

Kritische Bilanz partizipativer Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit

Inhaltliche Einführung

Partizipation ist seit den 80er Jahren einer der wichtigsten entwicklungspolitischen Grundsätze. Durch Partizipation erhofft man sich eine Entwicklungspolitik, die sich wirklich an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientiert und die Nachhaltigkeit von entwicklungspolitischen Maßnahmen sichert. *Empowerment* und *ownership* sind die Schlagworte, die man mit erfolgreicher Partizipation verbindet.

Heute ist Partizipation ein Schlüsselbegriff in den Grundsatzprogrammen von staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungsorganisationen. Er ist aus den Projektanträgen und Aufgabenbeschreibungen von EntwicklungshelferInnen und GutachterInnen sowie den Hochglanzbroschüren von Entwicklungsorganisationen nicht mehr wegzudenken.

Wie jedoch sieht die Realität aus? Lässt sich den hohen Erwartungen an die Partizipation überhaupt gerecht werden oder dient das Konzept eher der Legitimation für die Fortsetzung der Entwicklungszusammenarbeit? Sind die partizipativen Ansätze nur in Ansätzen partizipativ?

Partizipation in der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik

von MR Dr. Gero Jentsch, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Stellenwert und Begriff der Partizipation

Partizipation ist heute ein Schlüsselbegriff der Entwicklung. In der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik ist sie sowohl eine Zielvorstellung als auch ein wichtiges Gestaltungsprinzip; eine besondere Rolle spielt sie im Feld der Armutsbekämpfung. Diese Einstufung der Partizipation entspricht dem gegenwärtigen Stand der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion und der Auffassung der meisten bilateralen und multilateralen Entwicklungsorganisationen, die ihr ebenfalls eine hervorragende Bedeutung beimessen (vgl. OECD – DAC 1996 S.13; Cernea 1991).

Partizipative Entwicklung wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) als ein Prozess definiert, in dem die Menschen eine aktive und maßgebliche Rolle bei allen Entscheidungen spielen, die ihr Leben beeinflussen (BMZ 1999, S. 4; ähnlich OECD – DAC 1995; World Bank 1996, S. 1). Partizipation umfasst zweierlei: die Teilnahme aller Bevölkerungsgruppen am gesellschaftlichen und politischen Leben sowie ihre Teilhabe an den Früchten der Entwicklung. Diese Betrachtung ist ganz auf den Menschen ausgerichtet und entspricht dem Oberziel deutscher Entwicklungspolitik, nämlich zur Schaffung menschenwür

diger Lebensverhältnisse aller Frauen und Männer in den Partnerländern und darüber hinaus zur Zukunftssicherung auch für uns beizutragen (BMZ 2001b, S.62).

Partizipation als Zielvorstellung

Partizipation ist zunächst einmal eine Zielvorstellung deutscher Entwicklungspolitik, d. h. wir wollen zu einer Entwicklung mit Teilnahme und Teilhabe der Bevölkerung beitragen. Festgemacht ist diese Zielvorstellung an einer der vier Zieldimensionen, die dem eben genannten Oberziel untergeordnet sind, nämlich der Zieldimension „Politische Stabilität“ (die drei anderen sind Soziale Gerechtigkeit, Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Ökologisches Gleichgewicht). Politische Stabilität gründet sich u.a. auf gesellschaftliche Konsensbildung unter Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen – dort ist folglich der Bezugspunkt zur Partizipation.

Ich möchte von vornherein klarstellen, dass ich Partizipation daher nicht nur als Methode und Instrument der Durchführung von Entwicklungsprojekten verstehe, sondern als gesellschaftliche Aufgabe. Darauf bezieht sich die Aussage, dass Partizipation eine Zielvorstellung der deutschen Entwicklungspolitik ist.

Die Verantwortung für die Erreichung dieses Ziels liegt in erster Linie bei den Entwicklungsländern selbst. Die Bundesregierung ermutigt sie aber zu einer solchen Politik und unterstützt auch unmittelbar Maßnahmen, die der Verbesserung der Rahmenbedingungen im Sinne der politischen Stabilität dienen, wie z.B. Beachtung der Menschenrechte, Demokratisierung und die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen und Männern (BMZ 2001d). Dazu gehört die Unterstützung partizipativer gesellschaftlicher Prozesse (u.a. Aufbau und Förderung demokratischer und zivilgesellschaftlicher Institutionen und Strukturen oder die stärkere Einbeziehung der lokalen Bevölkerung im Wege der Dezentralisierung).

Partizipation als Gestaltungsprinzip (das Partizipationskonzept des BMZ)

In ihrer Rolle als Gestaltungsprinzip kommt Partizipation vor allem in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit den einzelnen Entwicklungsländern zum Tragen. Sie ist ein Element des übergreifenden Gestaltungsprinzips „Entwicklungspartnerschaft“, d.h. der langfristig ausgerichteten Zusammenarbeit mit gleichberechtigten Partnern (BMZ 2001b, S. 68). Von der Partizipation in der bilateralen Zusammenarbeit handelt vorrangig das Partizipationskonzept des BMZ (BMZ 1999), das ich jetzt etwas näher beschreiben möchte. Es verschmilzt das frühere „Zielgruppenkonzept“ und das frühere „Rahmenkonzept Soziokulturelle Kriterien“ mit der Beteiligung, weil diese drei Themen eng zusammenhängen.

Zielgruppen und andere Beteiligte: Nach dem Partizipationskonzept müssen alle Planungen und Maßnahmen immer von der Frage ausgehen, wem sie dienen sollen, d.h. von der Zielgruppe. Das sind diejenigen, denen die Unterstützung mittelbar oder unmittelbar zugute kommen soll, d.h. die Begünstigten oder Nutznießer und Nutznießerinnen. Als Zielgruppen stehen im Vordergrund des Konzeptes gesellschaftliche Gruppen, deren Beteiligungsmöglichkeiten aufgrund der Verteilung von Macht und wirtschaftlichen Möglichkeiten unzureichend sind. Eine Verbesserung

ihrer Beteiligungsmöglichkeiten ist nur denkbar, wenn die gesellschaftlichen Machtverhältnisse zu ihren Gunsten geändert werden. Neben der Zielgruppe gibt es weitere Beteiligte, deren Perspektive auch in die Zusammenarbeit einfließt und deren Rolle ebenfalls in dem Konzept definiert und dargestellt wird (vgl. auch World Bank 1996, S. 6):

- Die „Mittler“: Diejenigen, die Leistungen der EZ an die Zielgruppen vermitteln (z.B. staatliche und nichtstaatliche Organisationen, Projektträger, einheimische Fachkräfte).
- Die „Benachteiligten“: Menschen, die durch Entwicklungsvorhaben benachteiligt werden oder Schaden erleiden können.
- Die „Geber“ selbst: Vertreter der auswärtigen EZ.

Berücksichtigung soziokultureller Kriterien: Der zweite grundsätzliche Themenbereich in dem Partizipationskonzept sind die soziokulturellen Bedingungen. Für die Bewertung und Umsetzung von Entwicklungszielen spielt Kultur eine herausragende Rolle, denn die kulturellen Prägungen der Menschen bestimmen, was ihnen wertvoll und erstrebenswert ist. Partizipative EZ stellt einen Ansatz dar, bei dem alle Beteiligten ihre jeweiligen Wertvorstellungen und Fähigkeiten einbringen können, wobei der Respekt der Geberseite vor anderen Kulturen eine wichtige Bedingung ist. Sie leistet damit auch einen Beitrag zum kulturellen Dialog. Traditionelle Wertvorstellungen und Sozialnormen können sich fortentwickeln; sie müssen in Frage gestellt werden, wenn sie die Benachteiligung und Armut bestimmter Gruppen rechtfertigen. So müssen Frauenrechte als Menschenrechte über gewohnheitsmäßige frauenfeindliche Praktiken (wie z.B. der weiblichen Genitalverstümmelung) und historisch oder religiös legitimierte Ungleichheit gestellt werden (BMZ 2001d, S.12). Das BMZ führt die komplexen kulturellen Gegebenheiten für praktische Zwecke auf nur drei soziokulturelle Schlüsselfaktoren zurück, was vor allem in der Wissenschaft zunächst als unzulässige Vereinfachung kritisiert wurde, sich aber eingespielt hat:

- Soziokulturelle Heterogenität erfasst die verschiedenen gesellschaftspolitisch relevanten Gruppen und deren Beziehungen zueinander in einem Land oder einer Projektregion. Sie gibt wichtige Hinweise auf mögliche Zielgruppen und auf vorhandene Benachteiligungen.
- Legitimität erfasst unterschiedliche staatliche und nichtstaatliche Institutionen des Landes und die jeweiligen Macht- und Entscheidungsstrukturen. Damit wird auch nach dem „gesellschaftlichen Wollen“ bzw. dem „Wollen der Zielgruppe“ gefragt.
- Gesellschaftliche Organisation erfasst die gesellschaftlichen Möglichkeiten sowie die Fähigkeiten der Zielgruppe, die beabsichtigten Aktivitäten auch durchzuführen (vereinfacht ausgedrückt: Das „Können“, z. B. vorhandenes Wissen, Organisationsformen, technische Fähigkeiten, geschlechterspezifische Arbeitsteilung).

Formen der Partizipation: In einem dritten Komplex behandelt das Partizipationskonzept schließlich einzelne Formen der Beteiligung. „Partizipation“ ist ein Sammelbegriff für unterschiedliche Intensitäten, Verfahren und Ebenen der Beteiligung. Bezüglich der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit den Zielgruppen wird unterschieden. In der deutschen entwicklungspolitischen Praxis wird grundsätzlich eine möglichst umfassende Form der Partizipation angestrebt. Die Art und Tiefe richten

sich nach dem Einzelfall (im Idealfall volle Eigenverantwortung und Selbstbestimmung):

- Information und Konsultation: Keine direkte Beeinflussung der Entscheidungen durch die Zielgruppe. Sie wird informiert und um ihre Meinung gebeten.
- Mitwirkung: Die Anregungen der Zielgruppe werden einbezogen, sie hat jedoch kein Mitentscheidungsrecht.
- Mitentscheidung: Die Zielgruppe entscheidet mit. Gegen ihren Willen werden keine Maßnahmen durchgeführt.
- Eigenverantwortung und Selbstbestimmung: Die Zielgruppe führt eigenständig geplante Maßnahmen selbst durch, für die sie um Mithilfe ersucht.

Schlussfolgerungen

Aufbauend auf diesen drei Blöcken (Zielgruppenorientierung – soziokulturelle Bedingungen – Formen der Partizipation) stellt das Partizipationskonzept nähere Regeln für die partizipative Gestaltung der EZ auf, auf die ich noch zurückkommen werde. Zusammengefasst ist Partizipation nach dem Konzept eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche und nachhaltige EZ. Sich beteiligen heißt, die Verantwortung für die Programme und Projekte zu übernehmen (*ownership*) und dabei die jeweiligen kulturellen Wertvorstellungen und Interessen einzubringen. Damit unterstützt partizipative EZ die selbstbestimmte Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Partnerländern. Sie erweitert die Möglichkeiten und Fähigkeiten der Zielgruppen, sich für verbesserte Rahmenbedingungen einzusetzen. Ziel ist es, allen Beteiligten - Frauen wie Männern - zu ermöglichen, an einem transparenten Dialog- und Entscheidungsprozess teilzunehmen.

In der partizipativen EZ spielen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eine wichtige Rolle. Die Zielgruppen, d.h. benachteiligte Menschen, können mangels Artikulationsfähigkeit und mangels geeigneter Beteiligungsmechanismen oft nicht selbst zu Wort kommen. Sie müssen vertreten werden. Dies geschieht häufig durch NGOs, und zwar solche, die durch das Vertrauen der Armen legitimiert sind und als deren „Advokat“ ihre Interessen wahrnehmen. Hier kann es durchaus sein, dass Frauen und Männer nicht einer Institution gemeinsam das Vertrauen schenken und so ihre unterschiedliche Stellung berücksichtigt werden muss.

NGOs haben im übrigen nicht nur in der engeren partizipativen Gestaltung der bilateralen EZ eine wichtige Funktion, sondern auch als Akteure im politischen Kräftefeld in der gesellschaftlichen Konsensbildung.

Abbild des Beteiligungsgedankens in der EZ ist es, dass das Partizipationskonzept des BMZ in enger Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe des „Arbeitskreises Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe (AKA)“ erstellt wurde, der sich aus staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen zusammensetzt.

Partizipation und Armutsbekämpfung

Armutsbekämpfung ist die überwältigende Aufgabe der deutschen staatlichen EZ und Partizipation ist neben Selbsthilfe ihr tragendes Prinzip (BMZ 1992, S.3; BMZ 2001a, S.12; BMZ 2001b, S. 62/63). Dementsprechend nennt das Partizipationskonzept unter den benachteiligten Gruppen, die im Vordergrund des Konzeptes stehen, insbesondere ärmere Bevölkerungsschichten (BMZ 1999, S.10). Arme Menschen sind also die Hauptzielgruppe der deutschen staatlichen EZ.

Die hohe Bedeutung der Partizipation im Feld der Armutsbekämpfung ergibt sich daraus, dass Armut über fehlendes Einkommen hinaus auch durch Stimm- und Machtlosigkeit gekennzeichnet ist (vgl. OECD – DAC 2001, S.10, 19f; World Bank 2000, S. 31ff; World Bank 2000/2001, S. 15ff, 35). Gerade arme Menschen sind von Entscheidungen, die sie betreffen, häufig ausgeschlossen. Partizipation der Armen ist daher definitionsgemäß ein Element der Armutsbekämpfung. Es kommt darauf an, die Mitsprachemöglichkeiten armer Bevölkerungsschichten und ihre Verhandlungsmacht zu stärken (*Empowerment*, z.B. durch Maßnahmen der sozialen Mobilisierung, zur Verbesserung der Selbstorganisation und der politischen Dialogfähigkeit). Alle multilateralen Entwicklungsorganisationen sehen die Beteiligung der Armen als wichtigen Faktor an (vgl. UNDP 2000, S. 70ff).

Seit den Beschlüssen des G7/G8-Treffens von 1999 und der Weltbank/des IWF vom Herbst gleichen Jahres wird die erweiterte Entschuldung hoch verschuldeter armer Entwicklungsländer (HIPC – Heavily Indebted Poor Countries) von der Erstellung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien abhängig gemacht (PRSP – Poverty Reduction Strategy Papers). Dabei spielt die Partizipation eine wesentliche Rolle: Es wird ausdrücklich gefordert, dass sich die Zivilgesellschaft an der Erarbeitung der Strategien beteiligt (vgl. Eberlei 2002). Inwieweit dies in den bisherigen PRS gelungen ist, ist umstritten und noch Gegenstand weiterer Untersuchungen und Diskussionen.

Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist ein Schlüsselfaktor zur Verminderung der weltweiten Armut (BMZ 2001a, S.33). Da besonders arme Frauen häufig von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind, weil ihre Rolle und ihr Status ihre öffentliche Beteiligung erschweren, müssen aus der jeweiligen Kultur heraus Wege ihrer Partizipation entwickelt werden. Hierzu ist eine intensive Zusammenarbeit mit beiden Geschlechtern notwendig.

Verfahren und Instrumente, praktische Handhabung

Soviel zur Theorie – wie sieht nun die Praxis aus? Wie werden die geschilderten Grundsätze und das Partizipationskonzept umgesetzt? Ich möchte dies in zwei Schritten erläutern. Zunächst soll beispielhaft gezeigt werden, wie die Vorgaben in den Verfahrensregeln und Instrumenten und wie der Alltag der Zusammenarbeit partizipativen Prinzipien folgen. Dann möchte ich im Abschnitt „Erfahrungen und Ergebnisse“ eine Wertung des erreichten Standes versuchen, verbunden mit Überlegungen für die Zukunft. Dabei soll die Partizipation sowohl als Ziel und gesellschaftliche Aufgabe als auch als Teil der konkreten Programm- und Projektförderung behandelt

werden. Die Darstellung gliedert sich nach den drei generellen deutschen entwicklungspolitischen Handlungsfeldern: Internationale Ebene, Ebene der Partnerländer, Handlungsfeld Deutschland.

Internationale Ebene

Die Bundesregierung hat seit vielen Jahren in der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion, so z. B. in der Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsorganisationen (wie z.B. UNDP und Weltbank), den Partizipationsgedanken, besonders in der Armutsbekämpfung, immer wieder betont. Sie führt mit der Weltbank ein gemeinsames Programm zur vertieften Verankerung der Partizipation in der EZ durch und sie stimmt ihre Politik mit anderen Partnern ab, da nur gemeinsam Entwicklungsfortschritte erreichbar sind.

An den großen internationalen UN-Konferenzen der 90er Jahre (z.B. Konferenz zu Umwelt und Entwicklung 1992, Weltsozialgipfel und Weltfrauenkonferenz 1995, sowie an den Nachfolgekongressen) haben zunehmend NGOs teilgenommen, wobei sie sich äußern und informieren konnten, allerdings kein Stimmrecht hatten. Die Bundesregierung nimmt Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft in ihre Delegationen zu den Konferenzen auf – auch eine Form der Partizipation. Die jeweiligen Nichtregierungsorganisationen beteiligen sich an den internen Diskussionen und verbessern die Kommunikation der deutschen Delegation mit den anderen an der Veranstaltung teilnehmenden NGO-Gruppierungen.

Ebene der Partnerländer / Bilaterale Zusammenarbeit

Auf der Ebene der Partnerländer legt die Bundesregierung Art und Umfang der bilateralen Zusammenarbeit nach einem **Indikatorenkatalog** fest. Eines der darin enthaltenen fünf Kriterien ist die „Partizipation der Bevölkerung am politischen Prozess“ (BMZ 2001a, S.14). Dazu zählen u.a. „Partizipation der Zivilgesellschaft, demokratische Wahlpraxis, Presse- und Informationsfreiheit“. Insofern kommt die Partizipation schon bei der Grundlegung der Zusammenarbeit mit den einzelnen Entwicklungsländern ins Spiel. (Die anderen Kriterien sind Gewährleistung von Rechtssicherheit, Beachtung der Menschenrechte, marktfreundliche und sozial orientierte Wirtschaftsordnung, Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns).

Partizipation im Entwicklungsland ist nicht nur eine Voraussetzung für Umfang und Art der Zusammenarbeit. Wie oben unter „Partizipation als Zielvorstellung“ beschrieben, unterstützt die Bundesregierung auch unmittelbar partizipative Prozesse und die Verbesserung der dazu erforderlichen Rahmenbedingungen. Ebenso fördert sie die Teilnahme der Zivilgesellschaft der Entwicklungsländer an der Erarbeitung der HIPC-Armutsstrategien (z.B. Workshops und andere Maßnahmen, welche die Meinungsbildung der NGOs und ihre konkrete Teilnahme an der Diskussion mit der Regierung erleichtern. Beispiel: Bolivien).

In der bilateralen EZ mit den einzelnen Partnerländern setzt sich die Bundesregierung im **Politikdialog** für partizipative Entwicklungen ein. In diesem Zusammenhang finden auch Gespräche mit der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft der Entwick

lungsländer und ihren deutschen Partnern statt. Konkrete, mit den Partnern abgestimmte Grundlage des Politikdialoges und des Programms der Zusammenarbeit sind vom BMZ erstellte sogenannte **Länderkonzepte**, welche die deutsche Position zu den Schwerpunkten und zu den wesentlichen Inhalten der Zusammenarbeit festhalten; sie sollen nach dem Gliederungsschema u.a. auf partizipative Fragen eingehen, z.B. Freiräume für zivilgesellschaftliches Engagement, kulturelle Rahmenbedingungen, *ownership* des Partnerlandes, Zielgruppenerreichung. Zur Vorbereitung der Länderkonzepte werden u.a. soziokulturelle Kurzanalysen entsprechend den Forderungen des Partizipationskonzeptes erstellt sowie nach Bedarf partizipativ angelegte Länderstudien durchgeführt, die insbesondere die Armut und die Beteiligungsmöglichkeiten beleuchten. An BMZ-Ländergesprächen zur Erörterung der Länderkonzeptentwürfe nehmen auch Vertreter und Vertreterinnen der deutschen Zivilgesellschaft und der Wirtschaft teil.

Instrumentale Grundlage für die **einzelnen** aus der EZ geförderten **Programme und Projekte**, die auf deutscher Seite in Arbeitsteilung vom BMZ, von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vorbereitet und betreut werden, sind die FZ-/TZ-Leitlinien (BMZ 1996); sie heben u.a. die Notwendigkeit eines partnerschaftlichen Dialoges und die Bedeutung der Selbsthilfe und Eigeninitiative hervor. Daneben gibt es eine große Zahl weiterer interner Anleitungen und Schemata mit einschlägigen Hinweisen.

EZ-Vorhaben sollen nach den instrumentalen Vorgaben von vornherein partizipativ angelegt sein. Schon in der Planung und Vorbereitung muss Klarheit geschaffen werden, wer die Zielgruppe ist (d.h. wem das Vorhaben nutzen soll), ob es ihren Prioritäten und Wünschen entspricht und wie sie daran beteiligt ist. Dies gilt sowohl für Vorhaben mit kurzer, erkennbarer Wirkungskette als auch für solche mit mittelbaren Wirkungen auf die Zielgruppe. Daher muss möglichst frühzeitig mit Repräsentanten der Zielgruppe und mit Institutionen der Zivilgesellschaft gesprochen werden, die als Partner für die Durchführung in Frage kommen. Ein wichtiges Instrument für die Klärung aller Zielgruppenfragen sind – geschlechterspezifisch ausgerichtete – Zielgruppenanalysen, die vor allem die Prioritäten, Einstellungen und Vorstellungen der jeweiligen Zielgruppe zur Lösung der Probleme ermitteln sollen, zu der die EZ beitragen will. Zielgruppenanalysen werden in der Praxis turnusmäßig durchgeführt. Art, Umfang und Tiefe richten sich nach den jeweiligen Umständen, dem Projekttyp und den schon vorhandenen Informationen.

Die Durchführung der Vorhaben muss entsprechend den Planungen partizipativ erfolgen, ebenso die Wirkungsbeobachtung. Evaluierungen und die Überprüfungen der Projektergebnisse werden in der deutschen EZ grundsätzlich gemeinsam mit einheimischen Partnern durchgeführt.

Die Beteiligung von einheimischen NGOs ist besonders in selbsthilfeorientierten Vorhaben unerlässlich, um die Zusammenarbeit mit den Zielgruppen, deren Vertrauen sie genießen, als Fazilitator und Mediator zu gewährleisten. Dabei ist ihre Eigenständigkeit und Autonomie zu respektieren; sie dürfen weder für engere Zwecke der EZ vereinnahmt noch durch finanzielle Mittel „überfördert“ werden.

Kriterienkataloge für die Länder- und Projektarbeit der deutschen EZ – Bearbeiter und Bearbeiterinnen sowie Einzelhinweise zur partizipativen Gestaltung unterschiedlicher Projekttypen in einzelnen Sektoren finden sich im Partizipationskonzept (BMZ 1999, S. 12 ff). Zur Anwendung partizipativer Verfahren und Methoden im Laufe des Projektzyklus, darunter zu „PRA – Participatory Rural Appraisal“, die jedoch nicht mechanistisch angewendet werden dürfen, finden sich ebenfalls Hinweise in dem Konzept (BMZ 1999, Anlage 1; vgl. auch die Dokumentation von Mabilie und World Bank 1996, S. 181 ff). Diese Methoden sollen dazu beitragen, dass die beteiligten Menschen ihre Lebenswelt eigenständig analysieren und ihre Vorstellungen selbst artikulieren. In diesem Zusammenhang sind auch sogenannte Exposure- und Dialogprogramme zu erwähnen, die zum Ziel haben, durch Besuche bei Menschen in Armut ihre Lebensumstände und Selbsthilfeanstrengungen näher kennen zu lernen und im Dialog mit ihnen Wege zur Überwindung der Armut zu identifizieren sowie Schlussfolgerungen für die EZ zu ziehen. Auch das BMZ hat solche Dialogprogramme durchgeführt.

Anleitung und Hinweise zur Behandlung der Selbsthilfe und der Partizipation in der Armutsbekämpfung gibt vor allem das Selbsthilfekonzent (BMZ 1990). Zur Operationalisierung der soziokulturellen Schlüsselfaktoren vgl. Bliss, Gaesing, Neumann 1997.

Handlungsebene Deutschland

Neben der internationalen Ebene und neben der Zusammenarbeit in und mit den Entwicklungsländern liegt das dritte wichtige Handlungsfeld der deutschen Entwicklungspolitik in Deutschland selbst. Hier müssen die Strukturen und das Bewusstsein in Richtung auf wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit verändert werden. Auch dabei spielt Partizipation eine wesentliche Rolle. Die Ziele der Entwicklungspolitik können nur erreicht werden, wenn sie als Gemeinschaftsaufgabe begriffen wird, an der viele Akteure partnerschaftlich zusammenarbeiten. Die Bundesregierung sucht daher die Kooperation mit den Kräften der Zivilgesellschaft, mit der Wirtschaft, der Wissenschaft, den Bundesländern und Kommunen. Sie stimmt sich sowohl in konzeptionellen Fragen als auch in praktischen Fragen der Zusammenarbeit eng mit ihnen ab. So wurde beispielsweise das Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung (BMZ 2001a) unter breiter Beteiligung von NGOs und der Wirtschaft erarbeitet. Besonders eng ist seit langen Jahren die Zusammenarbeit mit NGOs im Feld der Armutsbekämpfung.

Erfahrungen und Ergebnisse

Wie ist nun die Behandlung der Partizipation in der deutschen Entwicklungspolitik zu bewerten? Ich meine, dass Partizipation ein gut etabliertes Prinzip ist, das laufend praktiziert wird. Dennoch gibt es noch Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten, denn wie überall kann auch in der Entwicklungspolitik die Praxis den hohen Anforderungen der Theorie und den konzeptionellen Vorgaben nicht immer voll entsprechen. Ein Grundproblem liegt darin, dass Partizipation essentielle Fragen menschlichen Zusammenlebens berührt, dass sie mit Machtverteilung, Interessengegensätzen und der Änderung gesellschaftlicher Verhältnisse zu tun hat; sie ist damit eine

politische Frage, die politischen Umsetzungswillen voraussetzt, keine bloße technische Frage. Die Akteure müssen zum Dialog und zur Kommunikation bereit, in der Lage und willens sein, Macht abzugeben bzw. zu teilen – Voraussetzungen, die sich nicht von allein einstellen, sondern erarbeitet werden müssen. Partizipation ist letztlich Demokratie (vgl. Verhegen /Wenzel 1992).

Internationale Ebene

Auf der globalen Ebene ist zu bemängeln, dass die Entwicklungsländer nicht genügend beteiligt sind. Dass hier Konflikte und Meinungsunterschiede zugrunde liegen, zeigen die Manifestationen der Globalisierungsgegner in der letzten Zeit. Die Bundesregierung tritt dafür ein, den Entwicklungsländern in den übergreifenden Handels-, Finanz- und Umweltfragen ein **größeres Mitspracherecht** zu geben. Die internationalen Regelwerke, Konzepte und Verfahren müssen so fortentwickelt werden, dass für alle Länder faire Chancen und Beteiligungsmöglichkeiten bestehen, welche die Nutzung ihrer Potenziale und ihre Teilhabe an den Vorteilen der Entwicklung ermöglichen (BMZ 2001a, S.13).

Dem stehen allerdings vielfach Eigeninteressen der Industrieländer entgegen, so z.B. in Form des Agrarprotektionismus; diesem hat die Bundesregierung im Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung eine klare Absage erteilt (BMZ 2001a, S. 20). Generell müssen die Handelschancen der Entwicklungsländer verbessert werden; die Bundesregierung unterstützt die Stärkung ihrer Verhandlungsmacht im WTO-System und führt zu diesem Zweck ein langfristig angelegtes Programm mit der WTO durch.

Bilaterale Zusammenarbeit

In der bilateralen Zusammenarbeit finden **partizipative Ansätze** heute **breite Anwendung**. Sie gehören zum Standard und in vielen Fällen wird zumindest eine gute Annäherung an die hohen Anforderungen des Partizipationskonzepts erreicht.

Das Prinzip der gleichberechtigten Partnerschaft und der Eigenverantwortung der Entwicklungsländer kann indessen auch zu **Zielkonflikten** führen, falls die Vorstellungen beider Partner über die wesentlichen Inhalte der Zusammenarbeit nicht übereinstimmen. Inwieweit kann beispielsweise die Auswahl der zu fördernden Projekte allein den Entwicklungsländern überlassen werden und inwieweit könnte die Zusammenarbeit vermehrt zu Programm- und Budgethilfen übergehen? In der Praxis haben sich allerdings im allgemeinen bei der einvernehmlichen Festlegung der Schwerpunkte des Programms mit den Partnerregierungen keine größeren Schwierigkeiten ergeben. Ich meine aber, dass das BMZ wichtige Fragen der Zusammenarbeit in noch stärkerem Maße als bisher auch mit der Zivilgesellschaft in den Entwicklungsländern und mit ihren deutschen Partnern besprechen sollte (vgl. Bliss 2000, S. 6).

Voraussetzung für partizipatives Vorgehen sind auf der Partnerseite die Bereitschaft und ein entsprechendes Verständnis sowie die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen. Auf deutscher Seite kommt es ebenfalls darauf an, den Gedanken der Par

tizipation noch stärker in den Institutionen und Instrumenten als durchgehendes Gestaltungsprinzip zu verankern (**mainstreaming**). Auch die Zusammenarbeit in den Institutionen muss partizipativ verlaufen. Hierbei spielt die individuelle Einstellung der Bearbeiter und Bearbeiterinnen eine Rolle. Der beteiligungsorientierte Weg muss eingeübt werden und kann im Widerspruch zum Erfordernis schneller Projektdurchführung stehen. Die Geberseite muss die Gefahr vermeiden, ihre Vorstellungen von oben oder von außen überzustülpen, anstatt von den Wünschen und Bedürfnissen der Partner auszugehen (vgl. Hayfa 1992, S.10). Auch muss das Missverständnis vermieden werden, dass sich Partizipation in erster Linie auf punktuelle (kleine) Projekte mit direktem Zielgruppenbezug bezieht. Vorhaben mit mittelbaren Wirkungsketten (z.B. Infrastruktur, Regierungsberatung) müssen gleichermaßen partizipativ gestaltet werden. Die zu fördernden Vorhaben sollten sich im Übrigen aus bestehenden Kooperationsbeziehungen ergeben – nicht umgekehrt.

Nach meiner persönlichen Auffassung sollte insgesamt die Frage nach der **Zielgruppe** noch mehr im Mittelpunkt aller Arbeiten stehen. Die Linie muss immer bis zur Zielgruppe durchgezogen werden. Es kann nicht genug betont werden, dass die Zusammenarbeit menschliches Wohlergehen anstrebt und nicht abstrakte Ziele (wie z.B. in einer Projektzielbeschreibung formuliert: „Förderung der Infrastruktur als Grundlage einer modernen Wirtschaft“). Solche abstrakten Ziele sind Mittel und Nebenbedingung, können aber nicht Endzweck sein. Das Bewusstsein für die Tragweite und die Implikationen dieser Aussagen zur Rolle der Zielgruppen muss noch weiter geschärft werden. Schon in den bilateralen Regierungsverhandlungen und –vereinbarungen könnte mehr auf die Zielgruppe und nicht so sehr auf sektorale Schwerpunkte abgestellt werden (Bliss 1998, S. 142). In der Projektförderung sollte die Beteiligung der Zielgruppen nicht nur in der Durchführungsphase, sondern noch stärker auch in der Projektvorbereitung erfolgen (vgl. Forster, S. 5). Im Idealfall gehen die Initiative und Projektvorstellungen von der Zielgruppe selbst aus. Die Zielgruppenanalysen könnten noch vertieft werden, um die Werte, Interessen und Fähigkeiten der an dem Vorhaben Beteiligten besser einzuschätzen und zu berücksichtigen. Dabei ist auch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Zielgruppe sich oft aus unterschiedlichen, nicht homogenen Gruppen zusammensetzt.

In der **Projektarbeit** muss man sich immer wieder klarmachen, dass Partizipation über den gesamten Projektzyklus hinweg ein prozesshaftes Vorgehen in Rückkopplung mit allen Partnern verlangt, dass daher nicht alle Schritte von vornherein durchgeplant und festgelegt werden können, sondern dass Mitdenken und eine flexible Durchführung erforderlich sind; Patentlösungen gibt es nicht. Ein geeignetes und in der Praxis verwendetes Instrument ist eine „offene Orientierungsphase“. Dabei wird in einer Vorbereitungsphase vor Ort das weitere Vorgehen getestet; aus den gewonnenen Erfahrungen wird die eigentliche Projektkonzeption abgeleitet. Längere Vorbereitungszeiten – mit einem höheren Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand – werden durch kürzere und kostengünstigere Durchführungsphasen wieder aufgewogen. Wie die Erfahrungen lehren, lohnt sich der insgesamt höhere Aufwand bei partizipativem Vorgehen, weil eine bessere Gewähr für Akzeptanz und nachhaltige Wirkungen besteht (z.B. bessere Berücksichtigung der Lebensumstände von Frauen).

Ein wichtiger zukünftiger Ansatzpunkt ist das – organisatorische und finanzielle – „capacity building“, z.B. die Qualifizierung der Partner für partizipative Aufgaben und die Unterstützung beim Aufbau zivilgesellschaftlicher und von Basisorganisationen. Die Partnerregierungen sollten ermutigt werden, geeignete Strukturen für die Einbeziehung dieser Organisationen in den politischen Prozess zu schaffen.

Ein besonderes Problem liegt in der Beteiligung und Förderung der extrem armen Menschen. Oft verhindert Armut das Planen über den Tag hinaus, sie schränkt Risikobereitschaft und den auf Selbsthilfe gegründeten Zugang zu Ressourcen ein. Wenn es den Ärmsten an Erfahrung und Qualifikation mangelt, erfordert eine Zusammenarbeit mit ihnen besondere Förderungsmaßnahmen und damit höhere Transaktionskosten sowie erweiterte Zeithorizonte.

Eine Darstellung und Bewertung der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung und der mit ihr essentiell verbundenen Partizipation wird im „Dritten Selbsthilfebericht der Bundesregierung“ gegeben (BMZ 2001c). Das BMZ und 22 staatliche und nicht-staatliche Organisationen geben dort ihre Erfahrungen wieder. Insgesamt wird der beteiligungsorientierten Armutsbekämpfung, die sich weiter etabliert und konsolidiert habe, eine zentrale Bedeutung zuerkannt.

Erwähnenswert ist noch, dass auch in Evaluierungen und Wirkungsbeobachtungen die Einhaltung der partizipativen Grundsätze und die tatsächlichen Auswirkungen der Beteiligung noch mehr überprüft werden sollten.

Ein genaues quantitatives Bild über den Umfang partizipativer Projekte lässt sich derzeit nicht gewinnen. Einen Anhaltspunkt kann die Anzahl der armutsorientierten Projekte geben. Mit Hilfe eines BMZ-Leitfadens (BMZ 1997) werden alle Vorhaben nach ihrer Armutsorientierung klassifiziert; es gibt drei Kategorien, die alle „Partizipation“ als wesentliches Kriterium enthalten. Man kann daher davon ausgehen, dass zumindest diese armutsorientierten Projekte partizipative Merkmale enthalten; das sind zur Zeit rd. 60 % aller Vorhaben der staatlichen EZ (Planung 2002).

Im Anhang werden drei partizipativ angelegte EZ-Projekte kurz dargestellt.

Ausblick

Die hohe Stellenwert, welcher der Partizipation heute in der EZ zugemessen wird, hat seine Berechtigung. Das Ziel, bei den Menschen, bei ihrer Initiative und ihren Fähigkeiten sowie ihrer Beteiligung an den sie betreffenden Entscheidungen anzusetzen, ist richtig und wird von den Ergebnissen der Praxis bestätigt. Nur wer als gleichberechtigter Partner mitwirkt und mitgestaltet, wird Verantwortung empfinden und wahrnehmen und damit Nachhaltigkeit schaffen. Menschen sind die Subjekte des Handelns und Träger der Projekte. Durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen und unmittelbare Unterstützung müssen sie befähigt werden, ihre Rechte wahrzunehmen und ihre Möglichkeiten auszuschöpfen; die gesellschaftliche Position insbesondere der armen Menschen muss gestärkt werden. Die Politik der partizipativen Entwicklungszusammenarbeit sollte daher in dem geschilderten Sinne mit Geduld, Ausdauer und langem Atem fortgeführt werden.

Stakeholder Participation in Development: A Critical Assessment

von Désirée Dietvorst, freie Gutachterin

Following are notes, which complement a slide-presentation of the same name. These notes do not constitute a paper on their own, but should be read as a supplement to the slides only. Headings refer to individual slides with text printed in italics corresponding to the slide's bullet points.

What do we aim for?

Initially, at its inception, the participation of beneficiaries was (in part) conceived as a cost-saving intervention. It was hoped, and assumed, that the *responsible ownership* by the beneficiaries themselves of more *appropriate solutions* would increase the *cost-effectiveness* of development interventions.

Subsequently, the concept of stakeholder participation became to be seen as a vehicle to *empower* the, largely, non-organised and non-articulate, beneficiaries at grassroots levels. Thus in addition to its technical context, the concept assumed a, more complex, political context and the ultimate objective of successful participation was to effect *political change* in favour of the dispossessed.

Trends and phases: 80s - early 90s

In the early days of the Participatory Rural Appraisal, stakeholder participation began as a rather *marginal, NGO-centred, experience ideally suited to micro-level initiatives*. However, it very soon was taken up by *mainstream development practice* especially after becoming a *policy requirement* of the World Bank and major UN organisations.

This development, by many seen as too fast and too soon, harboured a number of risks. Not least of which was the fact that participatory approaches were often reduced to *repertoires of methods, mechanistic tools and slogans* in the interest of 'scaling-up'.

Trends and phases: early 90s onwards

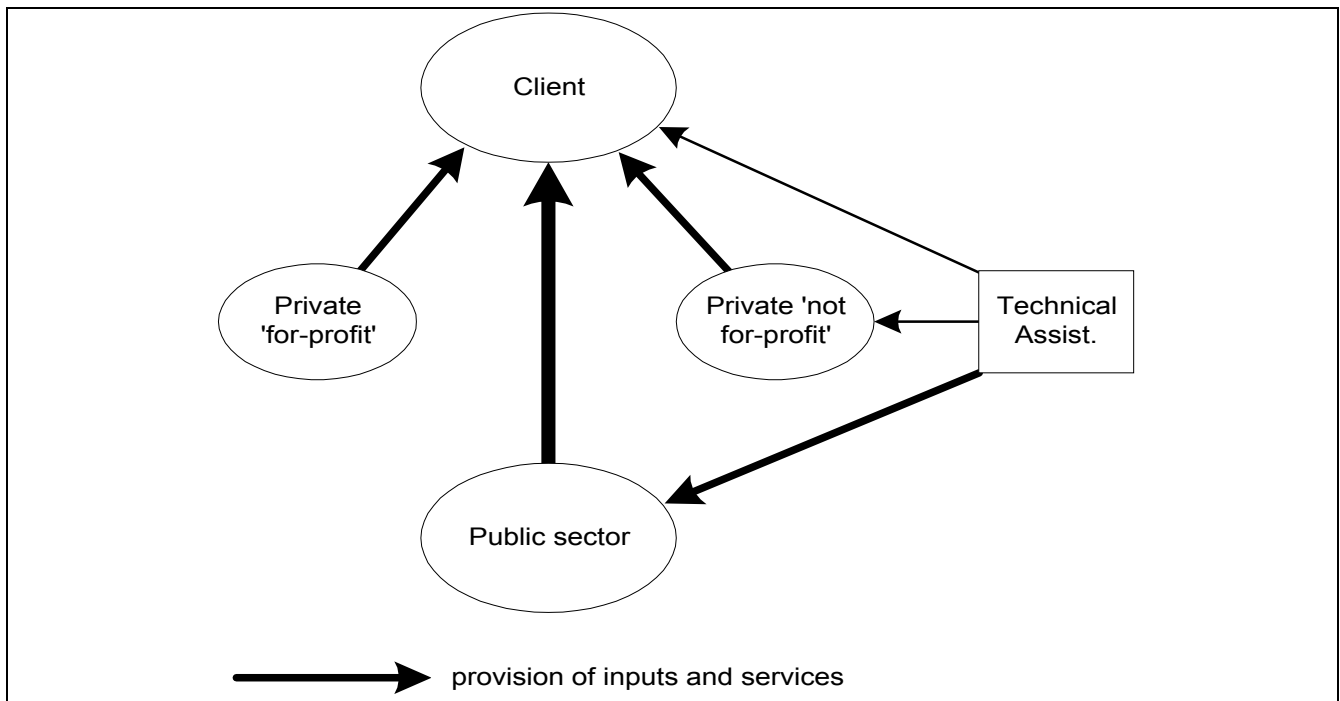
Whereas 'scaling up' was its first challenge, the challenge facing participatory methods roughly since the early nineties came in the form of 'the need for institutionalisation'. Hatched and matured within a project-environment, participation presently has to function in the context of *regional governance or local service providers*. This requires that it is designed in such that it can be *institutionalised as part of a democratic system of governance*. The real gain over the last decennia is that, more and more, participation is no longer seen as an option or a favour, but, instead, as a *(democratic) right*.

A changed context

- *Structural Adjustment*: In part, these more recent developments and challenges are themselves a response to a changed context of development assistance in general. First, the introduction of *Structural Adjustment Programmes*, since the early nineties, has changed the role of the grassroots' beneficiary substantially. Beneficiaries now are no longer the passive recipients of (public) services, but have to redefine themselves into active and informed clients of a range of service providers, a growing share of which comes from the private sector (where other rules apply than was hitherto the case with government owned service provision).
- *National Programmes*: On the heels of the SAPs has come a series of *nation-wide development programmes*. Gone are the days of the classic development project. Instead (almost) every development initiative now finds itself part of one or other national sector wide approach. Since the early nineties, a (fast) growing number of *sector programmes* or sector-wide approaches (SPs or SWAp), is being implemented, especially in sub-Saharan Africa. The sectors most often affected are agriculture, health, education and infrastructure.
- The most recent wave of national programmes concerns the *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs). These are developed (at high speed) in response to a (WB and EU) requirement stipulating that a country can only benefit from the HIPC-debt relief initiative if it can demonstrate its commitment to poverty reduction in the form of a PRSP.
- An important component of all these national programmes is the need for bottom-up planning through widespread beneficiary consultations and the need to involve non-public sector actors (e.g. civil society, NGOs, commercial sector) in their implementation. In addition, existing projects are required to integrate into 'their' national programme (e.g. community health projects become part and parcel of the country's Health SWAp). Both these requirements have increased the need to *institutionalise participatory and other project-based approaches* as part of these national programmes.
- *Decentralisation*: Of importance too, are the various ongoing decentralisation processes. Sector programmes commonly include a move towards decentralisation within their own line ministries and of responsibilities such as programme planning, budgeting and, less often, financial management. This decentralisation of line ministries tends to happen in the context of a general public sector reform process involving the strengthening of local governments. These decentralisation processes, of local government, line- and sector-ministries, further widen the scope for effective participation.

Where we come from...

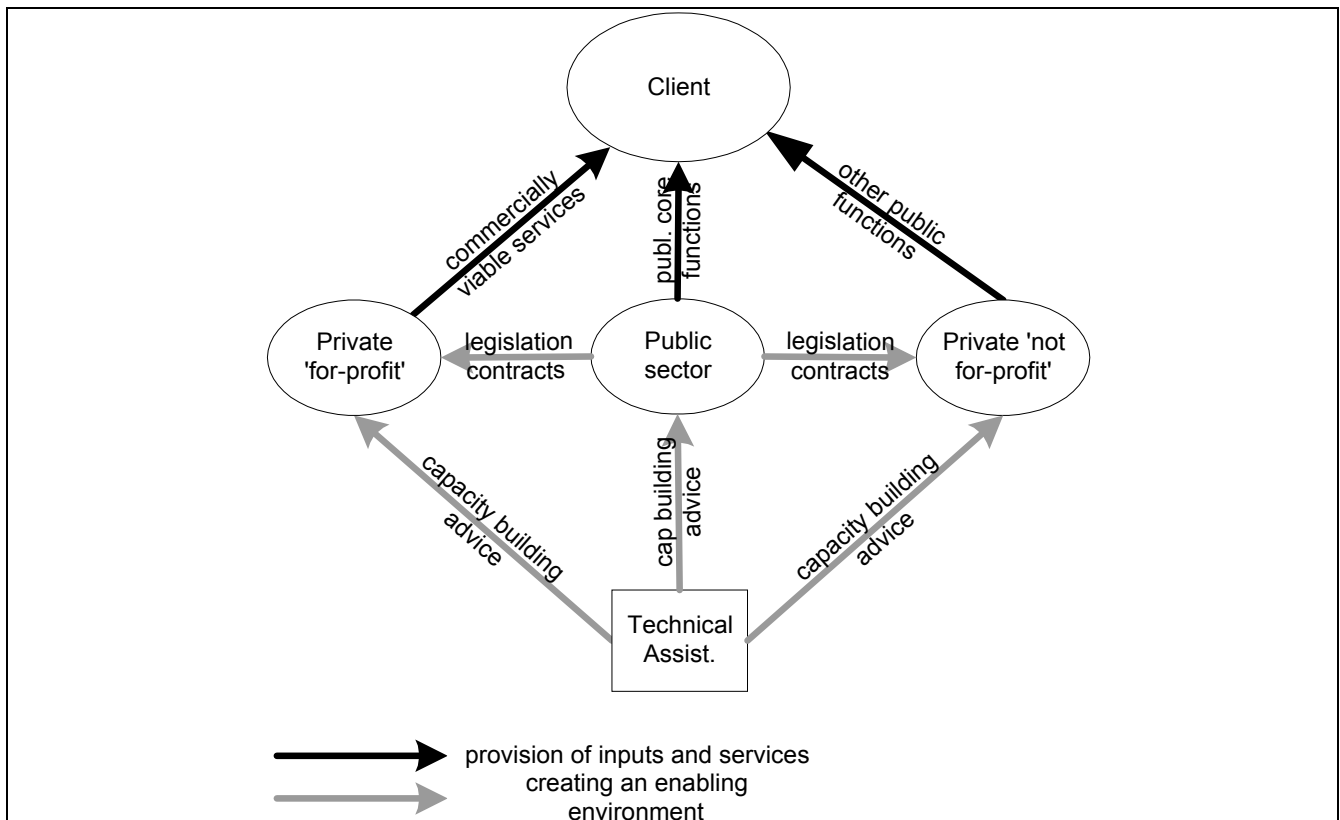
Prior to the introduction of structural adjustment and the sector-wide approach, stakeholder interaction within a sector could be characterised as follows:



- *“The government is our parent”*: The public sector is considered to be the main service and input provider. Health care is heavily subsidised, with minimal cost-recovery and government’s involvement in agricultural credit, fertiliser distribution, the marketing of staple crops and food relief makes farmers state that “the government is our parent”.
- *Government services are dwindling*: The quality of services provided at no or low cost by the public sector tends to be basic and declining. This leads to a demand for additional or better services that is offered by a growing private commercial sector.
- *Donor projects fill the gap*: A proliferation of donor projects covers the shortfall in government service provision, either by funding service provision by the government or the ‘not for profit’ private sector (e.g. NGOs, churches) or by providing (free or subsidised) services directly to the beneficiary / client.
- *Lack of coordination*: Activities of the various service providers in the sector (public, private, donor) lack coordination with much overlap between public and private sectors and little coordination of, or control over, technical assistance by the recipient.

..and where we are heading

The aim of a sector wide approach is to have all actors combine and complement their efforts along the lines of a sector-wide policy. When appropriately implemented, coordinated service to the sector would include the following:



- *Redefinition of roles:* Responsibilities of public and private sectors are redefined. To enable a more effective service provision, the public sector focuses its resources on a reduced number of public sector core functions (e.g. under-five health care).
- *Enabling optimum public-private partnerships:* The private commercial (for-profit) sector is officially mandated to provide services. The government fosters private sector growth by contracting out non-core functions that are not (yet) economically viable (e.g. service provision in remote areas; distribution of food relief).
- *From passive recipients to articulate clients:* Grassroots level stakeholders are challenged to mature, from rather passive recipients of government services, into active, informed and articulate clients of a range of public and private service providers.
- *Technical assistance as facilitator:* Technical assistance moves away from the role of manager and implementer to that of facilitator. Actual service provision is left to those who are ultimately responsible for it, while technical assistance concentrates on supporting and enabling these actors to take on that task.
- *Cooperation towards a common goal:* The activities of stakeholders in the sector are coordinated, based on comparative advantages and aiming for a cumulative impact.

Risks and conflicts

In pursuit of the (connected) challenges of scaling-up and institutionalising participatory approaches, we are faced with several risks and conflicts. Important among these are:

- *Obsession with the planning phase*: Planning, in the form of problem analysis and solution identification, still tends to be emphasised at the cost of implementation. Too strong a focus on the planning phase often leads to a pre-occupation with tools and techniques, while losing sight of political and institutional contexts.
- *Too costly, cumbersome and time-consuming*: Tools that were designed in a project-context are often neither affordable nor manageable for most ministries or local governments. At times limited resources are absorbed by extended planning consultations and too little is left for the analysis of data.
- *Dogmatic insistence on participation*: Demands for participation are often unrealistic and even unnecessary. Certain core functions need to remain under national responsibility and coordination. In fact, it is not even desirable to have grassroots level stakeholders decide upon whether or not they want certain vaccination campaigns. An insistence on full-scale participatory planning occasionally comes at the cost of professional or technical standards.
- *Capacity constraints*, of facilitators and beneficiaries, are often mentioned as the main hurdle towards successful decentralisation and participation. However, unrealistic expectations often cause capacity constraints.

Beware for...

We need to be very wary of creating too *high expectations in a difficult environment* as this makes *effective participation almost impossible*. It is important to avoid the impression that participation is a utopian dream which bears the ultimate risk that governments reverse on democratic processes such as decentralisation and participation... (*'it's been tried, but failed...'*) and donors to return to the, often more comfortable and controllable, project-mode (*'they can't do it anyway...'*).

What do we need to do...

In order to overcome the hurdles towards scaling-up and institutionalisation of participatory approaches we first of all have to design *pragmatic* approaches that take account of (capital and human) resource limitations as well as institutional and political contexts. Subsequently, the institutionalisation of these approaches should be supported as part of the efforts towards fostering and strengthening a democratic system of governance. Finally, but very importantly, we must capitalise on the opportunities that are offered by national programmes (Sector Programmes as well as PRSPs) and by the decentralisation processes (in line- and local government ministries) wherever these are present or ongoing.

...and what do we need to change

To make effective participation a more realistic and achievable goal, current programme design needs to make a clear distinction between what can be termed *vertical* and *horizontal* programme components according to the following delineation:

- *Vertical components* consist of 'non-negotiable' activities that need national coordination, such as vaccination campaigns (under health) or the control of livestock diseases that are of national economic importance (under agriculture).
- *Horizontal components* consist of 'negotiable' or optional activities. These are activities for which provision is made in the budget, but whose implementation depends on local and stakeholder demand, for example community-based health care or natural resource management.

This division will then clarify exactly *what type of activities* local stakeholders can decide upon, and *what resources* they have at their disposal to implement them. This, limited but more realistic, allocation of responsibilities (and budgetary means) to local stakeholders then allows us to develop *pragmatic* participatory approaches as well as *appropriate* capacity training, both of which will hopefully set us on the route towards *effective participation*.

Partizipation als Ersatz für den Rechtsstaat

von Prof. Dr. Georg Elwert, Freie Universität Berlin

I.

Im BMZ, wie auch in einigen anderen Ministerien für Entwicklungszusammenarbeit der OECD-Länder, bestand anscheinend die Praxis, über Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nur mit den Ländern zu sprechen, die bereits auf diesem Wege waren. Bei den anderen, den sogenannten sensiblen Ländern, wurde auf diesen Dialog verzichtet und statt dessen über "Partizipation" gesprochen. Dem Vernehmen nach konnte dadurch auch unter schwierigen Bedingungen der Gesprächskontakt aufrecht erhalten werden. Aus der Sicht außenstehender Beobachter wurde aber so auch ein spürbarer Druck auf die Regierungen verhindert, Rechtsstaatlichkeit, Teilhabechancen und Rechenschaftspflicht zu schaffen oder zu erweitern. Die "schwierigen Verhältnisse" blieben vor allem für die betroffenen Bevölkerungen schwierig. Diese Ambivalenz führte dazu, dass mit "Partizipation" alles Mögliche, von der bloßen Konsultation ausgewählter Betroffener bis hin zu demokratischen Verfahren, bezeichnet wurde. Auch Institutionen wie die korporatistischen Ständevertretungen des Faschismus oder von der Staatsspitze ernannte Berufsgruppen-Vertretungen, wie die DDR-Volkskammer könnten als "partizipativ" bezeichnet werden.

Unter bestimmten Bedingungen kann Entwicklung von Partizipation zu einer erheblichen Gefährdung der rechtsstaatlichen Demokratie führen.

In Bombay (Mumbai) in Indien ist die Lokalpolitik durch die häufige Nutzung von Entscheidungsblockaden als Mittel des politischen Kampfes gekennzeichnet. Außerdem dienen auf der Ebene der Verwaltung Blockaden auch der Erzwingung von Korruption. Da Politik weiten Kreisen als undurchschaubares Spiel mit Nicht-Handeln als deutlichstes Merkmal erscheint, ist "*action*" gefragt. Diese Nachfrage wird von der hinduistisch-faschistischen Gruppe Shiv Sena bedient (Eckert 2001). Sie organisiert Massenaktionen, die unmittelbar Transfers an Slumbewohner bewirken. Sie organisiert große Feste genauso wie Sozialhilfe und Arbeitsbeschaffung auf der untersten lokalen Ebene. Die Mobilisierung wird durch eine klare personalisierte Definition der Gegner, bzw. "Feinde", gefördert. Einwanderer aus anderen Bundesstaaten und insbesondere Muslime sind die Sündenböcke. Ihnen gegenüber sind alle Übergriffe, Misshandlungen und sogar organisierte Morde legitimiert. Wenn auch die Shiv Sena nach konventionellen Vorstellungen von "Partizipation", wie sie etwa in Projekten der technischen Zusammenarbeit praktiziert wird, eine erfolgreiche und eindeutig partizipative Organisation genannt werden muss, so ist sie doch ebenso eindeutig auch eine Bedrohung für die indische Demokratie auf der Ebene ihres Bundesstaates Maharashtra.

II.

In der entwicklungspolitischen Umsetzung beißen sich Rechtsstaatlichkeit und Partizipation. Für jede Durchführungsorganisation, die Entwicklungshilfeprojekte realisieren soll, entsteht ein Problem: Wenn sie meldet, dass im Projektumfeld Rechtsstaatsdefizite entstehen und eher eine Selbstprivilegierung der Partner als eine Partizipation die Regel ist, gefährdet sie die Realisierung oder Fortsetzung der Projekte. Damit wird der Umsatz der Durchführungsorganisation geschädigt und die einzelnen Experten riskieren ihre Arbeitsplatzsicherheit. So lange dieses Problem nicht behoben ist, leidet die Selbstinformation des Gesamtsystems Entwicklungszusammenarbeit.

Partizipative Verfahren können auch als Vorwand genutzt werden, um die für Projektplanung oder -durchführung Verantwortlichen unter Druck zu setzen. Dann, wenn durch Bestehen auf bestimmten Konsultationen unbegrenzt Zeit geschunden werden kann, kommen die Projektverantwortlichen in Bedrängnis. In diesem Zusammenhang ist es von Belang, darauf hinzuweisen, dass Rechtsstaatlichkeit Verfahren im Sinne einer konklusiven Prozedur erfordert. D.h.: Das Verfahren muss in einem definierten und überschaubaren Zeitraum beendet sein, es muss zu einem Beschluss führen und es muss die Realisierung bzw. Durchsetzung der Beschlüsse implizieren. Ohne diese Merkmale kommt man zu "hängigen Verfahren". Hängige Verfahren sind ärgerlich, schaffen ein "*annoyance potential*" und führen zur Erpressung der zeitknapperen Seite.

Voraussetzungen für projektförmige Hilfe unter den Bedingungen von Rechtsstaatlichkeit und Partizipation sind, dass die Differenz beider Zielvorstellungen als solche wahrgenommen wird, mögliche Zielkonflikte zugunsten rechtsstaatlicher Demokratie

entschieden werden und dass in der Umsetzung auf der Projektebene nicht der bequeme Weg des Arrangements mit den Machteliten gesucht wird.

III.

Außerhalb von Projekten wurde Partizipation bisher durch eine allgemeine Konditionalisierung eingefordert. Grundsätzlich ist dieses Verfahren zu begrüßen, da es die Rechte der Steuerzahler auf sachgerechte Verwendung der öffentlichen Mittel, so wie sie durch die gewählten Volksvertreter definiert sind, sicherstellen soll. Würde etwa eine Ministerin oder ein Minister Entwicklungshilfemittel zusagen und dabei ausdrücken, dass sie oder er es versteht und nicht verurteilt, dass ein Staatsoberhaupt weder ein Mehrparteiensystem noch unabhängige Verwaltungs- und Verfassungsgerichte einführen möchte, wäre dies eine klare Verletzung des politischen Ziels Partizipation.

Probleme der Konditionalisierung in der bisherigen Praxis liegen allerdings darin, dass 1. die Bedingungen häufig kurzfristig, ad hoc, formuliert werden, dass 2. ein Teil der Geber die Bedingungen anders setzt oder die Konditionalisierung unterläuft und dass 3. die Bedingungen uniform für Länder recht unterschiedlicher Ausgangsvoraussetzungen formuliert werden.

Hier lässt sich aus der straff konditionalisierten Durchsetzung des Friedensprozesses in Bosnien lernen: Die Fortschritte und Rückschläge des Friedensprozesses in Bosnien waren von mehreren Faktoren abhängig: die Gebergemeinschaft musste streng koordiniert handeln und durfte keine Schlupflöcher bezüglich der ausgehandelten Konditionen lassen. Die Konditionen wurden durch ein klares System von Sanktionen und positiven Anreizen (Entwicklungshilfe) begleitet, die nicht nur angekündigt, sondern auch realisiert wurden. Dazu wurden in Absprache mit den politisch-militärischen Führern Abkommen geschlossen, welche Zielkorridore definierten. So wussten die Partner, mit welchen Sanktionen sie bei Zielverfehlung zu rechnen hatten und welche Transferzahlungen und Hilfsprojekte sie bei Zielerreichung erwarten konnten (Gosztonyi 2002).

IV.

Konditionalisierung sollte meines Erachtens länderspezifisch in der Form von Zielvereinbarungen erfolgen. Diese Vereinbarungen sollten auf der einen Seite kontinuierliche Fortschritte im Aufbau von Rechtsstaatlichkeit, Rechenschaftspflicht, Öffentlichkeitsrechten und Wahlinstitutionen vorsehen. Dazu müssen Verfahren der Überwachung (*monitoring*) vereinbart werden. Auf der anderen Seite werden den Fortschritten oder Rückschlägen entsprechend Transferzahlungen Projekte zugesagt, bzw. deren Versagung oder Rückziehung und ggf. auch Sanktionen vereinbart. Eine strikte Koordination der Geber ist hierfür Voraussetzung. Ohne eine solche Vereinbarung, die sämtliche Geber einbindet, ist eher von der Entwicklungszusammenarbeit abzusehen.

Damit nicht unter Verweis auf "Partizipation" Rechtsstaatlichkeit von der Tagesordnung verschwindet oder ausgehebelt wird, ist erforderlich:

- dass geregelte Verfahren geschaffen werden, welche staatliche Anerkennung finden,
- dass Zielgruppen in ihrer Fähigkeit gestärkt werden, ihr Recht einzufordern auf dem Wege demokratischer Wahlen, Abstimmungen und auf dem Rechtsweg,
- dass Projekte nur genehmigt und verlängert werden, wenn die Rechte der Zielgruppen im formalen Recht und in der Rechtspraxis verankert sind,
- dass Projekte und ihr Umfeld in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit und Rechenschaftspflicht geprüft werden.

Es erscheint als sinnvoll, länderspezifische Zielkorridore der Demokratie und Rechtsstaatsentwicklung zu vereinbaren. Die Gebergemeinschaft und die betreffenden Länder definieren dabei Ziele der Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Die Zusage von Hilfe wie deren Versagung und ggf. auch Sanktionen werden von der Zielerreichung abhängig gemacht.

Zusammenfassung der Diskussion

Den Kurzvorträgen der drei ReferentInnen schlossen sich nach einer Pause eine ca. halbstündige Podiumsdiskussion und eine ca. einstündige Diskussion mit dem Publikum an. Die zentralen Elemente der Diskussionsbeiträge sind im Folgenden unter zwei Gesichtspunkten zusammenfassend dargestellt.

Bilanz von Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit

Ausgehend von Herrn Elwerts Kritik im Vortrag, dass Partizipation in der entwicklungspolitischen Praxis häufig nur schablonenhaft und sinnentleert, einer "Leerformel" gleich angewandt wurde, nahmen die drei ReferentInnen zuerst Stellung zum bisherigen Erfolg partizipativer Ansätze aus ihrer Sicht.

Herr Jentsch bestätigte diese Gefahr, betonte aber, dass genau darin die Herausforderung liege, Partizipation in der jeweiligen Anwendung mit Leben zu erfüllen. Trotz vorhandenem Verbesserungsbedarf hätten sich die Partizipationsansätze international gut bewährt und daher auch etabliert.

Frau Dietvorst meinte, es sei schwierig den Erfolg oder Misserfolg von Partizipation allgemein zu bewerten. Das sei anhand konkreter "Projektinseln" besser zu zeigen. Prinzipiell würde aber aus ihrer Arbeitserfahrung heraus die allgemeinen Argumente für Partizipation gelten, z.B. bezüglich der Bedeutung von Informationsflüssen von der Zielgruppe zur Ministerial- und Verwaltungsebene bei der Planung und Umsetzung bedarfsgerechter Politik und Maßnahmen im Rahmen von Sektorprogrammen.

Herr Elwert hingegen warnte noch einmal davor, zu schnell von der wohlklingenden Theorie auf die Praxis zu schließen. So sei zum Beispiel die prinzipiell erhoffte Wirkung von Partizipation auf die Rechenschaft (*Accountability*) der staatlichen Organe in der Praxis oft nicht vorhanden. Es gebe häufig kein rechtlich bindendes Procedere. Außerdem sei ein Abweichen von einer entsprechenden Rechtsnorm in der Rea

lität nicht selten. Vorherrschende Machtstrukturen entpuppen sich meist als zu stark, wenn mit partizipativen Ansätzen versucht wird, Interessen schwächerer Bevölkerungsgruppen Raum zu geben. Auch verwies er darauf, dass es bisher keine eindeutigen empirischen Belege für die entwicklungsförderliche Wirkung von Partizipation gebe.

Konkrete Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge

Es wurden im Folgenden unterschiedliche kritische Aspekte, sowie Verbesserungsvorschläge der Umsetzung partizipativer Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) diskutiert.

Im Anschluss an die von ihm bilanzierte inhaltliche Dehnbarkeit und Schwäche des Partizipationsprinzips in der Durchsetzung, schlug Herr Elwert vor, die Ziele von Partizipation auch mit anderen Instrumenten zu verfolgen bzw. zu kombinieren. Der Partizipation müsste mit "härteren" und damit auch besser messbaren Faktoren wie Rechtssicherheit, Meinungsfreiheit, Bodenrechten die Grundlage geschaffen werden. Diese hätten deutlicher zu Entwicklungserfolgen geführt, wofür er verschiedene Beispiele nannte. Als Beispiel für eine positive Wechselwirkung mit Partizipationsverfahren führte er empirische Ergebnisse an, die belegen, dass größere Meinungsfreiheit in einem Land weniger zum häufig beklagten Shopping-List Verhalten¹ von Zielgruppen führe.

Bezüglich den Durchsetzungsmöglichkeiten von Partizipationsprozessen im jeweiligen Land oder Projekt wurde der Aspekt der Konditionalisierung von Entwicklungszusammenarbeit diskutiert. Partizipationsprozesse mit entsprechenden fixierten Partizipationszielen und Monitoringverfahren sollten nach Herrn Elwert im Politikdialog und bei Projektverhandlungen vermehrt zur Auflage gemacht und festgelegt werden.

Herr Jentsch verwies diesbezüglich auf den Indikatorenkatalog des BMZ, der in Verbindung mit den jährlich erstellten Länderkatalogen die Grundlage für den Politikdialog mit den Partnerländern stellt und der die Partizipation der Bevölkerung am politischen Prozess als einen Indikator beinhaltet. Während hier entsprechende Ziele für die Verhandlungen zwischen den Regierungen formuliert werden, könne es in den Projekten noch einfacher ganz konkrete "Conditii Sine Qua Non" geben bezüglich der Bedeutung von Partizipationsverfahren.

Er verwies jedoch auch auf die umgekehrte Kritik an der Konditionalisierung von EZ. Das Beispiel der Strukturanpassungsprogramme der 80er Jahre mahne hier eher zur Vorsicht. Vor allem stehe die Konditionalisierung von EZ im Konflikt mit dem Prinzip der Eigenverantwortung und dem *Ownership*-Gedanken.

¹ In diesem Fall findet nicht wirklich ein freies Äußern eigener Interessen und Wünsche durch die Zielgruppe statt, vielmehr werden diese an den durch die Geber- oder Trägerorganisationen auch sonst üblicherweise angebotenen Diensten oder Gütern, ihrer "Shopping-List", ausgerichtet.

Offen blieb bei der Konditionalisierungsdebatte auch das Problem, was an Partizipation dann bleibt, wenn das Projekt beendet ist und die Konditionalität die Wirkung verliert.

Kritisiert wurde das Verhalten von EZ-Organisationen, die Partizipation nach außen proklamieren, in ihrer eigenen Struktur und Arbeit mit Partnern aber nicht umsetzen.

Für einen möglichen Umgang mit diesem Problem führte Herr Jentsch die Bedeutung der Sensibilisierung der involvierten Organisationen durch *mainstreaming* des Themas und Integration der Partizipation als Element bei Fortbildungen an. Für den Umgang mit den Partnern gelte es, die Partizipationsumsetzung zu beobachten sowie entsprechende *capacity building* Maßnahmen anzubieten.

Als Grenzen der Partizipation wurden folgende weitere Aspekte angeführt:

- Die Beteiligung aller am politischen Entscheidungsprozeß muss nicht unbedingt der Entwicklung eines Landes förderlich sein; v.a. dann nicht, wenn längerfristige Entscheidungen gefällt werden müssen, die mit kurz- oder mittelfristigen Einschränkungen einzelner Gesellschaftsgruppen einhergehen.
- Die Interessen der Armen sind bei den gängigen Partizipationsverfahren oft nur schwer zu integrieren, da die NGOs diese häufig nicht wirklich repräsentieren, sondern vielmehr einen „Arbeitsmarkt für arbeitslose Akademiker“ mit ihren eigenen Interessen darstellen.
- Partizipation stellt außerdem hohe Zeiterfordernisse an die, die sich beteiligen wollen. Neben den Zeitkosten kann es dadurch auch zu überproportionaler Einflussnahme der „Zeitreichen“ vs. den „Zeitarmen“ kommen, deren Zeitbudget durch dringliche Überlebenstätigkeiten ausgeschöpft ist.

Frau Dietvorst wies im Zusammenhang mit diesen Grenzen der Partizipation noch einmal auf die Herausforderung bzw. die Kunst hin, das richtige Maß und die richtige Form von Partizipation für die jeweilige Situation herauszufinden.

Herr Jentsch plädierte abschließend dafür, die Partizipationsverfahren in der Praxis den vielfältigen Umsetzungsproblemen entsprechend undogmatisch zu handhaben. Die Partizipationsprinzipien sollten aber auf jeden Fall hoch gehalten werden. Wichtig sei bei aller Kritik, dass diese am Ende nicht den Gegnern von Partizipation, also z.B. den am Erhalt des jeweiligen Status Quo interessierten Mächtigen, in die Hände spielt.

Literatur

Literatur zum Beitrag von MR Dr.Jentsch:

BLISS, FRANK: **Theorie und Praxis partizipativer Projektplanung.** Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 1998, S. 141 ff.

BLISS, FRANK: **Von der Mitwirkung zur Selbstbestimmung, Grundelemente einer partizipativen Entwicklungszusammenarbeit.** Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 9/2000. Bonn 2000.

BLISS, FRANK; GAESING, KARIN; NEUMANN, STEFAN: **Die soziokulturellen Schlüsselfaktoren in Theorie und Praxis der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit.** Forschungsberichte des BMZ 122. Köln 1997.

BMZ: **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe. Selbsthilfebewegungen als Partner der Entwicklungszusammenarbeit.** Bonn 1990.

BMZ: **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Hauptelemente der Armutsbekämpfung.** Bonn 1992.

BMZ: **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit.** Aktualisierte Fassung 1996. Bonn 1996.

BMZ: **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Leitfaden zur Beurteilung der Armutsorientierung von Vorhaben der Zusammenarbeit.** Bonn 1997.

BMZ: **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Partizipative Entwicklungszusammenarbeit – Partizipations-konzept.** Bonn 1999.

BMZ: **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut.** Bonn 2001a.

BMZ: **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung.** Bonn 2001b.

BMZ: **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Dritter Bericht über die Armutsbekämpfung in der 3. Welt durch Hilfe zur Selbsthilfe.** Bonn 2001c.

BMZ: **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frau**

en und Männern am Entwicklungsprozess – Gleichberechtigungskonzept.
Überarbeitete Fassung 2001. Bonn 2001d.

CERNEA, MICHAEL M. (HRSG.): **Putting People First.** Washington 1991.

EBERLEI, WALTER: **Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS – Prozessen.** Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden der Deutschen Kommission Justitia et Pax, ARB 96. 2002.

FORSTER, REINER: **GTZ's Experience with Mainstreaming Primary Stakeholder Participation.** Eschborn 1998.

GTZ: **GTZ – Participation Kiosk.** 30.4.2002. <http://www.gtz.de/participation>

HAYFA, GISELA: **Von der Beteiligung zur Selbstbestimmung.** Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), 1992, S.8 ff.

MABILLE, YVONNE: **Markt der Möglichkeiten. Partizipative Lernansätze in der EZ. Eine Dokumentation.** Eschborn 1995.

OECD – DAC: **Participatory Development and Good Governace.** Paris 1995.

OECD – DAC: **Shaping the 21st Century. The Contribution of Development Cooperation.** Paris 1996.

OECD – DAC: **Die DAC – Leitlinien Armutsbekämpfung.** Paris 2001.

UNDP: **United Nations Development Programme. Poverty Report 2000, Overcoming Human Poverty.** New York 2000.

VERHEUGEN, GÜNTER UND WENZEL, CLAUDIUS: **Demokratie ist Partizipation.** Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 1992, S.11 ff.

WORLD BANK: **The World Bank Participation Source Book.** Washington D.C. 1996.

WORLD BANK: **Voices of the Poor, Can Anyone Hear Us.** Washington D.C. 2000.

WORLD BANK: **World Development Report, Attacking Poverty.** Washington D.C. 2000/2001.

Literatur zum Beitrag von Prof. Dr. Georg Elwert

ECKERT, JULIA: **The power of "action".** In: Sociologus Nr. 1-2, 2001.

GOSZTONYI, KRISTOF: **Peace-keeping in Bosnia.** Dissertations-Manuskript, Freie Universität Berlin 2002.