

- PNUD (1991): *Projet du Gouvernement de la République du Niger: Renforcement des Capacités de Développement Communautaire des Organisations de Base dans les Departements de Dosso, Tahoua, Zinder et Tillabéry*. Niamey (intern)
- PNUD (1993): *Etudes sur les Activités "Femme et Développement" de 1987 à 1993. Etude par Bibata Adamou*. Niamey octobre 1993 (intern)
- Rowlands, Jo (1997): *Questioning Empowerment*. Oxford
- Schöninger, Iris (1997): Geschlecht und Interkulturalität in der innerafrikanischen Entwicklungszusammenarbeit, in: *Peripherie Nr. 68*, S. 40-60
- Schöninger, Iris (1998): *Strateginnen der Stärke. Eine Studie über afrikanische Entwicklungshelferinnen in Niger*. Frankfurt a. M.
- Sen, Gita; Grown, Caren (eds.) (1988): *Development, Crises and Alternative Visions. Third World Women's Perspectives*. London
- Staudt, Kathleen (ed.) (1990): *Women, International Development and Politics. The Bureaucratic Mire*. Philadelphia
- Stromquist, Nelly (1993), Praktische und theoretische Grundlagen für "Empowerment", in: *Nord-Süd-aktuell*, 2. Quartal, S. 259-266
- UN/ECOSOC (1955): *Social Progress through Community Development*. o.O.
- UNV (1991): *Joint Federal Republic of Germany/DDS Evaluation of the UNV/DDS Project in Africa (Zimbabwe, Tanzania, Benin and Togo)*. Genf 8. Nov. 1991 (interne Evaluierung v. David Drucker)
- UNV (1998): *Freiwillige für den Frieden*. Bad Honnef
- UNDP/UNV (1991): *Domestic Development Service. A Strategy for Human Development in African Communities*. Harare
- UNDP/UNV (1994a): *Front Line Support for Community Participation. A Review of the UNV Domestic Development Services (DDS)*. Genf (intern)
- UNDP/UNV (1994b): *Rapport sur la Réunion Annuelle des Chargés de Programme VNU/DDS 1994*. Harare (intern)
- UNDP/UNV (1997): *Strategy 2000*. April 1997. Bonn
- UNV/DDS (1990): *Like a Spoon in a Glass of Milk with Sugar. UNV/DDS Field Workers in Asia*. Kuala Lumpur
- UNV/PNUD (1991): *Rapport de mission* (M. A. Okimba). Niamey (intern)
- Williams, Suzanne (1994): *The Oxfam Training Manual*. Oxford
- Zumach, Andreas (1995): „Ein drittklassiges Problem.“ Butros Ghali nimmt die sexuelle Belästigung von UN-Mitarbeiterinnen nicht ernst: in *Tageszeitung* vom 24.8.1995

**Anschrift der Autorin:**

Iris Schöninger

Dommatzen 15

29496 Waddewitz

Tel. 05849-97 10 00/Fax 97 10 93

e-mail: Schoeninge-Iris@t-online.de

Stefan Kühl

**Wenn Partizipation zum Problem wird.****Die begrenzte Nützlichkeit von Partizipation in Entwicklungshilfeprojekten. Erfahrungen aus Zentralafrika**

"Partizipation" der Bevölkerung scheint für alle Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit in der Zwischenzeit ein Muß zu sein. Egal ob es sich um Projekte von lokalen Entwicklungshilfeorganisationen, von europäischen Nichtregierungsorganisationen, von kirchlichen Träger, von der europäischen Gemeinschaft oder von der Weltbank handelt, Partizipation rangiert ganz oben in ihrer Programmatik. Auch wenn es keinen Konsens in der Entwicklungszusammenarbeit gibt, was "Partizipation" eigentlich genau bedeutet, so werden doch in der Regel die Einbeziehung der Bevölkerung in Planung, Durchführung und Evaluierung, die Förderung für bereits existierende Selbsthilfeinitiativen und die Unterstützung von Basisinitiativen unter diesem Begriff propagiert.

Die Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit stecken sehr viel Energie in die Weiterentwicklung von Partizipationsansätzen (vgl. Übersicht bei Pretty et al. 1995; Schönhuth/Kievelitz 1994; Müller-Glodde 1992). Der Konsens, der diesen Bemühungen zugrunde liegt, läßt sich auf eine einfache Formel bringen: "Je mehr Partizipation der Bevölkerung am Projekt, desto besser." Projekte, so die weitgehend geteilte Überzeugung, seien immer dann erfolgreich, wenn die Betroffenen mitentscheiden und wenn die Zielgruppen zu eigenen Anstrengungen herangezogen werden (Fischer et al. 1978: 116ff.). Zielgruppen müßten insgesamt einen höheren Stellenwert in der Planung und Abwicklung von Projekten bekommen, weil sonst Entwicklungsvorhaben weiterhin an den Bedürfnissen und Eigenheiten der Zielgruppe "vorbeigeplant" und "vorbeimplementiert" werden würden (Weiland 1984: 140). Projekte müßten die Nutznießer in möglichst vielen Stufen an Entscheidungen und Durchführungen beteiligen, um wirklich erfolgreich zu sein (Cassen et al 1994: 51).

Aufgrund der positiven Besetzung des Begriffes Partizipation werden die Probleme in partizipationsorientierten Projekten in der Regel auf eine mangelhafte Umsetzung des Partizipationsansatzes oder eine noch nicht ausreichende Berücksichtigung sozio-ökonomischer Bedingungen zurückgeführt (vgl. z.B. Bliss 1998). Dieser Artikel ist der Versuch, die Problemwahrnehmung in Bezug

auf partizipationsorientierte Projekten um 180 Grad zu drehen. Auch wenn es sicherlich in vielen Projekten mangelhafte Umsetzungen von Partizipationsansätzen gibt, so wird hier argumentiert, daß Partizipationsansätze die Probleme in Entwicklungshilfeprojekten noch verstärken können.

Dieser Artikel, der auf einer Untersuchung über Entwicklungshilfeprojekte in der Zentralafrikanischen Republik basiert, führt Indizien an, daß gerade die Einbeziehung der Bevölkerung in die Planung, Durchführung und Evaluation von Maßnahmen, die Initiierung von Selbsthilfegruppen und die Förderung von Basisinitiativen *im Rahmen von Entwicklungshilfeprojekten* für viele Schwierigkeiten verantwortlich waren.<sup>1</sup> Auch wenn die hier vorgestellten Ergebnisse sich auf die stark durch staatliche und halbstaatliche Entwicklungshilfeinstitutionen dominierten Projekte in der Zentralafrikanischen Republik beziehen, so lassen sich doch bestimmte Übertragungen auf andere Kontexte der Entwicklungszusammenarbeit anstellen.

Die Hauptthese ist, daß bestimmte Probleme, die man teilweise von konventionellen Entwicklungshilfeprojekten schon seit einiger Zeit im Groben kennt, sich in partizipationsorientierten Projekten weiter verschärfen können. Die technokratischen Rahmenvorgaben der Entwicklungshilfeapparate bestimmen die Formen der Interventionen in den Entwicklungsländern. Durch die Integration partizipativer Konzepte in die klassische Organisationsform des Projektes bestimmt die organisatorische Form des Projektes und nicht das Konzept der Partizipation die Funktionsweise einer Maßnahme (Teil 1). Für Projekte ist es generell schwierig mit unstrukturierten Basisinitiativen und sozialen Bewegungen zu kommunizieren. Wegen der Kommunikationsanforderungen partizipativer Projekte tendieren diese deshalb dazu, die Basisinitiativen in ihrem Sinne umzuformen und gar "eigene" selbsthilfeorientierte Kommunikationspartner zu initiieren (Teil 2). Gerade in Gegenden mit einer hohen sozialen Kohäsion drohen Projekte, Teile der Bevölkerung aus ihrem vertrauten Umfeld herauszureißen und dadurch sozial zu isolieren. Wegen der ausgeprägten sozialen Kontrolle sowohl im ländlichen wie auch im städtischen Raum im zentralen Afrika sind armutsmindernde Maßnahmen der Entwicklungshilfe ein in der Regel unkontrollierter Eingriff in ein sensibles Macht- und Gesellschaftsgefüge (Teil 3). Teile der Bevölkerung unterlaufen die Bedarfserhebungen und Zielgruppendefinitionen der partizipativen Projekte, indem sie antizipieren, was die Projekte hören, sehen und lesen wollen. Dieser Prozeß wird durch eine stärkere Einbeziehung der Bevölkerung noch verstärkt (Teil 4). Dabei rekonstruiert die Bevölkerung die in eine Richtung fließende Hilfeleistung in Form von Beratung, Ausbildung, Unterstützung bei der Selbstorganisation, Kredite und Subventionen in ein Tauschverhältnis um. Die Zielgruppen verstehen ihre Teilnahme an Beratung, Ausbildung und Unterstützung bei der Selbstorganisation als eine von ihnen erbrachte Leistung gegenüber den Projekten, die durch eine Bezahlung in Form von Krediten und Subventionen vergütet werden muß (Teil 5).

### "Man läßt partizipieren". Partizipative Projekte als Form der Intervention

Obwohl in der Zwischenzeit eine intensive Diskussion über die Vor- und Nachteile von Projekten als Instrumenten der Entwicklungshilfe im Gange ist und alle Entwicklungshilfeorganisationen mit anderen Formen der Intervention experimentieren, bleiben Projekte das maßgebliche Instrument, um eine Politik der Entwicklungszusammenarbeit in konkrete Handlungsprogramme zu übersetzen (vgl. Cernea 1991: 8; Rondinelli 1993: 6). Gerade in der Zentralafrikanischen Republik, in der es wegen der ausgeprägten Neigung zur mehr oder minder dezenten Umwidmung von Geldzahlungen der Entwicklungshilfeinstitutionen äußerst riskant ist, staatlichen, halbstaatlichen oder lokalen privaten Organisationen ungebunden Gelder für entwicklungspolitische Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, sind von den Entwicklungshilfeinstitutionen kontrollierte und gemanagte Projekte das mit Abstand dominierende Instrument der Entwicklungspolitik.

Bei einem Entwicklungshilfeprojekt handelt es sich um ein geschlossenes, technisch, zeitlich und wirtschaftlich klar abgrenzbares Vorhaben. Es ist ein gegenständlich, regional und zeitlich abgegrenztes Bündel von Aktivitäten, um eine Reihe von Ergebnissen im Hinblick auf ein vereinbartes Ziel zu erreichen. Die Form des Projektes soll gerade in Ländern mit ausgeprägter Korruption und problematischen politischen Entscheidungsinstitutionen sicherstellen, daß Gelder aus den Geberländern in einer sinnvollen und kontrollierbaren Art und Weise in das Land abfließen. Zugrunde liegt der Projektkonzeption die Vorstellung, daß über diese Organisationsform ein bestimmtes Ziel effizient, schnell und kontrollierbar erreicht werden kann. Der Grad der Zielerreichung soll hoch sein (Effektivität), ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis bestehen (Effizienz) und eine beobachtbare und relevante wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wirkung erzielt werden (Signifikanz) (vgl. Klemp 1988: 18).

Trotz des Booms partizipativer Ansätze in der Entwicklungspolitik in den letzten zwanzig Jahren hat sich an der grundlegenden Organisationsform des Projektes wenig geändert. Der Ansatz einer starken Einbeziehung der Bevölkerung und der Unterstützung von Selbsthilfeinitiativen hat in den Entwicklungsländern nicht zu einer grundlegenden neuen Organisationsform für die Transformation allgemeiner entwicklungspolitischer Ziele in konkrete Aktionen geführt. Vielmehr wurden in der Regel die partizipativen Ansätze in eine projektartige Organisationslogik integriert.<sup>2</sup>

Durch diese Integration partizipativer Ansätze in die Organisationsform des "Projektes" wird das Konzept der Partizipation einer bestimmten organisatorischen Logik unterworfen. Die Intervention mittels eines Projektes verlangt, daß ein komplexes, offenes und dynamisches gesellschaftliches System in mehrere simple, geschlossene, quasideterministische Systeme zerlegt wird. Entwicklungshilfe mittels von Projekten verlangt organisatorisch ein simples Weltbild, weil ein komplexes, dynamisches Weltbild Einzeleingriffe mit Hilfe von Projekten gar nicht zulassen würde (vgl. Musto 1987: 428; 460).

Diese Reduktion der Komplexität hat Konsequenzen. Wenn man eine weitgehend geschlossene, technisch, zeitlich und wirtschaftlich abgegrenzte Organisationsform anstrebt, muß vor Projektbeginn geklärt werden, welche Schwierigkeiten genau bearbeitet werden sollen (Problem), wem es nutzen soll (Zielgruppe), welche konkreten Ergebnisse zu erwarten sind (Ziel) und wieviel Geld und Personal zur Verfügung gestellt werden können (Ressourcen) (vgl. Le-comte 1984: 24). Projekte brauchen diese funktionsabsichernden Annahmen darüber, warum sie etwas bewirken müssen, für wen sie es bewirken sollen, was sie bewirken sollen und wie sie es bewirken können. Die Prämissen, Motive, und Steuerungsvorrichtungen werden zu einem relativ einfachen überschaubaren Apparat zur Veränderung einer äußerst komplexen, undurchschaubaren, zerstückelten Welt zusammengefügt (vgl. Musto 1987: 428). Genau an diesen funktionsabsichernden Annahmen entstehen jedoch grundlegende Widersprüchlichkeiten mit dem Konzept der Partizipation. Die Bestimmung der Probleme, Zielgruppen, Ziele und Ressourcen provoziert im Projektverlauf eine Konfrontation mit dem partizipativen Ansatz.

Am Anfang eines jeden Projektes steht die Feststellung eines Problems, denn ohne Problem und ohne Mangel gäbe es keine Berechtigung, mit einem Projekt in einem Land zu intervenieren. Die Abhängigkeit eines Projektes von einem Mangel, einem Problem, einer Unzulänglichkeit führt dazu, daß am Beginn eines jeden Projektes erst einmal eine negative Zuschreibung steht. Das festgestellte "Defizit" ist die Basis eines jeden Projektes. Dabei muß diese negative Zuschreibung in den Projekten immer eine bestimmte Form haben. Auf der einen Seite muß ein Problem oder Mangel festgestellt werden, der von der Bevölkerung oder von staatlichen Stellen nicht selbst gelöst werden kann. Wenn jemand sich entscheidet, eine Gruppe zu stärken und zu helfen, dann unterstellt er, daß der andere zu schwach ist, sein Schicksal selbst in die Hand zu nehmen (vgl. Rahnema 1993: 260). Dem offiziellen Diskurs von partizipativen Projekten in der Zentralafrikanischen Republik zum Trotz, in dem immer wieder die Handlungsfähigkeit von Personen betont wird, müssen die Projekte der Zielgruppe eine "Unterentwicklung" in einem bestimmten Bereich nachweisen, sonst hätten sie keine Daseinsberechtigung (vgl. auch Kohnert/Preuß/Sauer 1996: 12).

Auf der anderen Seite muß das Problem von den Projektconceptoren so wahrgenommen werden, daß eine Intervention von außen einen entscheidenden Anstoß zur Lösung des Problems oder der Behebung des Mangels geben kann. Wenn man sich entscheidet, einem anderen zu helfen, unterstellt man, daß man selbst den Schlüssel zur Lösung des Problems in der Hand hat, man also letztlich über die notwendigen Kapazitäten verfügt, um das Problem zu lösen.

Die spezifische Negativzuweisung in vielen partizipationsorientierten Projekten belastet sehr früh die Beziehung zu der Bevölkerung. Es ist für die Bevölkerung nicht immer leicht, die Rationalität partizipationsorientierter Projekte zu verstehen: Die Projekte sind da, weil es ein Problem gibt und weil die Geber

den Schlüssel zu seiner Lösung besitzen. Warum werden sie als Bevölkerung dann noch gefragt, was ihre Probleme sind? Warum sind sie nicht zufrieden, wenn man den Projektmitarbeitern bei der ersten Sitzung die allgemein bekannten Probleme aufzählt? Weswegen quält man die Bevölkerung überhaupt noch mit Fragen, was sie als Lösungen für das Problem vorschlagen?

In einem ländlichen Entwicklungsprojekt in der Zentralafrikanischen Republik brachte ein Dorfbewohner dieses Unverständnis auf den Punkt. Er warf dem Animateur an den Kopf, daß er nicht verstehen würde, weswegen das Projekt immer wieder Lösungsvorschläge von ihm einklagen würde. Wenn der Animateur komme, um mit ihm über Probleme zu reden, dann wisse er doch auch die Lösungen. Warum sagt er sie ihm dann nicht? Ein Handwerker in einer Kooperative äußerte ein ähnliches Unverständnis: Das Projekt zur Förderung von Handwerksunternehmen sei ja nur da, weil es meint, Lösungen für Probleme anbieten zu können. Weswegen kaufen ihm die Projektmitarbeiter denn nicht die Rohmaterialien, die er für seine Arbeit braucht?

Wenn eine Entwicklungshilfeorganisation ein Problem definiert hat, bestimmt sie in der Regel als nächstes die Zielgruppe bzw. die potentiellen Nutznießer eines Projektes. Aus organisationssoziologischer Sicht ist es nicht die Zielgruppe, die ein Projekt braucht, sondern ein Projekt braucht eine Zielgruppe, um überhaupt existieren zu können. Weil man als zeitlich, technisch und wirtschaftlich beschränktes Vorhaben nicht der Bevölkerung als ganzes und in allen Belangen helfen kann, muß festgelegt werden, wem, wie, in welchen Aspekten geholfen werden soll. Die Festlegung der Zielgruppen ist eine Form der Reduktion von Komplexität.

Dabei sind es nicht die Zielgruppen selbst, die festlegen, daß sie die Zielgruppen sind, sondern die Projektentwerfer und die Projektmitarbeiter. Deswegen ist die vielfach geäußerte Kritik an dem militärisch-technokratischen Charakter des Begriffs "Zielgruppe" unberechtigt (vgl. Forster 1989). Der Begriff Zielgruppe beschreibt genau den Prozeß: Das Zielen eines Systems auf eine bestimmte Gruppe, um eine bestimmte Intervention vorzubereiten.

Bei der Definition einer Zielgruppe werden Menschen zum Zwecke der Komplexitätsreduktion auf eine bestimmte Kategorie reduziert. Kategorien wie Handwerker des informellen Sektors, ländliche Arme, Aids-Kranke, Kleinbauern oder Schwangere reduzieren die betroffenen Personen auf einen bestimmten Aspekt ihrer Existenz. Sie werden zu einem Fall, der gelöst, behandelt, unterstützt und therapiert werden soll (vgl. Escobar 1993: 288f; Escobar 1995: 110). Alle, die bestimmte Merkmale - zum Beispiel handwerklich tätig, nicht kreditwürdig, HIV-positiv, weiblich, arm und schwanger oder wohnhaft im Wald - aufweisen, sollen zu den Nutznießern eines bestimmten Programmes werden können (vgl. Sülzer 1995: 25).

Diese Einengung auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe, diese Reduzierung von Menschen auf einen Aspekt ihres Lebens tritt jedoch leicht in einen Widerspruch zu dem partizipativen Ansatz, der ja im Prinzip gerade die Handlungsfähigkeit und Wandlungsfähigkeit eines Akteurs zu betonen versucht. Durch die

Bestimmung einer Zielgruppe werden bestimmte Realitäten, Rationalitäten und Interessen der Akteure ausgeblendet, so daß die Zielgruppendefinition sowohl für das Projekt als auch für die Bevölkerung zu einem mentalen und organisatorischen Gefängnis werden kann.

Akteure, die mit Projekten in Kontakt treten, sind sich bewußt, daß sie, um in die Kategorien der Zielgruppe hineinzupassen, nur einen ganz bestimmten Teil ihrer Identität darstellen dürfen. Die Projekte wiederum konzentrieren sich auf einen Aspekt ihrer Ansprechperson und machen es dadurch schwieriger, die ganze Person zu erfassen. So reduzierte ein Handwerksprojekt in der zentralafrikanischen Hauptstadt Ansprechpartner auf ihre Rolle als Handwerker. Dies führte dazu, daß sowohl die Tatsache, daß die Handwerker häufig noch als Landwirte und Händler aktiv waren als auch ihre enge Verbindung zwischen Berufs- und Privatleben ausgeblendet wurden. Ergebnis war, daß das Projekt völlig überrascht wurde, als Handwerker die Kredite nicht nur für die Anschaffung von Maschinen, sondern auch für andere berufliche und private Verpflichtungen verwendeten. Ein Projekt, das sich auf die Zusammenarbeit mit Kooperativen beschränkte, drohte einer Kooperative, die sich in ein Unternehmen umwandeln wollte, damit, diese dann nicht mehr zu betreuen. Daraufhin entschied sich diese Gruppe, weiterhin das für sie ungünstige Statut einer Kooperative zu behalten.

Mit der Problem- und Zielgruppendefinition einher geht die möglichst genaue Bestimmung eines Zieles durch das Projekt. Im Gegensatz zu anderen Formen sozialer Zusammenkünfte ist das Spezifische eines Projektes, daß es ein vorab präzise definiertes Ziel haben muß: Professionalisierung der Handwerksunternehmen des informellen Sektors, Zurverfügungstellung von Krediten für Bevölkerungsgruppen, die keinen Zugang zu Finanzmitteln des formellen Bankensektors haben, Verhinderung der weiteren Abholzung eines bestimmten Gebietes durch Förderung anderer ökonomischer Aktivitäten als dem Holzbau. Ohne solche definierten Ziele kann weder die Effizienz, noch die Effektivität und die Signifikanz eines Vorhabens gemessen werden.

Diese durch die Wahl der Projektform organisatorisch notwendige Zielbestimmung führt zu einer bestimmten organisatorischen Strukturierung der Partizipation. In Projekten werden die Partizipationsmöglichkeiten nicht von Betroffenen erkämpft, sondern von oben eingeräumt (vgl. Rauch 1998). Durch die vorhergehende Zieldefinition von Projekten wird überhaupt erst das Feld für die Partizipationschancen der Bevölkerung abgesteckt. Ergebnis ist die auf den ersten Blick organisatorisch paradoxe Situation eines *top down* organisierten *bottom up* Prozesses. Die Zielgruppe wird an der Umsetzung und Zieldefinition bereits gesetzter Ziele beteiligt.

Durch die vorherige Definition von Problemen, Zielgruppen und Projektzielen kommt das Projekt nicht darum herum, auch die Art und Weise zu bestimmen, wie ein bestimmtes Ziel erreicht werden soll. Es geht darum, vor Projektbeginn festzulegen, welche personellen, organisationellen, technischen und finanziellen Mittel eingesetzt werden sollen, um das Projektziel zu erreichen.

Durch die relativ detaillierte Festlegung der personellen, organisationellen, technischen und finanziellen Mittel setzen sich Projekte einem Druck aus, der häufig einem partizipativen Projektansatz entgegenläuft: Wenn die personellen Mittel vorher festgelegt werden, ist man als Projekt gezwungen, diese Anzahl von Personen auch einzustellen. Wenn die finanziellen Mittel festgelegt werden, setzt man sich dem bekannten Mittelabflußzwang aus. Man ist gezwungen, das veranschlagte Geld auszugeben, selbst wenn es der Projektverlauf nicht sinnvoll erscheinen läßt. Wenn die organisationellen Mittel festgelegt werden, dann werden bestimmt Kooperationsbeziehungen festgeschrieben, die dann durch die Zielgruppen nur noch schwierig in Frage gestellt werden können. Durch die Festlegung der verschiedenen Mittel zur Zielerreichung setzt sich das Projekt einem Rechtfertigungsdruck aus, zu begründen, weswegen bei zur Verfügungstellung der Mittel ein bestimmtes Ziel nicht erreicht wurde.

Angesichts der sehr frühen Definition von Problemen, Zielgruppen, Zielen und Ressourcen im Rahmen von Projekten kann sehr leicht ein grundlegender Widerspruch zum partizipativen Ansatz entstehen. Die Problemwahrnehmung sagt mehr über diejenigen aus, der das Problem wahrnimmt, als über das Problem selbst. Die Etikettierung einer bestimmten Zielgruppe sagt mehr über den Prozeß der Etikettierung aus als über die beschriebene Gruppe. Die Bestimmung eines Zieles sagt mehr über diejenigen aus, die das Ziel festlegen, als über die, die von der Zielerreichung profitieren sollen. In dem Widerstreit zwischen den unterschiedlichen Funktionslogiken "Projekt" und "Partizipation" setzt sich die organisatorisch prägende Logik des Projektes durch.

### **Partizipative Projekte: Die organisatorische Notwendigkeit, sich ein Umfeld zu schaffen**

Die dominierenden Formen der Selbstorganisation in der Zentralafrikanischen Republik werden häufig von den Entwicklungshilfeprojekten nicht erfaßt, sie entgleiten sogar oft den Augen eines externen Beobachters: Zusammenschlüsse von Mitgliedern bestimmter Ethnien, Organisationen von Verkäufern auf den Märkten, Tontinen, informelle Zusammenschlüsse in den Quartiers und den Dörfern, Gruppen von Absolventen einer bestimmten Schule, religiöse Gruppen oder Jugendbanden in der Hauptstadt.

Diese Zusammenschlüsse sind häufig wenig formalisiert und gerade die traditionellen Formen der Selbstorganisation funktionieren nach dem Clan-Prinzip: Es gibt einen starken, im Prinzip nicht anfechtbaren Führer, dem die Mitglieder gehorchen müssen. Auf der anderen Seite hat der Clan-Chef die Verantwortung für seine Mitglieder. Er muß dafür Sorge tragen, daß diese auf ihre Kosten kommen. Auch wenn es in den traditionellen Zusammenschlüssen in den Dörfern und den Quartiers in den letzten Jahrzehnten zu einer Degradation der sorgenden Funktion des Clan-Chefs gekommen ist und der Führer viel-

fach seine Funktion nur zur individuellen Bereicherung benutzt, so haben die Clan-Strukturen immer noch eine hohe soziale Kohäsion. Wenn ein Individuum ein von allen als wichtig wahrgenommenes Problem hat, erfüllen viele Clans immer noch die Funktion der schnellen, unbürokratischen Hilfe.<sup>3</sup>

Das große Problem für Projekte ist, daß sie mit diesen häufig informellen Formen der Selbstorganisation nur sehr schwer in Kontakt treten können. Eine gelingende Kommunikation zwischen zwei so grundlegend verschiedenen organisierten Systeme ist äußerst unwahrscheinlich: Wer ist bei informellen Formen der Selbstorganisation der Ansprechpartner eines Projektes? Wie kann man als Projekt mit einer solchen Form zusammenarbeiten, wenn man nicht weiß, wer überhaupt dazugehört? Wie kann man am Clan-Chef vorbei mit den anderen Mitgliedern kommunizieren? Wie kann man als Projekt sich auf eine Entscheidung verlassen, wenn diese nicht schriftlich fixiert wird und jederzeit vom Chef rückgängig gemacht werden kann? Wie kann man einen Kredit vergeben, wenn man nicht weiß, wer, wie und zu welchem Teil davon profitiert? Gerade die starke soziale Kontrolle und Kohäsion dieser informellen Formen der Selbstorganisation führt dazu, daß es für ein Projekt sehr schwer ist, mit solchen Organisationen zu kommunizieren.

Für die Entwicklungshilfeorganisationen mit einem partizipativen Ansatz, die auf eine intensive Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und Selbsthilfeinitiativen setzen, stellt dies ein großes Problem da. Wenn sie Selbsthilfeinitiativen partizipieren lassen wollen, dann müssen sie mit diesen kommunizieren können. Wenn sie mit ihnen arbeiten wollen, müssen sie wissen, wer wie dazugehört. Wenn sie finanzielle Unterstützungen geben wollen, dann muß sichergestellt werden, daß die Entscheidungswege der Initiative nachvollziehbar sind und die Vereinbarungen schriftlich fixiert werden.

Gerade aufgrund dieser Notwendigkeit von partizipativen Projekten, mit Initiativen und Bevölkerungsgruppen kommunizieren zu müssen, haben Projekte die starke Tendenz, bestehende Gruppen und Selbsthilfeinitiativen zu strukturieren. Mit Verweisen auf die mangelnde Organisationsfähigkeit und die fehlenden demokratischen Entscheidungswege wird die Strukturierung von informellen Zusammenschlüssen legitimiert. Häufig dient diese Strukturierung jedoch vorrangig der Anpassung der Selbsthilfeinitiativen an die Funktionsweise der Projekte. Diese Haltung wird in den Aussagen von Animatoren der verschiedenen Projekte deutlich: "Wir müssen die Gruppen reorganisieren" oder "das Projekt hat das Ziel, die Initiative so zu restrukturieren, daß man ihnen helfen kann, sich selbst zu helfen."

Ein ländliches Entwicklungsprojekt regte die Reorganisation vorher informell organisierter Frauengruppen an. Die Frauengruppen mußten bestimmte Funktionen und Strukturen schaffen, die eine Zusammenarbeit mit dem Projekt ermöglichten. Präsidentin, Vizepräsidentin, Schatzmeisterin und Generalsekretärin wurden gewählt und bestimmte Entscheidungswege festgelegt. Erst als dies geschehen war, konnten Werkzeuge und Kredite an die Gruppen vergeben werden. Bevor eine Nichtregierungsorganisation sich das Ziel setzte, ein Netzwerk

von Handwerkskooperativen in Zentralafrika aufzubauen, gab es selbstverständlich vorher schon informelle Zusammenschlüsse von Handwerkern wie die Gruppierungen von Metallschmelzern oder Herstellern von Metallboxen. Die Zusammenschlüsse hatten jedoch keine gewählten Strukturen, keine offizielle Buchhaltung, keine formalisierten Entscheidungsprozeduren und keine schriftlich fixierte Ergebnissicherung. Das Projekt überzeugte die Gruppierungen davon, daß sie erst durch die Wahl von Präsident, Generalsekretär und Schatzmeister, die Erstellung eines Statuts und eines internen Reglements sowie durch eine Protokollführung Zugang zu bestimmten finanziellen Ressourcen haben können. Dadurch, daß bei der Leistungsklassifizierung der Gruppierungen durch die italienische Nichtregierungsorganisation die Existenz eines Statuts und eines internen Reglements sowie das regelmäßige Einreichen von Protokollen eine wichtige Rolle spielen, haben sich die Gruppierungen diesen Anforderungen des Projektes angepaßt.

Diese Formalisierungsansprüche der Projekte werden in der Zwischenzeit von einem nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung verinnerlicht. In ihrer Wahrnehmung verlangt eine Zusammenarbeit mit "den Weißen" einen Vorstand, ein Statut, ein internes Reglement, eine Registrierung bei der Administration und eine Kasse. Bei der Kontaktaufnahme mit Projekten wird ein wahres Feuerwerk von Formalien abgefeuert, das selbst den Projekten langsam suspekt wird. Es gibt in der Zwischenzeit in Bangui wie auch in anderen Hauptstädten von Entwicklungsländern im informellen Sektor einen regen Austausch von Statuten und internen Geschäftsabläufen, die bei Bedarf die Zusammenarbeit mit den "Weißen" ermöglichen sollen.

Sehr häufig führen gerade bei Basisinitiativen und Gruppen die Formalisierungsanforderungen zur Produktion reiner Hülsen. Der Sinn solcher Anforderungen des Projektes wird nicht erkannt und man beugt sich den Prozeduren nur, um den Kontakt mit dem Projekt nicht zu erschweren. Die Protokolle, die die Nichtregierungsorganisation von ihren Gruppierungen verlangt, werden zum Beispiel von den Gruppierungen brav abgeliefert, aber selten verlangen sie eine Kopie für ihre eigenen Unterlagen.

Werden die Formalisierungsanforderungen weitgehend erfüllt, dann kann es sehr leicht passieren, daß die Initiative ihre ursprüngliche Kohäsion verliert und es für sie schwieriger wird, ihre ursprüngliche Funktion zu erfüllen. In Bezug auf die vielen Initiativen von jungen Leuten, die Feste organisieren oder die am Wochenende Reinigungsaktionen in ihren Vierteln durchführen, wurde die Befürchtung geäußert, daß diese Initiativen durch die Beeinflussung durch Projekte ihren ursprünglichen Charakter verlieren würden. Sobald eine Initiative Unterstützung erhielt, würde sich eine "einflußreiche Person" dieser Initiative annehmen.

Es droht die Gefahr, daß eine Initiative, die vorher in ein bestimmtes Viertel integriert war, durch die Zusammenarbeit mit einem Projekt das System wechselt. Der Mitarbeiter einer internationalen Organisation brachte die Gefahr auf den Punkt: Wenn sie eine Gruppe durch ihr Projekt fördern wollen, dann wun-

dem sie sich nicht, wenn die Gruppe plötzlich ihnen gehört. Keine Gruppe in der Zentralafrikanischen Republik könne der Versuchung eines Projektes widerstehen. Ob sie dann auch nach der Einstellung der Hilfe von außen weiterexistieren können, sei für ihn fraglich.

Eine Alternative zu der von verschiedenen Entwicklungshilfeorganisationen propagierten Anpassung bereits existierender Basisinitiativen an die Projektlogik ist die Schaffung eigener Basisgruppen und Kooperativen durch die Projekte. Anstatt bestehende Basisinitiativen zu vereinnahmen und dadurch eventuell langfristig zu gefährden, versucht das Projekt, sich eigene Ansprechpartner in den Entwicklungsländern zu kreieren. Ein großer Teil der Gruppierungen in den ländlichen Regionen der Zentralafrikanischen Republik gehen auf die Initiative von durch Entwicklungshilfegelder finanzierten Projekte staatlicher oder halbstaatlicher Organisationen zurück: Die ländlichen Kooperativen wurden in den Kaffee- und Baumwollanbaugebieten durch die staatlichen Verwertungsgesellschaften für Kaffee und Baumwolle initiiert. Die Entwicklungskomitees in den Dörfern wurden aufgrund der Intervention durch die Direktion für Développement Communautaire gegründet. Die zentralafrikanische Agentur für die Entwicklung des Ouham Pende war für die Gründung von Dorfgruppen in diesem Gebiet verantwortlich. Die massiv durch Entwicklungshilfegelder unterstützte Organisation der Viehzüchter initiierte verschiedene Kooperativen von Viehzüchtern.

Diese von außen initiierten Gruppierungen werden nicht selten in ein ganzes Netzwerk von Projekten eingebunden, die diesen eine zusätzliche Motivation zur Weiterexistenz vermitteln. Projekte zur Finanzierung von Basisinitiativen geben ihre Kredite und Zuschüsse besonders gerne an Gruppierungen, die bereits von einem ländlichen Entwicklungsprojekt, einem Projekt zur Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten des informellen Sektors oder einem Freiwilligen der Vereinten Nationen betreut werden. Diese "Betreuer" vermitteln der Gruppierung dann wiederum Verträge zur Fertigung von bestimmten Waren mit anderen Projekten.

Der Mitarbeiter einer internationalen Organisation formulierte das Dilemma von Projekten in Bezug auf die Zusammenarbeit mit Gruppierungen wie folgt: Entweder man erkaufte sich die Bereitschaft einer bereits existierenden Gruppierung mit einem Projekt zusammenzuarbeiten und riskiert, daß einem irgendwann die ganze Gruppierung gehört, oder man läßt als Projekt gleich von Beginn an Basisgruppen oder Kooperativen gründen, dann gehört einem diese Gruppe schon von Beginn an. Man hat in beiden Fällen als Projekt die Aufgabe, diese Gruppe am Leben zu halten. Man sollte sich nicht wundern, wenn diese Gruppen in dem Moment aufhören zu existieren, in dem die Unterstützung eingestellt wird.

### Partizipative Maßnahmen: Eingriffe in komplexe Machtgefüge

Durch die enge Verbindung partizipativer Ansätze mit Konzepten der Grundbedürfnisbefriedigung, der Armutsbekämpfung und Förderung von marginalisierten Gruppen erheben Projekte den Anspruch, vorrangig benachteiligten Gruppen zu helfen. Die ländlichen oder städtischen Armen oder gesellschaftlichen Randgruppen wie die *Pygmäen* im Süden der Zentralafrikanischen Republik oder die Viehzüchter der *Poel* im Westen sollen durch Projekte einen Machtzuwachs erhalten.

Das grundlegende Problem von partizipativen Projekten ist jedoch, daß nicht alle Personen im gleichen Maße von ihrem Recht auf Beteiligung Gebrauch machen können (vgl. Buse/Nelles 1975; Beckmann 1996: 13). Die Mächtigen versuchen häufig, die marginalisierten Gruppen von den Partizipationschancen auszuschließen. In einem Umweltprogramm wurde den ausländischen Beratern zu verstehen gegeben, daß man die Viehzüchter nicht an den Treffen teilnehmen lassen wolle, weil es diese seien, die die Umwelt zerstörten. Auf die Frage, weswegen denn keine Frauen am Treffen teilnahmen, wurde geantwortet: "Unsere Schwestern lieben es nicht zu reden".

Das Einräumen von Partizipationschancen, so die Erfahrung in einigen Projekten, kann die herkömmlichen Machtstrukturen verfestigen. Gerade in Systemen ohne nennenswerte Eigendynamik kann Entwicklungshilfe zur weiteren Konzentration von Macht, Einkommen und Eigentum führen (vgl. Musto 1987: 479). Diejenigen, die bereits über Geld, Entscheidungsgewalt und Einfluß verfügen, nutzen die angebotenen Partizipationschancen mit einer wesentlich höheren Wahrscheinlichkeit. Von Kredit- und Subventionsprogrammen profitieren häufig diejenigen, die schon einen gewissen Wohlstand haben. Der rotierende Geldfonds, den ein Projekt Dörfern im Umfeld von Bangui zur selbständigen Verwaltung anbot, wurde vorrangig von den einflußreichen Familien genutzt. Die Kontrolle über einen Brunnen, der von einem Projekt für ein bestimmtes Dorf eingerichtet wird, liegt häufig bei den Mächtigen des Dorfes. Bei ungesteuerter Zurverfügungstellung von Partizipationschancen herrscht in der Regel das Matthäus-Prinzip: "Wer hat, dem wird gegeben."

Die Entwicklungsprojekte versuchen der Tendenz, daß die angebotenen Partizipationschancen überwiegend von dem mächtigen Teil der Bevölkerung genutzt werden, entgegenzuwirken. Bestehende Machtgefüge sollen durch das Projekt aufgedeckt und langfristig aufgebrochen werden. Dadurch, daß benachteiligte Gruppen zuerst in gesonderten Sitzungen zusammengeholt werden und diese dort ihre Interessen formulieren können, soll ihnen die Möglichkeit zur Artikulation ihrer Interessen gegeben werden.

Diese Form der Intervention in bestehende Machtgefüge ist jedoch äußerst riskant. Das Aufbrechen von Machtverhältnissen durch Einwirkung von außen bedarf vielfältig gebrochener gesellschaftlicher Konfliktlinien. Dies ist aber gerade in den Dörfern und Stadtvierteln in der Zentralafrikanischen Republik sehr selten der Fall. In konfliktgeladenen Situationen, die bisher durch ein eindeuti-

ges Machtgefälle reguliert worden sind, kann deshalb die Zuweisung von Partizipationschancen von außen zu einem offenen, gewalttätigen Ausbruch dieses Konfliktes führen (vgl. Luhmann 1975: 325; Beckmann 1996), dessen Opfer in der Regel die schwächsten Mitglieder sind. Als Beispiel für dieses grundlegende Problem verwies der Mitarbeiter einer internationalen Organisation in Bangui auf die Dynamik in einer Schulklasse. Der Stärkste einer Klasse würde selbstverständlich nicht tatenlos zusehen, wie der Lehrer gute Noten und Zuneigung an den bisherigen Außenseiter der Klasse verteilen würde. Man könnte sich vorstellen, so der Gesprächspartner, was passiert, nachdem der Lehrer den Klassenraum verlassen hätte. Dadurch, daß Projekte in der Regel nicht Teil eines Dorfsystems sind, ist ihr Einwirken ein kaum steuerbarer Eingriff in das traditionelle Machtgefüge.

Dieses grundlegende Problem von partizipationsorientierten Projekten wird dadurch verschärft, daß man mit Projekten in ein - jedenfalls aus westlicher Sicht - weitgehend blockiertes System eingreift. In Zentralafrika läßt sich der Mensch nur als Produkt seiner Beziehungen definieren. Durch seine enge Einbindung in Familie, Clan oder Dorf ist es für den einzelnen Menschen extrem schwierig, sich individuell, das heißt unabhängig vom Gemeinwesen zu entwickeln. Es besteht aufgrund des sozialen Drucks ein Zwang zum "individuellen Nichterfolg". Die Gemeinschaft in den Dörfern und Vierteln duldet keine Aufsteiger. Auch noch so minimale Veränderungen in Einkommen oder Einfluß werden argwöhnisch von den Mitbürgern beobachtet. Eifersucht ist ein omnipräsentes Phänomen. Sie wurde von einigen Gesprächspartnern zu einer anthropologischen Konstante erhoben. Aufgrund dieser weitverbreiteten Eifersucht stoßen die Leistungsmotivationen schnell an kollektiv vorgegebene Grenzen (vgl. Weiland 1984: 135).

Gerade Entwicklungshilfeprojekte, die auf die ärmsten und marginalisierten Gruppen zielen, drohen durch ihre Eingriffe einzelne Mitglieder zu isolieren, sie förmlich aus dem sozialen Netzwerk herauszureißen. Aus fast jedem Projekt können mehrere Beispiele für die verheerenden Wirkungen solcher Eingriffe gegeben werden. So gelingt es durch ein ländliches Entwicklungsprojekt einigen Dorfbewohnern, ihre Häuser auszubauen. Die Tatsache, daß ihre Dächer jetzt aus Wellblech bestehen, löst einen starken Neid aus. Die Nutznießer können sich nur dadurch retten, daß sie erklären, daß die Häuser jetzt den "Weißen" gehören würden.

Die Isolierung von Personen, die von Projekten individuell zu profitieren versuchen, ist die Abwehrreaktion eines Sozialsystems auf eine zu starke Verunsicherung von außen. Durch das Ausscheiden störender Elemente wird die traditionelle Selbstreproduktionsfähigkeit des Systems aufrechterhalten. Anstatt, wie vom intervenierenden System erwartet, einen bestimmten Impuls aufzugreifen, werden die sich anpassenden, die Impulse aufgreifenden Elemente aus dem System ausgeschieden. Die Ausscheidung störender Impulse ist nur die extreme Reaktionsmöglichkeit eines intervenierten Sozialsystems. Häufig ist es

für die Sozialsysteme sinnvoller, den Impuls von außen aufzufangen, sich ihm in gewissen Grenzen anzupassen und dann im eigenen Sinne umzuändern.

### Die "Anpassung" der Bevölkerung an die Projekte

Obwohl partizipationsorientierte Projekte in der Zwischenzeit die Vergabe von Geldmitteln an strenge Auflagen knüpfen, gibt es in der Bevölkerung die weitverbreitete Einstellung, daß Projekte nur dazu da sind, um Geld zu verteilen. Wenigstens sollten sie in der Lage sein, den Zugang zu Geld herzustellen. Mehrere Projektmitarbeiter erklärten, daß die Bevölkerung bei der Eröffnung ihres Projektes sofort Geld gerochen hätten. Das "Geld der Weißen essen" ist unter Zentralafrikanern häufig der erste Spruch, wenn sie über ihren Kontakt zu einem Projekt reden.

Da die über die Entwicklungshilfe verteilten Geldmittel jedoch begrenzt sind, findet ein interner Verteilungskampf um die Projektmittel statt. Es geht um die Aneignung eines erstmal akteurslosen Projektes durch die lokale Bevölkerung. Aus einem anonymen Projekt einer Geberinstitution wird im Laufe dieses Aneignungsprozesses der Bevölkerung "ihr Projekt". Verschiedene Personen konkurrieren um die durch das Projekt verteilten Entwicklungshilfemittel. Sie versuchen entweder als Projektmitarbeiter, zuständiger Bearbeiter im Ministerium oder als Mitglied der Zielgruppe an die entsprechenden Ressourcen zu kommen. Teilweise gelingt es einzelnen Personen sogar, in allen drei Rollen gleichzeitig von einem Projekt zu profitieren.

Das Interesse der Bevölkerung richtet sich dabei selten an den formulierten Zielen eines Projektes aus, sondern an den zur Verfügung gestellten Mitteln. Die abstrakt formulierten Projektziele - Entwicklung des informellen Sektors, Verbesserung des Naturschutzes oder Verbesserung der Infrastruktur - werden zwar verbal begrüßt, aber das vorrangige Interesse sind die Mittel, die die Projekte zur Erreichung dieser Ziele zur Verfügung haben.

Menschen in der Zentralafrikanischen Republik wie auch in anderen Teilen Afrikas haben in der Zwischenzeit begriffen, daß es von kurzfristigem Vorteil sein kann, sich als unterentwickelt zu fühlen. Ohne Probleme können selbst Bevölkerungsteile in abgelegenen ländlichen Regionen die Probleme aufzählen, die man ihrer Meinung nach nach Ansicht der Projekte haben sollte und unmöglich allein lösen kann. In der Zentralafrikanischen Republik ist die paradoxe Situation entstanden, daß immer mehr Entwicklungshelfer betonen, daß die Zentralafrikaner sich selbst aus der Misere befreien könnten, während Teile der Bevölkerung ankommen, um sich selbst als hilflos zu präsentieren. Während sich die Entwicklungshelfer immer mehr vom Konzept einer "Unterentwicklung" trennen, betonen ihre zentralafrikanischen Gesprächspartner, daß sie angesichts ihrer Unterentwicklung noch die Führung durch die Weißen bräuchten. Während zum Beispiel ein Projekt die Selbstorganisationsfähigkeit ihrer Zielgruppe lobt, erklärt der Präsident einer Initiative, die sich aufgrund dieses Pro-

jekt es gegründet hatte, im Brustton der Überzeugung, daß man nach wie vor die "Babyflasche" des Projektes bräuchte.

Weite Teile der Bevölkerung haben in der Zwischenzeit professionalisierte Anpassungsstrategien an die partizipativen Ansätze der Projekte entwickelt. Selbst in abgelegenen ländlichen Regionen ist die Bevölkerung in der Zwischenzeit in der Lage, die ganze "Einkaufsliste" von förderungswürdigen Vorhaben aufzusagen: von der Maniokmühle über den Dorfladen, die Dorfapotheke und die Schule bis hin zum Brunnen und die Krankenstation. Handwerker erzählen überzeugt, daß sie das Projekt wegen der Ausbildung und Beratung kontaktieren würden, lassen aber nach einiger Zeit durchblicken, daß es ihnen überwiegend auf die Kredite und Subventionen des Projektes ankommt.

Mit aller Gewalt versucht man, sich in ein ganz bestimmtes Schema zu pressen, um Zugang zu den Projektmitteln zu haben. Ohne große Probleme gelingt es Handwerkern, sich als eine Kooperative auszugeben, um den Zugang zu bestimmten Ressourcen eines Projektes zu öffnen. Als über das Radio verkündet wird, daß die französische Regierung erhebliche Geldmittel zur Förderung von handwerklichen Unternehmen zur Verfügung stellen will, widmen sich einige Kooperativen kurzerhand wieder in Privatunternehmen um, weil durch das neue Projekt mehr Geld zu holen ist. Eine Einzelperson beantragt eine Subvention bei einer kanadischen Organisation und zieht, als er erfährt, daß diese Organisation nur Kooperativen fördert, sofort das Konzept für eine Gruppierung aus der Tasche. Als sich herumspricht, daß ein Kreditprogramm der Weltbank keine Taxen fördert, widmen viele potentielle Kreditnehmer ihre Anträge für Taxen kurzfristig in andere Projekte um. Die Anpassungsleistungen sind in der Zwischenzeit so ausgeprägt, daß es selbst einem Berater des Präsidenten und mehrfachen CFA-Milliardär gelang, einen für Basisinitiativen gedachten Kredit der französischen Entwicklungsbank zu bekommen.

Die Projekte haben angesichts dieser in der Zwischenzeit sich zunehmend perfektionierenden Anpassungsleistungen drei grundlegende Probleme: Erstens werden ihre mühsam erarbeiteten Zielgruppendefinitionen ständig unterlaufen. Ein Stadtbewohner gibt sich mit dem Verweis auf seinen Geburtsort als Bewohner eines Dorfes aus. Ein Minister gründet kurzerhand seine eigenen Kooperativen, ein Dorfschef seine eigene Frauengruppe. In der Zwischenzeit halten sich einige Mitarbeiter im Planungsministerium ihre eigenen Groupements in ihren Heimatdörfern. Ein Händler wechselt je nach Projekt kurzerhand seine Identität, wird Handwerker, Bauer oder Fischer. Zweitens drohen die Projekte in eine Loyalitätsfalle zu tappen. Sie sind gezwungen, die von der Bevölkerung artikulierten Probleme und Bedürfnisse zu erfassen, um die verschiedenen Interventionen zu rechtfertigen. Die Bevölkerung spiegelt aber lediglich das zurück, was die Projekte ihrer Meinung nach hören wollen. Drittens wird es durch die Übernahme der Sprachregelung der Projekte zunehmend schwieriger, sich über die wirklichen Probleme und Ansichten zu verständigen.

Je partizipationsorientierter die Projekte sind, desto brisanter wird das Unterlaufen der Zielgruppendefinition durch die Zielgruppe, die Loyalitätsfalle der

Projekte und die Übernahme der Sprachregelung der von Europäern konzipierten Projekte. Je stärker die Bevölkerung in ein Projekt eingebunden wird, desto leichter ist es für diese, sich in eine bestimmte Kategorie zu pressen. Je häufiger und intensiver die Bevölkerung nach ihren Bedürfnissen befragt wird, desto intensiver versuchen diese zu erraten, was das Projekt ihnen geben will. Je intensiver sich das Projekt mit der Zielgruppe über die Projektkonzeption unterhält, desto ausgeprägter wird dessen Sprachregelung von diesen übernommen.

### Projekte: Nicht einseitige Hilfeleistung, sondern Austausch von Leistungen

Ein Entwicklungshilfeprojekt ist wie jede andere Organisation auch die Arena für das Aushandeln zwischen Akteuren mit teilweise extrem unterschiedlichen Interessen. Der normale Verlauf eines Projektes ist nicht harmonisch, konsensuell und regelhaft, sondern Interessenskonflikte dominieren in fast allen Phasen eines Projektes (vgl. Bierschenk 1988). Diese Konflikthaftigkeit entsteht dadurch, daß die Beteiligten ihre Handlungsnormen selten aus gemeinsam geteilten Projektzielen, sondern aus "projektinternen und -externen Solidaritäts-, Klientel- und Patronagebeziehungen oder ethnischen, religiösen, berufständischen oder Klasseninteressen beziehen". (Kohnert/Preuß/Sauer 1996: 8).

Normalerweise kann die Deregulierung von Organisationen durch Partizipation mit Hilfe einer größeren Selbstorganisationsfähigkeit aufgefangen werden. Dadurch, daß man sich über Ziele, Interessen und interne Prozesse verständigen kann, gewinnt die Organisation an Selbststeuerungsfähigkeit. Bei Entwicklungshilfeprojekten versagt genau dieser Mechanismus. Es kann in den Projekten aufgrund des partizipativen Ansatzes zu offenen Machtkämpfen kommen, aber eine Auseinandersetzung über die wirklichen Interessen der Akteure wird durch das übergeordnete Projektziel verhindert. Bei Entwicklungshilfeprojekten "erdrückt" die offizielle Projektlogik förmlich die Artikulation der wirklichen Interessen: Ein Minister kann nicht sagen, daß es ihm überwiegend darum geht, durch das Projekt Gelder und Leistungen für sein völlig unzureichend ausgestattetes Ministerium abzuzweigen, und er deswegen die Finanzverwaltung des Projektes am liebsten über sein Ministerium laufen lassen würde. Der Vorstand eines Dorfkomitees kann nicht verkünden, daß es ihm nur darum geht, Kredite in die eigene Tasche zu stecken. Der europäische Experte kann nicht verkünden, daß es ihm überwiegend um ein schönes Leben in Afrika geht und er in Europa sowieso keinen Job mehr finden würde. Durch diese Verunmöglichung der offenen Auseinandersetzung über die wirklichen Interessen sind partizipative Projekte organisatorisch hochriskante Unternehmungen.

Ein Projekt schafft eine Situation, in dem der eine Akteur Dame und der andere Halma spielen will, beide aber gezwungen sind vorzugeben, daß sie Schach spielen.<sup>4</sup> Die Akteure müssen sich der vorgegebenen Logik des Veranstalters unterwerfen, versuchen aber trotzdem immer wieder bei einer Unachtsamkeit des Gegenübers, einen geschickten Halma- oder Damezug einzuflechten. Das grundlegende Problem entsteht dadurch, daß die Akteure sich noch

nicht mal offen darüber auseinandersetzen können, daß sie unterschiedliche Spiele spielen wollen, weil sie sonst vom Veranstalter sofort vom Spiel ausgeschlossen werden.

Vor dem Hintergrund dieser unregulierten Situation definieren die Zielgruppen die offiziell vorgegebene Projektlogik um. Wenn man der Rhetorik der Entwicklungshilfe glauben schenken wollte, dann wird von den Projekten einer bestimmten Bevölkerungsgruppe einseitig eine ganz Palette von Hilfeleistungen zur Verfügung gestellt. In der Bevölkerung herrscht ein gewisses Mißtrauen gegenüber diesen vorgeblich selbstlosen Hilfeleistungen der Entwicklungshilfeprojekte. Es werden immer wieder Zweifel geäußert, daß die verschiedenen Angebote eines ländlichen Entwicklungsprojektes, eines Projektes zur Förderung von Unternehmen des informellen Sektors oder eines Projektes zur Förderung der Landwirtschaft alles nur einseitige Hilfeleistung der Projekte sind: Warum sollte ein Projekt uns helfen wollen, ohne etwas zurückzufordern? Wer gibt schon etwas, ohne nicht auch ein Interesse zu haben?

Statt einer irrational scheinenden einseitigen Hilfeleistung konstruiert die Zielgruppe die Beziehung zu den Projekten in eine Tauschbeziehung um. Immer wieder wird von Nutznießern des Projektes geäußert, daß sie zwar von den Projekten profitieren würden, daß aber auch die Projektmitarbeiter dankbar zu sein hätten. Ohne sie, die offiziellen "Nutznießer" des Projektes, würde es das Projekt gar nicht geben und die Projektmitarbeiter wären alle arbeitslos. Sie, die "Nutznießer", so die Aussage eines von einem Projekt betreuten Handwerkers, seien in letzter Konsequenz die Arbeitgeber für die Projektmitarbeiter.

Diese der offiziellen Projektlogik entgegenlaufende Haltung hängt auch mit der spezifischen Form der "Marktbeziehung" zwischen Projekten und Bevölkerung zusammen. In der Regel waren es nicht die Bevölkerungsgruppen, die eine Entwicklungshilfeorganisation gebeten haben, ein Projekt in ihrem Gebiet einzurichten. Vielmehr sind es die Entwicklungshilfeinstitutionen selbst, die über Erhebungen an ihre Zielgruppe herangetreten sind und ein Interesse an einer Beziehung bekundet haben. Die detaillierte Bestandsaufnahme einer Nichtregierungsorganisation bei Handwerkern über deren Arbeitsweise, Probleme und die Möglichkeit für die Gründung von Kooperativen hinterließ bei den Handwerkern den Eindruck, daß die Mitarbeiter der Organisation großes Interesse an einer Zusammenarbeit hätten. Die Prüfkommision, die ein ländliches Entwicklungsprojekt im Westen der zentralafrikanischen Republik vorbereiten sollte, erzeugte bei der dortigen Bevölkerung das Gefühl, daß es vorrangig die Entwicklungshilfeorganisation ist, die ein Projekt wollte.

Aus der Sicht der Bevölkerung tauscht diese ihre Teilnahme an den Aktivitäten des Projektes wie Ausbildung, Beratung und Maßnahmen zur Selbstorganisation gegen Leistungen des Projektes in Form von Krediten, Subventionen und Marktzugängen. Die von den Projekten organisierten Ausbildungen, Beratungen und Unterstützungen zur Selbstorganisation werden also nicht als ein Angebot des Projektes verstanden, sondern als Nachfrage des Projektes an die Zielgruppe. Die Teilnahme an diesen Maßnahmen wird folglich zu einer Lei-

stung der Betroffenen, die von den Projekten zu vergüten ist (vgl. Ndione 1992: 33).

Immer wieder wird von der Zielgruppe die Einhaltung dieser Tauschbeziehung eingefordert. Als ein anderes Projekt einen Dachverband von Selbsthilfeinitiativen anregte, erstellte der erste gewählte Vorstand ein Budget, in dem er von dem Projekt eine Aufwandsentschädigung für die Teilnahme an den Sitzungen des Dachverbandes verlangte. Schließlich, so dessen Argument, sei die Teilnahme an den Sitzungen eine Leistung gegenüber dem Projekt, die man nicht kostenlos erbringen wollte. Einem Umweltschutzprojekt erklärte der Chef eines Dorfes, daß er bisher dem Projekt sehr geholfen hätte, Sitzungen zum Thema Baumschutz im Dorf zu organisieren. Jetzt sei es an der Zeit, daß ihn das Projekt für diese Leistung bezahle.

Der verstärkt eingesetzte partizipative Ansatz der Projekte wird von der Bevölkerung als wachsende Nachfrage des Projektes nach ihren Leistungen wahrgenommen. Die vielen Sitzungen, die das Projekt veranstaltet, die vielen Informationen, die abgefragt werden, die Ausbildungen, die vom Projekt angeregte Organisation von Selbsthilfemaßnahmen, all dies wird als eine Form der Verschuldung des Projektes gegenüber der Bevölkerung wahrgenommen. Das Projekt gerät aus der Sicht der Bevölkerung durch den partizipativen Ansatz in ein Schuldverhältnis, das langfristig ausgeglichen werden muß (vgl. Ndione 1992).

Gerade in partizipativen Projekten, die eine aktive Beteiligung der Bevölkerung einfordern und mit direkten Geldzahlungen sehr zurückhaltend sind, kommt es aufgrund dieses von der Bevölkerung konstruierten Tauschverhältnisses zu starken Spannungen. Je mehr Partizipation von einem Projekt eingeklagt wird, desto stärker drängt die Zielgruppe auf bestimmte Gegenleistungen. Die vielen Vorleistungen, die sie gegenüber dem Projekt in Form von Teilnahme an Sitzungen, Organisation von Initiativen und Teilnahme an Beratungen erbringen muß, wird von ihr mit Sorge beobachtet. Es entsteht ein wachsender Zweifel, ob das Projekt seine Schulden gegenüber der Zielgruppe irgendwann begleichen wird. So erklärte der Leiter eines lokalen Entwicklungskomitees, daß man jetzt schon fast zwei Jahre an den Aktivitäten eines Projektes teilnahme und immer noch keine materiellen Vorteile hätte. Er habe den Eindruck, daß das Projekt nicht bezahlen würde.

Wenn das Projekt über längere Zeit seine Schulden gegenüber der Zielgruppe nicht zurückbezahlt, entsteht bei der Bevölkerung leicht der Verdacht der Unterschlagung. Der auffällige Wohlstand der europäischen Projektleiter wird mit den ausbleibenden Zahlungen und Materiallieferungen an die Nutznießer in Verbindung gebracht. So schrieb eine von einem Projekt im Gesundheitssektor organisierte Gruppe von Heilern, die eine zusätzliche medizinische Ausbildung in Bezug auf AIDS bekam, einen Beschwerdebrief an den zuständigen Minister. Sie würden im Rahmen eines Projektes, das mit mehreren Millionen CFA ausgestattet ist, schon seit über einem Jahr an einer Ausbildung teilnehmen und hätten bisher immer noch keine Vergütung dafür bekommen, daß sie sich in ei-

ner Gruppierung zusammengeschlossen hätten. Dies könne aus ihrer Sicht nur dadurch erklärt werden, daß der Projektleiter Geld unterschläge.

Die von den Projektleitern mit Abneigung beobachtete Tatsache, daß Teile der Bevölkerung Projekte gegeneinander ausspielen, wird von den Nutznießern als ganz normaler, quasi marktwirtschaftlicher Prozeß begriffen. Sie würden ihre Leistungen in der Form der Teilnahme an Ausbildungen und Beratungen und in der Form von Selbstorganisationsmaßnahmen selbstverständlich dem Projekt zur Verfügung stellen, das am meisten für diese Leistungen bezahle. Das Überwechseln von einem finanziell dürftig ausgestatteten Programm zur Förderung von Handwerksunternehmen einer Nichtregierungsorganisation zu einem neuen finanziell luxuriös ausgestatteten Projekt der französischen Entwicklungsbank ist naheliegend, weil diese einfach besser bezahlt.

Obwohl die meisten Projektleiter offiziell das von der Bevölkerung konstruierte Tauschverhältnis nicht anerkennen, verhalten sie sich vielfach jedoch dieser Logik entsprechend. Die weitverbreitete Sitte der Projekte, für die Teilnahme an Ausbildungen und Seminaren eine Aufwandsentschädigung zu bezahlen, ist letztlich das stillschweigende Anerkennen dieses Tauschverhältnisses.

Das Konstrukt eines Tauschprozesses zwischen dem Projekt und der Zielgruppe gibt Hinweise darauf, weswegen Projekte in der Zentralafrikanischen Republik in der Regel keinen dynamischen Prozeß anstoßen können und die erhoffte Katalysatorwirkung der Projekte ausbleibt. Immer wieder müssen Projektleiter feststellen, daß durch ihre Interventionen keine Streu- oder Initialeffekte ausgelöst werden können und die initiierten Selbsthilfegruppen das Projektziel selten weiterbetreiben. Die meisten Maßnahmen verpuffen nach Abzug des Projektes schnell wieder. Statt der Initiierung eines Spin-Off-Prozesses brennen Projekte immer wieder nur ein drei- oder sechsjähriges Strohfeuer ab. Dies ist aus der oben geschilderten Perspektive verständlich. Weil in der Zentralafrikanischen Republik die meisten Projekte von der Bevölkerung in die Form eines quasi marktwirtschaftlichen Austauschs gedrückt werden, mobilisieren die Projekte in der Regel keine anderen als ihre eigenen Ressourcen. Es entspricht dem Charakter der Marktwirtschaft, daß ein Austausch genau in dem Moment eingestellt wird, indem die eine Seite nicht mehr bereit ist, für eine bestimmte Leistung zu bezahlen. Aus der Perspektive der Zielgruppen ist das genau der Fall, wenn sich ein Projekt zurückzieht. Mit dem Projekt endet auch der marktwirtschaftliche Austausch.

### Fazit

Die Erfahrungen in der Zentralafrikanischen Republik verweisen darauf, daß Partizipationsansätze nur sehr begrenzt geeignet sind, um aus dem Instrument "Entwicklungshilfeprojekt" ein effektives Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zu machen. Teilweise, so die Beobachtungen, werden durch die Partizipationsansätze die spezifischen Probleme der Intervention über Entwicklungshilfeprojekte noch verstärkt.

Trotz der hier angeführten Verschärfung der Probleme in Entwicklungshilfeprojekten durch die neuen Partizipationsansätze gibt es in den Entwicklungshilfeinstitutionen bisher wenig Ansätze, auf Entwicklungshilfe in Form von Projekten zu verzichten. Es scheint vielmehr immer noch die Hoffnung zu bestehen, die strukturellen Probleme von Entwicklungshilfeprojekten durch Partizipationsansätze in den Griff zu bekommen. Die Diskussion über Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit scheint das Instrument des Entwicklungshilfeprojektes eher gestärkt zu haben, als daß sie zu einer Entwicklung alternativer Formen der Entwicklungshilfe geführt hat.

### Anmerkungen

- 1 Dieser Artikel basiert auf einer Untersuchung des zentralafrikanischen Beratungsbüros Centra Consult der Universität Bangui, die im Jahr 1996 durchgeführt wurde.
- 2 Ausnahme bestätigen die Regel: Gueneau/Lecomte (1998: 203-226) haben in ihrem Buch über die Entwicklungszusammenarbeit im Sahelgebiet Alternativen zu Entwicklungshilfeprojekten angeführt.
- 3 Hier haben wir es mit einer lokalspezifischen Besonderheit in der Zentralafrikanischen Republik zu tun. In anderen Gesellschaften in Afrika gibt es nicht solche eindeutig hierarchischen Strukturen.
- 4 Diese Metapher baut auf ein Bild von Georg Elwert von der Freien Universität Berlin auf.

### Literatur

- Beckmann, Gabriele (1996): *Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit. Mode, Methode oder politische Vision?* Berlin: Diplomarbeit FU Berlin.
- Berg, Elliot J. (1993): *Rethinking Technical Cooperation. Reforms for Capacity Building in Africa.* New York: UNDP.
- Bierschenk, Thomas (1988): *Entwicklungshilfeprojekte als Verhandlungsfelder strategischer Gruppen oder: Wieviele Tierhaltungprojekte gibt es eigentlich in Atakora (Benin)?* Berlin: Sozialanthropologische Arbeitspapiere Nr. 8.
- Bierschenk, Thomas; Georg Elwert; Dirk Kohnert (1993): „Entwicklungshilfe und ihre Folgen.“ In: Bierschenk, Thomas; Georg Elwert (Hg.): *Entwicklungshilfe und ihre Folgen. Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika.* Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 7-29.
- Bliss, Frank (1998): „Theorie und Praxis partizipativer Projektplanung. Über gute Konzepte und die Schwierigkeiten, sie umzusetzen.“ In: *E + Z, H. 5/6/1998*, S. 141-144.
- Buse, Michael J; Wilfried Nelles (1975): Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch/administrativen Bereich. In: Alemann, U. (Hg.): *Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung. Problemstand und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft.* Opladen: WDV.
- Cassen, Robert et al. (1994): *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force.* Oxford: Clarendon Press.
- Cernea, M. (1991): *Using Knowledge from Social Science in Development Projects*, World Bank Discussion Paper no. 114, Washington: World Bank.
- Escobar, Arturo (1993): „Planung“. In: Sachs, Wolfgang (Hg.): *Wie im Westen so auf Erden. Ein polemische Handbuch zur Entwicklungspolitik.* Reinbek: Rowohlt, S. 274-297.
- Escobar, Arturo (1995): *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World.* Princeton: Princeton University Press.

- Fischer, K.M. et al. (1978): *Ländliche Entwicklung. Ein Leitfaden zur Konzeption, Planung und Durchführung armutsorientierter Entwicklungsprojekte*. Hamburg.
- Forster, Reiner (1989): *Die "Zielgruppe" im Entwicklungsdiskurs. Zur Problematik lokaler Beteiligung in staatlichen Projekten ländlicher Entwicklung*. Bielefeld: Universität Bielefeld.
- Gueneau, Marie-Christine; Bernhard J. Lecomte (1998): *Sahel: Les paysans dans les marigots de l'aide*. Paris: L'Harmattan.
- Klemp, Ludgera (1988): *Entwicklungshilfekritik. Analyse und Dokumentation*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Kohnert, Dirk; Hans-Joachim A. Preuß; Peter Sauer (1992): „Zielorientierte Projektplanung in der Entwicklungszusammenarbeit.“ In: Kohnert, Dirk; Hans-Joachim Preuß; Peter Sauer (Hg.): *Perspektiven Zielorientierter Projektplanung in der Entwicklungszusammenarbeit*. München; Köln; London: Weltforum, S. 3-16.
- Lecomte, Bernard J. (1984): *Project Aid. Limitations and Alternatives*. Paris: OECD.
- Luhmann, Niklas (1975): „Legitimation durch Verfahren.“ In: Narr, Wolf-Dieter/Claus Offe (Hg.): *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 323-334.
- Musto, Stefan A. (1987): „Die hilflose Hilfe: Ansätze zu einer Kritik der manipulativen Vernunft.“ In: Schwefel, Detlef (Hg.): *Soziale Wirkungen von Projekten in der Dritten Welt*. Baden-Baden: Nomos, S. 419-503.
- Müller-Glodde, Ulrike (1992): *Là où il n'y a pas de participation...* Eschborn: GTZ
- Ndione, Emmanuel S. (1992): *Le don et le recours*. Ressorts de l'économie urbaine. Dakar: Enda-Editions.
- Pretty, Jules N. et al. (1995): *Participatory Learning and Action. A Trainers Guide*. London: IIED.
- Rahnama, Majid (1993): „Partizipation.“ In: Sachs, Wolfgang (Hg.): *Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik*. Reinbek: Rowohlt, S. 248-273.
- Rakelmann, Georgia A. (1991): „Expertenkultur.“ In: Dimoser, Ditmar; Reimer Gronemeyer; Georgia A. Rakelmann (Hg.): *Mythos Entwicklungshilfe. Entwicklungsrüinen: Analysen und Dossiers zu einem Irrweg*. Gießen: Fokus Verlag, S. 157-174.
- Rauch, Theo (1998): „Nun partizipiert mal schön. Modediskurse in den Niederungen entwicklungspolitischer Praxis.“ In: *iz3w*, H. 1/1998, S. 8-10.
- Rondinelli, Dennis A. (1993): *Development Projects as Policy Experiments. An Adaptive Approach to Development Administration*. London; New York: Routledge.
- Schönhuth, Michael; Uwe Kievelitz (1994): *Les méthodes participatives de recherche et de planification dans la coopération au développement*. Eschborn: GTZ.
- Sülzer, Rolf (1995): *Nachhaltigkeit und Instrumente der Wirksamkeitskontrolle in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*. Berlin: DED Zum Thema.
- Weiland, Heribert (1984): „Unvorhergesehene Folgekosten durch Vernachlässigung sozio-kultureller Gegebenheiten.“ In: Koch, Walter A.S. (Hg.): *Folgekosten von Entwicklungsprojekten - Probleme und Konsequenzen für eine effizientere Entwicklungspolitik*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 129-150.

**Stefan Kühl**  
**Universität Magdeburg**  
**Institut für Soziologie**  
**Postfach 4120**  
**39016 Magdeburg**  
**Fax: 0391/6716532**  
**email: [sk.deo@t-online.de](mailto:sk.deo@t-online.de)**

**Uli Alff, Peter Ay, Eberhard Bauer**

## Partizipation - Mit offizieller Anerkennung ins Abseits

Der Begriff "Partizipation" hat in den letzten Dekaden den Diskurs über eine effektive Entwicklungszusammenarbeit in allen dafür relevanten Organisationen mitbestimmt. Innerhalb der letzten Jahre bekannten sich auch die einflussreichsten Entwicklungsinstitutionen einschließlich Nichtregierungsorganisationen dazu, partizipative Ansätze in ihren konzeptionellen Grundlagen zu verankern. So machte das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) partizipative Ansätze in den letzten drei Jahren zum festen Bestandteil seiner Entwicklungskonzeption, in der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) stieg die Anzahl der Projekte mit partizipativen Ansätzen kontinuierlich an. Organisationen wie Deutsche Welthungerhilfe, Misereor und Stiftungen entwickelten eigene auf ihre Strukturen abgestimmte Konzeptionen, und auf internationaler Ebene (Europäische Union, Weltbank, UNDP u.a.) werden Finanzierungen für Entwicklungsprojekte ebenfalls daran gemessen, inwieweit Grundsätze von Partizipation und Eigenverantwortung der Zielgruppen berücksichtigt sind (Bossuyt 1997, World Bank 1996). Mehrere hundert Adressen mit Informationen und Diskussionsbeiträgen zu Partizipation sind inzwischen im Internet zu erreichen. Bei der inzwischen breiten Zustimmung und institutionellen Förderung erscheint es als paradox, daß in jüngster Zeit in der praktischen Arbeit negative Erfahrungen über diffuses Unbehagen bis zu offener Ablehnung bei der Umsetzung partizipativer Ansätze zunehmen. Dazu gibt es noch kaum kritische Analysen. Sie wären erforderlich, um bei Projekten mit partizipativen Ansätzen künftig zumindest einige der Schwierigkeiten vermeiden zu können.

Um der Frage nachzugehen, ob die Ära partizipativer Grundsätze in der Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich ihrem Ende entgegengehe, organisierten Mitglieder des „Netzwerkes Entwicklungspolitischer Fachleute“ in Berlin ein Arbeitstreffen unter dem Titel „Zwanzig Jahre Partizipation - What comes next?“ Dem Netzwerk gehören GutachterInnen, ModeratorInnen für partizipative Planung und AusbilderInnen für Methoden an. An den Diskussionen beteiligten sich 25 Fachleute, davon ein Drittel Externe.

Daß „Partizipation“ derzeit offensichtlich an entwicklungspolitischem Marktwert einzubüßen scheint, brachten die Arbeitsgruppen nicht mit den Grundsätzen und Werten partizipativer Ansätze in Verbindung, die - so der Konsens - nach wie vor nichts von ihrer Gültigkeit verloren haben. Die Probleme ergeben sich bei der praktischen Umsetzung und betreffen unzureichende Personalkapazitäten, strukturelle Probleme in hierarchisch organisierten Institu-