



Auf allen Ebenen gegen die Desertifikation

Mit Regierungsberatung und Kooperationsmanagement die UNCCD umsetzen –
Erfahrungen aus dem Programm integrierte regionale Entwicklung im
Nordosten Brasiliens



Im Auftrag des:

Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH bündelt seit dem 1. Januar 2011 die Kompetenzen und langjährigen Erfahrungen von DED, GTZ und InWEnt. Weitere Informationen erhalten Sie unter www.giz.de.

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Postfach 5180
65726 Eschborn

Arbeitsorientierte regionale Entwicklung im Nordosten Brasiliens
Regionalabteilung Zentralamerika, Karibik, Mexiko, Lateinamerika-Ost

Kontakt:
Dr. Jörg Linke
T +49(0)61 96 79-2469
F +49(0)61 96 79-802469
E joerg.linke@giz.de
I www.giz.de

Konventionsprojekt Desertifikationsbekämpfung (CCD Projekt)
Abteilung Umwelt und Klima

Kontakt:
Dr. Anneke Trux
T +49(0)228 249 34-264
F +49(0)228 249 34-215
E ccd-projekt@giz.de
I www.giz.de/desert

Kontaktperson im Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung:

Dr. Dorothea Groth
Referat 215, Südamerika

Dr. Stefan Schmitz
Referat 314, Ländliche Entwicklung; Welternährung

Autor:
Norbert Wende – GOPA Consultants



Redaktion:
Wolfgang Wagener;
Philipp Buss, Konventionsprojekt Desertifikationsbekämpfung (CCD Projekt)

Verantwortlich:
Dr. Anneke Trux, Philipp Buss (beide GIZ)

Fotos:
Titelbild, S. 29, S. 30, S. 31, S. 33, S. 34, S. 38: © Caatinga;
S. 8, S. 9 (Karte), S. 18, S. 36: © GIZ/GOPA (Projektarchiv);
S. 10/11, S. 38: © ASA/Roberta Guimarães;
S. 12, S. 22, S. 36: © Centro Sabia;
S. 15, S. 17: © ASA/Viviane Brochardt;
S. 16, S. 28, S. 32: © Diaconia;
S. 26: © ASA/Helen Broborema;
Rückseite: © Peter Gasson

Design & Druck:
ArtX Webagentur – Berlin

Eschborn, Februar 2011
© GIZ

Inhalt

00	Vorwort: Wir verlieren an Boden	4
01	Die Caatinga schwindet	7
02	Der schwierige Weg zu einem gemeinsamen Plan	11
03	Focal Points: Vom Ansprechpartner zum Kooperationsmanager	21
04	Mainstreaming: Der Weg in die Institutionen	27

Vorwort: Wir verlieren an Boden

Fruchtbarer Boden ist die Grundlage unserer Ernährung. Doch fruchtbares Acker- und Weideland wird zusehends knapp. Wasser und Wind tragen vielerorts die dünne Erdschicht ab, auf der Nutzpflanzen gedeihen. Fachleute schätzen, dass weltweit auf diese Weise jährlich zwölf Millionen Hektar Ackerfläche vernichtet werden, eine Fläche, so groß wie die beiden brasilianischen Bundesstaaten Pernambuco und Alagoas zusammen. Ein nahezu unwiederbringlicher Verlust, kann doch die Neubildung nur eines Zentimeters fruchtbaren Bodens 300 Jahre dauern. Wir verlieren also im wahrsten Sinne des Wortes an Boden.

Desertifikation – meist von Menschen verursacht

Ursachen dafür gibt es viele: Abholzung vermindert die Pflanzendecke, falsche Bewässe-

rung führt zu Versalzung der Böden, Überweidung sowie falsche Anbaumethoden zu ihrer Erosion. Das Ergebnis bezeichnet man als Desertifikation.

Dahinter stehen oft strukturelle Ursachen, etwa Überbevölkerung, Armut und falsche Agrarpolitik: Wo immer weniger Land immer mehr Menschen ernähren muss, bleibt oft keine Alternative, als alles aus dem Boden herauszuholen. Traditionelle, angepasste Methoden reichen da nicht mehr aus. Und für bessere, nachhaltige Technologien fehlen das Wissen und die investiven Mittel.

Eine Übereinkunft gegen die Desertifikation

1996 trat die „Internationale Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation“ (UNCCD) der Vereinten Nationen in Kraft. Ihr Ziel ist

Desertifikation und ihre Folgen

Unter Desertifikation versteht man nicht nur die Ausbreitung von Wüsten, sondern allgemein den Verlust an nutzbarem Boden sowie die Zerstörung der Pflanzendecke und des Wasserhaushaltes in Trockengebieten. Ursachen sind menschliche Aktivitäten durch unangepasste Bodennutzung, natürliche klimatische Schwankungen sowie globale Klimaveränderungen.

Mit fortschreitender Desertifikation gehen biologische Vielfalt und wirtschaftliche Nutzbarkeit des Bodens verloren – nicht nur ein ökologisches, sondern auch ein ökonomisches Desaster: Die jährlichen Einkommensverluste durch Degradation werden allein für Südamerika auf über 2,5 Milliarden US-Dollar geschätzt. Besonders betroffen ist die arme Landbevölkerung, jene Menschen, denen kaum noch genug zum Überleben bleibt.

es, die natürlichen Ressourcen in den Trockengebieten der Erde durch nachhaltige Nutzung zu erhalten. Dazu gehört neben dem Umweltschutz auch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der betroffenen Gebiete. Denn ohne die Armut – eine wesentliche Ursache von Desertifikation – zu bekämpfen, sind alle Umweltschutzanstrengungen vergebens. Die UNCCD ist daher gleichzeitig eine Umwelt- und eine Entwicklungskonvention.

Der deutsche Beitrag zur UNCCD

Deutschland ist nicht nur einer der 194 Unterzeichnerstaaten der Konvention, sondern auch Gastland für das UNCCD-Sekretariat. Der Kampf gegen die Desertifikation ist schon seit den 80er Jahren ein Schwerpunkt deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Die Bundesregierung unterstützt derzeit mehr als 1.000 Projekte zur Desertifikationsbekämpfung und zum nachhaltigen Ressourcenmanagement in Trockengebieten. Viele dieser Vorhaben sollen den institutionellen Rahmen für die Umsetzung der UNCCD verbessern und das Thema in die politischen Strukturen der Partnerländer einbinden.

Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützt die Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) mit dem Konventionsprojekt Desertifikationsbekämpfung (CCD-Projekt) die Partnerländer

bei der Umsetzung der Konvention. Etwa bei der Entwicklung von Konzepten und beim Transfer von Know-how zur Desertifikationsbekämpfung, beim Aufbau von Partnerschaften und Netzwerken, bei Öffentlichkeitsarbeit und bei der Umsetzung von Pilotprojekten.

Die Bundesregierung unterstützt Brasilien seit Januar 2004 im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bei der Umsetzung der UNCCD-Konvention im Nordosten Brasiliens durch das „Programm integrierte regionale Entwicklung“. Denn in dieser trockenen Region bedroht eine rapide fortschreitende Desertifikation die Lebensgrundlagen der armen Bevölkerung. Zu den Schwerpunkten des Programms gehört es, die Partner vor Ort in die Lage zu versetzen, alle Beteiligten und Betroffenen an einen Tisch zu bekommen, um gemeinsame Strategien gegen die Desertifikation zu entwickeln. Über die Lernerfahrungen und die Erfolge berichtet diese Broschüre.

Dorothea Groth



Dorothea Groth
Referatsleiterin 215
Südamerika
Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



0



1

DIE CAATINGA
SCHWINDET

Die Caatinga schwindet

Der Trockenwald ist in Gefahr...

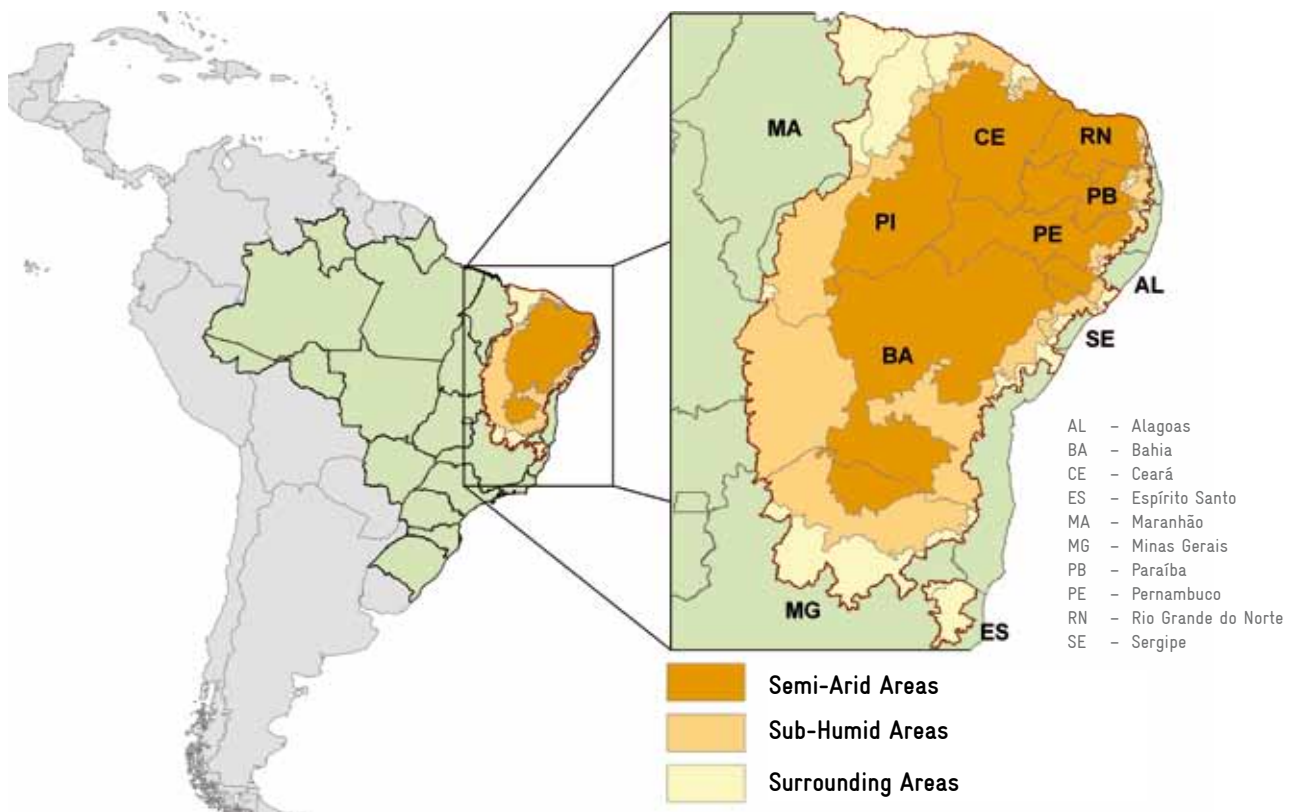
Die Ökosysteme in trockenen Gebieten sind für Desertifikation besonders anfällig. Das zeigt sich deutlich an der „Caatinga“, dem tropischen Trockenwald im Nordosten Brasiliens. Das südamerikanische Land beherbergt nämlich nicht nur den größten – noch – intakten Regenwald der Erde im Amazonasbecken. Der Nordosten hat ein ganz anderes Gesicht. Von Dürre geplagt, gilt er als „Armenhaus“ Brasiliens. Über 1,3 Millionen km² – ungefähr die dreifache Größe Deutschlands – sind dort von Desertifikationsprozessen betroffen. 18 Millionen Menschen leben in diesem Gebiet.

Die Caatinga ist ein einzigartiges Ökosystem mit einer großen Artenvielfalt. Allerdings wurde sie bereits um fast die Hälfte ihrer

ursprünglichen Ausdehnung dezimiert, wie die Auswertung vergleichender Satellitenbilder beweist. Der Trockenwald wird abgeholzt, um Felder und Weiden zu schaffen und um Brennholz zu gewinnen: Für die Haushalte, die Handwerksbetriebe und zur Holzkohleproduktion für die Keramik- und Gipsindustrie.

...mit dramatischen Folgen

Der Nordosten Brasiliens ist das am dichtesten besiedelte Trockengebiet der Erde. Der hohe Bevölkerungsdruck führt zur Übernutzung der natürlichen Ressourcen. Sind die Flächen erst einmal abgeholzt, werden sie häufig überweidet. Oder es werden Monokulturen von Kaffee oder Baumwolle angelegt – Pflan-



zen, die nur bedingt für das empfindliche Ökosystem geeignet sind. Hinzu kommen Bewässerungssysteme ohne Drainage, die zu einer Versalzung des Bodens führen. All das lässt die Zerstörung des Bodens, der Vegetation und des natürlichen Wasserhaushaltes weiter voranschreiten.

Staatliche Förderprogramme verstärken diesen Prozess zum Teil noch. Immer noch werden Bewässerungsprojekte ohne angemessene Drainage gefördert, werden Kredite für Kaffee- und Baumwoll-Monokulturen sowie für Industriebetriebe mit umweltschädigendem Energieverbrauch vergeben.

Im brasilianischen Nordosten gehören rund 70 Prozent der nutzbaren Fläche Großgrundbesitzern. Da die Fruchtbarkeit der Böden kontinuierlich abnimmt und Möglichkeiten fehlen, neues Land urbar zu machen, bleibt den kleinbäuerlichen Familien nur die Subsistenzwirtschaft – eine karge Landwirtschaft, die kaum das Nötigste zum Überleben liefert. Oder sie wandern in die Slums in den Randlagen der größeren Städte ab.

Ein Programm für den Nordosten

Das „Programm integrierte regionale Entwicklung“ – die deutsche Unterstützung für die Umsetzung der UNCCD-Konvention im Nordosten Brasiliens, zielt unter anderem darauf ab, die staatliche Förderung besser an die sozialen und ökologischen Anforderungen der Trockenzone anzupassen. Wichtige Kooperationspartner sind dabei das brasilianische Umweltministerium MMA (Ministério do Meio Ambiente), ASA (Articulação no Semi-Árido), ein Netzwerk von über 700 Nichtregierungsorganisationen sowie die Regierungen der von Desertifikation betroffenen Bundesstaaten.

Im Rahmen des Programms berät Deutschland Brasilien bei der Formulierung und Umsetzung seines nationalen Aktionsprogramms gegen die Desertifikation. Auch die Bundesstaaten des brasilianischen Nordostens werden bei ihren eigenen Aktionsprogrammen unterstützt, die sie seit 2008 erarbeiten. Sie sollen die

Umsetzung des nationalen Programms in den Regionen konkretisieren und dabei zielgenaue Antworten auf die besonderen Gegebenheiten vor Ort geben.

Die Aufgabe: Kooperationsmanagement trainieren

Ob diese Aktionsprogramme erfolgreich umgesetzt werden können, hängt zu großen Teilen von den Kenntnissen und Fähigkeiten der Verantwortlichen im Umweltministerium, den NROs und den Regierungen der Bundesstaaten ab. Können sie die Auswirkungen ihres politischen Handelns auf die Umwelt richtig einschätzen? Gelingt es ihnen, die verschiedenen Interessengruppen und Institutionen in einen fruchtbaren Dialog zu bringen? Oder anders gefragt:



Sind sie in der Lage, die Kooperation aller Beteiligten zu managen? Schaffen sie es schließlich, konkrete Maßnahmen gegen die Desertifikation einzuleiten? Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich darauf, diese Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln – durch Politikberatung, Begleitung von Prozessen und Fortbildungen, insbesondere im Kooperationsmanagement sowie durch Förderung und Begleitung beispielhafter Maßnahmen zum nachhaltigen Landmanagement.

Einweihung einer Zisterne für die Trinkwasserversorgung





DER SCHWIERIGE
WEG ZU EINEM
GEMEINSAMEN PLAN

Der schwierige Weg zu einem gemeinsamen Plan

Aktionsprogramme – nicht nur reden, sondern gemeinsam handeln

Technische Lösungen und Symptombehandlung allein reichen nicht aus, um Landdegradierung und Desertifikation zu bremsen. Vielmehr muss auch an den strukturellen Ursachen angesetzt werden – etwa Armut, fehlerhafte Agrarpolitik oder Bevölkerungsdruck.

Das ist auch die Zielsetzung der nationalen und regionalen Aktionsprogramme gegen die Desertifikation. Die UNCCD-Konvention sieht vor, dass alle Unterzeichnerländer solche Aktionspläne als zentrales Element zu ihrer Umsetzung aufstellen. Sie sollen der Desertifikationsbekämpfung eine institutionelle Grundlage geben, dabei die sozialen, ökonomischen und politischen Wirkungszusammenhänge berücksichtigen und gleichzeitig die Mitwirkung der Bevölkerung ermöglichen. Denn ohne die betroffenen Menschen wäre der Kampf gegen die Desertifikation aussichtslos und nicht nachhaltig.

Ein gemeinsamer Plan für das Land...

Für Brasilien wurde bereits 2004 ein solches Nationales Aktionsprogramm (Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAN) formuliert – unter Federführung des brasilianischen Umweltministeriums und gemeinsam mit Bauernverbänden, Nichtregierungsorganisationen (NROs), Regierungsbeamten, Politikern und interessierten Bevölkerungsgruppen aus den elf Bundesstaaten des brasilianischen Nordostens. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit leistete dabei

aktive Unterstützung. Armut und Ungleichheit bekämpfen, die Produktionskapazitäten der Bauern erweitern, Schutzgebiete ausweiten und die nötigen Institutionen aufbauen – mit diesen Zielen soll das PAN auf die Politik zurückwirken. Und zwar nicht nur auf die Umwelt-, sondern beispielsweise auch auf die Wirtschafts-, Agrar- und auf die Energiepolitik. Denn auch diese spielt eine Rolle, wenn etwa Wälder in großem Stil abgeholzt werden, um mit Brennholz oder Holzkohle den Energiehunger einzelner Industriezweige zu stillen.

Tatsächlich haben Ministerien und Behörden seither das Aktionsprogramm als einen Referenzrahmen für eine nachhaltigere Nutzung natürlicher Ressourcen genutzt. So hat das Ministerium für Integration einen eigenen Beitrag zum PAN beigesteuert, und das Erziehungsministerium hat der Desertifikation und ihrer Bekämpfung in Unterricht und Lehrerbildung mehr Raum eingeräumt.

...eigene Programme für die Regionen

Das Nationale Aktionsprogramm liefert in erster Linie übergreifende strategische Vorgaben – etwa für eine Stärkung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und für mehr Nachhaltigkeit in Landwirtschaft, Gewerbe und Industrie. Die operative Planung lässt sich dagegen angesichts der Größe der von Desertifikation betroffenen Gebiete nur auf regionaler Ebene sinnvoll managen, also in den elf involvierten Bundesstaaten. Aus diesem Grund waren von Anfang an auch eigene bundesstaatliche Aktionsprogramme gegen die Desertifikation und die Folgen der Trockenheit vorgesehen (Programas de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mi-

tigação dos Efeitos da Seca, kurz PAE). Diese Regionalisierung bietet zudem die Möglichkeit, die Bevölkerung vor Ort mitwirken zu lassen und nimmt auf die föderale Struktur Brasiliens Rücksicht. Regionale Programme lassen sich zudem besser auf örtliche Besonderheiten ausrichten – etwa auf den besonders hohen Anteil an Trockengebieten in einigen Bundesstaaten oder den enormen Holzkohlebedarf der Keramik- und Gipsindustrie in anderen Regionen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützte die Erarbeitung der PAEs, unter anderem durch Schulungen, durch Politik- und Prozessberatung sowie durch Modellprojekte in den elf Bundesstaaten. Schwerpunkt bilden die drei Bundesstaaten Ceará, Pernambuco und Rio Grande do Norte, in denen die partizipative Erarbeitung der Aktionsprogramme bis Ende 2010 besonders intensiv begleitet wurde.

Vernetzung und Integration – auf allen Ebenen gegen die Desertifikation

Nachhaltigeres Landmanagement und die Bekämpfung der Desertifikation sollen letztendlich die Lebensbedingungen der Menschen verbessern – darauf arbeitet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gemeinsam mit den Partnern im Nordosten Brasiliens hin. Doch dazu muss zunächst das Thema Desertifikation auf die politische Agenda gesetzt werden, genauso wie die Inhalte und Strategien der UNCCD. „Mainstreaming“ nennen das die Fachleute (mehr dazu im Kapitel 4).

Außerdem müssen die Beteiligten und Stakeholder ins Gespräch gebracht und

koordiniert werden. Für eine nachhaltigere Landnutzung sind viele Bereiche zuständig: vom Umwelt- und Ressourcenschutz über Land- und Viehwirtschaft, Umwelterziehung, Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung bis zu Beschäftigungsförderung und Forstwirtschaft – um nur einige zu nennen. Sie alle gilt es in die Aktionsprogramme zu integrieren. Das ist nicht immer einfach, wenn Gesprächspartner aus sehr unterschiedlichen institutionellen „Kulturen“ mit nicht immer deckungsgleichen Zielen und Interessen aufeinandertreffen. Doch nur gemeinsam können realistische, wirksame Aktionsprogramme formuliert und nachhaltig Wirkung erzielt werden.

Vorphase: Vertrauensbildung über lokale Projekte

Im Nordosten stehen sich öffentliche Verwaltung und die – gut organisierte – Zivilgesellschaft allerdings bislang häufig eher kritisch gegenüber. Zu unterschiedlich sind Arbeitsweisen und Philosophie. Aus der Zivilgesellschaft hört man zum Beispiel immer wieder, die Aktionsprogramme seien bürokratische Ungetüme, die vor allem der politischen Rechtfertigung dienen. Umgesetzt würden sie sowieso nicht. Das Umweltministerium dagegen begegnete den Nichtregierungsorganisationen oft mit Skepsis.

Deshalb war es wichtig, zunächst Vertrauen aufzubauen – am besten durch gemeinsame, ganz konkrete Projekte vor Ort. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit förderte daher lokale Initiativen, bei denen Verwaltung und NROs gemeinsam gegen die Desertifikation arbeiteten. Partner waren das Umweltministerium und das NRO-

Netzwerk ASA. Die Projekte wurden in einem Wettbewerb ausgewählt und aus einem speziell eingerichteten Fonds unterstützt, dem „DesertFund“.

Über diesen DesertFund wurden bereits vor der Fertigstellung der ersten Aktionsprogramme 44 Kleinprojekte finanziert. In einigen wurden die Entwaldung gestoppt und degradierte Flächen wiederhergestellt. In anderen wurden Bauern in Methoden der Desertifikationsbekämpfung und der nachhaltigen Landnutzung geschult. Weitere Projekte erschlossen den Menschen auf dem Land Einkommensalternativen zur Abholzung, etwa durch Bienenzucht oder befassten sich mit der effizienten Nutzung von Brennholz, mit ländlicher Umwelterziehung, mit der Einbeziehung der Desertifikationsbekämpfung in die lokale Planung oder der Verbreitung von Best Practices. Und der Fonds hat ein weiteres Ziel erreicht: Umweltministerium und NROs respektieren

sich heute, und einige NROs haben aktiv an der Formulierung der Aktionsprogramme in den Bundesstaaten mitgewirkt.

Erfolg: Das Fondsmodell macht sich selbständig

Die Erfahrungen aus den Projekten kommen auch anderen zugute. Denn die lokalen Projektpartner haben sie durch Ortstermine, Teilnehmertreffen und Veröffentlichungen verbreitet. Dadurch haben sich die Erfolge des DesertFunds herumgesprochen. Einige Bundesstaaten übernahmen daraufhin das Konzept und legten inzwischen eigene Fonds für lokale Projekte auf.

Doch die Projekte haben nicht nur Vertrauen zwischen den Beteiligten geschaffen. Sie erzeugten auch eine wachsende Nachfrage nach Maßnahmen gegen die Desertifikation. Davon weiß ein

Verbesserung der Ernährung der Ziegen durch Silage, Trockenzone in Ouricuri Pernambuco





Baumschule für einheimische Gewächse zur Wiederaufforstung der Caatinga

Die Landlosen von Loreto gründen eine Baumschule

Die Gemeinde Loreto liegt im Süden des Bundesstaates Maranhão. Die Landschaft hier ist vom „Cerrado“, einer halbtrockenen Savanne, geprägt. Das Gebiet hat großes Potenzial für den Agro-Extraktivismus, also das Sammeln von Wildpflanzen. Stattdessen herrschen jedoch Nutzungen vor, die nährstoffarmen Böden überfordern: intensiver und extensiver Anbau von Soja, Zuckerrohr, Baumwolle und Mais. Das führt zu starker Degradation, die durch den regelmäßigen Einsatz von Agrar-chemikalien, durch Abholzung, Köhlerei und zum Teil auch durch die kleinbäuerliche Landnutzung noch verstärkt wird.

Die Landlosengewerkschaft hat eine Alternative dazu entwickelt: ein sozio-ökonomisch und ökologisch nachhaltiges und solidarisches Entwicklungsmodell, das auf der traditionellen Sammlung und Verarbeitung von Wildfrüchten aus dem Cerrado beruht. Die Idee: eine Baumschule soll jährlich 10.000 Setzlinge aller jener einheimischen Pflanzen produzieren, die sich für den Agro-Extrak-

tivismus eignen. Sie werden anschließend „ausgewildert“.

Das Projekt wurde vom DesertFund gefördert. Zunächst informierte und schulte die Landlosenvereinigung interessierte landlose Familien aus der Region. Dann sammelten die zukünftigen Betreiber das „Startkapital“: 45.000 Samen und Setzlinge aus dem Cerrado. Alle Sorten wurden katalogisiert – mit ihren biologischen Eigenschaften und Anleitungen zur Vermehrung. Die Baumschule entstand in Eigenarbeit in 19 kommunalen Arbeitseinsätzen.

Inzwischen ist die Förderung durch den DesertFund ausgelaufen. Doch die Landlosen werden ihre Baumschule weiter ausbauen. Sie wollen mehr Setzlinge produzieren und Räumlichkeiten für die Fortbildung von Kleinbauern einrichten. Und zusammen mit anderen Organisationen wollen sie mehr Baumschulen bauen und ihre Erfahrungen weiterverbreiten.

Vertreter der Gewerkschaft der landlosen Lohnarbeiter in Loreto im Bundesstaat Maranhão zu berichten: *„Nach Abschluss unseres Projektes stieg die Nachfrage nach neuen Umzäunungen für Quellgebiete. Immerhin haben wir in der Gemeinde mehr als 180 Wasserquellen identifiziert, die meisten davon ohne Umzäunung und Schutz.“*

Wenn das Problem- bewusstsein noch fehlt

In der Bevölkerung muss zunächst überhaupt ein Problembewusstsein für die Gefahren der Desertifikation geweckt werden – das zeigen die Erfahrungen aus den Projekten des DesertFunds. Offensichtlich fehlt den Menschen oft das Gespür dafür, wie weit die eigenen Böden bereits geschädigt sind. Diese Erfahrung hat auch der Verband ländlicher Lehrer bei der Umwelterziehung in Dormentes im Bundesstaat Pernambuco gemacht, wie ein Lehrer bestätigt: *„Bei den Versammlungen in den Dörfern fiel uns immer wieder auf, wie perplex die Menschen waren, wenn wir ihnen Fotos von ihrer eigenen Umgebung zeigten, auf denen die Desertifikation bereits sichtbar war. Wir schließen daraus, dass die Sensibilisierung als erster Schritt stattfinden sollte, bevor Aktionen zur Desertifikationsbekämpfung beginnen.“*

Vertrauensbildung war erfolgreich

Die Idee, mit erfolgreichen Kleinprojekten Brücken des Vertrauens zu schlagen, hat funktioniert. Und dadurch, dass ihre Leistungen gewürdigt werden, werden die Partner aus Zivilgesellschaft und Verwaltung noch intensiver eingebunden.

In Ceará etwa flossen die Erfahrungen der NRO „Comunicação e Cultura“ in die Strategien des PAE zur Umwelterziehung ein. Comunicação e Cultura hatte mit Schulkindern Schülerzeitungen gegen die Desertifikation erarbeitet. Die Schülerinnen und Schüler berichteten darin über Klimawandel, Degradierung und mögliche Maßnahmen in den Dörfern und fungierten so als Multiplikatoren zur Sensibilisierung. Ein weiteres Beispiel für erfolgreiche Sensibilisierung durch Umwelterziehung findet sich auf Seite 28. Diese Beispiele machen deutlich, dass die Aktionsprogramme keine fertigen Handlungsmuster aufstülpen, sondern sich aus den vielen einzelnen Initiativen und Aktivitäten der Beteiligten zusammensetzen.

Im nächsten Schritt der Aktionsprogramme – der Diagnosephase – ging es daher auch darum, die verschiedenen Aktivitäten von Behörden, NROs und lokalen Initiativen kennenzulernen. Ihnen wurde deshalb viel Raum eingeräumt, ihre Initiativen, Erfahrungen und Erfolge vorzustellen. Das

Umwelterziehung
in Bahia





Jugendliche während einer Radioübertragung über die Desertifikationsthematik

stärkt das Gefühl des „Ownerships“ und das Selbstvertrauen – und das Lob macht Lust auf mehr.

Diagnosephase: Was kommt zuerst?

Was ist dringlicher: Erst Gesetze zur forstlichen Nutzung einführen oder konkrete Projekte der nachhaltigen Forstwirtschaft fördern? Was bremst die Desertifikation eher: Die Förderung alternativer Einkommensquellen oder die Ausbildung von Landwirten im Wasser- und Bodenmanagement? Sinnvoll wäre es natürlich, alles gleichzeitig anzugehen. Wie soll das aber möglich sein,

wenn in der Praxis die Ressourcen dazu nicht ausreichen? Deshalb wurden in der Diagnosephase vor allem Kriterien erarbeitet, nach denen sich Handlungsfelder und Interventionsgebiete priorisieren lassen.

Hilfe bei dieser Priorisierung geben die Methoden der systemischen Analyse. Das heißt hier nichts anderes, als die verschiedenen Kausalketten der Desertifikation und ihre Wechselwirkungen zu analysieren und zu bewerten.

Dabei ergab sich ein interessanter Nebeneffekt: Die Analyse offenbarte, dass die Beteiligten mit ganz unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben an die Probleme herangingen. Für die einen stehen etwa Ernährung und Einkommen der armen Bevölkerung im Mittelpunkt, mit der sie im Notfall auch die Degradierung und Ausbeutung der Ressourcen rechtfertigen. Andere sehen dagegen das Primat des Natur- und Ressourcenschutzes, etwa wenn es um die Abholzung der Caatinga geht. Die systemische Analyse bietet die Möglichkeit, die unterschiedlichen Maßstäbe und Prioritäten zu thematisieren und sich auf möglichst objektive zu einigen.

„To-Do-List“ statt „Wish-List“

Zur Vorbereitung der Aktionsprogramme fanden in allen drei Bundesstaaten kommunale Workshops statt. In ihnen wurden die Ergebnisse der systemischen Analyse und die Konsequenzen möglicher Zukunftsszenarien mit der Perspektive der betroffenen Bevölkerung abgeglichen.

Gleichzeitig sollte dabei ein „aufrichtiger Partizipationsprozess“ eingeleitet werden.

Was ist damit gemeint? Häufig werden in derartigen Workshops lange Listen wünschenswerter Aktivitäten verfasst. Das führt zu übertriebenen Erwartungen – und die werden nicht selten enttäuscht. Denn es fehlen Kontrollmechanismen und Sanktionen bei Nicht-Erfüllung. Häufig wird einfach vergessen, dass Partizipation mehr ist als nur Artikulation von Interessen und Wünschen, nämlich die tatkräftige Mitwirkung an Programmen. Es geht also darum, eine To-Do-List umzusetzen und nicht eine Wish-List zu formulieren.

Planungsphase oder die Schwierigkeit, Prioritäten durchzusetzen

Mit Hilfe der systemischen Analyse wurden Handlungsfelder, Interventionsgebiete sowie kurz- und langfristig wirksame Aktivitäten priorisiert. Die Interventionsgebiete wurden nicht nur danach ausgewählt, wo die Bevölkerung am stärksten unter Desertifikation leidet. Auch das Potenzial für die Umsetzung des Aktionsprogramms wurde berücksichtigt – also die Frage, wo sich mit den begrenzten Mitteln am meisten erreichen lässt. Hier spielen zum Beispiel der Organisationsgrad der Bevölkerung, die materiellen und finanziellen Ressourcen, die Unterstützung durch die Gemeinden und vieles mehr eine Rolle.

Wie nicht anders zu erwarten, ist eine solche Rangliste für die Beteiligten manchmal schmerzhaft. Schließlich kann es vorkommen, dass nicht nur einzelnen Handlungsfeldern, sondern auch ganzen Bevölkerungsgruppen eine niedrige Priorität zugeordnet wird, oder dass sie ganz außen vor bleiben. Dennoch wurde in allen

drei Bundesstaaten im Laufe des Jahres 2010 ein konsistentes Handlungspaket erarbeitet.

Beispiel Bundesstaat Ceará: Sein Aktionsprogramm enthält einen „Handlungspakt“ mit klaren Verpflichtungen und umfasst vier Programmfelder:

- 1) die Förderung der nachhaltigen Produktion und des Ressourcenmanagements,
- 2) die Anpassung an den Klimawandel im semiariden Raum,
- 3) die Stärkung der Bürgerbeteiligung und
- 4) die Verbesserung der öffentlichen Verwaltung hin zu einem kooperativen Umweltmanagement.

Gleichzeitig konzentriert sich das Aktionsprogramm von Ceará auf zunächst drei Regionen, in denen die Desertifikation sehr weit fortgeschritten ist, nämlich der „Sertão dos Inhamuns“, der „Sertão de Irauçuba“ und der „Sertão do Médio Jaguaribe“ („Sertão“ werden die semiariden Landschaften des brasilianischen Binnenlands genannt).

Auch Gemeinden erarbeiten Aktionsprogramme

Die bundesstaatlichen Aktionsprogramme finden aufgrund der positiven Erfahrungen inzwischen Nachahmer in den Gemeinden. Die Gemeinde Irauçuba in Ceará hat das erste kommunale Aktionsprogramm in Brasilien erarbeitet (Programa Municipal de Combate à Desertificação, PAM). Der Gemeinderat hat ihm bereits zugestimmt. Dieses Vorbild macht Schule: Immer mehr Gemeinden zeigen Interesse, von Salgueiro in Pernambuco bis Carnaúba dos Dantas im Bundesstaat Rio Grande do Norte.

Die Aktionsprogramme der Bundesstaaten: Partnerschaftliche Orientierung und Handlungspakte

Ceará – Hier sollen Demonstrationseinheiten für nachhaltige Technologien zu Bodenschutz und Wassermanagement aufgebaut werden. Kooperationspartner dabei sind das Programm „Mata Branca“, auf Seiten der Zivilgesellschaft die NRO-Vereinigung ASA, außerdem die landwirtschaftliche Beratungsstelle EMATERCE und diverse Forschungseinrichtungen, darunter das nationale Forschungsinstitut EMBRAPA und bundesstaatliche Universitäten.

Pernambuco – Im PAE dieses Bundesstaates wird die Regulierung des Bodenrechts als eine Voraussetzung für nachhaltige Landnutzung in der Caatinga gesehen. Ein Schwerpunkt des Aktionsprogramms ist daher eine bessere Qualifikation der örtlichen Mitarbeiter der Agrarreformbehörden INCRA und FUNTEPE. Darüber hinaus

soll die Abstimmung zwischen diesen Institutionen und der für die indigene Bevölkerung zuständigen Behörde FUNAI sowie Kreditgebern und der landwirtschaftlichen Beratung ATER verbessert werden.

Rio Grande do Norte – Bundesbehörden und Gemeinden sollen bei der Desertifikationsbekämpfung besser kooperieren – das ist ein Ziel des PAEs in Rio Grande do Norte. Dazu soll die Zahl der sogenannten „Promotorias do Meio Ambiente“ in den Gemeinden erhöht werden und ihre Mitarbeiter in Desertifikationsbekämpfung und nachhaltiger Landnutzung qualifiziert werden. Kooperationspartner dabei sind das bundesstaatliche Umweltministerium, die Koordinationsbehörde der kommunalen Umweltagenten und die Umweltbehörde.

Lessons Learned: Ergebnisse sind wichtiger als Dokumente

- Bei der Erarbeitung von UNCCD-Aktionsprogrammen sind strategische Partnerschaften und Umsetzungspakte entscheidender als ein (zweifellos wichtiges) Planungsdokument. Das heißt auch, dass die rigide Abfolge von Diagnose, Planung, Implementierung und Monitoring nicht unbedingt eingehalten werden muss, wenn sich konkrete Handlungsfenster eröffnen. Ergebnisse sind immer wichtiger als Dokumente.
- Die unterschiedlichen „institutionellen Kulturen“ der Partner bei der Erarbeitung eines Aktionsprogrammes müssen berücksichtigt werden. Das gilt nicht nur

für die öffentliche Verwaltung und die Zivilgesellschaft, sondern auch für die Wirtschaft, die ein zentraler Stakeholder bei der Desertifikationsbekämpfung ist.

- Die UN-Konvention zur Desertifikationsbekämpfung hat – mehr noch als die anderen beiden großen Umweltkonventionen (die Konvention zum Erhalt der biologischen Vielfalt und die Klimarahmenkonvention) – einen holistischen Charakter. Das bedeutet, dass viele Akteure einbezogen werden müssen, die zumeist bereits über ausgearbeitete Konzepte und Strategien verfügen und häufig an eigene Handlungsagenden und Erfolgsindikatoren gebunden sind. Um einen Abwehrreflex dieser Partner gegenüber dem Aktionsprogramm zu

vermeiden, müssen die Focal Points die Aktivitäten und Erfolge der Partner respektieren, würdigen und in eine integrale Strategie gegen die Desertifikation einbinden.

- Vereinbarungen in Aktionsprogrammen sollten so konkret wie möglich sein. Und sie sollten mit Monitoring und Sanktionen gekoppelt werden. Partizipation bedeutet Mitspracherecht, aber auch Mitwirkungspflicht. Es ist daher sinnvoller, Aktionsprogramme gleich mit ausgewählten, fertig verhandelten Umsetzungsprojekten zu formulieren, als die Operationalisierung auf spätere Pläne zu vertagen.

Statements unserer Partner

„Die deutschen Partner haben uns in Ceará bei der Erarbeitung des Aktionsprogramms gegen die Desertifikation sehr unterstützt. Sie haben uns bei der Entwicklung einer geeigneten Methodik und bei der Priorisierung von Arbeitsfeldern beraten und

dabei unterstützt, verschiedenste Akteure an einen Tisch zu bringen und die Aktionen zu dezentralisieren.“

Liduína Carvalho,
Focal Point der Landesregierung
im Bundesstaat Ceará



0



3

FOCAL POINTS:
VOM ANSPRECHPART-
NER ZUM KOOPERATI-
ONSMANAGER

Focal Points: Vom Ansprechpartner zum Kooperationsmanager

Ohne Partnerschaft geht es nicht...

Desertifikation hat viele Ursachen und Verursacher – Armut, politische Fehlentscheidungen, Unwissenheit, Bevölkerungszuwachs, Profitinteressen, Klimaveränderungen. Desertifikationsbekämpfung steht und fällt daher mit der Bereitschaft und der Fähigkeit der Beteiligten, an einem Strang zu ziehen – von den Menschen vor Ort bis zur Regierung, von Behörden bis zu Unternehmen, von Parlamenten bis zu Nichtregierungsorganisationen. Nicht zufällig schreibt die UNCCD-Konvention das Prinzip der „Partnerschaft“ verbindlich fest.

...doch sie lässt sich nicht verordnen

Doch in der Praxis gibt es jede Menge Vorbehalte – zumindest, solange man die Vorteile noch nicht erlebt hat. Auf den ersten Blick ist es ja auch einfacher, an eigenen Leitbildern und Vorgehensweisen festzuhalten, statt sie zugunsten einer besseren Kooperation zu ändern. Zudem haben viele Organisationen feste Ziel- und Erfolgsindikatoren, die nicht ad hoc verändert werden können. Und schließlich kostet Kooperation zunächst schlichtweg Zeit und damit Geld.

Die Erfahrung zeigt denn auch, dass Partnerschaft nicht von oben verordnet werden kann. Sehr wohl aber lässt sie sich fördern und vertiefen. Genau das gehört zu den Zielen des Programms zur integrierten regionalen Entwicklung im brasilianischen Nordosten. Partnerschaft soll sich hier nicht nur in Workshops und Arbeitstreffen erschöpfen. Vielmehr sollen alle beteiligten

Gruppen und Institutionen bereits bei der Analyse der Ausgangssituation und bei der Planung dabei sein und Verantwortung übernehmen, wenn die Aktionsprogramme in die Tat umgesetzt werden. Der Prozess des Partnerschaftsaufbaus wurde bereits mit den kommunalen Workshops zur Vorbereitung der Aktionsprogramme eingeleitet (siehe vorheriges Kapitel).

„Focal Points“ – Mittler in den Bundesstaaten

Als Dreh- und Angelpunkt der Partnerschaft sieht die UNCCD-Konvention Ansprechpersonen in jedem Land vor, sogenannte „Focal Points“. In Brasilien gibt es nicht nur einen nationalen Focal Point der Regierung (der zuständige Staatssekretär im Umweltministerium), sondern – nicht zuletzt bedingt durch die Größe des Landes – viele Focal Points. Sie vertreten die Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und Bundesstaaten. In jedem der elf beteiligten Bundesstaaten gibt es jeweils einen Focal Point der Regierung, einen der Zivilgesellschaft und einen des Parlaments. In einigen Bundesstaaten ist auch die Forschung mit einem Focal Point vertreten.

Ihre Aufgabe ist es keineswegs, den Partnern ihre eigene Handlungsagenda aufzudrängen. Vielmehr sollen sie in erster Linie ihre jeweilige Interessensgruppe sensibilisieren, mobilisieren und die Koordination zwischen allen Beteiligten verbessern. Denn die Aktionsprogramme sollen ja vorhandene Einzelinitiativen aufgreifen, zu einem gemeinsamen Ansatz der Desertifikationsbekämpfung verknüpfen und mit noch fehlenden „Mosaiksteinen“ zu einer effektiven Handlungsstrategie vervollständigen.

Qualifikation zum „Kooperationsmanager“

Doch den Focal Points vor Ort fehlten oft die Vernetzung und der politische und institutionelle Rückhalt, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Hier setzte das Programm an: Die Focal Points sollten in ihrer jeweiligen Institutionenlandschaft aufgewertet werden, damit sie zum Beispiel die Interaktion zwischen den Bundesstaaten verbessern können.

Daher wurden die Focal Points zum einen während der Erarbeitung der Aktionsprogramme beraten, zum anderen wurde ihnen eine einjährige, umfangreiche Schulung zu Kooperationsmanagement angeboten. Zunächst wurden dabei in Workshops gemeinsam die Anforderungsprofile und Funktionen der Focal Points erarbeitet. Dann ging es um das Management der Aktionsprogramme und im dritten Modul um die Implementierung der Desertifikationsagenda in den Institutionen und um die Kommunikationsstrategien, die dazu notwendig sind.

Die Focal Points wurden zudem dabei unterstützt, Kontakte zu Entscheidungsträgern zu verbessern und die Kooperation zwischen den Bundesstaaten zu intensivieren. Dazu dienten Praxisphasen mit „Hausaufgaben“, die die Focal Points – begleitet durch Fortbildungs-Coaches – in ihren Bundesstaaten und in ihrem institutionellen Umfeld umsetzten. Auf diesem Weg transferierten sie auch das Erlernte in ihre Institutionen. Und schließlich ging es bei den Schulungen auch um eine bessere Kohärenz der Focal Points aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft untereinander.

Jeder Schulungs-Workshop fand in einem anderen Bundesland statt, nämlich in Rio Grande de Norte, in Espírito Santo, in Paraíba und in Pernambuco. So bot sich den Focal Points die Gelegenheit, mit Entscheidungsträgern, Ministern, Parlamentariern und NRO-Vertretern aus anderen Bundesstaaten zusammenzukommen.

Anforderungsprofile oder: Welche Rolle sollen die Focal Points spielen?

Das war besonders wichtig, da Anforderungen, Rolle und Funktion der Focal Points bislang kaum reflektiert worden waren und von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft sehr unterschiedlich interpretiert wurden. Konsens war, dass ein Focal Point in Fachfragen zur Desertifikation sattelfest sein muss. Doch welche Funktionen sollte er wahrnehmen?

Die Diskussionen unter den Focal Points ergaben ein erstes Anforderungsprofil: Focal Points sollen die institutionellen Kompromisse managen, die bei einer gemeinsamen Strategie zur Desertifikationsbekämpfung notwendig sind. Sie sollen Konflikte und Meinungsunterschiede regeln und Konzept, Implementierung, Institutionalisierung und Finanzierung der Aktionsprogramme begleiten. Zudem sollen sie an der begleitenden Gesetzgebung mitwirken und zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppen vermitteln.

Das alles erfordert spezielle Kompetenzen in Kommunikation, Verhandlungsführung, Konfliktbewältigung. Last but not least ist politischer und institutioneller Rückhalt notwendig.

Focal Points im institutionellen Umfeld verankern

Um Rückhalt ging es auch beim nächsten Schritt. Unterstützt und beraten durch Coaches des Programms zur integrierten regionalen Entwicklung, knüpften die Focal Points vor Ort Kontakte zu den wichtigen Akteuren in ihrem Bundesstaat. Sie trafen zum Beispiel mit Entscheidern aus den Ministerien für Landwirtschaft, Erziehung und Energie zusammen und mit Vertretern der Zivilgesellschaft. Was erwarten diese von den Focal Points, wie sehen sie ihre Rolle? Diese Fragen waren ebenso Thema wie die institutionellen Spannungsfelder, in denen die Focal Points agieren – von unklaren Kompetenzen bis zu fehlenden Finanzen. Wichtiger Nebeneffekt dieser Gespräche: Die Beteiligten verstanden die Aufgaben und Funktionen „ihrer“ Focal Points besser und entwickelten die Bereitschaft zu vertrauensvoller Zusammenarbeit.

Strukturen öffnen

Für die meisten Verwaltungen in den Bundesstaaten war es allerdings Neuland, ein PAE partizipativ, partnerschaftlich und effektiv zu entwickeln und umzusetzen. Denn Behörden sind in den seltensten Fällen auf diese Art der Bürgerbeteiligung eingerichtet. Wie können sich institutionelle Strukturen für Partizipation öffnen? Hier leisteten die Focal Points „Entwicklungshilfe“: Im Rahmen ihrer Fortbildung analysierten sie anhand konkreter Beispiele aus Brasilien, wie sich Kooperationen im Umweltbereich organisieren lassen. Daraus leiteten sie für ihren jeweiligen Bundesstaat konkrete Vorschläge ab – vom Konzept für eine Managementeinheit zur Desertifikationsbekämpfung bis zu Zielsetzung und Mandat eines runden Tisches. Weiterentwickelt wurden diese

Entwürfe dann in Diskussionen mit den Entscheidungsträgern und Partnern in den Bundesstaaten.

Bei etwa der Hälfte der beteiligten Bundesstaaten haben diese Entwürfe inzwischen Eingang in die Aktionsprogramme gefunden – teilweise sogar in die Gesetzgebung.

Vertrauen ist gut, Monitoring ist notwendig

Doch wie wissen die Beteiligten, ob auch alles so in die Tat umgesetzt wird, wie es vereinbart wurde? Ein wichtiges Instrument hierzu ist das Monitoring. Es soll zwei Fragen beantworten:

- Sind wir noch auf dem Pfad, den wir geplant haben (Prozessmonitoring)?
- Führt das, was wir geplant haben, auch zu den von uns beabsichtigten Wirkungen (Wirkungsmonitoring)?

Der partizipative Ansatz der Aktionsprogramme stellt besondere Anforderungen an ein Monitoringsystem. Einerseits sollen die Abläufe möglichst effizient sein, andererseits sollen auch die partnerschaftliche Kontrolle und damit der Ownership-Gedanke gefördert werden. Möglichst im Vorfeld sollte zum Beispiel klar sein, wer an welcher Phase des Monitorings teilnimmt. Wer wird an der Formulierung von Indikatoren oder der Erhebung oder Auswertung der Daten beteiligt? Wer formuliert die Schlussfolgerungen? Die Focal Points entwickelten hierzu Entwürfe, die in den Bundesländern diskutiert wurden. Daraus entstand ein Monitoringkonzept, das in die bundesstaatlichen Aktionsprogramme eingeflossen ist.



Glückliches Kind mit der „Ernte“ aus dem Familiengarten, möglich durch Wasser aus der Zisterne

Wir bleiben in Kontakt oder: Kooperatives Wissensmanagement

Aus der Fortbildung hat sich ein reger Austausch der Focal Points aus allen Gruppen und Regionen ergeben. Sie tauschen Informationen und Konzepte aus, treffen sich zu fachlichen Diskussionen und kommunizieren über ein gemeinsames Web-Blog. Das dient auch als virtuelle Bibliothek für die gesamte Thematik der Desertifikationsbekämpfung und erfreut sich reger Nutzung: Zwischen 2009 und 2010 wurde es bereits über 15.000 mal aufgerufen.

Lessons Learned: Kooperation lernt man durch Praxis

- Viele Institutionen und Programme haben sich die Förderung von Kooperation auf das Banner geschrieben. Doch in der

Praxis wird seltener kooperiert, als es sich alle wünschen. Über diesen Widerspruch wird kaum offen diskutiert. Bekanntlich sind nicht artikuliert Widerstände die stärksten Widerstände. Die Erfahrung aus dem Projekt zeigt denn auch, dass sowohl die Vor- als auch die Nachteile von Kooperation offen angesprochen werden sollten. Nur so lassen sich die Gewichte hin zu den Vorteilen verschieben. Die wichtigsten Nachteile der Kooperation sind die Kosten (Zeitaufwand, personelle und materielle Ressourcen) und die Notwendigkeit, eigene Positionen teilweise zu räumen. Das ist anstrengend, kann die Karriere bremsen und viel Mühe im Alltag der eigenen Institution kosten. Kooperation kann man deshalb nicht verordnen, sondern nur durch erlebte Praxis vertiefen. Die Entwicklungszusammenarbeit kann geeignete Foren und Instrumente anbieten.

- Weil man Kooperation nicht verordnen, sondern nur durch Praxis vertiefen kann, hat sich die im „Programm Integrierte Regionale Entwicklung“ angewandte Methode der Praxisaufgaben als Bestandteil der Schulungen bewährt. Die Anwendung des Erlernten in der eigenen institutionellen Wirklichkeit ist ein erster Schritt zum Veränderungsmanagement.
- Bei einer partnerschaftlichen Kooperation sind persönliche Aspekte genauso wichtig wie ausgearbeitete institutionelle Set-ups. Vereinbarungen und Kooperationen werden oft von engagierten Füh-

rungepersönlichkeiten vorangetrieben. Fehlen diese Personen, funktionieren auch ausgefeilte institutionelle Strukturen nicht richtig. Institutionalisierung ist also ein wichtiger Faktor für Nachhaltigkeit, aber nicht der einzige. Daher sollte man die persönlichen Aspekte bewusst in die Förderstrategie einbeziehen – etwa durch regelmäßige Austauschtreffen oder durch proaktive Kommunikation sowie durch Förderung von Führungspersönlichkeiten.

- Die Arbeit mit den Focal Points hat gezeigt, dass jene Instrumente zum Wissensmanagement am besten funk-

tionieren, welche einen Austausch von Informationen und Erfahrungen zwanglos ermöglichen, die also wenig Geld kosten, wenig administrativen Aufwand erfordern und von jedem leicht zu bedienen sind, wie etwa der offene Web-Blog, simple E-Mail-Gruppen oder das formlose Gespräch am Rande einer Weiterbildungsveranstaltung.

Statements unserer Partner

„Die Fortbildung im Kooperationsmanagement hat unsere Kontakte zu den Akteuren der Bundes- und Landesregierungen, der Parlamente und der Zivilgesellschaft klar verbessert. Für mich waren zudem der Informationsaustausch und die Vermittlung von Kommunikationstechniken wichtig sowie die Formulierung gemeinsam getragener Strategien gegen die Desertifikation und für die nachhaltige Entwicklung des Nordostens.“

Paulo Pedro de Carvalho,
Nationaler Focal Point der Zivilgesellschaft und Vertreter der NRO Caatinga im Bundesstaat Pernambuco

„Die Fortbildung der Focal Points hat erheblich zur gemeinschaftlichen Erarbeitung der Aktionsprogramme beigetragen. Es wurde klar, dass die interinstitutionelle Kooperation im Interesse aller Akteure liegt und die gesamte Erarbeitung und Umsetzung des Aktionsprogramms prägen muss. Da die Aktionsprogramme interdisziplinär und sektorenübergreifend angelegt sind, müssen sich die Partner kontinuierlich austauschen. Die Focal Points haben gelernt, strategische Partner für diese gemeinsame Sache zu gewinnen und sie auf ein gemeinsames Ziel einzuschwören, Prioritäten zu setzen und sich auf Erfolgsindikatoren zu verständigen.“

Raquel Cristina Batista Vieira Pontes,
Chefberaterin bei der Erstellung des Aktionsprogramms in Ceará



MAINSTREAMING:
DER WEG IN DIE
INSTITUTIONEN

Mainstreaming: Der Weg in die Institutionen

Ausgangslage: Nicht optimal

Ein wichtiges Ziel der deutsch-brasilianischen Entwicklungszusammenarbeit ist es, die Inhalte der UNCCD und den Kampf gegen die Desertifikation nachhaltig auf die politische und gesellschaftliche Agenda zu setzen. „Mainstreaming“ nennen das die Fachleute und verstehen darunter, Schlüsselthemen breit und in der Tiefe zu verankern – institutionell und gesellschaftlich, in Exekutive, Legislative und Zivilgesellschaft. Mainstreaming soll darauf hinwirken, dass Ressourcen zur Umsetzung bereitgestellt werden, politisches Prestige mit dem Thema verbunden wird, die Inhalte in Gesetze und Verordnungen einfließen und nicht zuletzt eine breite gesellschaftliche Basis diese Agenda unterstützt oder sogar einfordert.

Die Ausgangslage für ein solches Mainstreaming war im Nordosten nicht optimal: Desertifikationsbekämpfung hatte bis dato keinen hohen Stellenwert bei den zuständigen Verwaltungs- und Planungsbehörden. Denn sie sahen in den ländlichen Trockengebieten kaum wirtschaftliches Potenzial. Die Bekämpfung der Degradation kostet Geld, verspricht aber kurzfristig keine ökonomischen Erträge. Die monetären Anreize zum Erhalt der Landressourcen sind also gering, anders als etwa bei den CO₂-Zertifikaten der Klimakonvention.

Mit Pilotprojekten klein anfangen

Wie ist bei dieser Ausgangslage ein Mainstreaming machbar? Wo kann man am besten ansetzen? Einerseits durch Pilotprojekte, die Modelle für den Umgang mit Klimawandel oder Desertifikation liefern. Im Nordosten Brasiliens werden solche Projekte dortiger Partner unterstützt, etwa zur nachhaltigen Forstwirtschaft, zu alternativen Einkommensquellen, um so den Druck auf die natürlichen Ressourcen zu vermindern, zu nachhaltigem Wasser- und Bodenmanagement oder zur Umwelterziehung. Diese Projekte sorgen für ein „Mainstreaming im Kleinen“ und bringen verschiedene Akteure zusammen, wirken aber durchaus auf die Politik zurück.

Austauschbesuch
einer Jugendgruppe
zum Kennenlernen
eines nachhaltigen
Agroforstsystems



Umwelterziehung: Ein Pilotprojekt zum Mainstreaming

Die nächsten Generationen für eine nachhaltige Entwicklung in den von Desertifikation bedrohten Regionen zu sensibilisieren – das gehört zu den Aufgaben der ländlichen Umwelterziehung. Viele Projektvorschläge, die dem DesertFunds gemacht wurden, stammten aus diesem Bereich. Neben Schulungen für Lehrer und Lehrerausbilder gehörten dazu auch Exkursionen in die Caatinga, bei denen Schüler für die Schönheit und reiche Biodiversität begeistert wurden. Zudem lernten sie nachhaltige Produktionsformen kennen oder produzierten Schülerzeitschriften und Radioprogramme zu Bodendegradation und Desertifikation.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kooperierte in einem Pilotvorhaben in Pernambuco mit dem Landeserziehungsministerium und einer NRO für Umwelterziehung. Als „Türöffner“ diente der gemeinsam mit dem Umweltministerium entwickelte „Desertifikationsatlas“ für den Unterricht. Diese Kombination aus innovativem Lehrmaterial und praxisorientierten pädagogischen Ansätzen wie Projektwochen und Exkursionen hat auch die Lehrkräfte für die Desertifikation sensibilisiert.

Das Pilotprojekt war in Aliança angesiedelt, dem Sitz des Zentrums für Lehrerbildung zur „kontextuellen Erziehung“. Bei der kontext-

tuellen Erziehung wird das Lebensumfeld der Schüler in den Unterricht integriert. Das Zentrum hat die Inhalte und Methoden aus dem Pilotprojekt aufgegriffen und verbreitet sie über Fortbildungen weiter. Dazu der verantwortliche Beamte im Erziehungsministerium: „Wir setzen auf eine emanzipatorische Erziehung, die die Biodiversität, die Kultur, die Geschichte, die Lebensformen und die Stärke des Volkes des Sertão in den Mittelpunkt stellt.“

Inhalte und Methoden werden verbreitet

Als Folge der Lehrerfortbildung fanden bislang über 200 Schulprojekte zu Umwelt und Desertifikation statt. Die interessantesten Beispiele wurden Vertretern des Umweltministeriums, der bundesstaatlichen Erziehungsministerien und den Focal Points der UN-Konvention vorgestellt. Nicht zuletzt aufgrund dieser positiven Erfahrungen ist die kontextuelle Umwelterziehung heute ein Arbeitsgebiet in fast allen Aktionsprogrammen zur Desertifikationsbekämpfung.

Im Erziehungsministerium von Pernambuco ist das „Mainstreaming“ über das Pilotvorhaben gelungen. Das bestätigt Nilton de Silva Gomes aus der für die kontextuelle Erziehung zuständigen Abteilung: „Das Ministerium wird diese Methoden im ganzen Bundesstaat anwenden, neue Lehrergruppen und Klassen werden davon profitieren. Wir denken auch daran, die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt in andere Bundesstaaten des Nordostens zu tragen.“

Umwelterziehung;- Darstellung der Lebenswirklichkeit in der Trockenzone während der Umweltwoche der Gemein- deschule São Luiz, Pernambuco



Politikberatung: Strategie mit vier Pfeilern

Ein anderer Weg das Thema Desertifikation in der ganzen Region zu verankern, führt über die direkte Politikberatung. Hier lag ein Schwerpunkt des Programms. Er bestand aus vier Grundpfeilern:

- Die Erarbeitung von **Aktionsprogrammen** mit Strategien zur Desertifikationsbekämpfung, die von den Beteiligten gemeinsam getragen werden.
- Die Verankerung dieser Aktionsprogramme in den **institutionellen Strukturen**, um die effektive und nachhaltige Umsetzung sicherzustellen.
- Die Mobilisierung von **Finanzmitteln für die** Desertifikationsbekämpfung und die Umsetzung der Aktionsprogramme.
- Die Formulierung eines angemessenen **gesetzlichen Rahmens**.

Der Weg zur Erarbeitung der Aktionsprogramme wurde bereits in den vorherigen Kapiteln beschrieben. Die Focal Points in den Bundesstaaten wurden dabei unterstützt, die Aktionsprogramme in Verwaltung, Politik und zivilgesellschaftlichen Gruppen zu verankern. Das allerdings reicht nicht aus.

Professionelle Umsetzung braucht professionelle Institutionen

Die Focal Points allein können die Umsetzung der Aktionsprogramme nicht koordinieren – zu umfangreich ist diese Auf-



gabe. Zwar werden viele Focal Points von Freiwilligen unterstützt, die in der Sache engagiert, deren Zeit, Möglichkeiten und Einfluss jedoch begrenzt sind. Eine Professionalisierung und institutionelle Einbettung ist also notwendig. Anders gesagt: Für das Management der bundesstaatlichen Aktionsprogramme werden effektive institutionelle Strukturen und Verwaltungseinheiten benötigt. Die Focal Points entwickelten dazu auf die jeweiligen Situationen in den Bundesstaaten abgestimmte Vorschläge, die Eingang in die Aktionsprogramme gefunden haben.

Frauengruppe bei der Begutachtung der Ernte des gemeinsamen Gemüsegartens, Lagoa do Pau Ferro, Pernambuco

Mainstreaming und seine Wirkungen: Nachhaltige Waldwirtschaft statt Raubbau

Nicht zuletzt dank des Mainstreamings ist die nachhaltige Forstwirtschaft Bestandteil der PAEs und wirkt darüber auch auf die Forstbehörden zurück. Im Fokus stehen die sogenannten Agrarreformsiedlungen. Im Zuge der Agrarreform werden Siedler nämlich überwiegend in Regionen mit natürlichem Trockenwald angesiedelt. Da es an Beratung und an Investitionen fehlt und das Einkommen aus der Landwirtschaft selten für den Lebensunterhalt ausreicht, bleiben meist nur die Abholzung und der Verkauf von Brennholz oder Holzkohle.

Die Kleinbauern aus neun Agrarreformsiedlungen in Serra Talhada zeigen, dass es anders geht. Serra Talhada war bisher die Gemeinde mit der höchsten Abholzungsrate im Bundesstaat Pernambuco. Inzwischen führen Kleinbauern hier vor, wie die Caatinga, der typische Trockenwald des Nordostens, geschützt wer-

Baumschule für einheimische Gewächse zur Wiederaufforstung der Caatinga, Monte Alegre, Pernambuco

den kann. Beraten werden sie dabei von der nationalen Forstbehörde, unterstützt auch von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bislang wurde Raubbau am Wald getrieben, um den Energiehunger von Industrie und Gewerbe zu stillen. Sie decken 30 Prozent ihres Energiebedarfs mit Brennholz und Holzkohle – pro Jahr insgesamt rund 8,3 Millionen Kubikmeter. Mit neuen, nachhaltigen Methoden können die Kleinbauern die Nachfrage nach Brennholz befriedigen, ohne die Caatinga zu vernichten. Dazu wird der bewirtschaftete Wald in Sektoren aufgeteilt. Pro Jahr wird nur einer von 15 bis 20 Sektoren genutzt. Erst nach 15 bis 20 Jahren greift der Bauer wieder auf diese Parzelle zurück. In dieser Ruhezeit regeneriert sich die Vegetation, die reiche Biodiversität bleibt erhalten. Schon nach ein paar Monaten sprießen die Pflanzen und schützen vor Erosion und damit auch vor Desertifikation. Inzwischen lässt man vermehrt auch wieder Bäume auf den in Nutzung befindlichen Flächen stehen – als Schattenspende und Nahrungsquelle für die Ziegenhaltung.

Schutz durch Nutzung

Im ersten Jahr des Projektes konnten die Kleinbauern bereits über 8.000 Sack Holzkohle und über 2.000 Kubikmeter Holz auf nachhaltige Weise produzieren. „Damit können die Siedler die empfindliche Caatinga nachhaltig nutzen und gleichzeitig schützen“, sagt Newton Barcellos, der die Regionalstelle der Forstbehörde leitet. Die Arbeiten werden in der Trockenzeit durchgeführt, also in der Jahreszeit, in der die Bauern sonst Alternativen zur Feldarbeit suchen müssen. Die zusätzlichen und langfristigen Einnahmen aus der nachhaltigen Waldbewirtschaftung motivieren dazu, die Caatinga zu erhalten. Und





Ein Bauer unterrichtet Jugendliche bei der Nutzung einer Baumschule für einheimische Gewächse

die Bauern müssen nicht Arbeit in der Stadt suchen, um ihre Familien über das ganze Jahr ernähren zu können. In Vila Bela zum Beispiel blieben dank der nachhaltigen Waldwirtschaft alle Bauern im Ort, selbst als eine extreme Trockenheit 95 Prozent der Ernte vernichtete.

Zu den bewirtschafteten Waldparzellen kommen permanente Schutzgebiete hinzu. Insgesamt werden damit über 50 Prozent der Gesamtfläche in den Agrarreformsiedlungen geschützt oder nachhaltig bewirtschaftet. Wenn man bedenkt, dass die Caatinga bereits fast die Hälfte ihrer ursprünglichen Ausdehnung verloren hat, ist dies ein ermutigender Wert, meint Newton Barcellos. Denn von der Caatinga leben neben den Bauern auch über 500 lokale Kleinunternehmen mit etwa 23.000 Beschäftigten, vornehmlich Frauen. Aus den Rohstoffen, die Ihnen die Caatinga liefert, produzieren sie Honig, Kosmetik, Kunsthandwerk, Fasern, pflanzenmedizinische Rohstoffe, Obst, Ölsaaten, Öle und Wachse.

Inzwischen wurde die Beratung auf 23 weitere Agrarreformsiedlungen in Pernambuco und

Paraíba ausgeweitet. Außer Serra Talhada werden weitere acht Gemeinden in Pernambuco in nachhaltiger Forstwirtschaft beraten, hier in Kooperation mit der NRO „Associação Plantas do Nordeste“, die auch von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gefördert wird. In Paraíba übernimmt das in weiteren 14 Agrarreformsiedlungen die NRO SOS Sertão. Bei allen Projekten wird auf eine enge Zusammenarbeit zwischen Umweltministerium, Forstbehörden, Landesministerien, lokalen Nicht-Regierungsorganisationen und organisierten privaten Brennholz- oder Holzkohlenutzern gesetzt.

Diese Beispiele sind inzwischen keine Ausnahmen mehr. Bereits 2007 gab es insgesamt 322 registrierte Managementpläne zur nachhaltigen Nutzung der Caatinga – einige davon wurden mit deutscher Unterstützung erarbeitet. 78 Prozent der Pläne wurden bereits praktisch umgesetzt – mit einer Gesamtfläche von etwa 150.000 ha. Sie lieferten schätzungsweise sechs Prozent des Gesamtbedarfs an Brennholz.

Aktionsprogramme institutionell verankern – Ergebnisse

- **Ceará** – Die drei Focal Points des Bundesstaates erarbeiteten mit der bundesstaatlichen Stiftung FUNCEME den Vorschlag, eine Managementeinheit für das PAE einzurichten. Sie hat das Ziel, unter anderem die Koordinierung und den Informationsaustausch zwischen den Beteiligten partnerschaftlich zu regeln. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit beriet die Partner bei der Formulierung von Stellenprofilen und Aufgabenbeschreibungen.

Auch das Landesparlament in Ceará trägt zur breiten Verankerung des Aktionsprogramms bei: Der strategische Rat, eine Art Think-Tank des Parlaments, erarbeitet seit Anfang 2010 einen Pakt zur nachhaltigen Entwicklung der Trockengebiete. Er soll auf Basis des Aktionsprogramms geschlossen werden, und zwar überparteilich und interinstitutionell – zwischen Landesregierung, Behörden, Gemeinden und Zivilgesellschaft. Die Focal Points unterstützen den Rat dabei. Durch einen ähnlichen, schon existierenden Pakt zum Wassermanagement verfügt der Rat über exzellente Kontakte in die Gemeinden, also in eine Ebene, in der es bislang kaum Aktionsprogramme gibt.

Die Focal Points erarbeiteten außerdem mit dem Wirtschaftsforschungsinstitut IPECE einen Desertifikationsindex. Mit ihm können Entscheidungsträger den Handlungsbedarf in Interventionsgebiete-



Mischkulturen in einer Trockenregion
Pernambucos

ten bewerten. Der Index basiert auf einer Analyse von Klimawandel- und Desertifikationsprozessen und ist eine Erweiterung des seit 2004 erfolgreich angewandten IMA-Indexes zur Frühwarnung vor widrigen Wetterereignissen.

- **Pernambuco** – 2010 wurde ein Landesgesetz zur Desertifikationsbekämpfung verabschiedet. Es sieht eine enge Kooperation zwischen den Behörden und der Zivilgesellschaft vor sowie einen Fonds zur Desertifikationsbekämpfung. Außerdem schreibt es ein Managementkomitee aus Vertretern der zuständigen Landesministerien vor, das die Desertifikationsbekämpfung und die

Umsetzung des Aktionsprogramms steuert. Zugleich wurde ein Bürgerforum ins Leben gerufen, das die Kooperation zwischen der Exekutive und der Zivilgesellschaft sicherstellen soll. Ihm gehören Vertreter aus Gemeinden, Nicht-Regierungsorganisationen und Forschungseinrichtungen an.

- **Rio Grande do Norte** – Das bundesstaatliche Umweltministerium hat den Aufbau einer Managementabteilung für Desertifikationsbekämpfung und Anpassung an den Klimawandel genehmigt. Damit wird ein erster Vorschlag aus dem Aktionsprogramm in die Tat umgesetzt.

Klimawandel und Desertifikation: Mainstreaming durch Politikberatung

Auch im Nordosten Brasiliens werden die Durchschnittstemperaturen ansteigen. Dadurch treten häufiger extreme Wetterereignisse auf, etwa Starkregen oder Dürren. Aus semiariden werden aride Gebieten und Wasser – schon heute Mangelware – wird noch knapper werden. Der Klimawandel beschleunigt die Degradation. All das hat besonders Auswirkungen auf arme Bevölkerungsgruppen, die kaum Möglichkeiten haben, sich gegen diese Folgen des Klimawandels zu schützen.

Die jüngsten Studien zum Klimawandel im Nordosten und seinen Folgen für Landwirtschaft, Beschäftigung und Migration sind alarmierend: Das Regionalplanungsinstitut

CEDEPLAR prognostiziert bis 2050 einen Rückgang der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche von 29 Prozent in Bahia bis hin zu dramatischen 79 Prozent in Ceará. Als Folge geht das regionale Sozialprodukt um bis zu 11 Prozent zurück, umweltbedingte Migration in die Ballungszentren nimmt um bis zu 24 Prozent zu.

Es ist ein Teufelskreis: Klimawandel verstärkt die Desertifikation, Desertifikation beschleunigt wiederum den Klimawandel. Fruchtbare Böden sind wichtige Kohlenstoffspeicher, enthalten sie doch mehr CO₂ als Vegetation und Atmosphäre zusammen. Der Verlust fruchtbaren Bodens bedeutet auch den Verlust eines wichtigen CO₂-Speichers.

Jugendliche informieren sich über Techniken des organischen Landbaus, Bodoóó, Pernambuco





Politikberatung ganz konkret

Ein Kleinbauer informiert eine Jugendgruppe über die Anlage eines Agroforstsystems angepasst an die Trockenregion, Triunfo, Pernambuco

Deshalb wurden den Focal Points der UNCCD auch Informationen über den Klimawandel vermittelt. In einer Veranstaltung mit den Focal Points wurde die Diskussion um geeignete Anpassungsstrategien aufgearbeitet. Auch das renommierte Institut für Klimafolgenforschung Potsdam (PIK) nahm teil, zudem hochrangige Akteure, die auch am brasilianischen Klimawandelplan mitgewirkt haben: Vertreter des Umweltministeriums, des Klimaforschungsinstituts CPTEC-INPE, des Agrarforschungsinstituts EMBRAPA, des NRO-Forums FBOMS und des World Wide Fund For Nature (WWF).

Als Folge dieser Veranstaltung wurde das Thema Anpassung an den Klimawandel als Teil der Strategien in die Aktionsprogramme der Bundesstaaten aufgenommen. Ein Beispiel dafür ist das PAE des Bundesstaates Ceará, welchem besonders beunruhigende Klimaszenarien vorhergesagt werden. Dort wurde unter anderem vereinbart:

- die Caatinga wieder mit einheimischen Gehölzen aufzuforsten (um so auch den Klimawandel zu verlangsamen)

- alternative Einkommensquellen außerhalb der Landwirtschaft zu schaffen (als Ausgleich für zu erwartende Produktivitätseinbußen)
- die Energiegewinnung neu auszurichten (etwa durch nachhaltige Waldbewirtschaftung zur Brennholzgewinnung, energiesparende Öfen und Nutzung alternativer Energien)
- alternative Bewirtschaftungssysteme in Land- und Forstwirtschaft zu fördern, die die Widerstandsfähigkeit gegen den Klimawandel erhöhen.

Umgekehrt fließt auch die Desertifikationsbekämpfung in die Klimapolitik der Bundesstaaten ein. Der Gesetzgeber in Pernambuco hat sie als Schwerpunkt in den Klimawandelplan aufgenommen. Zudem wurden die Gesetzesvorlagen für Klima und Desertifikation parallel und konzertiert ausgearbeitet. Den Grund beschreibt Hélio Polito, Staatssekretär im Umweltministerium von Pernambuco: „*Pernambuco ist besonders*

anfällig für den Klimawandel. Ca. 90 Prozent seines Territoriums sind semiaride oder trockene subhumide Zonen mit klaren Tendenzen zur Desertifikation. Hinzu kommen die Probleme der Küstenerosion. Ob Landespolitik gegen die Desertifikation oder gegen die Küstenerosion – beide sind gleichermaßen wichtig für die Anpassung an den Klimawandel. Es ist unmöglich, diese Politikfelder getrennt zu bearbeiten, da ihre Konsequenzen direkt miteinander verbunden sind.“

So wichtig die Informationsvermittlung, das Zusammenführen von Akteuren und die konzertierte Gesetzgebung für das wechselseitige Mainstreaming sind – genauso wichtig ist die institutionelle Verankerung der gemeinsamen Bekämpfung von Klimawandel und Desertifikation.

Ceará – Für die Implementierung des Aktionsprogramms zur Desertifikationsbekämpfung ist die Einrichtung einer Abteilung „Desertifikation und Klimawandel“ vorgesehen. Als Federführer wurde die Stiftung FUNCEME vorgeschlagen, die sich hauptamtlich mit dem Klimawandel in Ceará befasst. Um die Zivilgesellschaft angemessen zu beteiligen, wurden erste Schritte eingeleitet, das bestehende Bürgerforum Klimawandel mit der Betreuung aller drei Konventionen (Klima, Biodiversität, Desertifikation) zu betrauen und eine Arbeitsgruppe Desertifikation und Klimawandel einzurichten.

Rio Grande do Norte – Die Implementierung des Aktionsprogramms der UNCCD soll einer Abteilung des Umwelt- und Wasserministeriums zugeordnet werden, die sich sowohl mit dem Klimawandel, als auch mit der Desertifikationsbekämpfung befasst.

Da Desertifikationsbekämpfung die natürlichen Lebensgrundlagen schützt, unterstützt sie auch die Anpassung an den Klimawandel – insbesondere dort, wo die Menschen stark von natürlichen Ressourcen abhängig sind.

Für die Arbeit im Nordosten Brasiliens bedeutet das: Die Anpassung an den Klimawandel und die UNCCD-Aktionsprogramme müssen verbunden werden. Mit anderen Worten: Mainstreaming der Desertifikationsagenda in der Klimadiskussion und umgekehrt Mainstreaming der Anpassungsagenda in der Desertifikationsdiskussion.

Strategien gegen knappes Geld

Bei der Finanzierung der Aktionsprogramme gibt es viele Unsicherheiten. Denn für ihre Umsetzung steht bislang kein eigenes Budget bereit. Daher ist es sinnvoll, unterschiedliche Finanzquellen zu erschließen. In der Anfangsphase der Aktionsprogramme, als noch keine umfassenden Finanzierungsstrategien entwickelt werden konnten, hat sich eine Finanzierung über konkrete Projekte bewährt. Diese werden in der Regel über den Haushalt der zuständigen Behörden, etwa Landesagrar- oder Wasserministerien, finanziert, der in gewissem Rahmen flexibel ist. Hinzu kommen Gelder und personelle Unterstützung aus Zivilgesellschaft oder Wirtschaft. Mit dem Aufbau eigener Abteilungen oder Managementeinheiten für die Aktionsprogramme werden dann auch Mittel aus den Länderhaushalten bereitgestellt.



Caatinga in der Trockenzeit

Fonds in den Bundesstaaten...

Eine andere Strategie hat die pernambucanische Umweltbehörde SECTMA (Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente) mit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit entwickelt: Die Einrichtung von Umwelt- oder Desertifikationsfonds. Die Mittel aus diesen Fonds werden über Anträge oder Wettbewerbsverfahren vergeben. Ähnliche Fonds gibt es auch in Ceará: Ein Umweltfonds, ein Fonds gegen Klimawandel und Desertifikation sowie ein Grüner Fonds einer regionalen Entwicklungsbank.

Zukünftig könnten aus diesen Fonds nicht nur Projekte finanziert, sondern auch Umweltdienstleistungen entlohnt oder vorübergehende Einkommensverluste ausgeglichen werden, die durch nachhaltige Wirtschaftsweisen in den Trockengebieten entstehen. Beispiele dafür sind die geplante „Bolsa Verde“ in Piauí und der FUNDAGUA in Espírito Santo, der sich aus den Abgaben zur Erdöl-

förderung speist und von dem 60 Prozent für die Entlohnung von Umweltdienstleistungen verwendet werden sollen.

...oder nationale Umweltfonds

Eine dritte Strategie ist die Finanzierung aus landesweiten zweckgebundenen Umweltfonds. Etwa der „Fundo Amazonas“, der auch Mittel für Regionen außerhalb des Amazonasgebietes vorsieht. Wichtigstes Finanzierungsinstrument für die Aktionsprogramme dürfte aber der zukünftige Caatinga-Fonds sein, aus dem Desertifikationsbekämpfung, Ressourcenschutz in Trockengebieten und nachhaltiges Management der Caatinga finanziert werden sollen. Initiiert wurde dieser „Fundo Caatinga“ von der staatlichen Regionalbank des Nordostens BNB sowie dem Umwelt- und dem Integrationsministerium. Die Finanzierung für 2011 – 23 Millionen USD aus einer Schuldenumwandlung – ist bereits gesichert. Später sollen Mittel aus

dem nationalen Klimawandelfonds, freiwillige Beiträge von Gebern oder Unternehmen, Haushaltsmittel der Bundes- und Landesregierungen hinzukommen.

Vorhandene Quellen anzapfen

Oft werden die vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten nicht genutzt – sei es aus Mangel an Informationen, sei es, weil die Kompetenz fehlt, finanzierungsfähige Projektvorschläge zu erarbeiten. Daran wird sichtbar, wie wichtig professionelle Einheiten zur Durchführung der Aktionsprogramme sind, die auch Informationen über Finanzierungsinstrumente verbreiten und bei der Projektformulierung unterstützen können.

Nichts geht ohne gesetzlichen Rahmen

Das beste Aktionsprogramm nützt nur bedingt, wenn der gesetzliche Rahmen fehlt. Ein Beispiel dafür sind die brasilianischen Bundesgesetze zur Desertifikationsbekämpfung, die seit Jahren im Parlament nicht vorankommen.

Die Vorschläge für die Desertifikationspolitik der Bundesstaaten sind dagegen sozusagen von unten nach oben entstanden, nämlich aus der Erarbeitung der Aktionsprogramme. Bewährt hat sich dabei, dass die Focal Points aus den Länderparlamenten an den Arbeitssitzungen, kommunalen Workshops und Fortbildungen teilgenommen haben und die Ergebnisse in die Parlamente zurücktragen konnten.

Ceará verfügt bereits seit 2008 über eine landesweite Gesetzgebung. Die Gemeinde Irauçuba dient mit ihren Gesetzen als Modell für die kommunale Ebene.

In Pernambuco wurde unter deutscher Mitwirkung ein Gesetzesvorschlag erarbeitet und 2010 vom Landesparlament verabschiedet. Er regelt die Kooperation zwischen Behörden und Zivilgesellschaft und sieht einen Fonds zur Desertifikationsbekämpfung vor, außerdem ein Managementkomitee und ein Bürgerforum. Zudem wurden eine übergreifende Strategie gegen die Folgen des Klimawandels sowie die entsprechenden Gesetze verabschiedet.

In Rio Grande do Norte hat der Focal Point des Landesparlaments mit deutscher Unterstützung eine Gesetzesvorlage zur Desertifikationspolitik formuliert. Der Entwurf nimmt Vorschläge zur institutionellen Struktur und zur Finanzierung aus dem Aktionsprogramm auf. Er betont den interinstitutionellen Charakter der Desertifikationsbekämpfung und die Beteiligung der Wirtschaft an nachhaltigen Entwicklungsstrategien. Auch in Rio Grande do Norte wird derzeit eine übergreifende Strategie zur Desertifikationsbekämpfung und zur Anpassung an den Klimawandel eingeleitet.

Lessons Learned: Stellenprofile anpassen, Finanzquellen diversifizieren

- Engagierte Führungspersönlichkeiten und nachhaltige institutionelle Strukturen tragen gleichermaßen dazu bei, kooperative



Eine Kleinbauernfamilie bei der Zubereitung der Ration für die Nutztiere

Die Kinder sind stolz auf das frische Trinkwasser der Zisterne

Strategien zur Desertifikationsbekämpfung effektiv umzusetzen. Aus unserer Erfahrung war es deshalb wichtig, die Focal Points als Hauptakteure zur Erarbeitung einer Strategie zur institutionellen Verankerung zu gewinnen. Daraus ergibt sich entsprechend der Ausgestaltung der Implementierungseinheiten, Steuerungskomitees und Bürgerforen eine graduelle Neudefinition der Funktionen und Aufgabenbeschreibung der Focal Points.

- Die richtige Formulierung der Stellenprofile für neue Managementeinheiten ist ein Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche kooperative Implementierung der Aktionsprogramme. Ihre Einführung bedarf aber viel Überzeugungsarbeit, da im Umweltbereich eher technisch geprägte Stellenbeschreibungen vorherrschen, die nicht unbedingt den Anforderungen des Kooperationsmanagements entsprechen.
- Die Einbindung von Vertretern der Legislative – in Brasilien also die Focal Points



der Länderparlamente – hat sich für das Mainstreaming sehr bewährt, insbesondere bei der Formulierung des gesetzlichen Rahmens.

- Eine gute Finanzierungsstrategie ist vor allem eine Diversifizierungsstrategie. Informelle Finanzierungsformen – also einzelne, projektbezogene Vereinbarungen – funktionieren in der Anfangsphase der Erarbeitung und Implementierung von Aktionsprogrammen oft besser als formelle. Sie finanzieren sich häufig aus bestehenden, vergleichsweise flexiblen Sektorhaushalten. Aufgabe von effektiven Implementierungseinheiten ist es, solche brachliegenden Finanzierungspotenziale zu identifizieren. Die in Brasilien vorherrschende Finanzierung der Aktionsprogramme über Umweltfonds erfordert allerdings eine professionelle Projektformulierung. Dazu sollten kontinuierlich Fortbildungen und spezialisierte Beratungen angeboten werden.



Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49(0) 61 96 79-0
F +49(0) 61 96 79-11 15
E info@giz.de
I www.giz.de