

FU BERLIN  
INSTITUT FÜR ETHNOLOGIE  
ABTEILUNG SOZIALANTHROPOLOGIE

# SOZIALANTHROPOLOGISCHE ARBEITSPAPIERE

Herausgeber: Thomas Bierschenk  
Georg Elwert  
Till Förster  
Carola Lentz  
Birgit Müller  
Franz-Volker Müller  
Osséni Rouga

Redaktion: Carola Lentz

Nr. 8

Thomas Bierschenk

Entwicklungshilfeprojekte  
als Verhandlungsfelder strategischer Gruppen  
oder  
Wieviele Tierhaltungsprojekte gibt es eigentlich  
im Atakora (VR Benin)?

Das Arabische Buch # Horstweg 2 # 14059 Berlin  
ISSN 0932-5476  
Tel: 030 / 3228523

## **Zur Herausgabe der sozialanthropologischen Arbeitspapiere**

Die Herausgabe der sozialanthropologischen Arbeitspapiere ist eine Initiative des Schwerpunkts Sozialanthropologie am Institut für Ethnologie der Freien Universität Berlin. Erklärte Absicht der Reihe ist es, erste Berichte aus noch nicht abgeschlossenen Forschungen einer Fachöffentlichkeit vorzustellen und zugänglich zu machen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf eigenen empirischen Untersuchungen innerhalb des Spektrums sozialanthropologischer Forschung.

### **Herausgegeben von:**

**Ayse Caglar, Georg Elwert, Veit Erlmann, Carola Lentz, Ute Luig, Peter Probst, Shalini Randeria, Friedhelm Streiffeler (HU Berlin), Thomas Zitelman**

### **Geschäftsführender Herausgeber und Redaktion:**

**Peter Probst**

### **Anschrift der Redaktion:**

**Institut für Ethnologie  
Drosselweg 1-3  
D - 14195 Berlin  
Tel: (030) 8386725  
Fax: (030) 8386728**

**Entwicklungshilfeprojekte  
als Verhandlungsfelder strategischer Gruppen**

oder

**Wieviele Tierhaltungsprojekte gibt es eigentlich  
im Atakora (VR Benin)?**

Thomas Bierschenk

Freie Universität Berlin  
Institut für Ethnologie  
Schwerpunkt Sozialanthropologie

1988



## Inhaltsverzeichnis

1. Grundbegriffe der Analyse: Selektive Implementierung, strategische Gruppen, konfligierende Rationalitätsstrukturen
2. Der Hintergrund: Agropastoralismus und Sozialstruktur in Nordbenin
3. Die Geschichte des *Projekts zur Verbesserung der Tierhaltung im Atakora (PPEA)* (1978 - 1986)  
  
Die Fulbe organisieren sich, um die Wasserversorgung ihrer Herden zu verbessern  
  
Regierungen und Entwicklungshilfeorganisationen ergreifen die Initiative  
  
Die *Bevölkerung* wird am *Projekt* beteiligt
4. Analyse: Das *Projekt* als Verhandlungsfeld  
  
Die Interessen der Regierungen: Primat der Politik  
  
Einheimische Experten und lokale *cadres* :  
technokratische versus politische Handlungsorientierungen  
  
*Projekt* und *Zielgruppe* : Politische Kontrolle und konfligierende Handlungsorientierungen  
  
- *Partizipation* statt *Kommunikation*  
- Produktionsmaximierung versus Überlebenssicherheit  
  
Konflikte innerhalb der *Zielgruppe* :  
Ackerbauern und Viehhalter
5. Zusammenfassung: Ist *Wasser* ein *Grundbedürfnis* der *Bevölkerung* ?

Literatur



**1. Grundbegriffe der Analyse:**  
**Selektive Implementierung, strategische Gruppen,**  
**konfligierende Rationalitätsstrukturen**

Das folgende Beispiel eines Entwicklungsprojekts wird vielen Lesern sicher nicht untypisch vorkommen: Die Stadt - deren Namen ich hier erst einmal nicht nennen will, aus Gründen, die weiter unten noch klar werden - die Stadt zeigte ein durchaus übliches Krisensyndrom: schlechte gesundheitliche Verhältnisse, hohe Kindersterblichkeit, steigende Arbeitslosigkeit, fallende Mas-seneinkommen, Anschwellen des legalen und des illegalen informellen Sektors, etc. Besonders betroffen waren davon vor allem zwei große am Ort lebende ethnische Gruppen. Unter der Hand munkelten Kenner der Lage sogar davon, daß die Stadt reif für einen Aufstand sei.

Nicht zufällig wählte deshalb eine große Geberorganisa-tion die Stadt als Ort eines Pilotprojektes im Umfang von 23 Mio. US-\$. Zwar waren schon mehrere andere Geberorganisationen in der Stadt engagiert. Keine von diesen hatte sich jedoch zum ausdrücklichen Ziel gesetzt, die Arbeitslosigkeit unter den benachteiligten Ethnien, also den vermuteten Kernbereich des Krisensyn-droms, direkt zu bekämpfen. Die Projektmitarbeiter, die für den Einsatz in dem Projekt ausgewählt wurden, waren qualifizierte, meist jüngere Fachleute von hoher Motiva-tion. Geführt wurden sie von einem politisch versierten, erfahrenen und charismatischen Projektleiter. Die Regie-rung des Landes, regionale und lokale Verwaltungen waren von dem Projekt begeistert. Die Vertreter der Zielgruppe stimmten den Projektzielen uneingeschränkt zu. Zwischen der ersten Formulierung der Projektkonzeption und dem Beginn des Projekts lagen daher nur vier Monate.

Es fehlt mir hier der Raum, auf die gut dokumentierte Geschichte dieses Projekts in allen hochinteressanten Einzelheiten einzugehen. Halten wir daher nur fest, daß der ursprüngliche Elan leider rasch aufgerieben wurde von einer Unzahl von oft winzigen Problemen und Wider-ständen, von den technischen Details des Mittelabflusses und der Finanzierung, der Baumaßnahmen und der Verhand-lungen mit den verschiedenen am Projekt interessierten Verwaltungseinheiten und sozialen Gruppen. In ihrer Summierung machten diese Alltagsprobleme die Projekt-

durchführung zu einem ungeheuer mühseligen, zeit- und nervenaufreibendem Geschäft. Lokale Honoratioren stellten sich quer, die Zielgruppe hatte ihre eigene Sicht von der Natur der zu lösenden Probleme, selbst die Armee ließ ihren Einfluß gegen das Projekt spielen.

Eine Evaluierung nach vier Jahren kam zu dem Ergebnis, daß zwar mittlerweile über 14 Mio. US-\$ ausgegeben worden waren, damit aber selbst bei optimistischer Schätzung allerhöchstens 700 neue Arbeitsplätze für ethnische Minderheiten geschaffen worden waren. Einige der mit hohen Kosten erstellten Infrastrukturprojekte wären nach Ansicht der Evaluatoren ohnehin gebaut worden. Uneingeschränkt erfolgreich war eigentlich nur ein kleines Nebenprojekt, der Bau eines Gesundheitszentrums in einem besonders benachteiligten Slum.

Ein vielleicht extremes, aber nicht untypisches Beispiel der Entwicklungshilfe, könnte man meinen, und viele Leser könnten sicher aus ihrer Erfahrung von ähnlichen Fällen berichten, aus vielen Gebieten der Dritten Welt. In der öffentlichen und zum Teil auch in der wissenschaftlichen Diskussion werden die enttäuschenden Ergebnisse der Entwicklungshilfe in der Regel auf zwei Ebenen erklärt: auf einer übergreifenden Ebene, je nach politischem Geschmack, entweder aus den zwischenstaatlichen Ausbeutungsverhältnissen des kapitalistischen Weltmarktes, oder aus traditionalistischen und anti-modernen Werterhaltungen bzw. (in einer Abwandlung des Arguments) Sozialstrukturen bei Regierungen und Bevölkerungen der Empfängerländer; auf einer anderen Ebene durch die unterstellte Unfähigkeit, die fehlerhafte Ausbildung, die professionellen Schwächen oder sogar, verschwörungstheoretisch, die bösen Absichten der Entwicklungsexperten.

Vielleicht lassen sich diese, vielen als selbstverständlich geltenden Grundannahmen etwas erschüttern, wenn ich Ihnen verrate, daß es sich bei dem oben beschriebenen, so kläglich endenden Entwicklungsunternehmen um ein Projekt der *Economic Development Agency (EDA)* der US-Bundesregierung in Oakland in Kalifornien handelte, um ein Teilprojekt der Johnson'schen sozialplanerischen Strategie der Schaffung einer "*Great Society*" in Amerika gegen Ende der 60er Jahre.



*Pressmann* und *Wildavsky* (1983), die dem mißlungenen Experiment der EDA in Oakland eine Studie gewidmet haben, nannten diese im Untertitel *How great expectations in Washington are dashed in Oakland or Why it is amazing that Federal Programmes work at all*. Ersetzen wir einmal *Washington* durch *Bonn* oder *Frankfurt* oder belassen wir es auch bei *Washington*, ersetzen wir *Oakland* durch *Sambia's Nordwestprovinz* oder das *Binnendelta des Niger* oder die Provinz *Atakora* in der VR Benin, und ersetzen wir schließlich *Federal Programmes* durch *Entwicklungshilfeprojekte*, dann scheint mir hier eine vielleicht ungewöhnliche, sicher aber lohnenswerte Perspektive bei der theoretischen Analyse der Entwicklungspolitik vorzuliegen. Mit anderen Worten, der Mythos einer kohärenten Entwicklungspolitik muß meiner Meinung nach auch an der Geber/Empfänger-Schnittstelle, bei der Durchführung von Projekten, hinterfragt werden. *Pressmann/Wildavsky* rechnen überzeugend vor, wie minimal die Chancen sind, daß ein Projekt in der ursprünglichen Konzeption auch durchgeführt wird, und zwar auch dann, wenn bei allen Betroffenen im Wesentlichen Übereinstimmung über die großen Ziele besteht. Ausreichend sind da schon die Auseinandersetzungen, die sich nur um anscheinende Verfahrensdetails drehen. Wenn dies schon für ein Projekt der US-Bundesregierung in den Innenstadtslums von Oakland gilt, um wieviel geringer sollten dann unsere Erwartungen bei Entwicklungsprojekten in der Dritten Welt sein, wo die Zahl der beteiligten Gruppen soviel größer ist, ihre Interessen weiter auseinanderliegen, und wo zusätzliche Barrieren wie unterschiedliche Sprachen, kulturelle Deutungsmuster und Handlungs-rationalitäten hinzukommen. Da ist es dann in der Tat erstaunlich, daß überhaupt noch etwas so funktioniert, wie es geplant war.

Die analytischen Konzepte, die *Pressmann* und *Wildavsky* zur Erklärung dieser Destrukturierung von Projekten im Implementierungsprozeß vorschlagen, scheinen mir auch für die sozialwissenschaftliche Analyse von Entwicklungshilfeprojekten in der Dritten Welt relevant zu sein. Es sind dies:

- die Multiplizität von Teilnehmern, von Perspektiven, von Zielen, vom Ausmaß der unterstellten Dringlichkeit der Probleme, der Erfolgskriterien, der mobilisierbaren Ressourcen;

- die Multiplizität von Entscheidungsstrukturen, von notwendigen Zustimmungen der Beteiligten an jedem neuen Entscheidungspunkt und die statistisch errechenbare abnehmende Wahrscheinlichkeit des 100-prozentigen Erfolgs;
- die Anomien der Verzögerungen, wo der Preis für letztendliche Zustimmungen die Verzögerung oder die Modifikation des bestehenden Programms ist.

Die übliche, im Entwicklungsdiskurs und als pragmatisches Alltagsmodell sozialer Beziehungen auch bei Entwicklungsexperten herrschende Interpretation der Kategorie *Projekt*, dessen einzelne Komponenten ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr verhandelbar sind, führt dazu, daß im Vollzug eintretende Veränderungen nur noch als *Übertretungen* erscheinen (Pouillon 1986). Statt dieser verbreiteten, mechanistischen und andromorphisierenden Vorstellung eines *Projektes*, das *agiert*, und von *Betroffenen*, die reagieren, wenn auch oft nicht in der erwünschten Weise, wobei es dann zu *unerwünschten Nebenfolgen* kommt, scheint mir ein dynamisches Konzept der Interaktion von strategischen Gruppen plausibler für die Mikroanalyse von Projekten der Entwicklungshilfe. Die Projektimplementierung ist nicht die Durchführung eines einmal geplanten Programmes, sondern ein ständiger Verhandlungsprozeß. Begonnen werden muß also mit einer Analyse der am Projekt beteiligten oder auch nur interessierten Gruppen, ihrer Interessen, ihrer Handlungsziele und -rationalitäten und der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen - mit einem Wort, ihrer jeweils eigenen *Projekte*. Einen wichtigen Aspekt dieses permanenten Aushandlungsprozesses bildet dabei die strategische Verwendung von sprachlichen Kategorien zur Problemdefinition und -lösung und zur Bezeichnung der dabei einzusetzenden Mittel und zu erreichenden Ziele.

Dabei ist eine größere Trennschärfe als in der üblichen Gegenüberstellung *der Einheimischen* und *der Entwicklungsexperten* notwendig. Die beteiligten Gruppen stehen in Konkurrenz um die Aneignung der durch das Projekt gegebenen ökonomischen, politischen oder auch symbolischen Ressourcen. Die Folge ist daher in der Regel weder das völlige Scheitern noch das völlige Gelingen von Projekten im Sinne der ursprünglich gesetzten Ziele. Der Projekterfolg ist vielmehr selektiv als Ergebnis des

unterschiedlichen Ausmaßes, mit dem die an dem Projekt beteiligten oder von ihm betroffenen strategischen Gruppen sich die durch das Projekt gesetzten Ressourcen aneignen können, und das auf der Grundlage ihres jeweiligen politischen Gewichts.

Die Analyse muß allerdings auch noch über diese spieltheoretisch zu fassende Ebene eines Parallelogramms der sozialen Kräfte hinausgehen. Denn während das Projekt eine gemeinsame Handlungsebene abgibt für alle beteiligten Gruppen, so handeln diese doch - und verfolgen ihre Interesse damit - in sehr unterschiedlichen Bezügen von sozialer Interaktion, Handlungsrationalität und kultureller Weltdeutung.<sup>1</sup>

Das Bild, das wir uns hier machen sollten, ist das eines komplexen Schachspiels von und mit lebenden Figuren, allerdings eines Schachspiels, an dem viele Parteien beteiligt sind, bei dem einige der Mitspieler bedeutend mehr Spielfiguren als ihre Konkurrenten ins Feld stellen können, in dem einigen Mitspielern nur einige wenige Züge zugestanden werden, während andere im Notfall auch die Regeln zu ihren Gunsten ändern können, in dem die Spielziele der Parteien ebenso variieren wie ihr Einsatz und Risiko, wo wahrscheinlich einige der Beteiligten nach Regeln spielen, die den anderen nicht bekannt sind, eines Spiels, das zu einem wesentlichen Teil darin

---

<sup>1</sup>Eine ähnliche Form der Analyse wird von Long 1984 , Spittler 1984 und Olivier de Sardan 1988 vorgeschlagen und von Arce/Long 1986 demonstriert. Die Betonung der Unterschiede in den sozialen Handlungsorientierungen und -rationalitäten der Beteiligten sowie der Bedeutung der strategischen Verwendung von sprachlichen Kategorien unterscheidet das hier propagierte Analysemodell auch von der Interessenanalyse im Zielorientierten Planungssystem (ZOPP), wie es etwa von der GTZ verwandt wird. Aus dieser Sicht erscheint das ZOPP selbst als ein Versuch einer Spielpartei (der Planer und ausländischen Experten), eine allgemein gültige Regelung bei den anderen Spielern darüber durchzusetzen, wie Interessenkonflikte wahrzunehmen und zu regeln sind. Dies kann hier jedoch nicht ausgeführt werden.

besteht , um die Festlegung der Regeln zu streiten - wo andererseits aber gute Taktik und Strategie auch zählen. Denn Ressourcen sind kontextabhängig und ein versierter Spieler kann selbst eine Katastrophe in einen Spielvorteil verwandeln.

Schlüsselbegriffe einer solchen Analyse sind also die *strategischen Gruppen*<sup>2</sup> als Teilnehmer an einem permanenten *Verhandlungsprozeß* , in dem sie ihre je eigenen *Projekte* verfolgen, das *Projekt* als gemeinsames, aber heterogenes *Handlungsfeld* , seine jeweils unterschiedliche *Reinterpretation* durch die Beteiligten und die sich dadurch notwendig ergebende *Selektivität* des Projekterfolges. Am Beispiel eines deutsch-Beniner Projekts zur Verbesserung der traditionellen Rinderhaltung in der nördlichen Volksrepublik Benin soll ihre heuristische Brauchbarkeit demonstriert werden.

Die diesem Papier zugrundeliegende Feldforschung wurde zwischen Dezember 1985 und April 1987 in Benin unternommen und in *Bierschenk/Forster (1987)* ausführlich dokumentiert. Die historische Darstellung der Geschichte des *Projet Bénino-Allemand Promotion de l'Élevage dans l'Atacora (PPEA)* endet im September 1986, sodaß eventuell später eingetretene Modifizierungen der Projekt-konzeption hier nicht berücksichtigt werden. Darüber hinaus beruht das vorliegende Papier auch auf Beobachtungen, die ich seit 1983 zu anderen Entwicklungshilfeprojekten in Westafrika gemacht habe, sowie ganz wesentlich auf meinen Erfahrungen bei der Arbeit für die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) in den Jahren 1981 bis 1984.

Die Untersuchung entstand im Rahmen eines von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten Forschungsprojekt über *Soziostrukturelle Auswirkungen der Entwicklungshilfe im ländlichen Raum Westafrikas* , das von Georg Elwert, Till Förster, Dirk Kohnert und mir am Institut für Ethnologie der Freien Universität geleitet wird. Die

---

<sup>2</sup>Der Begriff der strategischen Gruppen ist insbesondere von *Evers* propagiert worden (siehe etwa *Evers/Schiel 1988*) . Anders als *Evers* benutze ich ihn hier auf einer Mikroebene.

hier vorliegende Teiluntersuchung wurde auch von der GTZ unterstützt. Bei beiden Organisationen möchte ich mich herzlich bedanken. Dies gilt insbesondere für Claus Auer und Ulrich Mast von der GTZ, durch deren freundliches Entgegenkommen es mir erst möglich wurde, eine derartige Untersuchung auch in dem betreffenden Projekt selbst durchzuführen - was für Entwicklungshilfeorganisationen, die sich dadurch der Kritik von außen öffnen, ja ganz unüblich ist. Um daher von vorneherein keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen, möchte ich hier ausdrücklich unterstreichen, daß ich das PPEA, vor allem auch im Vergleich zu anderen Entwicklungsprojekten im Tierhaltungsbereich in der VR Benin, für ein im technischen Sinne äußerst effizient durchgeführtes Projekt halte. Ich hoffe daher, daß die hier vorgebrachte Kritik nicht als Besserwisserei eines praxisfernen Wissenschaftlers verstanden wird, der ohne Berücksichtigung der Handlungszwänge, unter denen Projektverantwortliche stehen, im Nachhinein erklärt, wie man alles hätte anders machen sollen. Ich versuche vielmehr zu zeigen, wie ein im Ansatz zunächst durchaus sinnvoll erscheinendes Projekt trotz allen guten Willens und hoher fachlicher Kompetenz der Projektmitarbeiter bei seiner Implementierung mit Schwierigkeiten konfrontiert wird, die weder in jedem Falle vorauszusehen noch überhaupt zu vermeiden waren, die dann aber den Projekterfolg als integrierten Ansatz ernstlich gefährden. Es geht mir in den vorliegenden Papier auch nicht um konkrete Vorschläge für eine bessere Projektkonzeption. Demonstriert werden soll vielmehr - an einem zufällig herausgegrif-

fenen, aber für typisch gehaltenen Beispiel - eine bestimmte Form der Analyse.<sup>3</sup>

## 2. Der Hintergrund: Agropastoralismus und Sozialstruktur in Nordbenin<sup>4</sup>

Neben der Landwirtschaft ist die Viehzucht traditionellerweise ein wichtiger Wirtschaftssektor in Benin. Die Rinderhaltung ist mit geschätzten 87 % des Gesamtrinderbestandes in den beiden Nordprovinzen Borgou und Atakora konzentriert. Die Gesamtzahl der Rinder im Borgou wird auf über 500.000, die im Atakora auf über 200.000

---

<sup>3</sup>Für Hinweise, Anmerkungen, Kritik und sonstige Unterstützung danke ich weiterhin Karin Brandmüller, Susan Cox, Georg Elwert, Till Förster, Reiner Förster, Gudrun Lachenmann, Theo Rauch, Peter Sauer, Liliana Thüning und Peter Waller. Diskutiert wurden verschiedene Teilfassungen dieses Papiers auf dem 13. Kongreß der Europäischen Gesellschaft für ländliche Soziologie in Braga/Portugal (April 1986), auf einer Tagung der EIDOS-Studiengruppe in Wagenin- gen/Niederlande (Mai 1986), auf der Jahrestagung des Verbandes der Afrikanisten in Deutschland (VAD) in Berlin (Dezember 1986), mit den Teilnehmern des Ausbildungskurses des Seminars für Landwirtschaftliche Entwicklung der Technischen Universität Berlin sowie auf einer gemeinsamen Diskussionsrunde der Berliner VAD-Mitglieder und der Berliner SID-Gruppe (beides im Februar 1987). Auch bei den Teilnehmern dieser Diskussionen möchte ich mich für ihre kritischen Anmerkungen bedanken. - Eine gekürzte englische Fassung des vorliegenden Aufsatzes erscheint als *Bierschenk 1988*. Zur soziologischen Analyse von Entwicklungshilfeprojekten vergleiche auch *Elwert /Bierschenk 1988*.

<sup>4</sup>Die hier nur knapp skizzierte Sozialorganisation der agropastoralen Fulbe in Nordbenin ist ausführlich in *Bierschenk/Forster (1987)* beschrieben. Vgl. auch *Auer 1984*.

geschätzt, wobei von letzterer Zahl sich wiederum über die Hälfte (100.000 Stück) in den Distrikten Kerou (32.000), Pehonco (41.000) und Kouande (29.000) befinden. Diese drei Distrikte sind das Zielgebiet des Entwicklungsprojektes (PPEA), um das es hier geht.

Die Rinderhaltung in ganz Nordbenin liegt in der Hand der Fulbe (franz. *Peuhl*, engl. *fulani*), die sowohl ihre eigenen als auch, im Auftrag, die Rinder der Ackerbauern halten. Die grundlegende soziale Einheit der Fulbe ist der gegenüber anderen Fulbe-Haushalten ökonomisch weitgehend autonome und auch lokal deutlich abgegrenzte Haushalt (*wuro*), der in der Regel aus einer erweiterten, polygamen Familie von drei Generationen besteht. Mehrere, im Durchschnitt etwa 10 Haushalte formen einen Weiler (*gure*), der räumlich und strukturell allerdings nur eine serielle Ansammlung von Haushalten darstellt und dem ein räumliches und soziales Zentrum fehlt. (Der Begriff *gure* bezeichnet daher auch nur den Plural von *wuro*).

Die ökonomischen und politischen Zentralfunktionen werden von den Dörfern der *baatonu* (von anderen Gruppen und in der Literatur gewöhnlich *bariba*, von den Fulbe wie alle afrikanischen Nicht-Fulbe *haaBe* genannt) ausgefüllt, denen jeweils ein oder mehrere Weiler der Fulbe zugeordnet sind. Seit vorkolonialer Zeit sind die *Baatonu* die zahlenmäßig und politisch dominante Ethnie des Beniner Nordostens (die historische Provinz Borgou, die die heutige politische Provinz des gleichen Namens und den Ostteil der Provinz Atakora umfaßt - vgl. *Lombard 1965*). Im Projektgebiet werden die *Baatonu* auf 60%, die Fulbe auf 24% der Bevölkerung geschätzt. Die Beziehungen beider Gruppen sind durch begrenzten ökonomischen Austausch und starke soziale Distanz gezeichnet. Die politische Marginalisierung der Fulbe, wie sie sich in der schwachen Beteiligung an den Institutionen des modernen Staates ausdrückt, haben weder die *divide et impera*-Politik der Franzosen noch Unabhängigkeit und Revolution beseitigt. Dies zeigte sich in den letzten Jahren unter anderem am Verlauf der zunehmenden Landnutzungskonflikte, die sich auf dem Hintergrund der Ausweitung der Ackerflächen, insbesondere für den Baumwollanbau, abspielen. Eine Sondergruppe bilden die ehemals von beiden Gruppen abhängigen *Gando*, während im äußersten Westen des Projektgebiets, in einem Teil des geogra-

phisch und soziologisch schon zum Atakora gehörenden Distrikts Kouande, verschiedene *Somba* -Gruppen (insbesondere die *Natamba* ) dominieren.

Ökonomisch verfolgen die Fulbehaushalte eine Strategie der Kombination von Rinderhaltung (mit einer durchschnittlichen Herdengröße von 90 Tieren pro Haushalt), Ackerbau (der sowohl vom Umfang, als auch, wegen der systematischen Düngung, von den Erträgen her oft über dem der Baatonu liegt) und Sammeln (vor allem Schibutter - franz. *karité* - und Neré), wobei sich jeweils Subsistenz- und Marktproduktion verbinden. Die Kombination von Ackerbau und Viehzucht gibt der agropastoralen Produktionsweise der Fulbe eine hohe Flexibilität, welche eine hohe ökonomische Autonomie des einzelnen Haushalts ermöglicht. Ein wesentliches Ziel der Rinderhaltung ist die Milchproduktion, die nicht nur ein Hauptnahrungsmittel für die Familie, sondern auch einen wesentlichen Teil des monetären Familieneinkommens liefert. Die Vermarktung der Milch liegt völlig in der Hand der Frauen. Das Verfügungsrecht über die Rinder selbst ist komplex und erfordert Konsensentscheidungen mehrerer Familienmitglieder, die - bei einer Art Obereigentum des Familienvorstands (*totiijo*) - jeweils Eigentümer von Teilen der Gesamtherde sind.

Die Rinderhaltung der Fulbe ist extensiv. Die Tiere werden des Nachts neben den Hütten des Haushalts angebunden. Am Morgen werden die Kühe gemolken und die Herde (von jüngeren männlichen Familienmitgliedern, soweit vorhanden) anschließend auf die Weide geführt. Da es keine festen Rechtstitel in Bezug auf Weidegründe gibt, ist der Weidegang von der Lage der Wasserstellen, die einmal am Tag zu erreichen sind, sowie von der Lage der Felder bestimmt, die es zu vermeiden gilt. In der Regenzeit (Mai bis November) ist die zurückgelegte Strecke daher kürzer als in der Trockenzeit (Dezember bis April). Abends kehrt die Herde zu den Wohnhütten zurück, wo die Kühe nochmals gemolken werden.

Obwohl die Viehhalter im Prinzip sesshaft sind, ist das bestimmende Merkmal der Rinderhaltung in Nordbenin auf Grund der langen Trockenzeit die Transhumanz. Mit der zunehmenden saisonalen Austrocknung der Wasserstellen geht ein großer Teil der Herden, wiederum begleitet von den jungen Männern der Familie, auf saisonale Wander-



schaft in Richtung der verbleibenden Wasserstellen. Die dabei zurückgelegten Distanzen können zwischen 10 und 70km betragen. Auf Grund der Anstrengungen der Wanderung selbst, der fehlenden veterinärmedizinischen Versorgung in den oft nur schwer zugänglichen Zielgebieten und der großen Ansteckungsgefahr wegen der hohen Konzentration von Tieren in der Umgebung der verbleibenden Wasserstellen ist nach den von dem Entwicklungsprojekt PPEA erhobenen Zahlen die Sterblichkeit, insbesondere unter den jungen Tieren, während dieser Zeit besonders hoch. Darüber hinaus führt die Transhumanz in aller Regel zu einem Gewichtsverlust der Tiere. Andererseits hat sie, indem sie eine Erholung bestimmter Weideflächen erlaubt, aus ökologischer Sicht möglicherweise positive Funktionen. Sie stellt auch ein integrierendes Moment der Fulbegesellschaft dar, indem sie die Möglichkeit von Interaktionen zwischen ansonsten oft in weiter räumlicher Entfernung lebenden Haushalten bietet. Dies spielt insbesondere eine Rolle bei der Schließung von Heiratsallianzen und bei bestimmten, sich im Rahmen des Altersklassensystems (*waldere*) abspielenden Festen (*gojja*) .

### 3. Die Geschichte des Projektes zur Verbesserung der Tierproduktion im Atakora (PPEA) . (1978 - 1986)

Wenn von Beniner *cadres* oder deutschen *Experten* die Geschichte des PPEA dargestellt wird, dann beginnt sie immer gegen Ende der 1980er Jahre mit Regierungsverhandlungen und Projektidentifizierungsstudien. Es mag daher auf den ersten Blick überraschend erscheinen, daß hier auf einer anderen Ebene, der Handlungen der später zur *Zielgruppe* erklärten Fulbe, begonnen wird. Wohl die wenigsten der am Projekt beteiligten *Experten* und *cadres* , jedoch viele Fulbe erinnern sich nämlich daran, daß es ganz unabhängig von den Diskussionen zwischen den verschiedenen Fachleuten gemeinsame Initiativen der Fulbe selbst gab, ihre Wasserversorgung zu verbessern. Es geht daher in der folgenden Darstellung ganz wesentlich darum, auch diese, in der "offiziellen" Projektgeschichte später nicht mehr auftauchenden historischen Erinnerungen zu dokumentieren.

**Die Fulbe organisieren sich, um die Wasserversorgung ihrer Herden zu verbessern**

Der Winter 1980/81 im Distrikt Pehonco war so trocken, daß die Fulbe schon vor der Hirseernte im Dezember gezwungen waren, zur großen Transhumanz aufzubrechen. (Das Folgende nach *Bierschenk 1987b* .) Der Ortsvorsteher (*delegué*) des Fulbe-Weilers Sinaourarou, damals einer von nur zwei Fulbe, die Mitglieder der Beniner revolutionären Kaderpartei (*Parti de la Révolution du Bénin - PRB*) im Distrikt waren, ergriff daraufhin die Initiative. Er rief zu einer Versammlung der Fulbe der Gegend auf. An dieser nahm dann unter anderem auch der damalige Bürgermeister von Pehonco, das andere Parteimitglied der Fulbe im Distrikt, im Hauptberuf Veterinärberater der provinziellen landwirtschaftlichen Entwicklungsorganisation (CARDER) und im übrigen ein Sohn der alten, vorrevolutionären Familie der Fulbechefs (*jungoro*) von Pehonco, teil.

Die Versammlung sprach sich dafür aus, ein Wasserrückhaltebecken zu bauen, welches das Wasser mindestens bis zum Abschluß der Hirseernte stauen würde. Dieser Wunsch wurde an den Regierungspräsidenten (*chef du district*) weitergeleitet. Dieser hielt im Januar 1981 eine erneute Versammlung der Fulbe und diesmal auch der Baatonu der Gegend ab, in welcher der Ortsvorsteher von Sinaourarou aufgefordert wurde, einen geeigneten Standort für die geplante Wasserstelle zu wählen. Auf Anregung des Regierungspräsidenten wurde weiterhin beschlossen, einen Beitrag von F CFA 300.000 (damals ca. 2.000 DM) von den Fulbe zu erheben, womit die Betriebskosten der Baumaschinen bestritten werden sollten.

Der geforderte Betrag, der auf die Fulbe-Weiler der Gegend umgelegt wurde, war in einigen Wochen erhoben. In der Zwischenzeit hatte der Regierungspräsident sich mit der *Direction Nationale d'Équipement et des Transports* (umgangssprachlich auch *Travaux Publics* genannt) in Verbindung gesetzt, welche die Wasserstelle dann im Februar 1981 bei Gbouerou aushob. Dabei wurde sie von den Baatonu unterstützt, die auch die Verpflegung der Arbeiter stellten.

Obwohl das in Gbouerou angelegte Staubecken, trotz erheblicher technischer Mängel, das Wasser in der Regel bis Februar hält und damit den geplanten Zweck erfüllt, war hiermit nur eine lokale Lösung gefunden. Im übrigen Bezirk stellte sich das Wasserproblem in den trockenen Jahren 1981 und 1982 weiterhin mit unverminderter Schärfe. Im Herbst 1982 wandten sich daher mehrere Vorsteher von Fulbe-Weilern, darunter wiederum der *délegué* von Sinaourarou sowie der Fulbe-Bürgermeister von Pehonco, an den (mittlerweile neuen) Regierungspräsidenten. Dieser berief daraufhin eine allgemeine Versammlung aller Fulbe des Bezirks ein, die erste (und bislang auch einzige) Versammlung dieser Art. Das Haus des Volkes in Pehonco, so berichtete später ein Teilnehmer, konnte die anströmenden Massen nicht fassen.

Die Versammlung faßte den Beschluß, mehrere kleine Wasserstellen im Bezirk bauen zu lassen und zwar eine im Westen (bei Gbeba), eine im Norden (bei Gnemasson), und eine im Osten (bei Tobré). Der Süden war mit Gbouerou ja schon versorgt. Für jede dieser drei Wasserbecken sollte jeweils von den Fulbe des ganzen Bezirks ein Betrag von F CFA 750.000 (ca 5.000,--DM) eingesammelt werden. Wohl nicht zufällig wurde dann im Februar von den *Travaux Publics* als erstes Wasserbecken das in Gbeba gebaut, das wie jenes von Gbouerou ganz in der Nähe von Sinaourarou lag, von wo die Initiative zu diesem Projekt ausgegangen war.

Die Fulbe waren jedoch nicht nur in der Lage, Regierungsstellen für ihre Interessen zu mobilisieren und sich an den Arbeiten finanziell zu beteiligen. Zu Anfang des Jahres 1983 hatte der Ortsvorsteher der Fulbe von Sinaourarou die Idee, das Wasser des kleinen und in der Trockenzeit regelmäßig versiegenden Flübchens Assari aufzustauen. Der von den Fulbe der beiden Nachbardörfer nur mit Lehm errichtete Damm brach allerdings in der Regenzeit. In der darauffolgenden Trockenzeit wurde ein erneuter Versuch unternommen, diesmal mit mehr Steinen im Fundament und unter Beimischung von Zement. Die Materialkosten beliefen sich auf etwa F CFA 15.000 (ca. 100,--DM). Seitdem staut der Damm jedes Jahr das Wasser bis Ende Januar. Es wird behauptet, daß hier immerhin 1.000 Rinder getränkt werden können. Allerdings muß der relativ primitive Damm jedes Jahr mit einigen Sack

Zement repariert werden, was den Fulbe ohne jede technische Hilfe aber bislang noch immer gelungen ist.

Bevor wir die Geschichte der Wasserstellen für die Rinder der Fulbe in der Provinz Atakora weiterfolgen, möchte ich auf einige wichtige Aspekte hinweisen, die im folgenden noch von Bedeutung sein werden. Zunächst einmal wurden die Stauanlagen dort angelegt, wo vorhandenes Weidepotential wegen Wassermangels nicht ausgenutzt werden konnte. Bestimmendes Motiv für die Fulbe war nicht die Absicht, die Transhumanz abzuschaffen, sondern, diese bis zum Abschluß der Hirseernte und dem Abweiden der abgeernteten Hirsestengel hinauszuzögern. Es ging ihnen also vor allem darum, die in der Kombination von Viehhaltung und Ackerbau begründete Flexibilität ihrer Produktionsweise zu erhalten. Sodann beruhte der Bau der Wasserbecken auf einer genuinen Initiative der Fulbe. Eine katalysatorische Rolle spielte dabei einerseits der charismatische *delegué* von Sinaourarou, ein Vertreter der neuen, durch die Revolution von 1972 geschaffenen lokalen politischen Elite, andererseits der Bürgermeister von Pehonco, der als Sohn der alten Cheffamilie der Fulbe von Pehonco erfolgreich einen traditionellen politischen Führungsanspruch mit einer nachrevolutionären Eliteposition fusioniert hatte. Über diese Axe liefen dann auch die notwendigen Verbindungen zur Bezirks- und Provinzialregierung. Die Baatonu wurden in diesen Mobilisierungsprozeß (Mobilisierung nicht so sehr der Bevölkerung als vielmehr der politischen und administrativen Instanzen) erst zu einem späteren Zeitpunkt auf Anregung der Regierung eingeschaltet. Für die Verwaltungsbeamten, die mir ihre Version der Geschichte erzählten, war der ganze Prozeß ein Beispiel für das von der Regierung propagierte System der *Construction Nationale*, in dem unter dem Motto *Comptons sur nos propres forces* die Verantwortlichkeit für Infrastrukturmaßnahmen der Bevölkerung und den unteren politischen Instanzen übergeben wird. Schließlich waren die Fulbe, entgegen einer weitverbreiteten Meinung, bei den Baumaßnahmen in der Lage, selbst mit Hand anzulegen.

## Regierungen und Entwicklungshilfeorganisationen ergreifen die Initiative

Die Fulbe wußten sicher nicht, daß sich schon Ende der 70er Jahre die Regierung der Volksrepublik Benin und die Bundesrepublik Deutschland darauf geeinigt hatten, in Nordbenin Entwicklungsmaßnahmen im Bereich der Tierproduktion durchzuführen. Mit der Identifizierung möglicher Projekte, mit denen dieses Ziel erreicht werden könne, wurde 1978 eine deutsche Consulting-Firma (WIP) beauftragt, die 1980 auch einen konkreten Projektvorschlag vorlegte. (Das Folgende nach *Bierschenk et al. 1986, 18-21* .) Die Studie zählte fünf Faktoren auf, welche die Entwicklung der tierischen Produktion in der Provinz Atakora hemmten: ein ungünstiges Klima, das zu einer Verknappung von Wasser und beweidbaren Flächen und damit zur Überweidung der ständigen Standorte der Herden während der Regenzeit führe; endemische Krankheiten; schlechte Vermarktungswege sowie allgemeine "menschliche" und "ökonomische" Faktoren. Auf allen fünf Ebenen sollte das Projekt ansetzen.

Der Projektvorschlag der WIP diente 1981 als Basis für zwischenstaatliche Verhandlungen. Im Juni 1983 begann das Projekt dann mit seinen Aktivitäten. Die erste Phase, die bis 1987 dauern sollte, umfaßte ein Projektbudget von insgesamt (einschließlich verschiedener sogenannter Barmittelansätze) fast 9 Millionen DM. Hinzu kamen ein Finanzbeitrag der Beniner Seite von 56 Millionen F CFA (DM 350.000).

Nicht ganz einig war man sich jedoch anscheinend über die mit dem Projekt zu erreichenden Ziele. Während die WIP-Studie ganz allgemein davon sprach, die fünf identifizierten, die tierische Produktion *hemmenden Faktoren* zu beseitigen, wurde im Angebot der GTZ an das BMZ vom März 1983 das Projektziel als *Steigerung der Leistungen der tierischen Produktion bei seßhaften und nomadisierenden Tierhaltern durch ein verbessertes Tierproduktions und Weidemanagement* bezeichnet. Dies sollte einen Beitrag zur Erreichung des *Oberzieles* einer *deutlichen Einkommenssteigerung bei nomadisierenden und seßhaften Viehhaltern unter Beseitigung sämtlicher Hemmfaktoren für die Viehwirtschaft* leisten. In dem Projektabkommen für den Abschnitt 1985-87 vom Oktober 1985 wurde als Ziel neben der Erhöhung der Einkommen der Tierhalter

durch eine Steigerung der tierischen Produktivität auch die *Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts* und die *Reduktion der Wanderungsbewegungen der Herden* (also der Transhumanz) genannt. Im Operationsplan für den gleichen Zeitraum wurde dagegen eine *Erhöhung der Einkommen der Tierhalter* und eine *Verbesserung des Handelssystems* als Projektziel genannt. Die *Wahrung des ökologischen Gleichgewichts* war hier im *Oberziel* enthalten.

Das eigentliche Projektziel wird somit in den einzelnen für das Projekt wesentlichen Grundlagen und Abkommen unterschiedlich definiert, wobei die Elemente

- *Erhöhung der Einkommen der Tierhalter*
- *Verbesserung der Leistungen des tierischen Sektors*
- *Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts*
- *Reduktion der Wanderungsbewegungen der Herden*

in je unterschiedlicher Weise zusammengesetzt sind und auch auf den verschiedenen Zielebenen (*Oberziel* und *Projektziel*) genannt werden. Ein leitender Gesichtspunkt allerdings, so kann aufgrund vieler Gespräche vermutet werden, ist die Transformation einer als "traditionell" apostrophierten, angeblich auf Familienprestige abzielenden Tierhaltung in eine sogenannte "moderne" Form, die auf Rentabilitätsüberlegungen gegründet sein soll.

Ebenso unklar und widersprüchlich waren und sind die Definitionen der *Zielgruppe*. Programmatische Diskussionen, etwa im Rahmen der im Sommer 1986 durchgeführten Projektevaluierung, drehen sich zu einem ganz wesentlichen Teil um alternative Kategorisierungen zur Bezeichnung der Zielgruppe. In der Regel wird von der Zielgruppe als einer *groupe socio-professionel* gesprochen: nämlich den Viehzüchtern (*éleveurs*). Dies entspricht dem produktionstechnischen Ansatz des PPEA und erlaubt es, eine sich leicht dem Tribalismusvorwurf aussetzende ethnische Kategorisierung zu vermeiden. Gelegentlich wird auch zwischen *nomadisierenden* und *seßhaften* Viehzüchtern unterschieden. Offen bleibt auf dieser Ebene, ob es sich bei dem angesprochenen Vieh nur um Rinder oder auch um kleine Wiederkäuer, eventuell Hühner handelt. Häufig wird auch die allgemeine Kategorie der *Bevölkerung* benutzt. Keiner dieser Begriffe entspricht den emischen sozialen Abgrenzungen der Bewohner des

Projektgebietes, die sich in erster Linie als *fulBe* oder als *baatonu* (Bariba) sehen.<sup>5</sup>

Zur Erreichung der Projektziele wurden verschiedene Maßnahmen geplant. Der flächendeckende Bau von kleinen Wasserstellen (10.000 bis 30.000 Kubikmeter) sollte es erlauben, das bestehende Weidepotential besser auszunutzen und Überweidung zu vermeiden (*Saka/Krauthausen 1985: 1.6*). Daher sollten die Baumaßnahmen auf zunächst drei Distrikte in der Provinz begrenzt werden und auch dort zunächst in einem einzigen Distrikt, Pehonco, beginnen. Um diese Wasserstellen herum sollten Weideeinheiten als kooperative Zusammenschlüsse der Rinderhalter aufgebaut werden. Diese sollten als spätere Quasi-Besitzer der Bauwerke deren Instandhaltung übernehmen, die veterinärmedizinische und viehhalterische Beratung erleichtern und auch eine Organisationsform darstellen, in der die Viehhalter eine bessere Kontrolle über den (Fleisch-) Absatz haben. Eine Planungsstudie schlug sogar vor, in einem Umkreis von 10 km um die Wasserstelle herum jedwede landwirtschaftliche Tätigkeit im Interesse der Weidewirtschaft zu verbieten. Hinzu kam als weitere wichtige Maßnahme der Aufbau eines funktionsfähigen veterinärmedizinischen Dienstes. Es wurde dabei davon ausgegangen, daß die Projektmaßnahmen schrittweise zur Aufhebung der Transhumanz und zur völligen Sesshaftmachung der Rinderhalter beitragen würden; der Bau von Wasserstellen, so wurde argumentiert, würde nicht nur den veterinärmedizinischen, sondern auch jedweden sonstigen administrativen Zugriff auf die Rinderherden erleichtern (*Saka/Krauthausen 1985: 7.1.1.*).

Zu Jahresanfang 1984 begann das PPEA dann mit seinen Aktivitäten, wobei zunächst der veterinärmedizinische Dienst aufgebaut und die ersten Wasserrückhaltebecken im Distrikt Pehonco errichtet wurden. Einher gingen diese Maßnahmen mit dem Aufbau einer Infrastruktur (Büros in der Provinzhauptstadt Natitingou sowie Wohnungen und

---

<sup>5</sup>Für ähnliche Kategorisierungen in einem Tierzuchtprojekt im Senegal siehe *Pouillon 1986, 7*. Zu den emischen Abgrenzungen im Projektgebiet siehe *Bierschenk/Forster 1987, 100 - 109*.

Büros für das lokale Veterinärpersonal im Projektgebiet), sowie der Anschaffung eines Wagen- und Maschinenparks.

#### Die Bevölkerung wird am Projekt beteiligt

Die Fulbe bekamen von den Verhandlungen zwischen den verschiedenen Ministerien, der GTZ, den deutschen und Beniner Experten um *Oberziele* und *Unterziele*, um *Budgets*, *Barmittelleistungen* und *counterpart-Mittel*, um *Maßnahmenkataloge* und *Meßindikatoren für den Projekterfolg* nicht viel mit. Konkret wurde für sie das Projekt erst in der Phase, als es um die Bestimmung der Lage der zukünftigen Wasserrückhaltebecken ging. (Das Folgende nach *Bierschenk 1987b*.) Die *Partizipation der Bevölkerung* an dieser Auswahl war ausdrücklich vorgesehen. Und so kamen denn auch, so erinnerten sich etwa Fulbe im Dorf Kika, eines Tages deutsche und Beniner Mitarbeiter des PPEA in ihren Autos angefahren und fragten Fulbe und Baatonu nach Stellen, die auch in der Trockenzeit noch längere Zeit das Wasser hielten. Es ginge, so wurde erklärt, um den Bau von *barrages* (in Fulfulde: *baraaaji*), worunter sich jedoch nicht alle Fulbe und Baatonu etwas vorstellen konnten.

Die von der *Bevölkerung* auf diesem Weg vorgeschlagenen Stellen wurden dann einer hydrogeologischen Prüfung unterzogen; auf diese Weise wurde dann eine Liste der zu bauenden Wasserbecken erstellt. Es ist jetzt nicht mehr genau nachzuvollziehen, in welcher Weise Baatonu, Fulbe und Gando ihre je unterschiedlichen Präferenzen für die Lage der zu erstellenden Staubecken gegenüber den Wasserbauexperten des PPEA ausdrückten. Es kann vermutet werden, daß dabei die Beniner Veterinärberater eine wichtige Rolle spielten. Von diesen gehört eine Mehrheit zu den Baatonu und nur eine geringe Minderheit zu den Fulbe. Auf jeden Fall ist die sehr große Nähe einiger Staubecken zu den Baatonudörfern auffällig. Alternative, für die Fulbe günstigere Lagen wurden oft überhaupt nicht in die Liste der hydrogeologischen Prüfungen aufgenommen (*Bierschenk 1987b*).

Die *Partizipation der Bevölkerung* am Projekt sollte jedoch noch viel weiter gehen; die *Bevölkerung* im Umkreis eines Wasserbeckens sollte, wie gesagt, zum



kollektiven Besitzer der Bauwerke werden und dann in Zukunft auch für deren Unterhalt verantwortlich sein. Um sicherzustellen, daß ein echtes Engagement vorliege, wurde bestimmt, daß nur dort gebaut werden sollte, wo von der *Bevölkerung* ein Betrag von F CFA 500.000 (ca. 3.300 DM) in eine gemeinsam verwaltete Kasse eingezahlt worden war. Aus dieser Kasse sollten in Zukunft dann die Ausgaben für eventuell notwendige kleinere Unterhaltsarbeiten bestritten werden (*PPEA 1985*).

In der Zwischenzeit waren in der Trockensaison 1984/85 im Distrikt Pehonco die ersten drei, *experimentell* genannten Wasserrückhaltebecken gebaut worden. Der Distrikt Pehonco war deshalb ausgewählt worden, weil die Fulbe hier, wie oben beschrieben, ein besonderes Engagement für den Bau von Wasserrückhaltebecken gezeigt hatten. Während der Bauarbeiten, im März/April 1985, wurden von den Projektmitarbeitern in einer Serie von Versammlungen mit der *Bevölkerung* und verschiedenen Verwaltungsstellen (den *autorités politico-administratives*) die Vorstellungen des Projekts über die zukünftige Form der Verwaltung der Bauwerke diskutiert. Dabei ergab sich, daß die Absicht, nur die Fulbe an der Verwaltung zu beteiligen, unrealistisch war. Die große Mehrzahl der im Projektgebiet lebenden Menschen gehörten ja zu den Baatonu. Es wurde daher beschlossen, die zu gründenden Verwaltungsausschüsse der einzelnen Weideeinheiten, die jeweils korporativer Besitzer der Wasserrückhaltebecken werden sollten, paritätisch mit je zwei Fulbe und zwei Baatonu zu besetzen. *Ex officio* ist der Veterinärarbeiter fünftes Mitglied. Es war auch nicht möglich, wie vorgeschlagen jede landwirtschaftliche Tätigkeit im Umkreis von zehn Kilometern um die Wasserstellen herum zu verbieten - eines der Rückhaltebecken (in Doh) lag unmittelbar neben einem Baatonu-Dorf, und das zweite (in Kika) lag nur etwa zwei Kilometer entfernt. Auch mehrere der für die nächste Saison geplanten Becken würden in unmittelbarer Nähe von Baatonu-Dörfern liegen. Es wurde daher nur empfohlen, einen Radius von 500 Metern um die Becken herum von Feldern freizuhalten (*PPEA 1985*).

Mit der Entscheidung zur Beteiligung der Baatonu an den zu gründenden Weideeinheiten stellte sich jetzt die Frage nach der Form, in der sie sich am Bau der Staubecken beteiligen sollten. In einer der ersten

Versammlungen mit der *Bevölkerung* , in der diese Frage aufgeworfen wurde - so erinnerte sich später der Beniner Projektleiter - herrschte zunächst einige Zeit Schweigen. Es erhob sich daraufhin ein Baatonu und meinte, da man ja wisse, daß die Fulbe nicht mit der Hand arbeiten, sollten jene den geforderten Beitrag von F CFA 500.00 aufbringen, während die Baatonu Handlangerdienste beim Staudeckenbau verrichten würden. Die Fulbe äußerten sich nicht gegen diese Regelung, die dann auch in den nachfolgenden Versammlungen ohne weiteres akzeptiert wurde.

Mit dem Beginn der Baumaßnahmen durch das Projekt im Distrikt Pehonco sahen die Fulbe keinen Sinn mehr darin, das ursprüngliche Programm von vier durch die *Travaux Publics* zu errichtenden Staudämmen zu Ende zu führen. Weitere große Versammlungen wie die vom Herbst 1982 wurden jetzt nicht mehr durchgeführt. Das Staubecken in Tobré wurde in der Saison 1985/86 durch das GTZ-Projekt errichtet. Dafür zahlten die Fulbe der Einzugsgebietes - die ja auch schon für das Becken in Gbouerou Beiträge geleistet hatten - F CFA 500.000 in die Kasse der Weideeinheit ein. Das Becken in Gnemasson wurde zunächst in das Bauprogramm der GTZ aufgenommen, dann jedoch erst einmal wieder herausgestrichen, mit der Begründung, die dortigen Fulbe hätten nicht rechtzeitig die geforderten Beiträge gezahlt. Im Umkreis der neuerrichteten Becken wurden auch andere Eigeninitiativen jetzt überflüssig und daher eingestellt, wie zum Beispiel das jährliche gemeinsame Graben von Wasserlöchern durch die Jugendlichen eines Fulbeweilers.

Das vorliegende Kapitel trägt die Überschrift: *Die Bevölkerung wird am Projekt beteiligt* . Die sich dann vor Ort abspielende soziale Dynamik war jedoch komplexer, als es die entwicklungspolitische Standardforderung nach *Partizipation der Bevölkerung* vermuten läßt. Es zeigte sich nämlich, daß der Begriff der *Bevölkerung* die lokal vorhandenen objektiven und subjektiven Differenzen zwischen den Baatonu und den Fulbe eher ver-

schleierte.<sup>6</sup> Der Begriff der *Partizipation* ist allerdings insofern exakt, als er deutlich werden läßt, daß seit etwa 1984 die Initiative nicht mehr bei den Fulbe lag. Nachdem das Projekt seine Aktivitäten erst einmal aufgenommen hatte, verlagerte sich der Schwerpunkt der politischen Dynamik in den Bereich der Beziehungen zwischen den beteiligten Regierungen, Ministerien und Expertengruppen. Als dann schließlich die Bevölkerung aufgefordert wurde, sich am Projekt zu beteiligen, dominierten, in logischer Konsequenz der sozialen Verhältnisse im Projektgebiet, die Baatonu sowohl die Standortauswahl als auch die Verwaltung der Wasserbecken. Der damit einhergehende Wandel in der Konzeption der *Zielgruppe* spiegelte sich wieder in der im Frühjahr 1985 gefundenen, von der ursprünglichen Planung weit abweichenden Formel von der paritätischen Mitgliedschaft in den Weideeinheiten. Von Institutionen der ökonomischen und damit letztlich auch politischen Interessenvertretung der Fulbe, wie ursprünglich geplant, wurden sie damit zu Foren, in denen sich potentielle Konflikte zwischen den Baatonu und den Fulbe austragen (und im Idealfalle auch lösen) lassen würden.

Es kam auch noch zu einer weiteren Modifikation der ursprünglichen Planung. Schon in der zweiten Bausaison (1985/86) wurden auf Wunsch der Beniner Seite zumindest einige Wasserbecken außerhalb des Kerndistrikts Pehonco angelegt, obwohl dies organisatorisch zusätzliche Schwierigkeiten schaffte und auch nicht der ursprünglichen Projektkonzeption eines flächendeckenden Staubeckenbaus entsprach. Für die Beniner Regierung war es jedoch wichtig, möglichst gleichmäßig in jedem Distrikt einige Projektaktivitäten zu demonstrieren.

---

<sup>6</sup>Es war daher vielleicht nicht bloß eine Panne, sondern Ausdruck der realen Verhältnisse, daß bei einer Einweihungsfeier eines Staubeckens im Distrikt Kerou im Sommer 1986 zwar offizielle Vertreter der Lokal- und Distriktverwaltung und der Baatonou der Nachbardörfer, nicht aber der Fulbe anwesend waren. Die das Fest ausrichtenden Experten des PPEA hatten die Einladung der Fulbe einfach vergessen.

In der gleichen Saison kam es zu heftigen Konflikten an einer der ersten im Jahr zuvor im Distrikt Pehonco in unmittelbarer Nähe eines Dorfes gebauten experimentellen Wasserstellen. (*Bierschenk 1987b, Anhang*). Entgegen der Planung, die von einer Kapazität des Beckens zur Tränkung von bis zu 2.000 Rindern ausgegangen war, wurde dieses von täglich nur 250 bis 300 Rindern frequentiert. Dagegen nutzte die Bevölkerung des Baatonu-Dorfes das Becken im großen Maße zur Trinkwasserversorgung, so daß die von den Frauen des Dorfes entnommene Wassermenge mehr als das Doppelte der zur Tränkung der Rinder verwandten Menge betrug. Der erst kürzlich von einem anderen Entwicklungsprojekt installierte Dorfbrunnen mit Handpumpe wurde praktisch nicht mehr benutzt. Da seine Benutzung einige Anstrengung erforderte und da vor allem für das Wasser eine kleine Abgabe erhoben wurde, die in einen Reparaturfonds einfloß, zogen es die Frauen vor, trotz der bedenklichen hygienischen Qualität das Wasser direkt aus dem Rückhaltebecken zu schöpfen.

Darüber hinaus unternahmen die Frauen systematische Versuche, den Rinderhaltern den Zugang zum Staubecken zu blockieren. Dies taten sie, indem sie auf dem Zugangsweg zum Wasserbecken ihre gewaschene Tücher so ausbreiteten, daß nur noch eine kleine Schneise von etwa fünf Metern frei blieb. Die Rinderhirten konnten daher schlechterdings nicht vermeiden, daß gelegentlich ein Rind eines der Tücher betrat, was dann jedesmal zu wüsten Beschimpfungen der Hirten und Stockhieben und Steinwürfen gegen die Rinder Anlaß gab. Mehrere Rinderhalter erklärten daraufhin, daß sie wegen der dort zu erwartenden Schwierigkeiten das Becken möglichst mieden.

Neben dem direkten Versuch waschender Baatonufrauen, die Fulbe von den Wasserbecken fernzuhalten, gab es auch indirekte Formen der Erschwerung des Zugangs, die auf Dauer viel wirksamer sein würden. In Kika z.B., einer der drei in der ersten Bausaison errichteten experimentellen Wasserstellen, konnte der örtliche Veterinäragent (einer der wenigen Fulbe im Veterinärdienst) eine direkte Blockade der Wasserstelle durch waschenden Frauen verhindern. Stattdessen wird den Fulbe der Zugang zum Staubecken im Abstand von einigen Hundert Metern durch ein breites Band von Baumwollfeldern sehr erschwert. In einer Diskussion mit Projektmitarbeitern machten die beiden beteiligten Gruppen daraufhin von sich aus den

Vorschlag, durch die Baumwollfelder - die es im übrigen nach Aussage der Fulbe erst seit der Anlage des Staubekens geben soll - einen Zugangskorridor abzustecken. Die Ausführung scheiterte jedoch an dem Widerstand der Baatonu. Von ähnlichen Problemen wurde auch an anderen Wasserstellen berichtet. Damit ergaben sich an den künstlich geschaffenen Wasserstellen die gleichen Konflikte wie an vielen natürlichen Wasserläufen (*marigots*), wo von den Bauern angelegte Gemüse- und Tabakgärten das Tränken der Rinder erschweren.

Diese Situation wurde in verschiedenen Sitzungen der Projektleitung besprochen, ohne daß eine allseits befriedigende Lösung gefunden worden wäre. Es wurde schließlich beschlossen, in der übernächsten Bausaison (1987/88) den Baubeginn von verbindlichen Zusagen aller Bevölkerungsgruppen abhängig zu machen, einen von Feldern freibleibenden Zugangskorridor zu den Wasserbecken zu respektieren.

Im Sommer 1986 wurde dann im Rahmen der Projektevaluierung die Zahl und die Verteilung der in der nächsten Phase zu bauenden Wasserrückhaltebecken diskutiert. Während die deutsche Seite die Auffassung vertrat, daß für eine schnelle Ausweitung der Baumaßnahmen in andere Zonen der Provinz die Planungsunterlagen, insbesondere über das erschließbare Weidepotential und eventuelle ökologische Folgen, fehlten, ging es den Beniner Regierungsvertretern darum, eine gleichmäßig über die gesamte Provinz verteilte, möglichst hohe Zahl von zu errichtenden Becken festzuschreiben. Die beiden wesentlichen Argumente waren dabei, daß der *Bevölkerung* außerhalb der Projektzone eine Beschränkung der Baumaßnahmen auf nur wenige Distrikte der Provinz nicht glaubhaft begründet werden könne, und daß darüber hinaus es betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll sei, die einmal angeschafften Maschinen nicht auch einzusetzen. (*Bierschenk et al. 1986*)

#### 4. Analyse: Das Projekt als Verhandlungsfeld

Die oben beschriebene Entwicklung läßt sich durch das eingangs erwähnte Konzept unterschiedlicher Interessen und Handlungsrationitäten, die in einem heterogenen Handlungsfeld aufeinander prallen, interpretieren. Bei dem hier beschriebenen Entwicklungsprojekt lassen sich die folgenden sieben strategischen Gruppen unterscheiden:<sup>7</sup>

- (1) die Regierung des Geberlandes,
- (2) die Regierung des Empfängerlandes,
- (3) die mit der Projektabwicklung betraute Entwicklungsagentur des Geberlandes,
- (4) die ausländischen Experten,
- (5) die einheimischen Projektmitarbeiter,
- (6) die Zielgruppe der Rinderhalter (Fulbe) und
- (7) obwohl in der Projektplanung nicht auftauchend, dennoch aufgrund der örtlichen Machtverhältnisse wichtig, die Ackerbauern (Baatonu).

#### **Die Interessen der Regierungen: Primat der Politik**

Das bestimmende Motiv der Entwicklungshilfe an die armen Länder in Afrika ist auf Seiten des Geberregierungen politische Einflußnahme nach außen und die Stiftung politischer Legitimität nach innen. Das erste Motiv bezieht sich dabei auf die Richtung der Hilfe (welches Land bekommt sie) und realisiert sich, neben anderen klassischen außen- und außenwirtschaftspolitischen Mitteln der Einflußnahme, vermittels der symbolischen Prä-

---

<sup>7</sup>Da ich die betreffenden Auseinandersetzungen in erster Linie aus der Innenperspektive eines Projektes wahrgenommen habe - wobei ich tendenziell immer zu den ausländischen Experten gezählt wurde - waren meine Wahrnehmungsmöglichkeiten der Strategien der drei ersten Gruppen und in gewisser Hinsicht auch der fünften Gruppe relativ begrenzt. Die hier präsentierte Analyse könnte daher sicher insbesondere in Hinsicht auf diese Akteure noch weitaus differenzierter erfolgen.

sens durch Entwicklungshilfeprojekte. Die Stiftung politischer Legitimität nach innen vollzieht sich über Schlagwörter, mit denen die Mittelvergabe jeweils legitimiert wird. Damit ist gemeint, daß sich entwicklungspolitische Konzepte wie *Partizipation der Bevölkerung*, *Grundbedürfnisse*, *Hilfe zur Selbsthilfe*, *ökologischer Landbau*, *die Ärmsten der Armen* usw. an Paradigmata orientieren, die ihre Relevanz vorwiegend im innenpolitischen Diskurs im Geberland haben. Der analytische Wert dieser zentralen Kategorien ist dagegen begrenzt. Das liegt daran, daß der entwicklungspolitische Diskurs mehr auf Überzeugung denn auf Information und Analyse abzielt, und das in einem doppelten Sinne: in den innenpolitischen Auseinandersetzung im Geberland muß der Mittelabfluß nach außen als sinnvoll dargestellt werden; die Regierungen der Empfängerländer und andere strategischen Gruppen im Empfängerland müssen diese Kategorien verwenden, um von den potentiellen Gebern überhaupt verstanden zu werden. In beiden Fällen geht es bei der strategischen Verwendung von Sprache damit um die Mobilisierung von Ressourcen.<sup>8</sup>

Die Regierung des Nehmerlandes ihrerseits ist in erster Linie an dem Ressourcentransfer interessiert, der durch Entwicklungshilfe dargestellt wird, und der gleichzeitig einen wichtigen Beitrag zur Legitimierung politischer Herrschaft leistet. Wenn es ihm gelänge, so erklärte ein hoher Beniner Politiker im persönlichen Gespräch, in seiner Provinz eine große Zahl von Wasserstellen bauen zu lassen, dann habe er die Fulbe *sous la main*. Auch

---

<sup>8</sup>Dieser doppelten Funktion von Organisationen der Technischen Hilfe, nämlich einerseits die politische Umwelt für Mittelzuflüsse mobilisieren zu müssen, andererseits für einen rechtzeitigen Abfluß der Mittel zu sorgen, entspricht auch eine charakteristische, heterogene Organisationsstruktur, in der die beiden, mit den zwei erwähnten unterschiedlichen Aufgaben betrauten Organisationsteile tendenziell engere Beziehungen zu ihren jeweiligen sozialen Umwelten aufbauen als zu dem Rest der Organisation selbst. Vgl. dazu *van Ufford 1986*.

auf dieser Ebene geht es vor allem darum, für die Bevölkerung sichtbar zu machen, daß die Regierung etwas tut.

### **Einheimische *Experten* und lokale *cadres* : technokratische versus politische Handlungsorientierungen**

Während sich somit für die staatliche Entwicklungshilfe in Afrika sowohl in ihrem Begründungs- als auch in ihrem Durchführungszusammenhang ein Primat der Politik ergibt, stellt die staatliche Entwicklungsagentur des Geberlandes (und das gilt im gleichen Maße auch für internationale Organisationen wie etwa die Weltbank) ein Interpretations- und Handlungssystem dar, in dem Politik systematisch ausgeblendet wird. Dies wird etwa an den typischen Handlungsinstrumenten *Projektzyklus* und *Kosten-Nutzen-Analyse* deutlich. In diesem Interpretationsrahmen werden politische Prozesse als technische Probleme wahrgenommen bzw. müssen, bevor sie von der Organisation sinnvoll bearbeitet werden können, erst als solche interpretiert werden. Ein Projekt, das aus einer politischen Perspektive ein Fulbe-Projekt ist - indem es nämlich in einem latenten Interessengegensatz zwischen zwei sozialen Gruppen potentiell für die eine, marginalisierte Gruppe Partei ergreift - erscheint in diesem Interpretationsrahmen dann als *Tierproduktions-* Projekt.

Diese beiden Handlungsstrukturen - hier einmal verkürzt *politisch* und *technokratisch* genannt - prallen nun, personifiziert durch die einheimischen Mitarbeiter (*cadres*) und die ausländischen *Experten* im Projekt selbst aufeinander - das nenne ich ein *heterogenes Handlungsfeld*. Gemeint ist damit, daß der Bezugspunkt des Handelns der beiden Gruppen jeweils ein anderer ist. Für die Experten wird er durch technokratische *Mengen-Kosten-Gerüste* und die Zwänge des *Projektzyklus* dargestellt. Diese schaffen von einem bestimmten Punkt an technische und ökonomische *Sachzwänge*, die etwa dazu führen, daß, sobald das Projekt einmal in Gang gesetzt ist, der termingerechte Mittelabfluß die oberste Maxime der Projektleitung wird und einmal gekaufte teure Maschinen auch eingesetzt werden müssen. Der einzelne Experte orientiert sich in gleicher Weise in erster Linie an den Anforderungen der Zentrale, die über sein



weiteres berufliches Schicksal entscheidet. Wichtigstes permanentes Kontrollinstrument der Zentrale sind die verschiedenen Berichte, die dem Experten abgefordert werden und die sowohl in zeitlicher wie auch in formaler Hinsicht seine Arbeit weitgehend strukturieren. Für die Zentrale andererseits konstituieren diese Berichte die eigentlich maßgebliche Projektwirklichkeit.

Das heißt nicht, daß den individuellen Experten jedes Bewußtsein für die politischen Aspekte ihrer Arbeit fehlt. Entscheidend ist vielmehr, daß selbst dann, wenn den Experten diese politischen Aspekte sehr genau bewußt sind, Handlungen notwendigerweise in den technokratischen Kategorien des Projektzyklus begründet werden müssen. Erfahrene Experten zeichnen sich daher durch ihre hohe Kompetenz in der strategischen Manipulierung von Planungsinstrumenten (wie etwa dem ZOPP -Planungsansatz oder der *Kosten-Nutzen-Analyse* ) aus, die durchaus so eingesetzt werden können, daß das politisch erwünschte Ziel auch nach *objektiven* Planungskriterien als vernünftig erscheint.

Für die einheimischen Mitarbeiter (*cadres*) ist dagegen der zentrale Bezugspunkt ihres Handelns der politische Prozeß innerhalb der Beniner Staatsklasse. Während der Ressourcenfluß innerhalb der Projekte im wesentlichen von den ausländischen Experten kontrolliert wird, ist die Personalpolitik ganz Sache der Einheimischen. Verschiedene Indizien verweisen auf die große Bedeutung von Personalpolitik als Herrschaftstechnik der Beniner Zentralregierung. Es scheint Methode zu haben, daß in regelmäßigen Abständen, und insbesondere bei Ministerwechseln, das gesamte Führungspersonal von staatlichen Apparaten wie beispielsweise der provinziellen ländlichen Entwicklungsorganisationen (CARDER) ausgetauscht wird. Daher wird auch kein Beniner *cadre* die Mittwochsabend-sendung des Beniner Rundfunks versäumen, in der die in der letzten Ministerratssitzung beschlossenen Versetzungen, Entlassungen und Ernennungen bekannt gegeben werden. In diesem politischen Prozeß innerhalb der Staatsklasse spielen, quer zu den formalen bürokratischen Strukturen des Staatsapparates, nach regionalen und sprachlich-ethnischen Kriterien konstituierte Patronage-netze eine ganz zentrale Rolle.

Experten und Kader nehmen das Handlungssystem der anderen Gruppe jeweils nur ausschnittsweise wahr. Für die Experten sind die politischen Vorgänge auf der lokalen Seite (etwa häufiger Personalwechsel oder die informellen Einflußnahmen, die den formalisierten Hierarchien oft zuwiderlaufen) vor allem ein Störfaktor in der reibungslosen Projektabwicklung, dessen Schaden es möglichst zu begrenzen gilt. Für die Beniner *cadres* auf der anderen Seite ist das Projekt zugleich ein strategisches Mittel und ein zu erringender Preis in den ökonomischen Reproduktionsstrategien der verschiedenen im Staatsapparat vertretenen klientären Gruppen. Für den einzelnen *cadre* erstreckt sich das Interesse dabei, wie im übrigen bei den ausländischen Experten auch, in erster Linie auf die durch das Projekt gegebenen direkten und indirekten Einkommensverbesserungen. Die Diskussion etwa um das komplizierte System von Gehaltzuschlägen und um weitere Gehaltsnebenleistungen wie Dienstwohnungen, Motorräder, Kühlschränke (die für die Aufbewahrung von veterinärmedizinischen Produkten bestimmt sind, aber auch der Ehefrau die Aufnahme eines kleinen Bierhandels erlauben) nimmt in den internen Mitarbeiterbesprechungen immer einen sehr großen Raum ein. Für die Beniner *cadres* einer mittleren Ebene scheint der reibungslose Fluß dieser Gehaltsnebenleistungen ein wesentliches Kriterium für den Projekterfolg zu sein.<sup>9</sup>

Vor diesem Hintergrund lassen sich nun diejenigen Teilmaßnahmen von Projekten am unproblematischsten durchführen, und sind Projekte daher auch dort am erfolgreichsten, wo die politischen Begründungs- und Legitimationsbedürfnisse sowohl der Geber- wie auch der Nehmerseite

---

<sup>9</sup>Einem deutschen Projektleiter wurde bei seinem vorzeitigen Ausscheiden von diesen mittleren *cadres* vorgeworfen, er habe *das Projekt verraten* ("*il a trahi le projet*"), da er die versprochenen Motorräder für die Beniner Veterinärberater nicht rechtzeitig geliefert habe. Die geplante Abschaffung einiger vom Projekt bezahlter Gehaltszuschüsse - und nicht etwa eventuell mangelnder Erfolg der Projektmaßnahmen bei der *Zielgruppe* - führte bei den gleichen *cadres* zu der resignierten Analyse, *le projet est fatigué*.

mit den technokratischen Handlungskapazitäten der Experten zusammenfallen. Es ist daher kein Zufall, wenn in dem vorliegenden Projekt der Wiederaufbau des veterinärmedizinischen Dienstes und der Wasserbeckenbau - beides technisch definierte und zu lösende Aufgaben - ohne größere Schwierigkeiten vonstatten gingen. Diese Prioritäten lassen sich deutlich im Projektbudget ablesen.

*Projekt* und *Zielgruppe* : Politische Kontrolle und konfligierende Handlungsrationaltäten

Ein *Projekt* kann als Versuch verstanden werden, in einem gesellschaftlichen Zusammenhang eine Teilstruktur abzugrenzen und der Kontrolle zu unterwerfen. Dies ergibt sich aus der Bedeutung, die genauen Grenzziehungen im Projektalltag zugemessen wird. Das *Projektgebiet* hat eine exakte geographische Grenze im Raum und überlappt im Idealfall nicht mit den Einflußzonen anderer Projekte. Nicht nur in Benin gibt es derzeit beispielsweise Tendenzen, die sechs Provinzen des Landes in Bezug auf Projekte der ländlichen Entwicklung auf verschiedene ausländische Geber aufzuteilen. Es wird dann folgerichtig auch von einer *zone GTZ*, *zone FED*, *zone de la Banque Mondiale* etc. gesprochen. Die von einem *Projekt* in seiner Zone errichteten Bauwerke haben über ihren jeweiligen praktischen Zweck hinaus auch die Funktion, die Präsenz des jeweiligen *Projektes* zu demonstrieren; sie werden daher auch gerne mit entsprechenden Hinweisschildern versehen. Wenn, was in der Praxis natürlich häufig vorkommt, ein neues *Projekt* in einem Gebiet tätig wird, in dem es schon ein anderes *Projekt* gibt, wird der Neankömmling als Eindringling empfunden, gegenüber dem es sich möglichst abzugrenzen gilt. Dies gilt auch für andere administrative Einheiten. Das *PPEA* ist strenggenommen als *Division de Procuction Animale* ein administrativer Bestandteil der provinziellen ländlichen Entwicklungsbehörde (*CARDER*), die vom *FIDA* finanziert und von der Weltbank betreut wird. Es hat seine Verwaltungsgebäude jedoch am anderen Ende der Provinzhauptstadt und ist, darauf legen sowohl die Beniner *cadres* wie die deutschen *Experten* großen Wert, finanziell autonom. Die gleichen Abgrenzungstendenzen gelten gegenüber anderen administrativen Strukturen wie etwa den *Travaux Publiques*.

Auch im Verhältnis des *Projektes* zur *Zielgruppe* geht es vor allem um Kontrolle. Das belegen die Schlüsselbegriffe *participation*, *sensibilisation*, *vulgarisation* und *encadrement*.

- *Partizipation* statt *Kommunikation*

*Spittler* (1984) hat darauf aufmerksam gemacht, daß Kleinbauern auf staatliche Politik in der Regel erst in der Implementierungsphase reagieren; auf die Formulierung von Planungsstrategien und Politikentwürfen haben sie praktisch nie Einfluß. Das war auch bei dem hier beschriebenen Projekt der Fall. Die den Fulbe (und später auf deren Drängen auch den Baatonu) vorgeschlagenen Formen der *Partizipation* waren genau dosiert. Sie beschränkten sich auf die Forderung nach der Einbringung von Geld- oder Arbeitsleistungen in eine von der Projektleitung entworfene Konzeption. Bei dieser Form der "freiwilligen Umlagen" (*cotisations*) schwimmt jedoch die Grenze zur Steuer nur allzuleicht. Es ist daher nicht nur von historischem Interesse, daß die in der Bauphase gewählte Aufgabenteilung zwischen Geldleistungen der Fulbe und Arbeitsleistungen der Baatonu eine direkte Fortsetzung kolonialer Praktiken darstellt.

Bestandteil dieser eingeschränkten Auffassung von *Partizipation* ist die starre Kanalisierung des Informationsflusses, der im wesentlichen von oben nach unten verläuft. Als die Fulbe zu Beginn der 1980er Jahre den Entschluß faßten, die Wasserversorgung ihrer Herden zu verbessern, waren dem ausgedehnte Diskussionen untereinander vorausgegangen. Zum ersten Mal seit Menschengedenken, so wurde berichtet, versammelten sich die Fulbe des ganzen Distrikts Pehonco, um gemeinsam eine Problemlösung zu diskutieren. Mit dem Beginn des Entwicklungshilfeprojekts ist dies durch *vulgarisation*, *sensibilisation*, *mobilisation* und *encadrement* ersetzt worden. Diese Begriffe zeigen deutlich an, worum es dabei geht. *Vulgarisation* bedeutet, daß ein bestimmtes, nur wenigen Experten eigenes Wissen einer größeren Menge (lat. *vulgus*) vermittelt wird. Bei *sensibilisation* handelt es sich darum, andere für etwas bewußt (lat. *sensus* - Bewußtsein) zu machen - etwa ein Problem, das bislang vermutlich nur der Vermittler dieses neuen Bewußtseins, nicht aber die Adressaten der *sensibilisation* wahrge-

nommen haben. *Mobilisation* und *encadrement* schließlich sind militärische Kategorien: die erste bezeichnet die Transformation von Zivilpersonen in Soldaten, die zweite darauf, Soldaten in Reih und Glied antreten zu lassen.

Diese semantischen Überlegungen werden durch die Beobachtung des typischen Ablaufs von *Sensibilisierungs* - Veranstaltungen bestätigt. Immer geht es, schon an der Sitzordnung erkennbar, dabei darum, jeweils kleine Gruppen von dem Sinn einer bestimmten, vom *Projekt* beschlossenen Maßnahme zu überzeugen und die *Zielgruppe* für die ihr in diesem Rahmen zgedachten Aufgaben zu *mobilisieren*. Kommunikation in der anderen Richtung, von den Fulbe (oder den Baatonu) zum *Projekt*, wird systematisch überhaupt nicht begünstigt und kommt nur punktuell vor, vor allem dann, wenn eine Projektmaßnahme auf so erheblichen Widerstand gestoßen ist, daß wesentliche Projektziele gefährdet erscheinen. Die Veterinärberater als Träger des *encadrement* sind damit die Exponenten eines von der Spitze, dem PPEA in Natitingou, kommenden Expertenwissens, dem gegenüber das "lokale Wissen" der Fulbe als Ignoranz erscheinen muß. (Arce/Long 1986)

Zu diesem aus der Wissenssoziologie bekannten Phänomen der sozialen Erzeugung von Nichtwissen, das ein allgemeines Problem landwirtschaftlicher Beratung darstellt, kommt im Falle der Veterinärberater des PPEA noch hinzu, daß nur 2 von 28 (= 7 %) selber Fulbe sind.<sup>10</sup> Die Umgangssprache zwischen Beratern und Fulbe ist damit in aller Regel, wie auch sonst im Verkehr der Fulbe mit den Nicht-Fulbe (*haaBe*), das Baatonom. Als weitere distanzierenden Faktoren kommen zu diesem sprachlichen Filter ein ganzer Komplex von negativen Assoziationen und historischen Erinnerungen hinzu, welche die Fulbe im Umgang mit den *haaBe* haben (Bierschenk/Forster 1987,

---

<sup>10</sup>Dies ist natürlich keine bewußte Projektpolitik, sondern Ergebnis des geringen Schulbesuchs der Fulbe. Vgl. Bierschenk/Forster 1987, 67 - 71 und 110 - 115; Bierschenk 1987b.

100 - 109). <sup>11</sup>

Es verwundert daher nicht, daß auch auf der Ebene der Fulbe die eigentlichen Anliegen des PPEA weitgehend unklar bleiben. Warum die sogenannten "Referenzenherden" eigentlich nummerierte Ohrmarken tragen und gelegentlich gezählt werden, oder welchen Zweck die Vegetationsschutzzonen um die Wasserrückhaltebecken haben, kann kaum ein Fulbe erklären. (Bierschenk 1987b) Die Ignoranz über die wesentlichen Anliegen der jeweils anderen

---

<sup>11</sup>Die Aufgabe der Veterinärberater ist allerdings auch nicht einfach. Im Feld sind sie weitgehend auf sich gestellt. Das "Projekt" ist weit, irgendwo hinter den Atakorabergen, und manifestiert sich nur in seltenen und unregelmäßigen Besuchen, die meist sehr kurzfristig angekündigt werden, heftige, aber nur kurz andauernde Aktivität erzeugen und im normalen Arbeitsrhythmus vor allem als Störung empfunden werden. Das Aufsehen erregende Einfahren mehrerer Mercedes-Geländewagen in ein Dorf, in dem man sonst wochenlang allenfalls Mopeds sieht, der vom Veterinärberater empfundene Zwang, einen guten Eindruck zu machen, bis hin zur Aufforderung an die Frau, den Hof besonders gründlich zu kehren und ein besonders gutes Essen zu kochen, die in aller Eile spät am Vorabend noch benachrichtigten Mitglieder der Verwaltungsausschüsse der Weideeinheit, die sich sonst nie treffen, jetzt aber etwas unbeholfen nebeneinander stehen, nicht ganz sicher, was eigentlich von ihnen erwartet wird, die sich jovial gebenden Europäer, denen man lachend nachsieht, daß sie sich an zwei alte Baatonu wenden und sie von einem Beniner Kollegen fragen lassen, was sie als Fulbe denn für eine Meinung über den vom Projekt gebauten Staudamm haben, die Kinder, die die Fremden umringen, immer näher kommen und gelegentlich von einem Erwachsenen wieder in eine respektvollere Nähe verscheucht werden - all dies machte auf uns fast den Eindruck eines Staatsbesuches. Nach zwei Stunden ist die Vorstellung - die Inszenierung von *Projekt* - vorbei, der Auto-konvoi verschwindet in einer großen Staubwolke und das Leben nimmt wieder seinen normalen Gang.

Seite besteht also auf beiden Seiten.<sup>12</sup>

Durch die punktweise Form der *vulgarisation*, jeweils beschränkt auf kleine Bevölkerungsgruppen, entsteht darüber hinaus der systematische Effekt einer Blockierung von Informationsaustausch zwischen und innerhalb der Zielgruppen selbst. Die Informationen laufen alle nur an der Spitze zusammen. Wissensoziologisch handelt es sich hier also um die Schaffung von Ignoranz auf der Ebene der Zielgruppe (Long 1984). Auch dies hat den (unbeabsichtigten) Effekt, den Schwerpunkt initiativen Handelns weg von der Zielgruppe in den Bereich der Diskussionen zwischen Projekt, Experten und Regierungen zu verlagern; kollektive Eigeninitiativen der Fulbe zur Verbesserung ihrer Wasserversorgung, deren Resultate sicherlich wasserbautechnisch nicht optimal waren, wurden somit im Sinne einer technisch einwandfreien Lösung zerstört.

#### - Produktionsmaximierung versus Sicherung des Überlebens

Einige Veterinäragenten im Projektgebiet behaupten, daß seit dem Wiederaufbau des veterinärmedizinischen Dienstes, der regelmäßige und flächendeckende Impfungen gegen die Rinderkrankheiten Tryposomiasis, Rinderpest und Milzbrand ermöglichte, das Fleischangebot im Projektgebiet nicht zu-, sondern vielmehr abgenommen habe. Früher hätten die Fulbe ihre kranken Tiere zur Schlachtung gebracht, wozu sie jedoch mit der Abnahme der Krankheiten nicht mehr gezwungen seien. Dieses Verhalten scheint jener Auffassung Recht zu geben, welche die Rinderhaltung der Fulbe als in erster Linie prestigeorientiert

---

<sup>12</sup>In einem Dorf, wo vom PPEA eine Quellfassung gebaut werden sollte, blockierten Dorfbewohnerinnen zunächst die Zufahrtsstraße, da sie fälschlicherweise befürchteten, nach Abschluß der Baumaßnahmen für das Trinkwasser bezahlen zu müssen. Erst dann unternahmen die Experten des PPEA, die sicher glaubten, im besten Interesse der Bevölkerung gehandelt zu haben, sodaß sich die Kommunikation mit ihr eigentlich erübrigte, *Sensibilisierungs*-Veranstaltungen, um die geplanten Maßnahmen zu erklären.

und damit letztlich als nichtrational versteht. Es kann dagegen argumentiert werden, daß die traditionelle Herdenführung der Fulbe an der Sicherung ihrer Reproduktionsbasis ausgerichtet und daher durchaus rational ist. Rinderhaltung ist für die Fulbe vor allem die Aufzucht von Kühen. Das hängt einmal damit zusammen, daß Kuhmilch (und nicht Rindfleisch) das neben Mais, Hirse und Yams wichtigste Grundnahrungsmittel der Fulbe ist. Daher werden die männlichen Tiere schon sehr frühzeitig ausgesondert, lange bevor sie ihr Maximalgewicht erreicht haben. Dagegen müßten in einer Herdenführungsstrategie, die vor allem auf Maximierung der Fleischproduktion abstellt, die männlichen Tiere bis zum Erreichen ihres Maximalgewichts in der Herde behalten werden. Unter der Annahme, daß die Zahl der verfügbaren männlichen Arbeitskräfte in einer Familie der jeweiligen Herdengröße eine Obergrenze setzt, würde jedoch ein höherer Anteil von Ochsen oder Stieren die Zahl der Kühe und damit der verfügbaren Milch verringern.

Die Konzentration auf die Haltung von Kühen hat jedoch noch einen weiteren Sinn, der als Maximierung der Herdenreproduktionsfähigkeit bezeichnet werden kann. Der Rinderhalter muß nämlich aus Erfahrung damit rechnen, daß seine Herde jederzeit und praktisch über Nacht durch Rinderseuchen (vor allem Rinderpest und Milzbrand) in katastrophaler Weise (etwa auf weniger als die Hälfte) dezimiert werden kann. Selbst das Impfprogramm des Projekts konnte nicht verhindern, daß beispielsweise im November 1985 in den Distrikten Kerou und Pehonco in vielen Herden über die Hälfte der Bestände durch die Rinderpest zugrunde gingen. Die Reproduktionsgeschwindigkeit zurück auf den ursprünglichen Herdenbestand einer solchen Restherde liegt um so höher, je größer der Anteil der Kühe in der Restherde ist. Unter der Annahme, daß die Rinderpest männliche und weibliche Tiere gleichermaßen trifft, ist die Zahl der überlebenden Kühe jedoch in direkter Weise abhängig von der Zahl der Kühe in der Ausgangsherde. Ein möglichst hoher Anteil von Kühen in der Herde hat daher eine wichtige Sicherheitsfunktion.

Diese eingebaute Wachstumstendenz der Rinderherden der Fulbe wird durch das Ineinandergreifen von kollektiven und individuellen Besitzrechten in der einem Haushalt gehörenden Herde noch verstärkt. Für die jungen Männer



wird, außer in Notfällen, der Gesichtspunkt des möglichst schnellen Aufbaus einer eigenen lebensfähigen Herde immer Priorität vor der Kommerzialisierung haben. Der uneingeschränkt kommerzialisierungsfähige Teil einer Herde besteht daher nur aus denjenigen Tieren, die persönliches Eigentum des Familienoberhauptes sind. (Bierschenk/Forster 1987, 72 - 86)

In jedem Fall ist ein funktionierender Veterinärdienst sicherlich eine essentielle Voraussetzung für die Erreichung der Projektziele, nicht nur, weil damit der existierende Rinderbestand direkt geschützt wird. Vielmehr ist der Wechsel von einer an der Maximierung der Reproduktionsfähigkeit orientierten Herdenführungsstrategie zu einer, die auf die Maximierung der Fleischproduktion und damit auf Kommerzialisierung ausgerichtet ist, für die Fulbe überhaupt nur unter der Voraussetzung eines zuverlässigen und dauerhaften veterinären Schutzes sinnvoll.<sup>13</sup> Wie die Epidemien von 1985 gezeigt haben, waren bislang die tiermedizinischen Maßnahmen jedoch nur bedingt erfolgreich, und den Fulbe ist sicher nicht verborgen geblieben, daß die errungenen Erfolge wesentlich mit der Revitalisierung des veterinärmedizinischen Dienstes von außen zu tun haben. Es wäre daher für die Rinderhalter im höchsten Maße risikoreich und daher sicherlich irrational, schon nach drei Jahren ein derartiges Vertrauen in den permanenten Charakter eines sicheren veterinärmedizinischen Schutzes zu haben, daß

---

<sup>13</sup>Damit ist allerdings noch nicht gewährleistet, daß die Fulbe auch entsprechende Kommerzialisierungsstrategien übernehmen.

sie ihre auf Risikominimierung ausgelegte Herdenführungsstrategie aufgeben.<sup>14</sup>

**Konflikte innerhalb der Zielgruppe : Ackerbauern und Viehhalter**

Der Bau von Wasserrückhaltebecken entspricht einem explizit geäußerten Wunsch der *Bevölkerung* im Projektgebiet. Diese hat daher auch aktiv an den Baumaßnahmen mitgewirkt: die Baatonu durch Mitarbeit beim Bau, die Fulbe durch Geldbeiträge für die Kasse der neuzugründenden Weideeinheiten. Die Beziehungen zwischen den beiden, sich voneinander abgrenzenden Gruppen sind politisch jedoch durchaus ungleichgewichtig. Dies ist einerseits das Ergebnis oben in Abschnitt 2 angedeuteter historischer Entwicklungen, beruht heutzutage jedoch vor allem auf zwei Faktoren (vgl. dazu *Bierschenk/Forster 1987, 100 - 115*) :

- 1) der sehr geringen Vertretung der Fulbe in der Beniner Staatsklasse, was wiederum damit zusammenhängt, daß die Fulbe ihre Kinder nur selten auf die Schule schicken;
- 2) dem fehlende Rechtstitel auf Weideland.

---

<sup>14</sup>Ein weiterer Gesichtspunkt kommt hier noch hinzu. Ein Hauptanreiz zur stärkeren Kommerzialisierung von Rindfleisch läge sicher in einem hohen Verkaufspreis. Tatsächlich waren aber im Jahre 1986 die Preise mit F CFA 215 (damals ca. 1,43 DM) pro Kilo Lebendgewicht relativ niedrig, so daß auch von dieser Seite für die Rinderhalter kein Anlaß zu größeren Verkäufen bestand. Für die niedrigen Preise gab es verschiedene Ursachen. Eine ganz zentrale war der Import subventionierten Rindfleisches aus EG-Überschußbeständen (*Baptist/Saka 1986*) . Die traurige Ironie dieser Dumpingpolitik besteht darin, daß die EG durch ihre Agrar- und Exportpolitik den Erfolg nicht nur des hier beschriebenen bilateralen Projekts, sondern auch den eines vom Europäischen Entwicklungsfond in der Provinz Borgou mit ganz ähnlichen Zielen durchgeführten Parallelprojekts ernstlich gefährdet, wenn nicht gar von vorneherein verhindert.

In Nord-Benin ist der Zugang zu Land praktisch frei, und das Land ist Eigentum dessen, der es bebaut. Dies gilt jedoch nicht für Weidewirtschaft, die keinen durchsetzbaren Rechtsanspruch schafft. Die Rinderhaltung in der extensiven Form, wie sie von den Beniner Fulbe ausgeübt wird, windet sich daher, topographisch gesehen, immer um die sich jeweils von Saison zu Saison verschiebenden Felder der Baatonu herum. In einer Region wie dem nordbeninischen Atakora mit einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von etwa 15 Personen pro km<sup>2</sup> scheint das auf den ersten Blick kein Problem darzustellen. Örtlich ist die Bevölkerungsdichte jedoch zum Teil sehr viel höher. Darüber hinaus hat in letzter Zeit eine erhebliche Ausweitung der bebauten Fläche stattgefunden, und das in erster Linie im Zusammenhang mit der verstärkten Förderung der tierischen Anspannung und des Baumwollanbaus.<sup>15</sup> Dadurch sind vor allem in den Distrikten Kerou und Pehonco gegen Jahresende die Konflikte zwischen Baatonu und Fulbe wegen in Baumwollfeldern Schaden anrichtender Rinderherden nicht selten. Es ist dies die Jahreszeit, wo wegen der einsetzenden Dürre für den täglichen Weidegang mehr Fläche benötigt wird und wo gleichzeitig die Baumwollfelder noch nicht abgeerntet sind. Die Strafen, die in solchen Fällen von den Fulbe erhoben werden, sind oft exorbitant und können ohne weiteres F CFA 150.000 (ca. 1.000 DM) überschreiten.

---

<sup>15</sup>Dies ist auch ein Beispiel dafür, wie zwei unterschiedliche Entwicklungsagenturen gänzlich unkoordiniert - auch von Beniner Seite - zwei Projekte zum Nutzen jeweils einer Zielgruppe unternehmen, von denen mindestens ein Projekt (der Baumwollanbau) effektiv der anderen Gruppe schadet. In den Kosten-Nutzen-Berechnungen des betreffenden Projekts findet man diesen Gesichtspunkt vergebens. Zum Baumwollanbau in Benin siehe *Bierschenk 1987a* .

Örtliche Beobachter sprechen denn auch offen davon, hier handele es sich um *une façon d'arracher l'argent des Peuhl*.<sup>16</sup>

Wegen dieser politisch marginalen Stellung der Fulbe scheint es daher im Nachhinein wenig verwunderlich, daß sich die ursprünglichen Projektziele in Bezug auf die Weideeinheiten, die reine Fulbe-Organisationen sein sollten mit der Befugnis, Land im Umkreis von zehn Kilometern um die Wasserstellen zu reinen Weidegebieten zu erklären, nicht durchsetzen ließen. Vom Schreibtisch eines *Consulting*- Unternehmens aus ließen sich die Baatonu nicht so einfach aus ihren Ackerbaugebieten vertreiben. Die mit der Inbetriebnahme der Wasserbecken

---

<sup>16</sup>In einer Diskussion im September 1986 schlugen die Fulbe-Notabeln von Tobré im Projektgebiet vor, in Zukunft bei der Begutachtung von Flurschäden durch streunende Rinder auch den Veterinäragenten zu beteiligen. Es ergab sich, daß dies bislang von dem Landwirtschaftsberater des CARDER alleine unternommen wurde, der sich vor allem für seine Klientel der Baatonu-Bauern einsetzt und selbst dann, wenn überhaupt keine Schäden zu erkennen sind, von den Fulbe Summen in der Größenordnung von F CFA 15.000 (ca. 100 DM) fordert. Bei tatsächlichen Schäden erhöht sich dieser Betrag auf über F CFA 40.000 (ca. 270 DM). Hinzu kommen seine Auslagen für Benzin. Von einer Beteiligung des Veterinäragenten an diesen Begutachtungen versprachen sich die Fulbe offensichtlich eine effektivere Patronage. Die Fulbe sind auch sonst in stärkerem Maße als andere Bevölkerungsgruppen illegalen Zugriffen der sogenannte *Forces de Sécurité Publique* (im Volksmund ironisch oft auch *Forces d'Insécurité Publique* genannt), also von Polizei, Gendarmerie, Zoll und der Forstverwaltung, auf das bei ihnen vermutete umfangreiche Barvermögen ausgesetzt. Selbst einige Veterinärberater scheinen an den Impfkampagnen zu profitieren, bei denen es durchaus vorkommen kann, daß die von den Fulbe geforderten Beträge um ein Beträchtliches über denen liegen, die dann an die Projektleitung nach Natitingou abgeführt werden (*Bierschenk 1987b*).

aufgetretenen Nutzungskonflikte erscheinen so nur als ein Aspekt der generellen Landnutzkonflikte zwischen beiden Gruppen. Von der neuen Konzeption, in der die Verwaltungsausschüsse der Weideeinheiten paritätisch mit Fulbe und Baatonu besetzt sind, wird erhofft, daß dadurch auch ein Konsens über eine Zoneneinteilung in Weide- und Ackerland um die Wasserstellen herum hergestellt werden kann. Dieser Aufgabe haben sich die Verwaltungseinheiten jedoch bislang entweder nicht gestellt, oder sie waren ihr nicht gewachsen. Sollte diese Entwicklung weitergehen, dann werden in absehbarer Zeit die Baatonu die Wasserbecken von den Fulbe gleichsam enteignet haben.<sup>17</sup> Das würde dann auch daran liegen, daß die vorgeschlagene Organisationsform der Weideeinheiten keine Verankerung in traditionellen Sozialstrukturen hat. Während die Weideeinheiten ursprünglich die Funktion hatten, die Interessen der Viehzüchter zu vertreten, ist in der aufgrund von Diskussionen mit den politischen Instanzen und der Bevölkerung (d.h., der Fulbe und der Baatonu) jetzt vorgeschlagenen Struktur der Interessenausgleich zwischen beiden Gruppen primär geworden. In diesem Vorschlag (Instanz des Interessenausgleichs zwischen Fulbe und Baatonu und gleichzeitig kooperative Organisation der Rinderhalter) besteht somit ein logischer Bruch, über dessen Implikationen bislang im Projekt nicht systematisch nachgedacht wurde. Zumindest ging die Planung bislang immer von der unausgesprochenen Annahme aus, daß die gemeinsamen Interessen der beiden Gruppen stärker sind als die konfligierenden. Strukturell sind die Baatonu in dem gegenwärtigen Organisationsmodell deshalb bevorzugt, weil sich die Weideeinheiten eher an die Baatonu-Konzeption eines Dorfes (in Fulfulde: *siire* ) als an die (vom Umfang kleinere) Fulbe-Konzeption eines Weilers (*gure*) anlehnen. Es wurde aber oben darauf hingewiesen, daß bei den Fulbe keine Organisationsformen erkennbar sind, die über den Weiler hinausgehen; die eigentliche soziale Grundeinheit ist viel-

---

<sup>17</sup>Ähnliches berichtet *Krings (1985, 204f.)* von dem Tierproduktionsprojekt der Weltbank (IDA) im Binnen-delta des Niger, wo die zur Tiertränke angelegten Brunnen von den Bauern zur Anlage von neuen Feldern und Siedlungen benutzt wurden.

mehr der Haushalt (*wuro*) . Die oben beschriebenen Beispiele spontaner kollektiver Selbstorganisation der Fulbe zu Beginn der 1980er Jahre fanden daher alle auf der Ebene des Weilers statt. Die vom Projekt angelegten Wasserbecken, die mit nur wenigen Ausnahmen zum Tränken von jeweils 2000 Tieren und mehr geplant sind, und die um sie herum geschaffenen Weideeinheiten überfordern die Organisationsfähigkeit der Fulbe. Diese aus der ethno-soziologischen Analyse gewonnene Aussage wird gestützt von den Aussagen der Fulbe selbst, die "*nicht unbedingt große, dafür aber viele Wasserstellen*" fordern.<sup>18</sup>

#### 5. Zusammenfassung:

#### Ist Wasser ein Grundbedürfnis der Bevölkerung ?

Am Beispiel eines Projekts zur Verbesserung der Tierhaltung in der Provinz Atakora im Nordosten der VR Benin sollte in diesem Papier gezeigt werden, daß die Durchführung von Entwicklungshilfeprojekten als permanenter Verhandlungsprozeß zwischen verschiedenen strategischen Gruppen - Regierungen, Entwicklungsagenturen, ausländischen *Experten* , einheimischen *cadres* , Bauern (*Baatonu*) , Rinderhaltern (*Fulbe*) und anderen - interpretiert werden kann, in dessen Verlauf die Homogenität des Projektansatzes aufgebrochen wird. Der Projekterfolg ist also notwendigerweise selektiv.

In diesem Verhandlungsprozeß haben die einzelnen Gruppen nicht nur unterschiedliche Interessen und Ressourcen, also ihre je eigenen *Projekte* . Da sie oft auch in ganz unterschiedlichen Bezügen von Handlungsorientierung und kultureller Weltdeutung agieren, geht es wesentlich auch um die Festlegung der allgemein gültigen "Spielregeln", wobei der strategischen Verwendung von Sprache eine besondere Bedeutung zukommt. Das bedeutet nicht nur den

---

<sup>18</sup>Forderung des *delegué Peuhl* von Sinaourarou am 31.08.86 (*Bierschenk 1987b* ). Dagegen läßt sich seit Beginn der Baumaßnahmen die Tendenz beobachten, die Wasserrückhaltebecken immer größer zu bauen (*Bierschenk et al. 1986: 29*) .

Versuch, "Sprachregelungen" durchzusetzen. Selbst die Bedeutung des selben Begriffes kann durchaus unterschiedlich sein, je nachdem, wer ihn in welchem Zusammenhang gebraucht.

Verständigung ist also oft schwieriger, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Mehr als 50 % des Projektbudgets des PPEA werden auf den Bau von Wasserrückhaltebecken verwandt. *Wasser* ist ein offensichtliches *Grundbedürfnis* und entspricht somit dem Trend heutiger Entwicklungspolitik. Für einen Hydrogeologen ist einsehlich, daß im Atakora bei 900 bis 1.000 Millimeter Niederschlag pro Jahr nicht von absolutem Wassermangel gesprochen werden kann. Er definiert das Problem vielmehr als eines der Verteilung der Niederschläge und folglich der *Wasserkonservierung*. Dafür haben Wasserbauingenieure erprobte technische Lösungen parat. Ein Fulbe, den man im Projektgebiet nach den Problemen fragt, mit denen seine Rinderhaltung konfrontiert ist, wird sicher vom Mangel an *Wasser (diyam)* sprechen. Die Fulbe von Pehonco meinten damit, daß ein zu frühzeitiges Eintreten der Trockenheit den Abschluß der Hirseernte und damit die Flexibilität ihres agropastoralen Produktionssystems bedroht. Bei anderen Fulbe, die ebenfalls den *Wassermangel* erwähnen, steht dagegen die Tränkung der Rinder, vor allem der Kälber, gegen Ende der Trockenzeit, wenn die meisten Dorfbrunnen versiegen, im Vordergrund. Für die Baatonu ihrerseits, die auf Befragung sich ebenfalls für eine Verbesserung der Wasserversorgung aussprechen, geht es in erster Linie um *Trinkwasser* für die Menschen und um *Wasser zum Wäschen*. Beniner Regierungsstellen begrüßten denn auch, daß mit dem Bau der Rückhaltebecken durch das PPEA ein *Bedürfnis der Bevölkerung* gestillt worden sei. Das wiederum gibt der Projektleitung die Gewißheit, daß die Projektmaßnahmen sich auf *felt needs* bezie-

hen.<sup>19</sup>

Die Interpretation eines Entwicklungshilfeprojekts als Verhandlungsfeld strategischer Gruppen widerspricht dem insbesondere bei Entwicklungsexperten herrschenden Alltagsmodell der Projektdurchführung (*Implementation*), in dem die Projektstruktur ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr verhandelbar ist, sodaß Abweichungen von der ursprünglichen Konzeption nur noch als Übertretungen (*entwicklungshemmende Faktoren, unerwartete Nebenfolgen, und dergleichen*) kategorisiert werden können. In der hier präsentierten Analyse ging es darum, ein alternatives Analysemodell an einem konkreten Beispiel plausibel zu machen.

Was sich aus der Perspektive von Experten und Planern wie ein Projekt ausnimmt, sind somit in Wirklichkeit viele, je eigene *Projekte* unterschiedlicher sozialer Gruppen. Für die einen geht es dabei um die Realisierung abstrakter ideologischer Zielvorgaben wie *Partizipation* und *Hilfe zur Selbsthilfe* für die *Ärmsten der Armen*, für andere um symbolische Präsenz, subtile politische Einflußnahme oder die Legimitation von Herrschaft. Andere wiederum richten ihr Verhalten an Kategorien wie *Oberziel* und *Projektziel*, *interner Zinsfuß* und

---

<sup>19</sup>Eine Folge des Baus von Wasserrückhaltebecken sind die anzunehmenden positiven Auswirkungen auf den Grundwasserspiegel und dadurch die Verbesserung der kritischen allgemeinen Trinkwassersituation in der Trockenzeit. Nicht nur dienen die Becken direkt zur Trinkwasserversorgung der Bevölkerung. Auch der Druck auf andere Trinkwasserquellen, wie etwa die in den feuchten Niederungen (*marigots*) von der Bevölkerung angelegten Wasserlöcher, wurde durch die Becken zum Teil aufgehoben. Tendenziell wird das PPEA, in dem der Staudambau ohnehin den bei weitem bedeutendsten Ressourcenanteil verschlingt, damit zu einem Staudammprojekt mit angehängten tiermedizinischen Programm. Dies kann durchaus als sinnvolle Maßnahme angesehen werden. Es muß aber konstatiert werden, daß dies nicht den formulierten Projektzielen entspricht und daß der Bezug zur ursprünglich vorgesehenen *Zielgruppe* der Fulbe damit weitgehend verschwindet.



*Kosten-Nutzen-Relation* , oder an anderen quantitativen Größen aus - *x Kubikmeter Zement verbaut* , *x tausend Impfungen* durchgeführt. Wiederum andere *denken sofort an Geld, wenn sie "Projekt" hören* <sup>20</sup> - das kann der lokale Bauunternehmer sein, der seinen Aufstieg den Aufträgen des Projekts verdankt, der Hausbesitzer, der durch die Vermietung an die europäischen Experten zu Wohlstand gekommen ist, die einheimischen Mitarbeiter, für die ein Entwicklungshilfeprojekt zunächst einmal Gehaltszuschläge, höhere Spesen und neue Möglichkeiten der Vergabe von Patronage bedeutet. Für manche ist das Projekt ein Schritt in der Karriereplanung, anderen wiederum bietet es die Möglichkeit zum Sparen auf einen frühen Ruhestand oder zum Verfassen kritischer sozialwissenschaftlicher Analysen. Andere wiederum sind in erster Linie an der Verbesserung ihrer Trinkwasserversorgung interessiert oder an einem schnelleren Aufbau einer eigenen Rinderherde, was durch eine verbesserte veterinärmedizinische Betreuung und dadurch verringerte Sterblichkeit möglich wird. Was sich in großer räumlicher und sozialer Distanz und in aufwendigen und kostspieligen Planungsverfahren für die einen als *zielorientiertes Projekt* konstituiert, tritt anderen vor allem dadurch ins Bewußtsein, daß ihre Rinder seit einiger Zeit zu rätselhaften Zwecken nummerierte Ohrringe tragen und jeden Monat von Fremden gezählt, gemessen und gewogen werden. Umgekehrt erscheint ein Verhalten, durch das Menschen in seit Jahrhunderten erprobten Formen ihr physisches und kulturelles Überleben zu sichern versuchen, aus einer anderen Perspektive als eine überlebte, den Fortschritt verhindernde, ökologisch schädliche und damit in höchstem Maße irrationale Wirtschaftsform. Es ist dieser Kampf um Perspektiven, Interpretationen und Zukunftsentwürfe, um materielle Ressourcen und politische Macht, der das strategische Handeln von sozialen Gruppen bestimmt, die im Umfeld eines Entwicklungshilfeprojekts jeweils ihre eigenen Projekte entwerfen und verfolgen.

---

<sup>20</sup>Aussage eines Hausbesitzers in Natitingou im März 1986. Der betreffende Hausbesitzer, von Beruf Grundschullehrer, vermietet fünf Häuser zu einem durchschnittlichen Mietpreis von F CFA 50.000 (ca. 330 DM) an ausländische Projektmitarbeiter.

## Literatur

- Arce, A.  
Long, N.  
1986 *The dynamics of knowledge interfaces between Mexican agricultural bureaucrats and peasants. A case study from Jalisco* , Beitrag zum EIDOS-Workshop über "Local Knowledge and Systems of Ignorance", London (unveröffentl.)
- Auer, C.  
1984 *Rapport Zootechnique. Situation actuelle, problèmes et possibilités d'amélioration de la production animale dans les Districts de Kouande, Kerou et Pehonco de la Province de l'Atacora* , Natitingou: PPEA (unveröffentl.)
- Baptist, R./  
Saka, G.  
1986 *Le Commerce du Bétail. Rapport de Mission d'Etude* , Frankfurt: GTZ (unveröffentl.)
- Bierschenk, T.  
1987a *Baumwollanbau und gesellschaftliche Entwicklung in Benin, Sociologus* 37, 155 - 174
- Bierschenk, T.  
1987b *Die Beziehungen zwischen Fulbe und dem Projekt Promotion de l'Elevage dans l'Atacora (PPEA)* . Teil 2 des Berichts für das von der Stiftung Volkswagenwerk geförderte Forschungsprojekt über "Sozio-strukturelle Auswirkungen der Entwicklungshilfe im ländlichen Raum Westafrikas" und für das PPEA, Kandi (VR Benin) (unveröffentl.)
- Bierschenk, T.  
1988 *Development projects as arenas of negotiation of strategic groups. A case study from Bénin* , in: Elwert 1988 (im Erscheinen)
- Bierschenk, T.  
Forster, R.  
1987 *Die gesellschaftliche Organisation der Fulbe im östlichen Atakora/VR Benin* (Sozialanthropologische Arbeitspapiere. 3), Berlin
- Bierschenk, T.  
Rieser, A.  
Sauer, P.  
Teuscher, T.  
1986 *Bericht zur Evaluierung des Projekts "Verbesserung der Tierproduktion in der Provinz Atakora"* , Frankfurt: GTZ (unveröffentl.)



- Spittler, G. Peasants, the administration and rural deve-  
1984 lopment, *Sociologia Ruralis* 24, 7 - 9
- van Ufford, P.Q. *Boundaries of organisation and transformation*  
1986 *of policy* . Beitrag zum EIDOS-Workshop über  
"Practice and Policy Transformation in Develop-  
ment", Wageningen, Mai 1986 (unveröffentl.)