



# **“Community Driven Development“ oder „Development Driving the Community“?**

## **Stakeholder-Partizipation bei der dörflichen Trinkwasserversorgung in Kirgistan**

*Stefan Neumann*

**Project Working Paper No. 7**

Gefördert durch die:



Forschungsvorhaben „Partizipation in der Landesentwicklung  
und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Zentralasien  
am Beispiel von Kirgistan und Tadschikistan “

## ZUM AUTOR:

**Stefan Neumann, M.A.**, ist Sozialanthropologe, arbeitet als freier Berater in der Entwicklungszusammenarbeit und ist Direktor des Politischen Arbeitskreis Schulen e.V. in Bonn. Seine Forschungs- und Beratungsschwerpunkte liegen unter anderem im Bereich sozio-kultureller Kontexte von Entwicklungsprozessen, Partizipation, Governance und damit verbundenen methodologischen Fragen. Sein regionaler Fokus richtet sich auf Südost- und Zentralasien, Lateinamerika und Europa. Seit 2008 ist er Associate Fellow des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF).

**Kontakt:** info@pas-bonn.de

## BIBLIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Neumann, Stefan (2013): „Community Driven Development“ oder „Development Driving the Community“? Stakeholder-Partizipation bei der dörflichen Trinkwasserversorgung in Kirgistan („Partizipation in der Landesentwicklung und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Zentralasien am Beispiel von Kirgistan und Tadschikistan“ -- Project Working Paper No. 7, Oktober 2013; in Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklungsethnologie und angewandte Sozialforschung e.V., Bonn).

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

*Offen im Denken*

FAKULTÄT  
FÜR GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

### Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF),  
Universität Duisburg-Essen  
Cover-Design: Witold Mucha  
Cover-Fotos: Frank Bliss/ Stefan Neumann  
ISBN: 978-3-939218-44-9



© Institut für Entwicklung und Frieden, INEF

Lotharstraße 53 D - 47057 Duisburg

Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de

Homepage: <http://inef.uni-due.de>

# Inhalt

Abkürzungen

Verwendete lokale Begriffe

<b>1.</b>	<b>Einführung</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Sozio-ökonomische Kurzanalyse Kirgistans und Ausgangslage der Projekte</b>	<b>3</b>
2.1	Sozio-ökonomische Ausgangslage Kirgistans	3
2.2	Situation im Trinkwassersektor und Förderungsbedarf	5
<b>3.</b>	<b>Projektskizze: Die Trinkwasserprojekte von ADB und Weltbank</b>	<b>7</b>
3.1	Ziele und Umfang der geplanten Leistungen	7
3.2	Der konzeptionelle und methodische Ansatz	8
3.3	Diskussion des partizipativen Ansatzes im Rahmen des Gesamtkonzepts	11
<b>4.</b>	<b>Die Praxis der Partizipation im Weltbankprojekt</b>	<b>14</b>
4.1	„Die Stakeholder“ und ihre Aufgaben	14
4.2	Beteiligung im Projektzyklus der Einzelmaßnahmen	17
4.2.1	Grundannahmen	17
4.2.2	Partizipation im Test – Erfahrungen mit Pilotdörfern	18
4.2.3	Auswahl der zu beteiligenden Dörfer und Planung der Subprojekte	22
4.2.4	Partizipation beim Design der Trinkwassersysteme	33
4.2.5	Partizipation bei der Konstruktion der Trinkwassersysteme	35
4.2.6	Partizipation bei Betrieb und Wartung (Unterhalt) der Trinkwassersysteme	44
<b>5.</b>	<b>Partizipation der Armen und extrem Armen</b>	<b>54</b>
<b>6.</b>	<b>Partizipation als Ursache und Verstärker sozialer Konflikte</b>	<b>56</b>
<b>7.</b>	<b>Bewertungen und allgemeine Schlussfolgerungen</b>	<b>59</b>
7.1	Diskutierte Lösungsansätze zur Sicherung und Erweiterung der Wasserversorgung	59
7.2	Patrone und Klienten: Partizipationsansätze des Projektes und die kirgisische Praxis von „Mitwirkung“	62
7.3	Allgemeine Schlussfolgerungen	67
<b>8.</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>70</b>

## Abkürzungen

ADB	Asian Development Bank
AO	AiyI Okmotu
ARIS	Community Development and Investment Agency of the Kyrgyz Republic
ATP	Ability to pay
BNE	Brutto-Nationaleinkommen
CBISSP	Community Based Infrastructure Services Sector Project (ADB)
CD	Community Development
CDD	Community Driven Development
CDF	Comprehensive Development Framework
CDWUU	Community Drinking Water Users' Union
CSSEI	State Sanitary and Epidemiologic Inspection
DFID	Department for International Development
DRA	Demand Responsive Approach
DRWS	Department of Rural Water Supply
ebd.	ebenda
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GoK	Government of the Kyrgyz Republic
HDI	Human Development Index (UNDP)
HDR	Human Development Report (UNDP)
IFO	Internationale Finanzorganisationen
IK	Issyk-Kul (Provinz im nördlichen Kirgistan)
I-NRO	Internationale NRO
IWF	Internationaler Währungsfonds
KgS	kirgisische Währung (Stand 2013: rund 80 Som = 1 Euro / Stand 2001: rund 48 Som = 1 US\$)
MAWRPI	Ministry of Agriculture, Water Resources and Processing Industry
MAWR	s. MAWRPI
N	Naryn (Provinz im Norden Kirgistans)
NHDR	National Human Development Report (UNDP)
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODRWS	DRWS auf Oblastebene
PMC	Project Management Consultant
PMU	Project Management Unit
PRS/P	Poverty Reduction Strategy/Paper
RWSSP	Rural Water Supply and Sanitation Project (World Bank / DFID)

ppp	purchasing power parity
T	Talas (Provinz im Nordwesten Kirgistans)
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development
US\$	US-Dollar
WUA	Water User Association
WTP	Willingness to Pay

## Verwendete lokale Begriffe

<i>aiyl</i>	Dorf, Weiler
Aiyl Baschtschu	„Haupt“, Chef eines Dorfes
Aiyl Kenesch	(Land)Gemeinderat, -parlament
Aiyl Okmotu	meint a) Landgemeinde, b) die Administration der Landgemeinde und c) (umgangssprachlich) den Vorsteher der Landgemeinde
Akim	Vorsteher, Chef eines Rayon (vom Präsidenten ernannt)
<i>aksakal sotu</i>	traditionelles, mittlerweile formalisiertes Ältestengericht
<i>aksakal</i>	„Weißbärte“, alte Männer mit oftmals zugeschriebener Autorität auf Dorf-/Gemeindeebene. Alter ist in sozialem und nicht im biologischen Sinn zu verstehen
<i>aksakaldar</i>	Ältestenparlament
Apparat	oder <i>apparatschiki</i> = (bezahlte) Funktionäre, oft im deutschen Sinne abwertend gemeint im Sinne von „Bürokraten“ oder „privilegierten Staatsdienern“
<i>aryk</i>	Bewässerungskanal
<i>aschar</i>	Gemeinschaftsarbeiten, im Russischen als Subbotnik wiedergegeben
<i>baschtschu</i>	kirgisisch für „Haupt“ (=Chef, Vorsteher)
Governator	„Gouverneur“, Vorsteher, Chef eines Oblast (vom Präsidenten ernannt)
<i>jamaat</i>	informelle oder formalisierte Selbsthilfegruppe(n), auch freiwillige Assoziation(en) oder Nachbarschaftsgruppe(n)
Jogurku Kenesch	kirgisisches Parlament (nationale Ebene)
Kenesch	Rat, Parlament
Kolchose	ursprünglich freiwillig organisierte Kooperativfarm mit individuellen Eigentumsanteilen, später Zwangsorganisation aller Bauern eines Gebietes ohne Anspruch auf individuelle Auszahlungen und Austrittsmöglichkeit
Oblast	Provinz, Region (zwischen Republik und Landkreis (Rayon))
Rayon	Landkreis, Distrikt
Som	kirgisische Währung (Stand Febr. 2013: rund 64 Som = 1 Euro / Stand 2001: rund 48 Som = 1 US\$)
Sowchose	Staatsfarm mit ausschließlich vom Staat bezahlten Arbeitskräften, fast immer Resultat der definitiven Verstaatlichung einer Kolchose in den siebziger Jahren
Sowjet	gewählter Volksrat (rund 50.000 Organe von der Dorfebene bis zum Obersten Sowjet der SU in Moskau)
<i>toi/s</i>	Familienfeierlichkeit/en (Hochzeit, Begräbnis etc.)
Taza Suu	kirg. für Trinkwasser. Umgangssprachlich auch Bezeichnung für das Projekt

# 1. Einführung

Die vorliegende Arbeit stellt den siebten und letzten Teilbeitrag einer Publikationsreihe dar, die die Ergebnisse des Forschungsvorhabens „Partizipation in der Landesentwicklung und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Zentralasien am Beispiel von Kirgistan und Tadschikistan“ dokumentiert. Das mit Fördermitteln der VW-Stiftung unterstützte Projekt wurde zwischen 2005 und Anfang 2011 in Deutschland und in Zentralasien durchgeführt.

An den Forschungsarbeiten waren auf deutscher Seite Frank Bliss (Professor für Ethnologie an der Universität Hamburg) und Stefan Neumann (Ethnologe und freier entwicklungspolitischer Gutachter) beteiligt. Yulia Glagoleva unterstützte die Bearbeiter mit Recherchen und Übersetzungen. In Kirgistan wirkten die Sozialwissenschaftlerin Zura Medikulova und die Ethnologin Nazira Kasenova sowie die Akademie der Wissenschaften mit ihrer sozialwissenschaftlichen Abteilung mit. In Tadschikistan waren als Forschungsmitarbeiter Muyassar Koziyeva und Anoyatschoew Mubaraksho sowie als institutionelle Partner die Universität von Chatlon (2005-2007) und die Universität von Chorog (ab 2009) beteiligt.

Ziel des Forschungsvorhabens war die Untersuchung von partizipativen Prozessen innerhalb der Landesentwicklung bzw. von Transformationen, insbesondere der Dezentralisierung und Privatisierung von vormals staatlichen Aufgaben, in den beiden zentralasiatischen Republiken Kirgistan und Tadschikistan. Die Untersuchung versteht sich als Beitrag zur internationalen Partizipationsforschung, wobei der Fokus erstens auf den entwicklungspolitischen – stark vom Westen geprägten – Diskurs allgemein gerichtet ist und zum Zweiten auf die Anwendbarkeit des Partizipationsgedankens in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) am Beispiel der Referenzländer. Dies impliziert auch eine Auseinandersetzung mit der Frage nach der Relativität von Partizipation, d.h. der Angemessenheit und Anwendbarkeit des Partizipationsgedankens in der Entwicklungspolitik und der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit auf allgemein-konzeptioneller sowie Länder- und Projektebene.

Das vorliegende Arbeitspapier befasst sich mit der Konzeption und Praxis von Partizipation in Kirgistan bei der Durchführung konkreter Entwicklungsprojekte auf Ebene der Landgemeinden (*Aiyi Okmotu*) und einzelner Dörfer (*aiyl*), dargestellt am Beispiel von Projekten zur dörflichen Trinkwasserversorgung der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB), der Weltbank und des britischen Department for International Development (DFID) (letzteres in seiner Eigenschaft als Co-Finanzier des von der Weltbank geförderten Projekts).

Die in dem Papier zusammengefassten Ergebnisse des Vorhabens basieren einmal auf der Sekundäranalyse der projektbezogenen Dokumentation, die uns von den oben genannten Organisationen, dem Project Management Consultant (PMC) und anderen Beteiligten dankenswerterweise zur Verfügung gestellt wurde und zum Zweiten auf mehreren Forschungsaufenthalten in den Jahren 2009 und besonders 2010. Die Primärdatenerhebung im Juni/Juli 2010 erfolgte in 16 nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Dörfern bzw. Dorfverbänden<sup>1</sup> (Subprojekten) der drei nördlichen Provinzen (Oblasts) Kirgistans: Issyk-Kul, Naryn und Talas. Dabei wurden Schlüsselpersonen befragt, die auf verschiedenen Ebenen

---

<sup>1</sup> Davon fünf in Issyk-Kul, vier in Naryn und sieben in Talas. Auf diese wird im Text mit Hilfe der Kürzel IK (Issyk-Kul) 1 bis 5, N (Naryn) 1 bis 4 und T (Talas) 1 bis 7 Bezug genommen.

und in verschiedenen Bereichen und Funktionen mit den Projekten befasst waren, darunter Vertreter und Mitarbeiter staatlicher Institutionen auf allen Ebenen (einschließlich Ratsmitglieder oder Parlamentarier), Vertreter und Verantwortliche der oben genannten Entwicklungsorganisationen, die einheimischen und internationalen Mitarbeiter des Implementierungsconsultants, lokale Würdenträger und Verantwortliche, Angehörige von Basisgruppen oder -initiativen und besonders die Mitarbeiter / Verantwortlichen der Wassernutzerorganisationen und die Nutzer selbst<sup>2</sup>.

Neben den Einzelgesprächen führten wir eine Vielzahl von Gruppeninterviews mit den Nutzern durch, bei denen in der Regel zwischen fünf und zehn Männer und Frauen, teils gemischt, teils getrennt, diskutierten. Hinzu kommt eine Fragebogen-gestützte Umfrage, an der in 14 Subprojekten 384 Haushalte teilnahmen. Die geplanten Erhebungen in den südlichen Provinzen zum Vergleich der Projekte von Weltbank und ADB mussten aufgrund der zu Beginn der quantitativen Untersuchung 2010 dort einsetzenden Unruhen unterbleiben.

Interviews und Gespräche wurden auf Englisch, Kirgisisch oder Russisch geführt. Nahezu alle angesprochenen Personen haben viel Zeit und Mühe auf sich genommen, um unsere Fragen zu beantworten, Materialien bereitzustellen oder unkompliziert neue Kontakte zu vermitteln, auch wenn wir nicht im Namen eines Projektes kamen und sie also keinen unmittelbaren Nutzen für sich oder ihr Dorf aus der Begegnung erwarten konnten. Hierfür und für die mit den Gesprächen oft einhergehende Bewirtung gebührt Ihnen unser aufrichtiger Dank. Die Namen von Orten und von unseren Gesprächspartnern wurden zu ihrem Schutz, teils auf ihren ausdrücklichen Wunsch hin, anonymisiert.

Diese Veröffentlichung schließt an die Publikation weiterer Teilergebnisse des Forschungsvorhabens an, die wir seit 2007 publiziert haben. Sie sind am Ende dieser Studie verzeichnet und in vielen Fällen auch online verfügbar unter: <<http://www.participation-central-asia.de>>.

#### Lesehinweise:

Gängige russische und kirgisische Begriffe werden in der in Deutschland gültigen Transkription und unter Verwendung der üblichen Pluralbildung wiedergegeben (z.B. Sowchose/n, Sowjet/s). Weniger geläufige lokale Begriffe werden klein und kursiv geschrieben. Eine Ausnahme stellen offizielle staatliche Gliederungen (Provinz = Oblast, Landkreis / Distrikt = Rayon usw.) und deren Funktionsträger (Akim = Landrat) dar. Tadschikische Begriffe werden in Anlehnung an die Aussprache im Tadschikischen mit Längenzeichen (ā - ī - ū) geschrieben.

Da englischsprachige Quellen eine andere Umschrift verwenden (z.B. sovkhoz, soviet), können im Text innerhalb von wörtlichen Zitaten auch andere Schreibweisen als die in Deutschland üblichen vorkommen. Auf kirgisische Regierungspapiere wird unter Government of the Kyrgyz Republic, abgekürzt GoK, verwiesen. Aus Gründen der Leserlichkeit wird auf eine Genderisierung verzichtet. Das Wort „Kandidaten“ ist – um ein Beispiel zu wählen – als generisches Maskulinum zu verstehen und schließt somit auch „Kandidatinnen“ ein.

---

<sup>2</sup> Nach Abschluss der Primärdatenerhebung in den „Zufallsdörfern“ wurden zu Vergleichszwecken gezielt vier weitere Dörfer in der Provinz Issyk-Kul aufgesucht, die als „gute Beispiele“ bekannt waren. Hier beschränkten sich die Befragungen allerdings auf ausgewählte Beteiligte insbesondere aus dem Kreis der Wassernutzerorganisationen und, weniger, der lokalen Verwaltung.



## 2. Sozio-ökonomische Kurzanalyse Kirgistans und Ausgangslage der Projekte

### 2.1 Sozio-ökonomische Ausgangslage Kirgistans

Zur Zeit der Sowjetunion war Kirgistan nach Tadschikistan die zweitärmste der Teilrepubliken. Heute ist Kirgistan, ebenfalls nach Tadschikistan, der zweitärmste der zentralasiatischen Nachfolgestaaten der ehemaligen Teilrepubliken.

Die Angaben für die Sozialindikatoren Kirgistans sind umstritten und die Quellen widersprüchlich. In der UNDP-Rangfolge nimmt das Land den 125. Platz von 186 erfassten Ländern ein, mit einem HDI von 0,622 vor Tadschikistan (ebenfalls 0,622) und Vietnam (0,617) und wäre damit ein Land „mittlerer menschlicher Entwicklung“. Allerdings ist diese „hohe“ Platzierung vor allem den dem sowjetischen Erbe geschuldeten guten Daten für Bildung und Gender zu verdanken. So nimmt Kirgistan im Index der geschlechtsspezifischen Ungleichheit den 65. Rang ein. Zum Beispiel haben 81,2% der Männer und 81,0% der Frauen mindestens Sekundarabschluss und der Alphabetisierungsgrad bei Erwachsenen liegt bei geschätzten 99,2% (cf. UNDP HDR 2013). Bei Berücksichtigung allein der Einkommensbasis und der materiellen Situation der Bevölkerung gehört Kirgistan allerdings eher zur Gruppe der ärmsten Länder. Das Brutto-Nationaleinkommen (BNE) Kirgistans für 2012 wird mit 2.400 US\$ angegeben<sup>3</sup> nach ebenfalls 2.400 US\$ 2011 und 2.300 US\$ 2010. Im internationalen Vergleich liegt das Land damit auf dem 183 Rang weltweit (c.f. CIA 2013).

Die Wirtschaft basierte und basiert beschäftigungsmäßig und bezogen auf die Wertschöpfung in erheblichem Umfang auf der (Subsistenz-)Landwirtschaft, deren Beitrag zum BNE bzw. BIP jedoch von keiner Quelle konkret beziffert wird. Offiziell tragen daher die Förderung und der Export von Gold sowie Gastarbeiterüberweisungen (zumeist aus Russland und Kasachstan)<sup>4</sup> maßgeblich zum Bruttoinlandsprodukt bei. 2011 wuchs die Wirtschaft des Landes um 5,7%, jedoch reduzierte sich das Wachstum 2012 auf lediglich 1% als Folge eines Rückgangs der Golderzeugung sowie des Börsenpreises für Gold.

Unstrittig ist, dass der Zerfall der Sowjetunion und die Unabhängigkeit (1991) für die breite Masse der kirgisischen Bevölkerung eine drastische und rapide Verschlechterung der materiellen Lebensbedingungen bedeutete. Der Wegfall von traditionellen Absatzmärkten und der zuvor erheblichen Transferleistungen aus Moskau, sowie die von der kirgisischen Regierung gemeinsam mit den Internationalen Finanzinstitutionen (IFO) zur Bewältigung der Transformation verfolgte „Schocktherapie“ – u.a. die Liberalisierung von Märkten und Preisen, sowie die umfassende und (soziostrukturell bedingt) gleichzeitig ungleiche Privatisierung von Betrieben, Gerätschaften, Land und Vieh – hatte für den größten Teil der Bevölkerung den Verlust von Einkommens- und Verdienstmöglichkeiten zur Folge und führte zu einer deutlichen Zunahme von Armut<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Weiterhin Schätzungen; offizielle Angaben liegen zumeist erst im späteren Jahresverlauf vor und können von den derzeitigen Angaben noch abweichen. Zudem beinhalten die Zahlen bereits einen Anpassungsfaktor an die lokale Kaufkraft (*purchasing power parity*, ppp), der jedoch nach einem deutlichen Anstieg der Preise für Energie und Grundnahrungsmitteln in den letzten Jahren so nicht mehr zu rechtfertigen ist.

<sup>4</sup> Mit 26,6% Anteil (geschätzt) am BIP liegt Kirgistan damit hinter Tadschikistan (39,96%) und Lesotho (34,23%) weltweit auf dem dritten Platz (UNDP HDR 2013).

<sup>5</sup> Ein Vergleich mit der Armutssituation zur Zeit der Sowjetunion fällt schwer, da die offiziellen Statistiken keine Armut ausweisen. Erfasst wurden allerdings „unterversorgte“ Familien auf der Grundlage eines „sozial akzeptablen“ minimalen Warenkorb, der relativ großzügig Nahrungsmittel und andere Güter enthielt, darunter auch qualitativ hochwertige und hochpreisige Nahrung wie Fleisch und Fett. Atkinson und Micklewright (1992)

Bei allen Unterschieden und Widersprüchlichkeiten beziffern die verfügbaren Quellen die allgemeine Armutsrate im Land zur Jahrtausendwende und damit zu Beginn der Planung der hier besprochenen Projekte mit deutlich über 50% und den Anteil extrem Armer mit rund 15% (UNDP 1998: 57; UNDP 1999: 35; UNDP 2001: 23; World Bank 2003: iv; Yarkova et al. 2004). Eine angesichts der unklaren Datenlage eigens für die Erarbeitung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie erstellte Studie der Weltbank gibt die allgemeine Armutsrate für 2001 auf der Grundlage eines Household Budget Survey mit rund 56% und den Anteil extrem Armer mit 24,7% an. Betont wird dabei der Rückgang der allgemeinen Quote um rund 7% gegenüber den Vorjahren, als diese infolge der Russlandkrise (1998) extrem angestiegen war (World Bank 2003).

Der Anteil Armer und extrem Armer war (und ist) besonders hoch in den ländlichen Gebieten, die von rund zwei Dritteln der Bevölkerung bewohnt werden. Die genannte Studie der Weltbank gibt den Anteil der Armen an der ländlichen Bevölkerung für 2001 mit 62% an, davon sind 28% extrem arm. Die Angaben für die städtischen Regionen belaufen sich auf 45% Arme, darunter 18% extrem Arme (World Bank 2003: 33, 14). Eine Nachfolgestudie ebenfalls der Weltbank auf der Grundlage eines verfeinerten „Kyrgyz Integrated Household Budget Survey“ beziffert den Anteil der ländlichen Armen mit 51% (gegenüber 30% bei der städtischen Bevölkerung) und den der extrem Armen mit 14% (gegenüber 7% bei der städtischen Population) (World Bank 2007: 18).

Angaben für die nachfolgenden Jahre zeigen einen weiteren Rückgang von Armut bei einer weiter bestehenden Kluft zwischen Land und Stadt, wie aus der nachfolgenden Tabelle für den Zeitraum zwischen 2005 und 2010 hervorgeht:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>General poverty rate, % of population</b>	43.1%	39.9%	35.0%	31.7%	31.7%	33.7%
Urban areas	29.8%	26.7%	23.2%	22.6%	21.9%	-
Rural areas	50.8%	47.7%	41.7%	36.8%	37.1%	-
<b>Extreme poverty rate, % of population</b>	11.1%	9.1%	6.6%	6.1%	3.1%	6.0%
Urban areas	6.5%	5.5%	3.2%	3.2%	2.7%	-
Rural areas	13.8%	11.3%	8.5%	7.7%	3.3%	-

Tabelle 1: Poverty Levels in the Kyrgyz Republic 2005-2010

Quellen: National Statistical Committee (2010); World Bank (2007); UNICEF (2009).

Besonders von Armut betroffen sind junge Familien mit vielen Kindern, Haushalte von Alleinerziehenden und Menschen mit einer vergleichsweise geringen Bildung/Ausbildung. Bei Berücksichtigung der Einkommensquellen sind besonders Selbständige, darunter die nunmehr unabhängig wirtschaftenden Bauern, Viehzüchter und Kleinstunternehmer sowie die Empfänger von staatlichen Transferleistungen und Arbeitslose betroffen. Angesichts der Radikalität des sozialen und ökonomischen Wandels nimmt es allerdings nicht Wunder, dass praktisch alle gesellschaftlichen Gruppen und Schichten einem hohen Armutsrisiko ausgesetzt sind.

---

beziffern dessen Wert für 1989 mit 75 Rubel/Person. In Kirgistan lebten danach rund 33% der Menschen mit einem Einkommen unterhalb dieser Schwelle (Tadschikistan 52%) (cf. Falkingham 1999: 16).

Weder Bildung noch Arbeit schützen vor Armut. Mit der Auflösung des sowjetischen institutionellen und wirtschaftlichen Systems verloren viele vormals wichtige Qualifikationen ihre Bedeutung. Spezialisierte Land- oder Industriearbeiter mit den unterschiedlichsten Ausbildungen fanden sich in ihrer neuen Rolle als selbständige Kleinunternehmer oder unabhängige Bauern/Viehzüchter nicht zurecht und verfügten nicht über die hierfür nötigen Kenntnisse. Lehrer und andere Staatsangestellte verloren ihre Arbeit oder mussten erhebliche Einkommenseinbußen hinnehmen und wurden auf die Subsistenzwirtschaft zurückgeworfen.

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung und in der Folge Armut treffen vor allem auch junge Menschen und Frauen. 60% der Arbeitslosen sind Frauen v.a. aufgrund des Wegfalls von Arbeitsplätzen im Gesundheits- und Bildungssektor, wo sie zuvor beschäftigt waren. Zudem verläuft der Prozess der Privatisierung – von vielen Interviewten als geradezu „wild“ beschrieben – höchst ungleich. Er hinterlässt mehr Verlierer als Gewinner und damit sehr unterschiedliche Startchancen zur individuellen Bewältigung der Transformation mit Verarmung als häufigem Ergebnis (vgl. ADB 2000; Worldbank 2003; Yarkova et al. 2004).

Für den vorliegenden Kontext bleibt für die sozioökonomische Situation Kirgistans somit festzuhalten:

- Kirgistan war als Teil der Sowjetunion bereits ein armes Land, dessen ökonomische Situation sich durch den Zusammenbruch der Sowjetunion aber weiter verschlechtert hat, wodurch der finanzielle Spielraum der Bevölkerung sehr eingeschränkt ist,
- damit ist auch die Möglichkeit der ärmeren, besonders ländlichen Bevölkerungsgruppen eingeschränkt, für soziale Dienstleistungen wie u.a. die Trinkwasserversorgung Eigenbeiträge zu zahlen,
- gleichzeitig ist durch schlechte Regierungsführung und geringe Einnahmen der finanzielle Spielraum des Staates beschränkt, was sich in mangelndem Engagement bei der Neuerrichtung sozialer Infrastruktur, wie auch deren Betrieb und Unterhalt niederschlägt,
- Geber-finanzierte Projekte werden so nahezu ausschließlich mit einer möglichst geringen, oder gar ohne staatliche Beteiligung an den Kosten durchgeführt. Wo Eigenleistungen aufgebracht werden müssen, kommt dafür v.a. die Bevölkerung selbst in Frage, die entsprechend auch für den Betrieb und Unterhalt vieler von Projekten errichteten Infrastruktureinrichtungen aufkommen muss / soll.

## **2.2 Situation im Trinkwassersektor und Förderungsbedarf**

Die Verschlechterung der materiellen Lebensbedingungen eines Großteils der kirgisischen Bevölkerung und für viele sicher auch der allgemeinen Lebensqualität ist nicht zuletzt in der erheblichen Reduzierung bzw. gar dem Wegfall von sozialen Dienstleistungen begründet, die zuvor nahezu flächendeckend vom Staat und seinen Gliederungen bzw. den quasi-staatlichen Sowchosen und Kolchosen garantiert worden waren.

Die Versorgung mit sauberem Trinkwasser, besonders auf dem Land, bildet hier keine Ausnahme. Laut Angaben der Asian Development Bank (ADB) sank der Anteil der versorgten ländlichen Siedlungen binnen weniger Jahre nach 1991 von geschätzten 70% auf 40%, in den südlichen Provinzen sogar auf 25% (ADB 2000: 5; 12). Die Weltbank konstatiert

ihrerseits einen alarmierenden Verfall der zuvor von Sowchosen und Kolchosen unterhaltenen Wasser- und Abwassersysteme und die übergangsbedingt, sowie auch in Folge der Finanzkrise von 1998, deutlich zurückgehenden Investitionen im Trinkwassersektor, gefolgt von steigender Armut und zunehmenden Krankheiten wie Hepatitis A, Typhus und verschiedenen Durchfallerkrankungen.

Zu ungefähr je einem Drittel verfügten die ländlichen Haushalte in den nördlichen Oblasts Talas, Naryn und Issyk-Kul nach ihren Angaben zur Jahrtausendwende über Hausanschlüsse, bezogen ihr Trinkwasser von öffentlichen Zapfstellen bzw. Tanklastwagen oder waren überhaupt nicht an ein öffentliches Versorgungssystem angeschlossen und holten sich ihr Wasser direkt aus Flüssen oder Kanälen (*aryks*). Dort, wo das Versorgungssystem überhaupt (noch) einigermaßen funktionierte, war die Versorgung unregelmäßig, die verbliebenen Zapfstellen lagen weit auseinander, oder das Wasser war durch beschädigte Leitungen von schlechter Qualität (World Bank 1999: 1-4, 2001: 28, Fichtner 2001a: 130f). Lange Wege erschwerten (und erschweren) insbesondere den (Arbeits-)Alltag von Frauen und Kindern, denen nach der geschlechts- und altersspezifischen Arbeitsteilung in der Tendenz die Wasserversorgung des Haushalts obliegt und die so Zeit und Kraft für produktive Tätigkeiten oder die Schule verlieren. Zudem sind es in der Regel die Frauen, die sich um die durch verunreinigtes Wasser erkrankten Angehörigen kümmern (ADB 2000: Appendix 13: 4).

Verschiedenen Geber-finanzierten Studien zufolge ist die Versorgung der Haushalte mit sauberem Wasser vor diesem Hintergrund für die betroffenen Menschen von zentraler Bedeutung und gehört auch in der Einschätzung der Bevölkerung selbst zu den wichtigsten Problemen. Die Projektvorbereitungsstudie der Weltbank stellt hierzu fest: „Household stakeholders say that lack of drinking water is one of the top two biggest problems they face about equal to low income“ (World Bank 2001: 28). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Parallelstudie der ADB: “Water was perceived as the highest priority for all the villages surveyed, it was mentioned by over 95 percent of all households. Improvements in local power supplies and medical services were ranked as important by over half the respondents in all villages“ (ADB 2000: Appendix 13: 7).

Die angeführten Problemsichten und Zahlen sind sicher nicht anzuzweifeln, aber wie im Verlaufe der Ausarbeitung gezeigt wird, stehen hier die Wünsche der Bevölkerung und die Bereitschaft, für die gewünschten Dienstleistungen zu zahlen, in einem erheblichen Widerspruch zueinander.

### **3. Projektskizze: Die Trinkwasserprojekte von ADB und Weltbank**

#### **3.1 Ziele und Umfang der geplanten Leistungen**

Aufgrund der breiten Versorgungsprobleme in praktisch allen Bereichen der (sozialen) Infrastruktur erklärt die kirgisische Regierung das Jahr 1998 zum Jahr der Armutsbekämpfung und das Jahr 1999 zum Jahr der ländlichen Entwicklung. Aufbauend auf dem bereits 1996 auch in den ländlichen Regionen eingeleiteten Dezentralisierungs- und Privatisierungsprozess, in dessen Folge praktisch die Gesamtheit der mittlerweile weitgehend maroden sozialen Infrastruktur der ehemaligen Kolchosen und Sowchosen in die Verantwortung der neu geschaffenen Kommunen (Ayil Okmotu) übergeben wurde (vgl. Neumann 2011), wurde im Verein mit den Entwicklungsbanken und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) ein Fünfjahresplan zur Entwicklung eben dieser Infrastruktur aufgestellt.

Die darin spezifizierten Zielsetzungen sind dem Lehrbuch gängiger Strukturanpassungsprogramme entnommen, berücksichtigen nur unzureichend die lokalen Voraussetzungen und beinhalten u.a. (i.) eine prioritäre Ausrichtung von Maßnahmen auf arme Regionen, (ii.) die progressive Kostenübernahme bis hin zur vollen Deckung der Dienstleistungskosten durch die Gemeinden bzw. die Endverbraucher selbst, mäßig und punktuell flankiert von sozialen Unterstützungsmaßnahmen für die Armen und Ärmsten, (iii.) Einbindung der Gemeinden und besonders der Verbraucher bei der Planung, Implementierung, Betrieb und Ausweitung der Einrichtungen, (iv.) umfassende Sektorreform mit Aufbau bzw. Stärkung institutioneller Kapazitäten und (v.) Einbindung privater Dienstleister und (vi) die Einrichtung eines nationalen Koordinierungskomitees (vgl. ADB 2000: 7; World Bank 2001: 7).

In diesem Infrastrukturlpaket wird der Versorgung insbesondere der ländlichen Bevölkerung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen als Instrument zur Verbesserung der Lebens- und Gesundheitsqualität und damit einhergehend der (mittelbaren) Armutsbekämpfung höchste Priorität eingeräumt. Die Trinkwasserversorgung wird damit zum essentiellen Bestandteil der sozio-ökonomischen Entwicklungsstrategie des Landes, die diesen hervorgehobenen Status auch im nachfolgenden Country Development Framework (CDF) / Poverty Reduction Strategy (PRS)-Prozess nicht verliert (vgl. Neumann 2013).

“Along with social assistance programs, the Government has emphasized improvement in the water supply and wastewater sector as part of its instruments to fight poverty, improve the standard of living, and protect the health of the poorest of the poor. The close correlation between poverty and access to clean water and health indicators make the recovery of the water and wastewater sector an integral part of the Government's strategy for fighting poverty” (World Bank 1999: 2).

Um den Worten Taten folgen zu lassen und dem Verfall der Infrastruktur besonders im ländlichen Bereich Einhalt zu gebieten, legten die Regierung und die beiden Entwicklungsbanken ADB und Weltbank (WB) gemeinsam mit der britischen staatlichen Entwicklungsorganisation DFID 1999/2000 zwei Projekte auf: Das Rural Water Supply and Sanitation Project (RWSSP), finanziert und gesteuert von Weltbank und DFID in den drei nördlichen Provinzen Talas, Naryn und Issyk-Kul und das Community-Based Infrastructure

Services Sector Project (CBISSP) der ADB für die Provinz Chuy im Norden und die drei südlichen Provinzen Batken, Osch und Jalalabad.

Beide Projekte verfolgen über den Zeitraum von zunächst sechs Jahren (ADB 2000-2006, World Bank/DFID 2002-2008) das übergeordnete Ziel der nachhaltigen Versorgung der ländlichen Bevölkerung mit Trinkwasser durch die Finanzierung der Instandsetzung bestehender oder den Bau neuer Versorgungssysteme und deren Übergabe in das Eigentum der Nutzer für den weiteren Betrieb und nach Möglichkeit die Ausweitung des Systems. Als Zielgruppengröße spricht die ADB in diesem Zusammenhang von „730 Dörfern“, die Weltbank von „350.000 Nutznießern“, „covering the entire country“ (ADB 2000: 12).

Den vorliegenden Angaben zufolge hat das hier näher betrachtete Projekt der Weltbank bei seiner Beendigung im Jahr 2008 340.000 Menschen in 206 Dörfern den Zugang zu sauberem Trinkwasser ermöglicht und dabei 173 Nutzerorganisationen ins Leben gerufen (Undeland 2008: 4)<sup>6</sup>. Diese Erfolgsmeldung ist insofern mit Vorsicht zu genießen, als der Landesdirektor von DFID im Interview die „Rehabilitierung der Rehabilitierung“ als eine wichtige Zielsetzung des zum Zeitpunkt der Untersuchung geplanten Folgeprojekts beschreibt. Dieser Diagnose schließt sich die ADB an und vermeldet zum Abschluss ihres Projekts die Versorgung von 118 Dörfern gegenüber 240 geplanten. Zurückgeführt wird dies auf gestiegene Kosten, die pro Kopf von geplanten 20 US\$ auf 80 US\$ hätten angehoben werden müssen. Zur Erreichung der ursprünglichen Planungszahlen und zur Versorgung weiterer Dörfer wird infolgedessen ein Zuschuss in der Höhe von 30 Millionen US\$ ins Auge gefasst. Zusätzliche sechs Millionen US\$ sollen von der Regierung und den Gemeinden beigesteuert werden (ADB 2008: i, iii).

### **3.2 Der konzeptionelle und methodische Ansatz**

Die Projektkonzeption beruht auf zwei aufeinander aufbauenden Prämissen bzw. Ausgangshypothesen: (i.) Der Staat kann die Versorgung mit Trinkwasser angesichts seiner fiskalischen Nöte und steigender Schulden (die aus Sicht der IFO in jedem Fall und vorrangig vor der Erbringung von Leistungen für die Bürger zu bedienen sind), eingedenk auch schlechter Regierungsführung und Korruption, nicht mehr leisten, was (ii.) eine Dezentralisierung der Verantwortung für die Versorgung, ebenso wie damit einhergehende Rechte zwingend notwendig macht.

Die Betonung von lokaler Partizipation, von Ownership und Empowerment folgt aus diesen Prämissen: Sowohl bei der Weltbank als auch der ADB werden lokale Partizipation und Ownership konstruiert nach den Bedürfnissen eines Staates nach neoliberaler Vorstellung, der nun als Vermittler für andere Einrichtungen (Einrichtungen der Lokalen Selbstverwaltung, „Gemeinden“, Privatunternehmen etc.) und nicht mehr selbst als Versorger in Erscheinung tritt. „Local Ownership is seen as being of central importance in the creation of sustainable livelihoods, good governance and the alleviation of poverty“ (Cleaver / Toner 2006: 2).

Vor diesem Hintergrund, und mit Verweis auf die enttäuschenden Ergebnisse bisheriger Top-Down-Ansätze, wenden sich die IFO und nach deren Angaben auch die kirgisische Regierung in diesem Projekt, wie auch in anderen, einem Ansatz zu, den sie als Community

---

<sup>6</sup> Einige Subprojekte umfassten mehr als ein Dorf, daher differiert die Zahl von Nutzerorganisationen und erreichten Dörfern. In Kirgistan gibt es rund 1.750 Dörfer.

Driven Development (CDD) bzw. wahlweise Demand Responsive Approach (DRA) bezeichnen. Die Weltbank beschreibt CDD wie folgt:

„The World Bank is strengthening its commitment to Community Driven Development (CDD) initiatives in Central Asia, along with its renewed focus on participatory poverty alleviation. The new emphasis on the CDD approach differs from previous experiences [...] by bringing out the voices of the poor, responding to their needs and concerns, and giving them more direct control and management over development initiatives. After decades of failure of top-down development, CDD projects are designed to enhance bottom up approaches, whereby the poor and vulnerable communities are involved in all aspects of the project design, financing, implementation, management, and monitoring. [...] CDD is an integral part of the democratization process. It also is a means through which these countries can make a more rapid and practical transition to democracy. The CDD approach is an effective way to provide access to those public goods that are within the management capacity of community organizations. For all its supporters, the rationale for CDD is built on its being an effective means to reduce poverty; an essential means to achieve sustained economic growth, and a desirable end in itself” (World Bank 2002: 3).

Die Vorstellung der CDD-Protagonisten bezüglich der Partizipation der „Community“ geht dabei weit und orientiert sich an den damals wie heute gängigen Stufenmodellen zu Partizipationstiefen bzw. -intensitäten (vgl. Bliss / Neumann 2007). Diese reichen von einer bloßen Information der Bevölkerung („one way flow“) über Konsultationen („two-way information exchange“), die Mitwirkung an Entscheidungen („collaboration – joint decision making“) und, als oberste Stufe, Ermächtigung der Zielgruppe im Sinne einer Selbstentscheidung („transfer of decision making to the target group“). Charakteristisch für CDD sind nur die beiden letzten Stufen (World Bank 2002: 1).

Diese Sichtweise übernimmt die Weltbank explizit auch für das hier betrachtete Projekt: „During implementation the project will use a community driven approach in which the subprojects will involve the beneficiary communities throughout the selection, design, construction and operation phases” (World Bank 2001: 27). Im Fokus steht damit die Community als wichtigster Stakeholder<sup>7</sup>. Vorgezeichnet ist damit auch der vorgesehene Zyklus der Subprojekte. Er besteht aus drei Schritten: (i.) der Auswahl von geeigneten Kandidaten im Rahmen eines integrierten Selektions- und Planungs- bzw. Designprozesses, (ii.) der Konstruktion und (iii.) dem Betrieb und gegebenenfalls die Erweiterung des Versorgungssystems. Ein besonderer Stellenwert mit Blick auf Partizipation der Community kommt der ersten Phase zu, da hier die Grundlagen für die weiteren Schritte gelegt werden.

Mitmachen kann vom Grundsatz her jede Gemeinde bzw. jedes Dorf im Einzugsbereich des Projekts (ggf. auch Dorfverbände, die bisher auch schon ein gemeinsames Versorgungssystem haben oder wo sich ein solches aus geografischen Gründen anbietet). Da aber die Mittel im Verhältnis zur postulierten Bedarfslage begrenzt sind und nach den Regularien des Kredits in konsekutiven Tranchen ausgezahlt werden, muss die Teilnahme an Bedingungen geknüpft werden und ein Auswahlprozess erfolgen. Die Festlegung der

---

<sup>7</sup> „With regard to the new government policy and the World Bank sector strategy there is no substitute for the full self-determination approach. The project does not ask people to assist implementation of its activities. On the contrary, it exclusively intends to assist activities of the communities” heißt es dazu noch deutlicher im Operating Manual des Projekts (Fichtner 2001b: C2, Hervorhebung im Original).

Bedingungen und die Strukturierung dieses Prozesses erfolgt nicht, wie vielleicht angesichts der zentralen Stellung der Community zu erwarten gewesen wäre<sup>8</sup>, gemeinsam mit dieser oder wenigstens ausgewählter Vertreter, sondern in einem Aushandlungsprozess zwischen Regierung und IFO unter Beteiligung eines für die Projektformulierung von der Weltbank beauftragten internationalen Consultants. Das von diesem erstellte und für den weiteren Verlauf grundlegende „Operating Manual“ fasst die Auswahlkriterien mit den dazu gehörenden Indikatoren und Gewichtungen in der hier wieder gegebenen Tabelle wie folgt zusammen:

Criteria	Indicator	Weight/ score
1. Poverty	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No. of “very poor” households is significantly above rural average in Oblast</li> <li>- “Neglected” village (e.g. in remote area) having less infrastructure than average of villages in the Oblast</li> </ul>	20
2. Water supply coverage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No water supply system established</li> <li>- Less than 50% of the village covered by existing system</li> <li>- Poor water quality of the system</li> </ul>	20
3. Felt needs and social cohesion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Population tried (without success) to have their water supply system being established or repaired</li> <li>- Established and proved self-help capacities and facilities</li> </ul>	15
4. Water borne diseases	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Water borne diseases above average figures of Oblast</li> </ul>	5
5. Available water resources	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Access to water resources on tenable cost basis</li> <li>- Minimum no. of persons to be served</li> </ul>	15
6. Willingness to pay for water and organize in water association	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Declared willingness of community</li> <li>- Association established according to criteria</li> <li>- Up-front contribution agreed</li> </ul>	15
7. Ability to pay for water	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Social survey proves ability of more than 90% of population to pay fixed fees based on water tariffs</li> </ul>	10

*Tabelle 2: Selection criteria list (für die Subprojekte)*

*(Quelle: Fichtner 2001b: B-2)*

Noch nicht im Kriterienkatalog enthalten ist der grundsätzlich geäußerte Wunsch der Dorfgemeinschaften, sich am Projekt zu beteiligen (oder eben nicht). Diesbezüglich gab es unlösbare Dissense zwischen den kirgisischen Verantwortlichen und den Consultant-Vertretern. Während letztere eine explizite Antragstellung vor einer Prüfung der anderen Kriterien befürworteten, bestand die Leitung der (damaligen) nationalen Wasserbehörde Kyrgyz Aiyl Suu darauf, die Auswahl der Dörfer selbst vorzunehmen, was dazu führte, dass der „Heimatort des großen Dichters X“ oder „das extrem arme Dorf Y“ (realiter: Heimatort eines Ministers) top-down auf die Präferenzliste gesetzt wurden (s.u.) (Interview mit Consultant, Oktober 2010).

<sup>8</sup> Die Community ist bestenfalls durch Konsultationen involviert, die im Rahmen der Vorbereitungsstudien erfolgt sein mögen. Diese Konsultationen konzentrieren sich aber deutlich auf den Bedarf an, oder den Wunsch nach Wasser.



Wenngleich dies nicht prozentual quantifiziert wird, erfolgt in dem später verfassten und offiziellen Project Appraisal Document der Weltbank eine erkennbar stärkere Gewichtung der unmittelbar finanziellen Kriterien (v.a. Vorhandensein eines Vorabbeitrags und dokumentierte Zahlungsfähigkeit und -wille), von deren Erfüllung die letztendliche Zustimmung der Weltbank abhängt (World Bank 2001: 74). So sieht es auch der zuständige Mitarbeiter der Weltbank: „The whole idea was that ownership was expressed in cash payments“ (Interview Juni 2010).

Nach augenscheinlich langen und kontroversen Diskussionen zwischen Vertretern der Regierung und der IFO unter Beteiligung des Consultants wird schließlich auch der von den teilnehmenden Dörfern zu erbringende Eigenbeitrag festgesetzt. Dieser beläuft sich auf insgesamt 25% der Investitionskosten, aufgeteilt in eine Vorauszahlung in Cash (5%), Arbeitsleistungen bei der Implementierung (15%) und einen Kredit (5%), der zuzüglich Zinsen innerhalb von sieben Jahren nach Fertigstellung des jeweiligen Subprojekts zurückzuzahlen ist. Die ursprünglich vorgesehene volle Kostendeckung durch die Nutzer konnte somit abgewendet werden und der Staat zeigt seine Bereitschaft, sich nicht gänzlich aus der Verantwortung zurückzunehmen.

### **3.3 Diskussion des partizipativen Ansatzes im Rahmen des Gesamtkonzepts**

Ein partizipativer Ansatz im Sinne von CDD (wahlweise DRA) erfordert vom Grundsatz her Offenheit und die Bestimmung und Bewertung (Priorisierung) von Problemen und Maßnahmen durch die Betroffenen selbst. Durch die Verknüpfung dieser Offenheit mit einer sektoralen Ausrichtung kommt es zu einem grundlegenden Zielkonflikt, denn ein Sektoransatz definiert nicht nur von Vorneherein das Problem („Wasser“), sondern auch diejenigen, die das Problem haben, die Community. Entsprechend werden auch nur die Projekte finanziert, die den Vorgaben entsprechen. Dies ist auch der Weltbank bewusst. Sie schreibt im Zusammenhang mit ihrem Engagement in Zentralasien:

“Typically ‘community’ becomes a reflection of the project (donor driven) versus the project being a reflection of the community (demand driven) [...] Therefore, a project concept of community is imposed on to a real community, rather than emerging from the actual community itself” (World Bank 2002: 10).

Allerdings wird direkt im Anschluss an diese Kritik deren Tragweite wieder eingeschränkt mit der Erklärung, dass dies in eng eingegrenzten Sektorprojekten mit „offenkundiger“ Zielgruppenidentifizierung wie Projekten zur Bewässerung oder Trinkwasserversorgung unproblematisch sei (ebd.). Überdies sei es auch für Geber und Regierungen unvermeidbar, Investitionen in bestimmten Gegenden oder für bestimmte Gruppen zu tätigen. Um zu vermeiden, dass alle (Communities) „hier!“ schreien und um die Bedarfsorientierung und die darauf gründende Nachhaltigkeit zu gewährleisten, würden bei solchen CDD-Projekten mehrstufige Auswahlprozesse zum Einsatz kommen, in denen die Communities ihr Interesse und ihr Commitment dokumentierten.

Nicht darauf eingegangen wird demgegenüber in dem Weltbankpapier, dass in einem solchen Sektoransatz die Problemformulierungskompetenz und die Entscheidungsgewalt der Community und damit voice und choice erheblich verkürzt und auf nachrangige Ebenen verlagert werden, weg von den grundsätzlichen Fragen nach dem Was und Wie hin zum Ob, bestehend in der Akzeptanz – ja oder nein – der von einem Sektorprojekt von außen

definierten und vorgegebenen Bedingungen, bei Investitionsvorhaben in der Regel Eigenleistungen und nachhaltiger Betrieb. Ein Sektoransatz führt so fast notgedrungen zu einer instrumentellen Partizipation, in dem die „Empfänger“ (die eigentlich ja Auftraggeber sein sollten) erfüllen, was die Geber wollen bzw. nachsuchen, was im Angebot ist<sup>9</sup>. Eine Mitentscheidung (collaboration) oder gar Ermächtigung im Sinne der oben ja von der Weltbank selbst formulierten Definition von CDD erfolgt hingegen nicht. Folgerichtig ist jenseits der allgemeinen Beschreibung von CDD in der Projektliteratur auch von der Schaffung von Partizipation die Rede, z.B. in dieser Form: „The project’s goal is to *create demand-driven development* of water supply and sanitation in the project area“ (World Bank 2001: 28, Hervorhebung S.N.)<sup>10</sup>.

Erschwert wird die Problematik durch den in den Planungsdokumenten der IFO offenbaren aber an keiner Stelle offen angesprochenen geschweige denn behandelten Widerspruch zwischen Bedarfsorientierung auf der einen Seite und Kostenminimierung auf der anderen Seite. Letztere schränkt den Spielraum für eine wirkliche Diskussion verschiedener Optionen zur Abwägung des Preis-Leistungsverhältnisses seitens der Nutzer erheblich ein. Ungeachtet der weitgehenden konzeptionellen Grundlegung von Partizipation gerade bei der Auswahl und Ausgestaltung des Versorgungssystems gemäß der eigenen Bedarfe und Möglichkeiten erfolgt eine erkennbare Schwerpunktsetzung auf eben diese Kostenreduktion. So führt die ADB (2000: 28) aus: „While minimizing costs, emphasis will be on rehabilitating and upgrading existing facilities, with simple, cost effective, and least-cost technology“.

Die Weltbank geht ihrerseits noch einen Schritt weiter, wenn auch sie einen Schwerpunkt auf die Rehabilitierung der alten Sowjetsysteme setzen will, dabei aber auf die Überdimensionierung dieser Systeme hinweist, welche die finanziellen und organisatorischen Kapazitäten der Nutzer bei weitem übersteige. Damit wird den Nutzern die eigentlich ihnen obliegende Entscheidung auch über das Was und Wie schon im Vorfeld abgenommen:

“Because of the history of rural water supply in Kyrgyzstan, most communities aspire to standpipe systems. It will indeed be cost effective to rehabilitate old standpipe systems where villages can afford the O&M costs. However rehabilitation/construction of standpipe systems will not always be possible: quite often the existing standpipe systems were over-designed, or designed without any consideration for operation and maintenance cost; rehabilitation of these systems would burden the communities with O&M costs that they cannot afford. In some cases construction of new standpipe system would require per capita investment costs that far exceed the subsidy ceiling” (World Bank 2001: 22-23).

Gemäß dieser Ausrichtung setzt die Weltbank für die in den Subprojekten zu tätigen Investitionen ganz unabhängig von den Wünschen und der Zahlungsbereitschaft der Communities eine Obergrenze pro Nutzer fest. Bei durchschnittlich erwarteten Kosten zwischen 30 und 45 US\$ pro Kopf wird ein Höchstbetrag von 50 US\$ festgelegt (World Bank 2001: 21-22). Zusätzlich wird dies auch damit begründet, dass zu hohe Ansprüche der Nutzer zu einer geringeren Breitenwirksamkeit führen würden. Das Primat der

---

<sup>9</sup> Die Möglichkeit, dieses Problem durch Kooperation mit anderen gleichzeitig durchgeführten Investitionsvorhaben der IFO oder auch Maßnahmen anderer Geber zu verringern, wird in Kirgistan nicht ergriffen.

<sup>10</sup> Eine spätere Querschnittsauswertung der Erfahrungen mit CDD-Projekten der Weltbank bezeichnet dieses Phänomen als „supply driven demand driven development“, wobei darauf hingewiesen wird, dass dies vielfach auch eher der Vision von Entwicklung, der mit der Implementierung beauftragten Behörden bzw. deren Mitarbeitern entspricht (Mansuri / Rao 2004: 1, 25,31).

Kostengünstigkeit über Partizipation wird umso offensichtlicher (und problematischer), als bei der Festlegung der Obergrenze die tatsächlich doch erhebliche Verbreitung von Hausanschlüssen zur Zeit der Sowjetunion beiseite gelassen bzw. heruntergespielt wird und damit auch die (möglichen oder wahrscheinlichen) Erwartungen der Nutzer. Immerhin wird der Anteil der über Hausanschlüsse versorgten Bevölkerung in demselben Dokument der Weltbank nur einige Seiten weiter mit einem Drittel angegeben. „Nur“ ein weiteres Drittel wird demnach über öffentliche Zapfstellen und Tanklaster versorgt und das letzte Drittel ist bei Projektbeginn ohne öffentliche Wasserversorgung (World Bank 2001: 4, 28)<sup>11</sup>. Partizipation erfährt seine Grenzen dort, wo etwas aus Sicht der Geber nicht machbar oder wünschenswert ist.

Ein weiterer Zielkonflikt besteht im Gegensatz zwischen dem Ziel Armutsbekämpfung und Zahlungsbereitschaft („Willingness to pay“, WTP) und Zahlungsbefähigung („Ability to pay“, ATP) als wichtigen Teilnahmekriterien. Wenn in der weichenstellenden „Sector Note“ für das Projekt (World Bank 1999) noch Subventionen für Arme ins Auge gefasst werden, um eine mangelnde ATP auszugleichen, dann ist davon in späteren Dokumenten keine Rede mehr – Ausnahme ist hier der Appraisal Report des internationalen Consultants (Fichtner 2001a) – und auch bei der Umsetzung kein Thema. Auf die Konsequenzen kommen wir in Kapitel 5 zu sprechen.

Sozialer Zusammenhalt ist ein weiteres wichtiges Kriterium für Teilnahme, in der Projektliteratur gleichzeitig aber auch Attribut der Community (e.g. des Dorfs, der Gemeinde). In dieser Verbindung bürgt Community für geteilte Problemsichten (Wasserknappheit) und Interessen und für den Willen zur Beteiligung durch Verantwortungsübernahme in Gestalt von Eigenbeiträgen (Geld, Arbeitsleistung etc.) und ist somit zentraler Faktor für den Projekterfolg. Die IFO sehen viele Belege für sozialen Zusammenhalt bei der Zielgruppe, die ihren Ausdruck bereits finde in Selbsthilfeinitiativen zur Überwindung der Mangelsituation. So hätten z. B. „viele“ Gemeinderäte auf Bitte der Bevölkerung hin und gegen eine geringe Gebühr in Höhe von 1 bis 3 KgS (0,021 – 0,063 US\$) pro Person und Monat die Trinkwasserversorgung in die eigenen Hände genommen und in zahlreichen Dörfern seien erhebliche Mittel und Arbeit zur Erweiterung oder Neuerrichtung von Trinkwassersystemen mobilisiert worden (ADB 2000: Appendix 13: 4). Bezeichnend und typisch sind auch folgende Passagen aus dem Project Appraisal der Weltbank:

„The fact that villages are beginning to take charge of their own destiny without Government support bodes well for the introduction of a rural water supply policy that is based on community demand, ownership, and management. [...] The development of

---

<sup>11</sup> Die Transitologie als Glaube an den unvermeidbaren Siegeszug von Demokratie und Marktwirtschaft verhindert offenbar einen unvoreingenommenen Blick auf die Lebensverhältnisse in und die Leistungen der ehemaligen Sowjetunion. So beurteilt die Weltbank die zur Zeit der Projektplanung katastrophalen infrastrukturellen Zustände, die schwachen Institutionen, die Knappheit der Finanzen oder die Armut in Kirgistan in erster Linie als direktes „Vermächtnis des kommunistischen Systems“ und nicht etwa (auch) als Folge der dem Land von den IFO auferlegten strukturanpassenden Schocktherapie oder anderen Einflussfaktoren wie der russischen Krise, ihrerseits ein Vermächtnis der Aktivitäten der IFO in Russland (s. WB 1999: 2). Das „Vermächtnis des kommunistischen Systems“ wird auch in den Menschen der ehemaligen SU gesehen. So beschreibt ein Gutachter von Fichtner Consult, zuständig für die Operationalisierung des hier behandelten Wasserprojekts, die um die Jahrtausendwende vorherrschende Stimmung bei der Gebergemeinde dahingehend, dass es ganz oben auf deren zivilisatorischen Agenda darum gegangen sei, die Menschen aus ihrer durch das kommunistische System bedingten Lethargie und Wohlfahrtsmentalität zu „befreien“ (Mehrere Interviews Oktober/November 2010; s. auch Neumann 2011). Aus Sicht der Bearbeiter ist dies keine geeignete Voraussetzung für die Steuerung eines partizipativen Planungs- und Implementierungsprozesses.

community based rural systems that cover cost through user contributions is an encouraging development pointing to the potential for the introduction of cost recovery principles" (World Bank 2001: 5, 6).

Allerdings bleiben solche Aussagen recht vage, solange sie nicht näher quantifiziert werden und stattdessen „von den meisten“ oder „vielen Dörfern“ gesprochen wird. Es besteht so durchaus die Befürchtung, dass diese Charakterisierung der Community einer vielfach zu beobachtenden kommunitaristischen Idealisierung geschuldet ist, die zu einer Verschleierung von sozialen Differenzen, vorhandenen Machtstrukturen oder gegensätzlichen Interessen auch auf der lokalen Ebene beitragen (kann) und die infolgedessen unberücksichtigt bleiben (vgl. Bliss / Neumann 2007: 40ff.).

Dies scheint auch in diesem Projekt der Fall zu sein, denn Hinweise auf solche Aspekte gibt es viele bereits zu dieser Zeit, u.a. in den Ausführungen des mit der Projektplanung beauftragten internationalen Consultants (Fichtner 2001a, b), anderen Studien der Weltbank (z.B. Kuehnast / Dudwick 2004), oder auch Studien u.a. zur Planung eines parallelen und ebenso von der Weltbank finanzierten Bewässerungsprojekts (on-farm irrigation project) (cf. Wegerich 2000). Unter Umständen hätten auch die vielfach berichteten „Unregelmäßigkeiten“ bei der Privatisierung von Land, Vieh und Gerätschaften Anlass zur Vorsicht sein können. Dass die angesprochenen Aspekte in der Folge dann nicht oder zumindest nicht hinreichend berücksichtigt werden, bestätigt der zuständige Mitarbeiter der Weltbank im Interview zwei Jahre nach Beendigung des Projekts als Lesson learnt: „We have to factor in analyses of informal relations“. Im weiteren Verlauf der Ausführungen kommen wir auf die Problematik zurück.

## **4 Die Praxis der Partizipation im Weltbankprojekt**

### **4.1 „Die Stakeholder“ und ihre Aufgaben**

Bevor wir uns im Folgenden eingehender mit der Stakeholder-Partizipation im Zyklus der Subprojekte befassen, erfolgt an dieser Stelle zum besseren Verständnis eine kurze Vorstellung der für diesen Prozess wichtigen Akteure und ihrer Aufgabengebiete. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Personen(gruppen):

#### **Project Management Consultant (PMC)**

Von der Weltbank und DFID beauftragtes Consulting-Unternehmen zur Unterstützung der Project Management Unit (PMU) im Department of Rural Water Supply (DRWS) des Landwirtschaftsministeriums bei der Steuerung und Implementierung des Projekts auf allen Ebenen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben bestehen eine finanzielle Abteilung, eine technische Abteilung und eine Abteilung für alle projektbezogenen Fragen der Gemeindeentwicklung (community development), letztere insbesondere zur Unterstützung des Rayon-DRWS in diesen Belangen und natürlich zur Unterstützung der Communities selbst.

## **Department of Rural Water Supply (DRWS) / Project Management Unit (PMU)**

Zum Zeitpunkt der Untersuchung dem Landwirtschaftsministerium unterstehende und für die ländliche Wasserversorgung zuständige Behörde mit Gliederungen auf der nationalen und den regionalen Ebene(n) (Oblast und Rayon). Die PMU ist Teil des DRWS auf der nationalen Ebene. Zu ihren Aufgaben gehören u.a. die Prüfung, Bündelung und Weiterleitung der Anträge der Subprojekte an die Weltbank sowie die Weiterleitung der Implementierungsmittel an das DRWS auf Provinzebene (Oblast). Das DRWS auf dieser Ebene prüft die eingereichten Projektanträge der Dörfer oder Dorfverbände, befindet über die Teilnahme am Projekt (was dann noch der Zustimmung der Weltbank bedarf) und evaluiert die Subprojekte nach ihrer Fertigstellung. Zu den Aufgaben des DRWS auf Rayon-Ebene gehören u.a. die Bekanntmachung des Projekts, die Vorauswahl interessierter Gemeinden, die Unterstützung der Gemeinden bei der Antragsformulierung, das Monitoring der Implementierung und die Zusammenstellung aller erdenklichen projektbezogenen Daten. Diese Ebene ist nach der Konzeption maßgeblich an der gesamten Entwicklung der Subprojekte beteiligt.

## **Baufirmen**

Diese sind zuständig für die technische Umsetzung des Trinkwassersystems (gemäß Projektvorstellung im Auftrag der CDWUU) nach Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens sowie ggf. für die Durchführung von Reparaturmaßnahmen während der Gewährleistungspflicht (ein Jahr). Sie sind zudem mitverantwortlich für die Organisation und Berechnung des Arbeitseinsatzes der Bevölkerung während der Bauphase, der 15% der Investitionskosten ausmachen soll.

## **Wassernutzer und Wassernutzerorganisationen (Community Drinking Water Users' Union – CDWUU)**

Die Nutzer und „ihre“ CDWUU nehmen in der Konzeption des Projekts mit Blick auf Partizipation die zentrale Stellung ein. Die CDWUU gilt als repräsentatives Vertretungsorgan der Nutzer. Nutzer und dadurch gleichzeitig Mitglieder der CDWUU sind alle Haushalte im Einzugsgebiet des Projekts. Ihre zunächst informelle Gründung erfolgt im Rahmen des Auswahl- und Planungsverfahrens für die Subprojekte (s.u.). Eine von der Bevölkerung im Einzugsgebiet des geplanten Versorgungssystems gewählte CDWUU ist dabei zwingende Voraussetzung für die Teilnahme am Projekt. Erst nach Aufnahme in das Projekt erfolgt die Legalisierung der Nutzerorganisation durch Registrierung beim Justizministerium. Hierzu werden u.a. ein Statut und das Protokoll der Gründungsversammlung benötigt. Mit Verweis auf die neue auf Subsidiarität und Dezentralisierung ausgerichtete Regierungspolitik sieht der Appraisal-Bericht keine Alternative zur CDWUU, soll die Nachhaltigkeit gewährleistet sein:

„The only reasonable non-governmental key institution at the moment, which allows communities and individual water consumers to organize the most sustainable water supply service, is the 'Community Drinking Water Supply Union' (CDWSU). The main purpose of the CDWSU is the development, operation of the water supply system, that provides drinking water in the area of service of the CDWSU and the management of all funds related to its obligations. [...] The CDWSU own, maintain, as well as operate the

water supply systems, including their head works on behalf of its members. They agree on the principle of full cost recovery for maintenance and operation of the system and repayment of the defined part of the investment costs through locally set and collected tariffs from water users” (Fichtner 2001a: 48-49).

Der Aufbau der CDWUU und die vorgesehenen organisationsinternen Prozedere spiegeln weitgehend eine westliche Nichtregierungsorganisation, z.B. einen deutschen eingetragenen Verein oder eine Genossenschaft<sup>12</sup>. Eine Mitglieder- bzw. Nutzerversammlung als höchstes Gremium wählt in der Theorie einen sieben- bis elfköpfigen ehrenamtlichen Vorstand, sowie eine Schieds- und eine Revisionskommission. Letztere bestehen aus je drei Mitgliedern und machen untereinander einen Vorsitzenden aus. Ihre Aufgabe ist die Schlichtung von Konflikten und die Kontrolle des Finanzwesens. Je nach geübter Praxis wird der Vorsitzende des Vorstands aus dem Kreis der Vorstandsmitglieder gewählt oder auch direkt von der Mitgliederversammlung.

Der Vorsitzende ist gleichzeitig der bezahlte Direktor der Organisation, zuständig für die Umsetzung der gefassten Beschlüsse, die Erledigung der laufenden Arbeiten und Personalfragen. Dem Vorstand obliegen insbesondere die strategische Planung und die Aufstellung des Budgets. Wichtige Beschlüsse werden zudem direkt von der Mitgliederversammlung getroffen, darunter die Höhe der Gehälter der Angestellten und des Direktors und die Höhe der Wassergebühren. Die Mitgliederversammlung erfolgt einmal jährlich. Hier legen die genannten Gremien ihre Rechenschaftsberichte ab. Zu den bezahlten Angestellten gehören vor allem Buchhalter und Wassertechniker.

Gemäß Konzept institutionalisiert die CDWUU so die Partizipation der Nutzer und gewährleistet die Nachhaltigkeit des Systems. Die CDWUU vertritt die Interessen der Nutzer bei der Planung des Systems, organisiert die Eigenleistung der Nutzer in Form von Geld und Arbeit, beaufsichtigt die Bauarbeiten und sorgt für den weiteren Betrieb und gegebenenfalls die Ausweitung der Wasserversorgung, sei es durch eigene Angestellte oder die Beauftragung von Fremdfirmen. Unterstützt werden sollen die CDWUU bei der Erfüllung ihrer Aufgaben laut Konzept durch den PMC, das DRWS und lokale NRO/CBO. Dazu gehören z.B. die Ältestenräte und -gerichte (*aksakal sotu*), Veteranenorganisationen sowie die halboffiziellen Frauen- und Jugendräte oder Selbsthilfeeinitiativen jedweder Art.

### **Zapfstellenkomitees** (russ.: *kalonka jamaat*, kirg.: *kuduk jamaat*)

Diese entstehen erst im weiteren Verlauf des Projekts zur Unterstützung der Arbeit der CDWUU. Die Idee zur Einrichtung solcher Komitees entsteht im Kontext der Mobilisierung der Nachbarschaft einer Zapfstelle im Verlauf des Jahres 2003 für die Erbringung der Arbeitsleistung in Höhe von 15% der rechnerischen Investitionskosten bei der Umsetzung der ersten Subprojekte. Demnach sollten die *kuduk jamaat* die folgenden Aufgaben übernehmen: Mobilisierung der zukünftigen Wassernutzer für die Implementierung des Arbeitsbeitrages, Erhalt der späteren Zapfstelle als Eigentum der Community und ihre Wartung inklusive der Wasserleitung im Umkreis von durchschnittlich 250 m, Unterstützung beim Sammeln der Gebühren und für die Rückzahlung des Kreditanteils (5%). In der Praxis

---

<sup>12</sup> Wofür die bislang fehlenden nationalen Alternativen maßgeblich gewesen sein dürften. Ein Genossenschaftsgesetz wurde in Kirgistan (ebenfalls nach deutschem Vorbild) erst 2005-2006 eingeführt.

divergieren die Aufgaben erheblich wie auch die Zusammensetzung der Komitees verschieden ist. Zudem gibt es sie in vielen Dörfern nicht.

### **Aiyl Okmotu (AO) / Aiyl Kenesh / Akim(iat)**

Aiyl Okmotu bezeichnet sowohl die unabhängige Landgemeinde bestehend aus zwei bis mitunter 15 Dörfern, die Verwaltung der Landgemeinde wie auch den (je nach Zeit gewählten oder bestellten) Gemeindevorsteher<sup>13</sup>. Eine wesentliche Zielsetzung des Projekts war die Ersetzung vormals dezentrierter und zuletzt dezentralisierter Wasserversorger<sup>14</sup> direkt durch die Community unter Umgehung (bypassing) des AO. In der anfänglichen Projektkonzeption kam dem AO deshalb keine formale Bedeutung zu, zumal die Dezentralisierung seinerzeit noch kaum eine Rolle spielte und die AO nahezu aufgaben- und mittellos waren. Dasselbe galt für den Gemeinderat (Aiyl Kenesh) als oberstem Organ auf der lokalen Ebene (vgl. Neumann 2011) und für andere örtliche Autoritäten, besonders den Akimen (bestellte Vorsteher eines Distriktes (Rayon) und seine Verwaltung).

Zwischenzeitlich kam es in Kirgistan jedoch zu einer (beschränkten) Dezentralisierung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen, sodass die AO und die Gemeinderäte eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Abgesehen davon fällt aber der Verwaltung und ihrem Vorsteher bei der Initiierung der Subprojekte schon in Ermangelung anderer Ansprechpartner auf der lokalen Ebene eine wichtige Rolle zu.

Andere Akteure von Relevanz sind die Abgeordneten der verschiedenen Parlamente von der Distrikt- bis hin zur nationalen Ebene. In den Planungsdokumenten erfahren diese keine Berücksichtigung.

## **4.2 Beteiligung im Projektzyklus der Einzelmaßnahmen**

### **4.2.1 Grundannahmen**

In einem bedarfsorientierten Sektoransatz wie dem vorliegenden kommt dem Auswahlprozess der Endbegünstigten eine zentrale Bedeutung zu. Es gilt schließlich, aus der großen Zahl von Bedürftigen diejenigen zu bestimmen, die nicht nur einen erheblichen Bedarf haben, sondern auch eine tatsächliche Nachfrage äußern. Letztere ist darüber nachzuweisen, dass bereits eigene Anstrengungen zur Lösung des im Angebot befindlichen Problems unternommen werden – Selbsthilfe also schon vorliegt – und dass die Betroffenen willens und in der Lage sind, durch Eigenleistungen weiterhin erheblich an der Lösung mitzuwirken. Wollen (= aktive Nachfrage) und Können (= Verfügbarkeit der nötigen Mittel) führen hier idealiter zur Selbstselektion der betroffenen Bevölkerung: Nur diejenigen Communities werden zugelassen, die ihre Nachfrage derart dokumentieren. Gelingt dieser Abgleich von Angebot und Nachfrage nicht, sind Probleme im weiteren Verlauf der Projektimplementierung vorprogrammiert. Die hier gedachte Beziehung zwischen Angebot und Nachfrage ist offensichtlich eine rein ökonomisch rationale. Sozio-kulturelle Faktoren, darunter politische oder auch historische bleiben außen vor. Wasser wird reduziert auf die

---

<sup>13</sup> 2008 wurde die Direktwahl des Gemeindevorstehers im Zuge der Änderung des Gesetzes zur Lokalen Selbstverwaltung abgeschafft. Sie erfolgte danach durch den Gemeinderat mit Zweidrittel-Mehrheit (vgl. GoK 2008, INTRAC 2011).

<sup>14</sup> Mit Einführung der Lokalen Selbstverwaltung oblag die Wasserversorgung de facto der Gemeinde.

unmittelbare Beziehung zwischen einer Ware und einem Käufer oder einem Gut und einem Nutzer.

Soll letztendlich das Wasserversorgungssystem durch die gesamte Community getragen sein, muss auch der Weg dorthin von der gesamten Community getragen werden. Die Community trifft alle wichtigen (und unwichtigen) Entscheidungen. Sie wird dabei bestenfalls unterstützt und gegebenenfalls für ihre Entscheidungsfindung ermächtigt durch externe Prozessbeteiligte in Gestalt von Vertretern der Regierung, Moderatoren, Technikern etc. In den Worten der Projektplaner liest sich dies wie folgt:

„The key to success of the water supply project is the way local communities are involved in the process of creating, implementing, and managing their own water systems. [...] From the very start, the local community will play the lead role, with the Regional Offices [der Wasserbehörde] providing advice, training and encouragement. [...] Instead of pushing on the local stakeholders, the project should support and nurture efforts already under way and provide the essential finance” (Fichtner 2001b: C-12; C-13).

Aus der zentralen Bedeutung dieser ersten Phase des Projektzyklus folgt die Konzentration erheblicher Projektressourcen auf ihre erfolgreiche und partizipative Gestaltung:

„Experience has shown that poor planning, without adequate community involvement and with insufficient attention to participatory principles of choice and appropriateness to specific local conditions have been major causes of project failures. [...] The project approach is therefore to invest considerable resources during this phase, specifically of the most important elements of community participation” (Fichtner 2001b: C-14).

Zu diesen wichtigen partizipativen Elementen gehören u.a. (i.) die schon besagte Einbindung der gesamten Community und nicht nur bzw. gerade nicht des Ayil Okmotu, oder im weiteren Verlauf allein der CDWUU, (ii.) die Ermächtigung der Community, begründete Entscheidungen zu treffen, (iii.) die Zusammenführung von Entscheidungen auf individueller und Haushaltsebene, (iv.) die Unterstützung der Entscheidungsprozesse bezüglich aller projektbezogenen Aspekte wie z.B. die gewünschte Servicequalität, die gewünschte technische Ausstattung des Systems, Eigenleistungen und spätere Gebühren, die Behandlung armer Familien, Vertragsgestaltungen mit externen Dienstleistern, angemessene Managementstrukturen und Geschlechterrollen, der Ausbildungsbedarf und nicht zuletzt Betrieb und Wartung des Systems. Die Ergebnisse dieses Gesamtprozesses werden schließlich überführt in einen konkreten Projektantrag (vgl. Fichtner 2001b:C-14; World Bank 2001: 74).

#### **4.2.2 Partizipation im Test – Erfahrungen mit Pilotdörfern**

In Kirgistan erweist sich der Prozess der Selbstselektion, der Abgleich von Angebot und Nachfrage, als äußerst problematisch. Dies ergibt sich aus dem Zusammenspiel der Strukturierung des Auswahlverfahrens durch das Projekt einerseits und der politischen Kultur, den herrschenden Entscheidungsstrukturen und -mechanismen, andererseits.

Ein erstes beredtes Zeugnis sind hierfür die 15 Pilotprojekte, angedacht, um den für Kirgistan neuen Ansatz zu erproben und aus den Erfahrungen für den weiteren Projektverlauf zu lernen. In diesen Subprojekten wird die Selbstselektion auf der Grundlage transparenter Kriterien ersetzt durch politische Selektionskriterien. Laut Aussage des für die



Projektplanung und -operationalisierung zuständigen Consultants wurden alle der zunächst ausgesuchten bzw. gemäß des beschriebenen Verfahrens (selbst)selektierten Subprojekte nach vielen und teils heftigen Diskussionen durch solche ersetzt, die ganz oben auf der Agenda politisch einflussreicher Akteure standen (Interview Oktober 2010).

Eines davon war z.B. der Geburtsort der damaligen Präsidentengattin und des Gouverneurs der Provinz Talas. Dabei war bekannt, dass in diesen „gesetzten“ Dörfern bei bestehenden Unterschieden in der deutlichen Tendenz weder genuiner Bedarf nach Trinkwasser noch eine ausgeprägte Bereitschaft zur Zahlung von Wassergebühren bestand. Bekannt war auch, dass sich ein hoher bekundeter Bedarf und der Wunsch nach einer Verbesserung der Trinkwasserversorgung nicht durchgängig in eine solche Bereitschaft – und damit aktive Nachfrage – übersetzte. In den im Rahmen der sozio-ökonomischen Untersuchung erstellten Dorfprofilen (der „gesetzten“ Dörfer) werden zehn Dörfer der Kategorie „No Willingness“ zugeordnet, zwei in die Kategorie „Low Willingness“, eines der Kategorie „Average Willingness“ und zwei der Kategorie „High Willingness“<sup>15</sup>. In zumindest einem der beiden Dörfer mit High Willingness wird die von den Befragten bekundete Bereitschaft allerdings im Bericht mit Verweis auf politischen Druck in Zweifel gezogen. Dazu führt der Bericht zu diesem Dorf aus:

„After the breakdown of the water supply system, the villagers did not make any attempts to collect money for the rehabilitation of the system, hoping that the government would solve this problem without obligations for the villagers. [...] No selection criteria were adapted at all, but the villages were chosen by the political administration. We do not know what the above mentioned representatives of NM [Name geändert] have been told by the administration. There could be a certain pressure from that side to meet all financial criteria, which the people themselves would never have offered on their own” (Fichtner 2001c: 9, 10).

Angesichts der erheblichen Diskrepanzen zwischen *expressis verbis* bekundeten Bedarfen und tatsächlicher Nachfrage ist den Projektberichten insgesamt eine Tendenz bei den Befragten zu entnehmen, ihren Bedarf etwas höher anzugeben, als er wirklich zu sein scheint: ein gutes Beispiel für die Steuerung (Schaffung) des Bedarfs durch einen Sektoransatz und ein deutlicher Hinweis auf das Fehlen von Partizipation – es wird nachgesucht, was im Angebot ist – bzw., und vielleicht besser, auf das Vorliegen einer von dem Projekt nicht vorgesehenen Form von Partizipation.

Im sozio-kulturellen Entscheidungsumfeld Kirgistans – so eine diesbezügliche Beobachtung aus den Berichten der Pilotprojekte – bekommen eben auch diejenigen Trinkwasser, die es aus der Eigensicht weder brauchen noch wollen und dies auch bekunden. In diesem Zusammenhang verweisen mehrere Dorfberichte auf unterschiedlich gelagerte Interessen und Problemeinschätzungen von örtlichen Stakeholdern. So ergibt z.B. die anonyme Befragung der Endnutzer als „key stakeholder“ im Dorf IKA (Name geändert) einen sehr geringen Bedarf. Sie bekunden damit einhergehend weder den Wunsch nach Verbesserung der Versorgung noch Zahlungsbereitschaft. Die parallel dazu geführten Fokusgruppendifkussionen mit Repräsentanten der Bevölkerung, genannt werden der Akim,

---

<sup>15</sup> Es wurde für jedes dieser Dörfer bzw. Subprojekte ein eigener „Project Report“ erstellt. Die Kategorie „No Willingness“ erfasst demnach Dörfer, in denen nur bis zu 25% der Befragten bereit sind, 300 Som einmalig für die Investition und monatlich 10 Som für den Betrieb zu bezahlen. „High Willingness“ erfasst Dörfer, in denen über 75% der Bevölkerung diese Bereitschaft zeigen. Die beiden anderen Kategorien liegen dazwischen.

der Ayil Okmotu und andere „Vertreter“ des Dorfes, ergeben als genaues Gegenteil die Trinkwassersituation als zentrales Problem des Dorfes:

„We gained the impression that people are thinking about water, but are pending somehow between the wish to improve their situation and the fear that this would lead to obligations. As a consequence of these answers it is not surprising that nobody from the household survey shows a vigorous interest in having the water supply system improved. There remains a considerable contradiction if we refer to the information received from the representatives of the local administration of the rayon, the Ayil Okmotu and from interviews with representatives of the population which stated that the main problem of the villages is deficiency of drinking water.

If we may draw a conclusion from the various contradictions mentioned above it could be only the following: people do not have felt needs regarding improvement of the water supply if the improvement would be linked to additional costs. They would like to have as much service as possible, but, please, free of charges. If we call in the objective needs for improvements and/or extensions of the water supply system, construction work would only be the precondition for changes in behavior. [...] In addition, there would be the need for a tremendous conviction work to make people paying a considerable tariff for water services” (Fichtner 2001d: 9; 10).

Auch im Dorf TN (Name geändert) äußert keiner von 30 anonym Befragten Bedarf an Trinkwasser und dies trotz konträrer Aussagen seitens der Gemeindeverwaltung. 28 von 30 zeigen sich mit der bestehenden Versorgung weitgehend zufrieden. Mit Blick auf Armut hat das Dorf die geringste Quote aus der ganzen Stichprobe. Von wasserbedingten Gesundheitsproblemen wird nichts berichtet. Die Untersucher folgern:

„Our conclusion is that there is enough water, and also the quality of the drinking water is perceived as good. Most people have water “in front of their house” (less than 20 m distance) and it takes less than 20 minutes a day to provide the household’s entire demand. [...] If we evaluate the willingness to pay for any improvements we should mention that until now in TN water is free of any charges. Or at least this is the perception of the people. 29 out of 30 respondents use mainly their own water wells in the courtyard. [...]

Although we consider social cohesion and self-help capacities being high it will not be easy in TN to link the rehabilitation of the water supply system with an universal willingness to pay for the improved service” (Fichtner 2001e: 14).

Mahnungen wie diejenige im letzten Satz des obigen Zitats werden vom Projekt nicht aufgegriffen (bzw. können nicht aufgegriffen werden), zumindest nicht in Bezug auf die 15 Pilotprojekte. Fast alle werden mit Trinkwasser versorgt und haben in der Folge mit erheblichen Problemen zu kämpfen, darunter lange Bauzeiten, geringes Interesse und geringe „Zahlungsmoral“ der Bürger, sowohl bei den Gebühren wie bei der Vorauszahlung, erheblicher Mobilisierungsaufwand seitens des PMC, schlechte Technik, z.T. verschlechterte Versorgung, frustrierte oder überhaupt keine Nutzerorganisationen, keine Unterstützung seitens der lokalen Autoritäten usw. Der Jahresbericht 2003 des PMC meldet insgesamt weiterhin abnehmendes Interesse (PMC 2003: 7).

2006 sind neun der Systeme fertig gestellt, fünf befinden sich im Bau und eines hat noch nicht begonnen, weil die Vorauszahlung der Nutzer noch aussteht (PMC 2006: 13). Der

Abschlussbericht von DFID und PMC (2008) vermeldet ein im Dezember 2008 noch nicht abgeschlossenes Pilotprojekt. Ein wenig zufriedener Mitarbeiter der Weltbank meint im Interview „What a waste of money“ und fügt an, dass man möglicherweise die informellen Beziehungen zu wenig berücksichtigt habe. Ein Untersuchungsteam des INEF sucht im Juli 2010 nach den Resten des Wasserversorgungssystems im Geburtsort der Gattin des ersten kirgisischen Präsidenten. Befragte Anwohner wussten jedoch von nichts und zeigten, angesprochen auf die Herkunft ihres Trinkwassers, auf eigene Brunnen oder den nahen Fluss. Ein kundigerer Gesprächspartner vor dem Gebäude der Gemeindeverwaltung meinte, dass alles, was einstmals gebaut worden war schon längst wieder abgebaut sei, inklusive Zapfstellen und Reservoir. Im Gebäude gab es indes ein Büro der CDWUU. Die junge Frau in diesem Büro informierte das Team, dass diese CDWUU soeben gegründet worden sei. Man bereite sich gerade auf das Trinkwasserprojekt der Weltbank vor. Auf dem Weg aus dem Dorf fand das Untersuchungsteam doch noch eine ständig laufende Zapfstelle.

Die Autoren des Abschlussberichts des Projekts verorten den Grund für die vielen Probleme der Pilotprojekte in dem Top-Down-Ansatz bei der Identifizierung der Projekte und der mangelnden Einbindung (hier: Konsultation) der Bevölkerung durch den verantwortlichen Consultant, also jenem, der den vom Projekt verfolgten Bottom-up-Ansatz entworfen hat. „The preliminary designs of the 15 pilot projects were done by a third party consultant hired by the World Bank. The design was done in 2000 prior to DFID support through PMC“ (2008: 29). Dabei haben die Autoren (und zuvor die Weltbank-Verantwortlichen für die Projektbewilligung) offenbar übersehen, dass der Appraisal Report sehr ausführliche und wenig zweideutige Einlassungen an gleich mehreren Stellen zu diesem Thema beinhaltet, besonders eindringlich und prominent unter der dafür vorgesehenen Rubrik „Risks“. Dort heißt es:

„As pointed out in the inception report, the selection process of the fifteen pilot projects was not entirely based on selection criteria but on political reasoning. [...] According to the principles applicable (i) users pay for water, (ii) tariffs are based on full cost recovery and (iii) people get what they can afford, the water supply scheme of those villages should receive no rehabilitation measures because of non-adherence to principles. As we understand the terms of reference and credit application procedures, which such villages have to go through, it is very unlikely that the World Bank will ever approve their project agreement. To summarize, it is very likely that the selection process enforced by political reasoning will lead to pilot projects, which will not work. The consultant suggests the development of additional villages, which have been selected according to selection criteria in order to replace those villages, which will fail project agreement approval by the World Bank“ (Fichtner 2001a: 159, Hervorhebung durch den Consultant).

Im Folgenden macht er sich schließlich wiederum stark für die Endnutzer als key takeholder, die, wie beschrieben, im Gegensatz zu den lokalen Autoritäten Skepsis bezüglich des Projekts anmelden und die der Consultant selbst über ihr Wohlbefinden entscheiden lassen möchte, eingedenk einer möglichen Nichtteilnahme:

„Negotiations with regard to rehabilitation measures and costs in January 2001 with representatives of the fifteen villages appointed for pilot projects showed the following picture: *‘When confronted with the necessary capital costs for the rehabilitation of the water supply scheme and needed monthly tariff per household the representatives very quickly confirmed cost reductions and the necessary monthly tariffs Soms 100 - 200 per*

*household.* These statements bear high risks, as their commitment is not based on a village consensus but on the pressure to be in compliance with the stipulated World Bank principles" (Fichtner 2001a: 160 und XII-XIII).

Diese Aussagen lassen an Deutlichkeit keine Zweifel aufkommen und die Weltbank hätte auf der Basis der Aussagen hinreichend Gelegenheit gehabt, auf dem ursprünglichen Selektionsmodell zu bestehen.

#### **4.2.3 Auswahl der zu beteiligten Dörfer und Planung der Subprojekte**

Neben der Existenz einer CDWUU kommt der Vorabzahlung eines Eigenbeitrages in der Höhe von 5% der Investitionskosten in der Projektphilosophie eine herausragende Bedeutung zu. Dieser Beitrag dokumentiert danach die Erfüllung der wichtigsten Teilnahmekriterien des Projekts und soll damit die Nachhaltigkeit gewährleisten, zumindest aber fördern. Er gilt gleichzeitig als Indikator für in aktive Nachfrage übersetzten Bedarf, den Willen und die (finanzielle) Fähigkeit der (gesamten) Community zur Teilnahme sowie Ausdruck für ihren sozialen Zusammenhalt. Damit hier nichts schief geht unterstreichen die Planer, darf mit dem Bau des Systems erst begonnen werden, wenn beide Bedingungen vollständig erfüllt sind.

Für die Sequentierungslogik des Auswahlprozesses für die Subprojekte folgt hieraus zwingend, dass der partizipative Planungsprozess, bestehend im Abgleich des Wollens und Könnens zwischen allen Beteiligten, vornehmlich aber innerhalb der Community, der Bereitstellung des Eigenbeitrages durch die beteiligten Dörfer vorausgehen muss. Denn nur so kann schließlich entschieden werden, ob es überhaupt zu einer Teilnahme am Projekt kommt. Dies wird in den Planungsdokumenten so auch festgehalten: (Fichtner 2001b, World Bank 2001: 74). Indem in der geübten Praxis (d.h. unter Einfluss einflussreicher Persönlichkeiten) die Auswahl der Dörfer oder Dorfverbände der Diskussion des Projekts (bzw. das Matching von Angebot und Nachfrage, Wollen und Können) – so sie überhaupt erfolgt – und der Vorabzahlung des Eigenbeitrags vorgeschaltet ist, wird diese Logik von den Füßen auf den Kopf gestellt. Hieraus erklärt sich am Ende zumindest teilweise die geringe Zahlungsbereitschaft, die Verzögerung der Zahlungen bzw. der Eigenleistung während des Baus und am Ende die mäßige bis fehlende Organisation von Betrieb und Wartung vieler neuer Systeme.

Da die Weltbank die Mittel für das Projekt in Tranchen auszahlte und auch nur begrenzte personelle Kapazitäten verfügbar waren, erfolgte die Auswahl der Subprojekte in konsekutiven Runden einmal jährlich pro Rayon. Dieser (und dem beschriebenen theoretischen und faktischen Beteiligungsprozess) ging eine flächendeckende Kampagne voraus, bei der alle Dörfer und Gemeinden in der Regel über ihre Verwaltungen informiert werden sollten, was oft aber nicht bedeutete, dass diese Informationen auch über die Verwaltungen hinausgingen.

Im letzten Quartal 2002 wurden die ersten Subprojekte für 2003 ausgewählt, nachdem es zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen gekommen war und nach „Rauswurf“ eines ersten von DFID beauftragten Consultants eine neue Ingenieurfirma für die Implementierung beauftragt werden musste „to speed up the implementation process“ (Interviews mit seinerzeit Beteiligten). Ungeachtet der aus den Pilotprojekten vorliegenden wenig erfolgversprechenden Erfahrungen mit einer politischen Selektion der beteiligten Ortschaften

wurden zunächst 50 Subprojekte ausgewählt auf der Grundlage einer Liste von 97 Kandidaten, diese erstellt von den Gouverneuren und Parlamentsabgeordneten der drei Provinzen. Erst die Endauswahl erfolgte anhand der vom Projekt aufgestellten Kriterien Armut, Mangel an Wasser, technische und ökonomische Machbarkeit und Einbindung der Gemeinde, bewertet und gewichtet nach einem Punktevergabesystem. Grundlage hierfür waren die von den Communities, den Ayil Okmotu und den stellvertretenden Akim beigebrachten Informationen<sup>16</sup>. An dieser Endauswahl beteiligt waren PMC, PMU, DRWS und DFID (PMC 2003: 10).

Entschieden wurde damit eher nach Aktenlage und weniger auf der Basis eines die Community substantiell einbindenden partizipativen Prozesses. Denn erst nach der Auswahl einer Gemeinde kam es zu einer tiefergehenden Diskussion des Projektes mit der Bevölkerung im Rahmen eines sogenannten Participatory Community Appraisal (PCA).

Dies erfolgte durch Versammlungen auf Block- oder Straßenebene. Zentrale Themen waren dabei die Rollen und die Verantwortlichkeiten der Bevölkerung bzw. der Nutzer und ihre Bereitschaft, mitzumachen, was sie ja nun ohnehin schon taten (bzw. tun mussten). Dies kulminierte in einer Versammlung auf Dorfebene, wo Block- und Straßenrepräsentanten oder -delegierte die CDWUU formell ins Leben riefen und deren Vorstand wählten, darunter 40 bis 50% Frauen. Es folgten die Registrierung der CDWUU, die Einrichtung eines Bankkontos und die Ausbildung des Vorstands (Board) zum Sammeln der fünfprozentigen Vorauszahlung. Der Jahresfortschrittsbericht des PMC 2003 hält dazu fest:

„CDWUUs have been created in all 50 sub-projects, all are registered and have opened bank accounts. Between 40-50% of the members of the Board are women. All have been trained in community mobilisation to collect the village 5% contribution [...] Collection of the village contribution is ongoing. As of 1 March 2003 22 villages have completed their collection” (PMC 2003: 10).

Angesichts weiter erkennbarer politischer Einflussnahme insbesondere bei der Erstellung der Auswahlliste versucht das Projektmanagement durch ein transparenteres Auswahlverfahren gegenzusteuern. Dieses bestand in der Folge aus zwei Phasen: Zunächst erfolgte eine breit angelegte Informationskampagne über das Projekt. Ziel war die Einholung einer begründeten Interessensbekundung seitens der Gemeinden und Dörfer für eine Teilnahme. Die Informationen wurden über die Medien gestreut. Gleichzeitig wurden über die Distrikt- und Provinzverwaltungen alle Gemeinden (Lokalen Selbstverwaltungen) zu Informationsveranstaltungen eingeladen, jeweils eine pro Rayon. Zu den Eingeladenen zählten nicht nur die Gemeindevorsteher, sondern Vertreter aller relevanten Gruppen und auch Einzelpersonen, darunter z.B. Jugend- oder Frauenräte, CBO und NRO, Gemeinderatsmitglieder, Veteranen, Ältestengerichte, wer immer wollte.

Auf den Veranstaltungen wurde den Anwesenden – berichtet wird von jeweils 150 bis 200 Teilnehmenden – die Philosophie des Projekts, die Bedingungen und Verfahrensweisen erklärt und aufkommende Fragen beantwortet. Dazu erhielten sie ein Informationspaket mit erweiterten Informationen, darunter auch einen Vordruck für die Bekundung des Interesses, sofern ein solches bestand. Auf dem Vordruck wurden die Bedingungen noch einmal im Einzelnen festgehalten mit einer Spalte zur Erklärung des Einverständnisses. Nach der

---

<sup>16</sup> Wohingegen die Planungen des Consultant aus dem Jahre 2001 einen „wissenschaftlichen“ Ansatz mit breiten Bürgerbefragungen und Fokusgruppensitzungen vorsahen.

Veranstaltung wurden 30 Tage vorgesehen zur Diskussion einer Teilnahme in den Gemeinden und/oder Dörfern und für die formale Interessensbekundung, bestehend aus dem ausgefüllten Vordruck und zusätzlichen Dokumenten zur Begründung des Interesses (Einwohnerzahl, Armut etc.) und einzureichen beim DRWS auf Oblastebene. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Bekundung im Falle des Bedarfs an Wasser nicht nur von der Gemeindeverwaltung, sondern von möglichst vielen lokalen Gruppen und Institutionen unterschrieben sein sollte.

Zum Prozess der Diskussion in den Dörfern ist den befragten Anwohnern nur wenig im Gedächtnis geblieben. Viele zufällig ausgewählte Gesprächspartner glaubten auch, damals bei den Versammlungen nicht anwesend gewesen zu sein, waren sich dessen aber auch nicht sicher, was auf die relativ geringe Bedeutung des Themas seinerzeit hinweist.

Nach Erhalt und Sichtung aller Bekundungen begann die zweite Planungsphase. Es erfolgte eine soziale und technische Bestandsaufnahme, inklusive Participatory Community Appraisal (PCA), zur Überprüfung der eingereichten Unterlagen und der Erhebung weiterer Daten mit Blick auf den Bedarf der Bevölkerung an und ihre Nachfrage nach Wasser. Während dieses Unterfangens wurden z.B. durch die Erstellung von Problembäumen Priorisierungen in Bezug auf bestehende Bedarfe durchgeführt, ganz allgemein und nicht nur bezogen auf Wasser, um den relativen Stellenwert der Wasserversorgung im Vergleich zu anderen Nöten der Menschen abschätzen zu können<sup>17</sup>. Dies erfolgte im Rahmen von Diskussionen mit Gruppen unterschiedlicher Zusammensetzung, nur Frauen, Männer und Frauen, Junge und Alte, nur Jugendliche oder Schulkinder etc. (Interviews mit Prozessbeteiligten 2010).

Von den Technikern und Ingenieuren des Projektes wurde zudem zur Feststellung der technischen Machbarkeit eine Ortsbegehung durchgeführt, gegebenenfalls zusammen mit der Gemeindeverwaltung und anderen Ortskundigen. Die gesammelten Informationen und Ergebnisse wurden wie zuvor mittels eines Punktesystems erfasst und gewichtet.

Was indes auch hier in dieser Phase nicht erfolgte, ist eine Diskussion der gewollten Qualität des Systems und der damit verbundenen Kosten für die Nutzer. Es kam vielmehr zunächst zur Endauswahl der zu beteiligenden Subprojekte. Dies geschah unter Beachtung höchstmöglicher Transparenz im Beisein von Vertretern der Antragsteller – für gewöhnlich je fünf, weil das Projekt die Reisekosten nicht erstattete – im städtischen Zentrum der Provinz. Auf dem Event („Konkurs“) wurde letzteren zunächst die Möglichkeit gegeben, sich zu präsentieren und ihren Antrag zu begründen, was gegebenenfalls zur Anpassung der erreichten Punktezahl führte<sup>18</sup>. Auch die Ergebnisse der Bestandsaufnahme wurden präsentiert und durch eventuell noch vorhandene Informationen anderer Stakeholder ergänzt.

Die zusammengetragenen Punkte wurden öffentlich bekannt gegeben und schließlich in eine Rangliste überführt, die vom DRWS bestätigt und gleich an die Provinzgouverneure geschickt wurde zur erneuten Bestätigung und so, idealiter, die ganze Bestätigungshierarchie hinauf bis zum Ministerium für Landwirtschaft und die Weltbank.

---

<sup>17</sup> Hier muss allerdings davon ausgegangen werden, dass die Menschen durch die vorherigen Aktivitäten sehr wohl wussten, dass es um die Frage von Trinkwasser ging, was ihre Prioritätensetzung fraglos beeinflusst haben dürfte.

<sup>18</sup> Aus Sicht des Projektmanagements diente dieses Verfahren auch dazu, die Gouverneure für die Problemlagen in ihrer Provinz zu sensibilisieren.

Trotz dieser Umstellung und deutlich gestärkter Transparenz des Auswahlverfahrens blieb dem Projekt die politische Einflussnahme erhalten, wenn auch aus Sicht des Managements zumindest zeitweise in geringerem Umfang. Die Einflussnahme erfolgte allerdings erst nach der Endauswahl und nicht im Verlauf der Vorauswahl:

„In this stage happened some influences. And fightings between PMC and Department [gemeint ist das DRWS]. Because they say ‘oh this was under control of the President, under control of Jogurku Kenesh’. Because villagers can write a letter because the deputies [...] this parliamentarian way I like this and I am in support of the Referendum very much because before the deputies were not in the party and each area diputat will go around and look and say ‘oh, I should construct school or water supply system’<sup>19</sup>. In this case the party they represent the whole country. In this case they shouldn’t create an image that through the project *they* rehabilitate the water supply system. So the deputies tried to get the system to themselves. They wrote a letter to the Department and crying ‘please include’ and we are fighting and always shortcomings in the project came when the project was insisted through the political VIPs. [...] The deputies missed the phase of writing the letter of interest. They did not interfere at this stage. Everybody is talking about the water and one village wasn’t included because of this low score. So they began to apply to the deputies to communicate that he already knows about this project and this deputy running around how to include this village” (Interview mit ehemaliger Mitarbeiterin des Projektmanagements Juni 2010).

Eine Folge dieser Intervention war, dass bereits zugelassene Dörfer, die möglicherweise auch schon Teile ihres Eigenbeitrags entrichtet hatten, aus dem Projekt wieder „entlassen“ wurden (d.h. werden mussten).

Einen Höhepunkt erreichten die Interventionen von politischer Seite fraglos im Anschluss an die Tulpenrevolution (2005), als Wahlen zu den Parlamenten auf verschiedenen Ebenen und auch zum Gemeindevorsteher anstanden und die Beziehungen zwischen den Gebern insgesamt und der neuen Regierung extrem angespannt waren (vgl. Neumann 2013). Vor diesem Hintergrund wendete sich das Engagement der politischen Akteure, hier insbesondere der Regierungsbehörden selbst und der Abgeordneten des nationalen Parlaments verstärkt gegen das Projekt (PMC 2006: 6). Dies ging soweit, dass das Projekt insgesamt in Frage gestellt wurde.

Mit Blick auf die regionalen Akteure hält der Jahresbericht des PMC von 2006 fest:

„Local authorities (Oblast Administrations, Akim Administrations, Ayil Okmotu and others) have tried to force the criteria of selection guided by electoral principles. Other external factors have (as usual) influenced the willingness of motivated communities with promises to get a water supply system just for free<sup>20</sup>. [...] The number of cancelled project (sic) is very high in year 2005 due to interference of external factors that have influenced the communities’ willingness to continue with project implementation. The preliminary designs were prepared, the communities mobilised and the WB approved many of these projects. Considerable resources have been wasted” (PMC 2006: 15, 14).

---

<sup>19</sup> Bei diesem nach dem Umsturz des Präsidenten Bakiev anberaumten Referendum ging es u.a. um die Einführung von Listenwahlen bei den Wahlen der Abgeordneten des nationalen Parlaments.

<sup>20</sup> Der Bericht erkennt damit die umgekehrte Erwartungshaltung der Community nicht an.

Ungeachtet abgeklärten Bedarfs, der Bereitschaft, Beiträge und Gebühren zu zahlen und einer transparenten Auswahl der Standorte, auch ungeachtet politischer Einflussnahmen, war der weitere Planungsverlauf von zahlreichen Schwierigkeiten gezeichnet. Zunächst wurden CDWUU gegründet, um Ansprechpartner für die weitere Planung und Verantwortliche für das Einsammeln der Vorauszahlung zu haben. Den erhaltenen Beschreibungen zufolge erfolgte dies hastig, je Subprojekt an einem einzigen Tag. Es gab erneut Strassen- oder Quartiersversammlungen. Dabei wurden den Dorfbewohnern mittels Flipcharts die Statuten und die Struktur einer CDWUU und die Rollen und Verantwortlichkeiten der Wassernutzer erklärt. Vorschläge wurden eingeholt über mögliche Kandidaten für den Vorstand, zehn bis 15 Delegierte bestimmt, um den Vorstand am nächsten Tag auf einer Gründungsversammlung zu wählen und den Statuten zuzustimmen.

Eine leitende Prozessbegleiterin erläuterte die Vorgehensweise im Interview:

„It is very good to provide street level meetings. You shouldn't inform them beforehand, just may be half an hour before one open door<sup>21</sup> person should go there and arrange and when you came with papers and sheets the community began to come. It doesn't matter who comes: Children, grown-ups, adults. We say that tomorrow you will elect your board members and you already should prepare to show your candidates for this, who will be leader. And it will be also chosen from several candidates. And it is very interesting for them”.

Wie gut und wie schnell verstehen Menschen, daran gewöhnt, von anderen getroffene Entscheidungen umzusetzen, die Statuten und die Struktur einer Nutzerorganisation, gegründet auf Prinzipien wie Repräsentation, Wahlen, Mitentscheidung? Wie gut verstehen Menschen, daran gewöhnt, versorgt zu werden, Prinzipien wie Mitverantwortung und Eigenleistung? Was verstehen sie bzw. was wollen oder können sie verstehen? Und was vermitteln Prozessmoderatoren, die ihrerseits daran gewöhnt sind, Entscheidungen entgegen zu nehmen oder aber mitzuteilen und durchzusetzen, je nach ihrer Stellung in der Hierarchie und wie tun sie das? Reicht hier, um von der einen in die andere Kommunikationskultur zu wechseln und den Stab den Nutzern zu übergeben, ein On-the-job-Crashkurs in Sachen Gründung einer CDWUU, anhand eines einzigen gemeinsam durchexerzierten Falles pro Provinz, wie vom Projekt praktiziert?

Wie zu erwarten, kam es vielfach zu Missverständnissen und wechselseitigem Unverständnis, zu geweckten und oft auch enttäuschten Erwartungen. Mit Blick auf die Moderatoren meinte der für die Planung des Gesamtprojektes zuständige Consultant auf Grund seiner Erfahrungen in den Pilotdörfern, dass man schon versucht habe, ihnen die Rolle von Moderation zu erläutern, dass dann aber etwas anderes geschehen sei. Die Moderatoren moderierten entsprechend ihrer Sozialisation: Anstatt mit der Bevölkerung einen Dialog zu führen, hätten sie dieser erklärt, was alles zu tun sei (Interview 2010). Kritik schwingt dabei nicht einmal mit.

Für die Bevölkerung nahm hier stellvertretend für viele andere, mit denen wir sprachen und die sich in gleicher Weise äußerten, ein Abgeordneter des Distriktparlaments im Verlauf einer Gruppendiskussion in T2 Stellung:

---

<sup>21</sup> Gemeint sind sogenannte „Türöffner“, Personen, die Kontakte knüpfen, Termine vereinbaren, Treffen organisieren usw.



„Damals hatten die Leute wenig Verständnis über das Projekt. Überhaupt: Was bedeutet ‚grant‘, was Eigenbeitrag. Die Leute waren naiv und unwissend, die Begriffe neu und fremd. Sie haben einfach geglaubt, dass nach dem Projekt alles besser sein würde“ (Gruppendiskussion Juni 2010).

An den Straßen- und Blockversammlungen sollten auch die Projekttechniker beteiligt sein, weniger um zu diskutieren, als zur Begutachtung des bestehenden Systems. Wie viele Zapfstellen gibt es, wie viele werden benötigt? „When street level meetings finished, engineers can go around and make a draft how will be the future system“ (Interview mit Mitarbeiterin des Projektmanagements 2010). Im weiteren Verlauf sollte es aber auch ihre Aufgabe sein, mit der Bevölkerung insgesamt den Diskurs darüber zu führen, was man sich leisten konnte und wollte und was nicht.

Aus Sicht der Bevölkerung ist dies allerdings ein einsames Geschäft. Denn diese war an den technischen Planungen nicht beteiligt. Im besten Fall wurden einzelne Personen aufgrund ihrer Ortskenntnisse befragt. Wo liegen die Quellen, wie ist die Beschaffenheit des Bodens etc.? Vereinzelt und unsystematisch kam es zur Erörterung der Frage, ob bei den örtlichen Gegebenheiten eher ein Gravitätssystem oder ein von elektrischen Pumpen betriebenes System sinnvoll erscheint.

Eine partizipativ gestaltete Abwägung zwischen Kosten und Qualität des Systems ist dieses Verfahren nicht. Selbst AO wurden oft nicht intensiv eingebunden. Ihnen wurde, wie allen anderen auch, lediglich mitgeteilt, wie hoch der Eigenbeitrag ausfallen würde. Stellvertretend für viele die Aussage des AO von N3:

„Der PMC hat die Kalkulation für das System erstellt und auch den Eigenbeitrag festgelegt. Dies wurde auf einer Versammlung verkündet. Auf dieser Versammlung waren sehr viele Männer, sie passten nicht in den Saal und es ist ein großer Saal. Es gab schon Widerstand, aber der war gering, nicht auf der Versammlung selbst, sondern danach ganz informell, man hörte ´der und der ist dagegen“ (Interview Juni 2010).

Die Ingenieure taten also, was sie konnten und was sie gewohnt waren. Sie planten am Reißbrett und kalkulierten in ihren Büros. Dies führte u.a. zu erheblichen Spannungen zwischen den verschiedenen Abteilungen innerhalb des PMC, gerade auch bezüglich des partizipativen Prozesses. „Uns wurde verboten [von DRWS und der eigenen Leitung], uns in die technischen Angelegenheiten oder gar die Auftragsvergabe an die Baufirmen einzumischen oder diese in den Dörfern zu kontrollieren“, sagt der Zuständige des Community Development-Teams einer Provinz. Umgekehrt sei die technische Abteilung den partizipativen Versammlungen unter Berufung auf die CDWUU und den AO ferngeblieben. Die Leiterin des gesamten Teams ergänzte:

„And always we fought with the engineers. And in our PMC, our CD team was seen as an opposition. Because we insisted them to discuss the preliminary design very strictly in the village. Sometimes they ignored and they just leave this opportunity for the CDWUU and AO and they can just not arrange a meeting. They can just sign with all the authorities and then bring. And when we discuss ´you didn´t properly implement the preliminary design

discussion´ they said ´oh no, there is a CDWUU signature, this is from AO, this is the representatives” (Interview Juni 2010).<sup>22</sup>

Die Perspektive der Endnutzer vervollständigt die bisher gezeichnete Skizze. Gefragt nach der Intensität bzw. dem Grad ihrer Beteiligung an den Entscheidungen bei der Planung des Projekts erteilten die von uns befragten Nutzer der Vorstellung, sie hätten über den Erhalt von Informationen hinaus auch an weitergehenden Entscheidungen über das Projekt mitgewirkt, eine klare Absage und zwar auch in jenen Systemen, wo die Wasserversorgung und die CDWUU zumindest (noch) einigermaßen funktionieren. Rund 40% der Befragten meinten, sie seien gut bis sehr gut über die Vorteile des Projektes informiert worden gegenüber 24%, die meinten, wenig bis keine diesbezüglichen Informationen erhalten zu haben.

Über die Bedingungen des Projektes, die zu leistenden Eigenbeiträge und Gebühren, fühlten sich rund 35% gut bis sehr gut informiert, 30% schlecht bis gar nicht. 13% waren der Ansicht, gut bis sehr gut in projektbezogene Diskussionen involviert gewesen zu sein, verneint wurde dies zur Gänze von 61%. 6% sehen ihre Involvierung zudem als „gering“. 8% waren schließlich der Auffassung, an den Entscheidungen selbst mitgewirkt zu haben gegenüber 77%, die dies rundheraus verneinten und 5%, die hier eine geringe Mitwirkung sahen. Diese Angaben erfolgten ganz unabhängig vom Grad der heutigen Zufriedenheit mit der Trinkwasserversorgung. Auch die heute Zufriedenen wussten also vielfach nicht, was sie eigentlich kauften. Es scheint dem Verfasser hier angebracht, noch einmal zu betonen, dass es sich im vorliegenden Kontext um eine (zurückliegende) Kaufentscheidung handelt, die direkt das eigene Portemonnaie betraf und betrifft und damit um eine Ware, in diesem Fall Wasser, die die Leute bereits erhalten hatten und für die sie zahlen (soll(t)en).

Die vom Projekt durchgeführten Erhebungen zu Bedarf und Zahlungsbereitschaft im Hinblick auf Wasser bilden die diesbezügliche Partizipationsbereitschaft der Bevölkerung nur ungenügend ab. Festzuhalten ist zunächst, dass ein Mangel an Trinkwasser oder dessen schlechte Qualität in keinem der von uns näher untersuchten 14 Subprojekte zu einer erkennbaren und von der breiten Bevölkerung getragenen Initiative zur Lösung des Problems geführt hatte. Es gab zumindest in der Erinnerung der befragten Bevölkerung zuvor keine aktiven Bemühungen, die Trinkwassersituation zu verbessern, sei es durch gemeinsame Aktivitäten oder durch Forderungen an Verwaltung und Behörden.

Ganz unabhängig von sicher vielfach bestehenden Bedarfen und Prioritäten begegnete die Gemeinde der vorgesehenen Nutzer dem Projekt im Gegenzug vielerorts mit Skepsis. Es scheint, dass weder das Projekt auf den fahrenden Zug der Nutzer aufgesprungen ist noch die Nutzer auf den fahrenden Zug des Projekts. Die Skepsis nährt sich aus verschiedenen Quellen, darunter eigene schlechte Erfahrungen mit Vorgängerprojekten in demselben oder anderen Bereichen, bei denen die bereit gestellten und gesammelten Mittel „versickerten“, oder schlechte Nachrichten in den Medien über andere Subprojekte, bei denen dasselbe geschah.

Hierzu gesellt sich – wichtiger noch –, dass trotz formeller Kenntnisnahme bei den Beteiligten ein weit verbreitetes Unverständnis gegenüber den Projektbedingungen

---

<sup>22</sup> Eine Ebenen bzw. Entscheidungshierarchien übergreifende Abstimmung wurde so nicht praktiziert, was den eigentlich nötigen Anpassungsprozess zwischen Technologiewahl, Finanzkraft und Management-Kapazitäten nicht förderte.

herrschte, die mit den Erfahrungen, Erwartungen, Ansprüchen, Wünschen und Werten der Bevölkerung in deutlichem Kontrast standen.

Begründet wird dies Unverständnis in aller Regel religiös und/oder historisch. Trinkwasser sei eine Gabe der Natur oder eine Gabe Gottes und somit angestammtes Recht eines Jeden, für das daher nicht bezahlt werden müsse, ist ein allortens vorgebrachtes Argument. Ein zweites, noch häufiger zu hören, ist der kostenfreie Bezug von Trinkwasser zur Zeit der Sowjetunion, die Versorgung der Bevölkerung sei folglich eine Aufgabe des Staates<sup>23</sup>. Nicht zuletzt wird häufig darauf hingewiesen, dass man doch eigentlich Wasser habe, gutes Wasser von der Quelle. Wozu also dieses Projekt?

Vor diesem Hintergrund erfolgte die Beschlussfassung über die Teilnahme am Projekt zögerlich und schleppend. Nicht überall, aber doch ganz überwiegend, wird von erheblichen Widerständen seitens der Bevölkerung in den anfänglichen Versammlungen gesprochen, die nur durch intensive und geduldige Überzeugungsarbeit zu überwinden gewesen sei. Alle erdenklichen Ressourcen wurden mobilisiert, um die Akzeptanz der Bevölkerung zu erhöhen. In Anbetracht der allgemeinen Schwäche von Jugend- oder Frauenräten waren dies insbesondere die Ältestengerichte oder Ältestenräte, die auch aufgrund des ihnen kulturell entgegengebrachten Respekts und darauf gründendes Vertrauen einbezogen wurden. „In Talas“, so eine dort tätige ehemalige Mitarbeiterin des CD-Teams des PMC, „konnten wir die Bevölkerung nur zum Mitmachen bewegen, indem wir die Aksakal eingebunden haben“. Hochrangige nationale und regionale Vertreter des Projektes und der Provinz- und Distriktverwaltungen wohnten den Versammlungen bei, um seiner Bedeutung durch ihr hierarchisches Gewicht Nachdruck zu verleihen. Vielfach seien dabei Versprechungen gemacht worden, dahingehend, dass die Wünsche der Bevölkerung berücksichtigt und die Versorgungssysteme erheblich verbessert würden, z.B. durch Hausanschlüsse und Trinkwasser von besserer Qualität.

Es habe zu Beginn des Projekts eine Vielzahl von Versammlungen auf Quartiers- und auf Dorfebene gegeben, meint der AO von N4 im Gespräch, hier stellvertretend genannt für viele andere Gesprächspartner. Anfangs sei die Bevölkerung skeptisch und passiv gewesen und hätte nicht teilnehmen wollen. Wenn es ums Geld gegangen sei bei den Versammlungen, sei die Mehrheit sogar immer dagegen gewesen. Erst nach und nach hätten die Leute durch massive Aufklärungsarbeit die Wichtigkeit des Projekts verstanden.

Die derzeitige CDWUU-Direktorin bestätigte in einem später geführten Gespräch: „Die Leute waren anfangs skeptisch und es war viel Arbeit, sie zu überzeugen. Irgendwann hatten sie dann aber doch den Wunsch nach sauberem Trinkwasser“. Sie vergisst dabei nicht zu erwähnen, dass man sie allerdings auch heute immer wieder daran erinnern müsse. Die Zögerlichen, zögerlich z.B., weil man doch Wasser habe, wurden nach Auskunft des Dorfchefs von IK3 von den Projektverantwortlichen durch das Versprechen von Hausanschlüssen umgestimmt. Solche Aussagen ließen sich endlos fortsetzen.

Selbst in dem von uns 2009 aufgesuchten Subprojekt M., heute ein Vorzeigedorf für den Erfolg des Projektes, musste den Bewohnern die Nachfrage nach Wasser durch eine massive von AO, CDWUU und *aksakal* getragene Propagandakampagne „nahegelegt“ werden. Dazu entwarf der Vorsitzende des Aksakal-Gerichts, ein Künstler zur Zeit der

---

<sup>23</sup> Trinkwasser musste während der Sowjetunion durchaus bezahlt werden. Die Gebühren wurden allerdings gleich vom Gehalt einbehalten und waren so gering, dass sie sich kaum bemerkbar machten.

Sowjetunion, u.a. nachfolgend abgebildete Plakate, welche die Bedeutung von Wasser und die Bedeutung des Projekts unter Rückgriff auf bekannte Motive unterstreichen und die Bevölkerung zur Teilnahme „gewinnen“ sollte.<sup>24</sup>



Das linke Plakat zeigt ein wohlbekanntes Motiv aus dem russischen Bürgerkrieg, zu welcher Zeit es die Frage stellte „Haben sie sich bereits als Freiwilliger gemeldet“. Heute lautet die Frage „Haben sie bereits Ihren Eigenbeitrag fürs Wasser geleistet?“ Das rechte Plakat gibt oben rechts ein Gedicht wider („Das Wasser ist in unser Dorf gekommen, alle haben jetzt Vertrauen, lasst uns trinken und bezahlen, damit wir lange davon haben“) und unten nochmals die Aufforderung, zu bezahlen: „Bewohner! Vergessen Sie nicht, für das Wasser rechtzeitig zu bezahlen!“

95% der von uns Befragten (N = 384) geben an, einen Geldbeitrag zur Erbringung der Vorauszahlung entrichtet zu haben. Dies bedeutet indes nicht, dass sie sich mit dem Projekt rundheraus identifizierten oder es gar als ihr eigenes betrachteten. Die qualitativen Befragungen mit Nutzern und anderen Beteiligten zeichnen ebenfalls ein differenzierteres Bild. Danach stellte das Aufbringen dieses Betrages alle besuchten Subprojekte vor eine erhebliche Herausforderung und erwies sich als schwieriges Unterfangen. Zu überwinden war also nicht nur mangelnder Wille, sondern auch mangelndes Können.

Übereinstimmend geben die Befragten an, dass zunächst überall erneut erheblicher „Druck“ zumindest auf signifikante Teile der Bevölkerung ausgeübt werden musste, damit sie ihren Beitrag leisteten. In für die neue CDWUU und ihre Verbündeten aufwändigen Haus-zu-Haus-Besuchen wurden die Familien an die Zahlung erinnert, ermahnt und von ihrer Notwendigkeit überzeugt. Um den Aufwand zu vermindern, fanden sich die Geldsammler an Zahltagen ein, wenn die Gehälter der öffentlich Bediensteten und staatliche Transferleistungen wie Renten, Pensionen und Kindergeld ausgezahlt wurden. Gerne erfolgte dies vor der

<sup>24</sup> Nach Abschluss der Hauptuntersuchung wurden von einem Mitglied des Untersuchungsteams noch gezielt mehrere Dörfer zu Vergleichszwecken aufgesucht. Auch in zwei weiteren heute als mustergültig geltenden Dörfern gab es nach Angabe der dort befragten CDWUU-Mitarbeiterinnen anfangs viele Stimmen gegen die Höhe des Selbstbeitrages und die später anfallenden Gebühren.

Gemeindeverwaltung oder dem Postamt. Mitunter wurde regelrechter Zwang ausgeübt, indem die Verwaltung die Beiträge z.B. direkt von den Gehältern oder den Transferleistungen einbehält.

Bis zur Unkenntlichkeit vermischten sich Unwille und Unfähigkeit, zu bezahlen. In der zu dieser Zeit weit stärker als heute auf Subsistenz und Tauschhandel fußenden Wirtschaft war Bargeld ebenso Mangelware wie der Zugang zu Märkten. Wer wollte schon kaufen, was er in der Regel selbst produzierte? Aber der Beitrag für das Wasser war von wenigen Ausnahmen abgesehen in Bargeld zu begleichen.

Nirgendwo konnten die Beiträge in der nötigen Höhe allein von den Nutzern aufgebracht werden. In den von uns untersuchten Subprojekten begegneten wir nur einer Ausnahme. In N2 wurde der Betrag nach Aussage des AO allein von den Bewohnern in zwei Tranchen zu je 50% eingesammelt, der Prozess zog sich allerdings über zwei Jahre hin und das Projekt stand mehrfach auf der Kippe. Um die von Subprojekt zu Subprojekt sehr unterschiedlich ausfallenden Differenzen auszugleichen, wurden in anderen Dörfern sogenannte Spendenmarathons durchgeführt, bei denen wohlhabendere Dorfbewohner Tiere, Sachleistungen oder manchmal auch Geld spendeten, um den Beitrag zusammen zu bekommen. In T1 hatten sich laut Dorfcchef die reicheren Haushalte, ehemalige Leute des „Apparats“ und Traktoristen der Kolchose, die bei der Privatisierung günstiger als andere weggekommen waren, zu einer Gruppe zusammengeschlossen, die karitativ tätig wurde. Das Dorf brauchte aber aus Sicht der Bewohner eigentlich kein Wasser, da es Handpumpen vor den Häusern gab, ferner einige Ziehbrunnen auf den Strassen. Daher mochte man auch nicht zahlen. Nur durch erhebliche Überzeugungsarbeit habe man rund 60% des Eigenbeitrags von den Bewohnern aufbringen können, erläutert der AO, nach den Unruhen im April 2010 auch Interims-Akim des Distrikts. Die Armen seien aber von der Bezahlung ausgenommen gewesen. In anderen besuchten Dörfern war das geschätzte Verhältnis manchmal etwas besser, manchmal auch schlechter. In IK1 und T3 haben 20- bis 30% der Haushalte ihren Beitrag nicht entrichtet, sogar rund 50% nicht in N3.

In aller Regel fanden sich auch Sponsoren aus der Stadt, Dorfbewohner, die zumeist in Bischkek mittlerweile ein besseres Auskommen hatten. Wo dies möglich war, wurde auch verbliebenes kommunales Eigentum verkauft. Dies waren z.B. Pappeln als wichtigstes regionales Bauholz in T3 oder alte Hydranten und Betonplatten-Zäune in T5 und T6<sup>25</sup>. Beliebte war auch der Verkauf von Wählerstimmen gegen Cash z.B. an die regionalen Abgeordneten des nationalen Parlaments (nicht nur) für das Trinkwasserprojekt, u.a. so geschehen in N3, T6 oder T7. Der CDWUU Vorsitzende und Abgeordnete des Distriktparlaments in T6 rechnete vor:

„Von den nötigen 585.000 KgS sind 185.000 Som durch den Verkauf von Betonplatten gekommen, Sponsoren haben über 200.000 KgS beigetragen, von einem sozialdemokratischen Abgeordneten kamen allein 120.000 Som. Dafür hat er hier 90% der Stimmen bekommen“.

In N1 schließlich pfändete der damalige AO das Gehalt der Angestellten als Beitrag zum Projekt.

---

<sup>25</sup> In den erwähnten zwei nach der Hauptuntersuchung zu Vergleichszwecken aufgesuchten Dörfern (Kök-Jar und Kytai) wurde ausschließlich auf noch aus der Zeit der Sowjetunion bestehendes Kollektivvermögen in Form von Vieh und Baumaterialien zurückgegriffen.

Laut Jahresbericht 2004 des Projektmanagements zogen sich einige Subprojekte von der Teilnahme zurück, oder verschoben ihre Beteiligung auf einen späteren Zeitpunkt, wenn sie nicht in der Lage (oder nicht Willens) waren, die Vorauszahlung aufzubringen. „The main reason for this was that they were prematurely put forth for selection by local authorities when the village itself was not ready or committed” (PMC 2004: 8). Wie soeben gezeigt, war allerdings das Vorhandensein der Vorauszahlung auch nicht notwendigerweise ein Nachweis von Wassermangel, Zahlungsbereitschaft oder zumindest verbindlicher Zusage der Dorfbevölkerung. Eher schon dokumentierten sich darin vielfach der Einsatz, die Geschicklichkeit und die Verbindungen der Initiatoren der Subprojekte, im Regelfall die AO oder andere örtliche Honoratioren, mitunter auch der Schulleiter. Fehlte deren Engagement, so kollabierten auch einzelne Projekte. Im weiteren Verlauf des Jahresberichts finden sich hierfür zahlreiche Belege. Hierzu zwei Beispiele: „90% of Kadji-Say population have access to drinking water and most of the population didn't show willingness to contribute 5%“ oder „Tasma village is included into Chon-Toguzbai subproject. People of Tasma do not actively contribute 5% as they are more or less provided with water” (PMC 2004: 19).

Die Ursache für die fehlenden Eigenleistungen ist aus Sicht der Autoren des Berichts allerdings nicht in erster Linie die angesprochene fehlende Mangelsituation, sondern verortet sich zuvorderst in der Person des jeweiligen AO, so die folgenden Beispiele:

„Kadjy-Say AO do not mobilize the community but during the selection phase they insisted to be on the list for 2004. [...] Karasay Ayil Okmotu is passive in their support of the project implementation in Tasma village” (PMC 2004: 19),

oder:

„Community for sub-project T2-5-04 is not motivated to implement project because 80% of the households have private wells but during selection stage chair person of Rayon Kenesh insisted to put this village on the list. Aiyl Okmotu is trying to push the community but collection is going very slowly” (PMC 2004: 21).

Die Auflistung ließe sich fortsetzen. Verzögerte sich die Sammlung des Eigenbeitrags, nahm das Projekt dies nicht etwa als Hinweis auf einen fehlenden Bedarf, oder als möglicherweise sogar berechtigten Widerstand der Bevölkerung, sondern zum Anlass für intensivere Mobilisierung: „The slower sub projects required considerable additional efforts from the CD team to mobilize and complete their collection” (PMC 2004: 8). Der Leiter des CD-Teams einer Provinz meinte hierzu im Interview: „Wenn so viele Probleme mit der Zahlung aufgetreten sind, dann liegt das daran, dass wir die Leute nicht ausreichend mobilisiert haben“. In diese Richtung weisen auch die im Jahresbericht 2004 gegebenen zentralen Empfehlungen, die sich darauf konzentrieren, den AO und andere Autoritäten für den Projektansatz zu sensibilisieren und sie stärker in die Pflicht zu nehmen und über sie auch die Bevölkerung. Dort heißt es u.a.:

„1. Increase the understanding of Aiyl Okmotus and other authorities on the Community Development and Participatory approach of the Project by encouraging their participation in all stages of the Project Implementation. [...] 3. Progress of Project is better when Aiyl Okmotus and other Local Authorities are involved [...]. 5. Some Aiyl Okmotu and local authorities did not understand or appreciate Community Development's approach to community participation. The lack of their involvement hampers the mobilisation and collection process” (PMC 2004: 20).

Die Partizipation der Bevölkerung wurde durch dieses Vorgehen also eindeutig top-down implementiert bzw. sollte es werden, selbst gegen ihren explizit oder implizit ausgedrückten Willen.

Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass die durch mühsame Überzeugungsarbeit eingeholte Einwilligung der Bevölkerung eine trügerische war. Wie es scheint, war die Zustimmung der Bevölkerung zum Projekt eher eine vorgespielte, wenn sie denn überhaupt explizit vorlag. Die Bevölkerung wehrte sich und protestierte, indem sie eben nicht zahlte, oder es zumindest versuchte. Eine Postbeamtin in N1, die damals die Eigenbeiträge von der Rente einbehalten hatte, brachte dies am Rande einer Gruppendiskussion auf den Punkt: „Irgendwann haben sie ja gesagt und es dann vergessen“.

Wenn andererseits die Vorauszahlung erfolgreich gesammelt werden konnte, so liegt dies keineswegs an einer weitreichenden „Partizipation“ der Nutzer, sondern am Einsatz bzw. der Partizipation von einigen Individuen, zumeist in Gestalt des Ayil Okmotu, manchmal auch ortsansässiger Parlamentsabgeordneter und ihrer Fähigkeit und ihrem Willen, andere lokale Akteure einzubinden, beispielsweise *aksaka*, Schüler, Lehrer etc. Wichtig waren Autoritätspersonen, die Gefolgschaft (im Sinne des Projekts) erzeugen und, wichtiger noch, Fremdmittel generieren konnten und wollten, um „mangelnde“ Gefolgschaft aufzufangen, auf welche Weise auch immer (s.u. Kapitel 7). Partizipation als auf Eigenleistungen verkürztes Instrument in der Praxis des Projekts versagte hier ihren Dienst. Die Nutzer taten im Gegenteil genau das, was von ihnen im Konzept ursprünglich einmal erwartet wurde. Sie übten „voice“ aus wie auch „choice“, indem sie sich der Vereinnahmung durch das Projekt und der an sie herangetragenen Erwartungshaltung, sprich der Übernahme von Verantwortung, verweigerten<sup>26</sup>.

#### 4.2.4 Partizipation beim Design der Trinkwassersysteme

Bis zu diesem Zeitpunkt im Rahmen des Planungsprozesses war die für eine begründete Entscheidungsfindung der gesamten Bevölkerung unabdingbare Diskussion der Qualität des gewünschten Systems, der Abgleich zwischen WTP und ATP noch nicht erfolgt. Das bedeutet, dass die „communities“ bereits ihren Vorabbeitrag zu einem Zeitpunkt geleistet haben mussten, wo die eigentliche Detailplanung noch gar nicht eingesetzt hatte und u.a. auch die Nachfolgekosten unbekannt waren. Dies erfolgte dann auch erst nach Eingang der Vorauszahlung, soweit erkennbar wieder ohne wesentlichen Beitrag der Community. Der Jahresbericht 2003 beschreibt den weiteren Prozess:

“Engineers have started data collection for sub-projects that have collected all 5% or are likely to do so within a short period. [...] Information is now being gathered so that preliminary assessment can be made as to the technical feasibility of the 44 sub-projects<sup>27</sup>. [...] The phases of implementation of each sub-project, from the moment of the

---

<sup>26</sup> Mit diesem Befund stehen wir nicht alleine. In einer Untersuchung zu Wassernutzerorganisationen im Kontext des ebenfalls von der Weltbank finanzierten und seit 1995 implementierten „On farm irrigation project“ kommt Wegerich auf der Grundlage eines Teilberichts von Baumann zu der Feststellung dass: „[...] the notion of a WUA (= Water User Association für Bewässerung) did not excite any interest at all, in fact, if anything, people were annoyed at the suggestion that they should take responsibility for the system as well as paying for it [...] the willingness within the local community to participate actively in WUAs was limited“ (2000:13).

<sup>27</sup> Sechs der ausgewählten Subprojekte waren nicht imstande ihren Eigenbeitrag aufzubringen.

cash collection to the construction, are estimated to cover a period of ten weeks" (PMC 2003: 13).

Zwei dieser zehn Wochen wurden veranschlagt für die „preparation of sub-project proposal including preliminary design & costs“ (ibid.) und damit für die Phasen, in denen die Partizipation der Endnutzer für besonders wichtig gehalten wurde. Fraglich bleibt, wie in so kurzer Zeit ein sinnvoller Partizipationsprozess erfolgen konnte, in dem technische Details besprochen und Wünsche und Möglichkeiten der Bevölkerung und nicht nur ihrer Repräsentanten miteinander in Einklang gebracht werden sollten, zumal weder PMC noch DRWS im Übermaß mit Personal ausgestattet waren und dieses auch mit Blick auf die Moderation partizipativer Prozesse eher unerfahren war<sup>28</sup>. Erkennbar ist hier das Primat des (quantitativen) Ergebnisses über der Nachfrageorientierung, „output driven“ ersetzt „demand driven“ so auch die Bewertung von DFID und PMC unter Anspielung auf die Frage des erheblichen Zeitdrucks (DFID / PMC 2008: 42-43).

Für die Entwicklung eines „accurate and good proposals“ scheint dann auch die Wunschlage der Bevölkerung gegenüber technischen (sicher auch ganz zentralen) und zeitlichen Fragen von nachrangigem Interesse: Denn

„[...] it is imperative to have comprehensive information. This will include details of the sources available, the extent of the existing network and topographical levels. To this end PMC has instigated an information gathering strategy to obtain as much information on the original system design as possible. This will be at all levels from village to national. At village level PMC will gather any information they may have, at rayon and oblast level PMC will investigate the local archives and at national level PMC will obtain maps (1:5,000) through the DRWS.

PMC will request DRWS and ODRWS to support in providing accurate existing topographical data in order to speed up the process of water supply system design.

At present the PMC has elaborated a draft scheme of design which links standard drawings, mathematical models for network design and database of unit prices in order to produce the final document to be submitted to the community (and later to PMU and WB) for approval. This automated procedure will sensibly reduce the time necessary to process the collected information“ (PMC 2003: 13).

Was der Gemeinde der Nutzer hier jenseits des technisch sicher hervorragenden Verfahrens blieb ist Zustimmung, nicht Mitsprache. In den im Annex 4 des Jahresberichts 2003 gelisteten sieben Schritten für die Antragserstellung kommt die Nutzergemeinde, anders als die staatlichen Akteure, nicht vor, außer vielleicht für die Bereitstellung von Informationen im Rahmen einer (technischen) Dorfstudie (village survey). Hier die Schritte im Einzelnen: „(1.1) Technical assessment, village survey; (1.2) Data Verification & Collection; (1.3) Preliminary

---

<sup>28</sup> Dem CD-Team des PMC kam die Hauptrolle bei der Moderation der partizipativen Prozesse auf der lokalen Ebene zu. Die entsprechenden Mitarbeiter wurden kurz zuvor von lokalen NRO abgeworben und sollten sich offensichtlich selbst in partizipativen Vorgehensweisen auf der Grundlage eines soeben erstellten Handbuchs schulen: „The handbook is aimed at helping them to facilitate the communities and CDWUUs at all project stages. It suggests the methods to use and when to involve other PMC staff and DRWS personnel“ (PMC 2003: 10-11). Wir sind an anderer Stelle auf die wenig emphatische Einstellung von NRO-Mitarbeitern gegenüber der ländlichen Bevölkerung und ihren Top-Down-Ansatz eingegangen (Neumann 2011). Dies ist vor dem Hintergrund ihrer Sozialisation nur allzu verständlich und kein Grund zur Kritik. Hier mag daher der Hinweis genügen, dass die Vorstellung, innerhalb kurzer Zeit aus geübten Frontallehrenden durch ein Handbuch Moderatoren deliberativer Prozesse im Sinne von Chambers oder Freire zu machen, vielleicht naiv ist (vgl. Bliss / Neumann 2007).



Design, Prepare Costs Estimates and Other Required Documentation; (1.4) Prepare any Amendments to Proposal; (1.5) Obtain Necessary Local Approvals (SES, RA, (O)DRWS, Oblast Governor); 1.6 Submission of Proposal to PMU/WB; (1.7) Approval of Proposal by PMU/WB” (PMC 2003: Annex 4).

#### **4.2.5 Partizipation bei der Konstruktion der Trinkwassersysteme**

Bislang müssen selbst nach dem Partizipationsverständnis des Projektes dessen Subprojekte als wenig partizipativ geplant bewertet werden. Wir haben außerdem und damit verschränkt eine in der überwiegenden Mehrzahl wenig nachfrageorientierte Bevölkerung vorgefunden, die Eigenverantwortung ablehnte und stattdessen auf Geschenke hoffte. Ohne dabei detailliert auf die Entscheidungsstrukturen und -prozesse in der kirgisischen Gegenwartsgesellschaft einzugehen, benannten auch die Projektplaner eine Vielzahl zu erwartender Widerstände und Schwierigkeiten insbesondere bei der Planung der Subprojekte. Davon zeugen die langen und die ebenso intensiven wie kritischen Auseinandersetzungen in den Planungsdokumenten zu Zahlungsbereitschaft und Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung, oder auch zu Fragen des sozialen Zusammenhalts der „Dorfgemeinschaften“ (vgl. Fichtner 2001a, b).

Dabei bezogen sie z.B. ausdrücklich Stellung gegen die zu diesem Zeitpunkt unter den Gebern und der Regierung noch diskutierte hundertprozentige Kostenübernahme durch die Nutzer. In dieser Frage waren sowohl die Geber wie auch verschiedene Regierungsstellen uneins. Während die ADB zu einer vollen Kostendeckung plus Zinsen mit begleitenden Subventionen für ärmere Dörfer tendierte (ADB 2000: 28), plädierte die Weltbank zu einem Nutzeranteil in Höhe von 20%, dieser zu erbringen durch Arbeit und Geld. Auf Seiten der kirgisischen Regierung forderte das Finanzministerium die volle Kostendeckung, während das Ministerium für Landwirtschaft und Wasserressourcen sich mit 50% Eigenleistung der Nutzer zufrieden geben wollten<sup>29</sup> (vgl. Fichtner 2001a: XII ff.; 77 ff.).

Ihren mannigfaltigen Befürchtungen begegneten die Planer allerdings mit der Erwartung, dass die Probleme durch Aufklärungsarbeiten, vor allem aber durch eine gute Umsetzung überwunden werden könnten. Wenn sich die Bevölkerung erst einmal in Nachbargemeinden von einer guten Versorgungsqualität würde überzeugen können, oder selbst mit gutem Trinkwasser versorgt werde, so die Annahme, würden die beobachteten Widerstände nachlassen und sich ihre Beteiligungsbereitschaft erhöhen. Einen Beleg für diese These sahen sie in einem vielfach genannten (und einzigen) Fallbeispiel aus der Provinz Osch im Süden Kirgistans, wo die Zusammenarbeit zwischen einer NRO und einer Landgemeinde bei der Trinkwasserversorgung eben dies zumindest mittelfristig gezeigt habe. Im Kontext einer modellhaften Errechnung der Eigenleistungen anhand eines eigenen Beispiels halten die Verfasser des Operation Manual so fest:

„There are considerable risks in this case study, mainly the low willingness of respondents to pay for water. There is no doubt that willingness to pay increases with the anticipated good service. [...] It is known from experience (e.g. the example from Gultshö with Ata Yurt NGO-activities in the Osh Oblast) that willingness to pay for water and other services could increase in the course of a project” (Fichtner 2001b: F-5; F-12, s. auch World Bank 2001: 23)

---

<sup>29</sup> Goskominvest, die damals für Geberbeziehungen und Geberkoordination zuständige Behörde, favorisierte sogar eine volle Kostenübernahme durch den Staat.

Diese Erwartung erfüllte sich bei der Umsetzung des Projekts fast nirgendwo. Eher treffen die von den Planern aufgelisteten Befürchtungen zu. Einen beträchtlichen Anteil hieran hatten zunächst die mit der Durchführung der Bauarbeiten verpflichteten Bauunternehmungen. Diese erwiesen sich vielfach als unzuverlässig oder einfach auch als nicht in der Lage, die Arbeitsleistungen planungsgemäß zu erbringen. Im Jahresbericht 2006 des PMC (PMC 2006: 14-19) erfolgte hierzu eine Bestandsaufnahme, auch mit Blick auf das nahende Ende des Projekts. Diese zeigt u.a., dass

- die Bauarbeiten im Allgemeinen nicht zufriedenstellend verlaufen seien und sich die für 2005 erwartete Fertigstellung von Subprojekten durch die langsame Umsetzung durch die Baufirmen weiter verzögere;
- nur in rund 40% der Subprojekte die vereinbarten zeitlichen Vorgaben eingehalten worden seien und deswegen noch 100 überfällige Subprojekte aus den Jahren 2002 bis 2006 ihrer Fertigstellung harreten;
- die vertraglichen Vereinbarungen häufig missachtet worden seien ebenso wie die daraus resultierenden Instruktionen zur Kurskorrektur als Folge von Kontrollmaßnahmen durch den PMC;
- viele Firmen Einsparungen tätigen würden durch den Einsatz minderwertigen oder alten Baumaterials und durch die eigenmächtige Änderung der Baupläne. Dies habe zu einem erheblichen Mehraufwand beim Monitoring geführt, wofür zusätzliches Personal habe eingestellt werden müssen;
- von den 55 bislang aktiven Firmen nur acht ihre Arbeiten vorzeitig und ordnungsgemäß hätten beenden könnten, zwölf einen Rückstand von bis zu 50 Tagen hätten, sechs einen Rückstand zwischen 50 und 150 Tagen und 21 von über 150 Tagen, davon elf von mehr als 400 Tagen. Acht Firmen seien neu und hätten (noch!) keine Verzögerung vorzuweisen.

Folgerichtig sah der Bericht erhebliche Risiken für einen erfolgreichen Projektabschluss in der vorgesehenen Laufzeit:

*„There is a high risk that some contractors will not be able to complete constructions by October 2007. This risk has to be assessed carefully at the end of the 2006 construction season. The PMU and the WB have to find a solution how to deal with uncompleted constructions”* (PMC 2006: 19, Hervorhebung durch PMC).

Da der letzte Jahresbericht des Projekts (PMC 2007) seine negativen Einschätzungen bezüglich der Baufirmen erneut aufgriff, steht zu vermuten, dass diese Lösung zwischenzeitlich nicht gefunden wurde.

Die nicht überall, aber vielerorts unvollständigen Bauarbeiten von zudem minderer Qualität schlugen sich naturgemäß nieder in berechtigten Klagen und Vorwürfen seitens der Nutzer. Was immer auch mit den Nutzern in der Planungsphase besprochen bzw. ihnen versprochen wurde, wurde aus ihrer Sicht in vielen Fällen im Verlauf der Umsetzung geändert. Begründet wurde dies ihnen gegenüber in aller Regel mit fehlenden Finanzmitteln, immer wieder auch mit dem Hinweis auf nicht ausreichend beigebrachte Eigenmittel.

Die Liste der auch im Rahmen dieser Untersuchung festgestellten Mängel ist lang. Daher im Folgenden nur einige der häufigeren und wichtigeren<sup>30</sup>:

- Anstelle eines beschlossenen auf Gravität fußenden Systems wurde ein von elektrischen Pumpen betriebenes installiert. Dies war oft die preiswertere Variante bei der Installation, führte aber wegen der nötigen Energie zu höheren Betriebskosten und auch Gebühren und verteuerte zudem auch die Wartung, weil die Stromversorgung oft ausfiel und dies die Pumpen beschädigte. Dadurch kam es auch zu erheblichen Unterbrechungen bei der Versorgung.
- Die Reservoirs waren für die Anzahl der Nutzerhaushalte häufig zu knapp bemessen, was zu Druckabfall und einer reduzierten Versorgung führte<sup>31</sup>. Entferntere Zapfstellen führten zeitweise zum Teil gar kein Wasser, andere für nur einige Stunden am Tag.
- Nicht selten versiegten die ausgewählten Quellen bei Gravitätssystemen. Es wurden auch aus Kostengründen andere Quellen erschlossen als vorgesehen, oder von Anfang an nicht ausreichende. Mitunter führten die Leitungen und Zapfstellen zwar Wasser, dieses kam aber direkt und unbehandelt aus einem Fluss oder Stausee und stellte damit keine Verbesserung der Wasserqualität dar.
- Oft wurden Leitungsrohre mit einem zu geringen Durchmesser verlegt, wodurch nicht das gesamte Netz stets mit Wasser versorgt werden konnte. Die Leitungen wurden zudem nicht tief genug im Boden verlegt, um sie im Winter vor dem Frost zu schützen. Nicht zuletzt wurden die aus Kunststoff bestehenden Röhren vielfach nicht fachgerecht miteinander verbunden („geklebt“). Dies führte zu Lecks und Verunreinigungen.
- Es kam wiederholt zu einer deutlich geringeren Anzahl an öffentlichen Zapfstellen und / oder Hausanschlüssen als geplant. Während einzelne Haushalte ausreichend Wasser hatten, blieben ganze Straßenzüge oder Dorfteile ganz unberücksichtigt.
- Die Hydranten waren fast überall von geringer Qualität („sie kommen aus China“) und entsprechend schadanfällig. Die Filteranlagen funktionierten nicht oder nur eingeschränkt. In keinem besuchten Subprojekt funktionierte die üblicherweise installierte Chloranlage<sup>32</sup>, wohl aber zum Zeitpunkt des Besuchs in einem Dorf die zwischenzeitlich neu installierte UV-Desinfizierungsanlage.
- Wenn sich die Versorgungslage trotz der vielen beschriebenen Mängel in einigen Subprojekten zumindest teilweise im Vergleich zur vorherigen verbesserte, z.B. weil dort überhaupt kein Versorgungssystem bestand, oder das bestehende völlig funktionslos war, erfolgte in anderen das Gegenteil. Wie schon bei den Pilotdörfern zu beobachten war, verschlechterte sich hier die Versorgung. Billiglösungen (*least cost solutions*) bewirkten hier die Verringerung der noch bestehenden und funktionstüchtigen Hydranten, bestehende Hausanschlüsse wurden gekappt, weil die

---

<sup>30</sup> Die Angaben beruhen auf Interviews und Gesprächen mit verschiedenen lokalen Beteiligten in den besuchten Subprojekten und auf gemeinsamen Ortsbegehungen. Alle Angaben wurden trianguliert.

<sup>31</sup> Der Projektleiter des PMC erklärte hierzu, dass für Hausanschlüsse bei der Planung des Reservoirs maximal 20% der Wassermenge vorgesehen war. Dies sei zu wenig gewesen, aber die Weltbank habe eine Erhöhung dieses Anteils aus Kostengründen abgelehnt. Allerdings wurden die Nutzer auch nicht gefragt, ob sie als Kunden für die Mehrkosten aufkommen wollten (Interview Juni 2010).

<sup>32</sup> Auch eine offizielle Untersuchung zu den Gesundheitswirkungen des Projekts stellt fest, dass in allen erfassten Dörfern die Chloranlagen nicht funktionierten (CSSEI 2007).

Kunststoffröhren in die (brüchigen) Zementleitungen aus der Zeit der Sowjetunion verlegt wurden, ohne die abzweigenden Anschlussstellen zu berücksichtigen<sup>33</sup>. Wer gekonnt habe, hätte mittlerweile zur Selbsthilfe gegriffen, meinten die Teilnehmerinnen an einer Gruppendiskussion, und sich eigene Brunnen zugelegt. „Nur kann sich nicht jeder die dafür nötigen 20.000 KgS leisten“.

- Wo die Hausanschlüsse nicht gekappt wurden, musste man sie später doch verbieten, weil für alle der Wasserdruck nicht ausreichte. Selbst Schulen und Gesundheitsposten wurde das Wasser abgeklemmt. In einem besuchten Subprojekt, an dem zwei Dörfer beteiligt waren, wurde in einem dieser Dörfer erst gar nichts gebaut. Das andere Dorf, welches aufgrund schöner während der Sowjetzeit selbst angelegter Ziehbrunnen in vielen Gärten eigentlich kein Wasser benötigte, versinkt im Hochsommer im Schlamm, weil die dort verlegten Leitungen lecken, oder nicht zu Ende verlegt wurden. Die Bewohner dort seien wirklich sehr verärgert gewesen, seien auch handgreiflich geworden und hätten Projektautos mit Steinen beworfen, meinte der uns begleitende für die Region zuständige ehemalige Mitarbeiter des PMC und riet von einem Besuch dort ab.

Somit herrscht heute vielfach Enttäuschung bei den Kunden (Eigentümern), welche sich in Formulierungen wie „wir wurden belogen und betrogen“ Luft macht, nicht selten begleitet von teils diffusen, teils aber auch sehr konkreten Vorwürfen hinsichtlich der Zweckentfremdung von Mitteln. Nach Angaben von vielen Dorfbewohnern, aber auch Angestellten der Lokalen Selbstverwaltung und CDWUU-Vorständen, wurden viele Gelder des Projekts durch die Bauunternehmen bzw. ihre „Auftraggeber“ veruntreut. In einigen Dörfern in Yssyk-Kul wurde von den befragten CDWUU-Vorständen konkret dazu ausgeführt, dass die Firmen zehn bis 15% der Auftragssumme dem damaligen DRWS auf Staatsebene als „Provision“ geben mussten, um die Ausschreibung gewinnen zu können. Um diese Ausgaben decken und von dem Rest möglichst auch noch etwas profitieren zu können, sollen die Firmen eben an Arbeit und Baumaterialien gespart haben – mit den erkennbaren Folgen für die Umsetzung der Subprojekte bis hin zu ihrem Scheitern.

Mit Blick auf die Geber kleiden sich die Vorwürfe in Empfehlungen. Man sei dankbar für das Wasser, so der verbreitete Tenor, aber warum würde das viele bereit gestellte Geld nicht besser von den Gebern selbst kontrolliert? Da es dem Untersuchungsteam nicht immer gelang, sich im Verständnis der Befragten von den Gebern abzugrenzen, richtet ein befragter Mann aus Talas sein von vielen geteiltes Unverständnis direkt an das Team in Form der Frage: „Wer hat Euch denn aufgeweckt, nach so vielen Jahren?“

Das bislang gezeichnete Bild wäre unvollständig ohne die Perspektive der Baufirmen. Ein für die Bauaufsicht der Subprojekte zuständiger technischer Berater für staatliche Bauaufträge zeigte für diese im Interview (Juli 2010) sein Herz, wobei er die Angaben der Dorfbewohner bestätigte, aber auch ergänzte. Die Firmen seien doppelt gebeutelt gewesen, einmal durch die erheblichen Schmiergelder an hohe Staatsbedienstete, die sie für die Auftragserteilung hätten aufbringen müssen – diese beziffert auch er auf 10- bis 20% der Investitionskosten – und zum anderen durch die mangelnden Arbeitsleistungen der Bevölkerung, die kaum

---

<sup>33</sup> In T2 meinten die befragten Bewohner und Angestellte der Verwaltung wie auch der CDWUU z.B. gleichermaßen, dass die Anzahl der Hausanschlüsse von ehemals 80 auf 30% zurückgegangen sei.

einmal die veranschlagten 15% ausgemacht hätten. Nicht zuletzt hätten zusätzlich andere staatliche Akteure bis hinunter zur lokalen Ebene an ihnen „gezwickt“.

Vielfältige Hinweise auf die augenfällige Partizipation der zentralen nationalen Stakeholder und deren regionalen Gliederungen (PMU und DRWS) in dieser Phase der Umsetzung bei einer ebenso augenfällig unauffälligen Partizipation in den übrigen Phasen finden sich schließlich in den Jahresberichten des PMC, die auch einen Blick auf die vorhandenen Seilschaften erlauben. Nachfolgend ein Beispiel von vielen möglichen:

“Still the territorial office of the DRWS in Talas Oblast does not operate as expected. Many errors in disbursement have been observed and improper interference in project management. Particularly the DRWS in this Oblast tries to establish direct relations with contractors disturbing the work done by the PMC project manager. This behaviour misleads the contractors and often creates serious management problems of the constructions. The National DRWS, informed several times, has not yet taken action to eliminate this anomaly” (PMC 2006: 15).

Die engen Verbindungen zwischen Unternehmen und PMU und DRWS – Patron-Klient-Beziehungen auch hier (s.u. Kapitel 7.2) – kamen überdies darin zum Ausdruck, dass letztere sich weigerten, eine Liste von Bauunternehmen zu erstellen bzw. die vom PMC vorbereitete Liste zu akzeptieren, welche die „guten“ von den „schlechten“ Firmen trennt (CD-Team 2007: 7). Ein Patron ist immer auch der Beschützer des Klienten im eigenen Interesse. Im Jahresbericht 2006 heisst es dazu: “Stubbornness of certain contractors is sometimes supported by the DRWS at central and territorial level” (PMC 2006: 16). So musste der PMC zusehen, dass Unternehmer immer wieder Aufträge bekamen, selbst wenn sie ihre vorherigen nicht beendet oder schlicht vermurkst hatten<sup>34</sup>.

Das von Anfang an gespannte Verhältnis zwischen PMC (als Vertreter von Weltbank und DFID) und DRWS/PMU, Ausdruck sehr gegensätzlicher politischer Kulturen und Entscheidungsverfahren, kristallisierte sich in dieser Phase der Umsetzung umso deutlicher heraus. Infolge der Tulpenrevolution gelangten die Beziehungen zum Jahreswechsel 2005/06 an einen Tiefpunkt, wie sich überhaupt die gesamte Geberlandschaft mit ihren Armutsbekämpfungsstrategien an die Wand gedrängt sah (vgl. Neumann 2013).

Die nachfolgende Passage aus dem Jahresbericht 2006 verdeutlicht nicht nur das für das Projekt relevante „altneue“<sup>35</sup> politische Umfeld, sondern zeigt auch die verschiedenen Stakeholder der kirgisischen Partnerseite im Gerangel um ihren Platz im System und beim Aufbau ihrer Seilschaften. Nicht zuletzt transpirieren diese Zeilen geradezu die Frustration, die jene überkam, die sich über Jahre hinweg im festen Glauben an die Richtigkeit ihres Tuns für Partizipation, Demokratie und Armutsbekämpfung einsetzten und dabei immer wieder Rückschläge und sogar völlige Fehlschläge hinnehmen mussten:

---

<sup>34</sup> Allerdings ist den Baufirmen zu Gute zu halten, dass durch planungsbedingte Verzögerungen und/oder Witterungsverhältnisse die Bauarbeiten erschwert wurden und z.B. Rohre deswegen nicht tief genug in den Boden gelegt wurden, um vor Frost sicher zu sein. Witterungsverhältnisse trugen auch dazu bei, dass die Arbeitsleistungen der Bevölkerung erschwert wurden, da z.B. mit den vorhandenen Gerätschaften keine Gräben ausgehoben werden konnten. In solchen Fällen wird davon berichtet, dass die Baufirmen auf diesen Eigenbeitrag der Bevölkerung verzichteten, um den Zeitplan einhalten zu können. Nur so konnten sie in den Genuss der jeweiligen nach Fortschritt bezahlten Tranchen zu kommen.

<sup>35</sup> „Alt“, weil sich die vorigen Strukturen und Mechanismen reproduzieren, „neu“, weil praktisch das gesamte Personal aller Behörden, darunter des DRWS, ausgetauscht wurde.

„Completion of constructions by October 2007 requires a huge effort of support from all stakeholders. Additional, not planned activities due to continuous inspections and investigations initiated by Chamber of Accounts, Secret Services, MPs, Judges, Ayil Okmotu, Akim, Governors, etc. have to be drastically reduced or zeroed. Therefore it is expected that the DRWS will be able to control and *suppress this noise* and effectively coordinate their territorial offices supporting the project implementation” (PMC 2006:19, Hervorhebung im Bericht).

Doch dieser Hilferuf, so darf man ihn aus Sicht der Geber wohl nennen, verhallte ungehört. Die „neue Mannschaft“ des DRWS hatte anderes im Sinn und anderes zu tun. Nach bereits aus Vorgängerberichten bekannten einleitenden Höflichkeitsfloskeln dahingehend, dass sich diese Mannschaft insgesamt doch jetzt mehr mit dem Projekt identifiziere und Ownership dokumentiere, kommt der Jahresbericht 2007 hinsichtlich der nun nötigen Fortbildungen für die neuen Angestellten zu folgenden Feststellungen:

- „The oblast DRWS management staff (from all oblasts) that attended the training session about general project issues (from CD, sustainability, legislation, engineering and contract management) did not show great interest towards the lectures, showing criticism and overconfidence.
- The staff assigned by the DRWS for the lectures on contract management, procurement was inadequate, just two secretaries. [...]
- The training for the financial management of the ongoing projects was delivered to the accountants of the DRWS in Bishkek who rather soon complained lack of time to deal with the project issues.

The lack of commitment of the DRWS staff goes beyond the willingness of its director to achieve the objectives. Some staff members are not willing to change their attitude and continue to look at the project as the “simple construction” of WSSs. Very few of them have perception of the wider scope of the mission of the DRWS” (PMC 2007: 9).

Wozu sollten auch all diese Trainingsbemühungen noch dienen? Schließlich gab es nichts mehr oder kaum noch etwas zu bauen, was die Anreize, sich für das Projekt und für sich selbst zu engagieren, erheblich verminderte. All dies wird im Abschlussbericht des Projekts erneut festgestellt, wo es heißt, dass

„[...] DRWS was more focused on technical aspects of project delivery and the mechanisms through which contractors were monitored and paid. [...] After almost seven years of support in the delivery of community led water projects, DRWS still concentrates its attention on technical and contract management issues rather of institutional aspect that can ensure long term sustainability” (DFID / PMC 2008: 19; 20).

Die eigentlichen Projektaktivitäten in Gestalt der Auswahl und Umsetzung neuer Subprojekte kamen vor diesem Hintergrund praktisch zum Erliegen. Nach einem gemeinsamen Beschluss von Weltbank, DFID und PMC wurden Altfälle abgearbeitet, 16 an der Zahl. „The identification of project in year 2006 has been done seeking thru the old projects from previous years where communities have asked to postpone their projects” (PMC 2006: 15). Daran können auch die breit angelegten Werbekampagnen nichts ändern, die von Geberseite ab 2006 u.a. durch die Erstellung von Werbefilmen initiiert werden (PMC 2007: 4-5).

Jenseits der Frage der Bewertung des Handelns der alten wie der neuen Mannschaft des DRWS und der PMU erscheint dieses aus ihrer Perspektive und im Lichte des politischen Prozesses in Kirgistan vielleicht ja auch nachvollziehbar. Einmal sahen sie sich bei einem eigenen lausigen Gehalt hervorragend bezahlten ausländischen und einheimischen Projektangestellten gegenüber, die zudem noch völlig unverständliche und nicht nachvollziehbare Erwartungen an sie hegten wie z.B. die Moderation partizipativer Prozesse im Freire'schen oder Chamber'schen Sinne oder das „Sich-Einlassen auf die lokale Bevölkerung“. Dann saßen sie, je höher in der Hierarchie sie waren, höchstwahrscheinlich auf gekauften Positionen, war und ist doch der Verkauf von Ämtern von ganz oben und folgerichtig dann auch von den Käufern dieser Positionen in Kirgistan ein damals wie heute gern eingesetztes Instrument zur Mehrung des eigenen Reichtums (s. schon Anderson 1999).

Diese Investition musste sich erst einmal amortisieren. Möglicherweise hatten sie auch das Glück, ihr Amt über ihre persönlichen Beziehungen erhalten zu haben und damit umsonst oder zumindest preiswerter, wodurch sie aber immer noch nicht ausreichend verdienten und sich zudem in Netzwerken bewegten, in denen von ihnen die Generierung von Mitteln erwartet wurde. Hier, wie die IFO es tun, von diesen Akteuren das Versprechen einzuholen, sich moralisch und ethisch korrekt im westlichen Sinne zu verhalten (wo das ja auch oft genug nicht der Fall ist), also nicht „korrupt“ zu sein, zeugt entweder von erheblicher Naivität, oder es ist ein rein formaler Prozess der Einhaltung von Projektregeln, um den Abwicklungsprozess nicht zu behindern. Für letzteres spricht, dass geberseitig keinerlei erkennbare Konsequenzen aus den durchaus wahrgenommenen „Unregelmäßigkeiten“ gezogen wurden<sup>36</sup>.

Nicht zu vergessen ist schließlich, dass das DRWS im Kanon der Institutionen des kirgisischen Staates eher als ein Stiefkind zu betrachten ist. Von Anfang an mangelte es an personellen und materiellen Kapazitäten. Insbesondere fehlten Spezialisten, z.B. Juristen für die vorgesehenen Gesetzesreformen und insgesamt für die Schaffung eines „Enabling Environment“ etwa durch die Klärung des rechtlichen Status von CDWUU oder, ebenso wichtig, für die Bündelung der extrem zerfaserten institutionellen Kompetenzen im Trinkwasserbereich, durch die Entwicklung einer langfristigen Sektorstrategie. „Limited human resources in the DRWS could hamper the fulfilment of PMC's ToR“ vermerkt bereits der Jahresbericht des PMC 2004 und “[...] with the budget that the DRWS manages, it cannot afford a single lawyer“(PMC 2004: 5; 6).

Auch die vorgesehene Einrichtung von DRWS-Abteilungen zur Unterstützung der CDWUU auf Distriktebene erfolgte erst gegen Ende des Projekts und auch dies nur zögerlich. Diese wurden dann mit je einer Person besetzt, deren Aufgabe ganz klassisch darin bestand, Informationen von unten nach oben weiterzuleiten, ohne dass irgendetwas damit geschah. „Für mehr ist überhaupt keine Zeit gewesen“, meinte eine hierfür zuständige Beamtin im Interview (Juni 2010).

---

<sup>36</sup> Hieraus erklärt sich zumindest teilweise auch die immense Kluft zwischen dem rhetorischen und praktischen Partizipationsverständnis der Weltbank, wobei letzteres sich in Ermangelung eines weitergehenden Mandats auf rein ökonomische Entwicklungsfragen unter Auspaarung der politischen beschränkt: „ Given the Bank's focus on economic development, its interest in participation is primarily one of improving the results of its investments“ heißt es dazu schon im Partizipationsbericht der „Learning Group“ von 1994 (World Bank 1994: 19; vgl. Bliss / Neumann 2007: 32). Wenn aber dann im rhetorischen Verständnis u.a. auch von CDD so weitreichende Begriffe wie Emanzipation und Selbstbestimmung (der Armen) fallen, dann kann dies nur Augenwischerei sein.

Um die Bedeutungslosigkeit des DRWS zu unterstreichen, kam es im Gegenzug 2006 zur Reduzierung von Mitteln und Personal durch die Regierung (PMC 2006: 4). Eigene Juristen erhielt das DRWS bis zum Ende des Projekts nicht<sup>37</sup>. An Stelle der für das DRWS vorgesehenen Funktion als Koordinator trinkwasserbezogener Politik war die Einrichtung selbst Spielball derjenigen, die es zu koordinieren galt:

„During the five years of project implementation, the DRWS has been the subject of continuous changes and staff reorganisations. At present, all of the managers and staffs, which started in 2002, have left the DRWS. The Oblast level of the DRWS has been dramatically reorganised and degraded. [...] The final reorganisation of the DRWS is still ongoing; the creation of 47 units of the DRWS for each rayon of the republic is not yet fully implemented.

The DRWS has been waiting that the government makes a decision about the final institutional position: under the MAWR or under the Prime Minister or Presidential office. So far, despite of continuous pin pong of decisions, the DRWS continues to be floating without a clear and strong location. [...] There is a concrete risk that DRWS will not have resources and capacity to manage the follow up of the project since the early 2008. [...] The relocation of the DRWS, or a clear definition of the rural water policy, are not on the top priority of the government” (PMC 2007: 5; 16).

Eine wichtige Begründung der Regierung für ihre Tatenlosigkeit war das Ausstehen der angesprochenen Sektorstrategie (PMC 2007: 16). Wie alle anderen Tätigkeiten – außer der Ausschreibung für die Bauarbeiten – wurde die Entwicklung dieser Strategie höflich, aber bestimmt vom DRWS auf den PMC übertragen. Ein ‚letzter‘ Entwurf lag zwar seit Anfang 2007 vor (Carl Bro / Atkins 2007)<sup>38</sup>, wurde aber bis Ende 2010 von der Regierung „nicht abschließend behandelt“. Allerdings gab es zum Zeitpunkt unserer Untersuchung auch kein DRWS mehr.

Bei aller Nachvollziehbarkeit ändern die soeben angestellten Überlegungen in keiner Weise etwas an den höchst negativen Konsequenzen dieses institutionellen und personellen Tuns für die (nachhaltige) Versorgung der ländlichen Bevölkerung mit sauberem Wasser. Wie für die Baufirmen festgestellt, sind auch die Nutzer oder Käufer doppelt gebeutelt, einmal durch die dogmatisierte technische Billigstlösung und die damit einhergehende Limitierung der erlaubten Pro-Kopf-Kosten des Systems und zum Anderen durch die dargestellte Verminderung der verfügbaren investiven Mittel (Interview mit Berater der Bauaufsicht, Juli 2010).

Im Sinne des Projekts negative Konsequenzen zeitigte indes auch das Verhalten der Nutzer, deren Begeisterung bei der Erbringung der erforderlichen Arbeitsleistungen sich in Grenzen hielt. Wenn immerhin noch 59% der von uns befragten Haushalte angaben, sich an diesen Arbeiten beteiligt zu haben, dann ist dies durch die Ergebnisse der ebenfalls durchgeführten qualitativen Befragungen in gleicher bzw. noch stärkerer Weise einzuschränken wie im Falle der Vorauszahlungen. Die Arbeiten wurden so bestenfalls anteilig durch einzelne Haushaltsmitglieder erbracht – in der Regel „durch die Jugend“ – und längst auch nicht durch alle eigentlich beteiligten Haushalte. Dabei war nirgends richtig klar, wie sich dieser

---

<sup>37</sup> Laut Jahresbericht 2005 brauchte das DRWS weiterhin einen Juristen, wusste aber eigentlich nicht wofür (PMC 2005: 5).

<sup>38</sup> Carl Bro Intelligent Solutions: Der von DFID beauftragte Project Management Consultant.



Arbeitsanteil überhaupt errechnete. Er wurde den Nutzern zumeist einfach von der Baufirma mitgeteilt, was die Nachvollziehbarkeit sicher nicht erhöht haben dürfte.

Es entstand so insgesamt eine unübersichtliche Gemengelage, die zu vielfältigen Improvisationen und auch Unstimmigkeiten führte. Neben dem immer wieder genannten Ausheben und Zuschütten der Leitungsgräben sowie dem Verlegen der Rohre von Hand durch die Dorfbewohner wurden die Bauarbeiter von einzelnen Familien verköstigt oder beherbergt, in einigen Orten wurde auch Geld gesammelt für Diesel. Mitunter wurde überhaupt kein Beitrag seitens der Bevölkerung in Form von Arbeit geleistet, dies war in unserem Sample z.B. in N1, T3, T6 oder T7 der Fall. In T3 wurden als Ausgleich und zur Abgeltung der Baufirma wieder Pappeln verkauft, in T6 stellte der Distriktabgeordnete als Organisator des Gesamtprozesses der Baufirma den eigenen Bagger zur Verfügung (er war auch Bauunternehmer). In anderen genannten Fällen kommt es zu gar keinen Gegenleistungen. Eine eher typische Situation ist diejenige in T2:

„Von den 15% haben wir vielleicht die Hälfte beigetragen. Die andere Hälfte wurde von der Baufirma selbst geleistet. Die Bevölkerung hat das einfach nicht gemacht. Die Baufirma hatte dafür Verständnis und meinte, dass es keinen Sinn mache, die Bevölkerung zu überreden“ (Interview mit dem Gemeindevorsteher von T2, Juni 2010).

Der geringe Arbeitseinsatz der Bevölkerung ist allerdings nicht allein Ausdruck mangelnder Identifikation mit dem Projekt, sondern entsprang auch ganz praktischen Problemen. So kommt es aufgrund der klimatischen Bedingungen in Kirgistan zu einer zeitlichen Überschneidung der Bauarbeiten mit den landwirtschaftlichen Aktivitäten, die einen Großteil der vorhandenen Arbeitskraft binden. Dies umso mehr, als letztere durch die weit verbreitete Arbeitsmigration besonders der jungen männlichen Bevölkerung nach Kasachstan, Russland und in die Städte ohnehin ausgedünnt war und ist. Außerhalb der landwirtschaftlichen Saison sind dann die von der Bevölkerung per Hand zu bewerkstellenden Arbeiten durch harte Böden und Frost vielfach unmöglich<sup>39</sup>.

Ungeachtet ihrer weitreichenden formalen Kompetenzen einschließlich der Mitentscheidung bei der Auswahl der Bauunternehmen und Abnahme der Bauarbeiten erwiesen sich besonders CDWUU, aber auch sich versuchsweise einschaltende AO in dieser Phase des Projektzyklus als gleichermaßen schwach und unfähig, ihrer Ownership Ausdruck zu verleihen. Mehrheitlich waren sie sich ihrer Rechte nicht bewusst gewesen, oder sie sahen sich mit dem DRWS einem übermächtigen Gegner gegenüber. Die im Verlauf unserer Untersuchungen angetroffenen Gemeindevorsteher, die zum Zeitpunkt der Auswahl der Baufirmen bereits im Amt waren, bestätigten zwar ihre Anwesenheit in den Auswahl Sitzungen, weisen aber entschieden die Vorstellung zurück, dadurch auch Einfluss

---

<sup>39</sup> Undeland et al. (2008: 38) machen in ihrer vergleichenden Untersuchung von vier Subprojekten dieselben Beobachtungen. Sie zitieren z.B. einen Gemeindevorsteher mit der folgenden Aussage: „Works were carried out in summer when mainly pensioners and children stayed in the village, while the youth was in seasonal labor migration, and adult able-bodied men - on summer pastures. Contractors, to put it mildly, were surprised at seeing the composition of our workers. The part of works with use of machinery at trenching and refilling of trenches was paid personally by me (rent of the excavating machinery, fuel and oils). The same contribution made Kydyrmaev. 250 meters of the 150 meter-deep trench near the spring where the excavating machine and other machines could not pass through, were dug out manually and refilled by people. Each street and jamaat made their inputs to these works“.

auf die Entscheidung gehabt zu haben. Das hätten die Chefs des Taza-Suu-Projekts auf Staatsebene nicht zugelassen, meint z.B. der Gemeindevorsteher von N3 (Interview Juni 2010). Als Folge beschränkte sich die Aufgabe von CDWUU (und AO) hauptsächlich darauf, die Arbeitsleistung im Zuge der Bauarbeiten zu organisieren und zu koordinieren.

Ein großes Problem war, dass die Verträge über Bauleistungen allein zwischen der beauftragten Firma und dem DRWS/der PMU zustande kamen und CDWUU und AO folglich keine direkte Handhabe gegenüber der Baufirma hatten. Was ihnen blieb ist daher nur eine informelle Kontrolle der Bauarbeiten. Nur in Ausnahmefällen gelang es, Einwände gegen dabei festgestellte Mängel auch geltend zu machen. Laut Auskunft der Leiterin des PMC-CD-Teams schaffte es so eine besonders engagierte CDWUU-Vorsitzende aufgrund ihrer Beharrlichkeit und gegen viele Widerstände, die Baufirma zu veranlassen, Wasserrohre unzureichender Qualität durch bessere und standardgemäße zu ersetzen (Interview Juli 2010). Dies stellte für sie ein wichtiges Positivbeispiel für die Notwendigkeit von Partizipation dar.

Ein ebenso großes Problem ergab sich durch die Zwitterstellung der CDWUU als einerseits Auftraggeber und durch die über die Nutzer zu leistende Arbeit gleichzeitig Unterauftragnehmer der Baufirma. Die problematische Erbringung der Arbeitsleistung schweißte beide Akteure häufig zu einer Notgemeinschaft zusammen. Wenn die Baufirma diese Arbeiten letztlich mit zu übernehmen hatte, mussten die CDWUU (und die Gemeindeverwaltung) im Gegenzug bei der Abnahme der Arbeiten die dadurch bedingte geringere Qualität in Kauf nehmen. Dies machte es für den PMC noch schwerer, missliebige Unternehmen loszuwerden:

“Experience from previous years has shown that when PMC proposes the termination of the contract (due to poor performance of the contractor or delay) CDWUU and community do not react as expected and try to prolong the duration of the construction. Often CDWUU management is very weak and subject to the sly influence of the contractor” (PMC 2006: 16, nochmal fast so in PMC 2007: 14)<sup>40</sup>.

Damit existierten denkbar schlechte Voraussetzungen für den in der Projektkonzeption geforderten nachhaltigen Betrieb der Versorgungssysteme im Eigentum der Nutzer. Diese letzte Projektphase wird im Folgenden näher in Augenschein genommen.

#### **4.2.6 Partizipation bei Betrieb und Wartung (Unterhalt) der Trinkwassersysteme**

Eine zentrale Zielsetzung des Projekts ist der eigenverantwortliche und selbstfinanzierte Betrieb des Wasserversorgungssystems durch die neu geschaffenen Nutzerorganisationen, einschließlich Wartung und gegebenenfalls Erweiterung des Systems in z.B. Neubaugebieten. Im Auftrag der Nutzer und ihnen gegenüber verantwortlich und rechenschaftspflichtig soll die CDWUU die Nachhaltigkeit der Versorgung gewährleisten. Transparenz (insbesondere bei den finanziellen Aspekten des Betriebs), Beschlussfassung bei wichtigen Entscheidungen (wie Tarifgestaltung oder Personalkosten durch die allgemeine Versammlung der Nutzer), funktionierende Kontrollkommissionen und erreichbare bzw.

---

<sup>40</sup> Eine Zusammenstellung von „gelernten Lektionen“ des CD-Teams benennt die in der Bauphase seitens des Projekts noch nicht vorgesehene und so auch bei der Planung nicht berücksichtigte Entlohnung der CDWUU-Vorsitzenden als weiteren wichtigen Grund für deren Anfälligkeit gegenüber den Bauunternehmen (CD Team 2007: 7).

zugängliche Beschwerde- und Schlichtungsinstanzen, offene, freie und faire Wahlen und Nachwahlen der Vorstandsmitglieder und anderer Entscheidungsträger, eine (auf Grund ihrer großen Bedeutung bei der Trinkwasserversorgung der Haushalte) hohe Präsenz von Frauen in den Gremien und ein geregelter Zugang zu Trinkwasser für Arme, sind wesentliche Kriterien für gelingende Partizipation *und* gelten gleichzeitig als Grundlage für die Dauerhaftigkeit des Systems.

Der Projektabschlussbericht zieht mit Blick auf die Komponente „3.4 funktionierende CDWUU“ eine unter dem Strich positive Bilanz. CDWUU seien (i.) von allen erwachsenen Wassernutzern demokratisch gewählte Institutionen mit einem (ii.) im Ergebnis hohen Frauenanteil im Vorstand und in den Gremien. Zudem bescheinigt der Bericht (iii.) den Nutzern eine erhebliche Teilnahme an den Vollversammlungen und rege Mitwirkung bei den dabei geführten Diskussionen, besonders mit Blick auf die Gestaltung und Verabschiedung der Wassertarife. Nicht zuletzt verstünden die Nutzer (iv.) nach anfänglichen Schwierigkeiten und als Folge öffentlichkeitswirksamer Kampagnen nunmehr, dass sie ihre Gebühren für die mit der Versorgung verbundenen Dienstleistungen entrichteten und nicht für das Wasser selbst (DFID/PMC 2008: 36-37).

Diese Schlussfolgerungen und Ergebnisse werden weder durch die sonstige Projektliteratur, noch durch unsere Untersuchungen gestützt. Dies gilt gleichermaßen für Aspekte der Nachhaltigkeit wie für Fragen der im Projektsinne verstandenen Partizipation.

Mit Blick zunächst auf die Nachhaltigkeit vollziehen die Projektverantwortlichen in ihren Dokumenten und in Interviews einen Zickzackkurs. Nach einer anfänglich überschwänglich optimistischen Einschätzung zum Ende des Jahres 2004 mit 24% „wahrscheinlich“ und weiteren 56% „mit zusätzlicher Unterstützung wahrscheinlich“ nachhaltiger Subprojekte wird diese gegen Ende des Jahres 2005 erst einmal erheblich nach unten korrigiert. Nach einer Überprüfung gelten nunmehr 9% als „wahrscheinlich“ und 69% als „wahrscheinlich mit zusätzlicher Unterstützung“ nachhaltig. Begründet wird dies wie folgt:

„There is a significant drop in the share of likely sustainable projects from 24 to 9%. This is likely at least partially due to the fact that many of the assessments were carried out as a desk exercise, without the developed methodology that is available today, as well as to the optimistic attitude on part of the OPMC/PMC staff. Moreover, only a few projects were completed and the experience from collecting 5% encouraged this view. It has not been considered that while substantial effort is put in collecting 5%, no mobilization of compatible scale has been foreseen for collecting tariff“ (PMC 2006: 7).

Mit Blick auf die bereits abgeschlossenen Projekte fällt das Urteil besonderes drastisch aus:

*“None of the completed projects is considered sustainable. This is due to the fact that in none of the completed schemes 100% of tariff is collected. In several villages, people do not pay at all. Many of the approved tariffs do not include reserve fund. If there are no actions taken to improve tariff collections, this trend is likely to continue as more and more projects are completed”* (PMC 2006: 8, Hervorhebung im Original).

Die zweite Wirkungsanalyse aus dem Jahre 2007, erstellt auf der Basis von 35 untersuchten Subprojekten<sup>41</sup>, korrigiert den Nachhaltigkeitswert wieder erheblich nach oben auf 46%

---

<sup>41</sup> Diese Wirkungsanalyse ist allerdings mit Vorsicht zu genießen. Sie wurde von den Mitarbeitern des PMC aus Kostengründen selbst methodisch entworfen und mit „aktiver Unterstützung“ des DRWS-Personals (!)

„wahrscheinlich“ und 37% „wahrscheinlich bei zusätzlicher Unterstützung“. Diese organisatorische, institutionelle und finanzielle Faktoren umfassende Besserung sei das Ergebnis intensiver Unterstützungsmaßnahmen durch den PMC (PMC 2007: 21ff.).

In den von uns 2010 geführten Interviews mit den Projektverantwortlichen des PMC und der Weltbank wurden diese Angaben wieder nach unten korrigiert. Übereinstimmend wurde der Anteil der wahrscheinlich nachhaltigen Subprojekte mit 25%, derjenige der mit zusätzlicher Unterstützung wahrscheinlich nachhaltigen mit 50% angegeben. Da nach dem zu diesem Zeitpunkt bereits länger zurückliegenden Kollaps des DRWS weit und breit keine Unterstützung in Sicht war, muss unterstellt werden, dass die Gesprächspartner von einem Anteil nicht nachhaltiger Subprojekte in einer Größenordnung von 75% ausgehen. Eine solche Einschätzung würde von uns geteilt mit der Einschränkung, dass wir diesen Anteil durchaus noch etwas höher ansetzen würden<sup>42</sup>.

Mit Ausnahme der eigens aufgrund ihres Status als ‚erfolgreich‘ aufgesuchten Subprojekte befanden sich die Nutzerorganisationen zum Zeitpunkt der Untersuchung betriebswirtschaftlich, organisatorisch und institutionell in einem meist mehr als minder prekären und beklagenswerten Zustand, ganz unabhängig davon, ob das Versorgungssystem (noch irgendwie) funktionierte. Sie waren in ‚ihrer‘ Gemeinde wenig bis gar nicht verankert und in ihrer Handlungsfähigkeit aufgrund personeller und finanzieller Engpässe stark eingeschränkt. Wie zu zeigen sein wird, liegt dies ganz wesentlich auch an der realen emischen Partizipation der örtlichen Beteiligten, ergänzt oder verstärkt durch die bereits beschriebenen Verfahrens- und Konstruktionsmängel im Kontext des Planungs- und Umsetzungsprozesses. Ganz im Sinne von *vlast*‘ (s.u., Kapitel 7) fährt ein Großteil der Bevölkerung auch in der Betriebsphase fort, die Übernahme von Verantwortung für ‚ihr‘ System weitmöglichst zu vermeiden und diese vielmehr zu delegieren an diejenigen, die eine solche (noch) zu übernehmen bereit sind.

Ein zentraler Aspekt von Partizipation und Nachhaltigkeit ist zweifelsohne der betriebswirtschaftlich-finanzielle. Nach den Grundsätzen des Projekts obliegt die Kalkulation der Wassergebühren dem Nutzerkomitee, die letztendliche Entscheidung trifft aber die Versammlung der Nutzer. Eine solche Verteilung von Kompetenzen entspricht durchaus der ‚kirgisischen‘ Entscheidungslandschaft.

Bei der ländlichen Bevölkerung Kirgistans ist die Auffassung weit verbreitet, dass die Probleme, die die Dorfbevölkerung insgesamt betreffen, auf direktem Weg im Rahmen von allgemeinen und öffentlichen Versammlungen aller Erwachsenen gelöst werden. Von den in dieser Untersuchung befragten Haushalten sind 52% dieser Meinung. Rund 40% der Befragten verorten die Lösung der allgemeinen Probleme allerdings bei der Kommunalverwaltung. Weit abgeschlagen folgt der Gemeinderat als eigentlich formal höchstes repräsentatives Organ mit nur rund 10% der Nennungen. Die mit zwölf (absolut) geringe Zahl von Mehrfachnennungen (bei N = 384) zeigt, dass die Befragten eine deutliche Trennung der jeweiligen Kompetenzen vornehmen.

Ein wichtiger Indikator für die Partizipation der Bevölkerung ist damit ihre Teilnahme an Versammlungen. Für die Wassernutzer gilt dies umso mehr, da die allgemeine Versammlung

---

durchgeführt. Unter anderem mag es schon dadurch zu einer gezielten Auswahl der untersuchten Subprojekte gekommen sein.

<sup>42</sup> Wobei allerdings auch eine ganze Reihe von Projekten, die nicht oder kaum gewartet werden, zumindest teilweise noch eine Zeitlang mehr oder weniger funktionieren können.

der Nutzer anders als im sonstigen kommunalen Kontext das höchste Entscheidungsgremium darstellt.

Laut Ergebnis der Umfrage nimmt ein durchaus beachtlicher Teil der Nutzer an den allgemeinen Versammlungen der CDWUU teil. Rund 15% der Befragten geben an, immer zu diesen Versammlungen zu gehen, weitere 36% meinen, dies gelegentlich zu tun. Nahezu die Hälfte der Nutzer bleibt den Versammlungen indes fern. Der Anteil der teilnehmenden Frauen ist dabei geringer als derjenige der Männer. So nehmen nach eigener Auskunft rund 18% der Männer „immer“ und 40,4% „gelegentlich“ an den Veranstaltungen teil gegenüber 12,5% respektive 34,2% der Frauen.

Wenig verwunderlich ist der Befund, dass sich diejenigen, die „immer“ an den Versammlungen teilnehmen und schon dadurch ihre hohe Partizipationsbereitschaft dokumentieren auch stärker in die dort geführten Diskussionen einbringen. Rund 47% der Befragten aus dieser Kategorie nehmen für sich in Anspruch, gelegentlich oder regelmäßig Fragen zu stellen und selbst Vorschläge zu unterbreiten. Bei den nur „gelegentlich“ an den CDWUU-Versammlungen Teilnehmenden reduziert sich dies auf 23,7%. Mit einem Anteil derjenigen, die immer auch eigene Vorschläge unterbreiten von 20,7% respektive 0,7% sticht hier der Unterschied zwischen den beiden Kategorien besonders deutlich hervor. Der formale Bildungsgrad spielt nur eine geringe Rolle bei der Teilnahme an den Versammlungen. Allerdings erhöht sich mit dem Bildungsgrad deutlich die aktive Teilnahme an den Diskussionen.

Frauen bringen sich auf öffentlichen Versammlungen weit weniger aktiv ein als Männer. Während rund 25% der befragten Frauen „gelegentlich“ oder „immer“ Fragen stellen und Vorschläge unterbreiten, sind es bei den Männern 35%. Auf der passiven Seite beschränken sich 46% der Frauen und 32% der Männer darauf, die Versammlungen zu beobachten. Insgesamt kann sowohl anhand der Umfrage wie auch aufgrund qualitativer Befragungen festgehalten werden, dass die Partizipation von Frauen in dem Maße abnimmt wie der partizipative Prozess an Öffentlichkeit gewinnt<sup>43</sup>. Viele Männer meinten hierzu in den Interviews, dass Frauen auf Versammlungen nichts zu suchen, oder sich zumindest nicht einzumischen hätten. Es gehöre sich nicht für Frauen, öffentlich aufzutreten, sie würden dann für respekt- und taktlos gehalten, meinten viele Frauen ihrerseits in den Gruppendiskussionen. Selbst wenn sie auf die Versammlungen gehen würden, schämten sie sich, vor älteren Männern oder ihren männlichen Verwandten aufzutreten, ihre Meinungen zu äußern, oder ihre Unzufriedenheit in der Öffentlichkeit zum Ausdruck zu bringen.

Bei der Untersuchung wurde auch offenkundig, dass gemischte Gruppendiskussionen wenig hilfreich waren, wenn die Meinung der Frauen in Erfahrung gebracht werden sollte, weil die anwesenden Männer sich immer wieder lautstark in den Vordergrund schoben. So bewirkt die Verlagerung der wesentlichen Entscheidungsprozesse in einen öffentlichen Raum tendenziell eine doppelte Benachteiligung von Frauen. Andererseits wird auch berichtet, dass sich einzelne selbstbewusste Frauen durchaus Gehör verschaffen können.

In aller Regel wird laut Auskunft der von uns Befragten auf den Versammlungen insbesondere die Höhe der Wassergebühren besprochen und festgelegt. Allerdings führen die dabei gefassten Beschlüsse, denen aufgrund der doch verhältnismäßig hohen Teilnahme

---

<sup>43</sup> Den Ergebnissen unserer Umfrage zufolge liegt der Anteil der Frauen bei geheimen Wahlen höher als der der Männer.

eine gewisse Legitimität nicht abgesprochen werden kann, vielfach nicht zu dem erwarteten oder, besser gesagt, erhofften Ergebnis. Die Partizipation der Nutzer orientiert sich weniger an betriebsökonomischen Nachhaltigkeitsaspekten ihres Wasserversorgungssystems, als an ihrem (sozio-kulturell vermittelten) ökonomischem Eigeninteresse, gepaart mit einer geringen Kenntnis der Kosten und des Budgets der CDWUU.

Die festgelegten Preise sind häufig ‚politischer‘ Natur und richten sich nicht nach den zu deckenden Kosten. Zum Tragen kommt hier u.a. der in der Projektkonzeption eingebaute Intrarollenkonflikt zwischen Anbieter und Kunde (beide in einer Person geeint), wobei der Kunde als Entscheider oft über den Anbieter obsiegt<sup>44</sup>. In der Konsequenz werden so die kalkulierten Gebühren nicht selten reduziert. Dies führt dazu, dass selbst hohe Gebührenquoten die Betriebskosten nicht decken können, geschweige denn eine Erweiterung des Systems ermöglichen würden (vgl. auch Jarnvig / Meeks 2006: 23-24).

Zudem bleiben die Nutzer und ihre Organisationen bei der Festsetzung der Gebühren keineswegs unter sich. Andere Akteure mischen sich vielfach ein, darunter Gemeindevorsteher, lokale Ratsmitglieder, oder auch Abgeordnete des nationalen Parlaments, die die Wassergebühren besonders in Wahlkampfzeiten zur Mehrung ihrer Reputation politisch instrumentalisieren und eigenmächtig zu reduzieren suchen, bis hin in einem berichteten Fall zur Auflösung der Nutzerorganisation (Interview mit Mitarbeitern eines CDWUU-Netzwerks 2010). Der Umstand, dass die oben beschriebenen Nutzerversammlungen vielfach (verständlicherweise) zusammen mit den allgemeinen Dorfversammlungen stattfinden (ein bis zwei Mal im Jahr), bei denen neben dem Gemeindevorsteher in der Regel auch Politiker oder hohe Verwaltungsangestellte anwesend sind, spricht sicher nicht für die Unabhängigkeit der CDWUU. Denn diese ziehen sich keineswegs zurück, wenn es um Entscheidungen über Wasser geht.

Umgekehrt wird auf den Versammlungen zur Umsetzung finanzieller Nachhaltigkeit bisweilen eine Erhöhung der Gebühren auch gegen den Willen der Mehrheit der Versammelten durchgesetzt. In den berichteten Fällen waren auch dabei „Leute von oben“ oder jüngst die Vertreter von CDWUU-Netzwerken die treibende Kraft. Dies erfolgte z.B. in den von uns besuchten Dörfern IK2, N3 oder T1. In zwei weiteren Dörfern war es möglich, die Protokolle der Vollversammlungen einzusehen, als es um die Frage der Tarifierhöhung ging. Deren Durchsicht ergab, dass die Versammlungen auf Einvernehmen abzielten und die Anwesenden „überredet“ wurden, die Gebührenerhöhung zu akzeptieren. Es scheint allerdings fraglich, ob sich durch diese Maßnahmen anschließend auch insgesamt die Einnahmen der CDWUU erhöhten.

Diesbezüglich weisen alle verfügbaren Quellen in dieselbe Richtung. Eine während der Felduntersuchung vom Akimiat zur Verfügung gestellte und eingesehene Aufstellung über die Gebühreneinnahmen von 13 teilnehmenden Dörfern eines Rayons für die Jahre 2008 und 2009 ergibt ein durchschnittliches Aufkommen in Höhe von rund 50% der kalkulierten Gebühren je Jahr, wobei allerdings nicht klar war, ob diese auch kostendeckend kalkuliert waren. Dies deckt sich tendenziell mit dem Befund einer speziell zum Gebührenaufkommen in 21 Subprojekten durchgeführten Untersuchung aus dem Jahr 2006, die – allerdings über einen Zeitraum von nur neun Monaten – von nur rund 38% spricht bei aber leicht steigender

---

<sup>44</sup> Jennifer Sehring sieht denselben Zusammenhang bei den von ihr untersuchten Bewässerungsprojekten (2009: 126).

Tendenz (Jarnvig / Meeks 2006: 3,13). Diese Angaben entsprechen im Wesentlichen auch den Ergebnissen unserer Haushaltsbefragung, bei der rund 53% der Befragten angeben, die Gebühren im zurückliegenden Jahr 'regelmäßig' gezahlt zu haben und weitere 24% dies 'mit Ausnahmen' für sich in Anspruch nehmen. Bei diesen Angaben ist allerdings, so der Eindruck des Befragungsteams, davon auszugehen, dass „Höflichkeitswerte“ bei der Beantwortung eine wichtige Rolle spielten.

Das Einsammeln der Gebühren bereitet den CDWUU überall erhebliche Schwierigkeiten. Wie bei der geschilderten Eintreibung der Vorauszahlung konzentrieren sie ihre Anstrengungen primär auf Haushalte mit regelmäßigem Einkommen. Dazu gehören z.B. Lehrer, oder andere Angestellte der Kommune, aber auch Rentner und die Armen, sofern sie (noch) Empfänger von staatlichen Sozialleistungen wie Kindergeld sind. Die ursprünglich einmal ins Auge gefasste finanzielle Unterstützung für ärmere und arme Haushalte bei der Zahlung ihrer Wassergebühren durch den AO, wie dies im Energiesektor etwa der Fall ist, wurde im Verlauf dieses Projekts nicht umgesetzt. Die Armen von der Zahlungspflicht zu befreien, oder zumindest Staffeltarife einzuführen, wurde von den meisten Gesprächspartnern von CDWUU oder Lokalverwaltungen auch abgelehnt, immer mit der Begründung, dass dies zu einem allgemeinen Verfall der Zahlungsmoral führen würde<sup>45</sup>. „Wir haben hier ca. 35 arme Haushalte“ meinte hierzu stellvertretend der Gemeindevorsteher von N1. „Bei den Gebühren gibt es aber keine Ausnahmen oder Ermäßigungen. Das geht nicht, weil das führt nur zu Streit. Alle müssen zahlen“.

Der stellvertretende Akim des Rayon sah seinerseits die Unmöglichkeit gestaffelter Gebühren als ein Vermächtnis der Sowjetunion:

„Gestaffelte Tarife sind nicht möglich. Als Vermächtnis der Sowjetunion darf es keine Stratifikation geben, Unterschiede dürfen nicht akzentuiert werden. Das politisiert die Leute. Auch die Armen akzeptieren das nicht, aus Angst, dass andere Macht über sie gewinnen würden“.

In einigen Subprojekten, so in N4 sind die Armen und Mittellosen hingegen von den Gebühren befreit. Hier meinten Gemeindevorsteher und CDWUU-Vorsitzende übereinstimmend, dass hierdurch nur formalisiert würde, was ohnehin nicht erreicht werden könnte: „Es ist völlig unrealistisch, 100% der Gebühren einzusammeln“.

Die genannten Gründe und Begründungen für mangelhafte Zahlungsbereitschaft sind vielfältig. Zu den oben im Zusammenhang mit der fünfprozentigen Vorauszahlung bereits erwähnten, gesellen sich z.B. die Nichtberücksichtigung der eigenen Straße bzw. des eigenen Haushalts bei der technischen Umsetzung und die häufige Unterbrechung der Versorgung infolge technischer Mängel oder missbräuchlicher Nutzung von Trinkwasser. Zu Unregelmäßigkeiten bei der Zahlung kommt es zudem durch schwankende Ernteerträge und die im Jahreszyklus ungleich verteilten Einnahmen der bäuerlichen Haushalte. Von der zunächst möglichen Zahlung mit Naturalien wird im weiteren Verlauf des Projekts nach Möglichkeit Abstand genommen, da diese angesichts fehlender Märkte nicht, oder nur mit erheblichem Aufwand und auch Verlusten veräußert werden können.

Das Nichtbezahlen der Wasserrechnung ist nicht zuletzt ein weithin geduldetes oder zumindest nachvollziehbares Verhalten, selbst dann, wenn Wasser über das System

---

<sup>45</sup> Dies hängt möglicherweise mit der erheblichen Stigmatisierung von Armut als selbstverschuldet zusammen (vgl. hierzu insbesondere Babajanian 2009).

bezogen wird. So wird auch aus der Zweckentfremdung von Trinkwasser etwa zur Tiertränke, zum Waschen des Autos sowie zur Bewässerung des eigenen Gartens gar nicht erst geleugnet. Es ist ein offenes Geheimnis, welches im Gespräch wohl zu formaler Entrüstung, nicht aber zu praktischen Sanktionen führt (s. u. Kapitel 6), was auch dadurch nicht ernster gemeint wird, wenn sich während des Interviews ein Mitglied der Schiedskommission formal entrüstet und nach dem Gespräch um die Adresse von Delinquenten bittet.

Zu denjenigen, die aus Geldmangel nicht bezahlen gehören oft auch Schulen, Kindergärten und andere soziale Einrichtungen inklusive die Gemeindeverwaltung selbst sowie die wenigen örtlichen Klein- oder Kleinstunternehmer. Die erwähnte Studie zum Gebührenaufkommen kommt zu dem Schluss: "Most communities collect only enough to cover some basic expenses and therefore do not currently have reserve funds for emergency repairs or for repayment of the 5% loan (Jarnvig/Meeks 2006:33)". Diese Aussage gilt auch für die meisten der von uns besuchten Subprojekte, müsste allerdings dahingehend erweitert werden, dass vielen Familien selbst für die grundlegenden Ausgaben oft nicht ausreichend Geld zur Verfügung steht. Mit Blick auf die Nutzer meint eine CDWUU-Vorsitzende zusammenfassend: „Das Projekt ist nicht ihr Baby und das ist der Grund für all das Übel“.

Die finanziellen Schwierigkeiten übersetzen sich in organisatorische und umgekehrt. Das Aufgabenspektrum der CDWUU beim Betrieb der Anlagen ist breit und erfordert zum Teil erhebliches Know-How. „The maintenance is not easy and expensive as well, only specialists know how complicated it is“ vermerkt hierzu ein gemeinsamer Werbefilm von DFID, WB, ADB, PMC und DRWS (DFID et al. 2006a)<sup>46</sup>.

Die aufgrund von Migration und wirtschaftlichem Jahreszyklus sich ständig verändernde Zahl von Nutzern<sup>47</sup> muss nachgehalten und die Gebühren gesammelt werden. Täglich sind zumindest die öffentlichen Zapfstellen einschließlich der Einfassungen und die Wasserqualität per Schnellanalyse zu prüfen, vierteljährlich das Leitungssystem, das Reservoir und die Quelfassungen auf Risse und Verunreinigungen. Schäden müssen repariert, das Wasser muss regelmäßig chloriniert und die Chloranlage gecheckt und gewartet werden. Regelmäßig sind Proben zum örtlichen Gesundheitsamt im Distriktzentrum zu bringen und eine Vielzahl von Formularen auszufüllen: Zapfstellenregister, Reservoirstand, Laborwerte etc. (DFID et al. 2006b; PMC o.D.).

Nicht zuletzt gilt es, die Organisation als solche zu verwalten (Personal, Steuern, Versicherungen etc.). Angesichts der Größe vieler Versorgungssysteme und der Zahl der Nutzer charakterisieren die Autoren der zweiten Wirkungsanalyse des Projekts die Arbeitsplätze der CDWUU-Angestellten mit Recht als Vollzeitjobs und vermelden auf der Habenseite durchschnittlich vier geschaffene Arbeitsplätze pro Subprojekt (DFID/World Bank 2007: 45).

Die von uns 2010 besuchten CDWUU sind mit der Erfüllung dieser Aufgaben mehrheitlich überfordert. Infolge des unzureichenden Gebührenaufkommens und der mittlerweile fast überall aufgelaufenen Schulden (bei Pumpsystemen oft beim Energieversorger, den

---

<sup>46</sup> Hierbei handelt es sich um einen jener Filme, die zur Aufbesserung des Geberimages nach der Tulpenrevolution erstellt wurden.

<sup>47</sup> So sind oft Nutzer während einer Abwesenheit (z.B. auf der Sommerweide, Doppelwohnsitz in der Stadt) vom Haushalt von der Zahlung formal befreit, oder zahlen eine reduzierte Gebühr, oder sie zahlen mit Verweis auf die Abwesenheit nicht.



staatlichen Sozialversicherungsträgern etc.) ist die Personalsituation prekär. Die vorgesehenen Gehälter können nicht, nur zum Teil, oder nur mit erheblichen Verzögerungen ausgezahlt werden, die schlechten Arbeitsbedingungen führen zu Abwanderung der besser ausgebildeten Leute und entsprechend zu häufigem Personalwechsel und zu geringer Motivation aller Mitarbeiter.

In vielen CDWUU arbeiten nur zwei bis drei Mitarbeiter mehr oder minder aktiv mit. Allein in IK2 wird von regelmäßigen Gehaltszahlungen zumindest für die zurück liegenden Monaten berichtet, zuletzt nach den Unruhen im April 2010 seien die Gehälter sogar deutlich angehoben worden, weil sonst keiner mehr arbeiten wollte. Dies erfolgte zusammen mit einer ebenso deutlichen Erhöhung der Gebühren, die bei der Bevölkerung auf erheblichen Widerstand stieß und ihre Zustimmung nur im Beisein von Vertretern der Oblastverwaltung und nach vielen eindringlichen Erklärungen abgerungen werden konnte. Der Akim eines Rayons in der Provinz Talas bestätigt die angespannte Personalsituation für den gesamten Rayon: „Für eine CDWUU zu arbeiten ist schwierig, weil aufgrund der schlechten Bezahlung einfach keiner arbeiten will“.

Vor diesem Hintergrund ist auch der Vorsitz über die CDWUU wenig begehrt und schon gar nicht umkämpft, was zu Beginn der Subprojekte den Schilderungen zufolge teils durchaus der Fall war, da es noch etwas zu verdienen gab, oder zumindest die Aussicht auf Verdienst bestand. In einer Reihe von Subprojekten sind noch diejenigen Vorsitzenden im Amt, die bei oder vor Inbetriebnahme des Systems auf Voll- oder Nutzerversammlungen gewählt wurden (N1, N3, T3, T5, T6)<sup>48</sup>. In einigen dieser Fällen wurden diese Vorsitzenden in Nachwahlen bestätigt, in anderen blieben sie einfach im Amt. Dies erfolgte durchaus auch gegen ihren expliziten Wunsch, weil niemand anderes zur Verfügung stand.

In einigen Fällen (z.B. T4) wurden Neuwahlen nötig, weil die Vorsitzenden aus verschiedenen Gründen wie Krankheit, Tod oder Frustration nicht mehr verfügbar waren. Bei der Wahl der Nachfolger wird in diesen Fällen von Gegenkandidaten nicht berichtet. In wieder anderen Subprojekten (T6, T7) wurden diejenigen zu Vorsitzenden der CDWUU „gewählt“, die den Auswahlprozess dominierten und „das Projekt ins Dorf geholt“ hatten. In den genannten Fällen waren dies die Abgeordneten des jeweiligen Distrikt- bzw. Regionalparlaments.

In einer weiteren Gruppe von Subprojekten hat sich die CDWUU gänzlich aufgelöst und die Amtsgeschäfte werden mehr oder minder erfolgreich kommissarisch von Personen geführt, die in der Regel vom Gemeindevorsteher darum gebeten oder aber abgestellt wurden (N4, T2, T1, N2). Letzteres ist z.B. in T1 der Fall, wo der dem Gemeindevorsteher unterstellte Dorfschef die CDWUU leitet und seine Frau die buchhalterischen Aufgaben erledigt<sup>49</sup>. Die Revisions- und Schiedskommissionen werden allerorten als praktisch untätig geschildert, wenn sie überhaupt existieren.

Von den Vorsitzenden selbst, gleich ob im Amt verblieben, abgestellt oder gebeten, wird die Wahrnehmung ihrer Aufgaben als Pflichterfüllung, Verantwortungsbewusstsein,

---

<sup>48</sup> Die ursprünglichen Wahlen erfolgten entweder auf speziellen Versammlungen der Wassernutzer, oder aber auf den allgemeinen ein bis zweimal jährlich abgehaltenen Versammlungen aller Dorfbewohner. In einigen Fällen gab es Gegenkandidaten, in anderen erfolgte die Wahl per Akklamation, wobei hier nicht mehr im Einzelnen nachzuvollziehen ist, wie die Kandidaten bestimmt wurden, ob durch die Bevölkerung selbst oder aber durch den Gemeindevorsteher und seine Verwaltung.

<sup>49</sup> Dies war auch im von uns 2009 besuchten Dorf M. in der Provinz Issyk-Kul der Fall, welches vielfach als besonders gutes Beispiel für das Gelingen des Projekts genannt wird.

„Patriotismus“ und / oder als Freundschaftsdienst für den AO bezeichnet. Wohl und Wehe der CDWUU hängt in erheblichem Umfang davon ab, wie die Vorsitzenden Patriotismus und Pflichterfüllung leben und auch leben können, auf einem allerdings insgesamt niedrigen Niveau. Hier bestehen große Unterschiede, von „bloßer“ Pflichterfüllung bis zu erheblichem Engagement.

In N3 beschreibt der Vorsitzende sein Amtsverständnis wie folgt:

„Als ich anfang gab es drei Kandidaten bei der Wahl zum Vorsitzenden. Heute will niemand mehr. Sie fliehen vor der Rückzahlung des Kredits. Eigentlich will ich das auch nicht mehr machen. Aber ich bin jetzt von Anfang an dabei und mache es also trotzdem weiter“.

Sein Kollege aus IK1 koppelte seine Bereitschaft, sich (wieder) wählen zu lassen (2007), an eine Bedingung („Ultimatum“): „Ich habe ihnen gesagt, ich lasse mich nur wählen, wenn mir alle bei den Problemlösungen helfen. Dies ist bislang nicht geschehen“<sup>50</sup>.

Demgegenüber gibt es eine Reihe von Vorsitzenden – im Interview erkennbar als starke und charismatische Persönlichkeiten –, die sich ganz erheblich für die Wasserversorgung und die CDWUU einsetzen<sup>51</sup>. In den beobachteten Fällen speist sich ihre Motivation aus einer Mischung von karitativen Überzeugungen und politischen Ambitionen. Bei diesen Vorsitzenden handelt sich in der Regel um wohlhabende und politisch aktive Menschen. Ihnen gelingt es, andere Mitarbeiter zu motivieren und dauerhafter an sich zu binden, auch wenn es nur wenige sind. Vor allem materiell leisten einige von ihnen erhebliche Beiträge, oder können externe Ressourcen mobilisieren.

In T1 werden so z.B. durch die Gewinnung zahlungskräftiger und –williger Sponsoren Schulden vermieden, in T6 übernimmt der Vorsitzende den größten Teil der Energiekosten und verhindert als Abgeordneter des Rayonparlaments, dass die Energieversorgung trotz der weiter bestehenden Schulden eingestellt wird. In N4 übernimmt die Vorsitzende („Der AO hat mich gebeten, es zu tun“), auch sie Abgeordnete des Rayonparlaments, bis März 2010 zudem Trinkwasserkoordinatorin auf Rayon-Ebene und Vorsitzende eines neu gegründeten CDWUU-Netzwerks, die Gebührenzahlungen armer Haushalte und mobilisiert Technik für anfallende Reparaturen<sup>52</sup>. Der Dorfchef von IK3 bestätigt dies: „Die Amtsträger zahlen oft aus eigener Tasche, weil es sonst kein Geld gibt. Eine undankbare Aufgabe“. Das vorgesehene Gehalt zahlen sich die Vorsitzenden nach Selbstauskunft in der Regel nicht oder nur dann, wenn es die Situation erlaubt.

Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass der Zustand der meisten CDWUU die von ihnen gewollte bzw. die für sie vorgesehene Partizipation beim Betrieb und bei der Erweiterung des Trinkwassersystems kaum möglich macht. Die Nutzer sehen sich erkennbar nicht in der Verantwortung oder dokumentieren Eigenverantwortung, d.h. sofern die Kenntnis von Mitgliedschaft hierfür als Indiz gelten kann, denn nur rund 4% der befragten Nutzer

---

<sup>50</sup> Die Außenstände dieser CDWUU sind zwischenzeitlich von 90.000 (2007) auf 279.000 Som (2010) angewachsen, bei einem Gebührenaufkommen von 35-45% monatlich in Abhängigkeit von der Wasserversorgung und bei abnehmender Tendenz. „Ich gehe jeden Tag sammeln und sammle den ganzen Tag und ich bekomme nichts“, meint dazu die Buchhalterin.

<sup>51</sup> Die Bedeutung charismatischer Persönlichkeiten für die CDWUU wird auch von Jarvig / Meeks (2006: 23) hervorgehoben.

<sup>52</sup> Diese Vorsitzende war unter allen Befragten die einzige, die meinte, sie habe einfach auch Spaß an dieser Arbeit, unter anderem deswegen, weil sie mit einer anderen Frau (der Buchhalterin) und dem AO gut zusammen arbeite.

reklamieren für sich eine solche Mitgliedschaft, gegenüber immerhin rund 18%, die sich als Mitglied des Eltern-Lehrer-Komitees sehen.

Im Einklang mit der Zurückweisung von eigener Verantwortung seitens der Nutzer und ihrer Übertragung in andere Hände erfreuen sich die CDWUU Vorsitzenden eines höheren oder auch geringeren (aus der emischen Sicht der Nutzer mit Legitimität einhergehenden) Ansehens, je nachdem, wie sie dieser Verantwortung nachkommen und Patriotismus leben. In unserem Sample halten sich die diesbezüglichen Werte die Waage. 29,3% der Befragten haben demnach ein hohes bis sehr hohes, 27,7% ein niedriges bis gar kein Vertrauen in „ihre“ Vorsitzenden. 42,9% halten sich bedeckt und konstatieren ein „mittleres Vertrauensniveau“. Insofern muss die Aufgabe so undankbar nicht sein, lässt sie sich doch besonders bei der zunehmenden Bedeutung von Wahlen in politisches Kapital überführen, wodurch sich auch Einkunftsquellen erschließen.

Um die CDWUU zu entlasten, wurden zwischenzeitlich – ganz im Sinne von Dezentralisierung und Subsidiarität – sogenannte Zapfstellenkomitees (*kuduk-* oder *kalonka-jamaat*) ins Leben gerufen, die von nun an die Verantwortung für die jeweilige Zapfstelle in der Nähe ihres Hauses oder in ihrer Strasse und in verschiedenen Subprojekten in unterschiedlichem Umfang auch andere Aufgaben übernehmen sollen. Dazu gehören beispielsweise die Unterstützung der CDWUU beim Sammeln der Gebühren, der Schutz der Zapfstellen vor Vandalismus, oder die Meldung eines Fehlverhaltens von Nutzern. In fünf der von uns besuchten Dörfer gab es zum Zeitpunkt der Untersuchung diese Komitees, bestehend aus meist ein bis zwei Personen, in N2 aus je zehn Personen oder Haushalten, die von einer Zapfstelle Wasser beziehen.

In der Projektsprache heißt auch dies Ermächtigung. Ob die *jamaat* diese Einschätzung in den untersuchten Dörfern teilen, ist allerdings fraglich. Erstens erklären sie sich überwiegend nicht freiwillig dazu bereit, diesen Job zu übernehmen, sondern sie werden dazu bestimmt. Zweitens erhalten sie keinerlei Anreize, beispielsweise durch eine Befreiung von den Gebühren. In zwei Subprojekten wurde die Idee der *jamaat* nicht weiter verfolgt, weil die Interessierten dann nicht bezahlen wollten. In einem weiteren Dorf wird dieses Problem dadurch umgangen, dass den Straßen- und Quartiersvorstehern die Aufgabe zugewiesen wird. Entsprechend gering ist die Motivation des Komitees auch andernorts, aktiv mitzuwirken. Dies wird z.B. daran deutlich, dass sich Mitarbeiter der CDWUU bei den gemeinsamen Dorfrundgängen während der Untersuchung über nicht erfolgte Schadensmeldungen oder nicht angezeigte Missstände beklagen. Der Gemeindevorsteher von N4 bestätigt dies wie folgt:

„*Kalonka jamaat* setzen sich nicht zu 100% mit Herz und Blut für die Zapfstellen ein. Wenn etwas kaputt geht könnte man doch erwarten, dass die Leute sich dann soweit möglich erst selbst helfen, aber sie wenden sich mit allem an die CDWUU, denn schließlich würden die ja bezahlt“.

Andererseits beklagen sich „Mitglieder“ von *jamaat* darüber, dass auf ihre Meldungen hin nichts passiert. Und sicherlich dürfte es auch den *jamaat* schwer fallen, ihre Nachbarn vor der Schiedskommission der missbräuchlichen Nutzung von Trinkwasser zu bezichtigen und womöglich dabei noch als Zeuge aufzutreten<sup>53</sup>. Der Umstand, dass sich in der Umfrage

---

<sup>53</sup> Anders verhält es sich in den im Anschluss an die Hauptuntersuchung eigens aus Vergleichsgründen aufgesuchten „erfolgreichen“ Projekten. In diesen erfüllen die *jamaat* nach Auskunft der gesprochenen CDWUU

(absolut gesehen) mehr Befragte als Mitglied einer *kuduk jamaat* verstehen denn als Mitglied der CDWUU zeigt einmal mehr, dass die Identifikation mit dem System in seiner Gesamtheit und das Bewusstsein von Ownership gering ist.

## 5. Partizipation der Armen und extrem Armen

Armutsbekämpfung ist eine ganz wesentliche Zielsetzung des Projekts. Partizipation gerade der Armen und Ärmsten ein wesentliches Mittel zur Erreichung dieses Ziels. Der Abschlussbericht des Projekts vermeldet diesbezüglich durchaus Erfolge:

„The pro-poor project approach was actively used when selecting the villages for each year of implementation (from 2003 to 2006). The criteria for selecting the communities, willing to join the project, were tailored in a way to weight the level of poverty and therefore assigning highest priority to those villages with lower income. [...] The level of poverty was measured in line with the existing data provided by the Akim administrations through the number of social passports. Provision of water is seen as a way to alleviate the difficult life conditions in the remote rural areas of Kyrgyzstan” (DFID 2008: 8, 19).

Auch wenn der Bericht hier Armut als berücksichtigtes Kriterium von höchster Priorität im Auswahlprozess herausstreicht, so gibt er keine Auskunft darüber, was daraus im Projektverlauf wurde. Aber dort, wo Inklusion gewollt wird, ist Exklusion oft nicht weit, denn in der Selektionslogik und der Selektionspraxis des Projekts wird Armut entgegen der Zielsetzung auch zu einem Ausschlusskriterium. Armut verliert hier im Zielkonflikt mit anderen Aufnahmekriterien, insbesondere der Befähigung der Bevölkerung, für Wasser Gebühren zahlen zu können („ability to pay“).

Wie schon für „felt need“ angemerkt, gehört Armut im letztendlich verbindlichen Planungsdokument der Weltbank nicht zum Kanon der Kriterien für die *Vorauswahl* von Dörfern (World Bank 2001). Damit wird Armut als Kriterium für das weitere Auswahlverfahren – das Operation Manual nennt hier eine Gewichtung des Kriteriums in einem Verhältnis von 20% (Fichtner 2001b: B-2) – nachrangig.

Wichtig waren für die Vorauswahl dagegen die Verfügbarkeit von Projektmitteln für einen Rayon (die Projektmittel wurden aus regionalen Gleichbehandlungsgründen so aufgeschlüsselt, dass eine entsprechende Anzahl von Dörfern in allen Rayons des Einzugsgebietes erreicht werden konnte), die Dreifaltigkeit von sozialem Zusammenhalt, Unterstützung des Projekts durch die ganze Community (= alle Nutzer) und der Erfolg vorhergehender, von der Gemeinde durch *aschar* (Gemeinschaftsarbeiten) bewältigter Projekte sowie, zuletzt, Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung (World Bank 2001: 73). All dies sind nicht notwendigerweise Kennzeichen für das Vorhandensein von Armut, im Gegenteil: Dort, wo z.B. die Dreifaltigkeit nicht gegeben ist, kann dies auch ein Hinweis auf besondere Armut sein. Hier darf angemerkt werden, dass Armut in der Tendenz mit einem eher schwachen Selbsthilfepotential einhergeht.

---

Vorsitzenden die oben beschriebenen Aufgaben. Ebenso funktionieren dort die CDWUU in der angestrebten Unabhängigkeit von der Gemeindeverwaltung und die Gebühreneinnahmen sind nach Selbstauskunft hoch. Mit ein Grund hierfür ist sicher die erhebliche Unterstützung der Projektdörfer durch eine kirgisische NRO.

Sollten nun arme Gemeinden diese Hürde wider Erwarten überwinden, warten neue Schwierigkeiten. Dann nämlich müssen sie in der zweiten Phase des Prozesses, bei dem der Abgleich zwischen Versorgungsqualität und dem Wollen und Können erfolgt, die sozio-ökonomische Studie oder das „mini social assessment“ überstehen. Dessen Ergebnis ist ein wichtiges Kriterium für die Entscheidung, ob die Finanzierung des Trinkwassersystems erfolgt oder nicht: Diese finale Entscheidung, so die Weltbank, u.a. „will be based on evaluation of socioeconomic analyses that demonstrates that the community is prepared and capable of meeting its financial obligations“ (World Bank 2001: 74).

Weitere Kriterien sind der fünfprozentige Vorabbeitrag, der hier schon geleistet sein muss und das Vorhandensein eines Einnahme- und Ausgabenplans „demonstrating how the community will meet its financial obligations“ (World Bank 2001: 74). Von Armut wird hingegen hier gar nicht gesprochen, wohl aber davon, dass noch eine weitere Hürde zu nehmen ist, bestehend in der Zustimmung der Weltbank, nachdem alle Kosten feststehen und der gesamte für alle sonstigen Beteiligten aufwendige Planungsprozess durchlaufen wurde.

Bislang gibt es unserer Kenntnis nach keine systematische Untersuchung der Frage, welche Dörfer aus welchen Gründen von der Teilnahme am Projekt ausgeschlossen bzw. gar nicht erst aufgenommen worden sind. Was gesagt und geschrieben wurde, bezieht sich ganz überwiegend auf die Dörfer, die teilgenommen haben. Dennoch geht es bei den soeben gemachten Äußerungen keineswegs um ein spitzfindiges Spiel mit Worten oder Sätzen, die möglicherweise gar aus dem Kontext gerissen sind. So wurde uns von befragten AO, Aiyl Baschtschuu und anderen Interviewpartnern in verschiedenen Distrikten mitgeteilt, dass einige der Dörfer in ihrem Verwaltungsgebiet vom Projekt nicht berücksichtigt wurden, oder ihre Bewerbung fallen lassen mussten, weil sie die 5%-Hürde des Vorabbeitrags nicht nehmen konnten. Die Armut der dort lebenden Bevölkerung war dabei immer wieder einer der genannten Gründe, z.B. in T6, wo die Teilnahme erst in einem zweiten Anlauf durch die Gewinnung von Sponsoren gelang.

Ein anderer Grund war der Mangel an Sponsoren, bisweilen auch die Befürchtung der Bevölkerung, übervorteilt zu werden, was dann praktisch zum Selbstausschluss führte. Dieser Grund wurde uns mehrfach von Dorfbewohnern und Verwaltungsangehörigen bei Befragungen in der Provinz Issyk-Kul im Jahr 2009 mitgeteilt. Dort gab es zeitweise nach der Tulpenrevolution bis weit hinein in das Jahr 2006 das verbreitete Gerücht dahingehend, dass es bei der „Projektwerbung“ nur um die finanziellen Eigenbeiträge der Leute gehe, ohne dass dafür die versprochenen Leistungen erbracht werden würden. Als Quelle für diese Gerüchte wurden dabei die eigenen Abgeordneten des nationalen Parlaments genannt<sup>54</sup>. Dies veranlasste viele Antragsteller, von ihren bereits eingereichten Anträgen Abstand zu nehmen.

In der Konsequenz räumt auch die Weltbank ein, dass der beschriebene Auswahlprozess die ärmeren Dörfer nicht erreichte: In den Worten des Projektverantwortlichen zur Zeit unserer Untersuchung: „There was a contradiction in the project addressing poor people but then

---

<sup>54</sup> Es gab zu dieser Zeit heftige Dissonanzen zwischen den politisch Verantwortlichen auf kirgisischer Seite und einigen Gebern im Lande generell und speziell auch zwischen den Projektpartnern der Wasserprogramme, mit sehr nachteiligen Folgen auch für das hier analysierte Projekt (vgl. Neumann 2013).

going to rich villages“ (Interview Juni 2010)<sup>55</sup>. Der Statusbericht des Project Management Consultants für das Jahr 2003 nennt hierfür noch einen weiteren Grund, bestehend in den effektiv höheren Projektkosten dort, wo vor allem Arme leben: „The higher cost of water systems for smaller villages (which are often the poorer ones) tends to place an additional burden on those least able to pay“ (PMC 2004: 8). Allerdings führen diese höheren Kosten nicht allein zu einer höheren Belastung der Armen während des Betriebs der Systeme, sondern oft eben auch zu einem Ausschluss vom Projekt, dies um so mehr, als ja die Projektkosten pro Kopf auf maximal 50 \$ begrenzt und keine Sonderregeln oder Unterstützungsmaßnahmen für besonders von Armut betroffene Dörfer vorgesehen waren. Wichtig ist hier auch der Hinweis, dass es sich zum Beispiel bei den laut dem genannten Statusbericht von der Weltbank abgelehnten vier Anträgen um Dörfer mit einer niedrigen Einwohnerzahl handelte, die deshalb auch im Vergleich mit den geförderten Dörfern zu deutlich höheren Kosten geführt hätten (vgl. PMC 2004: 24)<sup>56</sup>. Immerhin hatten es die vier Dörfer trotz all der anderen Hürden bis zu diesem Punkt geschafft.

Ganz unerwartet kommt diese Entwicklung nicht, denn der Hinweis auf eine wahrscheinliche Benachteiligung von Armen bei rigider Anwendung der Zugangskriterien findet sich bereits in den Planungsdokumenten, so z.B. im Appraisal Report. Dieser hält insbesondere mit Bezug auf die Vorauszahlung fest:

„The very poor villages are not likely to be able to raise enough cash for this up-front contribution due either to (i.) non-existence of cash or transferable assets in kind or (ii.) due to the too short period for converting livestock or harvest products into money. In order to overcome this, the principle should be amended and take the shortcomings of fund raising of the very poor villages into consideration. Secondly, the KG [Kyrgyz Government] insists on 100% repayment of the loan. This is not realistic for poor and very poor villages. Should all principles be applied rigorously then only the better-off villages will benefit from the rehabilitation program“ (Fichtner 2001a: 159).

Wenngleich nun in der Folge die Höhe der Eigenleistungen der Bevölkerung auf 25% der Investitionskosten beschränkt wurde, war der Betrag immer noch unerschwinglich für die Armen, zumal die im Zitat angeführten Gründe für die Schwierigkeiten bei der Beibringung der Vorauszahlung unverändert blieben<sup>57</sup>.

## **6. Partizipation als Ursache und Verstärker sozialer Konflikte**

Als Folge der im Kontext der Konstruktionsphase beschriebenen Mängel kam es in der Betriebsphase vielfach zu Spannungen unter den Nutzern. In Dörfern mit Hanglage – die Regel im gebirgigen Kirgistan – ergibt sich in Gravititätssystemen eine ungleiche Verfügbarkeit und Verteilung von Wasser zwischen den näher zur Quelle bzw. den Reservoirs wohnenden und den weiter entfernten Haushalten. Hier sinkt der Druck oft und

---

<sup>55</sup> Das Projekt steht damit scheinbar nicht allein. Bereits 2004 heißt es dazu in einer Querschnittsauswertung von CDD-Projekten der Weltbank: „We find that projects that rely on community participation have not been particularly effective at targeting the poor“ (Mansuri / Rao 2004: 1).

<sup>56</sup> Die veranschlagten Kosten für diese vier Systeme betragen demnach durchschnittlich 142,5 US\$ pro Person (PMC 2004: 24).

<sup>57</sup> Auch Undeland bestätigt für die von ihm untersuchten vier Dörfer, dass Armut dort keine Rolle spielt (2008: 12).

die entfernteren Haushalte bekommen nur unregelmäßig oder teils auch gar kein Wasser. Wird die Anlage von einer Pumpe betrieben, kommt es umgekehrt zu einer Unterversorgung der höher gelegenen Gebiete, wenn die Pumpleistung nicht ausreicht. In mehreren Fällen resultierte daraus Streit zwischen den Nutzern ein und desselben Systems.

Verstärkt werden die Spannungen durch die missbräuchliche Verwendung von Trinkwasser etwa zum Autowaschen oder zur Gartenbewässerung. In der Regel wurden (wohlhabendere) Nutzer mit Hausanschlüssen für diesen Missbrauch verantwortlich gemacht. Beobachtet werden konnte allerdings nicht selten auch das Anzapfen der Hauptwasserleitungen für die Gartenbewässerung durch solche Nutzer, die bereits über eine Zapfstelle versorgt wurden. CDWUU sehen hierfür Strafen vor, je nach Schwere des Vergehens zwischen 500 und 1.000 KgS oder mehr<sup>58</sup>.

Dabei ist eine eindeutige Norm bezüglich des Umgangs mit Trinkwasser nicht auszumachen. Die Einstellungen und das Verhalten der Nutzer erweisen sich vielmehr als zwiespältig: auf der einen Seite zeigen sie sich verärgert über solche Regelverstöße, auf der anderen Seite erscheinen sie ihnen nachvollziehbar und sie praktizieren sie teils selbst. Ein Beispiel ist die Frau, die im Gespräch auf der Strasse vor ihrem Haus die unsachgemäße Nutzung beklagt und gleichzeitig ihre Wäsche mit diesem Wasser wäscht. Vor ihrem Haus steht die einzige funktionierende Zapfsäule weit und breit.

In diese Richtung weist auch die Offenheit, mit der die Regelverstöße begangen werden, die kein wirkliches Unrechtsbewusstsein erkennen lässt. Wenn überhaupt in der Vorstellung der Nutzer ein Fehlverhalten vorliegt, dann handelt es sich so bestenfalls um ein Kavaliersdelikt. Die Idee von Wasser als freiem Gut – ob zur Rechtfertigung des eigenen Verhaltens vorgeschoben oder verinnerlicht – dominiert letztlich über Wasser als knappes Gut, was es in Bezug auf das Versorgungssystem und die Nutzergemeinschaft de facto ist. Aus diesem Zwiespalt erklärt sich schließlich auch die geringe Durchsetzung der vorgesehenen Strafen bzw. Sanktionen. In T5 kam es allerdings u.a. als Reaktion auf zahlreiche Verstöße zu einem Verbot von Hausanschlüssen.

Andernorts werden folgenlos Ermahnungen ausgesprochen, z.B. von einem Mitglied der Schiedskommission, wo eine solche existiert. Hierzu beitragen mag auch der Umstand, dass sozial und ökonomisch besser gestellte Haushalte, darunter solche von Gemeindevorstehern oder Parlamentariern, nicht selten bereits während der Konstruktionsphase des Versorgungssystems eine bevorzugte Behandlung erfuhren, z.B. in Form eines Hausanschlusses auch dort, wo ansonsten nur öffentliche Zapfstellen vorgesehen waren<sup>59</sup>. Der CDWUU-Vorsitzende von N3 beschreibt den geschilderten Sachverhalt mit folgenden Worten:

„Wenn zwei bis drei Haushalte mit Hausanschlüssen ihre Gärten bewässern, ist das Reservoir von 100 Kubikmeter schnell leer. Es gibt hier gestaffelte Strafen für Missbrauch,

---

<sup>58</sup> Glücklicherweise kommt es nur selten zu einer völligen Demontage des Systems, wie bei unserer Untersuchung im erwähnten Fall des Geburtsdorfes der Präsidentengattin. Der Jahresbericht des PMC von 2006 berichtet allerdings von weiteren Fällen und spricht von sozialer Desintegration, wo sozialer Zusammenhalt vermutet, zumindest aber erhofft, wurde: „In some villages of Talas Oblast social disintegration is particularly serious. In Yntymak and in Kopuro-Bazar community members are rapidly stealing components of the system, but surprisingly the local authorities are indifferent. Despite of the efforts (limited by time and resources) of the PMC social mobilisers this attitude is difficult to eliminate. Where social disintegration is high the sustainability of the project is destined to collapse (PMC 2006: 20).

<sup>59</sup> Dies war ein Thema in vielen Gesprächen und konnte auch beobachtet werden.

500 – 2000 KgS. Es ist aber unmöglich, diese Strafen durchzusetzen. Man muss mahnen und erklären. Das hilft, die Leute schämen sich, aber auch nur für einige Zeit. Nur wenn sie mich sehen, dann stellen sie das ab“.

Wie zuvor schon angedeutet ist die Beziehung zwischen CDWUU und Nutzern nicht nur schwierig, sondern auch konfliktrichtig, welches einmal mehr in der Gebührenfrage seinen Ausdruck findet. Die Gebührensammler stehen hier vor einem Dilemma: Auf der einen Seite sollen sie für die betriebswirtschaftliche Nachhaltigkeit sorgen, auf der anderen Seite haben sie angesichts der zahlreichen Probleme – mangelnde (im Projektsinne verstandene) Nachfrage, geringe Beteiligung bei der Planung, Versorgungsengpässe oder gar Verschlechterungen bei der Versorgung etc. – Verständnis für die Nichtzahler. Dies macht es ihnen schwer, der Forderung Nachdruck zu verleihen und sie fühlen sich im Gespräch gemeinhin erkennbar unwohl in ihrer Rolle. Sie werden schlecht bis gar nicht bezahlt, dazu auch noch angefeindet und sie gefährden die eigene soziale Stellung im Dorf. Der folgende Auszug aus einem Interview mit dem CDWUU-Vorsitzenden von N1 verdeutlicht die Zusammenhänge:

„Eigentlich müssten wir monatlich 12.000 [KgS] sammeln, aber manchmal bekommen wir nur 6.000 oder 10.000 oder sogar nur 3.000. Diesen Monat noch gar nichts. Gebühren sammeln ist schwer, die Leute schimpfen. Sie haben einen Vertrag, aber wenn der Strom ausfällt, dann gibt es eine Zeit lang kein Wasser und sie zahlen nicht. Aus ein bis zwei Tagen ohne Wasser werden dann schnell ein bis zwei Monate ohne Wasser. Ich habe alles versucht, geschimpft, erklärt. Für Energie wird gezahlt, sonst wird der Strom abgestellt, bei Wasser geht das nicht und so animieren die Nichtzahler die Zahler, auch nicht zu zahlen [...] Die Menschen mögen mich nicht, weil ich die Gebühren eintreibe“.

Vor diesem Hintergrund gewinnt der Wunsch nach sozialem Frieden nicht selten die Oberhand über der Nachhaltigkeit dienende Maßnahmen. Manche Komitees gehen erst gar nicht sammeln und ein von den Nutzern häufig mitgenannter Grund für ihr Nichtzahlen ist dann, dass ja niemand bei ihnen vorbeikomme.

Vor diesem Hintergrund ist ebenso verständlich, dass auch in diesem Kontext Sanktionen nur schwer umzusetzen sind. Praktisch überall wird eine intensive Diskussion über den Umgang mit Nichtzahlern geführt und darüber, wie das Gebührenaufkommen verbessert werden könnte. In dieser Diskussion stehen sich die Verfechter einer „harten Linie“ den Protagonisten einer Advocacy-Strategie gegenüber. Während erstere mehr Druck auf die Nichtzahler ausüben wollen, beispielsweise durch das Zurückhalten von beantragten Bescheinigungen durch die Gemeindeverwaltungen, durch öffentliches Aushängen von Nichtzahlerlisten oder auch gerichtliche Durchsetzung, setzen letztere auf geduldige Aufklärung der Bevölkerung. In zwei der besuchten Dörfer existieren erstere „schwarze Listen“, die am Informationsbrett der Gemeindeverwaltung ausgehängt waren, oder in der Dorfversammlung verlesen wurden (IK5, N1), in zwei anderen Dörfern (IK2, N4) wird von gerichtlichen Verfahren vor dem Ältestengericht (*aksakal sotu*) berichtet, was zur Zahlung geführt habe. Unter dem Strich hat sich die Gebührensituation nach Auskunft der Gesprächspartner dadurch aber nicht grundlegend nicht verbessert.

Mehrheitlich lehnen sowohl die CDWUU wie auch die Gemeindeverwaltungen solche Schritte ab. Es sei nicht gut, einen derartigen Druck über den AO auszuüben, meint stellvertretend für diese der CDWUU-Vorsitzende von T1. Jeder habe doch ein Recht auf die Bescheinigungen. Der Gemeindevorsteher von N2 ergänzt mit Blick auf solche Dokumente:



„Das ist aber eher eine Drohung denn ein Fakt, denn eigentlich haben die Nichtzahler ja recht“. Dabei räumt er ein, dass auch die Strategie geduldiger Erklärung nicht unbedingt zu einer Lösung führt:

„Wir haben Versammlungen in der Schule gemacht und die Probleme erklärt, aber zahlen will keiner. Jeder Haushalt ist Mitglied in einer *kalonka jamaat*, aber die zahlen faktisch auch nicht“.

Die Unterstützung der CDWUU durch Aksakal bei der Überwindung dieser Spannungen und zur Erhöhung des Gebührenaufkommens wird von unseren Gesprächspartnern uneinheitlich geschildert. Während sich diese Dorfältesten in einigen Subprojekten an Ermahnungen und Erklärungen beteiligen, wenden sie sich in anderen explizit gegen die Gebühren und / oder zahlen sie selbst nicht. In IK2 können Nichtzahler laut Aussage des Gemeindevorstehers über das Ältestengericht zur Zahlung bewegt werden. In T1 unterstützen sie den Dorfcchef, der die CDWUU kommissarisch leitet, was nach seinen eigenen Angaben zumindest punktuell zu Zahlungen führe. Viele in diesem Dorf gaben aber auf Nachfrage an, selbst nicht zu zahlen und zeigten während des Dorfrundgangs auf ihre eigenen Pumpbrunnen. In der ebenfalls durchgeführten Gruppendiskussion wurden die *aksakal* zudem mit der folgenden Aussage zitiert: „Wir trinken seit jeher vom *aryk* und sind noch nicht gestorben“. In N1 und N2 möchten die Aksakal ebenso nicht zahlen, weil das Wasser ja schmutzig sei. Unter dem Strich bleibt vielerorts nur Hilflosigkeit, so auch in dem Dorf K. in der Provinz Naryn, welches wir zusätzlich zu den Stichprobendörfern aufsuchten. Der dortige CDWUU-Vorsitzende führt aus:

„Es gibt hier 1.900 Nutzer mit Vertrag. Es gibt viele, die das Wasser von den Zapfstellen nutzen, aber nicht dafür zahlen. Dagegen können wir nichts machen. Der *aksakal sotu* ist hilflos, der Aiyl Okmotu hilft auch nicht. Wir können gerichtlich vorgehen, dann würden wir aber von den Bewohnern vertrieben und könnten hier nicht mehr leben“.

## **7. Bewertungen und allgemeine Schlussfolgerungen**

### **7.1. Diskutierte Lösungsansätze zur Sicherung und Erweiterung der Wasserversorgung**

Die Situation der CDWUU ist zum Zeitpunkt unserer Untersuchung umso prekärer, als die Rückzahlung des Kredits in Höhe von 5% der Baukosten ansteht. Angesichts des ohnehin geringen Gebührenaufkommens herrscht bei den befragten CDWUU und Gemeindeverwaltungen Ratlosigkeit, diese aber gepaart mit Durchhaltewillen und teils auch durchaus mit Zuversicht. Unklar ist, ob der Kreditanteil auf die geplanten oder die oft darunter liegenden tatsächlichen Baukosten berechnet wird. Diesbezügliche Anfragen bei den staatlichen Behörden seien bislang unbeantwortet geblieben, es sei aber auch ungewiss, an wen man sich nach den Unruhen (im April 2010) überhaupt wenden müsse. Die an Gruppendiskussionen teilnehmenden Nutzer wissen von dem Kredit allerdings wenig und fragen nach, um welche Summe es sich dabei handle.

Als Lösung aus der Misere werden von interviewten lokalen Verwaltungsleuten und CDWUU-Vorständen vor allem drei Wege ins Auge gefasst: Erstens die Pachtung von kommunalem Land durch die CDWUU, um mit den Erträgen den Kredit zu bedienen. In

einigen Subprojekten (T4, T5) wird dies bereits praktiziert. In einem Fall (N4) hat die CDWUU extra für diesen Zweck Land von der Gemeindeverwaltung gestellt bekommen. Allerdings wird hierzu angemerkt, dass die zu erwartenden Gewinne aufgrund der Qualität der gepachteten Böden und fehlender Bewässerungsmöglichkeiten gering seien. Zweitens, und Erfolg versprechender, geraten, wie im Kontext des Vorabbeitrags, wieder die Sponsoren in den Blick, ebenso Spendenmarathons. Typisch ist hierzu die Aussage des CDWUU-Vorsitzenden (und Abgeordneten des Rayon-Parlaments) von T7: „Der Kredit liegt mir jetzt im Magen, er ist wie ein Stein im Herz. Wir haben aber schon die Möglichkeit, zu zahlen. Bald sind ja Abgeordnetenwahlen“.

Grundsätzlicher und drittens – das Projekt ist ja abgeschlossen und ein Folgeprojekt in Planung – wird überall und intensiv die Tragfähigkeit von (unabhängigen) CDWUU überhaupt diskutiert und wie damit künftig zu verfahren sei. Mehrheitlich wird von den Beteiligten, darunter auch verantwortliche Vertreter der Weltbank und ehemalige Mitarbeiter des PMC, bei leichten Nuancen die Übergabe der Wasserversorgung und der CDWUU an die Gemeindeverwaltung befürwortet. Die CDWUU soll dabei als private Serviceorganisation im Auftrag der Verwaltung das Management der Versorgung übernehmen. Dies erfolgt seitens der Geber u.a. unter Verweis auf die neue Gesetzeslage seit 2008, nach der die Trinkwasserversorgung nunmehr auch de jure der lokalen Selbstverwaltung unterliegt (vgl. GoK 2008). Auch in den Planungsdokumenten der IFO für die Nachfolgeprojekte kommt dem AO entsprechend eine zentrale Rolle im gesamten Projektzyklus und darüber hinaus zu: „The Ayil Okmotus must be involved from identification to post-implementation“ (World Bank 2009: 5)<sup>60</sup>.

Von dieser Zurücknahme der Umgehung der Gemeindeverwaltung – und damit auch teilweise Abkehr vom CDD-Ansatz<sup>61</sup> – versprechen sich die IFO vor allem die institutionelle und finanzielle Nachhaltigkeit der Versorgungssysteme. So soll die Verwaltung die Vereinnahmung der Gebühren und die Lösung von Konflikten zwischen Nutzern und Dörfern gewährleisten sowie nötigenfalls auch die Kosten für Instandsetzungen, und/oder Systemerweiterungen tragen. Da in dieser zweiten Projektphase auch davon auszugehen sei, dass eher abgelegene – und damit vielleicht arme – Dörfer berücksichtigt würden, deren Bewohner die Gebühren zur Deckung der Betriebskosten eher nicht alleine aufbringen könnten, soll der AO darüber hinaus diese Gebühren gegebenenfalls subventionieren.

Wenn andererseits bei der Planung der Systeme nach der Erfahrung des vergangenen Projekts dafür Sorge getragen werden soll, dass hinreichend Hausanschlüsse und die dafür nötigen Kapazitäten eingeplant werden und dabei von einer geschätzten Größenordnung von 75% der beteiligten Haushalte ausgegangen wird, steht zu vermuten, dass doch eher wohlhabendere Dörfer im Blickfeld der Planungen stehen. Hierfür spricht auch, dass weiterhin „least cost solutions“ angestrebt und damit einhergehend die Deckelung der Pro-Kopf-Kosten in Höhe von jetzt 80 - 100 US\$ je nach gewähltem System beibehalten werden sollen<sup>62</sup>. Folgerichtig bleiben die Äußerungen zur Mitwirkung der Bevölkerung bei der Wahl

---

<sup>60</sup> Beide Projekte sollten 2009 beginnen, lagen aber zum Zeitpunkt unserer Untersuchung noch für unbestimmte Zeit auf Eis, u.a. in Ermangelung der vorgesehenen institutionellen Partner auf kirgisischer Seite.

<sup>61</sup> Hierzu heißt es im Project Appraisal Document der Weltbank: „The proposed approach strikes a good balance between a Community Driven Development (CDD) approach [...] and a centralized provision of services“ (World Bank 2009: 6). Und etwas weiter: „Community involvement is not a panacea for sustainability“ (ebd.: 8)

<sup>62</sup> Bei der ADB (2008: 52) sind maximale Kosten von 50 US\$ - 80 US\$ pro Person vorgesehen. Entgegen der expliziten Zielsetzung der Armutsbekämpfung werden Dörfer mit zu hohen Billigstkosten ebenso explizit ausgeklammert und dabei auf nicht näher spezifizierte „Sonderprogramme“ der Regierung für diese Dörfer

und dem Design der Systeme jenseits der rhetorischen Beteuerung von deren großer Bedeutung in den Dokumenten der IFO höchst vage. Immerhin wird die Eigenbeteiligung der Nutzer auf den vorab zu leistenden Betrag in Höhe von 5% reduziert, Arbeitsleistungen und Kredite entfallen (wodurch insgesamt natürlich auch die finanziellen Spielräume eingeschränkt werden).

Mit Blick auf die neue und v.a. kostenträchtige Rolle der AO bei der finanziellen Nachhaltigkeit verweisen die IFO auf deren lokales Budget, auf mögliche staatliche und Geber-Zuschüsse und allgemein auf „neue finanzielle Spielräume“ nach der Neufassung des genannten Gesetzes:

„The Aiyi Okmotus will own the rehabilitated assets and must be motivated to provide resources and ensure that water supply costs are included in their annual budgets, particularly for longer-term financing for system replacement and expansion“ (World Bank 2009: 5).

Von Seiten der von uns befragten Gemeindevorsteher und Verwaltungsmitarbeiter werden diese Spielräume eher nicht so gesehen. So wird von ihnen hinsichtlich der Einbindung der CDWUU vielfach die Einschränkung gemacht, dass dies nur erfolgen solle, wenn sich durch die dann auch dem Gemeindebudget zufließenden Gebühren nicht die staatlichen Zuwendungen sogar verringerten, wie es zur Zeit (2010) noch der Fall sei. Auch treffen die von den IFO ins Spiel gebrachten staatlichen Zuwendungen für Trinkwasser ähnlich wie beim Bildungs- und Gesundheitssektor (World Bank 2009: 9) auf Skepsis, zumal die Trinkwassersysteme in der Regel nicht die ganze Gemeinde, sondern nur Teile von ihr versorgten. Nicht zuletzt wird darauf hingewiesen, dass die Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinden in der Praxis nicht mit den gesetzlich eigentlich vorgesehenen zusätzlichen Ressourcen einhergingen (vgl. hierzu auch Neumann 2011, INTRAC 2011).

Von den kritischen Stimmen in unserer Stichprobe wird vor diesem Hintergrund vorgebracht, dass die Gemeindeverwaltungen bereits genug Verantwortung, ohnehin genug zu tun und eben auch kein Geld hätten. Schließlich laufe es doch so auch ganz gut, meint z.B. der CDWUU-Vorsitzende und Abgeordnete von T7.

Allein die CDWUU in den im Anschluss an die Untersuchung eigens aufgrund ihrer Eigenschaft als Vorzeigedörfer aufgesuchten Dörfern wenden sich allerdings dezidiert gegen diese Form der Zusammenlegung mit der Verwaltung. Dies wäre kontraproduktiv und „würde die Leute nur wieder verderben“. So sei es in den Wahlen zum Vorsteher der Gemeinde oft vorgekommen, dass die Kandidaten den Leuten versprächen, die Wassergebühren zu senken oder gar abzuschaffen. „Wenn sie das dann wirklich tun, funktioniert das System einfach nicht mehr“. Außerdem würden den Dorfbewohnern dann wieder ihr Pflichtgefühl und ihr Verantwortungsbewusstsein gegenüber dem Gemeinschaftseigentum abhanden kommen. Nicht zuletzt würde „der Dezentralisierungsprozess dadurch gehemmt“. Bei diesem Beispiel steht zu vermuten, dass die Gesprächspartner die Projektphilosophie aufgrund der intensiveren Unterstützung durch eine kirgisische, von ehemaligen Mitarbeitern des PMC geleitete NRO verinnerlicht haben.

---

hingewiesen. Partizipation, ein im Vergleich zur Weltbank rhetorisch höchst wichtiger Bestandteil des ADB-Planungsdokuments, beschränkt sich bei näherer Betrachtung allein auf die Akzeptanz der Billigstlösung durch die Bevölkerung, bei anteiliger Kostenübernahme (5%). So ist diese Lösung die Voraussetzung für die Auswahl eines Subprojekts: „A least-cost comparison of technically feasible options has been prepared and the least-cost option is selected“ (ADB 2008: 51).

## 7.2 Patrone und Klienten: Partizipationsansätze des Projekts und die kirgisische Praxis von „Mitwirkung“

In unserer das Forschungsvorhabenden einleitenden Untersuchung (Bliss / Neumann 2007) haben wir die oftmals im Gewand von Partizipation auftretenden Entmündigungstendenzen gegenüber der Bevölkerung und die Ausblendung struktureller und historisch bedingter Macht- und Interessenkonstellationen durch auf lokale Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit beschränkte partizipative Verfahren und Vorgehensweisen herausgearbeitet. Die kritische Begleitung des geberseitig geführten Diskurses zu Partizipation und mehr noch der implementierten Praxis führte hier zur Brandmarkung von Partizipation als „Tyrannei“. Gleichzeitig haben wir u.a. unter Berufung auf James C. Scotts grundlegende Arbeit zu den „Waffen der Armen“ (1985) auf die vielfältigen Reaktionsmöglichkeiten der benachteiligten und von Partizipation bedrängten Menschen hingewiesen, die von passivem oder aktivem Widerstand bis hin zu Rückzug reichen können (ebd.: 49-51). Gwyn Williams kleidet das Zusammentreffen von Hegemonialansprüchen und (möglichem) kreativem Umgang damit in die folgenden Worte:

„Participatory Development Projects may well re-script people's subjectivities in terms of others' choosing and incorporate them within a development process far less benign than its promoters might suggest. But while participation may appear all-pervasive, this account of its operation is in danger of ignoring the fact that any configuration of power/knowledge opens up its own particular spaces and moments for resistance. [...] To take the 'incorporation' of participatory events at face value is to ignore people's ability for feigned compliance and tactical (and self-interested) engagement. [...] Limited engagement or even exit thus provide means of passive resistance to the 'tyranny of participation'“ (Williams 2004: 94).

Wie aus der bisherigen Darstellung des partizipativen Prozesses unschwer ersichtlich ist, sind solche Analysen bei der ländlichen Bevölkerung Kirgistans nicht unbekannt. In (gerne geführten) Diskussionen und Gesprächen über „feigned compliance“, „limited engagement“ oder „exit“ fällt dabei immer wieder der Begriff „Kyrgyz Chylyk“, für gewöhnlich ins Deutsche oder Russische übersetzt als „kirgisische Mentalität“ oder „Kultur“. Im projektbezogenen Kontext wird es vielfach umschrieben mit Formulierungen wie „Man sagt heute das Eine und tut morgen das Andere“, oder „so genau haben wir es auch wieder nicht gemeint“. Kyrgyz Chylyk bedeutet allerdings auch, dass man schon versucht, zu bekommen, was man bekommen kann. Eine Möglichkeit dazu ist, die Karte auszuspielen, die der Klient hat gegenüber dem Patron.

Innovationen, gleich welcher Art, fallen nicht vom Himmel und sie treffen nicht auf ein Vakuum. Caroline Humphrey folgend ist es deswegen essentiell, die kulturellen Vorstellungen hinter der politischen Ordnung der Sowjetunion zu verstehen, will man ermessen, was es heißt, aus dieser Ordnung geworfen zu werden und verstehen, wie die Menschen darauf reagieren und ihre Entscheidungen treffen (2002: 27).

Kyrgyz Chylyk verweist im vorliegenden Kontext auf ein dem Partizipationsverständnis des Projekts entgegengesetztes, normatives Konzept von Partizipation. Dieses Konzept ist nicht ausgerichtet bzw. baut nicht auf Selbsthilfe. An anderer Stelle haben wir bereits die vertikale Ausrichtung der ländlichen (und auch städtischen) Bevölkerung mit Blick auf die Lösung ihrer gemeinsamen Probleme aufgezeigt (vgl. Neumann 2011). Diese Ausrichtung begegnet uns auch im vorliegenden Projekt wieder. Dezentralisierung und Subsidiarität werden von der

Bevölkerung weitgehend abgelehnt. Die Menschen sind ganz und gar nicht der Meinung, dass ihre Probleme, darunter auch Trinkwasser, von ihnen selbst gelöst werden sollten.

Wo Projektplaner von Partizipation und Ermächtigung sprechen, sehen sie selbst eher Enteignung und Entmächtigung. Wo Projektplaner (vorgeblich) Entscheidungsrechte und -räume gewähren und sogar einfordern, lauern für die Menschen in erster Linie Verpflichtungen. Ihres fürsorgenden Staates wurden sie nach 1991 ganz unfreiwillig beraubt. Zumindest materiell bedeutete das Ende der Sowjetunion für viele (nicht nur subjektiv) die Vertreibung aus dem Paradies<sup>63</sup>. In den zahlreichen von uns im Verlauf des Vorhabens geführten Gesprächen und Interviews zu den Lebensverhältnissen in der Sowjetunion ist der Begriff Mangelwirtschaft ein Mangelthema. Im Einklang hiermit sehen unsere Gesprächspartner den wesentlichen Grund für die jetzt bestehenden Mängel und Probleme im Fehlen einer starken Macht oder Kraft, die Entwicklung in die Hand nimmt und vorantreibt, einer Macht, die die Verantwortung (wieder) übernimmt.

Humphrey bezieht sich auf diese Macht unter Verwendung des russischen Begriffs *vlast*, in dem sie eine bestimmte Form von Autorität und Machtausübung im sozio-politischen System der Sowjetunion verkörpert sieht:

„*Vlast* is not only used as an abstract noun. In the plural (*vlasti*) it refers to ‘the authorities’, and with the epithet Soviet (*sovietskaia vlast*) it refers to the Soviet regime. [...] According to this idea, socio-political order is brought about by the exercise of centralized and personified power, not by law, the observance of principles, or the existence of civil society” (Humphrey 2002: 28).

Die Inhaber dieser zentralisierten und personalisierten Macht waren (sind) Humphrey zufolge „Meister“ oder „Besitzer“ (*khoziain*) von z.B. landwirtschaftlichen und industriellen Unternehmungen oder „Domänen“:

„Agricultural domains are called *khoziastvo*, a term deriving from *khoziain*, the proprietor or master. This is no mere curiosity but a sense firmly attached to the institution in daily usage. The term *khoziain* was used at each hierarchical level of the Soviet system, such that the directors of enterprises, and the Party bosses of districts and provinces were all called ‘proprietors’ [...]” (Humphrey 2002: 28).

Die Auflösung der Sowjetunion bedeutet keineswegs die Auflösung von *vlast*. *Vlast* lebt fort im Narrativ und in den Einstellungen und Erwartungshaltungen der Bevölkerung, überhöht noch durch die nostalgische Verklärung der Sowjetunion zu einem Goldenen Zeitalter angesichts der in der Gegenwart erfahrenen und mit eigenen Mitteln nicht zu bewältigenden sozio-ökonomischen Misere. In dieser Hinsicht speist sich die Haltung eines Großteils der Bevölkerung nicht allein aus der in der Literatur vielfach angeführten Pfadabhängigkeit, sondern mehr noch aus den aktuellen Verhältnissen und der Prekarisierung ihrer Lebensumstände.

Wenn nun der Staat sich zumindest teilweise aus der finanziellen Verantwortung zurückzieht, weil er diese nicht mehr übernehmen kann oder will, dann heißt dies nicht, dass er auch aus der Verantwortung entlassen wird, oder dass an seine Stelle bereitwillig Eigenverantwortung tritt. Auch dies wird von Humphrey betont:

---

<sup>63</sup> Genau diese Formulierung wird häufig in den geführten Gesprächen verwendet.

„[...] the very simple point I wish to make here is that many people seek order not *in* themselves but *for* themselves, that is, from powers (*vlasti*) conceived as above; and therefore if the local polity does not provide order, they seek it from higher levels [...]” (Humphrey 2002: 29, Hervorhebung durch die Autorin).

Wie im vorangehenden Kapitel beschrieben verstehen sich die vorgesehenen Nutznießer nicht als Schlüsselstakeholder des Projektes und verhalten sich überaus zurückhaltend. Die treibende Kraft im Auswahlverfahren und weiteren Planungsverlauf sind von Anfang an die Gemeindevorsteher oder – alternativ – ortsansässige Abgeordnete der verschiedenen Parlamente. Insbesondere steuern und kanalisieren sie den Informationsfluss zwischen Projektverantwortlichen und den Zielgruppen. Dabei dokumentieren sie Bedarf und Nachfrage und begründen den Willen ihrer Gemeinden zur Teilnahme am Projekt. Sie lassen sich so nicht einfach als bloße Unterstützer des Gemeindevillens beiseite schieben oder instrumentalisieren, wie dies vom Projekt vorgesehen ist, um einer möglichen Vereinnahmung durch die örtlichen Eliten entgegenzuwirken. Dies wird von ihrer Gemeinde oder ihrer Bezugsgruppe auch nicht erwartet. Aus ihrer Sicht verkörpern die Vorsteher und Abgeordneten die andere Seite von *vlast'*, das Oben, eine Sicht, die von ersteren geteilt wird. Es obliegt ihrer Verantwortung, sich um das Wohl und Wehe der Gemeinde zu kümmern.

In seiner Position an der Spitze der Gemeindeverwaltung tritt der AO so an die Stelle des ehemaligen Direktors der Kolchose oder Sowchose (zumindest noch bis Mitte des letzten Jahrzehnts), der er oft genug auch war, zumindest aber jemand aus dem alten Apparat. Dies gilt analog für den Abgeordneten. Wichtig sind hier nicht ihre konkrete Position, sondern ihr Wille und ihr Können, die Aufgaben von *Khoziain* zu übernehmen.

Wenn die AO und die Abgeordneten sich im Sinne des Projektes engagieren, dann bedeutet das vor diesem Hintergrund natürlich nicht Einverständnis mit dessen partizipativem Ansatz. Ihr Anliegen ist es und muss es sein, ihre Führungskraft und ihre Führungsqualitäten unter Beweis zu stellen. Indem sie dieses und auch andere Projekte in *ihre* Gemeinde oder *ihre* Dorf bringen, präsentieren sie sich als Macher, als Beschützer, als Vater<sup>64</sup>, als Patron. So stellen sie sich auch häufig im Interview dar, wenn sie z.B. darauf hinweisen, dass *sie* das Projekt geholt, oder *sie* die CDWUU gegründet hätten (s.u.). Dies wird auch von den befragten Nutzern in aller Regel so gesehen.

Sich in dieser Hinsicht zu beweisen, ist nach dem Wegfall der Sowjetunion indes schwerer, denn anders als die ehemalige lokale Nomenklatur beziehen sie ihre Macht nicht mehr aus dem hinter ihnen stehenden starken (Wohlfahrts-)Staat mit all seinen Ressourcen. Im unabhängigen Kirgistan müssen sie sich selbst um diese Ressourcen kümmern. Als Folge der mit der Dezentralisierung einhergehenden institutionellen Reformen werden die hier besprochenen Akteure auch nicht mehr von oben eingesetzt, sondern gewählt. Vor dem Hintergrund der 2001 eingeführten Direktwahlen zum Gemeindevorsteher – bei den Parlamentariern war dies auch vorher schon der Fall – sind Reputation und Popularität für beide Akteure von zentraler Bedeutung. Denn die Wahlen müssen gewonnen werden, wollen sie ihren Einfluss, ihre politischen Ambitionen und den Zugang zu materiellen und sozialen Ressourcen bewahren.

---

<sup>64</sup> In Interviews bezeichnen sich AO gerne als Väter ihrer Gemeinde. Auch von den Bewohnern werden sie häufig so charakterisiert.

Die Reputation und die Popularität von AO und Abgeordneten gleichermaßen beruhen in erster Linie auf der Unterstützung oder Hilfe, die sie für die Dorfbevölkerung leisten oder zu organisieren in der Lage sind. Es sind in der Tat augenfällig die direkt gewählten AO und die Abgeordneten der Distrikt- und Provinzparlamente und auch des nationalen Parlaments, die als Initiatoren, Vermittler, Sponsoren und Gönner in Erscheinung treten und nicht etwa die vom Präsidenten bestellten Akims oder die Provinzgouverneure. Ein Trinkwasserprojekt bedeutet für sie eine gute Gelegenheit, ihre Popularität zu sichern oder – besser noch – auszubauen.

Aus einer durchaus demokratischen Wahl in Kirgistan folgt nicht Transparenz oder Rechenschaftslegung gegenüber der Wählerschaft in einem demokratischen Sinne. Gewählt werden diejenigen, die Ressourcen ins Dorf bringen, nicht diejenigen, die die Bevölkerung in Entscheidungsprozesse einbinden. Ganz im Sinne von *vlast'* richtet sich auch der Blick der AO und Abgeordneten weiterhin nach oben (zum Akim, Gouverneur oder auch einer Entwicklungsorganisation), eben dorthin, wo die Ressourcen sind, die auf lokaler Ebene in Macht und Einfluss übersetzt werden können. *Vlast'* führt hier zu einer bzw. (mehr noch) beinhaltet eine Prinzipal-Agens-Situation, in welcher der Prinzipal (= die Bevölkerung oder die Gemeinde) wenig Interesse daran zeigt, den Agenten (= der AO /Abgeordneter) zu kontrollieren, zumindest solange der Agent der ihm zugedachten Aufgabe einigermaßen zufriedenstellend nachkommt (vgl. Wegerich 2000: 19 für eine ähnliche Beobachtung im Bewässerungssektor). Für eine solche Kontrolle besteht auch keine Handhabe, insofern als es sich schließlich um eine Gabe handelt, die nicht durch Kontrolle, sondern bestenfalls durch eine Gegengabe erwidert werden muss. Auf den damit einhergehenden Stimmenkauf und -verkauf und auf die große Bedeutung von Sponsoren hatten wir oben bereits hingewiesen.

Vor diesem Hintergrund erscheint auch die aus der Sicht des Projekts so schädliche, indes allgegenwärtige politische Einflussnahme in einem neuen und differenzierteren Licht. Denn sie ist nicht allein „von oben“ verfolgte Strategie, sondern wird „von unten“ auch nachgesucht bzw. sogar aktiv eingefordert, wobei der AO eine zentrale Vermittlungsrolle übernimmt. Dieser Eindruck verfestigt sich durch die nachfolgende Passage aus einem Interview mit einer Mitarbeiterin des CD-Teams des Projekts:

„If villages were included by the political influence then the deputy or VIP came into this village and said: ‘Look I included your village into this project’. And this time the willingness of the community to contribute is coming down. They say ‘oh you are rich, please contribute 5% for us, may be 50% of this, you should make a contribution’. They then did.

In those villages the sustainability is really low. Where community completely contributed 5% themselves it is a very good sign that community is already aware to pay, to contribute and it will influence to the sense of ownership, raising of the sense of ownership”.

Wie im vorangehenden Kapitel dargestellt, war allerdings die alleinige Beibringung dieses Betrags durch die Gemeinde der Nutzer eher die Ausnahme als die Regel. Entsprechend gering ist auch die Nachhaltigkeit, wenn darunter der dauerhafte Betrieb des Versorgungssystems durch die *Gemeinschaft der Nutzer* verstanden wird, die dadurch ihre Ownership dokumentieren (s.u.). Neben den bereits geltend gemachten Einwänden, spiegelt sich dies wie oben erwähnt auch in den Ergebnissen unserer Haushaltsumfrage, denn wenn das Wissen um die Mitgliedschaft in einer Wassernutzerorganisation als Indikator für

Ownership gelten darf, dann reklamieren die von uns Befragten diese für sich nur in geringem Umfang. Fast zu vernachlässigende 3,65% bzw. 14 von 384 befragten Personen geben an, Mitglied der örtlichen CDWUU zu sein. Dies gilt selbst für die 19 von der Befragung erfassten Angehörigen von den im weiteren Verlauf des Projekts ins Leben gerufenen Zapfstellenkomitees. Auch von ihnen sieht sich keiner als Mitglied der CDWUU.

Die Gemeindevorsitzenden und alternativ die Abgeordneten sind also die treibenden Kräfte bei der Initiierung des Projektes auf Gemeindeebene. Dies erfolgt durchaus auch unabhängig von Bedarf und Nachfrage auf Seiten der Nutzer, was sich u.a. in den genannten erheblichen Anstrengungen niederschlägt, auch bei im Auswahlverfahren nicht erreichter Punktzahl doch noch auf die Liste der zu berücksichtigenden Dörfer zu kommen. Wenn so die Nutzer wohl Bedarf sehen, aber keine aktive Nachfrage haben, dann besteht unbedingt eine Nachfrage nach dem Projekt auf Seiten der Gemeindevorsteher und der Abgeordneten.

Der schon bei den Pilotdörfern zu beobachtende und hier bestätigte Widerspruch, zwischen lokalen Funktionsträgern und Bevölkerung bei der Einstufung von Trinkwasser als in Nachfrage übersetzte Priorität, erklärt sich durch *vlast'* bzw. durch die darin ausgedrückte Interdependenz und Interessenskongruenz zwischen Patronen und Klienten. Die allorts erkennbare Lücke oder Diskrepanz zwischen dem Bedarf oder dem Wunsch nach Trinkwasser auf der eine Seite, und dem Willen oder dem Können, dafür zu bezahlen, auf der anderen Seite wird seitens der Nutzer gefüllt durch den Patron und seine Beziehungen. Der Patron seinerseits versteht das Projekt als (mögliches) Geschenk an die Nutzer, überreicht im Tausch gegen Ansehen und Einfluss. Die nachfolgende Passage aus einem Interview mit dem Gemeindevorsteher von N3 verdeutlicht die hier herausgearbeiteten Zusammenhänge:

„Eine Bedingung des Projekts war es, nur die alten Anlagen zu rehabilitieren. Da habe ich etwas geschummelt, um N3 in das Projekt zu bekommen. Schon während der Sowjetzeit wurde im Dorf mit dem Bau einer Ziegelfabrik begonnen, die aber nicht fertig gestellt wurde. Dorthin wurde auch eine Wasserleitung verlegt, die war noch da und da habe ich so getan, als sei dies das zu rehabilitierende System. Wir haben das alles fotografiert und alte Frauen und *aksakal* und behinderte Jugendliche zur Auswahlsetzung mitgenommen, um dort um Trinkwasser zu bitten.

Ab 2004 gab es dann einige Quartiers- und auch Dorfversammlungen. Dort wurden die Bedingungen erläutert, der Eigenbeitrag durch Arbeit von 15%, auch der Kredit danach. Auf den Versammlungen habe ich den Leuten gesagt: 'Ich will das Projekt, ich will, dass ihr Wasser habt und ihr müsst mir versprechen, dass ihr mitmacht'. Beim Sammeln haben wir auch *aksakal* eingesetzt und die Quartierschefs bzw. -teams – sie bestehen aus jeweils drei Leuten und zwei Helfern –, die alle sauberes Trinkwasser wollten. Sie alle haben die Leute mobilisiert. Letztlich haben sie mich dann doch hängen lassen, sie haben ja nicht einmal die 5% zusammen bekommen. Dafür habe ich allerdings Verständnis, weil sie konnten einfach nicht“ (Interview Juni 2010).

Im weiteren Verlauf des Interviews verweist er „als internationaler Wahlbeobachter“ auf seine erheblichen Erfahrungen mit Wahlkämpfen und der sich daraus ergebenden Möglichkeiten, Geld u.a. für Infrastrukturprojekte zu bekommen. Er führt auch aus, dass eigens für die Teilnahme am Projekt eine Gemeindegebietsreform durchgeführt wurde. Eher aus der Nutzerperspektive schildern dagegen zwei *aksakal*, zu diesem Zeitpunkt gleichzeitig



Funktionäre der CDWUU, den Prozess in N3 in einem anschließend geführten Interview, wobei sie die Bedeutung von Kyrgyz Chylyk unterstreichen:

„Der Entstehungsprozess war langwierig. Der AO hat sich informiert und dann die Bevölkerung informiert. Wir haben alles über das Projekt von ihm erfahren. Er hat uns auch die Bedingungen erklärt. Es gab da viele Versammlungen. Alle wollten Wasser haben und alle waren mit Bedingungen einverstanden. Aber dann wurde es schwierig [sie lachen], das mit den 5%. Alle wussten davon und waren einverstanden, aber das ist Kyrgyz Chylyk [lachen wieder]“ (Interview mit CDWUU Vorsitzendem und Buchhalter N3, Juni 2010).

Vor diesem Hintergrund wird auch das oben aufgezeigte und vom Projekt „angeprangerte“ Verhalten von Gemeindevorstehern verständlich, die sich für das Sammeln der 5% bei der Bevölkerung nicht einsetzen, weil sie damit keine Lorbeeren gewinnen könnten. Lorbeeren können sie eben nur dadurch erwerben, dass sie andere Finanzierungsquellen auffinden. Wenn sie dies umgekehrt nicht schaffen, würde die zwangsweise Eintreibung des Geldes bei der Bevölkerung ihrem Image eher schaden als nützen.

Angesichts der andernorts dargestellten nicht erfolgten fiskalischen Dezentralisierung in Kirgistan und der von der Regierung geübten Praxis, eigenen Einnahmen auf Gemeindeebene durch die Kürzung staatlicher Zuwendungen zu begegnen (vgl. Neumann 2011) ist ein Engagement des Vorsitzenden für das Projekt zur Imagepflege auch schon deswegen sehr attraktiv, weil er letztlich durch die Existenz einer ja von ihm (der Verwaltung) unabhängigen Wassernutzerorganisation keine weitere Verantwortung zu übernehmen hat und somit die Möglichkeit besteht, bei aufkommenden Problemen mit dem Finger auf andere zu zeigen.

Die formal unabhängige CDWUU bedeutet aus seiner Sicht eine politische Manövriermasse. Je nach Ermessen und Situation kann er sich als Wahrer der Interessen der Bevölkerung gegenüber z.B. unpopulären Maßnahmen der CDWUU präsentieren – wenn diese z.B. die Wassertarife anheben will bzw. dies aus Nachhaltigkeitsgründen tun muss – oder aber als Problemlöser und Gönner bei auftretenden Schwierigkeiten punkten. Von beiden Strategien wird in unseren Interviews berichtet, ebenso wie von dazwischen liegenden Varianten (z.B. als neutraler Vermittler, väterlicher Überzeuger oder teils auch durch Druck, wenn ihm dies aus seiner Sicht nicht schadet).

### **7.3 Allgemeine Schlussfolgerungen**

Sicher ist, dass eine weitergehende uneingeschränkte Verfolgung des ursprünglichen CDD-Ansatzes wenig erfolgversprechend gewesen wäre. Aus heutiger Sicht weist der Schritt einer Übertragung der Wasserversorgungssysteme in die Verantwortung der AO vermutlich besser als andere Alternativen (z.B. eine wie auch immer geartete Privatisierung) in die richtige Richtung, zumal der AO bei der Bevölkerung weithin für die Lösung von Problemen auf Gemeindeebene als verantwortlich gilt. Dennoch war seinerzeit 2001 während des Planungsprozesses auch der gewählte Ansatz der Umgehung der Räte und des AO angesichts fehlender Kompetenzen und ihrer nicht vorhandenen materiellen Ausstattung gut zu begründen, wiewohl er doch erkennbar die alleinige und ökonomistische Perspektive der Geber und, womöglich weniger, der Regierung widerspiegelt. Praktisch unberücksichtigt

blieb indes die Perspektive der Nutzer und ihre fraglos ebenso prekäre ökonomische Situation, sowie auch die Sichtweise anderer Stakeholder, insbesondere der staatlichen und lokalen Verwaltungsmitarbeiter und ihrer Interessen und handlungsleitenden Motive.

Mit Blick auf die praktizierte Partizipation zeigt das Projekt vielerlei miteinander verschränkte Schwachstellen, wie sie auch in der Literatur (durchaus einschließlich jener der Weltbank) hinlänglich bekannt sind. Hierzu gehören z.B. erheblicher Zeitdruck bei der Umsetzung, mechanische angewandte partizipative Verfahren, unzureichende Erreichung und Mitwirkung der Armen, unerfahrene bzw. einfach „anders tickende“ Prozessmoderatoren, sowie nicht zuletzt eine idealisierende und soziale Heterogenitäten verdeckende Haltung gegenüber der Community und deren Selbstheilungspotentialen.

Was immer an Partizipationsbereitschaft im Projektsinne auf Seiten der Bevölkerung vorhanden gewesen sein mag, wurde durch solche Mängel verdeckt und die Chance zur Förderung von wirklicher Mitbestimmung vertan. Zum Tragen kam all dies schon während der besonders wichtigen Phase der Planung der Subprojekte, d.h. im verschränkten Auswahl- und Designprozess. Insbesondere aber trifft das Projekt auf ein soziales und politisches Umfeld, in dem der partizipative Ansatz in der gewählten Form einen Fremdkörper darstellt und auf andere Partizipationsformen trifft, denen er „unterliegt“. So lassen sich weder die Gemeindevorsteher beiseite schieben noch die Nutzer in die Übernahme von Verantwortung durch Eigenbeiträge drängen.

Mit Blick auf die Fortführung des Projekts und die Verbesserung der Wasserversorgung der ländlichen Bevölkerung ist es mit einer Übertragung auf die Lokale Selbstverwaltung allein allerdings nicht getan. Einerseits müsste das wenige, aber doch vorhandene Know-how auf Seiten der Wassernutzergemeinschaften in die neuen Strukturen, sei es die Verwaltung oder die private Servicegesellschaft, übergeleitet werden. Hierzu gehörte auch die Übernahme der bisher extrem gering bezahlten, dennoch oft für ihre Arbeit hinreichend qualifizierten Techniker und Buchhalterinnen (hier ist die weibliche Endung notwendig, da es praktisch keine Männer in dieser Position gibt).

Andererseits müsste die fiskalische Dezentralisierung in Kirgistan die für die Verwaltung neue Aufgabe zwingend mitberücksichtigen und zumindest die dafür nötigen Ressourcen nicht nur de jure, sondern auch de facto bereitstellen. Angesichts des nach wie vor sehr beschränkten staatlichen Haushalts und auch der Erfahrung mit fiskalischer Dezentralisierung im Lande ist eine signifikante Erweiterung der finanziellen Zuweisungen an die Gemeinden aber eher unrealistisch. Ebenso unrealistisch ist es allerdings, wenn dann einfach das Budget der Gemeinden für die erweiterten Aufgaben in die Pflicht genommen werden soll.

In diesem Zusammenhang müsste wohl auch die Gebergemeinschaft, in der Regel bis hin zum Autismus auf einen schlanken Staat und eher auf Entlassungen denn auf Neueinstellungen in der öffentlichen Verwaltung programmiert, akzeptieren, dass mit der Übernahme von Verantwortung auch zusätzliche Fachleute und Finanzen benötigt werden. Langfristig könnte das Personal allerdings durch Umsetzungen innerhalb der staatlichen Verwaltung bereitgestellt werden, so dass dieser Schritt am Ende kostenneutral sein könnte.

Die Nutzergemeinschaft büßt bei der Übergabe der Wasserversorgung an die lokalen Verwaltungen zweifelsohne ihre „erkauften“ Beteiligungsrechte größtenteils ein. Allerdings werden diese ja nach dem oben Gesagten von den meisten Wassernutzern keineswegs als

besonders wichtig angesehen und gern an den Gemeindevorsteher oder auch Abgeordnete abgegeben. Deren Accountability richtet sich entsprechend nach „Oben“, in Richtung auf die dort vorhandenen Ressourcen, mit denen sie lokal als Patrone auftreten können.

Andererseits könnte der in Kirgistan doch weitgehend demokratisch bestellte Gemeinderat (Aiyl Kenesh) durch gezielte und konkrete Einbindung in das Projekt möglicherweise an Kompetenzen gewinnen, sodass unter dem Strich von einer Entdemokratisierung nicht gesprochen werden müsste. Hierfür müsste allerdings die Qualität der Arbeit der Mitglieder der Gemeinderäte durch Aufklärungs- und Schulungsmaßnahmen verbessert werden. Ratsam wäre zudem die Kostenerstattung für den Aufwand der Räte, die bisher oft nicht einmal die Benzinkosten für die Fahrt zu Sitzungen erstattet bekommen. Allerdings kommen die Räte in der Projektliteratur und auch bei den Interviews kaum einmal vor und sicher gar nicht als wichtige Stakeholder. Überdies wird ihre Problemlösungskompetenz auch von der Bevölkerung als sehr gering eingestuft, wie unsere Umfragen gezeigt haben.

Ein weiterer Punkt betrifft die internationalen Geber. Sich einerseits etwas unbefangener, umgekehrt aber auch besser informiert in nationale Prozesse einzulassen, wäre nach der vorgelegten Analyse eine wichtige Schlussfolgerung. Im konkreten Fall hätten Weltbank und DFID jedoch aber auch die Berichte der von ihnen beauftragten und bezahlten Consultants besser zur Kenntnis nehmen sollen, deren Empfehlungen bzw. Risikoanalysen sie offenkundig übersehen oder sogar absichtlich nicht beachtet haben. Dass damals soziale Fragen insgesamt, dazu Gender oder Partizipation bei der Weltbank überwiegend nur verbal auf der Agenda standen, wird hierdurch bestätigt, zumal auch beim von der Weltbank unmittelbar beeinflussten nationalen PRS-Prozess kaum anders gehandelt wurde (vergl. Neumann 2013).

Allerdings würden auch offenere oder „informiertere“ partizipative Ansätze im heutigen Kirgistan keineswegs immer zum Selbstläufer werden. Dies zeigen u.a. die Erfahrungen des später aufgelegten Community Investment Projekts (ARIS), welches ebenfalls unter Umgehung der Gemeindeverwaltung ein breiteres Angebot zur Förderung sozialer Infrastruktur bereit hielt und so zumindest theoretisch lokalen Bedürfnissen und Prioritäten stärker Rechnung tragen konnte. Auch bei diesem Projekt wurden allerdings seitens der Verwaltung bzw. des Gemeindevorstehers die „Teilnahmebedingungen“ vielfach erfolgreich umgangen und der partizipative Prozess dominiert, nicht zuletzt, um das Ansehen als Patron nicht möglicherweise an das Projekt zu verlieren.

Die geschilderten Patron-Klient-Beziehungen beruhen schließlich, durchaus mit materiellem Erfolg, auf Beidseitigkeit, weswegen eine wirkliche Mitentscheidung durch die breiten Bevölkerungsmassen eben nicht garantiert würde. Vielleicht könnte man vor diesem Hintergrund durchaus auch teilweise Partizipation „im kirgisischen Sinne“ respektieren, zumindest aber als einen Faktor neben anderen anerkennen, d.h. solange damit unter dem Strich für die Armen etwas herauskommt.

## 8. Literaturverzeichnis

- ADB (Asian Development Bank) (2000): Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan and Technical Assistance Grant to the Kyrgyz Republic for the Community-Based Infrastructure Services Sector Project. (RRP:KGZ 31197). Manila.
- ADB (Asian Development Bank) (2008): Proposed Supplementary Asian Development Fund Grant. Kyrgyz Republic: Community-Based Infrastructure Services Sector Project. Report and Recommendation of the President to the Board of Directors (Project Number: 31197). Manila.
- Anderson, John (1999): Kyrgyzstan: Central Asia's Island of Democracy? Amsterdam.
- Atkinson, A.B. / Micklewright, J. (1992): Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income. Cambridge.
- Babajanian, Babken V. (2009) Decentralised Governance and Poverty Reduction in Kyrgyzstan. London.
- Bliss, Frank / Neumann, Stefan (2007): Zur Partizipationsdiskussion in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. „State of the Art“ und Herausforderungen. Bonn.
- Carl Bro Intelligent Solutions in association with Atkins (2007): Long Term Strategy for the Rural Water Supply and Sanitation Sector in the Kyrgyz Republic. Final Draft.
- CD (Community Development) Team (2007): Lessons Learnt from the Implementation of DFID/WB RWSSP and ADB CBISSP. Bishkek (Manuskript).
- CIA (Central Intelligence Agency) (2013): World Factbook. Washington.
- Cleaver, Frances / Toner, Anna (2006): How Participation evolves. An Exploration of participation in community-based water management in Tanzania. Research Report. Bradford.
- CSSEI (State Sanitary and Epidemiologic Inspection) (2007): Rural Water Supply and Sanitation Project (RWSSP): Health Impact Assessment in Pilot Villages in Talas, Naryn and Issyk-Kul Oblasts. Final Report. Manuskript. Bishkek.
- DFID (Department for International Development) / PMC (Project Management Consultant) (2008): Kyrgyz Republic. Rural Water Supply and Sanitation Project 2002-2008. Final Report. Bishkek.
- DFID (Department for International Development) / World Bank (2007): Rural Water Supply and Sanitation Kyrgyzstan. Impact Assessment Study of the RWSSP. Report: Findings, Conclusions, Lessons Learnt and Recommendations. Bishkek.
- DFID (Department for International Development) et al. (2006a): Clean water – cradle of life. English CD, Movie 2. Bishkek.
- DFID (Department for International Development) et al. (2006b): Clean water – cradle of life. DVD #5. Bishkek.
- Falkingham, Jane (1999): Welfare in Transition: Trends in Poverty and Well-being in Central Asia. CASEpaper 20. London.
- Fichtner (Fichtner Consulting) (2001a): Consulting Services for the Preparation of Rural Water Supply and Sanitation Project. Appraisal Report. February. Bishkek.
- Fichtner (Fichtner Consulting) (2001b): Operating Manual for the Kyrgyz State Department of Rural Water Supply, DRWS, February, Bishkek.

- Fichtner (Fichtner Consulting) (2001c): Project Report NM (Name geändert). Bishkek.
- Fichtner (Fichtner Consulting) (2001d): Project Report IKA (Name geändert). Bishkek.
- Fichtner (Fichtner Consulting) (2001e): Project Report TN (Name geändert). Bishkek.
- GoK (Government of the Kyrgyz Republic) (2008): Gesetz zur lokalen Selbstregierung und lokalen staatlichen Verwaltung (in der Fassung vom 29.05.2008) (auf Russisch).
- Humphrey, Caroline (2002): The Unmaking of Soviet Life: Everyday Economies After Socialism. Ithaca and London.
- INTRAC (International NGO Training and Research Centre) (2011): Decentralisation in Kyrgyzstan. O.O.
- Jarnvik, Søren / Robyn Meeks (2006): Tariff Collection in Kyrgyzstan's Rural Water Supply and Sanitation Project: Recommendations for Improved Collection Rates. Bishkek.
- Kuehnast, Kathleen / Dudwick, Nora (2004): Better a Hundred Friends than a Hundred Rubles? Social Networks in Transition – The Kyrgyz Republic. Washington D.C. (The World Bank).
- Mansuri, Ghazala / Rao, Vijayendra (2004): Community-Based and -Driven Development: A Critical Review. In: The World Bank Research Observer 19 (1): 1-39.
- National Statistical Committee (2010): Household Based Survey 2005-2009. Bishkek.
- Neumann, Stefan (2011): Partizipation in der dezentralen Entwicklungsplanung und -implementierung Kirgistan. („Partizipation in der Landesentwicklung und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Zentralasien am Beispiel von Kirgistan und Tadschikistan“ – Project Working Paper No.3. Institut für Entwicklung und Frieden, INEF). Duisburg.
- Neumann, Stefan (2013): Partizipation in der nationalen Entwicklungsplanung und -implementierung Kirgistan. („Partizipation in der Landesentwicklung und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Zentralasien am Beispiel von Kirgistan und Tadschikistan“ – Project Working Paper No. 6. Institut für Entwicklung und Frieden, INEF). Duisburg.
- PMC (Project Management Consultant) (2003) (= MAWRPI / DFID / PMC): Rural Water and Sanitation Project. Annual Report No.1 2003 (March). Bishkek.
- PMC (Project Management Consultant) (2004) (= MAWRPI / DFID / PMC): Rural Water and Sanitation Project. Annual Report No.2 2004 (March). Bishkek.
- PMC (Project Management Consultant) (2005) (= MAWRPI / DFID / PMC): Rural Water and Sanitation Project. Annual Report No. 3 2005 (March). Bishkek.
- PMC (Project Management Consultant) (2006) (= MAWRPI / DFID / PMC): Rural Water and Sanitation Project. Annual Report No.4 2006 (March). Bishkek.
- PMC (Project Management Consultant) (2007) (= MAWRPI / DFID / PMC): Rural Water and Sanitation Project. Annual Report No. 5 (March). Bishkek.
- PMC (Project Management Consultant) (o.D.): CDWUU Handbook for Management of Your Water System. Manuskript.
- Sehring, Jenniver (2009): The Politics of Water Institutional Reform in Neopatrimonial States. A Comparative Analysis of Kyrgyzstan and Tajikistan. Wiesbaden.
- Undeland, Asyl (2008): Case Study: Draft Report for the Preparation of the Second Rural Water Supply and Sanitation Project. Prepared for DFID and the WB. Unveröffentlicht.

- UNDP (United Nations Development Programme) (1998). Kyrgyzstan. National Human Development Report. Bishkek.
- UNDP (United Nations Development Programme) (1999): Kyrgyzstan. National Human Development Report. Bishkek.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2001): National Human Development Report. Democratic Governance: Alternative Approaches to Kyrgyzstan's Future Development. Kyrgyz Republic.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2013). Human Development Report 2013. New York.
- UNICEF (2009): Global Study on Child Poverty and Disparities. National Report Kyrgyzstan. Bishkek.
- Wegerich, Kai (2000): Water User Associations in Uzbekistan and Kyrgyzstan: Study on Conditions for Sustainable Development. Occasional Paper No 32, Water Issues Study Group, School of Oriental and African Studies (SOAS). In Cooperation with: International Water Management Institute, London.
- Williams, Glyn (2004): Towards a Repoliticization of Participatory Development: Political Capabilities and Spaces of Empowerment, in: Hickey, Samuel / Mohan, Giles (Hrsg.): Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development. London / New York, 92-108.
- World Bank (1999): Kyrgyz Republic Water Supply and Wastewater Sector Note. Washington D.C.
- World Bank (2001): Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 12 Million (US\$ 15 Million Equivalent) to the Kyrgyz Republic for a Rural Water and Sanitation Project. Report No: 23139-KG. Bishkek.
- World Bank (2002): The Context for Community Driven Development in Central Asia: Local Institutions and Social Capital in Kyrgyz Republic, Tajikistan and Uzbekistan. First Phase Report. CDD Experience and Lessons to Date. Washington D.C.
- World Bank (2003): Kyrgyz Republic. Enhancing Pro-poor Growth. Report No. 24638-KG. Washington D.C.
- World Bank (2007): Kyrgyz Republic Poverty Assessment. Poverty Reduction and Economic Management Unit. Washington D.C.
- World Bank (2009): Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 3,8 Million (US\$ 5,5 Million Equivalent) and a Proposed Grant in the Amount of SDR 3.1 Million (US\$ 4,5 Million Equivalent) to the Kyrgyz Republic for a Second Rural Water and Sanitation Project. Report No: 46943--KG. Washington D.C/Bishkek.
- Yarkova, Tatiana et al. (2004): Childhood Poverty in Kyrgyzstan. Initial Literature Review. Childhood Poverty Research and Policy Centre (CHIP) Kyrgyzstan. Bishkek.

# **Forschungsprojekt „Partizipation in der Landesentwicklung und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Zentralasien am Beispiel von Kirgistan und Tadschikistan“**

## **PROJEKTPUBLIKATIONEN:**

Bliss, Frank (2010a): Poverty, Governance, and Participation in Central Asia: The Example of Tajikistan. Duisburg: Institute for Development and Peace („Participation and Development in Central Asia“ -- Project Working Paper No. 1, September 2010; in collaboration with the Institute for Social Anthropology of Development and Applied Social Research, Bonn).

Bliss, Frank (2010b): Partizipation in der nationalen Entwicklungsplanung und -implementierung in Tadschikistan. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden („Partizipation in der Landesentwicklung und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Zentralasien am Beispiel von Kirgistan und Tadschikistan“ -- Project Working Paper No. 2, November 2010; in Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklungsethnologie und angewandte Sozialforschung e.V., Bonn).

Neumann, Stefan (2011): Partizipation in der dezentralen Entwicklungsplanung und -implementierung Kirgistans („Partizipation in der Landesentwicklung und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Zentralasien am Beispiel von Kirgistan und Tadschikistan“ -- Project Working Paper No. 3, November 2011; in Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklungsethnologie und angewandte Sozialforschung e.V., Bonn).

Bliss, Frank (2011): Dezentralisierung, gesellschaftliche Institutionen und Bürgerbeteiligung auf Ebene der Landgemeinschaft (Jamoāt) in Tadschikistan („Partizipation in der Landesentwicklung und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Zentralasien am Beispiel von Kirgistan und Tadschikistan“ -- Project Working Paper No. 4, November 2011; in Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklungsethnologie und angewandte Sozialforschung e.V., Bonn).

Bliss, Frank (2013): Partizipation in der ländlichen Entwicklung und der Wasserversorgung in Tadschikistan („Partizipation in der Landesentwicklung und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Zentralasien am Beispiel von Kirgistan und Tadschikistan“ -- Project Working Paper No. 5, Januar 2013; in Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklungsethnologie und angewandte Sozialforschung e.V., Bonn).

Neumann, Stefan (2013a): Partizipation in der nationalen Entwicklungsplanung und -implementierung Kirgistans („Partizipation in der Landesentwicklung und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Zentralasien am Beispiel von Kirgistan und Tadschikistan“ -- Project Working Paper No. 6, Januar 2013; in Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklungsethnologie und angewandte Sozialforschung e.V., Bonn).

Neumann, Stefan (2013b): „Community Driven Development“ oder „Development Driving the Community“? Stakeholder-Partizipation bei der dörflichen Trinkwasserversorgung in Kirgistan („Partizipation in der Landesentwicklung und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Zentralasien am Beispiel von Kirgistan und Tadschikistan“ -- Project Working Paper No. 7, Oktober 2013; in Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklungsethnologie und angewandte Sozialforschung e.V., Bonn).

**Homepage:** <http://www.participation-central-asia.de/>

## **WEITERE PUBLIKATIONEN IM RAHMEN DES PROJEKTS:**

Bliss, Frank (2005a): Tajikistan's Poverty is growing because of Bad Governance, in: *Development and Cooperation* 32(2), 72-74.

Bliss, Frank (2005b): Armut und Entwicklungsprobleme in Tadschikistan, in: *Orient* 46(1), 93-108.

Bliss, Frank/ Neumann, Stefan (2006): Bevölkerungsbeteiligung in der Landesentwicklung in Zentralasien. Working Paper des Deutschen Übersee-Instituts. Hamburg.

Bliss, Frank/ Neumann, Stefan (2007): Zur Partizipationsdiskussion in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. „State of the art“ und Herausforderungen. Beiträge zur Partizipationsdiskussion 1. PAS-Verlag. Bonn.

Bliss, Frank/ Neumann, Stefan (2008): Participation in International Development Discourse and Practice. ‚State of the Art‘ and Challenges, Duisburg: Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen (INEF-Report 94).

## **Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Duisburg**

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde. Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

### **Leitung und Vorstand:**

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Christof Hartmann (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte (Dekan der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften); Jan Hanrath; Michael Matuszak; Prof. Dr. Dirk Messner; Prof. Dr. Werner Pascha; Prof. Dr. Susanne Pickel; Ursula Schürmann; Prof. Karen Shire, PhD; beratend: Prof. Dr. Michael Bohnet, Ministerialdirektor i.R.; Prof. Dr. Thomas Heberer; Prof. em. Dr. Peter Meyns; Prof. em. Dr. Franz Nuscheler.

## **Institut für Entwicklungsethnologie und angewandte Sozialforschung e.V., Bonn**

Das Institut für Entwicklungsethnologie und angewandte Sozialforschung ist ein eingetragener Verein im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), der von den Mitgliedern der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsethnologie (AGEE) gegründet wurde. Das Institut hat sich die Ziele gesetzt (i.) ein Diskussionsforum für Ethnologen im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit anzubieten sowie (ii.) sich hinsichtlich der Methodenentwicklung entwicklungsbezogener Sozialforschung mit einem Fokus auf sozio-kulturelle Aspekte und Fragen der Stakeholder-Partizipation sowie Gender zu engagieren und an der Durchführung von entwicklungssethnologischen Studien zu beteiligen.

### **Vorstand:**

Der Vorstand setzt sich u.a. zusammen aus dem Vorsitzenden Frank Bliss (Prof. für Entwicklungsethnologie an der Universität Hamburg), dem Geschäftsführer Marco Heinz (Dr. phil. Sozialanthropologie) sowie Stefan Neumann (MA, entwicklungspolitischer Gutachter) in der Funktion des Schatzmeisters.



UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

*Offen im Denken*

FAKULTÄT  
FÜR GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

### **Herausgeber:**

© Institut für Entwicklung und Frieden, INEF

Lotharstraße 53 D - 47057 Duisburg

Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: [inef-sek@inef.uni-due.de](mailto:inef-sek@inef.uni-due.de)

Homepage: <http://inef.uni-due.de>