



Lokale Organisationsentwicklung

Jürgen Hagmann und Thomas Schwedersky

Correct citation:

Jürgen Hagmann, Thomas Schwedersky (2000) *“Lokale Organisationsentwicklung”*, in GTZ / Bfn (eds.) Naturschutz in Entwicklungsländern, Neue Ansätze für den Erhalt der biologischen Vielfalt, MAX KASPAREK Verlag, ISBN 3-925064-29-X

Lokale Organisationsentwicklung

von Jürgen Hagmann und Thomas Schwedersky

Die Bewirtschaftung und Erhaltung der natürlichen Ressourcen in Schutzgebieten und deren Umland wird durch effizientes gemeinsames Handeln der Ressourcennutzer und sonstigen Beteiligten bestimmt. Da viele Ressourcen im ländlichen Raum nicht durch Einzelpersonen, sondern durch Gruppen bewirtschaftet werden (z.B. Gemeinewald, Dorfweide, Bewässerungssysteme), können die meisten Formen der Ressourcennutzung nicht individuell geregelt werden. Die Nutzer müssen Regeln und Bestimmungen vereinbaren, ihre Fähigkeiten und Möglichkeiten bündeln und sich organisieren, um ihre Ziele zu erreichen. Häufig können konkurrierende Ansprüche auf Ressourcen durch Gruppen und Einzelpersonen nur durch Verhandlung geregelt werden, die gemäß den Normen und Werten sozialer Gruppen durchgeführt werden (z.B. soziale Gerechtigkeit, kulturelle Pflichten, Umweltbelange). In den meisten Fällen müssen diese Ansprüche gegen konkurrierende Ansprüche von Außenstehenden (z.B. Neuansiedler, externe Geschäftsleute) verteidigt werden. Dies erfordert eine starke Vertretung der Gemeinschaftsinteressen nach innen und außen. In den Randzonen von Naturschutzgebiete ergeben sich für lokale Organisationen neue Aufgaben, beispielsweise die Vertretung auf überdörflicher Ebene und die Verhandlung mit Naturschutz- und Entwicklungsbehörden.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben und Funktionen bedarf es einer sozialen Organisationsstruktur mit leistungsfähigen lokalen Institutionen und Organisationen, die die Bevölkerung ermutigt, längerfristige Perspektiven zu entwickeln. Dazu sind gemeinsame Visionen sowie eine Basis für eine Zusammenarbeit zu schaffen, die über Einzelinteressen hinausgeht. Zusammenarbeit wird durch anerkannte Institutionen erleichtert, weil keine zusätzlichen Anreize und Sanktionen zur Mobilisierung der Menschen nötig sind. Die Organisationsfähigkeit in einem Gemeinwesen bestimmt entscheidend, ob und mit welchem Erfolg gemeinsame Vereinbarungen und Pläne umgesetzt werden.

In den meisten Sozialgefügen erfüllen bestehende Institutionen und Organisationen die organisatorischen Anforderungen für eine Mitwirkung im Naturschutz. Das Mandat dieser Organisationen leitet sich oft aus traditionellen Regelungen her, oder es wird mehr oder weniger demokra-

tisch für konkrete Aufgaben durch die lokale Gemeinschaft erteilt. Sozialer Wandel sowie neue Funktionen und Verhandlungsstrukturen, die im Umfeld von Naturschutzgebieten erforderlich werden, können die Kapazitäten lokaler Organisationen überfordern. Daher kann externe Unterstützung in Form von lokaler Organisationsentwicklung notwendig sein, um nachhaltigen Naturschutz zu ermöglichen.

Der Begriff »lokale Organisationen und Institutionen« wird ganz unterschiedlich verstanden und interpretiert. Nach unserem Verständnis bezieht er sich auf bevölkerungseigene, das kollektive Handeln beeinflussende Institutionen und Organisationen, in denen Außenstehende keine führende Rolle und kein Mandat haben. Diese Organisationen können auf drei Ebenen aktiv sein: Gruppenebene (hauptsächlich Interessengruppen), Gemeindeebene (Dorf) und überdörfliche Ebene (Gruppe von Dörfern, mehrere Gemeinden mit sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen). Darin eingeschlossen sind die Repräsentanten der lokalen Bevölkerung, die in lokale Gremien (z.B. Gemeinderat, Ältestenrat von Dörfern, ländlicher Distriktrat) gewählt werden. Diese Organisationen übernehmen Initiative und Verantwortung für die selbstbestimmte Entwicklung innerhalb der lokalen Bevölkerung. Staatliche Einrichtungen, d.h. Einrichtungen des öffentlichen Dienstes, können lokale Organisationen und Institutionen unterstützen, sollten aber deren Autonomie und Eigenverantwortung respektieren. Häufig neigen sie jedoch dazu, sich an die Stelle lokaler Organisationen zu setzen, indem sie Verantwortung für Initiativen übernehmen, die von der lokalen Bevölkerung eigentlich selbst gesteuert werden könnten.

Im Ressourcenmanagement liegt der Schwerpunkt auf lokalen Institutionen und Organisationen (»community-based institutions and organisations«). Dabei versteht man unter Dorf eine »lokale operative Einheit«, die von den Anwohnern als soziales Gefüge mit selbstdefinierter Grenze gesehen wird. In vielen Fällen deckt sich dies mit den traditionellen Dorfgemeinschaften, die häufig auf Verwandtschaftsbeziehungen basieren. Diese Sichtweise bezieht ausdrücklich auch traditionelle Institutionen ein, auch wenn sie nicht immer als Organisationen charakterisiert werden können (z.B. traditionelle Heiler, religiöse Autoritäten). Häufig bleibt deren Rolle – trotz möglicherweise großen Einflusses auf das Ressourcenmanagement – verborgen und unerkannt. Der Begriff »lokale Organisationen und Institutionen« umfasst damit interessensspezifische Entwicklungskomitees, Zusammenschlüsse, Kooperativen, Selbsthilfe- und Nutzergruppen einer Gemeinde oder in einer Region.

Beim Management von Schutzgebieten und ihrer Randzonen sind diese drei Handlungsebenen – Gruppe, Gemeinde und überdörfliche Ebene – die wichtigsten Ebenen, um landwirtschaftliche Betriebs- und Haushaltssysteme zu fördern. Je nach Größe und Typ des Schutzgebietes bzw. des Vorhabens können aber auch übergeordnete Ebenen z.B. bei Verhandlungen mit Regierungen und internationalen Akteuren (z.B. Gebern) eine Rolle spielen. Die geeigneten Verhandlungs- und Repräsentationsebenen werden gemeinsam mit den Hauptakteuren situationsspezifisch ermittelt.

Es wäre nicht hilfreich, dörfliche Organisationen und Institutionen als hocheffiziente Träger zu idealisieren. Sie können viele Schwächen haben. Schwache oder undemokratische Führung, Dominanz von mächtigen Gruppen und Einzelpersonen, fehlende Rechenschaftspflicht der Führung, mangelnde Kooperation und »Trittbrettfahrer« innerhalb der Mitgliedsorganisationen sind nur einige der Probleme, die häufig angetroffen werden. Die Stärke lokaler Organisationen liegt aber darin, dass sie Teil der gewachsenen Strukturen innerhalb der Bevölkerung sind. In ihnen spiegelt sich die ländliche Gesellschaft, und sie bilden die Grundlage für die selbstbestimmte Entwicklung der lokalen Bevölkerung. Auf ihnen müssen Fördermaßnahmen aufbauen, um erfolgreich zu sein. So können sie echtes Verantwortungsgefühl und Engagement für einen Entwicklungsprozess schaffen, wie es Organisationen, die von Außenstehenden für einen bestimmten Zweck, wie etwa ein Projekt, ins Leben gerufen werden, nur selten gelingt.

Herkömmliche Ansätze der dörflichen Organisationsentwicklung

Lokale Organisationsentwicklung ist in der ländlichen Entwicklung nichts Neues. »Institutionenförderung« erfolgt seit langem, aber häufig ausschließlich aus der Perspektive Außenstehender mit dem Ziel, Institutionen und Organisationen so aufzubauen oder zu gestalten, dass Projekte effektiver werden. Neue Organisationen werden als Strukturen zur Sicherung der Projektziele gesehen, weniger als wesentlicher Bestandteil der Sozialstruktur. Genossenschaften, Umweltschutzkomitees, Komitees für die Bewirtschaftung von Wassereinzugsgebieten und viele andere Organisationen werden häufig von außen ins Leben gerufen. Sie bieten für die Außenstehenden eine relativ bequeme Lösung, da sie Kontrolle über die Gruppe gewinnen, indem sie selbst den Anreiz für die Bildung der Gruppe schaffen. Entsprechend organisierten sich die Gruppen um diesen Anreiz, der in der Regel aus den Vorteilen besteht, den ein Projekt mit sich bringt. Die Mitglieder haben das gemeinsame Interesse, diese Vorteile zu erlangen, d.h. in den Genuss der Förderung durch das Projekt zu kommen. Ein Vorsitzender, ein Kassensführer und ein Geschäftsführer werden gewählt oder bestimmt, und solange der Anreiz verfügbar ist, hält die Gruppe zusammen und geht den geplanten Aktivitäten nach.

Wir alle kennen die Ergebnisse. Die Gruppen können relativ schnell gebildet werden und funktionieren im Allgemeinen zunächst auch. Sobald die Mittel oder der Anreiz von außen entzogen werden (d.h. wenn z.B. ein Projekt zu Ende geht), brechen die Gruppen auseinander: Der Zweck ihrer Existenz ist dann verlorengegangen. Die wesentliche Schwäche dieses Ansatzes der Organisationsentwicklung besteht darin, dass er sich an den Bedürfnissen der Außenstehenden statt an den Bedürfnissen der Innenstehenden orientiert. Das führt zu einer Art Zweckbeteiligung der Gruppenmitglieder am Projekt, aber kaum dazu, dass sich diese mit dem Projekt wirklich identifizieren und als ihr eigenes Anliegen betrachten.

Üblicherweise gibt die externe Institution – z.B. die Durchführungsorganisation bei Projekten der Entwicklungszusammenarbeit – die Struktur dieser Organisationen vor, anstatt auf der Basis der Erfahrungen, Kenntnisse und der zu übernehmenden Aufgaben und Funktionen eine angepasste Organisationsstruktur entstehen zu lassen. Die lokale Bevölkerung hat so keine Veranlassung, eigene Ideen für eine angepasste Struktur zu entwickeln. Die Bevölkerung nutzte diese von außen aufgestülpten Organisationen nur, um Zugang zu den Vorteilen zu erhalten, die ein Projekt bietet.

Unterschiedliche Perspektiven der dörflichen Organisationsentwicklung

Aus diesen Erfahrungen wissen wir, dass lokale Organisationen, die gegründet wurden, um ein Projekt externer – staatlicher oder nicht-staatlicher – Geber zu unterstützen, keine reale Chancen haben, die Bevölkerung für wirkliches Engagement zu mobilisieren. Es gelingt ihnen zumeist nicht, ihre Mitglieder für eigene Leistungen und für die Übernahme von Eigenverantwortung zu mobilisieren. Oft konkurrieren solche Organisationen mit anderen, bereits existierenden Organisationen und schwächen diese u.U. sogar, ohne selbst erfolgreich zu werden.

Aus vielen praktischen Erfahrungen haben wir auch gelernt, dass die lokale Organisationsentwicklung gute Erfolgchancen hat, wenn sie bereits vorhandene örtliche Organisationen als Ausgangspunkt nimmt und wenn die Projektarbeit von der lokalen Ebene ausgeht. Die Integration eines Naturschutzprojektes in lokale Organisationen, Institutionen oder Gruppen ist der entscheidende und der sensibelste Teil der Organisationsentwicklung und vielleicht manchmal des gesamten Projektes überhaupt. Oft ergibt sich die Möglichkeit, innerhalb bestehender Organisationen entsprechende Organisationseinheiten für die anstehenden Aufgaben zu schaffen. Aber nur wenn diese Organisationseinheiten über ein klares Mandat und über die Unterstützung der

lokalen Gemeinschaften verfügen, haben sie dem Misstrauen, der Eifersucht und dem aktiven Widerstand der anderen etwas entgegenzusetzen. Das ist vor allem im Ressourcenmanagement wichtig, weil hier grundlegende Fragen des Zugangs zu natürlichen Ressourcen geklärt und eine nachhaltige Nutzung organisiert und kontrolliert werden müssen. Lokale Organisationen können ihre Rolle im nachhaltigen Ressourcenmanagement und -schutz damit nur dann erfolgreich wahrnehmen, wenn die lokalen Ressourcennutzer ihren Organisationsentwicklungsprozess selbst in die Hand nehmen.

Sobald lokale Gemeinschaften (z.B. Dörfer, Interessengruppen, Nutzer eines Waldes oder eines Weidegebietes) gemeinsame Ziele entwickelt haben, können sie die Aufgaben, Rollen und Funktionen definieren, die eine Organisation zur Erreichung dieser Ziele erfüllen muss, und können als nächsten Schritt die eigene Organisationsstruktur daraufhin analysieren. Ausgehend von den Aufgaben und den Ergebnissen der Analyse entscheiden sie selbst, vielleicht mit Hilfe eines Beraters, wie sie sich am besten organisieren. Grundsätzlich gibt es drei Möglichkeiten:

- entweder sie erkennen, dass es vor Ort bereits Organisationen oder Institutionen gibt, die ein Mandat für diese Aufgabe haben, sehen aber vielleicht Anpassungsbedarf an die veränderte Situation, oder
- sie entscheiden sich für bestehende Organisationen, die zwar noch kein Mandat für die bevorstehenden Aufgaben haben, erteilen ihnen jedoch dieses Mandat und entwickeln sie entsprechend weiter, oder
- sie erkennen, dass keine der vorhandenen Organisationen und Institutionen die erforderliche Rolle wahrnehmen kann, und entscheiden sich deshalb für den Aufbau einer neuen Organisation.

Der Ansatz, auf vorhandene lokale organisatorische und institutionelle Strukturen aufzubauen (anstatt neue zu schaffen) und sie durch Organisationsentwicklung zu stärken, beinhaltet die folgenden wesentlichen Aufgaben:

- Förderung der Kommunikation zwischen Führungspersonen und den übrigen Mitgliedern,
- Bewusstseinsbildung in Bezug auf Führungs- und Repräsentationsprinzipien,
- Verhandlung von Interessen und Vorstellungen,
- Schaffung von Rechenschaftsstrukturen und Transparenz,
- Konfliktbewältigung.

Die Rolle externer Institutionen in der dörflichen Organisationsentwicklung

Externe Institutionen können einen konstruktiven Beitrag zur dörflichen Organisationsentwicklung leisten, wenn sie ihre Möglichkeiten so einsetzen, dass sie einen tragfähigen Organisationsentwicklungsprozess fördern. Die externe Institution macht dabei ihre Ziele in Bezug auf Ressourcenmanagement oder Naturschutz deutlich und bietet Leistungen nur dann an, wenn eine lokale Organisation wesentliche Eigenmittel bereitstellt und so Eigenleistung und Engagement zeigt. Vor allem zu Beginn eines solchen Lernprozesses der Organisationsentwicklung sollten Außenstehende möglichst wenig Anreize bieten, um die Bedarfsanalyse und die Bildung von Organisationen nicht übermäßig zu beeinflussen.

Institutionelle Beziehungen müssen so gestaltet werden, dass externen Stellen eine unterstützende Rolle gegenüber lokalen Organisationen und Institutionen fest zugewiesen wird. Zu diesem

Zweck müssen Rollen und Verantwortlichkeiten vereinbart und dabei die Erfordernisse, aber auch die Grenzen klar definiert werden.

Um Verfahren, Handlungsmuster und Regeln der Ressourcennutzung neu zu organisieren, müssen dörfliche Organisationen und Institutionen gestärkt oder sogar neue geschaffen werden. Eine externe Institution, die dörfliche Organisationsentwicklung fördern will, verfolgt in der Regel konkrete Ziele, beispielsweise Ressourcenmanagement oder Naturschutz. Die Herausforderung besteht darin, zwischen Ressourcenschutzzielen und Organisationsentwicklungszielen ein Gleichgewicht herzustellen. Ressourcennutzungsplanung ist nur ein möglicher Ausgangspunkt für einen solchen Entwicklungsprozess. Ein anderer möglicher Auslöser wäre Konfliktbewältigung zwischen Nutzergruppen oder zwischen Institutionen mit Schutzauftrag und Ressourcennutzern.

Trotz der aufgezeigten Flexibilität und Situationsgebundenheit lassen sich einige Grundschriffe im Prozess der lokalen Organisationsentwicklung festhalten:

- Eine Beteiligtenanalyse wird gemeinsam durchgeführt, um alle Institutionen, Organisationen und Interessengruppen zu ermitteln.
- Im nächsten Schritt müssen die Ziele, die eine Verbesserung lokaler oder die Bildung neuer Organisationen erforderlich machen, geklärt werden (z.B. im Verlauf der Ressourcennutzungsplanung).
- Sodann werden die Aufgaben, Rollen und Funktionen einer potenziell verantwortlichen lokalen Organisation durch die ansässige Bevölkerung mit Beratung durch die externe Institution definiert.
- Unter Berücksichtigung der klar definierten Aufgaben führen Außenstehende und Betroffene gemeinsam eine Organisationsanalyse in der Gemeinde durch.
- Diese Analyse zeigt die Vorstellungen von Mandaten und Aktivitäten der vorhandenen lokalen Organisationen auf und hilft herauszufinden, welche von ihnen den zu erledigenden Aufgaben und Anforderungen am besten gewachsen sein könnten.
- Daraufhin definiert die lokale Bevölkerung Kriterien für eine geeignete, erfolgversprechende Organisation (z.B. Führungsregeln, Repräsentation, Kommunikation usw.).
- Auf dieser Grundlage werden eine oder mehrere geeignete Organisationen oder Institutionen beauftragt, die Verantwortung für die Durchführung der definierten Aufgaben zu übernehmen.
- Strategien zur Qualifizierung dieser Organisationen werden diskutiert.
- Abschließend wird ein System vereinbart, wie die Leistung der gesamten Gemeinschaft und der beteiligten Organisationen überprüft werden können. Dies ermöglicht einen iterativen Lernprozess, um die Selbstorganisation und Selbstverwaltung zu stärken. Wiederum muss die unterstützende Rolle der externen Institution klar definiert werden.

Der Prozess ist offen und kann nach der Prüfung erneut bei einzelnen Schritten ansetzen. Es ist ein iterativer Lern- und Veränderungsprozess, der Konflikte und Verhandlungen zwischen allen Beteiligten einschließt.

Abschließend kann festgehalten werden, dass nachhaltiges Ressourcenmanagement nur erreicht werden kann, wenn lokale Organisationen und Institutionen Eigenverantwortung und aktives Eigeninteresse (commitment) für die nachhaltige Bewirtschaftung ihrer natürlichen Ressourcen entwickeln. Dies erfordert einen durchdachten, standortangepassten Ansatz für die Entwicklung lokaler Organisationen und Institutionen, der auf bestehenden Organisationen aufbaut und sich in den Gesamtzusammenhang der Selbstverwaltung auf lokaler Ebene integriert.

Literatur

- Blunt, P., Warren, D. M. (Hrsg.), 1996. *Indigenous Organisations and Development*. – London.
- Chinhoyi, C., 1997. *Institutional building for community-based natural resource management*. – Campfire Associations Publication Series, Vol. 3(1). – Harare.
- GTZ-Listra, 1999. *Local, village-level organisational development in transition zones around protected tropical forests*. – Eschborn.
- Jones, B. T. B., 1996. *Institutional relationships, capacity and sustainability. Lessons learnt from a community based conservation project, Eastern Tsumkwe District Namibia*. – Research Discussion paper 11, Ministry of Environment and Tourism, Windhoek. 43 S.
- Murphree, M. W. 1994. *The role of institutions in community-based conservation*. In: Western, D., Wright, R. M., (Hrsg.), *Natural Connections. Perspectives in community-based conservation*. – Washington D.C.
- Schwedersky, T., Fischer, W., Karkoschka, O., 1997. *Förderung von Beteiligung und Selbsthilfe im Ressourcenmanagement*. – Weikersheim.
- Uphoff, N., 1992. *Local institutions and participation for sustainable development*. – Gatekeeper Series, No. 31, IIED, London.