

## 2. Gemeinwesenorientierte Entwicklungszusammenarbeit

Die Förderung gemeinwesenorientierter Entwicklungsprojekte ist kein neues Phänomen, das alleinig auf Unterstützungsversuche für Kinder im Zuge der HIV- und AIDS-Epidemie zurückzuführen ist. Erste Versuche partizipativer Entwicklungsprojekte reichen bis in die 1950er und 1960er Jahre zurück. Aufgrund wachsender Skepsis und der vorherrschenden Meinung, dass nur der Staat öffentliche Güter bereitstellen und Gemeinbesitz regulieren könne sowie Privatbesitz sichern müsse, wurden diese Projekte vorerst wieder eingestellt. Mitte der 1980er Jahre nahm die Kritik an großangelegten Entwicklungsprojekten aufgrund steigenden Unmuts über ausbleibende Entwicklungserfolge zu. Anstelle von ineffektiven Großprojekten und als bevormundend bezeichneten *top-down*-Ansätzen<sup>10</sup> wurden wieder zunehmend kleinere, partizipative Graswurzelprojekte gefordert, welche die ›Armen‹ als aktive Teilnehmende in den Entwicklungsprozess einbeziehen sollten. Diese zweite Welle führte dazu, dass partizipative gemeindebasierte Projektansätze in den Mainstream der Entwicklungszusammenarbeit gelangten und bis heute eine der am schnellsten wachsenden Projektformen darstellen (vgl. Mansuri / Rao 2004, S. 4 ff.).

Mit diesen Veränderungen ging auch ein Wandel im Verständnis von Entwicklung einher. Entwicklung wurde während des 20. Jahrhunderts lange als universell gültiger und linearer Prozess verstanden. Ab den 1970er Jahren wurde diese Auffassung jedoch zunehmend in Frage gestellt. In Anbetracht der globalen Machtverhältnisse wurde insbesondere die ethno- oder eurozentristische Perspektive auf Entwicklungsprozesse kritisiert, aus deren Sicht sich die als ›unterentwickelt‹ bezeichneten Länder dem Vorbild des ›politischen Westens‹ oder ›globalen Nordens‹ folgend quasi nachholend entwickeln sollten. Seit den 1980er und besonders den politischen Umbrüchen der 1990er Jahren, in denen sich die ›westlichen‹ Ideale von Demokratie, Menschenrechten und Marktwirtschaft als Leitbilder durchgesetzt haben, wird Entwicklung zunehmend als ein subjektiver Prozess verstanden, was zusammen mit der Einsicht in die Begrenzt-

---

10 Dabei handelt es sich um einen Entwicklungsansatz, bei dem davon ausgegangen wird, dass sich Entwicklung über zentralisierte und gewissermaßen planmäßig von ›oben‹ vorgegebene Maßnahmen, nach ›unten‹ zur Bevölkerung hin einstellen würde.

heit natürlicher Ressourcen alternative Entwicklungskonzepte erforderlich machte. Dennoch wird weiterhin versucht, Entwicklung gewissermaßen objektiv anhand von Indikatoren und Indizes mess- und vergleichbar zu machen<sup>11</sup>, was aufgrund der Auswahl der Indikatoren aber auch als eine selektive und normative Vorstellung gesellschaftlicher Entwicklung angesehen werden kann.<sup>12</sup> Ein subjektiver Ansatz mit universellem Gültigkeitsanspruch findet sich heute in der Vorstellung von Entwicklung als einer Befreiung von unterdrückenden Strukturen und der damit einhergehenden Freiheit zu einer selbstgewählten Zukunftsgestaltung (vgl. Novy 2007).

Entwicklung in diesem Sinne wird auch mittels gemeinwesenorientierter Projekte angestrebt. Allgemein wird gemeindebezogenen Entwicklungsprojekten mehrheitlich zugeschrieben, dass sie nachhaltig, effizient und effektiv sind, eine weitreichende Armutsbekämpfung ermöglichen, inkludierende Ansätze verfolgen, zum Empowerment armer Menschen beitragen, soziales Kapital bilden helfen, *governance* stärken sowie den Markt und den Privatsektor fördern. Die Vertreter und Vertreterinnen dieser Ansätze gehen zudem davon aus, dass partizipative, gemeinwesenorientierte Projekte beispielsweise beim *targeting*, der Identifikation von Zielgruppen, und hinsichtlich der Art der erforderlichen Hilfe Informationsprobleme verhindern. Darüber hinaus wird unterstellt, dass sie die zur Verfügung stehenden Projektmittel den entsprechenden Zielgruppen zugänglich machen und zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen beitragen. Weiter wird davon ausgegangen, dass durch partizipative Projekte eine Machtverschiebung hin zu armen Menschen bewirkt werden kann, indem *agency* für sie geschaffen wird und sie in Folge dessen selbst über Ressourcen verfügen können. Dies soll darüber hinaus zu einer besseren Bedarfsdeckung sowie Mittel- und Leistungsverteilung beitragen. Weiterhin wird von den Projekten erwartet, dass sie eine stärkere Responsivität von Regierungen bewirken und

---

11 Dies wird beispielsweise mittels Indikatoren wie der durchschnittlichen Lebenserwartung, dem Bruttoinlandsprodukt oder Indizes wie dem *Human Development Index*, der vom United Nations Development Programme (UNDP) aus den Indikatoren Lebenserwartung, Bildung beziehungsweise Schulbesuch und dem Einkommen errechnet wird, angestrebt (vgl. UNDP 2013, S. 1).

12 Vgl. zum Diskurs um den Begriff der Entwicklung Ziai (2011).

zur Kapazitäts- und Kapabilitätssteigerung der Betroffenen führen, um eigenständig Entwicklungsanstrengungen zu unternehmen. Gemeindebasierte Entwicklungszusammenarbeit setzt darauf, dass *communities* ihr soziales Kapital dazu einsetzen, sich zu organisieren und an Entwicklungsprozessen zu partizipieren (vgl. Mansuri / Rao 2004). Diese Auffassung wird jedoch nicht uneingeschränkt geteilt. Kühl (2004) merkt beispielsweise an, dass die Entwicklungszusammenarbeit selbst nicht zwingend effizienzgerichtet arbeitet, sondern gewissen ›Moden‹ folgt, durch welche sie eine Legitimation ihrer selbst anstrebt.

## 2.1 Empowerment und ›Hilfe zur Selbsthilfe‹

Die Projektarbeit mit *communities* vor Ort kann allgemein als Soziale Arbeit in der Entwicklungszusammenarbeit kontextualisiert werden.<sup>13</sup> Generell liegt der Fokus dieser Entwicklungszusammenarbeit auf der Armuts- und Hungerbekämpfung sowie der Ermöglichung des Zugangs zu Bildung und zur Gesundheitsversorgung sowie der Prävention von Krankheiten. Soziale Arbeit im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit thematisiert dementsprechend andere Problemlagen und Zielgruppen als Soziale Arbeit in Europa oder Nordamerika (vgl. Rehklaus / Lutz 2007, S. 26 ff.). Sie hat sich zum Ziel gesetzt, langfristige und nachhaltige Entwicklungsprozesse anzustoßen, durch die sich das Leben der Menschen vor Ort verbessern soll. Neben der Nothilfe, zum Beispiel im Bereich der medizinischen Versorgung, und der Anwaltschafts- und politischen Lobbyarbeit sollen die Menschen vor Ort durch Zusammenarbeit mit Mitarbeitenden von Entwicklungsorganisationen in erster Linie zu einer ›Hilfe zur Selbsthilfe‹ befähigt werden (vgl. Midgley 2010). An dieses Verständnis von Entwicklung anknüpfend, will diese Form der Entwicklungszusammenarbeit die vor Ort lebenden Menschen befähigen, sich selbst zu helfen. Sie will durch ihre Projekte zum Empowerment der ›Partner‹ und dadurch zu deren Selbsthilfe beitragen. Empowerment meint hierbei die Stärkung lokaler Gruppen, zum Beispiel durch

---

13 Vgl. hierzu Wagner 2013b.

den Transfer von Wissen, die Steigerung ihrer Produktivität durch *capacity building*, durch ökonomische Stärkung und der Ermöglichung von Mitbestimmung sowie den Aufbau lokaler Organisationsstrukturen, was zu einer nachhaltigen Wirkung auf die lokale Entwicklung führen soll. Grundsätzlich sollen die Menschen zu einer freien Wahl ihrer Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten ermächtigt werden (vgl. Rehklau/Lutz 2007, S. 24–28). Dabei sollen die Entwicklungsorganisationen lediglich Hilfestellung geben, zum Beispiel durch die Bereitstellung von Trainings. In den Trainings sollen die Menschen Fähigkeiten erlangen, die ihnen in ihrem Alltag helfen, produktiver zu wirtschaften (beispielsweise mittels neuer Anbaumethoden oder Mikrokrediten), Gefahrenquellen für die Gesundheit auszuschließen (etwa durch den Zugang zu sauberem Wasser über den Bau von Brunnen), durch verbesserte Bildungschancen (durch den Bau von Schulen oder mittels Alphabetisierungsprojekten) und aktiv ihre Rechte einzufordern (etwa durch Anwaltschaftsarbeit gegenüber staatlichen Institutionen).

Soziale Arbeit in Subsahara-Afrika war auch nach der Unabhängigkeit der afrikanischen Länder von der kolonialen Herrschaft noch stark an europäischen oder ›westlichen‹ Konzepten orientiert. Um jedoch den lokalen Gegebenheiten in höherem Maße gerecht zu werden, wurde eine ›Indigenisierung‹ gefordert, die durch eine Anpassung der Ausbildung und einer dem sozio-kulturellen Kontext entsprechenden Praxis zum Ausdruck kommen sollte. Entwicklungszusammenarbeit in diesem Sinne zielt folglich auf die Befähigung der Menschen auf lokaler Ebene und zugleich auf die Veränderung staatlicher und internationaler Strukturen ab, die diese lokale Lebenswelt prädominieren. An die Stelle der Hilfe werden dabei die Befähigung zur Selbstorganisation und das Empowerment gesetzt, um soziale Entwicklung zu ermöglichen. Mit diesem Ansatz verbunden ist eine Ausrichtung der Sozialen Arbeit, die sich nicht nur durch konkrete Fallarbeit kennzeichnet, sondern sozialräumlich orientiert und mit dem Ziel der Verbesserung der Lebenssituation lokaler Gemeinschaften am Gemeinwesen ausgerichtet ist (vgl. Rehklau/Lutz 2007, S. 26–35). Diese Form der Indigenisierung ist auch kennzeichnend für die Entwicklungszusammenarbeit,

was sich beispielsweise am überwiegenden Einsatz von lokalen Mitarbeitenden vor Ort erkennen lässt.

So kommentieren Homfeldt / Schmitt (2011), die Entwicklungszusammenarbeit in ihrer Form als Soziale Arbeit hätte sich vor Ort

den gesellschaftlichen Realitäten angepasst und begriffen, dass eine reine Fallorientierung kaum nachhaltige Entwicklungen hervorrufen kann. Wegen der wenig ausgebauten staatlichen Versorgungsstruktur hat sie sich zur Aufgabe gemacht, ganze Gemeinwesen zu befähigen und gleichzeitig an der Implementierung handlungsermächtigender Strukturen mitzuwirken (S. 16).

Das Konzept der Indigenisierung bezeichnet auch den Versuch, lokale Ressourcen zu nutzen und an bestehende sozio-kulturelle Strukturen und Unterstützungsmechanismen anzuknüpfen. Exemplarisch können der Einbezug der in Subsahara-Afrika einflussreichen lokalen *chiefs* und die vorhandenen sozialen Sicherungsstrukturen genannt werden wie etwa die der erweiterten Familie (vgl. Rehklau / Lutz 2007, S. 31 f.).

## 2.2 Zusammenarbeit und Partizipation

Der Begriff der ›Entwicklungszusammenarbeit‹ hat innerhalb des professionellen Entwicklungsdiskurses den der ›Entwicklungshilfe‹ ersetzt. Dieser semantische Wandel kann auf die oben bereits erwähnte Kritik an groß angelegten Entwicklungsprojekten Mitte der 1980er Jahre zurückgeführt werden, durch welche das Konzept der Partizipation innerhalb des Diskurses zunehmend an Bedeutung gewann (vgl. Mansuri / Rao 2004, S. 4 ff.).<sup>14</sup> Im professionellen Bewusstsein setzte sich die Ansicht durch, dass Begünstigte von Entwicklungsprojekten Mitsprache bei Entscheidungen erhalten sollten, welche die Art der Hilfe und damit ihr Leben betreffen (vgl. Cook / Kothari 2001). Dem Konzept der Zusammenarbeit folgend, werden Entwicklungsprojekte nicht nur direkt durch Ent-

---

14 In der vorliegenden Arbeit wird ebenfalls der Begriff der Entwicklungszusammenarbeit verwendet, auch wenn die Gefahr eines Euphemismus durch eine rein rhetorische Umdeutung des alten Hilfeverständnisses gesehen wird.

wicklungsorganisationen umgesetzt wie etwa im Fall der Finanzierung und Errichtung von Schulen oder durch die Bohrung von Brunnen, sondern unter Einbezug und in Kooperation mit lokalen Partnern wie beispielsweise lokalen Organisationen, Selbsthilfegruppen, Kirchengemeinden oder Regierungsinstitutionen oder allgemein der *community*. Häufig werden mehrere Gruppierungen beziehungsweise lokale Partner als Stakeholder an der Umsetzung der Projekte beteiligt. Projekte mit lokalen Gemeindegruppen oder gemeindebasierten Initiativen, also Zusammenschlüssen verschiedener Gemeindemitglieder zu einem bestimmten Zweck und Ziel, werden als Graswurzelprojekte bezeichnet. Solche Projekte folgen *bottom-up*-Ansätzen, die eine dezentrale Entwicklungswirkung ausgehend von der Selbstorganisation auf der Gemeindeebene anstreben (vgl. Midgley 2010).

Es ist hierbei aber darauf hinzuweisen, dass der *community*-Begriff für die Beschreibung solcher Projekte oftmals gebraucht, jedoch nur selten klar definiert wird. So kommentieren Mansuri / Rao (2004):

Participatory projects are typically implemented in a unit referred to as a community. Most of the literature on development policy uses the term *community* without much qualification to denote a culturally and politically homogeneous social system or one that at least implicitly is internally cohesive and more or less harmonious, such as an administratively defined locale (tribal area or neighborhood) or a common interest group (community of weavers and potters). [...] What is labeled a community is often an endogenous construct defined by the parameters of a project, by project facilitators, or by the nature of administrative or identity boundaries rather than an organic form (S. 8).

Die Grenzen der *communities* sind in den Projekten nicht immer klar geografisch oder konzeptionell zu fassen, was zu fehlgeleiteten Schlüssen über die zugrunde gelegten *communities* führen kann. Ein unkritischer Gebrauch des Begriffes kann beispielsweise lokale ökonomische und soziale Machtstrukturen verdecken, die allerdings für Projekte von großer Bedeutung sind (vgl. ebd.). Nach Kreissl (2004) lässt sich der Begriff der *community* beziehungsweise Gemeinschaft über die Gegenüberstellung zur Gesellschaft hinaus nur schwerlich ins Deutsche übertragen, während sich im Englischen die Bedeutungen von Gemeinschaft, Öffentlichkeit und Gruppe überschneiden. »Das Territoriale amalgamiert mit dem politischen, Sozialen und Kulturellen in einer langen Tradition« (S. 37). So

ist *community* Gemeinde, Kommune und Gemeinschaft zugleich. Für die vorliegende Arbeit scheint Max Webers Begriff der »Nachbarschaftsgemeinschaft« und der darauf aufbauenden »Gemeinde« am treffendsten zu sein, da damit sowohl die räumliche als auch die gemeinschaftliche und politische Dimension der Selbstverwaltung der *community* erfasst werden (vgl. 2002, S. 215 ff.).

Hinsichtlich der Art der Partizipation kann konzeptionell zwischen *community-based* und *community-driven development* unterschieden werden, wobei es sich dabei weniger um scharfe analytische Differenzierungskategorien handelt, als vielmehr um eine idealtypische Kategorisierung verschiedener Ansätze der Gemeindeentwicklungsarbeit. Das Hauptunterscheidungsmerkmal der Ansätze liegt Mansuri / Rao (2004, S. 1 f.) zufolge in der Verwaltung und Verfügungsmacht über die Finanzen der Entwicklungsprojekte. Mit Partizipation ist damit der Einbezug von Mitgliedern einer bestimmten Zielgruppe in Aspekte des Projektdesigns und deren Implementierung gemeint. Über einen Einbezug lokaler Wissensbestände durch die Beteiligung der vor Ort lebenden Menschen in Entscheidungsprozesse sollen die Projekte als Ausdruck von *voice and choice* einer selbstbestimmten Entscheidung durchgeführt und initiiert werden, die zu einer Reihe positiver Effekte führen soll.

Zusammenarbeit und Partizipation implizieren darüber hinaus grundsätzlich, dass die lokalen Adressatinnen und Adressaten von Entwicklungsprojekten aktiv in die Ausgestaltung und Umsetzung derselben eingebunden und beteiligt werden sollen, anstatt materielle Hilfe nur passiv zu empfangen. Sie sollen einen praktischen Beitrag zu diesen Projekten beisteuern, zum Beispiel durch ihre Arbeitskraft, Zeit oder lokale Ressourcen. Zudem soll die Effektivität der Entwicklungsvorhaben durch die Nutzung lokaler Wissensressourcen erhöht werden, wie etwa durch den Einbezug der lokalen Bevölkerung in die Identifikation zentraler Probleme und möglicher Lösungsansätze (vgl. Cook / Kothari 2001; Mansuri / Rao 2004). Damit einher geht die Überzeugung, dass durch einen derartigen, partizipativen Ansatz die Eigentümerschaft (*ownership*) der lokalen Bevölkerung für die Entwicklungsprojekte gesteigert werden kann, da die Betroffenen persönlich an der Planung und Umsetzung beteiligt sind. Dadurch soll eine nachhaltige Wirkung der Projekte erreicht werden, indem die erreichten

Ziele durch die Bevölkerung aufrechterhalten und angestoßene Prozesse fortgeführt werden. Dieser Idee folgend wird gefordert, dass die Projekte, ihre Ziele und Umsetzung nicht von außen aufoktroziert werden, sondern von den Beteiligten selbst kommen. Daneben werden die Ansätze der Partizipation und Indigenisierung unter anderem dafür kritisiert, dass sie lokale Machtstrukturen festigen und darüber hinaus Projektkosten auf die lokale Bevölkerung übertragen werden (vgl. Cook / Kothari 2001; Mansuri / Rao 2004).

Weitere Kritik richtet sich an bestimmte Aspekte der praktischen Umsetzung von Partizipation. So kann die Beteiligung unter Umständen kostspielig sein, die Umsetzung dringender Projekte verzögern sowie physische und psychische Belastung darstellen, da die betreffenden Personen ihre Interessen möglicherweise gegenüber sozial und finanziell Bessergestellten behaupten müssen. Partizipative Projekte können zudem eine pragmatische *low-cost*-Entwicklungszusammenarbeit fördern, durch die langfristige Ziele zugunsten kurzfristiger Erfolge untergraben werden können und sogar eine Form der ›Zwangsarbeit‹ darstellen, wenn insbesondere arme Menschen zur Erbringung von Beteiligungsleistungen gedrängt werden. Abschließend bleibt festzuhalten, dass partizipative Ansätze allen beteiligten Akteuren Vorteile verschaffen können, diese jedoch im Rahmen einer Evaluation des Partizipationsprozesses selbst, ebenso wie an ihrem *impact* gemessen werden müssen (vgl. Mansuri / Rao 2004, S. 6 f.).

Die transnationale Entwicklungszusammenarbeit ist ein komplexes Feld mit vielen verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen, gemeinnützigen wie auch profitorientierten Akteuren. Zu diesen zählen Spender und Geber, transnationale Entwicklungsorganisationen, Gutachtern und Gutachterinnen, staatliche Einrichtungen und lokale Nichtregierungsorganisationen und die Nehmer, verkörpert durch die lokale Bevölkerung als Adressaten von Hilfe. Partizipation und Zusammenarbeit bedeuten deshalb gleichermaßen Dialog und gegenseitiges Ernstnehmen der Deutungsmuster und Lebenswirklichkeiten der jeweiligen Partner, wodurch im Idealfall Machtasymmetrien zwischen den Partnern abgebaut werden sollen (vgl. Homfeldt / Schmitt 2011; Rehlau / Lutz 2007, S. 35 ff.). Die Aufgabe der Sozialen Arbeit als Entwicklungszusammenarbeit ist es nicht, folgt



man den erwähnten Ansätzen, die Menschen zu belehren, sondern sie als gleichberechtigte Partner wahrzunehmen. Es kommt jedoch vor, dass die Ideale und Projektziele von Entwicklungsorganisationen nicht mit den lokalen Strukturen, Rollenzuordnungen und Zielen übereinstimmen. Durch solche Diskrepanzen werden Aushandlungsprozesse nötig, in denen Mitarbeitende von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit versuchen, ihren lokalen Partnern potentielle Gefahren oder Risiken ihres Handelns, zum Beispiel hinsichtlich der negativen Auswirkungen bestehender Geschlechterungleichheiten, der Nutzung von verunreinigtem Wasser oder der möglichen Übertragungswegen von HIV, so veranschaulichen müssen, dass diese selbst zur Einsicht gelangen sollen und bestimmte Handlungsoptionen abwägen. Darüber hinaus sollen zur Entwicklung beitragende Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt und Sachmittel zu deren Realisierung zu Verfügung gestellt oder lokal mobilisiert werden (vgl. Wagner 2013a).

Doing Grassroots

Die Organisierung von Communities in der  
Entwicklungszusammenarbeit

Wagner, A.

2016, XIV, 391 S. 9 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-10622-5