positiven Gesundheitsauswirkungen bei ihren Angehörigen sieht.

SABA-Diplom öffnet Türen

Als Nancy Málaga das von ihr betreute SABA-Modell 2011 den 80 Gemeindepräsidenten der Region Apurimac vorstellte, nannte sie die Region Cusco als Beispiel. Hier habe die Bevölkerung «die Dienstleistungen eingeführt, was ihr Leben verändert hat.» Dann fragte sie: «Wer nimmt die Herausforderung an?» Eine einzige Hand ging in die Höhe, jene von Aquilino Buitrón, dem ehemaligen Präsidenten einer Gemeinde, in der Frauen gegen die Wasserchlorierung demonstriert hatten. Die Region hatte keine Fachabteilung für Wasserfragen, und die Regionaldirektion für Wohnungs-, Bau- und Sanitärwesen befasste sich nur im Rahmen der Stadtplanung mit dem Thema. Dank geduldiger Aufklärungsarbeit vor Ort gelang es Nancy Málaga, die lokalen und regionalen Behörden für das Projekt zu gewinnen. Schliesslich wurde der Biologe Omar Gutiérrez angestellt, und eine Fachabteilung wurde geschaffen. Nachdem er das SABA-Diplom erhalten hatte, übernahm er die Regionaldirektion für Wohnungsbau. Dies zeige gut die angestrebte Dynamik auf, erklärt Nancy Málaga. «Wenn er jetzt etwas sagt, dann nicht mehr im Namen von SABA, sondern als Generaldirektor.» ■

Impressum

Herausgeber:

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Bereich Globale Zusammenarbeit
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
deza@eda.admin.ch, www.eda.admin.ch/deza

Diese Publikation ist auch auf Französisch und Englisch erhältlich.

Faktoren für ein erfolgreiches Upscaling in Peru

Der Erfolg von SABA in Peru ist hauptsächlich auf den Entscheid der peruanischen Regierung zurückzuführen, die im Rahmen von lokalen, von der Schweiz finanzierten Projekten entwickelten Modelle landesweit umzusetzen. Verschiedene Elemente des Schweizer Ansatzes waren ausschlaggebend für diesen Erfolg:

- Die auf lokaler Ebene entwickelten, bewährten Projekte beruhen auf einem umfassenden und integrierten Modell. Sie lassen sich sehr gut an unterschiedliche Kontexte anpassen und eignen sich damit für ein landesweites Upscaling, was sie für die peruanische Regierung attraktiv machte.
- Dank dem langfristigen Engagement der DEZA bestand genügend Zeit, um die Modelle zu verfeinern. Ebenfalls wichtig war die kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen der DEZA und den

Projektteams vor Ort und die Bereitschaft der DEZA, der Regierung beratend zur Seite zu stehen.

- SABA konnte die wichtigsten Akteure im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung für sich gewinnen, was dazu beitrug, dass die Regierung auf das Programm aufmerksam wurde.
- Das Projekt war sehr auf die Stärkung der lokalen, regionalen und nationalen Behörden ausgerichtet. Später wurde das Projektpersonal vollständig in die nationalen Strukturen integriert.
- Das Projekt kombinierte den Kapazitätsaufbau in den Gemeinden mit der Stärkung von lokalen und regionalen Regierungen. Ausserdem wurden die gesammelten Erfahrungen systematisch in den Politikdialog eingebracht.