

3 DIENSTLEISTUNGSORIENTIERUNG IN DER TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT

Partizipation und Dienstleistungsorientierung –

Auf dem Weg zu einer neuen Perspektive in der Partizipationsdiskussion der Entwicklungszusammenarbeit

Walter Huppert

Beitrag zu 'interact', März 1993

1. Einführung

Partizipation. Gibt es einen anderen, ähnlich sakrosankten Begriff im Wortschatz der Entwicklungszusammenarbeit? Ist es überhaupt noch denkbar, die Notwendigkeit der Partizipation von Partnern und Zielgruppen an Entwicklungsvorhaben in Frage zu stellen? Partizipation ist Hoffnungsträger für Erfolg und Markenzeichen für Qualität in der Entwicklungszusammenarbeit zugleich. "Partizipation", so befindet eine Arbeitsgruppe der GTZ, "ist eine der notwendigen Voraussetzungen für Nachhaltigkeit". "Zielgruppen- Partizipation", "partizipative Planung", "partizipative Evaluierung", "participatory rapid rural appraisal"... Die Inflationierung des Partizipationsbegriffs ist in vollem Gange.

Ist sie auch berechtigt? Oder ist wieder einmal Vorsicht geboten, wenn die EZ einen Begriff so völlig vereinnahmt und instrumentalisiert, daß die eigentlichen Inhalte aus dem Blick geraten?

Besteht nicht die Gefahr, daß Partizipation, gedacht als Mittel zu einem bestimmten Zweck, zum eigentlichen Zweck avanciert und daß damit das, was Partizipation bewirken sollte, hinter einem Schleier aus partizipativem Aktionismus verschwindet?

Mit den folgenden Überlegungen soll den begrifflichen Inhalten von Partizipation und dem, was mit Partizipation erreicht werden soll, genauer nachgespürt werden und zwar aus einer neuen, bisher in der EZ noch wenig gebräuchlichen Perspektive: Es soll demonstriert werden, daß die Partizipationsdiskussion *aus dem Blickwinkel des Dienstleistungsmanagement* wichtige, bisher vernachlässigte Akzente erhält.

2. Partizipation aus der Perspektive des Dienstleistungsmanagements

2.1 Wer partizipiert an was?

Partizipation bedeutet Teilnahme, Teilhabe, Mitwirkung. Dies ist hinreichend bekannt. Bekannt ist auch, daß die Frage, wer an was partizipieren soll, in der klassischen Organisationslehre einen klaren Bezug hat: Es geht, wenn von *authentischer Partizipation* die Rede ist, um die mehr oder weniger intensive Mitwirkung der Organisationsmitglieder an den Entscheidungen der Organisation.

Genauer: Es geht um eine Art der Mitwirkung an den Organisationsentscheidungen, die eine *nicht-manipulative Berücksichtigung der Bedürfnisse der Organisationsmitglieder* erlaubt (vgl. hierzu Kirsch et al, 1979, S.298). Die Frage "wer partizipiert an was?", scheint damit grundsätzlich geklärt.⁵⁷

Eines fällt hierbei allerdings ins Auge:

"Klassische" Betrachtungen zur Partizipation, wie die hier beschriebenen, sind betont "innen-zentriert". Der Blick ist in die Organisation hinein gerichtet, die Frage "wer partizipiert an was?" betrifft ausschließlich die Mitglieder bzw. die Mitarbeiter der Organisation.

Eine völlig neue Perspektive tut sich auf, wenn man die Partizipations-Problematik im Zusammenhang mit Dienstleistungsorganisationen betrachtet. Wichtigstes Merkmal solcher Organisationen ist es nämlich, daß *der Kunde/Klient an der Leistungserstellung mitwirkt*. Die Partizipationsdiskussion bekommt damit unter Dienstleistungsaspekten eine wichtige zusätzliche Dimension: Neben der Frage der Partizipation der Organisationsmitglieder an der Gestaltung der Organisationsentscheidungen ist jetzt zu klären, wie intensiv der Kunde/Klient an der Leistungserstellung mitwirkt oder mitwirken soll.

Wesentlich hierbei ist, daß der Kunde/Klient nicht mehr als "Organisationsmitglied" im eigentlichen Sinne betrachtet werden kann. Er steht vielmehr außerhalb der Organisation und gehört zu deren "Umfeld".

Die Frage "wer partizipiert an was?" erhält damit völlig neue Akzente. Die Partizipation des organisationsexternen Kunden/Klienten verfolgt nämlich einen anderen Zweck als die Partizipation des Organisationsmitglieds. Sie ist lediglich auf eine mehr oder weniger intensive

⁵⁷ Dies schließt nicht aus, daß Mitarbeiter-Partizipation in der Realität häufig im Sinne einer "Pseudo-Partizipation" verstanden wird: Eine Berücksichtigung der Werte und Bedürfnisse der Mitarbeiter ist von den Entscheidungsträgern nicht wirklich vorgesehen. "Partizipation" wird instrumentalisiert und soll lediglich erreichen, daß sich die Mitarbeiter mit den bereits getroffenen Entscheidungen identifizieren. Vgl. Kirsch et al 1979, S.298.

Mitwirkung an der Leistungserstellung und den diesbezüglichen Entscheidungen ausgerichtet. Eine Partizipation an Entscheidungsprozessen, die die Organisation des Leistungsanbieters selbst, ihre Ziele, Strukturen, Abläufe usw. betreffen, wird dagegen im Normalfall nicht angestrebt.

Für Partizipationsüberlegungen hat dies gravierende Konsequenzen: Es bedeutet, daß die Frage, "wer partizipiert an was?" unterschiedlich gestellt und beantwortet werden muß, je nach dem, ob die potentiellen Partizipanten zur leistungs anbietenden Organisation gehören oder zu deren Umfeld (vgl. Abb.1).

Wie die oben dargestellten Betrachtungen gezeigt haben, gewinnt die Partizipationsdiskussion neue Konturen, wenn dienstleistungsorientiertes Denken den Blick von der Anbieter-Organisation weg auf die Kunden/Klienten richtet.

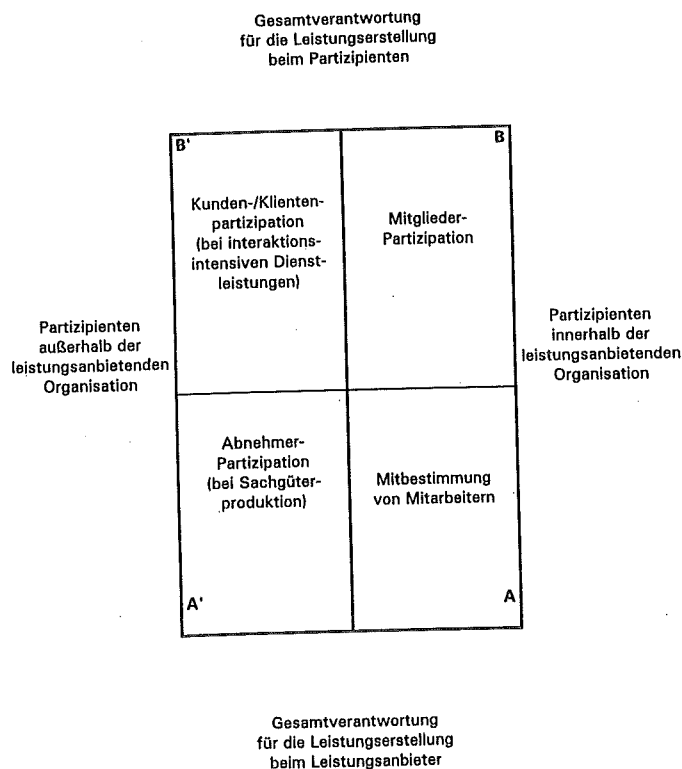
2.2 Partizipation - Die Frage der Gesamtverantwortung

Das Partizipationsverständnis differenziert sich jedoch noch weiter, wenn ein zusätzlicher Aspekt einbezogen wird, in dem sich Sachgüterproduktion und Dienstleistungserstellung tendenziell unterscheiden: Die Frage nach der *Gesamtverantwortung für die Leistungserbringung*.

Ein wichtiger Unterschied zwischen Sachgüterproduktion und Dienstleistungserstellung besteht diesbezüglich darin, daß Dienstleistungen nicht "auf Lager" produziert werden können. *Nur wenn der Nachfrager zur Mitwirkung bereit ist, kommt die Leistungserstellung zustande*. Dies bedeutet gleichzeitig, daß der Nachfrager von Dienstleistungen bei der Mitwirkung an der Leistungserstellung eigene Vorstellungen und Präferenzen in die Leistungserstellung einbringt: Der Bauherr eines Einfamilienhauses z.B. wird in die Dienstleistung "architektonische Gestaltung des Neubaus" mit einbezogen und bringt hier - nicht selten zum Leidwesen des Architekten - mehr oder weniger intensiv seine persönlichen Wünsche und Vorstellungen ein. Dies ist für den Anbieter nur dann vertretbar, wenn die *Gesamtverantwortung für die Leistungserstellung* beim Nachfrager verbleibt, d.h. die Verantwortung dafür, daß eine bestimmte Art der Leistung erbracht wird; daß es überhaupt sinnvoll ist, eine solche Leistung zu erstellen und daß dies zu den vereinbarten Konditionen - auch bezüglich der eigenen Partizipation des Klienten - erfolgt. Die *Ausführungsverantwortung*, d.h. die Verantwortung für eine professionell fundierte Ausführung der anbieterseitigen Leistungsinputs verbleibt weiterhin beim Anbieter.

Noch einmal etwas differenzierter: Die Frage, bei wem die *Gesamtverantwortung* für die Leistungserstellung liegt, versucht u.a. zu klären, wer den Bedarf für die Leistung bestimmt, wer für die Auswahl eines bestimmten Leistungsanbieters verantwortlich ist und für die Beurteilung von dessen Kapazitäten zur Leistungserbringung,⁵⁹ wer die Kontrolle der Leistungserstellung vornimmt und gegebenenfalls auf Änderungen oder Anpassungen hinwirkt und wer letztlich die Verantwortung dafür trägt, daß sich die Erstellung einer bestimmten Leistung überhaupt rechtfertigen läßt und auf der Nachfragerseite Nutzen stiftet.

Abb. 1: Differenzierung der Partizipationsthematik



⁵⁹ Im Unterschied zur Sachgüterproduktion hat diese Frage in der Dienstleistungserstellung große Bedeutung, denn der Kunde kann hier die Leistung nicht wie eine Ware vorab prüfen. Es liegt ihm lediglich ein Leistungsangebot vor, dessen Realisierung beim Abschluß der Leistungsvereinbarung aber noch aussteht.

Die *Ausführungsverantwortung* für die Leistungserstellung dagegen ist wesentlich enger zu sehen: Bei der Sachgüterproduktion bezieht sie sich auf eine fehlerfreie und den Spezifikationen des Angebots entsprechende Herstellung eines materiellen Guts. Bei Dienstleistungen aber ist die Ausführungsverantwortung, bedingt durch die Mitwirkung des Kunden an der Leistungserstellung sehr viel schwerer zu fassen. Sie beinhaltet hier drei wesentliche Elemente:

- die Verantwortung für eine sachgerechte und professionelle Bereitstellung der Inputs der Anbieterseite für die Leistungserstellung,
- die Verantwortung für eine adäquate Vorbereitung des Kunden/Klienten auf seine Mitwirkung am Prozeß der Leistungserstellung,
- die Verantwortung für eine Gestaltung der Interaktion zwischen Leistungsersteller und Leistungsnachfrager, die dem Leistungserstellungsprozeß förderlich ist.

Betrachtet man zum Beispiel eine private Sprachenschule und ihre Dienstleistung "Sprachausbildung", so lassen sich die Unterschiede zwischen Gesamtverantwortung und Ausführungsverantwortung wie folgt illustrieren:

Die *Ausführungsverantwortung* liegt hier klar bei der Lehranstalt: Diese ist erstens für eine sachgerechte und ergebnisorientierte Gestaltung des Curriculums, für die Auswahl qualifizierter Lehrkräfte und Referenten sowie für die Bereitstellung von adäquatem Lehrmaterial verantwortlich.

Die Schule ist zweitens aber auch dafür zuständig, daß eine ausreichende Vorbereitung der Schüler auf deren Mitwirkung am Unterricht gewährleistet wird: Prüfungen und andere Leistungsnachweise müssen sicherstellen, daß nur solche Schüler an bestimmten Unterrichtsangeboten teilnehmen, die sich dafür qualifiziert haben; vorbereitende Hausaufgaben und andere Übungen sind zur weiteren Vorbereitung des Unterrichts vonnöten.

Als Drittes gehört zur Ausführungsverantwortung der Schule aber auch die Gestaltung des Unterrichts, d.h. der Interaktion zwischen Lehrern und Schülern. Es liegt in der Verantwortung der Schule, dafür zu sorgen, daß der Unterricht dem Aufnahmevermögen der Schüler angepaßt ist und daß die Interaktion zwischen Lehrenden und Lernenden interessant und erfolgsorientiert gestaltet wird.

Dies alles bedeutet aber keineswegs, daß die *Gesamtverantwortung* für die Leistung "Sprachausbildung" bei der Lehranstalt verbleibt. Nicht sie, sondern der Schüler selbst (oder dessen Erziehungsberechtigter) ist dafür verantwortlich, daß a priori die richtige Schule und

ein zum Bedarf passendes Ausbildungsangebot ausgewählt wurden. Darüber hinaus liegt es in seiner Verantwortung, die von ihm empfundenen Defizite im Lehrangebot zu identifizieren und zur Sprache zu bringen und damit auf ihre Beseitigung hinzuwirken oder aber den Unterricht abubrechen. Und letztlich trägt auch der Schüler als Leistungsnachfrager die Verantwortung dafür, ob der Sprachunterricht in seiner gegebenen Lebens- und Arbeitssituation überhaupt für ihn von Nutzen sein kann.⁵⁹ Die *Gesamtverantwortung* für die Leistung "Sprachausbildung" verbleibt damit bei ihm selbst.⁶⁰

2.3 Anwendung auf die Entwicklungszusammenarbeit

2.3.1 Partizipation und Verantwortung in der Entwicklungszusammenarbeit

Betrachtet man die Partizipationsdiskussion, wie sie im Alltag der EZ geführt wird, so fällt auf, daß die Frage nach der Gesamtverantwortung für die Leistungserstellung bisher kaum gestellt worden ist.⁶¹ Es fehlt deshalb meist auch an einer genaueren Vorstellung dazu, wer im oben erwähnten Sinne - wirklich gemeint ist, wenn von denjenigen die Rede ist, die partizipieren sollen: den "Zielgruppen", "Beteiligten", "Partnern" usw.

Handelt es sich dabei um Organisationsmitglieder im Sinne von angestellten, weisungsgebundenen *Mitarbeitern* einer Organisation, bei der die *Gesamtverantwortung für die Leistungserstellung* nicht bei diesen Mitarbeitern, sondern auf einer anderen, höheren Ebene liegt?

Oder ist von den Mitgliedern einer mitgliederschaftlich strukturierten Organisation die Rede, bei der diese Mitglieder die "Träger" der Grundsatzentscheidungen und damit diejenigen sind, denen die Gesamtverantwortung für die Erstellung der Leistungen zukommt?⁶²

Oder sind mit den Zielgruppen/Beteiligten/Partnern überhaupt keine Organisationsmitglieder der leistungs anbietenden Organisation gemeint, sondern deren Kunden bzw. Klienten? Falls dies zutrifft, bleibt zu klären, ob im jeweiligen Fall von Abnehmern gesprochen wird, d.h. von

⁵⁹ Diese Verantwortung besteht zwar auch beim Erwerb eines Sachgutes. Sie ist jedoch hierbei wesentlich leichter zu tragen, da dieses Gut vorab physisch "inspiziert" werden kann und da der Nutzen eines identischen Gutes bei anderen Abnehmern sichtbar und greifbar erlebt werden kann. Dienstleistungen dagegen sind durch die unterschiedliche Mitwirkung unterschiedlicher Kunden nie identisch und mithin auch schwer vergleichbar.

⁶⁰ Beim obligatorischen Sprachunterricht im Rahmen der Ausbildung an einer Grundschule liegt diese Gesamtverantwortung allerdings weder bei der Schule noch bei den Schülern, sondern bei einem Dritten, einem sogenannten "Meritor", hier dem Staat. Man spricht deshalb in diesem Zusammenhang von "meritorischer" Leistung.

⁶¹ Diese Frage gewinnt neuerdings erhebliche Bedeutung im Rahmen der "project ownership"-Diskussion.

Leistungsnachfragern, die allenfalls auf die Abnahmeentscheidung Einfluß haben, die aber in die Entscheidungen über die Art der Leistung und der Leistungserstellung nicht oder nur wenig einbezogen sind. Oder ist von Kunden/Klienten die Rede, bei denen dies sehr wohl der Fall ist?

Wie wichtig die angesprochenen Unterscheidungen für die Partizipationsdebatte sind, wird deutlich, wenn man die Abb.1 betrachtet und sich die unterschiedlichen Grundkonstellationen bewußt macht, in denen die Frage "wer partizipiert an was?" in unterschiedlicher Weise zu beantworten ist.⁶³

In der *Situation A* ("Mitarbeiter") wird die Partizipationsfrage für die Organisationsmitglieder der leistungs anbietenden Organisation gestellt. Da diese Organisationsmitglieder selbst nicht die Gesamtverantwortung für die Leistungserstellung tragen, gewinnen Überlegungen zur Partizipation den Stellenwert einer Diskussion über die adäquate "*Mitbestimmung*" der *Mitarbeiter* an wichtigen Organisationsentscheidungen. Damit ist eine andere Partizipationsproblematik angesprochen als in der *Situation B* ("Mitglieder"), in der es bei Partizipationsüberlegungen um die Frage geht, wie die Stellung der Mitglieder als Träger der Organisation im Rahmen demokratischer Willensbildungsprozesse zum Ausdruck kommen und umgesetzt werden kann.

Ähnlich unterschiedliche Ausgangsbedingungen sind für die Frage "wer partizipiert an was?" gegeben, wenn man die "externe" Partizipation von Kunden/Klienten betrachtet. Für die organisationsexternen Klienten in der *Situation B'* ("Kunden/Klienten") sind die potentiellen Möglichkeiten zur Partizipation an den, die Anbieterorganisation betreffenden Entscheidungen im Vergleich zu den Mitarbeitern oder Mitgliedern beschränkt. Gleichzeitig fallen ihnen aber andere, wichtige Entscheidungsbefugnisse zu, die das Wesen der Klientenpartizipation prägen. Sie selbst sind, sofern sie Auswahlmöglichkeiten haben, diejenigen, die mehr oder weniger weitgehend darüber bestimmen, welche Art der Leistung unter welchen Bedingungen erstellt werden soll. Und sie sind es, die die Verantwortung dafür tragen, den Bedarf zu bestimmen und damit zu entscheiden, ob es überhaupt sinnvoll ist, eine bestimmte Leistung zu erstellen und ob die betreffende Leistung angemessen "verwendet" werden kann. Gleichzeitig kommen dem Kunden/Klienten wesentliche Partizipationsmöglichkeiten und -notwendigkeiten bei der Gestaltung der betreffenden Leistungen zu, insbesondere dann, wenn es sich um "interaktionsintensive" Dienstleistungen handelt, d.h. um solche

⁶² Im zuletzt genannten Fall handelt es sich um eine klare Dienstleistungssituation: Nach dem "Identitätsprinzip" sind die Mitglieder solcher Organisationen - z.B. von Verbänden, Genossenschaften, Vereinen usw. - zugleich verantwortliche Organisationsträger und Leistungsadressaten der Organisation.

⁶³ Die Abbildung vereinfacht die Gegebenheiten insofern, als es sich de facto nicht um vier distinkte Grundkonstellationen handelt, sondern um ein zweidimensionales Kontinuum mit fließenden Übergängen.

Leistungen, die eine intensive Austauschbeziehung zwischen Anbieter und Nachfrager verlangen.

Anders stellt sich die Partizipationsproblematik in der *Situation A'* ("Abnehmer") dar, d.h. im Falle organisationsexterner "Abnehmer". Unter solchen Bedingungen, wie sie in der Sachgüterproduktion oder bei wenig interaktionsintensiven Dienstleistungen gegeben sind, ist die Mitwirkung des Abnehmers an der Leistungserstellung beschränkt und er verfügt über keine Verantwortung und keine Kompetenzen, was die Entscheidungen über die Art der Leistung und der Leistungserstellung angeht.

Partizipationsüberlegungen sind hier allenfalls im Sinne einer "Human-Resources- Strategie" relevant (vgl. hierzu Kirsch et al, S.299). Es geht hierbei im wesentlichen darum, das Wissenspotential der Abnehmer zu mobilisieren und für die Leistungserstellung nutzbar zu machen oder die Bedürfnisse der Abnehmer im Hinblick auf ihr künftiges Kaufinteresse oder ihre künftige Leistungsakzeptanz zu berücksichtigen. Eine Mitwirkung und Mitentscheidung der Abnehmer an der Leistungserstellung dagegen ist in solchen Konstellationen i.d.R. nicht Gegenstand der Partizipationsdiskussion.

2.3.2 Situative Partizipationsbetrachtungen - das Beispiel der Bewässerung

Wie sich die geschilderten unterschiedlichen Situationsgegebenheiten in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit darstellen, soll im folgenden am Beispiel der Wassernutzer-Partizipation in der landwirtschaftlichen Bewässerung illustriert werden.

Die *Situation A* ("Mitarbeiter") kann hier z.B. den Gegebenheiten entsprechen, wie sie in Groß-Bewässerungsvorhaben aus der Kolonialzeit und bei Staatsfarmen vorliegen: Unter solchen Bedingungen wird "Produktion unter genauer Aufsicht" betrieben und den Wassernutzern kommt de facto ein Mitarbeiter-ähnlicher Status von Organisationsmitgliedern im Unterstellungsverhältnis zu. Die Organisation kann hier das Verhalten der Wassernutzer als "angestellte Landarbeiter" durch formale Regelungen und durch persönliche Weisungen in ihrem Sinne beeinflussen. Gleichzeitig liegt damit die Gesamtverantwortung für die Leistungserstellung nicht bei den Partizipanten, den Wassernutzern, sondern beim Leistungsanbieter, der Bewässerungsorganisation.

Der *Situation A* kommen auch jene Projekt-Konstellationen nahe, wie sie in der Vergangenheit als größere "Siedlungsprojekte" durchgeführt wurden. Eine übergeordnete, für die Projektrealisierung zuständige "Agency" konzipiert und realisiert weitgehend in eigener

Verantwortung ein Bewässerungssystem und teilt dann Siedlern Teilflächen in diesem System zu, die nach Vorgaben der Agency zu bewirtschaften sind. Auch in solchen Systemen - Beispiel: das Mwea-Bewässerungssystem in Kenia - hat die Partizipationsdiskussion im wesentlichen die Dimensionen einer Debatte um die *Mitbestimmung der Siedler als unterstellte Organisationsmitglieder* an den Entscheidungen der Agency.

Anders stellt sich die Situation dar bei spezialisierten "Wasser-Management-Organisationen". Solche Organisationen nehmen die Wasserbeschaffung und -bereitstellung eigenverantwortlich und meist in monopolistischer Weise vor, überlassen aber den Wassernutzern alle Entscheidungen im Bereich der Wasserverwendung. Dies entspricht weitgehend der *Situation A'* ("Abnehmer") in Abb.1. Bei solchen Organisationen - z.B. bei Bewässerungsorganisationen, die als öffentliche Betriebe operieren - kommt den Wassernutzern ein Status zu, der dem eines Abnehmers entspricht. Engere persönliche Beziehungen der Wassernutzer zur Organisation als "Lieferant" und eine intensivere Mitwirkung der Nutzer an der Leistungserstellung durch die Organisation sind hier i.d.R. nicht gegeben. Beispiele für solche Konstellationen sind u.a. die großen Kanalbewässerungssysteme in Indien und Pakistan.

Betrachtungen zur Partizipation konzentrieren sich hier auf die Frage der *Mitbestimmung der Mitarbeiter der Bewässerungsorganisation* an deren organisatorischen Entscheidungen. Überlegungen zur Partizipation der Wassernutzer am Betrieb des Hauptsystems werden hier i.d.R. nur beschränkt angestellt. Allenfalls wird das Wissenspotential und die Beteiligung der Wassernutzer mobilisiert, um nutzerfreundliche Bewässerungsprogramme zu etablieren.⁶⁴ Daß es unter solchen Bedingungen Schwierigkeiten macht, die "Partizipation" der Wassernutzer für die Unterhaltung des Hauptsystems zu gewinnen, ist unschwer nachzuvollziehen.

Neuerdings betonen einige Bewässerungsbehörden und Projekt-Organisationen auch in der Bewässerungsentwicklung ausdrücklich ihre Dienstleistungsfunktion gegenüber den Wassernutzern.⁶⁵ Damit ist für die Partizipationsdiskussion eine Situation gegeben, die tendenziell der *Situation B'* ("Kunden/Klienten") der Abb. 1 entspricht. Den Wassernutzern kommt im Verhältnis zu diesen Organisationen der Status von *Klienten* zu. Die jeweiligen Beratungsaufgaben erfordern eine intensive Interaktion zwischen den Repräsentanten der Dienstleistungsorganisation und den Nutzern. Der Klientenstatus bedeutet, daß die Wassernutzer an der Gestaltung des Beratungsprozesses maßgeblich beteiligt sind und daß

⁶⁴ In einem Bewässerungsprogramm wird festgelegt, wieviel Wasser welcher Nutzer zu welchen Zeitpunkten erhält.

⁶⁵ Ein Beispiel für eine Bewässerungsbehörde, die diesen Ansatz verfolgt, ist die National Irrigation Association (NIA) in den Philippinen. - Eine Projekt-Organisation, die sich explizit als Dienstleister versteht, ist das von der GTZ unterstützte "Proyecto de Riego Inter Valles" (PRIV) in Cochabamba/Bolivien.

die Gesamtverantwortung für die Auswahl und die Verwertung der Beratungsleistung im wesentlichen bei ihnen verbleibt.

Partizipationsbetrachtungen müssen sich hier intensiv um zwei sehr unterschiedliche Aspekte bemühen: zum einen um die Frage der Partizipation der Mitarbeiter der leistungs anbietenden Organisation, zum anderen um die Frage der Klienten-Partizipation der Wassernutzer. Die Frage, ob und wie weit es für Leistungsanbieter und -Nachfrager opportun sein kann, eine mehr oder weniger intensive Partizipation der Nachfrager anzustreben, ist hier keineswegs einfach zu beantworten. Solange die Gesamtverantwortung für die Leistungserstellung tatsächlich bei den Wassernutzern als Nachfragern verbleibt, ist es durchaus denkbar, daß es zum Vorteil beider Seiten sein kann, wenn einzelne Leistungselemente mit nur geringer Partizipation der Wassernutzer erstellt werden.⁶⁶

In Dorfbewässerungssystemen, die *eigenverantwortlich* von den Wassernutzern bzw. von Wassernutzergemeinschaften betrieben werden, kommt den Nutzern der Status *aktiver Partizipanten* zu. Die Gestaltung des Systems und der Organisation selbst liegt hier in den Händen der Wassernutzer-Mitglieder als den Trägern des Systems.

Partizipations-Überlegungen sind deshalb hier darauf ausgerichtet, die Abläufe der Entscheidungsfindungsprozesse in den mitgliedschaftlichen Organisationen so zu gestalten, daß die Gesamtverantwortung der Mitglieder auch tatsächlich zum Tragen kommt. Solche Betrachtungen, wie sie in den Situationen des Typs B ("Mitglieder") der Abb.1 anzustellen sind, haben eine gänzlich andere Qualität als Betrachtungen zur Mitarbeiter-, Klienten- oder Abnehmer-Partizipation, wie sie oben angesprochen worden sind. Ansätze zu externer Unterstützung müssen dies sorgfältig in Betracht ziehen, um zu klären, welche Auswirkungen eine solche Unterstützung auf den Status der Nutzer und damit auf die Partizipationsfrage haben.

3. Schlußfolgerungen

Die oben dargestellte Differenzierung grundlegend unterschiedlicher Situationsgegebenheiten als Basis für die Partizipationsdiskussion macht eines deutlich: Sie zeigt, daß die organisatorischen Ausgangsbedingungen den Status der Zielgruppen und damit Sinnhaftigkeit, Inhalte und wünschenswerte Intensität der Zielgruppenpartizipation weitgehend vorbestimmen. Es ist deshalb kaum zu erwarten, daß intensive Bemühungen um Partizipation der Zielgruppen bei einem Projekt oder Entwicklungsansatz zur Nachhaltigkeit

beitragen, wenn den Zielgruppen ein Status zugewiesen wird, der ihnen a priori nur eine geringe Gesamtverantwortung einräumt.

Damit tut sich die Frage auf, ob der exzessiven Betonung der Zielgruppen-Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Frage der Gesamtverantwortung nicht vielfach eine Denkhaltung zugrunde liegt, die durchaus nicht im Sinne der Zielgruppen sein kann: Die EZ-Organisationen und ihre Partner betrachten sich vielfach noch als die gesamtverantwortlichen "Macher" und die Zielgruppen als die, die an dem, was da gemacht wird, partizipieren sollen.

Dienstleistungsorientiertes Denken und eine Betrachtung der Zielgruppen als Kunden/Klienten relativiert diese Perspektive und kehrt sie in bestimmten Situationen um: Die Frage nach der Zielgruppen-Partizipation wird dann ersetzt durch die Frage nach der Partizipation der EZ an der Realisierung von Absichten eigenverantwortlicher Zielgruppen.

⁶⁶ Eine eingehende Diskussion der Bedingungen, unter denen intensivere "Kunden-Partizipation" für beide Seiten wünschenswert ist oder nicht, findet sich bei HUPPERT (1989), S.291 ff.

Literatur

- Huppert, W. (1989) Situationskonformes und dienstleistungsorientiertes Management von Bewässerungssystemen. Frankfurt.
- Kirsch, W., W.M: Esser und E: Gabele (1979) Das Management des geplanten Wandels von Organisationen. Stuttgart.

Von einem "Bauvorhaben" zu einem "dienstleistungsorientierten Beratungsprojekt" –

Das Beispiel des Projektes "Bewässerung im Valle Alto" in Bolivien

Klaus Urban, Heike Kühlwein-Neuhoff und Walter Huppert
Beitrag aus 'Interact', 1997

1. Einleitung

Das Projekt "Bewässerung im Valle Alto" war ursprünglich ein Teilprojekt eines umfangreicheren, mehrere Einzelprojekte umfassenden Bewässerungsprogramms in Bolivien, das seit den frühen 80er Jahren sowohl von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als auch von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) unterstützt wurde. Im Frühjahr 1990 wurde das Gesamtvorhaben im Zuge mehrerer Evaluierungen konzeptionell modifiziert; das ehemalige Teilprojekt Valles wurde als eigenständiges TZ-Projekt "Bewässerung im Valle Alto" weitergeführt.

Nach anfänglich erheblichen Problemen und Widerständen seitens der Bauern, die zwischenzeitlich sogar die Fortführung der Vorhabens in Frage stellten, entwickelte sich das Projekt im Laufe der Zeit zu einem Paradebeispiel für ein gelungenes Entwicklungsvorhaben. Dabei leisteten die Ende der 80er Jahre eingeleiteten konzeptionellen Änderungen, die darauf abzielten, aus einem "Bau- und Inwertsetzungsvorhaben" ein "dienstleistungsorientiertes Beratungsprojekt" zu machen, eine entscheidende Rolle. Der Prozeß, der dazu führte, daß das Vorhaben seit seiner Beendigung im Jahre 1997 als eines der erfolgreichen Bewässerungsvorhaben im andinen Raum gilt, soll im folgenden in seinen wesentlichen Zügen dargestellt werden.

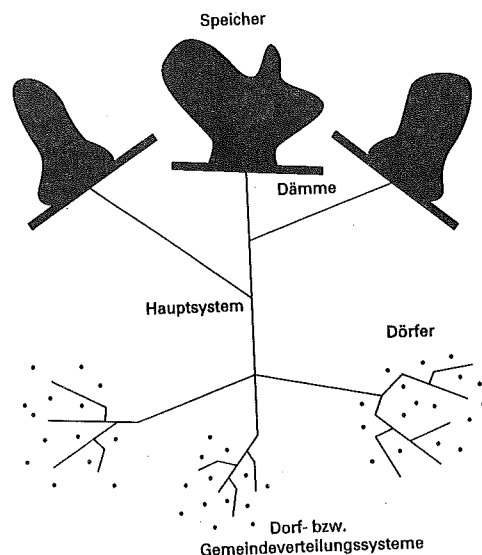
2. Das TZ-Projekt "Bewässerung im Valle Alto" und seine Leistungen

Kernstück des Projekts war die Verbesserung der Bewässerung im Valle Alto im Departament Cochabamba in Bolivien. Das Projektgebiet umfasste zwei geografisch und klimatisch voneinander getrennte Zonen und Zielgruppen, 3.200 Familien in Punata (Höhe, 2.700 m.ü.N.N.) und 1.200 Familien in Tiraque (Hochlagen, 3.200-3.900 m). Es handelte sich dabei durchweg um Kleinbetriebe mit Betriebsgrößen von zwischen 0,5 und 2 ha in Punata und 3 und 10 ha in Tiraque. Bewässert werden dort in Abhängigkeit von der verfügbaren

Familienarbeitskraft zwischen 0,5 und 1 ha pro Betrieb. Die Betriebssysteme sind je nach Höhenlage, Wasserverfügbarkeit und Marktlage unterschiedlich. Tiraque hat natürliche Standortvorteile für Kartoffelbau mit teilweise sehr hohen Erträgen (bis zu 20 t/ha), Gerste, Hafer, Erbsen und Saubohnen sowie extensive Viehhaltung (Schafe und Rindvieh). Traditionelle Kulturen in Punata sind Mais und Luzerne als Grundlage der Milchviehhaltung, die zunehmend eine wichtige Rolle spielt, dazu Gemüsebau (Zwiebel), Obst und Sonderkulturen (Blumen). Die Zielgruppen im *Valle Alto* von Cochabamba, insbesondere in Punata, betreiben verstärkt Marktproduktion. In beiden Teilgebieten ist die Wasserverfügbarkeit der begrenzende Faktor für die Betriebseinkommen.

Während die deutsche FZ im wesentlichen für die Finanzierung der Baumaßnahmen zur Verbesserung der Bewässerungssysteme verantwortlich war, kam der TZ-Komponente die Aufgabe zu, den Projektpartner und die Zielgruppe in die Lage zu versetzen, die Inwertsetzung der Bewässerungsinfrastruktur sicherzustellen. Die Baumaßnahmen, die vom bolivianischen Träger und FZ-Kooperationspartner SNDC durchgeführt wurden, bestanden im wesentlichen aus der Erhöhung der Kapazität bestehender Speicher sowie der Verbesserung und Erweiterung existierender, traditioneller Kanalsysteme. Größte Baumaßnahme war die Erweiterung des Speichers Titora Khocha im *Valle Alto* von Cochabamba von 800.000 auf 22 Mio. m³ Kapazität und der Bau eines Zuleitungskanals von 23 km Länge zu diesem Speicher (vgl. eine grobe Skizze des Systems in Abb. 1)

Abb. 1: Skizze PRIV



Die Kernleistungen des Projektes veränderten sich im Verlauf der Durchführung und konzentrierten sich in den späten 80er und in den 90er Jahren vor allem auf die Gründung von zwei überregionalen Wassernutzerorganisationen und die Unterstützung dieser beiden und einer Reihe weiterer traditioneller Nutzerorganisationen bei Betrieb und Instandhaltung der Bewässerungssysteme im "Valle Alto" sowie auf eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der landwirtschaftlichen Produktion.

Im einzelnen umfaßte die Beratung folgende Bereiche:

- Betrieb und Unterhaltung der Bewässerungssysteme

Hierzu zählte die Unterstützung und Beratung der Wassernutzer, u.a. die Beratung und Schulung der Verbände bei Betrieb und Instandhaltung der Hauptsysteme (inkl. des 23 km langen Zuleitungskanals zum Hauptspeicher), beim Erstellen und Aktualisieren von Betriebshandbüchern, bei der Kontrolle der Verteilung zwischen den beiden Projektgebieten Tiraque und Punata sowie die Beratung der Wassernutzer bei der Regelung der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Organisationen (Verbände, Bewässerungskomitees, Gemeinden) auf den unterschiedlichen Ebenen des Gesamtsystems (vgl. zu den Aufgaben der Wassernutzerorganisationen im Valle Alto von Cochabamba den nachfolgenden Beitrag zur „Wassernutzerorganisation Punata“.

- Die Stärkung der organisatorischen und administrativen Kapazitäten der Verbände in Tiraque und Punata

Wesentliche Aktivitäten waren hierbei die Unterstützung der Verbände bei der Definition der jeweiligen Rollen der Verbände und Komitees beim Management der Bewässerungssysteme, bei der internen Organisation, bei der Gebührenfestsetzung für Betrieb und Unterhaltung und bei der Anpassung der Wasserrechte.

- Stärkung der Kapazität der Verbände zur Einwerbung und Erbringung von Dienstleistungen

Schließlich wurden die Verbände bei der Einwerbung von Dienstleistungen von Dritten unterstützt, die sie selbst nicht erbringen konnten sowie auch bei der Erbringung von Dienstleistungen im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion, die von ihnen selbst bereitgestellt wurden.

3. Dienstleistungsorientierung im Projekt "Bewässerung im Valle Alto"

Das Projekt hat im Laufe seiner Durchführung eine entscheidende konzeptionelle Wandlung von einem Projekt zur *Inwertsetzung einer technischen Infrastruktur* zu einem Vorhaben durchlaufen, das sich als *Dienstleister für die Wassernutzerverbände* verstand. Die entscheidende Zäsur fand im Zuge einer Projektfortschrittskontrolle im Jahr 1989 statt, in deren Verlauf und Folge das neue Konzept erarbeitet und eingeführt wurde. Vorausgegangen waren auch z.T. offene Konflikte mit den Bauern, die die neuen Systeme ablehnten und zum Teil sogar zerstörten, weil diese den Betrieb der Systeme auf der Grundlage der in der Region etablierten traditionellen Bewässerungsformen samt ihrer organisatorischen Regelungen erschwerte bzw. in einigen Fällen gar nicht mehr zuließ.

Dem *konzeptionellen Ansatz vor 1989* lag ein Verständnis zugrunde, das Bewässerungsvorhaben wie das PRIV für voll 'planbar' hielt und dem zufolge die Logik des technischen Systems den Einsatz der übrigen Produktionsfaktoren (Boden, Arbeitskraft der Familien) zwingend determinierte, wenn die optimale Nutzung des Wassers bzw. der teuren Infrastruktur erreicht werden sollte (vgl. Heimpel, Perisutti und Urban 1990). Dieser Ansatz, der die ersten Jahre des Projekts bestimmt hatte, führte aus verschiedenen Gründen in die falsche Richtung: 1. Zum einen haben die Bauern Bewässerungstraditionen, die sie sich nicht 'wegplanen' lassen und an denen sie aus guten Gründen festhalten. 2. Des weiteren handelt es sich bei der 'Zielgruppe' um freie Bauern, nicht um angesiedelte Kolonisten, denen ein Projekt Auflagen machen kann. 3. Außerdem ist den dortigen Bauern von ihrer Mentalität her die dem 'Inwertsetzungsansatz' inhärente Antizipation einer künftigen, heute unsichtbaren Realität gänzlich wesensfremd. Die Bauern entscheiden, wenn ein Problem akut wird und nicht vorher. 4. Schließlich hatte man mit der Erweiterung der bestehenden Stauseen und Kanäle den Produktionsfaktor 'Wasser' keineswegs voll in der Hand, da die vorhandenen Speicherfüllungen bisher nicht zur ganzjährigen kontinuierlichen Bewässerung ausreichten.

Dem zunehmend offenen Widerstand der Zielgruppen gegen die neuen Bewässerungssysteme folgten intensive interne Diskussions- und Lernprozesse basierend auf der Beschäftigung mit der Empirie, insbesondere bezüglich der herkömmlichen bäuerlichen Bewässerungsmethoden, ihrer Organisation und den traditionellen Wasserrechten; das PRIV begann allmählich, die wirkliche Lage zu erkennen und stellte seine Planung und Konzeption seit 1990 konsequent um. Dieser *konzeptionelle Ansatz* basierte auf der Überzeugung, daß Bewässerungsprojekte in den Anden nur dann erfolgreich sein können, wenn sie zulassen, daß die Wassernutzer in allen Aspekten des

Managements der Bewässerungssysteme inklusive der baulichen Veränderungen die treibenden Kräfte bleiben. Dies bedeutete auch und insbesondere, daß das Projekt technische Lösungen akzeptieren mußte, die zwar aus Sicht der Techniker 'suboptimal', aus der Sicht der Bauern jedoch erforderlich waren, um traditionelle Bewässerungspraktiken und Organisationsprinzipien weiterhin zuzulassen. Das Projekt verstand sich fortan als Dienstleister für die Klienten Wassernutzerverbände, die ihrerseits ihren Klienten, den Komitees, den traditionellen bäuerlichen Gemeinschaften (*comunidades*) und ihren Mitgliedern Serviceleistungen anbieten.

So ermöglichte die Reorientierung der Projektkonzeption nach 1989 die erfolgreiche Beendigung eines zeitweise sehr problematischen und konfliktiven Projektes.

Entscheidend war das gewandelte Selbstverständnis der Projektmitarbeiter, die - keineswegs von heute auf morgen - den Wassernutzerverbänden gegenüber als Dienstleister auftraten. Dies schaffte die Voraussetzung für eine Kooperation mit den Wassernutzern und ihren Organisationen, die in beispielhafter Weise die sukzessive Übernahme der Gesamtverantwortung für das Management der neuen Bewässerungssysteme ermöglichte. Die Entscheidungen über die notwendigen Veränderungen trafen nunmehr die bäuerlichen Organisationen und *comunidades*, und nicht mehr das Projekt, das sich insbesondere in bezug auf elementare Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Management der neuen Systeme, wie Fragen der Wasserverteilung, der Organisation der Instandhaltung und der Regelung von Konflikten auf eine ausschließlich beratende Funktion zurückzog. Die neue Rolle der TZ umfaßte vor allem auch die Ausarbeitung von Alternativen und unterschiedlichen Optionen in bezug auf einzelne Maßnahmen sowie die Aufklärung der Wassernutzer über die Konsequenzen der verschiedenen Optionen. Die in diesem Vorgehen offenkundig werdende Rollenänderung wurde von den Wassernutzern nicht nur gewünscht, sondern voll und ganz unterstützt.

Die Identifikation der Zielgruppe mit dem Projekt gestaltete sich insbesondere in der Folge der Wandlung des konzeptionellen Selbstverständnisses hin zu einer stärkeren Dienstleistungsorientierung des ohnehin ausgesprochen zielgruppenorientiert operierenden Projektpersonals beispielhaft. Die Bauern haben sukzessive ein sehr gutes Vertrauensverhältnis zu den Projektmitarbeitern aufgebaut. In den letzten Jahren wurden Vertreter des Projekts sogar mehrfach als Schlichter in Konfliktsituationen herangezogen, die außerhalb des fachlichen Zusammenhangs "Bewässerung" standen. Solche Schlichterfunktionen nehmen auch heute noch - nach Beendigung des Projektes - ehemalige PRIV-Mitarbeiter auf Wunsch der Wassernutzerorganisationen wahr. Schließlich

betrachten die Wassernutzer und ihre Verbände inzwischen auch die neuen, verbesserten Systeme als 'ihre' Systeme.

Dem Projekt ist gelungen, was nur wenigen TZ-Projekten in traditionellen Regionen wie denen des bolivianischen Hochlandes bisher gelang, nämlich die Gründung von neuen, gut funktionierenden Wassernutzerverbänden (WNV). Die Nutzerorganisationen des *Valle Alto* von Cochabamba, insbesondere die beiden gemeindeübergreifenden Wassernutzerverbände 'Asociación de Riego y Servicios Punata' (ARSP) und 'Asociación de Riego y Servicios Tiraque' (ARST) sind heute in der Lage, die Funktionsfähigkeit und Nutzung des neuen Bewässerungssystems sicherzustellen. Gemeinsam mit den Wassernutzern wurden außerdem Lernprozesse durchlaufen, die zu einer Integration der in der Region üblichen traditionellen Organisationsprinzipien in die Entscheidungsprozesse und Abwicklungsverfahren der 'neuen' Verbände führten. Die Wassernutzerverbände sind wirtschaftlich und organisatorisch konsolidiert und haben ihr Leistungsangebot inzwischen über den Betrieb und die Instandhaltung der Bewässerungssysteme hinaus ausgeweitet. Darüber hinaus sind sie mittlerweile auch Ansprechpartner für Wassernutzer anderer Regionen, die ihren Rat in Fragen der Gestaltung von Bewässerungsorganisationen einholen.

Die ausgesprochen zielgruppenorientierte Vorgehensweise der bolivianischen Projektmitarbeiter und der nach 1990 ausschließlich bolivianischen TZ-Berater (die entsandten GTZ-Mitarbeiter beendeten Ende 1990 ihre Tätigkeit im Vorhaben), die von der Zentrale in Eschborn durch ein kontinuierliches Feed-back (inkl. einer Reihe von KZE-Missionen) unterstützt wurden, hat hierbei wesentlich zum Erfolg des Projekts und damit zur Zielerreichung beigetragen. Die Unterstützung der deutschen TZ konzentrierte sich also besonders auf den langwierigen Prozeß der Organisationsentwicklung sowohl hinsichtlich der Veränderung des Selbstverständnisses des Projektpersonals in Richtung auf eine stärkere Dienstleistungsorientierung als auch bezogen auf die Integration traditioneller Organisationsprinzipien in die Struktur und Abläufe der neuen Verbände.

4. Resumee

Das Vorhaben ist sicher eines der erfolgreichsten Bewässerungsprojekte im andinen Raum. Dies wird auch durch die Bemühungen der bolivianischen Regierung und der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) untermauert, die sich entschlossen haben, das im Sommer 1996 angelaufene Nationale Bewässerungsprogramm (PRONAR) in Bolivien am

Konzept des Projekts zu orientieren und in diesem Zusammenhang auf den Erfahrungen der deutschen TZ aufzubauen.

Die Einführung des dienstleistungsorientierten Ansatzes leistete einen wesentlichen Beitrag zur erfolgreichen Beendigung dieses zeitweise sehr problematischen und konfliktiven Projekts. Dieser Beitrag lag vor allem darin, den Mitarbeitern des PRIV in einer schwierigen Phase den konzeptionellen Rahmen und den erforderlichen Freiraum für ein neues und anderes Verständnis ihrer Arbeit zu eröffnen. Es wurde deutlich, daß Dienstleistungsorientierung per se eigentlich nichts Neues für die Mitarbeiter hätte sein dürfen, da sie de facto alle Dienstleister waren. Dem Projektteam wurde aber deutlich, daß es um die Reflektion und Bewußtmachung der eigenen Rolle und um eine Professionalisierung seiner Arbeit ging.

Die 'psychologischen' Wirkungen, die mit dem Rollenwechsel einher gingen, waren entscheidend. Die Widerstände der Bauern gegen die Projekte, die die Techniker den Wassernutzern mehr oder weniger 'aufoktroiyert' hatten, hatte das Projektteam in eine schwere Krise gestürzt. Erst die intensiven Diskussionen über den Rollenwechsel, die auf allen Ebenen geführt wurden, und die sich über einen langen Zeitraum hinzogen, ermöglichten nach Aussagen des Projektteams einen konstruktiven Neubeginn. Dabei war es sehr hilfreich, daß man sich auf Konzepte berufen konnte, die in der Fachwelt eingeführt waren.

Abschließend sollte noch einmal auf den Zusammenhang zwischen der "Dienstleistungsorientierung" und der "Zielgruppenorientierung" (partizipativer Ansatz) eingegangen werden. Im Prinzip bedeuten beide Ansätze in der Praxis eine Reorientierung der Arbeit auf die Interessen und Bedürfnisse der Zielgruppen mit allen den daraus folgenden Konsequenzen (Notwendigkeit der Zielgruppenanalyse, Abfrage der Kundenbedürfnisse, Beteiligung der Zielgruppe/Kunden an den Maßnahmen etc.). Dennoch verfügt der dienstleistungsorientierte Ansatz gegenüber dem zielgruppenorientierten Ansatz über einen entscheidenden Vorteil. Er macht deutlich, daß es sich bei der Einbeziehung der Zielgruppe nicht um eine quasi 'karitative' Maßnahme des TZ-Projekts handelt, sondern daß die Partizipation der Zielgruppe eine unverzichtbare Voraussetzung für die Sicherung der Qualität der Dienstleistung des Projekts ist. Erst wenn der Leistungsabnehmer (in unserem Fall die Wassernutzer) die Dienstleistung in einer solchen Weise mit gestalten kann, daß seine Interessen und strukturellen Voraussetzungen einfließen bzw. berücksichtigt werden, ist gesichert, daß das 'Endprodukt' den Bedürfnissen der Abnehmer im weitestmöglichen Sinn entspricht.

Literatur

- Gandarillas, H. et al. (1992) Dios da el agua. Que hacen los proyectos?, La Paz
- Heimpel, C., A. Perisutti und K. Urban (1990) Bericht über die Projektfortschrittskontrolle im Bewässerungsprogramm Altiplano/Valles in Bolivien, Gesellschaft für Agrarprojekte in Übersee (GFA), Hamburg

Die Wassernutzerorganisation Punata (ARSP) in Bolivien – Analyse einer Dienstleistungsorganisation

Walter Huppert und Klaus Urban
Beitrag aus *Interact*, Oktober 1994

1. Einleitung

Analysen von Dienstleistungsorganisationen konzentrieren sich normalerweise auf wesentliche Elemente der Dienstleistungsorganisation (Aufbau, Struktur, Betriebsmittelsystem, Personal etc.) und ihrer Leistungserstellungsprozesse. Die spezifischen Besonderheiten von Dienstleistungen (so wie sie in Teil 1 dieses Bandes beschrieben wurden) werden dabei in der Regel nicht in besonderer Weise konzeptionell berücksichtigt. Der vorliegende Aufsatz stellt einen Ansatz zur Analyse von Dienstleistungsorganisationen vor, der versucht, den Spezifika von Dienstleistungen und den Prozessen ihrer Erstellung in besonderer Weise gerecht zu werden. Dieser Ansatz wird am Beispiel einer bolivianischen Wassernutzerorganisation, der „Asociación de Riegos y Servicios Punata“ (ARSP), illustriert.⁶⁷

Seit Anfang der 80er Jahre unterstützte das "Proyecto de Riego Inter-Valles (PRIV)" im "Valle Alto" von Cochabamba 85 Dorfgemeinschaften und ihre Organisationen bei Betrieb und Instandhaltung ihrer Bewässerungssysteme (vgl. zum Hintergrund des PRIV-Projekts den Aufsatz von Urban, Kühlwein-Neuhoff und Huppert in diesem Band). Im Jahr 1988 wurde im Zusammenhang mit dem Ausbau und der Verbesserung der traditionellen Systeme im „Valle Alto“ die "Asociación de Riego y Servicios Punata" (ARSP) als einer von zwei neuen Wassernutzerverbänden gegründet. Die Gründung neuer Wassernutzerverbände war damals als notwendig erachtet worden, weil das Management des geplanten neuen Bewässerungssystems übergeordnete Koordinationsmechanismen erforderte. Die Gründung von zwei Wassernutzerorganisationen - jeweils als "Dachorganisationen" für die Gebiete Punata und Tiraque - reflektierte und respektierte die historisch gewachsenen Grenzen innerhalb des Einflussesbereichs des PRIV-Projekts.

⁶⁷ Der folgende Text basiert auf den Ergebnissen einer Reihe von Besuchen in der Projektregion und insbesondere auf den Ergebnissen eines zweitägigen Workshops mit Vertretern der Wassernutzerorganisation "Asociación de Riego y Servicios Punata (ARSP)" im Herbst 1994, auf dem die Ziele, Leistungen und Probleme der Wassernutzerorganisation ausführlich diskutiert wurden. Die im weiteren verwendeten

Die beiden Wassernutzerverbänden sind mittlerweile als Vertretungsorganisationen der Wassernutzer und ihrer traditionellen kommunalen und regionalen Organisationen - den Dorfgemeinschaften (Comunidades) und den Lagunenkomitees - etabliert und erbringen ihren Mitgliedern vielfältige Dienstleistungen. Dabei wurden sie bis Ende 1996 von PRIV finanziell und logistisch unterstützt.

Nach Beendigung der Aktivitäten des PRIV-Projekts im Jahr 1996 sollten die beiden Wassernutzerorganisationen auch weiterhin wichtige Leistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb und der routinemäßigen Instandhaltung der neuen Bewässerungssysteme bereitstellen. Zwei Jahre vor der Beendigung des PRIV-Projekts schien es deshalb sinnvoll, zu untersuchen, ob die Kapazitäten der Wassernutzerorganisationen hierfür ausreichend erschienen. Die diesem Aufsatz zugrundeliegenden Arbeiten sollten einen Beitrag zur Klärung dieser Frage leisten.

Die vorliegende Untersuchung geht am Beispiel der "Asociación de Riego y Servicios Punata (ARSP)" im wesentlichen den folgenden Fragen nach:

1. Welche Leistungen erbringt die ARSP gegenwärtig für ihre Mitglieder und wie ist der Prozeß der Leistungserstellung organisiert?
2. Welche Probleme treten im Augenblick bei der Leistungserbringung auf und wie sind die organisatorischen Kapazitäten der ARSP im Hinblick auf die künftige Übernahme zusätzlicher Leistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb des neuen Bewässerungssystems zu bewerten?

2. Konzeptionelle Anmerkungen zur Analyse von Dienstleistungsorganisationen

Neu an der vorliegenden Organisationsanalyse ist, daß sie versucht, den *Dienstleistungscharakter* der zu untersuchenden Organisation - hier der ARSP - ausdrücklich in den Vordergrund zu rücken. Die Erstellung von Dienstleistungen folgt anderen Gesetzmäßigkeiten als die Herstellung von Sachgütern. Bisher vorliegende konzeptionelle Vorgaben zur Durchführung von Organisationsanalysen orientieren sich i.d.R. sehr stark an der Funktionsweise von Organisationen der Sachgüterproduktion.

Wassernutzerverbände - wie die hier analysierte ARSP - haben als Organisationen zwei Besonderheiten:

Abbildungen, die sich auf die Leistungen der ARSP beziehen, wurden auf dem Workshop gemeinsam mit den

1. Sie sind Dienstleistungsorganisationen.
2. Sie sind mitgliederschafflich strukturierte Organisationen.

Diese beiden Merkmale bestimmen die Leistungserstellung in erheblichem Umfang und sollen deshalb in der durchgeführten Analyse in besonderen Maße berücksichtigt werden. Wie in Teil 1 dieses Bandes ausführlich diskutiert, unterscheidet sich die Dienstleistungserstellung von der Sachgüterproduktion insbesondere dadurch, daß die Kunden bzw. Leistungsempfänger in z.T. erheblichem Umfang direkt an der Leistungserstellung beteiligt sind. Der Erfolg einer Dienstleistung hängt somit sehr stark davon ab, ob die Klienten willens und in der Lage sind, aktiv an der Leistungserstellung mitzuwirken. Somit kommt der Gestaltung des „Interaktionsprozesses“ mit den Kunden eine erhebliche Bedeutung zu. Erfolgreiche Dienstleistungsorganisationen zeichnen sich dadurch aus, daß sie ihre Leistungserstellungsprozesse an den Interaktionserfordernissen und -möglichkeiten ihrer Klienten orientieren. Aus diesem Grund sollten sich Analysen von Dienstleistungsorganisationen nicht zu einseitig auf die Analyse der Dienstleistungsorganisation selbst ausrichten, sondern auch dem Klientensystem und der Gestaltung der Interaktion mit den Klienten besondere Aufmerksamkeit widmen.

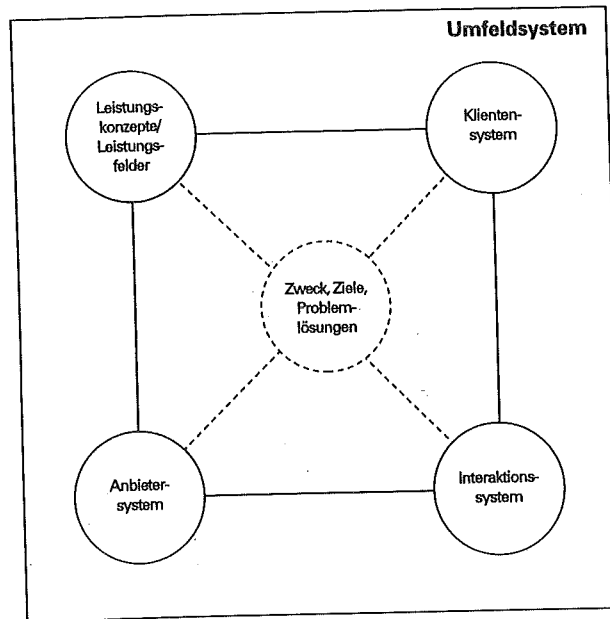
Die folgenden Untersuchungsbereiche sollten demzufolge Bestandteile einer Analyse der Dienstleistungsorganisation sein (vgl. Abb. 1):

1. *Zweck, Ziele und Problemlösungsbereiche*, auf die die Dienstleistungserstellung gerichtet ist;
2. *das Umfeldsystem*, d.h. die Einflüsse und Abhängigkeiten, die sich durch Einflüsse von außerhalb der Organisation ergeben;
3. *das Anbietersystem*, d.h. Organisation/Management, Ressourcen und Technologie auf der Anbieterseite;
4. *das Klientensystem*, d.h. die im Hinblick auf eine Mitwirkung an der Leistungserstellung relevanten Aspekte von Organisation/Management, Ressourcen und Technologie auf der Klientenseite;
5. *Leistungsfelder und Leistungskonzepte*, d.h. diejenigen Bereiche, in denen Leistungen angeboten werden sollen und die Konzepte, auf deren Grundlage dies geschehen soll;
6. *das Interaktionssystem*, d.h. das System von Einzelleistungen, Gegenleistungen und Leistungsbeziehungen, das der Dienstleistungserstellung zugrunde liegt.

Vertretern der Organisation erarbeitet.

Eine weiterer wichtiger Aspekt für die vorliegende Analyse ergibt sich aus einer Besonderheit bei der Leistungserstellung mitgliederschafflicher Organisationen. Diese besteht darin, daß hier die Mitglieder zugleich Teil des leistungs anbietenden Systems und des Klientensystems sind ("Identitätsprinzip"). Es ist deshalb wichtig, hier zwischen internen und externen Dienstleistungen zu unterscheiden, d.h. zwischen solchen, die für die Mitglieder und solchen, die für andere Leistungsadressaten erstellt werden. Entsprechend unterscheidet die vorliegende Organisationsanalyse zwischen internen und externen Leistungsinteraktionen.

Abb. 1: Die wesentlichen Untersuchungsbereiche bei der Analyse von Dienstleistungsorganisationen



Die folgende Darstellung konzentriert sich im Einklang mit den oben beschriebenen konzeptionellen Überlegungen auf die folgenden Themenbereiche.⁶⁸ Nach einer Beschreibung der Ausgangssituation (Kapitel 3) werden die Ziele sowie die wichtigsten "Interaktionspartner" und Leistungsfelder der ARSP vorgestellt (Kapitel 4). Kapitel 5 behandelt ausführlich das Klientensystem der ARSP. Hier wird insbesondere die Situation der wichtigsten Klienten (Comunidades, Comités de Riego) der ARSP untersucht, deren

⁶⁸ Einige Aspekte, die in den zugrundeliegenden Arbeiten ausführlicher behandelt wurden (z.B. das Betriebsmittelsystem der ARSP, verschiedene Aspekte des Umfeldsystems sowie das 'externe Klientensystem'), wurden in diesem Aufsatz nicht oder nur in verkürzter Form berücksichtigt.

Organisationsprinzipien und -strukturen. Dies ist nötig, um später feststellen zu können, inwieweit die Strukturen der ARSP selbst mit den Organisationsprinzipien der Klienten vereinbar sind. Daraus läßt sich auf die "Mitwirkungsbereitschaft" der Kunden am Prozeß der Leistungserstellung schließen. Kapitel 6 untersucht das "Anbieter-Potentialsystem", d.h. die Organisationsstruktur und wichtige Aspekte des Planungssystems. Thema des 7. Kapitels sind die Leistungen, die das Projekt gegenüber seinen Kunden erbringt, inkl. einer Analyse der wichtigsten Probleme insbesondere im Hinblick auf die Übernahme der Gesamtverantwortung bei Betrieb des neuen Bewässerungssystems. Den Abschluß bildet eine kurze Bewertung des konzeptionellen Ansatzes.

3. Ausgangs- und Rahmenbedingungen der ARSP

Die Wassernutzerorganisation "Asociación de Riego y Servicios Punata (ARSP)" wurde im Jahr 1988 gegründet. Ihre Entstehung steht in direktem Zusammenhang mit dem Ausbau der Bewässerungsinfrastruktur im „Valle Alto“ von Cochabamba und dem Betrieb des neuen Systems, bei dem die Wassernutzer durch das "Proyecto de Riego Inter-Valles (PRIV)" unterstützt wurden. Vor dem Ausbau des Bewässerungssystems waren die traditionellen Bewässerungsorganisationen überwiegend auf der Ebene der traditionellen Dorfgemeinschaften organisiert. Damit beschränkte sich der Einflußbereich der Organisationen z.B. bei der Regelung der Wasserverteilung bzw. von Konflikten in der Bewässerung auf die Grenzen der Comunidades. Darüber hinaus waren die Wassernutzer aber auch in sog. Lagunenkomitees organisiert, wobei hier Wassernutzer verschiedener Comunidades, die Rechte an der Nutzung der betreffenden Lagune hatten, bestimmte Aufgaben (bezogen z.B. auf Betrieb und Instandhaltung der Bewässerungsinfrastruktur oder die Regelung von Konflikten) in „comunidad-übergreifender“ Form regelten. Niemals zuvor existierten jedoch Bewässerungsorganisationen, die übergreifend für die beiden Regionen im Projektgebiet, Punata und Tiraque, zuständig gewesen wären (vgl. Abb. im oben erwähnten Beitrag).

Da das geplante neue Bewässerungssystem eine Organisation des Betriebs und der Instandhaltung über die Grenzen der Comunidades und der bisher bestehenden Lagunenkomitees hinaus erforderte, waren die Bauern und Wassernutzer nach vielen und langwierigen Diskussionen bereit, übergeordnete Wassernutzerorganisationen einzurichten. Diese sollten jedoch die Grenzen der beiden historisch gewachsenen Gebiete Punata und Tiraque respektieren.

Die ARSP entstand aber auch als Reaktion auf eine Anforderung des Projekts PRIV, das darauf bestand, mit einer offiziell anerkannten Vertretung der Bauern zu verhandeln und zusammenzuarbeiten. Um von Staats wegen als juristische Person anerkannt zu werden, war es erforderlich, gewisse organisatorische Grundprinzipien zu integrieren, die teilweise nicht mit den Prinzipien der traditionellen Organisation der Comunidades übereinstimmten. Die Bauern fügten sich diesem Ansinnen und gründeten formell die ARSP mit ihren Statuten, sicherten sich aber die Kontrolle über die ARSP auf der Grundlage ihrer traditionellen Organisationsprinzipien, indem sie einige nicht unbedeutende Änderungen der organisatorischen Abläufe nachträglich einfügten (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 6).

Die Bauern willigten aus einem weiteren Grund in die Gründung der neuen ARSP ein: Die ARSP und der durch diese erlangte Status einer juristischen Person ermöglichten es ihnen, über ein vom Staat anerkanntes Organ mit den bolivianischen Behörden in Kontakt zu treten. Damit wurde es möglich, über die Bewässerung hinaus Nutznießer öffentlicher Dienstleistungen zu werden. Daß die Bauern diese Funktion der ARSP hoch einschätzen und bis heute auch zu nutzen wissen, zeigen die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit. Über die ARSP besteht Zugang zu einer Kreditlinie der Regionalentwicklungsbehörde CORDECO, die mittlerweile mit beträchtlichem Erfolg an die Comunidades weitervermittelt wird.

Die ARSP hat sich auf dieser Grundlage zu einer funktionsfähigen und handlungsstarken Vertretung der Wassernutzer entwickelt. Sie dehnt ihren Handlungsspielraum mittlerweile weit über den Bewässerungssektor hinaus aus, wie im folgenden noch zu sehen sein wird.

4. Ziele, Leistungsfelder und Beziehungsnetzwerk der ARSP

Die Mitglieder des Direktoriums der ARSP definieren das Ziel ihrer Organisation folgendermaßen:

"Ziel der ARSP ist es, Dienstleistungen zur Unterstützung des Managements der Bewässerungssysteme sowie Dienstleistungen zur Unterstützung der Produktion zu erbringen".

Aus dieser Formulierung wird eine "zweigleisige" Zielorientierung sichtbar. Ursprünglich war die ARSP gegründet worden, um nach der Fertigstellung des neuen Bewässerungssystems den Betrieb und die Instandhaltung des Hauptsystems verantwortlich zu organisieren. Die Funktion der ARSP hätte sich damit auf die Unterstützung des Managements der Bewässerungssysteme beschränkt. Nach dieser Konzeption wäre die Funktion der Lagunen-

komitees, die zuvor für den Betrieb der einzelnen Lagunen zuständig waren, im wesentlichen entfallen, da die Nutzung der Lagunen nicht mehr "individuell", sondern integriert in das Gesamtsystem erfolgt wäre.

Nach der Fertigstellung des neuen Systems blieben die Zuflüsse in das Bewässerungsgebiet jedoch weit hinter den Erwartungen zurück. Zum einen waren die Prognosen über die Kapazitäten des neuen Systems etwas zu optimistisch gewesen und zum anderen folgten der Fertigstellung der Infrastruktur sechs niederschlagsarme Jahre. Dadurch war der geplante integrierte Betrieb des neuen Systems, der erst ab einer gewissen, recht hohen Gesamtwassermenge sinnvoll war, noch nicht zwingend erforderlich. Die Lagunenkomitees bestanden also vorerst weiter und bewässerten nach wie vor - wenn auch durch die neue Infrastruktur - auf der Basis ihrer traditionellen "Largadas" (Öffnen und Schließen der Lagunen für ihre Mitglieder bei Bedarf).

Damit ergaben sich hinsichtlich der Aufgabenverteilungen beim Betrieb des gesamten Bewässerungssystems wichtige Veränderungen gegenüber der ursprünglichen Planung: Insbesondere verblieben eine Reihe von Verantwortlichkeiten bezüglich der Wasserverteilung aus den Lagunen und der Regelung von Konflikten bei der Wassernutzung aus den Lagunen im wesentlichen bei den Komitees. Die ARSP war im wesentlichen für die Organisation von Beteiligungen an Baumaßnahmen des erweiterten Systems sowie für die Vorbereitungen auf die Übernahme der Instandhaltungsarbeiten am Haupt- und Zuleitungssystem zuständig. Parallel dazu - und vielleicht z.T. aufgrund der gegenüber der ursprünglichen Planung eingeschränkten Verantwortlichkeiten - begann die ARSP weitere Aufgaben zu übernehmen bzw. Leistungen gegenüber ihren Mitgliedern zu erbringen, von denen einige außerhalb der Bewässerung liegen.

Im einzelnen hat die ARSP bis heute die folgenden wesentlichen *Leistungsfelder* herausgebildet:

1. Kernleistungen/Ökonomisierungsleistungen (Verkauf von Betriebsmitteln, Kredite, Verbesserung und Instandhaltung der Bewässerungsinfrastruktur im Primär- und Sekundärsystem)
2. Beratungsleistungen beim Betrieb der Bewässerungssysteme (gegenüber den Dorfgemeinschaften und den Bewässerungskomitees)

3. Koordinierungs- und Vertretungsleistungen (z.B. Kanalisierung finanzieller und technischer Unterstützung)

4. Ausbildungskurse (zu den Themen Bewässerungsmanagement und Dorfentwicklung)

Alle diese Leistungen werden vor allem ihren „internen“ Kunden gegenüber erbracht (d.h. ihren Mitgliedern, den traditionellen Dorfgemeinschaften sowie den „Lagunenkomitees“). Die Leistungen für die „externen“ Kunden lassen sich nur schwer in unterschiedliche Leistungsfelder unterteilen. Es handelt sich vor allem um Informationsleistungen, die bis Ende 1996 gegenüber PRIV erbracht wurden, sowie um Arbeitsbeiträge bzw. die Koordinierung von Arbeitsbeiträgen für die Regionalentwicklungsbehörde CORDECO. Hinzu kommen Informationsleistungen gegenüber anderen Wassernutzern aus der Region, die von den Erfahrungen der ARSP profitieren wollen.

5. Die Klienten: ein Blick auf die Comunidades

Die wichtigsten Kunden der Leistungen der ARSP sind die traditionellen Dorfgemeinschaften und ihre Bewohner sowie die Bewässerungskomitees. Als Leistungsabnehmer stehen damit diejenigen Organisationen im Vordergrund, aus denen die ARSP hervorging, die jedoch mit nur unwesentlich geänderten Funktionen weiterhin existieren: die drei "internen" Zielgruppen der Comuneros, Comunidades und Comités (vgl. Abb. 2).

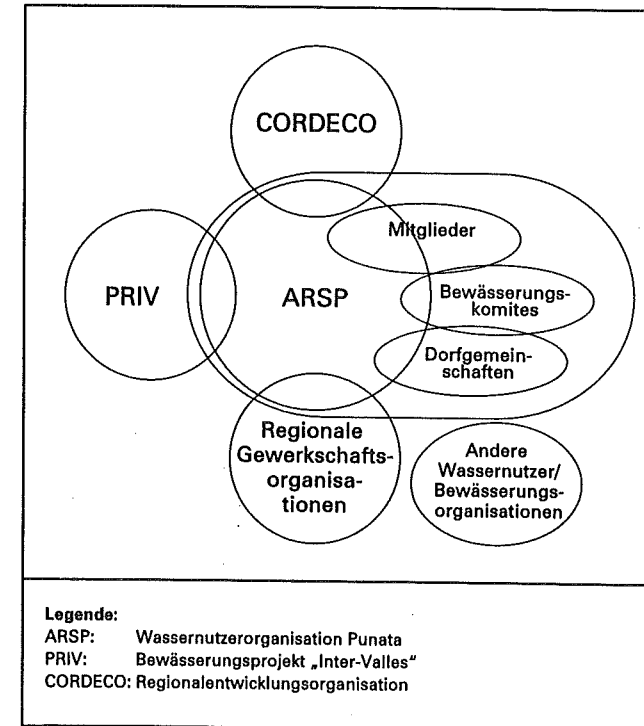
Externe Klienten der ARSP sind vor allem PRIV, die Regionalentwicklungsorganisation CORDECO und andere Bewässerungsorganisationen. Die Leistungen, die den externen Klienten gegenüber erbracht werden, sind jedoch im Vergleich zu den Leistungen, die für die internen Klienten erstellt werden, in ihrem Umfang als geringfügig einzustufen.

Um die Leistungsfähigkeit von Dienstleistungsorganisationen wie der ARSP beurteilen zu können, wurde die Bereitschaft und Fähigkeit der Klienten zur Mitwirkung an der Leistungserstellung untersucht.

Da in mitgliedschaftlichen Organisationen, wie der ARSP, die Mitglieder zum einen die Träger der Organisation und zum anderen gleichzeitig ihre wichtigsten Kunden bzw. Klienten sind, muß sich die Analyse der Mitwirkungsbereitschaft und -fähigkeit der Kunden an der Leistungserstellung bei diesen Organisationen vor allem auf die eigenen Mitglieder beziehen. Die Mitwirkungsmöglichkeiten dieser „internen“ Kunden werden zum einen über die formale

Organisationsstruktur, zum anderen über eine Reihe von eher informellen Organisationsprinzipien abgesichert. Auf beides wird im folgenden näher eingegangen.

Abb. 2: Kunden/Leistungsempfänger der ARSP



5.1 Formale Organisation in den Comunidades und ihre Entstehung (repräsentative Struktur)

Um zu verstehen, inwieweit die Comunidades als Klienten eines Wasserverbandes in der Lage sind, an der Erstellung bestimmter Dienstleistungen mitzuwirken, ist es erforderlich, auf die wichtigsten Prinzipien ihrer Struktur und ihrer Willensbildungsprozesse einzugehen. Denn gerade die Frage, ob und inwieweit die Organisation der Wassernutzerverbände kompatibel ist mit den gewachsenen dörflichen Formen kollektiver Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse, dürfte für die künftige Stabilität dieser Verbände von ausschlaggebender Bedeutung sein.

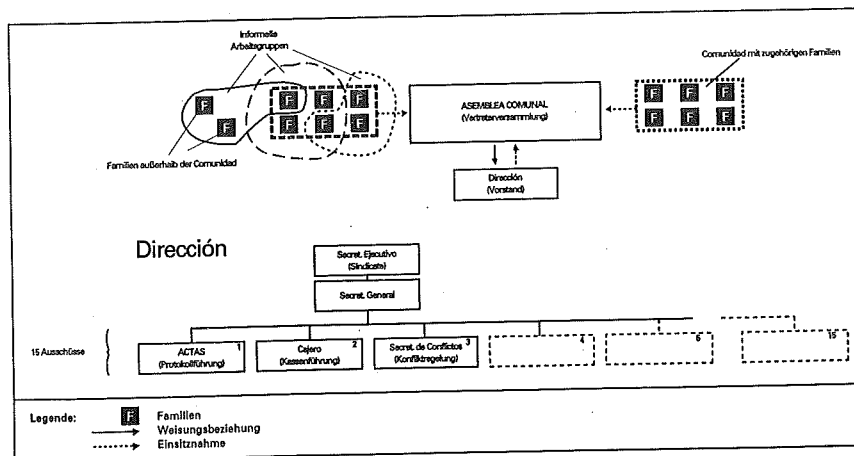
In diesem Fall war es wichtig, einige wichtige Grundprinzipien der Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse in den Comunidades des Valle Alto zu analysieren.

Zur formalen Organisationsstruktur: Jede Familie entsendet ein Mitglied in die Gemeindeversammlung (Asamblea comunal). Kriterium für diese Mitgliedschaft ist es, daß der oder die Betreffende als vollwertige Arbeitskraft im Feld arbeiten kann. Die untere Altersgrenze für die Mitgliedschaft liegt damit bei etwa 16 bis 18 Jahren. Frauen sind zugelassen, in der Regel allerdings nur als Vertreter des männlichen Familienoberhaupts, dessen Abwesenheit zu rechtfertigen ist.

Die Asamblea wählt einen Vorstand (Dirección de la Comunidad) und einen Präsidenten, der je nach Region und gewerkschaftlicher Vorgeschichte als *sindicato*, *directivo*, *hilacata*, *dirigente* oder *secretario ejecutivo* bezeichnet wird. Zum Gemeindevorstand gehören des weiteren die *carteras*, die als Funktionsträger oder Ausschüsse bis zu 15 verschiedene administrative oder fachliche Funktionen betreuen. Protokollführung (*actas*), Kassenführung (*cajero*), Konfliktregelung (*secretario de conflictos*) sind beispielsweise wichtige administrative Funktionen, Sport, Kultur usw. sind typische fachliche Funktionen.

Die gesamte *Dirección* hat Sitz und Stimme in der Asamblea. In dieser Asamblea haben alle Mitglieder dieselben Rechte. Bei Abstimmungen gilt ein Pro-Kopf-Stimmrecht. Die geschilderte formale Struktur der Comunidad ist in dem Organigramm der Abb. 3 dargestellt.

Abb. 3: Schema der „Comunidad“-Struktur



5.2 Integration traditioneller, "konsensdemokratischer" Organisationsprinzipien

Ungeachtet der oben dargestellten formalen Organisationsstruktur der Comunidades haben sich parallel dazu ein Reihe typischer, andiner Organisationsprinzipien erhalten, die die formalen Abläufe überlagern und u.a. für die Entscheidungsfindung in den Comunidades von entscheidender Bedeutung sind. In gewisser Hinsicht garantiert die Fortexistenz dieser - im wesentlichen - traditionellen, andinen Organisationsprinzipien das "politische Gleichgewicht" in den andinen Comunidades, obwohl sie auf den ersten Blick im Widerspruch zu den formalen Prinzipien zu stehen scheinen. Bei diesen typischen, andinen Organisationsprinzipien handelt es sich im wesentlichen um die in der nachfolgenden Übersicht kurz beschriebenen Grundsätze.

Organisationsstrukturen spiegeln die Prinzipien wieder, nach denen die Aufgaben einer Organisation einerseits verteilt und andererseits im Hinblick auf die Ergebniserreichung wieder koordiniert werden. Insofern stellen die der Übersicht in kurzer Form beschriebenen Grundprinzipien die Essenz andiner Organisation dar, wie sie in den Comunidades von Bolivien heute gelebt wird. Wesentlich dabei ist ein kategorisch basisdemokratisches Grundmuster: es wird mit allen Mitteln vermieden, daß sich durch die Herausbildung von Informations- und Wissensmacht Hierarchien, Eliten oder Machtzentren bilden, die die Stellung der Gemeindeglieder als oberste Entscheidungsinstanz in Frage stellen.

Die kritische Frage bei der Herausbildung neuer Organisationsstrukturen wie der ARSP wird es deshalb sein, ob es den Comuneros gelingt, die organisatorischen Anforderungen durch neue und komplexe Aufgabenstellungen - wie die der Wasserverteilung im Bewässerungsgebiet von Punata - in Einklang zu bringen mit den geschilderten Grundprinzipien ihrer Organisationsgestaltung.

Übersicht: Traditionelle Organisationsprinzipien andiner Comunidades

1. Das Prinzip der "sozio-territorialen Kontrolle" (control socio-territorial)

Dieses Prinzip stellt sicher, daß die Gemeinschaft sowohl von der Zahl ihrer Mitglieder her, als auch im Hinblick auf ihre territoriale Ausdehnung eine kritische Größe nicht übersteigt.

2. Das Prinzip der "ad-hoc" Arbeitsgruppen

Wechselnden Anforderungen entsprechend können auf der Basis von Reziprozität familienübergreifende "ad hoc"-Arbeitsgruppen gebildet werden.

3. Das Prinzip der "latenten" Organisationsbereitschaft" (organización latente)

Arbeitsgruppen und andere organisatorische Zusammenschlüsse können für längere Zeit ruhen und erst dann wieder plötzlich aufleben, wenn konkrete Notwendigkeiten dafür bestehen.

4. Das Prinzip der "rotierenden Aufgaben" (cargos rotativos)

Angehörige unterschiedlicher Altersgruppen müssen verschiedene Gemeinschaftsaufgaben übernehmen. Durch diese altersabhängige "Rotation" wird im Laufe der Zeit jeder mit allen wichtigen Aufgaben vertraut.

5. Leitungsfunktionen als Dienst an der Gemeinschaft

Eng verbunden mit dem Prinzip der "cargos rotativos" ist die Einstellung, daß die Ausübung von Leitungsfunktionen im Gemeinwesen als Dienstleistung für die Gemeinschaft verstanden wird.

6. Die Möglichkeit des Wechsels der Entscheidungsautorität

Es besteht de facto eine hohe Flexibilität auf der Seite der Mitglieder, ob und welcher gewählten Autoritätsperson sie im jeweiligen Ernstfall folgen müssen.

7. Das Prinzip der flexiblen Konsensfindung

Konsens wird nicht in erster Linie über starre Abstimmungsmodi hergestellt, sondern durch Kommunikation und unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten der Einzelnen.

8. Das Prinzip der Flexibilisierung der Entscheidungskompetenz

Analog zum Prinzip der flexiblen Konsensfindung besteht auch eine hohe Flexibilität im Hinblick auf die Frage, wem in welcher Entscheidungssituation welche Kompetenzen zukommen.

9. Das Prinzip der "ad-hoc"-Planung

Vorausplanungen für Gemeinschaftsaufgaben werden auf das Minimum beschränkt und entsprechend den Notwendigkeiten meistens ad hoc organisiert.

10. Formen gegenseitiger Hilfe

Es existiert eine Vielzahl von Formen gegenseitiger Hilfe, die in der Regel auf dem Prinzip symmetrischer Reziprozität basieren.

6. Der Dienstleistungsanbieter: Die ARSP

Der Wassernutzerverband Punata ist Anbieter von Dienstleistungen gegenüber den zuvor genannten internen und externen Klienten. Wie bereits erwähnt, ist es ein wichtiges Merkmal mitgliederschaftlich strukturierter Organisationen, die im wesentlichen den Eigenbedarf der Mitglieder decken ("Gruppenbedarfswirtschaft"), daß hier die Mitglieder eine Doppelrolle wahrnehmen: sie sind (interne) Klienten der Organisation und gleichzeitig deren verantwortliche Träger. Im folgenden wird deren Rolle als "Basisgruppen" für den Wassernutzerverband ARSP in den Vordergrund gestellt.

Nachstehend werden die für unsere Betrachtung wichtigen Fragen der Organisationsstruktur und der Willensbildungsprozesse als wesentliche Aspekte des "Anbieter-Potentialsystems" des Verbandes in ihrem Dienstleistungszusammenhang betrachtet.

Die ARSP hat etwas mehr als 3000 Mitglieder. Mitglied kann sein, wer

- zu einer der 53 Gemeinden gehört, die von der ARSP "bedient" werden,
- ein Stück Land bewirtschaftet,
- älter als 15 Jahre ist,
- Wasserrechte besitzt.

Die Rechte des Mitglieds sind unabhängig davon, wieviele oder wieviele unterschiedliche Wasserrechte (an verschiedenen Lagunen) es besitzt.

Die formale Vertretung der Mitglieder im Verband und oberstes Trägerorgan ist die Delegiertenversammlung, die Asamblea. Von jeder Gemeinde wird für je 10 Wassernutzer ein Delegierter in die Asamblea entsandt. Die Asamblea tagt in der Regel einmal im Jahr, außerordentliche Versammlungen können einberufen werden.

Da die ARSP aber im wesentlichen Leistungen nicht gegenüber einzelnen Mitgliedern (socios), sondern gegenüber den Comunidades und den Bewässerungskomitees erbringt, und da diese Instanzen die Wasserverteilung und die Gebührenerhebung in eigener Verantwortung regeln, fungieren sie - wie oben bereits angedeutet - de facto als regionale bzw. fachbezogene "Basisgruppen".

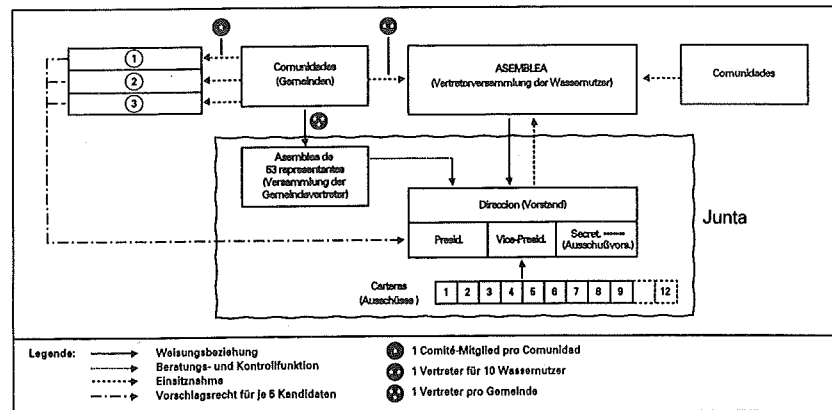
Das Leitungssystem des Verbandes mit diesen Basisgruppen ist in Abb. 4 dargestellt. Seine Struktur läßt sich wie folgt beschreiben:

Es handelt sich - oberflächlich betrachtet - um eine dreistufige Organisationsstruktur, bei der die Delegiertenversammlung, die Asamblea, formal als oberstes Trägerorgan fungiert und bei der ein Vorstand (Directorio) mit Präsidium die operative Verbandsleitung wahrnimmt. Der Vorstand hat Einsitz in der Asamblea und das Präsidium im Vorstand. Der Vorstand umfaßt neben dem Präsidium 12 Funktionsträger, die *carteras*, denen analog zur Praxis der Comunidad-Struktur, partiell die Rolle von Referenten und von Fachausschüssen zukommt.

Das *directorio* wird von der Asamblea gewählt, das Vorschlagsrecht für die Kandidaten besitzen die Bewässerungskomitees. Jedes der drei Komitees kann 5 Kandidaten benennen. Die drei Mitglieder des Präsidiums - *presidente*, *vice-presidente* und *secretario de actas* - werden in geheimer, die *carteras* in offener Wahl bestimmt. Das *directorio* tagt alle 14 Tage.

Eine wichtige Besonderheit der Struktur und der Willensbildungsprozesse ist die Existenz einer *junta directiva y de asesoreamiento*, d.h. einer Versammlung, die ebenfalls in 14-tägigem Abstand, und zwar jeweils unmittelbar nach dem Zusammentreffen des *directorio*, tagt. Die *junta* besteht aus dem Directorio selbst und aus je einem Vertreter der 53 Gemeinden, die dem Verband angeschlossen sind. In der *junta* werden die Beschlüsse des *directorio* i.d.R. erneut diskutiert und - falls Zustimmung vorliegt - verabschiedet.

Abb. 4: Organisationsstruktur der ARSP



Vergleicht man nun die Strukturprinzipien der ARSP mit denen der Comunidades, dann lassen sich einige interessante Beobachtungen machen:

- Die *junta directiva*, die in den Statuten der ARSP nur kurz erwähnt ist (vgl. Titel 4, Artikel 27), und die offensichtlich erst zu einem späteren Zeitpunkt in die ARSP-Struktur aufgenommen wurde, ist das eigentliche Leitungsorgan des Verbandes. Die Tatsache, daß sie jeweils unmittelbar nach dem *directorio* und im gleichen Rhythmus wie dieses tagt, bedeutet, daß praktisch nur ein "Schein"-*directorio* besteht und daß die Leitungsfunktionen der Verbandsführung, wie sie in Artikel 53 der Statuten ausführlich beschrieben sind, de facto von der *junta* ausgeübt werden.
- In Ermangelung einer hauptamtlichen Geschäftsführung und eines Verbandsbetriebes nimmt das *directorio* zum großen Teil Realisationsaufgaben wahr, d.h. es besorgt die konkrete Umsetzung der Vorstandsbeschlüsse, sofern diese nicht auf der Ebene der *socios*, der Comunidades oder der Komitees ausgeführt werden. Beispielsweise sind die wichtigen Mitglieder des *directorio* z.B. vor Ort präsent, wenn die Wasserverteilung am Beginn einer "Largada", d.h. eines Bewässerungszyklus mit Wasser aus einem Speicher erfolgt.
- Betrachtet man die in der obigen Übersicht beschriebenen Grundprinzipien der andinen Organisation, so kann das Bemühen der Gemeinden, eine *junta* in der beschriebenen Art in die Verbandsstruktur einzufügen, kaum überraschen: die Zusammensetzung der *junta* betont das föderalistische Element des Verbandes und die herausgehobene Entscheidungskompetenz der Comunidades. Letztere wiederum gründen ihr Willensbildungssystem im wesentlichen auf die Grundprinzipien von Gruppenkonsens und Rotation der Funktionen. Dies bedeutet, daß die *junta*, wie sie von der APSP etabliert wurde und wie sie in den Andenländern häufiger anzutreffen ist, den Versuch darstellt, eine Brücke zu schlagen zwischen dem Willensbildungssystem der repräsentativen Demokratie und diesem tradierten System einer durch Rotationsregelungen modifizierten Konsensdemokratie.

In diesem Spannungsfeld zwischen dem System der repräsentativen Demokratie, wie sie durch die Verbandsstruktur vorgegeben ist und dem - vor allem in den Comunidades - "gelebten" tradierten System liegen zugleich Chancen und Gefahren für das künftige Überleben und damit für die "Nachhaltigkeit" der ARSP. Im Hinblick auf Organisationsstruktur und -entwicklung der ARSP lassen sich damit die folgenden Schlußfolgerungen ziehen:

Die formale repräsentativ-demokratische Struktur der ARSP, die eine gleichberechtigte Vertretung des freien Willens aller Wassernutzer suggeriert, wird gegenwärtig durch die *junta* und ihre enge Anbindung an die Comunidad-Strukturen, die im Einzugsgebiet der ARSP noch stark konsens-demokratisch geprägt sind, in beeindruckender Weise "umfunktioniert". Solange dies weiterhin gelingt, dürften Funktionsfähigkeit und Nachhaltigkeit der ARSP auch in Zukunft nicht in Frage stehen. Im Hinblick auf Ausbau und Weiterentwicklung der ARSP bedeutet dies, daß jede weitere "institutionelle Förderung" darauf bedacht sein sollte, diese Balance zwischen formaler Struktur und tatsächlich gelebten konsens-demokratisch geprägten Handlungsweisen nicht zuungunsten der letzteren zu verändern.

Die enge Anbindung der ARSP-Struktur an die konsensdemokratisch geprägte Struktur der Comunidades dürfte damit auch für die Zukunft eine wesentliche Erfolgs- und Überlebensbedingung für die ARSP bleiben.

7. Leistungen und Leistungsbeziehungen: Das Interaktionssystem

Die Analyse des Interaktionssystems einer Organisation bezieht sich auf die Frage, welche Leistungen die Organisation welchen Leistungsadressaten gegenüber erbringt und welche Besonderheiten und Probleme im Hinblick auf die jeweiligen Leistungserstellungsprozesse, Leistungsbeziehungen und hinsichtlich der Leistungssteuerung gegeben sind.

Die Gestaltung der Leistungsbeziehungen ergibt sich im wesentlichen aus den im Laufe der Zeit übernommenen Leistungsfeldern. Die wichtigsten Klienten der ARSP sind ihre eigenen Mitglieder und ihre Organisationen (Comunidades und Comités). Ihnen gegenüber erbringt die ARSP eine Vielzahl von Einzelleistungen innerhalb der o.g. Leistungsfelder (vgl. das Leistungsprogramm in Abb. 5).

Zu den wichtigsten Leistungen der ARSP gehören die *Beratungs- und Unterstützungsleistungen beim Betrieb der Bewässerungssysteme*. Dies sind u.a.

- die Eintreibung der Wassergebühren
- die Unterstützung bei der Problem- und Konfliktlösung im Zusammenhang mit dem Betrieb und der Instandhaltung der Bewässerungssysteme
- Bereitstellung von Logistik (insbesondere Fahrzeuge) für den Betrieb der Bewässerungssysteme
- Organisation der Instandhaltung der übergeordneten Bewässerungsinfrastruktur auf der Ebene der Bewässerungszonen

- Unterstützung der Comunidades bei der Kontrolle der Wassernutzung

Abb. 5: Das „interne“ Leistungsprogramm der ARSP

ARSP Services	To Members	To Communities	To Committees	To all Three
1. Economic services	Sale of inputs (ee) Credit (ee) Revolving funds (e) Cheese-making unit (aa)	Expansion and improvement of canals and gates. (e) Channelling funds for small-scale agricultural projects to the community level.	Assistance with management of financial resources. (e) Facilitating mobility for opening and closing the reservoirs. (ee)	Collecting and administering contributions, regular items, non-recurring items. (e)
2. Advisory services	Technical assistance for agriculture. (e)	Assistance with irrigation monitoring (Totoro Khocha) (ee) Legal advisory services Assistance with community organisation. (ee)	Administrative and supervisory assistance with problems relating to feeder canals, gates and reservoirs. (e) Legal advisory services	Assistance with solving problems of irrigators/committees etc. (ee)
3. Coordination and representation services	Preparing list of members of the Totoro Khocha committee. (ee) Assistance with formalities relating to pumps for wells (USAID). (e) Assistance with rotation changes. (ee)	Organising maintenance of irrigation areas. (e) Coordination services vis-à-vis third parties. (ee)	Assistance with formalities for infrastructure transfer. (ee)	Drawing up irrigation plan. (ee) Channelling technical and financial assistance from PRIV. Establishing and maintaining relations with national and international institutions. (e)
4. Training and others	Training courses. (e) Assistance with solving personal problems. (ee)	Courses for community leaders. (e)	Training courses. (e)	

- * Manageable without difficulty
- Manageable
- Manageable with difficulty
- Not manageable

Zu den Kernleistungen zählen außerdem die *klassischen Versorgungsdienstleistungen*, die die ARSP ihren Mitgliedern gegenüber erbringt. Hierzu zählen

- Kredite
- ein Rotationsfonds
- Vertrieb von Inputs (z.B. Saatgut)

Während eine Reihe von Leistungen (insbesondere die 'klassischen' Versorgungsdienstleistungen: Kredite, Rotationsfonds, Vertrieb von Betriebsmitteln) den einzelnen Mitgliedern gegenüber erbracht werden, werden die Beratungs- und Unterstützungsleistungen beim Betrieb der Bewässerungssysteme allen drei Zielgruppen bzw. überwiegend den Comunidades und den Bewässerungskomitees angeboten. Demzufolge ist der Kontakt der ARSP mit den Vertretungsorganen der Comunidades und mit den Vertretern der Bewässerungskomitees, die nach wie vor für den Betrieb der traditionellen Lagunenbewässerung verantwortlich sind, sehr intensiv. Die Zusammenarbeit ist mittlerweile soweit eingespielt, daß die Lagunenkomitees die o.g. Unterstützungsleistungen von der ARSP ohne Probleme einfordern. Ein Gefühl der Konkurrenz zwischen

beiden Organisationen besteht schon deshalb nicht, weil die Mitglieder der Directiva der ARSP von den Vertretern der Comités selbst bestimmt werden. Die Zusammenarbeit mit den drei Zielgruppen verläuft weitgehend reibungslos und ist von gegenseitigem Vertrauen geprägt. Es läßt sich sogar feststellen, daß der ARSP von seiten der Mitglieder bzw. der Comunidades eine gewisse Vertrauens- bzw. Autoritätsfunktion zugewachsen ist. Diese manifestiert sich u.a. darin, daß die ARSP in der Vergangenheit mehrfach gebeten wurden, als "offizieller Pate" die Einrichtung der "Directivas" in neugegründeten Comunidades zu "offizialisieren" und darüber hinaus den neu eingesetzten Mandatsträgern in den ersten Monaten ihrer Amtsführung beratend zur Seite zu stehen. Auch wird die ARSP verstärkt als Schlichter in Wasserkonflikten zu Rate gezogen, die eigentlich in den Aufgabenbereich der Comunidades bzw. der Komitees fallen.

Neben den o.g. Leistungen gehören zum Leistungsprogramm der ARSP auch eine Reihe von Koordinierungsleistungen, wie z.B.

- die Ausarbeitung des Wasserverteilungsplans (rol de riego),
- die Herstellung von Kontakten zu nationalen und internationalen Institutionen,
- die Organization der Instandhaltung in den Bewässerungszonen,
- sowie Vertretungsleistungen,

die in der jüngsten Vergangenheit an Bedeutung gewinnen. Hierzu gehört insbesondere die Vertretung der Wassernutzer gegenüber den staatlichen Autoritäten, z.B. gegenüber PRIV und regionalen Behörden wie CORDECO. Die Übernahme der Vertretungsfunktion hat schließlich auch zur Ausweitung der o.g. Versorgungsleistungen (Kreditfonds, Inputs) für die Mitglieder beigetragen. Damit hat die ARSP in größerem Umfang Leistungen, die eindeutig nicht mehr direkt der Bewässerung zugeordnet werden können, übernommen. Gleichwohl werden diese Leistungen von den Mitgliedern sehr hoch eingeschätzt - sogar eine Ausweitung dieser Leistungen wird angestrebt. Nicht unbedeutend sind schließlich auch die *Ausbildungskurse*, die die ARSP organisiert und durchführt. Hierzu zählen neben vielfältigen Kursen im Zusammenhang mit dem Betrieb der Bewässerungssysteme (Wasserverteilungs- und Instandhaltungsfragen, Administration) inzwischen auch Kurse, in denen politischen Mandatsträgern aus den Comunidades die Grundsätze der Aufgaben der Comunidad-Vertretungen und der sog. "Carteras" vermittelt werden.

Zur Beurteilung der *Kapazitäten der ARSP zur langfristigen Erbringung der oben geschilderten Dienstleistungen* über das Ende des PRIV-Projekts hinaus, war es zunächst erforderlich, diejenigen Leistungen zu identifizieren, die zur Zeit noch vom Projekt erbracht

werden, sowohl gegenüber der ARSP selbst, als auch gegenüber den Comunidades und den Comités. Zu diesem Zweck wurde ein Leistungsprogramm für das PRIV-Projekt erstellt (vgl. Abb. 6).

Abb. 6: Leistungsprogramm des PRIV-Projekts

PRIV Services	Comunidades	Comités	Asociation	All Three
1. Technical services	Promoting better utilisation of water and soil. (a)	Technical assistance with emergency maintenance. (a) Advice on operation of systems. (a) Technical assistance with maintenance and construction of infrastructure. (a)	Advice on operation of systems. (a) Technical assistance with maintenance and construction of infrastructure. (a) Preparing plans and manuals for operation and maintenance. (a)	Planning work. (a)
2. Economic services		Logistical assistance with emergency maintenance. (am) Logistical support for routine work and maintenance. (a)	Logistical assistance with emergency maintenance. (am) Logistical support for routine work and maintenance. (a) Payment of grants towards third-party services. (a) Financial support for training: (a) - Clients - Leaders	
3. Other services		Support for relations with Tirique. (a) Training courses and trips. (a) Assistance with channelling technical and financial assistance from other institutions. (a)	Support for relations with Tirique. (a) Training courses and trips. (a) Assistance with channelling technical and financial assistance from other institutions. (a) Administrative support. (a) Assistance with formalities for transfer of infrastructure. (a) Assistance with management of services for the promotion of agricultural production. (a)	Assistance with management and strengthening of organisation. (a)

- Manageable without difficulty
- Manageable
- Manageable with difficulty
- Not manageable
- ▲ To be dealt with by project

Im Anschluß daran wurde sowohl das interne Leistungsprogramm der ARSP als auch das des PRIV dahingehend untersucht, inwieweit die ARSP in der Lage war, diese Leistungen über das Ende des PRIV-Projekts hinaus eigenständig zu erbringen. Die Ergebnisse der Diskussion wurden in Form von Bewertungen in die Tabellen aufgenommen (vgl. Abb. 5 und 6).

Daraus ergaben sich wichtige Schlüsse. So stellte sich heraus, daß sich die ARSP-Vertreter in der Lage sahen, fast alle wesentlichen Leistungen, die zur Aufrechterhaltung des Betriebs der Bewässerungssysteme erforderlich sind, langfristig auch ohne die Unterstützung durch PRIV zu erbringen. Hierzu zählen u.a. Leistungen wie die Unterstützung der Comités und Comunidades bei der Bewässerungsplanung (elaboración del rol de riego), bei der Lösung von Konflikten zwischen Nutzern bzw. zwischen den einzelnen Comités, bei der Kontrolle der Wassernutzung, bei der Eintreibung der Gebühren sowie bei der Überwachung der technischen Funktionsfähigkeit der Bewässerungsinfrastruktur (vgl. Abb. 5).

Es zeigte sich jedoch auch, daß die ARSP vorerst nicht in der Lage war, einige ihrer Leistungen dauerhaft aufrechtzuerhalten. Dies betraf a) Leistungen, die teilweise noch von PRIV erbracht wurden bzw. bei denen die ARSP zum damaligen Zeitpunkt noch von PRIV unterstützt wurde. Hierzu zählten (vgl. SB 5 und 6):

- Technische und logistische Unterstützung der Comités bei Notfällen (mantenimiento de emergencia)
- Zahlung von Subventionen bei Dienstleistungen durch Dritte
- Technische Planung von Baumaßnahmen
- Unterstützung bei Maßnahmen zur Förderung der landwirtschaftlichen Produktion

Darüber hinaus betraf es b) Leistungen, die entweder von der ARSP ohne Unterstützung des PRIV erbracht wurden (wie z.B. eine Käseerei) oder aber Leistungen, die zum Zeitpunkt der Untersuchung mit Unterstützung der durch die von PRIV kofinanzierten Techniker und Berater als Angestellte der Asociación erbracht wurden.

Einige der zukünftig als wichtig bzw. problematisch eingeschätzten Leistungen wurden gesonderten Problemanalysen unterzogen. Dabei stellte es sich jedoch heraus, daß keine dieser Leistungen für das „Überleben“ der ARSP von besonderer Relevanz war.

Der wohl kritischste Aspekt war die technische und logistische Unterstützung der Comités bei Notfällen (Hangrutschungen, Schäden am technischen System infolge von Unwettern). Die Behebung dieser Schäden wurde zum Zeitpunkt der Untersuchung noch weitgehend durch PRIV abgesichert. Die ARSP sah sich weder finanziell noch logistisch in der Lage, diese Leistungen zukünftig abzusichern. Aus diesem Grund forderten die Vertreter der ARSP, daß der Übergabevertrag (contrato de transferencia) eine staatliche (Partner) Organisation vorsehen sollte, die im Fall von Notfallschäden als Ansprechpartner zur Verfügung stehen und auch für die erforderlichen Unterstützungsleistungen zuständig sein sollte.

Alles in allem bestand Einigkeit dahingehend, daß die wesentlichen für die Aufrechterhaltung des Betriebs der Bewässerungssysteme erforderlichen Leistungen von der ARSP und den anderen Vertretungsorganen der Wassernutzer auch ohne die Unterstützung durch PRIV zukünftig würden erbracht werden können.

8. Zusammenfassung und Bewertung des konzeptionellen Ansatzes

Der vorliegende Ansatz zur Durchführung von Organisationsanalysen wurde speziell für die Analyse von Dienstleistungen konzipiert. Er erforderte insbesondere die Ausweitung des Blickwinkels im Vergleich zu Organisationsanalysen, die außerhalb des

Dienstleistungssektors durchgeführt werden: Durch die Einbeziehung von Aspekten, die für den Dienstleistungsprozeß von besonderer Bedeutung sind (insbesondere durch die Analyse des Klientensystems sowie des Interaktionsprozesses selbst), werden Zusammenhänge sichtbar gemacht, die in Organisationsanalysen, die auf Konzepten aus dem Kontext der Sachgüterproduktion beruhen, häufig vernachlässigt werden.

Unserer Auffassung nach erlaubte es diese Herangehensweise, verschiedene Elemente des Dienstleistungsprozesses herauszuarbeiten, die für den Erfolg der Dienstleistungsorganisation selbst von zentraler Bedeutung sind. In unserem Falle ermöglichte uns der Vergleich des Kunden- und des Anbietersystems die Herausarbeitung der Gründe für den Erfolg der ARSP. Es zeigte sich, daß die momentane Stärke der ARSP zu einem nicht unwesentlichen Teil darauf beruht, daß es den Wassernutzern gelungen ist, die Willensbildungsprozesse der ARSP so zu gestalten, daß die in der Region üblichen konsensdemokratischen Verfahrensweisen integriert werden konnten. Dies wurde insbesondere durch die Einrichtung einer "Junta Directiva" erreicht, der je ein Vertreter aller Comunidades in Punata angehört. Die "Junta Directiva", die im Anschluß an die 14tägigen Sitzungen des Vorstandes der ARSP tagt, kontrolliert alle Entscheidungen der ARSP und delegiert im Zweifelsfall strittige Fragen an die "zuständigen" Gremien (Comunidad, Comité). De facto haben die Wassernutzer dadurch ihre traditionellen Strukturen der von staatlicher Seite geforderten Aufbauorganisation "übergestülpt". Auf diese Weise hat sich die ARSP zu einem von allen Beteiligten akzeptierten Vertretungsorgan entwickelt.

Des weiteren beinhaltet die Anwendung eines dienstleistungsorientierten Ansatzes den Einsatz einiger der Instrumente zur Analyse von Dienstleistungsbeziehungen, die in Teil 2 dieses Bandes vorgestellt wurden. Dabei erlaubte es die Analyse der Leistungsprogramme der ARSP und des PRIV-Projekts diejenigen Leistungsbereiche und Einzelleistungen zu identifizieren, bei denen die Nachhaltigkeit durch die ARSP allein nicht gewährleistet werden konnte und die deshalb genauer beobachtet werden sollten (in der Tat sind einige dieser Leistungen inzwischen von der ARSP fallengelassen worden). Generell kann davon ausgegangen werden, daß die ARSP auch weiterhin zuverlässig ihre Dienstleistungen gegenüber ihren Klienten erbringen wird, solange das oben beschriebene Gleichgewicht zwischen den weiter existierenden traditionellen Entscheidungsverfahren und den „offiziellen“ politischen Strukturen erhalten bleibt.