

# 5.6

## **Interinstitutionelle Verknüpfungen und Dienstleistungsorientierung in der ländlichen Entwicklung**

Interinstitutionelle  
Verknüpfungen und  
Dienstleistungsorientierung  
in der ländlichen  
Entwicklung

## 1. Der Begründungszusammenhang: die zwei Seiten institutioneller Nachhaltigkeit

Es ist eigentlich tautologisch, die Frage der Nachhaltigkeit von Institutionen zum Thema zu machen, denn Institutionen sind schon definitorisch auf Dauer ausgerichtete Interaktionsmuster beteiligter Personen<sup>1</sup>. Aber selbst im engeren Kontext des entwicklungspolitischen Diskurses wird der Begriff keineswegs eindeutig gebraucht. So kann z.B. das schiere Überleben einer Institution kein Erfolgsindikator sein, sondern „the continuation of benefit flows to rural people with or without the programs or organisations that stimulated those benefits in the first place“<sup>2</sup> Diese Definition hebt auf die Dienstleistungsorientierung von Projekten ab, deren Nachhaltigkeitsniveau fünf Jahre nach Beendigung des externen Ressourcenflusses gemessen werden soll<sup>3</sup>. Dies bedingt i.d.R. eine institutionelle Transformation, zumeist in die Hände der zu fördernden Zielgruppe.

So wichtig diese Frage auch ist, für den Zweck dieser Ausführungen ist eine allgemeinere Definition durchaus genügend: „Institutional sustainability ... is the ability of an organization to produce outputs of sufficient value so that it acquires enough inputs to continue production at a steady or growing rate“<sup>4</sup>.

Damit ist der dynamische Charakter institutioneller Nachhaltigkeit unterstrichen, insbesondere die Input-Output Relation von Gütern und Dienstleistungen im Verhältnis zu einer etablierten Klientel, die letztendlich über die Existenz der Institution entscheidet.

In analytischer Sicht ist es nun wichtig, zwei Faktoren zu unterscheiden, die für die Nachhaltigkeit von Institutionen unerlässlich sind: die interne Managementstruktur und die Fähigkeit, auf positive und negative Elemente in/aus ihrem Umfeld reagieren zu können. Gelingt es der Institution/Organisation nicht, diese beiden Dimensionen auf einen Nenner zu bringen, ist ihre Nachhaltigkeit gefährdet<sup>5</sup>. Dieser Zusammenhang ist im folgenden Schaubild dargestellt<sup>6</sup> und soll kurz ausgeführt werden.

---

<sup>1</sup> In diesem Kontext geht es gleichwohl ausschließlich um "organisatorische Institutionen" greifbar-physischer Natur, wie z.B. Ministerien oder Genossenschaften, und nicht um Institutionen als "Systeme" (Landnutzungssystem, Währungssystem) im Sinne der Wirtschaftswissenschaften (vgl. Brinkerhoff/Goldsmith 1992, S.371).

<sup>2</sup> Honadle/Van Sant 1985, S.2

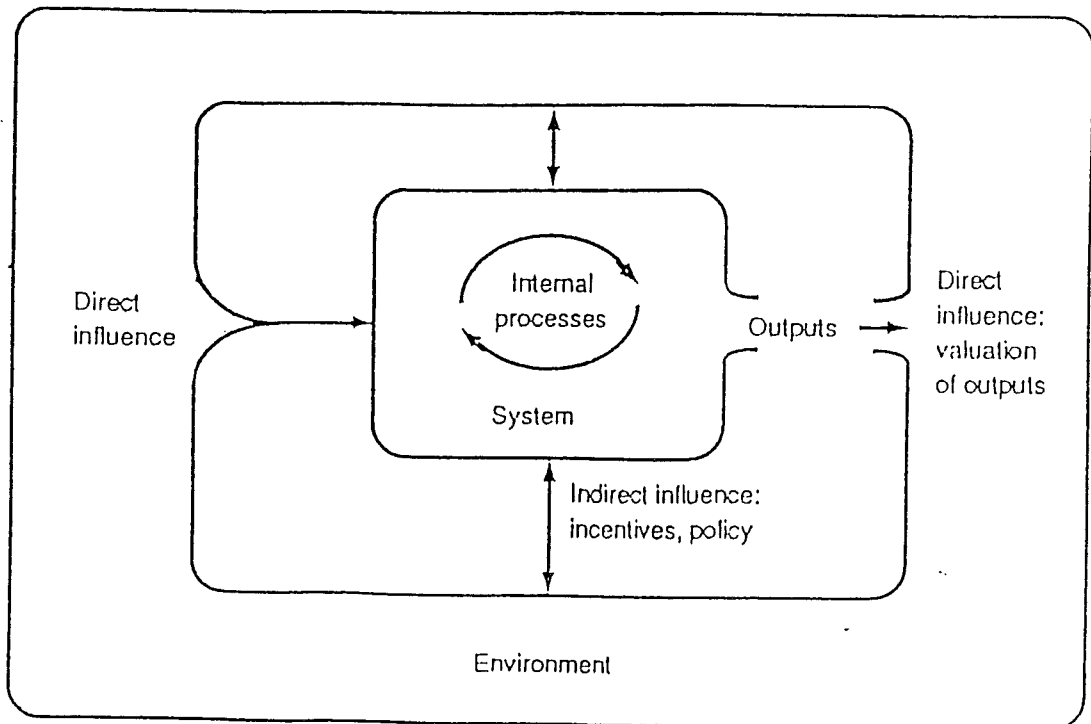
<sup>3</sup> So auch der Ansatz bei Schubert et al. 1984

<sup>4</sup> Brinkerhoff/Goldsmith 1992, S.371

<sup>5</sup> So der Ansatz bei Brinkerhoff/Goldsmith 1990 und 1992

<sup>6</sup> Aus Brinkerhoff/Goldsmith 1990, S.30

**Schaubild 1:** Interaction between the Environment and the System



In idealtypischer Sicht suggeriert eine solche Darstellung ein gewisses Gleichgewicht zwischen den klassischen Funktionen einer Organisation, die wesentlich sind für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen - Technologie, Personal, Führungssystem, Vermarktung - und ihren Außenbeziehungen, die z.B. durch Markt und Nachfrage legitimiert sind. Im Bereich der Produktion privater Güter ist es evident, daß erst dieses Gleichgewicht das Überleben der Organisation (= Unternehmung) garantiert. Wer am Markt „vorbeiproduziert“, wird irgendwann Bankrott anmelden müssen.

Anders können die Dinge jedoch liegen, wenn Organisationen im Öffentlichen Raum agieren bzw. wenn ein Teil ihrer Produktionsmittel nicht Marktprozessen unterliegen (z.B. entwicklungs- politisch begründete Zuwendungen oder subventionierte Kredite). Dann überleben Institutionen oft beträchtlich länger als die ökonomische Rationalität begründen könnte. Dies trifft z.B. für viele öffentliche Unternehmungen in Entwicklungsländern zu, weil die politische Kontrolle eines Teilbereiches der Wirtschaft im Vordergrund steht und nicht die zu befriedigende Nachfrage. Die Vermutung geht nun in die Richtung, daß solche Institutionen dazu neigen, sich auf ihre interne Struktur zu konzentrieren und nicht mehr auf ihr Umfeld reagieren kön-

nen. Solange externe Ressourcen zur Verfügung stehen, expandiert die Organisation und schottet sich geradezu immer stärker von ihrem Umfeld ab. Anstatt Dienstleistungen aus ihrem Umfeld zu nutzen (z.B. Reparaturwerkstätten, Transportleistungen etc.) fügt sie sich immer mehr solcher Betriebseinheiten an und wird immer größer. In der Entwicklungspolitik findet man öfter solche Organisationen, die auch personell enorm aufgebläht sind. Dies mag kurzfristig einige positive Effekte generieren, langfristig sind solche Institutionen zum Kollaps verurteilt. Die gewählte Strategie ist kontraproduktiv unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit<sup>7</sup>.

Ein zentraler Erklärungsfaktor für dieses Phänomen ist die extreme Vernachlässigung externer Beziehungen und der Mangel an strategischen Überlegungen zur positiven Nutzung des Umfeldes. Hinzu kommt noch, daß oft auch der Bezug zur sog. Zielgruppe, die gefördert werden soll (z.B. arme Bauern), in Intensität und Qualität sehr beschränkt ist.

Man findet geradezu eine hoch ausgeprägte Scheu, mit anderen existierenden Organisationen staatlicher oder privater Natur zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus entwickeln sich Vorurteile über die Effizienz dieser Institutionen (z.B. Planungsbehörden und Entwicklungsbanken), die jede Kommunikation blockieren. Geradezu als sachfremd und abwegig werden Vorstellungen perzipiert, von einem Entwicklungsprojekt sollten auch positive Wirkungen ausgehen, damit diese - zugegebenermaßen reichlich defizitären - Institutionen im Umfeld einen höheren Wirkungsgrad erreichen können. Das Resultat ist, daß sich eine solche Organisation rettungslos isoliert und in dem Moment wie ein Kartenhaus zusammenfällt, wo die externen Mittel ausblieben. Man kann auch noch einen Schritt weitergehen und vermuten, daß sich in einer solchen Situation eine Institution geradezu ein feindliches Umfeld schafft, d.h. die Relation zum Umfeld bleibt nicht neutral, sondern verändert sich zu einer Bedrohung für die Organisation selbst. Dies kann den Kollaps nur beschleunigen. Die Komplexität dieser Tendenz ist im folgenden Schaubild zum Ausdruck gebracht.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Die generelle These von Honadle/Van Sant

<sup>8</sup> Brinkerhoff/Goldsmith 1990, S.31

**Schaubild 2: Factors Contributing to Environmental Hostility**

	Factors Contributing to Low Hostility in the Environment	Factors Contributing to High Hostility in the Environment
<b>DIRECT INFLUENCES</b>		
Level of demand for system outputs	High level of extant demand; demand creation unnecessary	Low level of extant demand; demand creation necessary
Nature of system outputs	Outputs are private in nature, easily translated into value or inputs	Outputs are public in nature; hard to value or translate into inputs
Characteristics of stakeholders	Members of lower socio-economic strata, unorganized, low demand-making ability; conflicting interests	Members of political, economic, or socio-cultural elite; high demand-making ability; non-conflicting interests
<b>INDIRECT INFLUENCES</b>		
Stability	Environment is stable along economic, political, and socio-cultural dimensions	Environment is unstable along economic, political, and socio-cultural dimensions
Flexibility	Economic, political, and socio-cultural features of the environment permit and/or support system change	Economic, political, and socio-cultural features of the environment do not permit and/or support system change
Artificiality	Environment displays low levels of distortion along economic, political, and socio-cultural dimensions	Environment displays high levels of distortion along economic, political, and socio-cultural dimensions

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für jede Institution, ihr **Verhältnis zum Umfeld strategisch zu gestalten**, will sie überleben. Gibt es dafür Rezepte bzw. Handlungsanweisungen? Da dieses Thema im folgenden näher dargestellt und an konkreten Beispielen expliziert wird und natürlich die Spezifität der Situation die adäquate Strategie bestimmt, klingen manche allgemeinen Anleitungen wenig überzeugend, wie sie in der amerikanischen Literatur zu finden sind. Grundsätzlich sollte eine Institution in zwei Richtungen agieren: maximierende Ausschöp-

fung positiver Verknüpfungen und Minimierung bedrohlicher Beziehungen/Einflüsse. Dafür wird ein Mix von Austausch und Überzeugung vorgeschlagen<sup>9</sup>.

**Schaubild 3: Influence methods for managing the environment**

		Influence methods	
		Persuasion	Exchange
Degree of choice  in compliance	Higher	Information dissemination Public relations Education Marketing & lobbying Informal consultation and advice Demand mobilization	Positive incentives and inducements Coalition building Reciprocal agreements Reinforcement and behavior shaping Mediation of rewards
	Lower	Psychological manipulation Informal negotiation and mutual consent Formal consultation	Formal bargaining and negotiation Threats and sanctions Contracts

**2. Empirische Erkenntnisse: der Stellenwert vertikaler und horizontaler organisatorischer Verknüpfungen**

Diese zunächst nur plausiblen, aber noch nicht getesteten organisationstheoretischen Überlegungen sollen nun daraufhin befragt werden, ob sie auch empirisch bestätigt werden können. Konkreter: läßt sich aus Beispielen nachweisen, daß Institutionen, die einen besonderen Wert auf organisatorische Verknüpfungen legen, unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit ein höheres Effizienzniveau aufweisen? Der Kontext für die Überprüfung dieser These sind Organi-

<sup>9</sup> Brinkerhoff 1992, S.491

sationen der ländlichen Entwicklung in Ländern der Dritten Welt im breitesten Sinne des Wortes. Nach der Klärung dieser Frage soll dann das Problemfeld am Beispiel einer Organisationsform, nämlich von Bewässerungssystemen, im folgenden Abschnitt näher expliziert werden.

In der bundesdeutschen Diskussion um mögliche Förderinstrumente für Selbsthilfegruppen stehen die unterschiedlichen Typen, Aufgaben und Strukturen lokaler Organisationen i.d.R. nicht im Vordergrund<sup>10</sup>. In der Literatur gibt es inzwischen aber überzeugende Hinweise dafür, daß das jeweilige Förderinstrumentarium optimal auf den jeweiligen Typus der Selbsthilfeorganisation abgestimmt sein muß, um nachhaltige Wirkungen zu erzielen.

Es ist der Verdienst der „Working Group on Local Institutional Development (LID)“ am Zentrum für Internationale Studien der Cornell Universität (Ithaca/Staat New York), einen solchen Ansatz entwickelt zu haben<sup>11</sup>. Die inzwischen publizierten Ergebnisse beruhen auf dem empirischen Material von 150 Fallstudien in Afrika, Asien und Lateinamerika, sowie einer umfassenden Auswertung der einschlägigen Literatur. Im folgenden werden die Resultate der Arbeitsgruppe in Hinblick auf die hier interessierende Fragestellung ausgewertet.

Zur Erfassung aller im ländlichen Entwicklungsprozeß relevanten organisierten Akteure auf der lokalen Ebene erstellte diese Forschergruppe ein Kontinuum, dessen Eckpunkte einerseits der (zentral-)staatliche Sektor, andererseits der marktförmige private Sektor bilden<sup>12</sup>:

**Schaubild 4: Lokale Institutionen**

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
Agenturen der Zentralregierung auf lokaler Ebene	Lokale Selbstverwaltungseinrichtungen	Lokale Organisationen (Genossenschaften, Bauernvereinigungen, Mütterclubs, etc.)	Lokale politische Vereinigungen	Private Unternehmen und private gemeinnützige Organisationen

<sup>10</sup> Vgl. im Überblick zur Fragestellung Illy et al. 1988

<sup>11</sup> Siehe Esman/Uphoff 1984 und Uphoff 1986; Eugen Kaiser sei gedankt für Vorarbeiten zu diesem Abschnitt!

<sup>12</sup> Esman/Uphoff, S.58



Das Hauptinteresse der genannten Forscher gilt nun der Kategorie C, einer Zusammenfassung von Organisationen, die Merkmale sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors auf sich vereinigen. Die systematische Fallauswertung hat die Bedeutung dieses Organisationstyps für die Dynamik des ländlichen Entwicklungsprozesses eindeutig belegt, sie hat auch gezeigt, daß es nicht um eine Loslösungsstrategie in diesem Bereich gehen kann, sondern nur **institutionelle Vernetzung und Komplementarität** eine dauerhafte und tragfähige lokale Entwicklung in Gang setzen können.

Lokale Organisationen lassen sich durch zwei Kriterien bestimmen:

- sie handeln für ihre lokale Mitgliedschaft, der gegenüber sie verantwortlich sind
- ihre Aktivitäten sind entwicklungsorientiert

Lokale Organisationen sind also dadurch gekennzeichnet, daß die Entscheidungen von den Mitgliedern und ihren Führern getroffen werden, das Verhalten durch Normen und Abmachungen gelenkt wird, die Entscheidungskriterien durch die Interessen der Mitglieder bestimmt werden und bei abweichendem Verhalten Sanktionen in Form von sozialem Druck erfolgen, die Handlungen also „bottom-up“ gesteuert werden. Diese Begriffsbestimmung beschränkt sich nicht notwendig auf Selbsthilfemaßnahmen, die die Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren (Land, Arbeit, Kapital) oder sozialer bzw. materieller Infrastruktur zum Ziel haben, sondern schließt auch den Bereich von Interessenvereinigungen (Frauenvereine, Mütterclubs, Kirchengruppen, Organisationen ländlicher Arbeiter etc.) ein.

Drei Hauptfunktionen von lokalen Organisationen können unterschieden werden:

- Steigerung der Effizienz von armutsorientierten Projekten durch:
  - repräsentative Informationen
  - Anpassung der Programme an lokale Bedingungen
  - Förderung von Gruppenkommunikation und -kooperation
  - Mobilisierung lokaler Ressourcen

- Aufgreifen von angepaßtem technologischen Wissen
- bessere Nutzung und Aufrechterhaltung von lokalen Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen

Diese Funktion wird von der ganz überwiegenden Zahl nationaler Regierungen am ehesten akzeptiert oder gefördert.

- Förderung der Gleichheit des Zuganges zu bereitgestellten Leistungen

Diese Funktion wird meist immer dann akzeptiert, wenn die soziale Rangordnung nicht bedroht wird und sich die Auswirkungen auf den begrenzten Projektbereich beschränken.

- Stärkung der politischen Einflußmöglichkeiten der armen Zielgruppen:

Diese Funktion beinhaltet über das Projekt hinausgreifende Wirkungen; organisierte und bisher politisch nicht bedeutsame Bevölkerungsschichten sollen die Fähigkeit entwickeln, ihre Interessen zu artikulieren und gegenüber den politischen Entscheidungsträgern als Forderungen zu vertreten. Dies beinhaltet ein erhebliches Konfliktpotential, da politische Machtkonstellationen tangiert werden können. Aber auch hier sind „positive“ Konstellationen denkbar, etwa indem die Regierung vorgebrachte Kritik als Kontrollinstrument für die Bürokratie verwendet oder sich durch die Erfüllung von Forderungen politische Unterstützung verschafft.

Die vorausgehenden Erläuterungen machen deutlich, daß es sich bei der Gruppe der lokalen Organisationen um eine relativ weitgespannte Kategorie handelt, so daß eine weitere Unterteilung in drei Untergruppen<sup>13</sup> angeraten erscheint (s. Schaubild):

- Lokale Entwicklungsvereinigungen sind i.d.R. multifunktionale Zusammenschlüsse, die alle oder die meisten Bewohner einer Gemeinde umfassen, weshalb sie in der Form und Autorität auch der offiziellen Gemeindeverwaltung oft nahe stehen. Als

---

<sup>13</sup> Esman/Uphoff, S. 61 ff

Beispiel für diesen Typ können die Dorfentwicklungskomitees in Botswana, Tanzania und Zambia aufgeführt werden.

- Genossenschaften stellen selbst eine sehr variantenreiche Gruppe dar, die aber durch das Kriterium der Zusammenlegung von Ressourcen der Mitglieder, sei es nun in Form von Kapital, Arbeit, Land, Kaufkraft oder Produkten, geeint wird. Im Unterschied zu den lokalen Entwicklungsvereinigungen, deren Aktivitäten eher auf die Erstellung und Gewährleistung öffentlicher Güter und Dienstleistungen ausgerichtet sind, ziehen aus den Aktivitäten der Genossenschaften v.a. die Mitglieder einen direkten Nutzen.

Ein wichtiger Grund für die gesonderte Betrachtung von Genossenschaften liegt in der Kritik, die gelegentlich an ihrer Tauglichkeit als Instrument bei der Armutsbekämpfung geäußert wird, und die einer differenzierteren Sichtweise bedarf.

- Interessenvereinigungen schließlich stellen die gemischteste Zusammenfassung dar, charakterisiert durch Gemeinsamkeiten in der Interessenausrichtung der Mitglieder. Beispiele finden sich in Gesundheitskomitees, Eltern-Lehrer-Beiräten und Wasserverbraucherzusammenschlüssen, aber auch in Mütterclubs, Landarbeiter- und Fischerorganisationen.

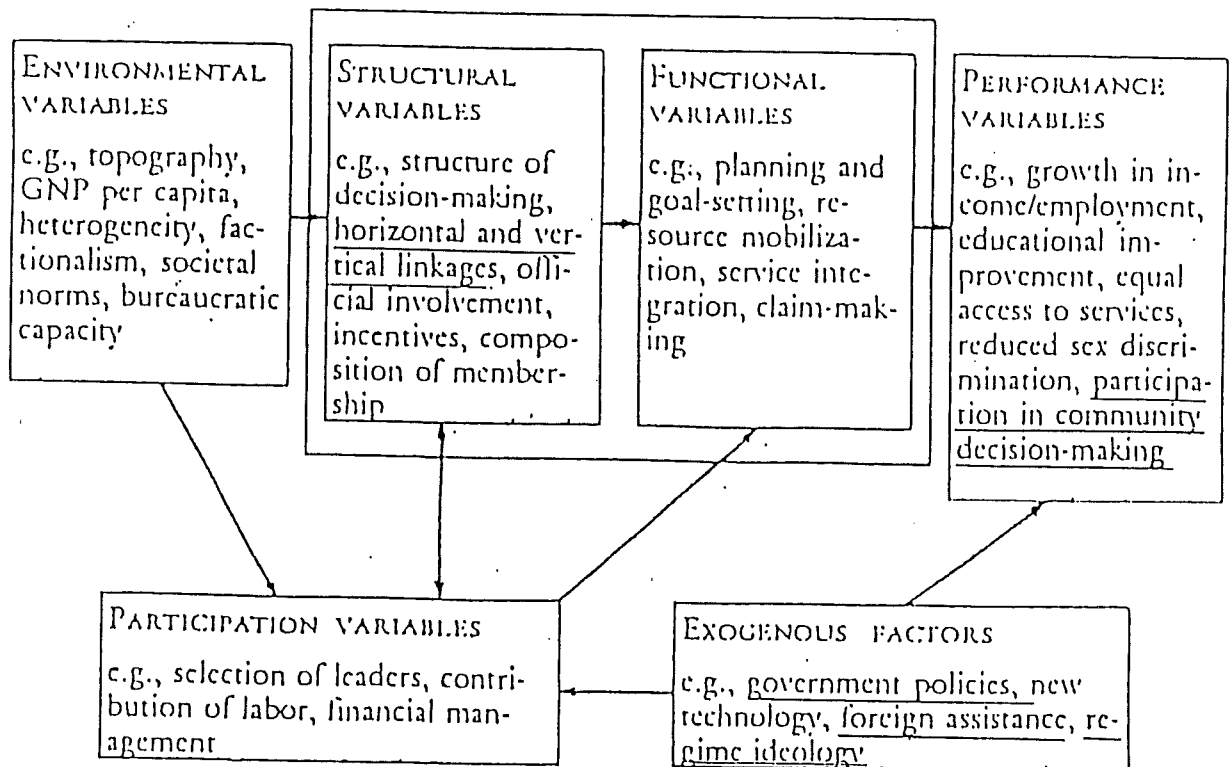
**Schaubild 5: Unterscheidungsmerkmale lokaler Organisationen**

LOCAL ORGANIZATIONS (C)					
	LOCAL GOVERNMENT (B)	LOCAL DEVELOPMENT ASSOCIATIONS (CI)	COOPERATIVES (C2)	INTEREST ASSOCIATIONS (C3)	LOCAL POLITICAL ORGANIZATIONS (D)
<b>RATIONALE</b>	Perform government functions at local level	Improve income, services, etc., for area residents	Increase benefits from economic production or consumption	Advance members' common interest and/or perform specific activities for members	Influence or acquire authority
<b>AUTHORITY</b>	LG is structure of political authority	Quasi-authoritative; may have government authorization	Non, but may be registered and regulated	Only de facto authority which members may concede to it	<b>LPO is structure of political competition</b>
<b>FUNCTIONS</b>	Comprehensive	<b>Multiple functions on an area basis</b>	Single or multiple	Single or multiple, depending on agreement of members	Primarily political may perform others
<b>MEMBERSHIP COMMONALITY</b>	Residence (degree of heterogeneity depends on area)	Residence (degree of heterogeneity depends on area)	Contribution of economic resources (land, labor or capital)	<b>Personal characteristics (e.g. sex) or activity (e.g. irrigation management)</b>	Political allegiance or ideology (degree of heterogeneity varies)
<b>RESOURCES</b>	Taxation and grants from central government	Assessments and contributions (often in kind); may have government subventions	<b>Pooling of member resources as shares; may have government subsidies</b>	Fees, dues, levies, etc., set by members for group activity or interest; may get outside resources	Dues and donations; likely to have some outside financial support

Die damit erfolgte Typologisierung lokaler Organisationen basiert zwar schon auf eher analytischen Merkmalen, läßt aber wichtige Fragen nach der Effektivität und Effizienz des jeweiligen Organisationstyps offen. Diese sollen im folgenden angesprochen werden.

Rahmenbedingungen, Aufgaben und Strukturen lokaler Organisationen: Wie schon gezeigt, gehören lokale Organisationen einem intermediären Sektor zwischen staatlicher Verwaltung und privater Wirtschaft an. Als solche stehen sie im Schnittpunkt unterschiedlicher Einflußfaktoren, deren Art und Stärke das Ausmaß der Leistungsfähigkeit dieser Organisationen beeinflussen. Die nachfolgende Schautafel<sup>14</sup> gibt einen Überblick über die entsprechenden Variablen (die Bedeutung organisatorischer Verknüpfungen ist besonders hervorgehoben):

**Schaubild 6:** Variables affecting the contributions of local organizations to rural development



14 Esman/Uphoff, S. 69

Eines der wesentlichen Ergebnisse der erwähnten Forschungsgruppe an der Universität Cornell ist die Erkenntnis, daß die Rahmenbedingungen und die Umwelt, unter denen lokale Organisationen arbeiten, einen nur geringen Einfluß auf ihre entwicklungspolitische Wirksamkeit haben. Dies gilt insbesondere für physikalisch-ökonomische Faktoren (Klima, Bodenqualität, Infrastruktur, Einkommensniveau und -verteilung) und sozial-gesellschaftliche (Siedlungsmuster, soziale Heterogenität und Stratifizierung, Diskriminierung, Alphabetisierungsgrad), während **politisch-administrative Einflüsse** (Beschaffenheit der Gruppen, **Interessenstrukturen**, Grad von partizipativen/egalitären Normen auf der Gemeinde- und gesellschaftlichen Ebene, **Orientierung von Regierung und Verwaltung**) durchaus von Bedeutung sind.

Die Analyse der unterschiedlichen **Organisationsformen** von lokalen Organisationen soll anhand folgender Kategorien erfolgen: 1) Anzahl der Aufgaben, 2) Formalisierungsgrad der Organisation, 3) Entscheidungsstruktur, 4) Größe, 5) **Ausmaß der vertikalen und 6) horizontalen Verbindungen zu anderen nicht-staatlichen Organisationen/Selbsthilfegruppen sowie 7) zu Regierungsorganisationen**, 8) Anreize für Mitgliedschaft, 9) partizipative Orientierung, 10) - 12) ökonomische, soziale und geschlechtliche Zusammensetzung der Mitgliedschaft.

- 1) Die empirische Analyse zeigt nur positive Korrelationen zwischen der Anzahl der wahrgenommenen Aufgaben und dem entwicklungspolitischen Zielerreichungsgrad. Unter gleichlautenden Bedingungen sind Organisationen mit einer Vielfalt von Aufgaben erfolgreicher. die Verteilung der Zielerreichungsgrade legt den Schluß nahe, daß die Anzahl aber eher eine Folge als eine Ursache für den Erfolg ist. Dies bestätigt die in der Literatur zum Teil vertretene These, daß Selbsthilfegruppen sich anfangs auf eine nicht zu schwierige Aufgabe konzentrieren und erst bei Erfolg langsam expandieren sollten.
- 2) Der **Formalisierungsgrad** einer Organisation läßt sich anhand von Merkmalen wie einer geschriebenen Satzung, staatlicher Anerkennung und Regulierung („modern“) oder dem Vorhandensein gemeinschaftseigener Rollen und Sanktionen („traditional“) beschreiben. Es besteht eine negative Korrelation zwischen dem Grad der Formalisierung und den Entwicklungsbeiträgen: die erfolgreichen Organisationen weisen einen niedrigen Formalisierungsgrad auf. Es besteht ein klarer Zusammenhang zur Größe: je größer, desto formaler; ebenso ein Zusammenhang zum Ausmaß der Verbindungen zu Regierungsstellen: je mehr, desto formaler.

- 3) Die **Entscheidungsstrukturen** von Selbsthilfeorganisationen lassen sich durch drei auch auf politische Systeme im allgemeinen anwendbare Hauptalternativen abbilden: Herrschaft durch eine oder durch mehrere Personen oder durch die Allgemeinheit. Konkret beinhaltet dies entweder die Konzentration der Entscheidungsbefugnisse in einem Exekutivposten oder in einem Komitee oder auf die Gesamtversammlung der Mitglieder, wobei die Größe der Organisation nicht unbedeutend ist. Die empirischen Ergebnisse belegen die Vorteilhaftigkeit von eher partizipativen Arrangements<sup>15</sup>; dies gilt sowohl für die Gesamtbewertung als auch für die Wahrnehmung spezifischer Aufgaben. Ideal scheint eine Kombination aus Komitees und Generalversammlung zu sein: kleinere Gruppen für die Ausarbeitung von Details und die Gemeinschaft zum Abgleichen unterschiedlicher Sichtweisen und zur Konsensbildung. Exekutive Entscheidungsstrukturen sind dagegen i.d.R. wenig erfolgreich; dies gilt noch verstärkt, wenn die Organisation in einem abwehrenden oder gar feindlichen politisch-administrativen Umfeld arbeitet. Damit ist eine der wichtigsten Strukturvariablen genannt.
- 4) Da Größe und Formalisierung eine gewisse Abhängigkeit voneinander zeigen, wäre mit wachsender Größe eine Abnahme der entwicklungspolitischen Effektivität zu erwarten. Dies wird durch die empirische Analyse jedoch nicht bestätigt. Die zu beobachtende positive Korrelation zwischen Größe und Effektivität scheint darauf hinzuweisen, daß erfolgreiche Organisationen in der Mitgliederzahl wachsen, nicht aber, daß eine große Mitgliederzahl Bedingung für den Erfolg ist. Vor allem externe Funktionen wie Kontrolle der Verwaltung und Formulierung von Forderungen an die Regierung werden von großen Organisationen besser wahrgenommen.
- 5) Die **vertikalen Verbindungen** (linkages) zwischen Selbsthilfeorganisationen auf verschiedenen Ebenen stellen einen gewichtigen Erklärungsfaktor für den Erfolgsgrad dar. Die Verbindungen oder Austauschbeziehungen können kategorisiert werden anhand von Interaktionen und Austausch von Informationen und anderen Ressourcen, je nach Art und Grad von Regularität, Zuverlässigkeit, Ausmaß, Effektivität und Einfluß (nach oben/unten). **Es ergibt sich ein klarer positiver Zusammenhang zwischen der Anzahl der vertikalen Verbindungen und der Effektivität.** In der Kombination mit der Größe zeigt sich, daß kleine Organisationen erfolgreicher sind als

---

<sup>15</sup> Hierzu auch Paul 1987 auf der Basis von Weltbank-finanzierten Maßnahmen

große mit der gleichen Anzahl von vertikalen Beziehungen. Insgesamt bestätigt sich die These, daß mehrere Organisationsebenen mit relativ kleinen und effektiven operativen Einheiten an der Basis optimaler sind, da sie die Vorteile der Solidarität mit denen der „economies of scale“ und der Möglichkeit, spezielle (teure) Dienste anzubieten, verbinden.

- 6) **Noch gewichtiger scheint die Bedeutung von horizontalen Verbindung** zwischen Selbsthilfeorganisationen **zu sein**; sie sind eine der stärksten Strukturvariablen. **Organisationen sind umso erfolgreicher, je mehr und intensivere Querverbindungen zu anderen auf der gleichen lokalen Ebene sie haben.** Dies wird noch verstärkt durch vertikale Beziehungen: am schlechtesten schneiden Organisationen ohne Verbindungen ab, gefolgt von solchen mit nur vertikalen; wesentlich erfolgreicher sind solche mit horizontalen Verbindungen, wobei eine wachsende Anzahl der vertikalen Beziehungen zusätzliche Vorteile verspricht. **Diese Befunde legen die Schlußfolgerung nahe, daß horizontale Verbindungen ein Schlüsselfaktor für effektive lokale Organisationen sind.**
- 7) **Als dritte Dimension der Außenkontakte spielen die Regierungsbeziehungen eine Rolle**, d.h. die Verbindungen zu Regierungsagenturen und -personal, gemessen an der Häufigkeit der Kommunikation und Kooperation mit Offiziellen sowie dem Ausmaß der Regierungskontrolle über die Organisationsressourcen. Das Spektrum reicht hier von der Autonomie bis hin zum Dirigismus, wobei die Reziprozität, d.h. die Ein- oder Zweigleisigkeit der Beziehungen („top-down/bottom-up“), eine gewichtige Rolle spielt. **Die empirischen Befunde zeigen eine klare negative Korrelation zwischen exzessiver (dirigistischer) Regierungsbeteiligung und entwicklungspolitischer Effektivität**; allerdings verbessert sich diese Korrelation stark mit steigender Reziprozität. Dies legt die Schlußfolgerung nahe, daß weniger das Ausmaß als die Qualität der Regierungsverbindungen den Ausschlag gibt: ihre Nützlichkeit hängt von ihrer Natur und ihrem Ausmaß sowie der Art der Stimuli (Ressourcenbeiträge, Vorschläge, Richtlinien, Gesetze) ab. Für ansonsten relativ isoliert arbeitende Selbsthilfegruppen wären zumindest einige Regierungsverbindungen wünschenswert.



Die drei Dimensionen der Außenkontakte lassen sich zusammenfassend wie folgt bewerten:

„Our conclusion is that all three kinds of linkages can offer some advantages to LOs (Local Organizations; Anm. d. Verf.), with horizontal connections clearly the most important. Vertical linkage, especially in conjunction with horizontal linkage and small base-level groups, is certainly valuable. Government linkage warrants only qualified endorsement; local organizations are better off with none at all than with too much, although some official involvement appears to be the most favorable relationship. Even considerable government linkage can be quite desirable as long as it does not become directive, and as long as local leaders and members do not lose control of their organization or their feeling of responsibility for it.“<sup>16</sup>

- 8) Die Belohnungen und Sanktionen, die mit der Mitgliedschaft und der Erfüllung der damit verbundenen Rollen verbunden sind, strukturieren als Anreize das Verhältnis der Mitglieder zu ihrer Organisation. Diese Strukturvariable gibt einen Eindruck von den Kontrollmöglichkeiten, die eine Organisation - bzw. ihre Führung - über ihre Mitglieder ausüben kann. Ein zentraler Indikator dafür ist die Art und Weise, mit der eine Mitgliedschaft begründet und aufrechterhalten wird: Freiwilligkeit oder Verpflichtung? Reiner Voluntarismus erhöht zwar vielleicht kurzfristig die Motivation von Mitgliedern, bietet aber möglicherweise keinen ausreichenden Schutz gegen „free-rider“-Effekte, d.h. die individuelle Aneignung von durch die Gemeinschaft bereitgestellten Vorteilen auf deren Kosten durch „Schwarzfahrer“. Diese These wird durch die empirischen Befunde bestätigt. Rein auf Freiwilligkeit beruhende Organisationen zeigten die geringsten Erfolgsgrade; selbst stark auf Zwang beruhende waren erfolgreicher. Bei weitem am besten schnitten Mischformen ab, die auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhen, aber die Zugehörigkeit von gewissen Verpflichtungen abhängig machen (Beiträge, Anwesenheit, Sparen, etc.). Die Art dieser Verpflichtungen und ihrer Kontrolle bildet einen wesentlichen Prüfstein für die Wirksamkeit partizipativer Verfahren: nur wenn die Mitglieder sich über Zielsetzung und Gehalt von Sanktionen gegen Regelverstöße einig sind, können diese auch wirksam werden. Dies hat jede externe Beratung als Fixpunkt zu berücksichtigen.

---

<sup>16</sup> Esman/Uphoff, S.155

- 9) Neben den formalen Entscheidungsstrukturen (vgl. Punkt 3) sind für die internen Abläufe auch die Regeln und Werte einer Organisation hinsichtlich Partizipation und Gleichheit von Bedeutung. Das Spektrum reicht hier von aktiver Unterstützung bis hin zur Ablehnung. Es bestätigt sich die These, daß partizipative Orientierungen die Effektivität von lokalen Organisationen erhöhen. Dies gilt auch und gerade dann, wenn diese in indifferenten oder gar feindseligen Umfeldbedingungen arbeiten. Dies kann als weiterer Beleg dafür genommen werden, daß Entwicklung auch unter ungünstigen Rahmenbedingungen möglich ist: selbst bei einem blockierenden Umfeld weisen Selbsthilfeorganisationen mit hoher partizipativer und egalitärer Orientierung beeindruckende Erfolge auf, die noch weit über dem Gesamtdurchschnitt liegen.
- 10 - 12) Die ökonomische, soziale und geschlechtliche Zusammensetzung der Mitgliedschaft und ihre jeweilige Homogenität bzw. Heterogenität werden in der Literatur als wichtiger Anhaltspunkt für die grundbedürfnisorientierten Erfolgsaussichten von lokalen Organisationen genannt. Die empirischen Befunde legen jedoch eine Differenzierung der oft angeführten These nahe, daß homogene Gruppen eine Voraussetzung für erfolgreiche armutsorientierte Selbsthilfe sind. Soziale Schichtungen und Unterschiede werden auch von Akteuren gleicher Schichtzugehörigkeit oft unterschiedlich wahrgenommen und interpretiert. Generell lassen sich keine engen Beziehungen zwischen der Mitgliederzusammensetzung und allgemeinen Erfolgsaussichten empirisch belegen. Allerdings gibt es signifikante Korrelationen zu spezifischen Einzelfunktionen. So scheint eine ökonomisch homogene Mitgliedschaft für Einkommensgewinne und Dienstleistungszugang von Armen förderlich zu sein. Ökonomische Heterogenität fördert dagegen Verbesserungen im Gesundheitsbereich und bzgl. der Partizipation an Regierungsentscheidungen. Interessant ist der allgemeine Trend, daß unter inegalitären gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (Einkommensverteilung, soziale Heterogenität und Stratifizierung, Diskriminierung) ökonomisch und sozial heterogene Gruppen erfolgreicher sind als homogene. Bemerkenswert ist außerdem, daß Gruppen mit hohem Frauenanteil relativ am erfolgreichsten zu sein scheinen; am schlechtesten schnitten hier Gruppen mit gleichstarkem Frauen/Männer-Anteil ab. Insgesamt gesehen bleibt festzuhalten, daß fast alle lokalen Organisationen unter feindseligen Umfeldbedingungen bessere Erfolge aufwiesen als der jeweilige Gesamtdurchschnitt.

Verallgemeinerbare Probleme lokaler Organisationen sowie erprobte Ansätze, ihnen zu begegnen: Teilt man die empirisch belegte Aussage von Esman und Uphoff, daß geographische, soziale, kulturelle und politische Umweltbedingungen keinen entscheidenden und endgültigen Einfluß auf die Leistungsfähigkeit, die Breitenwirkung und Nachhaltigkeit von lokalen Organisationen haben, daß es vielmehr darauf ankommt, wie diese auf die jeweiligen Bedingungen reagieren, dann rücken die Hindernisse und Eigenschaften in den Mittelpunkt des Interesses, welche **die produktive Auseinandersetzung mit dieser Umwelt** behindern bzw. befördern.

Esman und Uphoff destillieren aus ihrem umfangreichen Material fünf zentrale Problembereiche heraus: Widerstände gegen die lokale Organisation; Versuche, sie zu vereinnahmen; innere Spaltung; mangelnde Effektivität; Mißbrauch und Korruption. Ursachen und Folgen dieser fünf Faktoren sollen nachfolgend ausgeführt werden unter gleichzeitigem Verweis auf erfolgreiche Methoden zu ihrer Reduzierung.

1) **Widerstand** in aktiver und passiver Form können lokale Organisationen, besonders solche unterprivilegierter Schichten, von vielen Seiten erfahren, wobei Beispiele allerdings belegen, daß **Widerstand** auch stimulierende Wirkung ausüben kann. Am häufigsten und hartnäckigsten ist der Widerstand, den lokale Organisationen **seitens lokaler Eliten** antreffen, die nicht selten zudem die lokale Verwaltung dominieren und enge Verbindungen zu den nationalen Machtzentren unterhalten. Da sie in der Organisation von Pächtern, Landarbeitern und Kleinbauern zunächst eine Bedrohung ihrer politischen und ökonomischen Einflußmöglichkeiten sehen, greifen sie zu Gegenmitteln, die von der Unterbietung von Preisen über Denunziation bis zu physischer Gewalt reichen können. Dies trifft besonders auf Länder zu, in denen Einkommen und Landbesitz sehr ungleich verteilt sind.

Eine mißtrauische Haltung bringen in vielen Ländern auch die Vertreter von Politik und Verwaltung den freiwilligen Zusammenschlüssen benachteiligter Bevölkerungsgruppen entgegen. Viele autoritäre Regime ziehen eine atomisierte Öffentlichkeit vor, aber auch in anderen Systemen sehen Amtsträger den herkömmlichen administrativen Stil durch das Entstehen einer selbstbewußteren Öffentlichkeit bedroht und verkompliziert. Technokratisch orientierte Beamte fürchten, daß durch lokale Organisationen die Politik in die bislang bürokratischen Abläufe Einzug halten könnte, zum Schaden technisch ausgerichteter Kontrolle und einheitlicher Implementierungsstandards. Ihrer Opposition Nachdruck verleihen können Regierung und Verwaltung oft mit legalen

Mitteln, wie z.B. der Verzögerung von Anträgen, der Nichtberücksichtigung bei Mittelvergabe oder sogar Verbot und Verhaftung unter dem Vorwand der Subversivität.

Da die Armen einer Gesellschaft keine homogene Gruppe darstellen, ist auch Widerstand aus den eigenen Reihen gegen Versuche zur Organisierung keine Seltenheit. Die Trennung nach Verwandtschaftsgruppen, Wohngegend, ethnischer, religiöser oder politischer Zugehörigkeit kann einen solchen Grad an gegenseitigem Mißtrauen erreichen, daß die Entstehung und der Erhalt lokaler Organisationen der Armen sehr erschwert wird. Hinzu kommt, daß in diesen Bevölkerungsteilen den hergebrachten verwandtschaftlichen und klientelistischen Beziehungen - aus Tradition und Erfahrung - oft mehr Vertrauen entgegengebracht wird als den eher unpersönlichen und risikobehafteteren Zusammenschlüssen mit Menschen in ähnlicher Problemlage.

Als erfolgreiche Mittel zu Überwindung von Widerständen aus der Zielgruppe selbst haben sich Aufklärung, Demonstration und Einbeziehung angesehener Personen erwiesen. Auch das bewußte Aufbauen auf ethnische, religiöse oder kastenmäßige Gemeinsamkeiten kann die Bereitschaft zum Zusammenschluß fördern. Andererseits kann dies auch ein Element zur Festigung des Gruppenzusammenhaltes sein, der sich als wichtigstes Instrument in der Abwehr äußerer Opposition erwiesen hat. Dieser Zusammenhalt kann durch **Verbündete von außen**, wie Kirchen, politische Parteien oder Nichtregierungsorganisationen noch effektiver gemacht werden. Ein anderes Mittel zu Überwindung äußerer Widerstände stellt die Ausnutzung von Konflikten unter lokalen Eliten oder zwischen diesen und der Regierung dar. So sieht Mawhood die sozioökonomischen Gegensätze auf der lokalen Ebene in vielen Ländern Asiens als derart kraß an, daß partizipative Entscheidungs- und Verteilungsprozesse ohne entsprechende Einflußnahmen der Zentralregierung (Reorientierung der Zentralbehörde, Landreform etc.) auf die lokalen Eliten und ihre Institutionen keine Möglichkeit der Einführung hätten<sup>17</sup>. In politischen Systemen mit demokratischen Spielregeln bietet es sich dagegen an, das Stimmgewicht der Organisationsmitglieder auf der lokalen Ebene dazu einzusetzen, Widerstände von außen abzubauen.

- 2) **Vereinnahmung:** lokale Organisationen laufen ständig Gefahr, ihre Handlungsfreiheit einzubüßen und der **Fremdkontrolle** zu verfallen. Besonders wenn sie größer und lei-

---

<sup>17</sup> Mawhood 1987, S.18

stungsfähig sind, wecken sie unvermeidlich das Interesse von Politikern, Verwaltung und lokalen Eliten. Unabhängig von den Motiven für dieses Interesse laufen die Organisationen dann immer Gefahr, über Annäherung und Unterstützungsangebote in **Abhängigkeit** zu geraten, was fast unweigerlich demoralisierende und demobilisierende Auswirkungen auf die Mitglieder hat. Hier tut sich für viele Gruppen ein schwieriges Dilemma auf: finanzielle Unterstützung z.B. durch die Regierung erweist sich in manchen Situationen als hilfreich und notwendig, der damit einhergehende **Kontrollanspruch von außen** führt aber nicht nur zur Überlastung der Managementkapazitäten, sondern kann lähmende Wirkung auf Initiative und Verantwortung der Mitglieder ausüben.

Auch von Angehörigen der lokalen Eliten können Bestrebungen zur Vereinnahmung ausgehen, um die Organisation ihren wirtschaftlichen und politischen Zielen dienstbar zu machen. Andererseits gelingt es aber in manchen Fällen, aus dieser Gruppe gute Führungskräfte für lokale Organisationen zu gewinnen, vor allem dort, wo auf der Gemeindeebene noch traditionelle Solidaritätsbeziehungen bestehen.

Schließlich können auch wohlmeinende Hilfsorganisationen von außerhalb, deren Unterstützung für die Gründung und das Fortbestehen einer lokalen Organisation entscheidend sein kann, in eine paternalistische Rolle verfallen mit den entsprechenden negativen Auswirkungen auf Selbstvertrauen und Selbsthilfe der Mitglieder.

Die Folgerung aus der konkreten **Gefahr der Dominierung von außen** kann allerdings nicht immer der Rückzug auf kleine, autonome Organisationseinheiten mit geringen Außenkontakten sein. **Die Frage muß eher lauten, wie solche Risiken reduziert und Einflüsse von außen auf ein Niveau beschränkt werden können, das für die Organisationsfunktionen produktiv ist.**

Zum Schutz vor Vereinnahmung der Organisatoren durch die eigene Führung gelten als probate Mittel regelmäßige Wahlen und/oder Ämterrotation, wobei sich letztes Instrument auch gegen eine effektive und repräsentative Führung richten kann. Schließlich verhindert ein breiter Kenntnisstand unter den Mitgliedern, z.B. in Buchhaltungstechniken, daß sich Führungskräfte aufgrund von Spezialwissen allzusehr von der Gruppe absetzen. Die Schlußfolgerung daraus müßte lauten, entsprechende Fortbildungsangebote allen Mitgliedern zugute kommen zu lassen.

Als effektivster **Riegel gegen die Unterordnung lokaler Organisationen unter fremde Interessen** hat sich jedoch das Engagement und Bewußtsein der Mitglieder erwiesen, getragen zunächst von den gemeinsamen materiellen Interessen, z.B. der Verbesserung der Wasserversorgung, und verstärkt oft noch durch gemeinsame ethnische oder religiöse Identität.

- 3) **Innere Spaltung:** besonders größere und heterogen zusammengesetzte lokale Organisationen laufen Gefahr, daß sich Untergruppen herausbilden, die Sonderrechte und Führungspositionen für sich beanspruchen. Eine solche Aufspaltung kann die Leistungsfähigkeit der Organisation stark beeinträchtigen. Ethnische und religiöse, parteipolitische und ökonomische Unterschiede unter den Mitgliedern können zu Konflikten führen, welche das gemeinsame Problem bzw. Ziel der Gruppe überdecken und in den Hintergrund treten lassen. Von außen kommende Interessen können versuchen, Spaltungstendenzen zu schüren und sich nutzbar zu machen. Andererseits kann von außen, von Regierungsorganen oder Geberinstitutionen auch ein schlichtendes Moment ausgehen, wobei Überreaktionen vermieden werden sollten: Konflikt und gruppeninterner Wettbewerb können durchaus ein Zeichen von Dynamik und Vitalität sein.

Wichtigstes Mittel zur Vorbeugung und Abhilfe bei Spaltungstendenzen ist die Aufrechterhaltung des grundlegenden Gruppenkonsens, was durch Beachtung folgender Punkte befördert werden kann:

- lokale Organisationen sollten möglichst überschaubar und homogen in ihrer Mitgliedschaft sein;
- in der Arbeit der Organisation sollten Gleichbehandlung und Fairneß als grundlegende Handlungsorientierung gelten;
- offene, repräsentative Entscheidungsabläufe sollen die Einbeziehung möglichst vieler Ansichten sichern. Dabei ist aber nicht unbedingt auf formalen Prozeduren zu beharren, in vielen lokalen Organisationen werden wirksame informelle Methoden der Kommunikation und der Entscheidungsfindung praktiziert;

- schließlich ist die erwiesene Leistungskraft der lokalen Organisation in ihrem selbstgesetzten Aufgabenbereich ein gutes Mittel zur Reduktion interner Spannungen.

4) **Mangelnde Effektivität:** geringer Ausbildungsgrad und fehlende Erfahrung führen oft zu einem Mangel an technischen, organisatorischen und politischen Fähigkeiten, besonders bei den ländlichen Armen. Diese Fähigkeiten werden aber spätestens dann wichtig, wenn eine lokale Organisation größer wird, formaler in Aufbau und Abläufen, und wenn sie in Kontakt mit öffentlicher Verwaltung, Politikern und lokaler Elite tritt. So fehlen z.B. häufig die notwendigen Kenntnisse in Buchhaltung, Registratur und Geschäftsführung, um bürokratischen Vorschriften gerecht werden zu können. Solche Mängel beeinträchtigen die Effektivität der Organisation, was wiederum Rückwirkungen auf Vertrauen und Engagement der Mitglieder hat, aber auch eine verstärkte Neigung zu Interventionen der staatlichen Seite nach sich ziehen kann.

Gravierend für die Leistungsfähigkeit der Organisation kann eine Führung sein, die nicht genügend Autorität und Erfahrung aufweist. Intern erschwert dies die Durchsetzung von Entscheidungen und die Bereinigung von Konflikten, im Kontakt nach außen schwächt es die Position bei Verhandlungen um Einfluß und Mittel.

Um so drängender stellt sich daher die Frage nach den Mitteln, welche sich nach den bisherigen Erfahrungen bei der Sicherung von Organisationseffektivität ausgezeichnet haben. Eine schwierige Phase bedeutet besonders der Anfang der Gruppenbildung. Ein frühzeitiges und sichtbares Erfolgserlebnis hat dabei mehr als nur einen Demonstrationseffekt. Es hat sich gezeigt, daß relativ kleine Organisationen, die sich auf die Bewältigung eines Problems konzentrieren, das für die Mitglieder große Priorität hat, die Schwierigkeiten der Startphase leichter überwinden als große, multifunktionale Organisationen. Daraus aber die Regel ableiten zu wollen, nur kleine, in ihren Funktionen beschränkte Organisationen würden effektiv arbeiten, hieße Ursache und Wirkung miteinander zu verwechseln. Es gibt genügend Beispiele für lokale Organisationen, die sich über kleine Anfänge, die sie mit Erfolg bestanden haben, zu mitgliederstarken Vereinigungen entwickelt haben, welche nach und nach weitere Funktionen integrieren konnten.

Ein früher Anfangserfolg erleichtert auch die Mobilisierung von Eigenmitteln der Gruppenmitglieder, ein weiteres Element, das seine Brauchbarkeit im Hinblick auf die Steigerung der Effektivität bewiesen hat. Diese Eigenbeteiligung verstärkt die Identifizierung der Mitglieder mit „ihrer“ Organisation und erlaubt ihnen, die autonome Kontrolle über die Organisationsziele zu bewahren. **Erst ein gewisser Anfangserfolg hebt die Bereitschaft, Außenverbindungen einzugehen**, von denen dann wiederum effektivitätssteigernde Wirkungen ausgehen können.

Ein Dilemma, das sich besonders in der Anfangsphase der Gruppenbildung zeigt, besteht darin, daß die Armen zwar ein ausgeprägtes Problembewußtsein besitzen, ihnen aber das Vertrauen dazu fehlt, in einer kollektiven Anstrengung mit ebenfalls Betroffenen ihre Situation erfolgreicher verbessern zu können als durch individuelle Bemühungen oder klientelistische Beziehungen. Hier bedarf es oft eines Anstoßes und des Abbaus von Hemmschwellen von außen. Bewährt haben sich in vielen Fällen der Einsatz von Sozialarbeitern oder Promotoren, aber auch die Vereinfachung von staatlichen Vorschriften. Calavan weist darauf hin, daß lokale Organisationen selbst in einem Land oder einer Provinz sehr unterschiedliche Strukturen und Entscheidungsprozesse besitzen, denen uniforme und detaillierte Standards zentraler Verwaltungsbehörden nicht gerecht werden können<sup>18</sup>.

**Von außen unterstützte Trainingsmaßnahmen** können wesentlich dazu beitragen, die Kompetenz von Organisationsmitgliedern und Führungskräften und damit ihr Selbstvertrauen und die Aussicht auf Erfolg zu erhöhen. Allerdings ist dabei einem Ansatz der Sammlung von Erfahrungen über praktische Problemlösungsversuche der Vorrang zu geben vor schulmeisterlichen Methoden der Wissensvermittlung. Inhaltlich sollten sowohl technische als auch organisatorische Fähigkeiten vermittelt werden, nicht zuletzt um zu verhindern, daß sich aufgrund von Spezialwissen Brüche zwischen Führung und Mitgliedern auftun können.

- 5) **Mißbrauch:** Unehrllichkeit und die Verfolgung persönlicher Interessen in Verletzung der kollektiven Ziele stellen in vielen lokalen Organisationen ein größeres Problem dar als mangelnde technische und organisatorische Fähigkeiten. Korrupte Praktiken müssen nicht zum Untergang einer lokalen Organisation führen, haben aber oft Diskreditie-

---

<sup>18</sup> Vgl. Calavan 1984, S. 221/222



rung, Untergrabung der Mitgliedsmoral und Austritte zur Folge. In einigen dieser Gruppen lebt man auch mit einem gewissen Grad an Vetternwirtschaft und Bestechlichkeit. Persönliche Beziehungen und informelle Entscheidungsabläufe, die, wie gezeigt, auf der einen Seite die Leistungsfähigkeit von lokalen Organisationen fördern, begünstigen auf der anderen Seite inkorrekte Handlungsweisen. Auch sind Mitglieder gelegentlich bereit, den Führungskräften gewisse Konzessionen einzuräumen, z.B. bei der Einstellung von Familienangehörigen, um so deren besondere Belastungen zu belohnen. Als Grenzlinie für die Tolerierung solcher Begünstigungen gilt normalerweise der Punkt, wo die Verteilung des Organisationsnutzens nach Einschätzung der Mitglieder ungerecht vorgenommen wird. Daß hierbei nicht immer einheitlich geurteilt wird, zeigen die Spaltungen von Organisationen über die Anwendung der entsprechenden Sanktionen. Es gibt aber auch viele Fälle zu verzeichnen, in denen Organisationen aufgrund von strenger Ahndung von Mißbrauch einen großen Zuwachs an Ansehen und Mitgliedern zu verzeichnen hatten.

Vorbeugend gegen korrupte Praktiken wirkt sich eine überschaubare Gruppengröße aus, da hier die soziale Kontrolle direkter ist. Ist wegen der Aufgabenstellung ein größerer Zusammenschluß notwendig, so empfiehlt sich eine Mehrebenenstruktur mit kleineren Einheiten an der Basis, um diesen Vorteil der größeren Verantwortlichkeit in der Gruppe zu sichern. Auch die Aufteilung der Führungsverantwortung auf mehrere Mitglieder, z.B. in Gestalt eines Komitees, reduziert die Gefahr von Mißbrauch.

Als weitere Mittel haben sich bewährt: die Rechenschaftspflicht der Verantwortlichen in regelmäßigen Versammlungen aller Mitglieder; die Vereinfachung interner Prozeduren, um sie durchsichtig und verständlich zu machen; die Verbreitung von Grundkenntnissen in Buchhaltung unter allen Mitgliedern.

Gegenüber dezentraler Mittelbewirtschaftung wird oft vorgebracht, sie erhöhe die Möglichkeiten des Mißbrauchs. Dieser Vorwurf erweist sich als Schutzbehauptung, vor allem wenn man bedenkt, daß damit eine echte politische Dezentralisierung im Sinne von Devolution abgelehnt wird. Dabei zeigt die Erfahrung, daß die Einbeziehung der Zielgruppe selbst über ihre Organisationen mit zu den effektivsten Kontrollmaßnahmen gehört, denn die Mitglieder dieser Organisationen haben als intendierte Nutznießer das ureigenste Interesse einer korrekten Abwicklung.

Auch von außen können Maßnahmen zur Verhinderung von Mißbrauch in lokalen Organisationen erfolgen, allerdings nur in Ergänzung zur Kontrolle, die von einer effektiven Partizipation der Mitglieder ausgeht. Hierzu zählen Trainingskurse, aber auch die direkte Prüfung der Buchhaltung durch Regierungskontrolleure. Im allgemeinen erweist es sich auch von Vorteil, wenn überführte Übeltäter von den Gruppen den allgemeinen Gerichten überstellt werden. Die Rolle, die öffentliche Organe bei der Bekämpfung organisatorischen Mißbrauchs spielen können, wird jedoch bestimmt von den Verhaltensstandards, die in diesen Organen selbst vorherrschen.

**Strategien zur Stärkung der Leistungsfähigkeit lokaler Organisationen:** Die Ausführungen im vorhergehenden Absatz haben gezeigt, daß die Leistungsfähigkeit lokaler Gruppen in erster Linie von der Qualität der Führung und dem Grad der Partizipation der Mitglieder abhängt. Jedoch wurde auch deutlich, daß die **Eigenanstrengungen von außen über Anregungen, materielle Unterstützung und auch Kontrolle gefördert und so in ihrer Nachhaltigkeit und Breitenwirkung erweitert werden können.** Dies erfordert aber ein **sorgfältiges Ausbalancieren der inneren und äußeren Anstrengungen**, welche im konkreten Einzelfall möglich und notwendig sind. Vorgefertigte Schemata, wie sie ein mechanistischer Ansatz verfolgt, werden dem organischen Charakter lokaler Organisationen nicht gerecht. Um so interessanter werden frühere Erfahrungen, aus denen sich Hinweise und Lehren für neue Projekte und Maßnahmen ableiten lassen. Es ist das Verdienst der Forschergruppe der Universität Cornell, aus ihrer breiten Querschnittsanalyse solche allgemeinen Handlungsleitlinien zur Förderung der Leistungsfähigkeit lokaler Organisationen herausgearbeitet zu haben<sup>19</sup>.

Zuerst beschäftigen sich die Autoren mit der Frage, ob Projekte zur Verbesserung der Lebenssituation der Armen an bestehende lokale Organisationen anknüpfen oder die Errichtung neuer Vereinigungen betreiben sollten. Diese Frage muß im Einzelfall im Hinblick auf das Umfeld und die Aufgabenstellung der Maßnahme geprüft werden. Zweifellos gibt es Organisationen, die sich in der Hand dominierender und ausbeuterischer lokaler Eliten befinden. Aber vor dieser Gefahr sind auch neue Organisationen nicht gefeit, und im übrigen wäre zu überdenken, ob es nicht Mittel und Wege gibt, den oligarchischen Griff zu lockern. Im allgemeinen plädieren Esman und Uphoff dafür, bestehende lokale Organisationen nicht vorschnell zurückzuweisen. Sie repräsentieren u.U. ein wertvolles soziales Kapital in Form von Leistungen und Erfahrungen der Mitglieder. Auch dort, wo keine lokalen Organisationen existieren, sollte man soviel wie mög-

---

<sup>19</sup> Esman/Uphoff, Kap. 8

lich auf akzeptierte Rollen, Bindungen und Interaktionsmuster, bestehende Kriterien für die Beurteilung von Status und Erfolg sowie vorhandene Formen der Gemeinschaftsarbeit zurückgreifen.

Ähnlich präsentiert sich die Ausgangslage bei der Frage, ob lokal angetroffene Führungspersonlichkeiten in armutsorientierte Projekte einbezogen werden können und sollten. Die genannten Autoren empfehlen, sie an folgenden Eigenschaften zu messen:

- ihrer Fähigkeit, lokale Ressourcen für Entwicklungsaufgaben mobilisieren zu können;
- ihrer Fähigkeit, Mittel von außen zur Ergänzung der lokalen Mittel beschaffen zu können
- ihrer Bereitschaft, diese Mittel zum Wohl der breiten Mehrheit der Gemeinde einzusetzen.

Wichtiger noch erscheint aber das Problem, die Führung einer Gruppe in der Verantwortung gegenüber den Zielen und Mitgliedern zu halten. Dazu bedarf es eines kontinuierlichen, alle Mitglieder umfassenden Konsensbildungsprozesses über Ziele, Pflichten und Rechte der Mitgliedschaft. Einige konkrete Instrumente zur Aufrechterhaltung der Verantwortlichkeit der Führung, wie regelmäßige Wahlen, Rotation und geheime Abstimmungen wurden schon genannt. Ihr Einsatz kann aber nur in Übereinstimmung mit den vorfindbaren kulturell bedingten Normen erfolgen.

In der Praxis wird man oft die Zusammenarbeit mit vorhandenen lokalen Führern nicht umgehen können. Die Erfahrung hat gezeigt, daß deren Haltung gegenüber armutsorientierten Projekten durchaus nicht einheitlich ist. Auch lassen sich Einstellungen lokaler Eliten über soziale Kontrollmechanismen der lokalen Gemeinschaft durchaus positiv beeinflussen. Dazu zählen etwa der Grad der sozialen Interaktion und die Nähe des Wohnsitzes zur örtlichen Gemeinschaft.

Die Beachtung solcher Vorkehrungen dient nicht zuletzt der Wahrung der Autonomie der Organisation, d.h. dem Schutz ihres Handlungsspielraumes bei der Verfolgung der selbstgesteckten Ziele. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es die absolute Autonomie einer Selbsthilfegruppe bzw. lokalen Organisation nicht geben kann, daß es sich vielmehr immer um einen relativen

Grad von Autonomie handelt. Dies bedeutet aber auch, daß sich dieser Grad verbessern oder verschlechtern kann, ein Maßstab, an dem vor allem auch Unterstützung von außen zu messen ist. Esman und Uphoff entwickeln dazu einen dreistufigen Ansatz der Hilfe zur Selbsthilfe („assisted self-reliance“), der gekennzeichnet ist von dem Bestreben, **die von außen kommende Unterstützung dem Stand der Fähigkeiten der lokalen Organisation anzupassen**<sup>20</sup>. Im einzelnen empfehlen sie folgendes Vorgehen:

- 1. Stufe:** Die lokale Organisation operiert vorwiegend auf sich allein gestellt. Die Mitglieder identifizieren und diagnostizieren ihre Probleme, überlegen lokal mögliche Abhilfemaßnahmen und leiten diese selbst ein. Dies bringt den Mitgliedern direkte Vorteile, hat aber auch nach außen den Demonstrationseffekt zur Folge, daß die Organisation fähig zur Selbsthilfe ist. Es geht also in der ersten Stufe dieses Ansatzes eher darum, nach außen zu wirken, als die Organisation äußeren Einwirkungen auszusetzen.
- 2. Stufe:** Aufbauend und in Ergänzung zu dem in der ersten Stufe Erreichten sollte nun durch die lokale Organisation geprüft werden, in welchen Bereichen **die lokalen Verwaltungsinstitutionen** zur Problembewältigung **miteinbezogen werden** können. Behördenvertreter sollten dabei unter Hinweis auf ihre Amtspflichten durchaus auch mit Forderungen konfrontiert werden. Beispiele zeigen, daß aktive lokale Organisationen hier einiges in Bewegung bringen können: Bürostunden werden eingehalten, Außenbesuche erfolgen turnusgemäß, der Informationsfluß kommt in Gang.
- 3. Stufe:** Auf der Grundlage der vorhergehenden Schritte kann sich die lokale Organisation nun **an nationale und regionale Regierungsstellen wenden**, eventuell unterstützt durch einen Dachverband von Selbsthilfegruppen, um etwa die Zuteilung von Mitteln oder die Änderung von Gesetzen durchzusetzen. Dabei ist nicht zu übersehen, daß auch diesen Stellen an einem guten Kontakt zu den lokalen Organisationen gelegen sein kann: im Gegensatz zu individuellen Forderungen bietet sich hier der Zugang zu einer breiteren Wählerschicht. Auch erlaubt es ein solcher Kontakt, nationale und regionale Aspekte in die lokalen Entwicklungsbemühungen einzuspeisen.

---

<sup>20</sup> Esman/Uphoff, S. 259 ff

**Das längerfristig sich herausbildende Beziehungsgeflecht** könnte nach Ansicht der Autoren im Idealfall folgende Gestalt annehmen:

„Multipurpose local government plus larger, commercially successful cooperatives and various special interest groups would emerge as centers of development initiative and performance, working closely with government ministries“<sup>21</sup>.

Die weltweit empirisch gespeisten Ergebnisse der Cornell-Untersuchung (auf weitere Belege wurde aus Raumgründen verzichtet), weisen mit großer Klarheit darauf hin, daß eine lokale Organisation ihre Außenbeziehungen bewußt gestalten muß. Tut sie dies nicht, läuft sie Gefahr, von externen Akteuren und Bestimmungsfaktoren manipuliert und in eine andere Richtung gedrängt zu werden. Diese Fragestellung soll abschließend anhand einer Organisationsform, nämlich des Bewässerungssystems, veranschaulicht werden.

### **3. Illustrierung der Fragestellung anhand eines Organisationstyps: Bewässerungssysteme**

Bewässerungssysteme wurden früher vornehmlich als technisch-ökonomische Systeme behandelt, deren alleinige Aufgabe es war, den bäuerlichen Produzenten Wasser zur Verfügung zu stellen; alle anderen möglichen und tatsächlichen Funktionen standen außerhalb der Aufgabenstellung. Auch die entwicklungspolitische Förderung war dieser Perzeption verhaftet. Dies hat sich inzwischen radikal gewandelt: man fordert heute ein situationskonformes und dienstleistungsorientiertes Management solcher Systeme<sup>22</sup>, ein Konzept, das insbesondere auch auf die vielfältigen Außenbeziehungen des Organisationstyps abhebt (vgl. Schaubild 7). Eine nähere Analyse ergibt dann, daß vielfältige Relationen zu staatlichen und privaten, ja internationalen „Partnern“ (der Begriff ist zu relativieren, denn die Beziehung ist nicht immer nur positiv) vorliegen (untere Hälfte des Schaubildes).

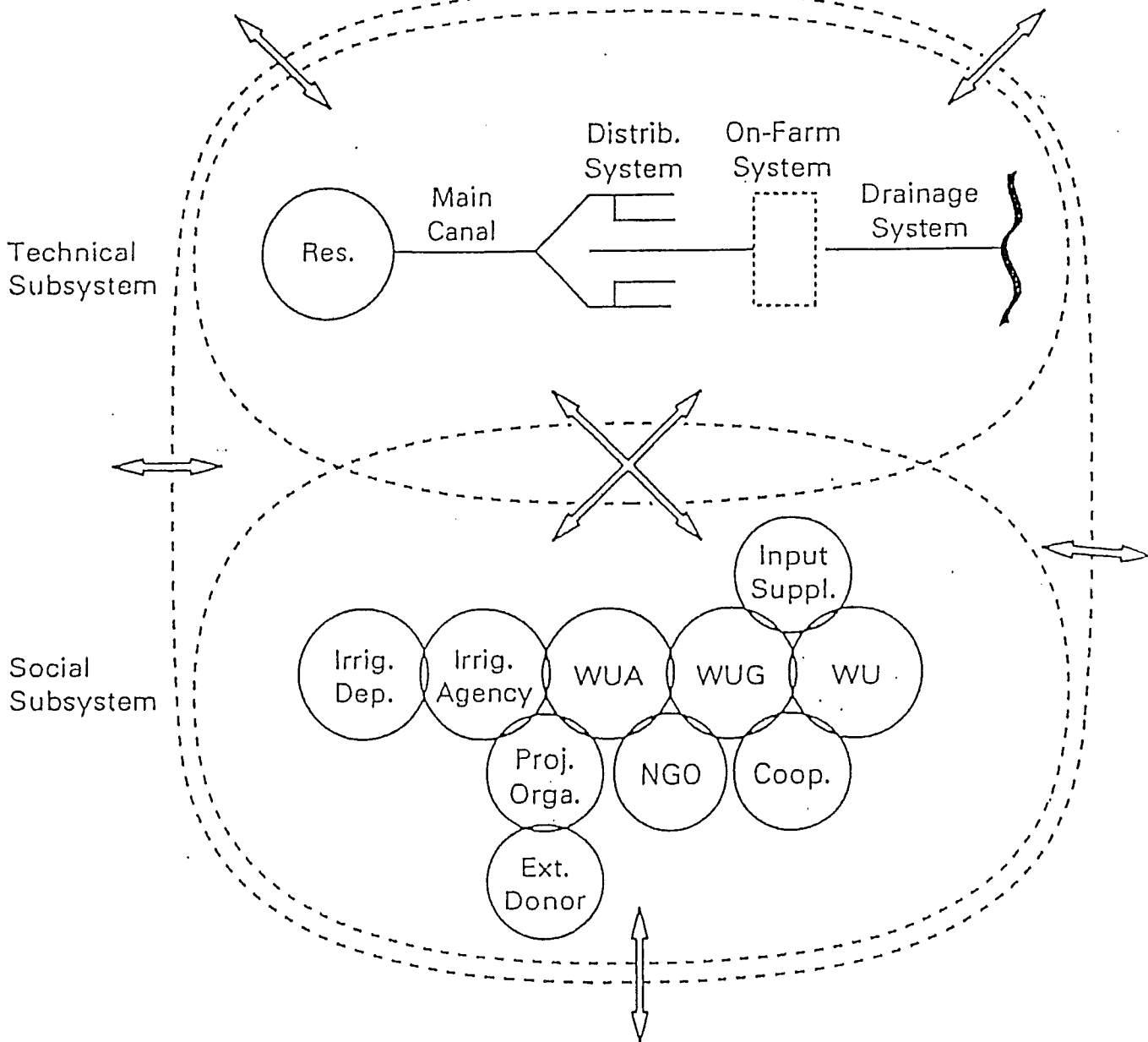
Der Charakter und die Intensität dieser Beziehungen hängen entscheidend vom Typus des Bewässerungssystems ab, insbesondere deshalb, da solche Systeme auf einem Kontinuum von

---

<sup>21</sup> Esmann/Uphoff, S.260

<sup>22</sup> Umfassend von Huppert 1989 dargestellt

**Schaubild 7: The "Socio-Technical" Irrigation System**



**Legend**

- WU = water users
- WUG = water user group
- WUA = water user association
- NGO = non-governmental organization
- COOP = cooperative

„community systems“ zu „bureaucratically operated systems“<sup>23</sup> angesiedelt sind. Entsprechend variiert auch die Art und die Zahl der abgegebenen und empfangenen Dienstleistungen. Besonders wichtig ist die Unterscheidung, ob diese Beziehungen mehr oder weniger interaktionsintensiv sind (vgl. Schaubild 8). So ist es evident, daß der Bau des Systems weniger Interaktionen erfordert als z.B. dessen Unterhaltung (besonders bei einem partizipativen Ansatz) oder gar die vielfältigen produktionsunterstützenden Dienste, die den regelmäßigen Kontakt mit den Bauern (= Wassernutzer) erfordern. In der Realität sind diese Beziehungen außerordentlich differenziert, sei es innerhalb des Systems - bei dem sich zumindest drei Ebenen unterscheiden lassen: die zentrale Wasserbehörde, die projektbezogene „agency“, die Ebene der familiären Betriebssysteme<sup>24</sup> - oder zwischen dem System und anderen Regierungsagenturen, privaten Wirtschaftspartnern bis zu kulturell-religiösen Akteuren. Analytisch unterscheidet Uphoff<sup>25</sup>: „enabling linkages“ (die überhaupt den Start und die Operation des Systems erlauben: Kapital, staatliche Genehmigung), „functional linkages“ (Arbeitsbeziehungen regelmäßiger Art mit Regierungsstellen wie Agrarberatung, Kredit etc.), „supportive linkages“ (etwa mit lokalen Machträgern), „diffuse linkages“ (zur Informationsbeschaffung und Imagebildung, z.B. mit der Presse). Wichtig ist die Feststellung, daß in Bewässerungssystemen oft die beiden letzten Gruppen von Beziehungen vernachlässigt werden, was verschiedene Gründe haben kann (die Manager sind Techniker und nicht Manager-Kommunikatoren), aber letzten Endes dazu führen kann, daß die Institution sich isoliert und nicht mehr auf Anforderungen aus ihrem Umfeld reagieren kann. Dies gilt auch für Beziehungen mit örtlichen Organisationen, z.B. der Gemeinderverwaltung, die zwar oft wenig leistungsfähig ist (dies wird als Grund für den Mangel an Kooperation angegeben), die aber - im Falle gering entwickelter Relationen - als Bremser auftreten kann, allein schon deshalb, weil sie die örtliche politische Macht repräsentiert<sup>26</sup>. Es führt kein Weg vorbei: die Suche nach positiven Verknüpfungen muß begangen werden; Dialog und Kommunikation bauen Barrieren ab, mögliche externe Bedrohungen treten vielleicht erst gar nicht auf (vgl. auch den ersten Abschnitt dieses Beitrages). Schon die Institutionalisierung eines Beratungsorgans, in dem die lokale Elite auch vertreten ist, kann geeignet sein, solche Determinanten positiv zu gestalten<sup>27</sup>. Eine Institution kann der Gefahr der Verknöcherung und Isolierung<sup>28</sup> nur entgehen, indem sie ständig Neuerungen von außen aufnimmt und Allianzen bildet.

---

<sup>23</sup> Vgl. Tang/Ostrom 1993 unter Rekurs auf frühere Unterscheidungen

<sup>24</sup> Vgl. Freeman/Lowdermilk 1985

<sup>25</sup> Uphoff 1991, S. 207 (unter Rekurs auf Esman)

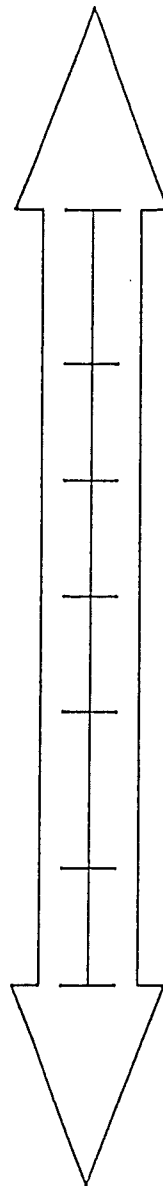
<sup>26</sup> Vgl. Illy 1989 am Fall Haiti

<sup>27</sup> Weitere Beispiele bei Uphoff 1986, S. 213 ff (institutional networks and support bases)

<sup>28</sup> Brinkerhoff/Goldsmith 1992, S. 379

**Schaubild 8:** A Service-Continuum in Irrigation (Example)

Process oriented Services  
(high interaction intensity)



Agricultural Extension

On-farm Experimentation

Credit Supply

Water Delivery\*

Marketing

Input Supply

Construction/  
Infrastructural Services

Product oriented Services  
(low interaction intensity)

\* very variable according to type of irrigation scheduling



Es genügt jedoch nicht, lediglich auf das Gewicht realer oder möglicher Verflechtungen hinzuweisen, sie müssen bewußt in das Managementsystem der Institutionen einbezogen werden. Dieses Postulat ist deshalb wichtig, weil zwar in der entwicklungspolitischen Projektplanung und -durchführung von solchen Beziehungen gesprochen wird (z.B. in der ZOPP-Beteiligtenanalyse), im Operationsplan davon aber bestenfalls nur noch eine diffuse Residualkategorie „Projektmanagement“ (meistens das letzte Resultat) übrig bleibt. Dieses Vorgehen ist unter dem Blickwinkel von Dienstleistungsorientierung und Nachhaltigkeit nur als höchst ungenügend zu bezeichnen.

Inzwischen gibt es ein differenziertes Analyseinstrumentarium, das es erlaubt, die vielfältigen Beziehungen, die eine Institution unterhält, bewußt und systematisch zu erfassen, zu bewerten und auf der Basis dieses Informationsstandes Strategien der situativen Verbesserung zu entwickeln. So empfehlen Huppert und Urban<sup>29</sup> für die Interaktionsanalyse folgende Schritte:

- Darstellung der „organisatorischen Landschaft“, d.h. die detaillierte Auflistung aller Beziehungen, die die Organisation nach außen unterhält
- Erfassung aller Dienstleistungen, die die Organisation ihren Partnern anbietet
- Erfassung aller Dienstleistungen, die diese Partner ihrerseits der Organisation anbieten
- Analyse der Stärken und Schwächen dieser Interaktionen
- Problemanalyse dieser Beziehungen, d.h. Identifikation von Bestimmungsfaktoren für Schwachstellen
- Entwurf von Strategien, um diese Schwachstellen zu überwinden

Es ist evident, daß ein solches Vorgehen - präsentiert in detaillierten Schaubildern - geeignet ist, ein bestehendes Informationsdefizit über die Außenbeziehungen einer Institution durch gediegene Entscheidungsgrundlagen zu ersetzen, die auch für erfahrene Akteure in der Regel

---

<sup>29</sup> Huppert/Urban 1994

einen hohen Erkenntniswert haben. Wenn dann auch noch Realitäten an das Tageslicht gebracht werden, die nur selten systematisch erfaßt werden, z.B. Interessen und Konflikte (vgl. im einzelnen den Beitrag von Urban zu diesem Thema in diesem Band), wird ein solch hoher Grad an Differenzierung erreicht, der bisher eher selten war. Gerade in Kulturkreisen, die eher auf die Vermeidung von Konflikten ausgerichtet sind (so die Bewässerungskulturen Süd- und Südostasiens), wird dies sinnvoll sein, freilich erst nach einer sensiblen Anpassung von Sprache und Instrumentarien (so ist es zumeist besser, nicht nach „Problemen“ zu fragen, sondern nach „Potentialen“, die noch nicht ausgeschöpft sind).

Literaturverzeichnis

- BRINKERHOFF, Derick W., *Looking out, looking in. looking ahead: guidelines for managing development programs*, in: *International Review of Administrative Sciences*, 58, 1992, S. 483 - 503
- DERS./GOLDSMITH, Arthur A. (eds.), *Institutional sustainability in agriculture and rural development*, New York, Westport, Conn., London 1990
- DIES., *Promoting the sustainability of development institutions: a framework for strategy*, in: *World Development*, 20(3) 1992, S. 369 - 383
- CALAVAN, Michael, *Appropriate administration: creating a „space where local initiative and voluntarism can grow*, in: GORMAN, R. (ed.) *Private voluntary organizations as agents of change*, Boulder, Col., 1984, S. 215 - 249
- ESMAN, Milton J./UPHOFF, Norman T., *Local organizations. Intermediaries in rural development*, Ithaca/London 1984
- FREEMAN, David M./LOWDERMILK, Max L., *Middle-level organizational linkages in irrigation projects*, in: CERNEA, Michael M. (ed.), *Putting people first. Sociological variables in rural development*, Oxford 1985, S. 91 - 118
- HONADLE, George/VAN SANT, Jerry, *Implementation for sustainability. Lessons from Integrated Rural Development*, West Hartford, Conn. 1985
- HUPPERT, Walter, *Situationskonformes und dienstleistungsorientiertes Management von Bewässerungssystemen*, Roßdorf 1989
- DERS., *Management von Dienstleistungen. Eine vernachlässigte Dimension in der Entwicklungszusammenarbeit*, in *GTZ-Info*, 1, 1990, S. 27 - 30
- DERS., *Service Management in irrigation - a case of neglect*, in: *International Commission on Irrigation and Drainage, Fifteenth Congress, The Hague 1993*, S. 575 - 584

- DERS./URBAN, Klaus, *Service analyses in soil and water management associations. Taking the Nienburg Weser association as an example*, Interact Working Paper, GTZ Eschborn 1994
- ILLY; Hans; F., *Auf der Suche nach positiven Verknüpfungen: Lokale Verwaltung und Bewässerungsprojekte*, in: *Entwicklung und ländlicher Raum*, 2, 1989, S. 14 - 16
- DERS./KAISER, Eugen/SCHMITZEK, Klaus, *Lokale Verwaltungsinstitutionen und Selbsthilfemaßnahmen in Entwicklungsländern - Problemaufriß, Fallstudien, Ansatzpunkte für die entwicklungspolitische Förderung*, München/Köln/London 1988
- MAWHOOD, Philip, *Decentralization and the Third World in the 1980s*, in: *Planning and Administration*, 14, 1987, S. 10 - 22
- PAUL, Samuel, *Community participation in development projects*, World Bank Discussion Paper Nr. 6, Washington 1987
- SCHUBERT, Bernd u.a., *Die Nachhaltigkeit der Wirkungen von Agrarprojekten*, München/Köln/London 1984
- TANG, Shui Yan/OSTROM, Elinor, *The governance and management of irrigation systems - an institutional perspective*, ODI Irrigation Management Network Paper 23, London 1993
- UPHOFF, Norman, *Local institutional development; an analytical source book with cases*, West Hartford, Conn. 1986
- DERS. with RAMAMURTHY, P. and STEINER, R., *Managing irrigation: Analyzing and improving the performance of bureaucracies*, New Delhi/Newborn Park/London 1991