

Schwerpunktfremder Artikel

Theo Rauch

Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit auf dem Weg von der Spielwiese hin zum demokratischen Recht für alle

Einleitung

Bauer T. aus Westfalen, der ansonsten wenig von Politik und von Versammlungen hielt, ging in den 70er Jahren über zwei Jahre hinweg jeden Donnerstagabend auf eine 2-3 stündige Versammlung in die Dorfgaststätte, auf welcher die Einzelheiten der Flurbereinigung im Beisein der zuständigen Verwaltung ausgehandelt wurden, also darüber entschieden wurde, welche Äcker und Wiesen er in Zukunft sein Eigen nennen durfte.

Bauer A. aus einem Dorf in den bolivianischen Anden legt zweimal zwei Tage Fußmarsch zurück, um auf der alljährlichen 2-tägigen Gemeindeversammlung die von der Dorfgemeinschaft nach drei Treffen beschlossenen priorisierten Vorschläge für öffentliche Einrichtungen im Rahmen des Gemeindebudgets 2001/02 vorzutragen, zu begründen, sich für eine Berücksichtigung stark zu machen und über die Entscheidung und deren Begründung informiert zu werden.

Student J. aus Berlin fuhr in den 80er Jahren fünf mal nach Gorleben, um seinen Widerstand gegen die atomare Wiederaufbereitungsanlage und gegen die Atomkraftpolitik der Regierung insgesamt öffentlichkeitswirksam kundzutun und dadurch letztlich eine Entscheidung des Bundestages zum Ausstieg aus Kernkraftwerken zu erwirken.

Bäuerin L. aus Sambia trifft sich mit etwa 20 anderen Bauern und Bäuerinnen aus der Nachbarschaft und einem Berater aus dem Landwirtschaftsamt einmal monatlich, um etwas über ertragssteigernde Methoden zu lernen, nötigenfalls an entsprechende Produktionsmittel heranzukommen, aber auch, weil sie damit die Chance erhält, darauf hin zu wirken, dass der staatliche Beratungsdienst die Art von Informationen und Inputs anbietet, mit welchen ihr in ihrer ganz spezifischen Lage geholfen ist.

Der schweizer Angestellte Z. geht an durchschnittlich sieben Sonntagen im Jahr in ein Wahllokal, um dort – nach langer öffentlicher Debatte – über Gesetze zur Aufnahme von Asylbewerbern, zum Schutz der Bergwälder, zum erweiterten Rauchverbot oder zum UN-Beitritt der Schweiz zu entscheiden.

Frau M. in Thailand sitzt als gewählte Vertreterin der Markthändlerinnen im Bezirk Ch. im Aufsichtsrat des Händlerinnenverbandes und entscheidet dort im Rahmen vierzehntägiger Sitzungen über die Aktionen des Verbandes. Bei besonders wichtigen Entscheidungen beruft sie Mitgliederversammlungen in ihrem Bezirk ein (ca. 1-2 mal im Jahr), zusätzlich zur obligatorischen jährlichen Mitgliederversammlung.

Der ehemalige Arbeiter B. wurde als Arbeitnehmervertreter zum hauptamtlichen Mitglied des Aufsichtsrates seines Großunternehmens nominiert und arbeitet im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes direkt an firmenpolitischen Entscheidungen mit. Er stimmt sich diesbezüglich mit gewählten Betriebsräten und mit den Gremien seiner Gewerkschaft ab, ist aber kein direkter, rechenschaftspflichtiger Repräsentant der Beschäftigten.

Die Bauersfrau S. aus Nepal beantragt über ihre Kredithaftungsgruppe einen Kredit der genossenschaftlichen Entwicklungsbank, über dessen Verwendung sie selbst autonom entscheiden kann.

Der Eigentümer der Gästepension H. im bayrischen Alpenvorland nimmt sein Recht wahr, in den Entwurf des neuen Flächennutzungsplanes Einsicht zu nehmen und gegen eine darin vorgesehene Flächenumwidmung auf dem Nachbargrundstück zugunsten von Industrieansiedlung schriftlich Einspruch einzulegen. Er hat Anspruch darauf, dass dieser Einspruch behandelt und beantwortet wird und kann nötigenfalls den Rechtsweg einschlagen.

Die Vertreterin einer lokalen Umweltaktionsgruppe hat als nominiertes Mitglied des kommunalen Forums für Gemeindeentwicklungsplanung in der südafrikanischen Stadt P. die Möglichkeit, Umweltbelange in die Diskussion um den Inhalt des 'Integrierten Gemeindeentwicklungsplanes' einzubringen, zu anderen kommunalen Entscheidungen Stellung zu nehmen und darüber informiert zu werden, was im weiteren Planungs- und Entscheidungsprozess der zuständigen Verwaltungsstellen und des gewählten Gemeinderates aus ihren Vorschlägen geworden ist.

Mutter J. in einer tansanischen Kleinstadt nimmt als gewählte Elternvertreterin an den Versammlungen des Elternbeirats teil (zweimal je Trimester) und stellt auf Ersuchen ärmerer Eltern den Antrag, dass die Pflicht zum Tragen einer Schuluniform abgeschafft wird. Die Versammlung befürwortet den Antrag und leitet ihn an die Bezirksschulbehörde weiter, wo er unter Verweis auf nationale Rechtsverordnungen abgelehnt wird, worüber der Elternbeirat in seiner nächsten Sitzung schriftlich informiert wird. Ein anderer Antrag, eine aus Elternbeiträgen teilfinanzierte Schulspeisung einzuführen und das Angebot einer kirchlichen Stiftung wahrzunehmen, dafür einen Zuschuss zu beantragen, wird hingegen nicht nur befürwortet sondern auch umgesetzt.

Bürger D. in Deutschland wird telefonisch innerhalb von zwei Minuten dazu befragt, ob der in Verruf geratene Manager einer staatlich beeinflussten Telekommunikationsfirma abgelöst werden soll. Die mit großer Mehrheit zustimmenden

Ergebnisse der Befragung werden anderntags in den Medien veröffentlicht und die Ablösung erfolgt innerhalb weniger Tage.

Diese aus der Realität entlehnten, wenngleich grob vereinfachten Beispiele zeigen: Partizipation hat viele Gesichter. Sie kommt in allen Bereichen gesellschaftlichen Lebens vor. Sie kann bezüglich Intensität, Zeitaufwand, Verbindlichkeit des Einflusses und Bedeutung der Entscheidung sehr unterschiedlichen Charakter annehmen.

Gemeinsam aber ist diesen verschiedenen Formen von Partizipation: Es geht um die Beteiligung von Menschen (als Staatsbürger, Dienstleistungsempfänger, Organisationsmitglieder bzw. -angestellte) an den Entscheidungen der jeweils zuständigen Entscheidungs- bzw. Ausführungsorgane (also von Regierungsstellen, Trägern von Dienstleistungseinrichtungen, Vorständen von Organisationen)¹.

Die konkreten Formen von Partizipation und deren Funktionen sind *kontextspezifisch* bezüglich

- dem historisch-gesellschaftlichen Kontext
- dem Gegenstand der Entscheidung
- den damit verbundenen Zielen der involvierten Akteure.

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat in ihrer Projektbezogenheit die Vielfalt und Kontextbezogenheit von Partizipation lange Zeit ignoriert und hat Partizipation unter dem verengten Blickwinkel der Frage „wie können Zielgruppen besser an unseren Projekten partizipieren?“ gesehen. In den vergangenen Jahren zeichnete sich diesbezüglich aber ein Perspektivenwechsel ab: Zum einen wird in den basisnahen Projekten immer öfter die Frage des ‘up-scaling’, der Verbreiterung, der Institutionalisierung der im Projektkontext erprobten Beteiligungsansätze gestellt. Zum anderen wird Partizipation zunehmend im Kontext von EZ-Ansätzen zur Förderung von „Good-Governance“, von Demokratieförderung und des Aufbaus zivilgesellschaftlicher Strukturen gestellt. Diese beiden Tendenzen lassen sich verknüpfen.

Dieser Artikel versucht, diesen Lernprozess der EZ zu skizzieren und weiterzuführen, indem dieser in einen historischen, analytischen Kontext gestellt wird. Hierzu werden in Abschnitt 2 zunächst mit Hilfe eines Modells die verschiedenen Beteiligungsformen und -ziele systematisch eingeordnet. Darauf aufbauend wird in Abschnitt 3 die Problematik der Institutionalisierung im Kontext begrenzter Beteiligungskapazitäten und erforderlicher Vielfalt von Beteiligungsformen thematisiert. In Abschnitt 4 werden die Grenzen der Übertragbarkeit von Partizipationsansätzen durch einen Vergleich verbreiteter Beteiligungsformen in (post-) industriellen und in Gesellschaften mit überwiegend vorindustriellen Strukturen verdeutlicht. Im Rahmen dieses analytischen Kontextes wird in Abschnitt 5 der Lernprozess der EZ skizziert und bewertet. In Abschnitt 6 werden Möglichkeiten und Grenzen einer Institutionalisierung von Partizipation anhand von Bei-

spielen aus Südafrika veranschaulicht, bevor in Abschnitt 7 Konsequenzen für die Förderung von Partizipation abgeleitet werden.

Analyserahmen: Ein Beteiligungsmodell

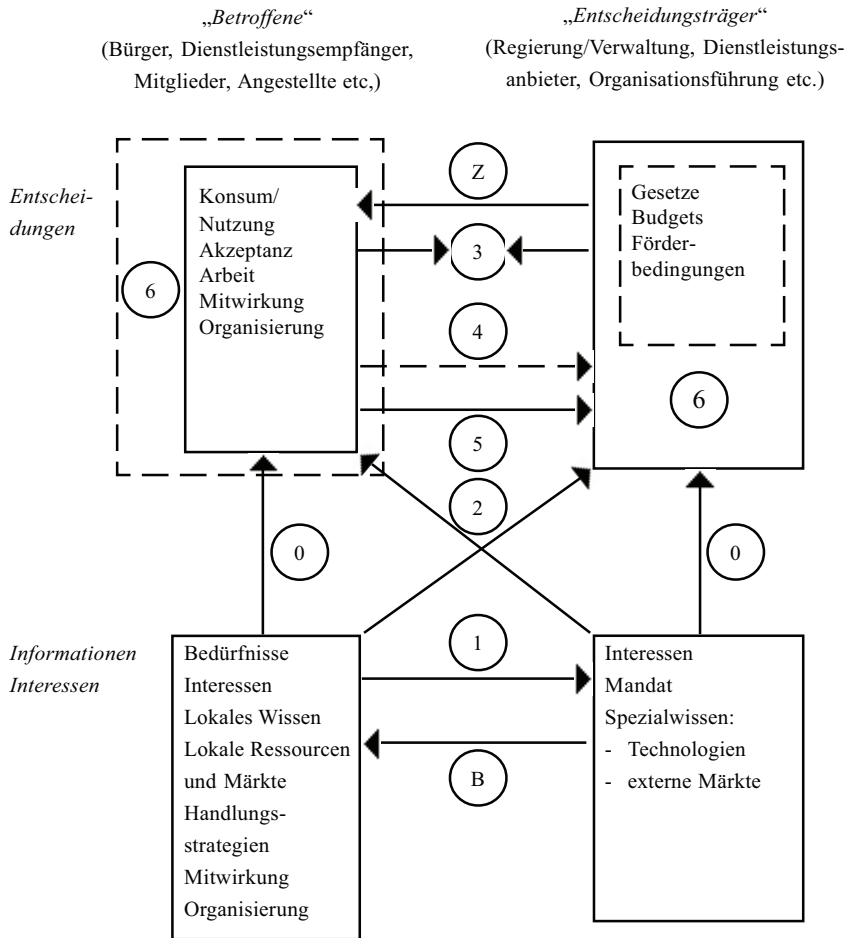
Partizipation, verstanden als Beteiligung von betroffenen Menschen an den auf anderer Ebene gefällten, sie betreffenden Entscheidungen, verfolgt je nach Kontext und Perspektive des Betrachters (zu unterscheiden wären hier vor allem die Ziele der Beteiligten von denen derer, die Beteiligungsmöglichkeiten einräumen und denen, die als gesellschaftspolitische Akteure Beteiligungsmöglichkeiten beeinflussen) eines oder mehrere von vier *Zielen*:

- Bessere, *situationsgerechtere Entscheidungen* bzw. Maßnahmen durch Einbeziehung des Wissens, der Erfahrungen und der Bedürfnisse der Adressaten bzw. Betroffenen.
- Erhöhung der *Eigenverantwortlichkeit* („Ownership“) der Adressaten von Maßnahmen bei der Durchführung, insbesondere, wenn es um selbstverwaltete Nutzung und Instandhaltung von öffentlichen Einrichtungen geht.
- *Verbesserte Artikulations- und Interessenvertretungsmöglichkeiten* („Empowerment“) der Betroffenen von Entscheidungen und Maßnahmen, insbesondere für benachteiligte gesellschaftliche Gruppen², also mehr Macht fürs Volk.
- *Gesellschaftliche Lernprozesse*, welche die Mitglieder einer Gesellschaft dem Ideal des „mündigen Bürgers“ (bzw. der „mündigen Bürgerin“) näher bringen und dadurch eine lebendige Demokratie mit Kontrolle von Unten und funktionierenden Mechanismen von Interessenausgleich ermöglichen.

Es ist leicht nachvollziehbar, dass diejenigen, die mehr Beteiligungsmöglichkeiten an den von ihnen zu verantwortenden Entscheidungen einräumen (also Verwaltungen, Dienstleistungsbereitsteller, Betriebsmanagement) insbesondere die oft als „pragmatisch“ klassifizierten Beteiligungsziele (1) und (2) verfolgen, während es den Betroffenen und zu Beteiligenden vor allem um Ziel (3), d.h. die Durchsetzung ihrer Interessen geht. Ziel (4) wird überwiegend im gesellschaftstheoretischen und -politischen Diskurs in Wissenschaft und Politik artikuliert.³

Entsprechend des weiter oben beschriebenen Verständnisses von Partizipation geht es in dem hier dargestellten *Partizipationsmodell* darum, in welcher Form und mit welcher Wirksamkeit die Informationen (Kenntnisse, Erfahrungen, Einschätzungen) und Interessen der ‘Betroffenen’ (Zielgruppen, Adressaten, Mitarbeiter, Staatsbürger) und die Informationen und Interessen der formell verantwortlichen Entscheidungs- und Ausführungsorgane (Gesetzgeber, Dienstleistungsanbieter, Arbeitgeber etc.) die Entscheidungen beider Seiten beeinflussen.

Die Bipolarität des Modells bedeutet natürlich eine Vereinfachung gegenüber einer Realität, in welcher mehr als zwei Akteursgruppen einander gegenüberstehen. Dennoch spitzen sich auch in pluralistischen Entscheidungsszenarien die Beteiligungskonstellationen häufig auf ein Gegenüber von einem letztlich ver-



*Abb 1: Beteiligungsformen-Modell (Entwurf: Theo Rauch)
Zur Bedeutung der Buchstaben und Ziffern vgl. nachfolgenden Text.*

antwortlichen Entscheidungsgremium und der (in sich pluralistisch zusammen-
gesetzten) Gruppe der zu Beteiligten bzw. Betroffenen zu.

Das Modell geht vom gesellschaftlichen Normalfall aus, dass sowohl auf Seite
der Entscheidungsträger als auch auf Seite der Betroffenen Entscheidungen gefällt
werden, welche einander beeinflussen. Der Entscheidungsraum, d.h. die Zahl und
Bedeutung der auf jeder Seite zu entscheidenden Gegenstände kann dabei nach Art

der Gesellschaftsform sehr unterschiedlich verteilt sein, kann im (theoretisch vorstellbaren) Extremfall auf der einen wie der anderen Seite gegen Null tendieren. Das eine Extrem wäre dabei eine auf Zentralverwaltungswirtschaft (Fall Z) basierende Diktatur, in welcher alle Entscheidungen aller Bürger/innen von einer zentralstaatlichen Planungsinstanz vollständig determiniert würden. Das andere Extrem wäre die totale direkte Basisdemokratie, in welcher die Unterscheidung zwischen „Betroffenen“ und „Entscheidungsträgern“ sich dadurch auflöst, dass alle an allen Entscheidungen direkt mitwirken. Die Vielfalt der real existierenden Normalfälle liegt zwischen diesen beiden Extremen. Diese lassen sich wie folgt nach *Beteiligungsformen klassifizieren* (vgl. Rauch 1996, S. 261 ff.):

- *Fall 0: Keine Partizipation.* Beide Seiten treffen ihre Entscheidungen allein auf Grundlage ihrer eigenen Interessen und Informationen. Entscheidungen sind nicht aufeinander abgestimmt (Beispiel: fehlende Akzeptanz von öffentlichen Maßnahmen) oder werden – im Fall privatwirtschaftlicher Entscheidungsträger – über den Marktmechanismus aufeinander abgestimmt.
- *Fall B: Beratung* der Betroffenen seitens der Organe des Entscheidungsträgers. Auch hierbei handelt es sich nicht um Partizipation, sondern darum, dass ein Anbieter von Unterstützungsleistungen die Entscheidungen der Adressaten mit den unverrückbaren eigenen Entscheidungen harmonisieren will, indem er (tatsächliche oder vermeintliche) Informationsdefizite der Adressaten behebt.
- *Beteiligungsform 1: Schaffung von Artikulationsmöglichkeiten für die „Betroffenen“.* Die Interessen und Informationen der Betroffenen sollen den Entscheidungsträgern zur Kenntnis gebracht werden, um in deren Entscheidungen Eingang zu finden. Hierbei kann es sich sowohl um Einrichtung von Kanälen für erwünschte Artikulation handeln (z.B. Beschwerdekanaäle, Befragungen, Anhörungen, Einholung von Vorschlägen, Evaluierungen durch Dienstleistungsempfänger bzw. Programmteilnehmer), als auch um rechtlich abgesicherte Freiräume für unerwünschte Artikulation (z.B. Demonstrationen, Aktionen, Streik, Versammlungen etc.). Diese Beteiligungsform gilt als schwach, da in ihrer Wirkung auf die Entscheidung der Träger unverbindlich (was aber nicht gleichzusetzen ist mit wenig wirkungsvoll!), hat aber den Vorteil, dass sie mit relativ geringem Partizipationsaufwand verbunden ist und leicht flächendeckend institutionalisierbar ist.
- *Beteiligungsform 2: Dialog zwischen „Entscheidungsträgern“ und „Betroffenen“.* Hierbei kommt es auf die wechselseitige Einflussnahme an, durch welche aufeinander abgestimmte Entscheidungen erreicht werden sollen. Solche Dialoge können formalisiert sein (z.B. Versammlungen von kommunalen Bürgerforen oder dörflichen Komitees mit Vertretern der Gemeindeverwaltung) oder auf informeller, unverbindlicher Basis initiiert werden (z.B. Teilnahme an Versammlungen informeller Gruppen, Planungs-Workshops, partizipative

Aktionsforschung, Participatory Rural Appraisals etc.). Diese in der EZ sehr verbreitete Beteiligungsform hat den Vorteil wechselseitiger Lernprozesse und begünstigt die Identifizierung situationsgerechter Problemlösungen auf Basis der Berücksichtigung von lokalem wie auch von externem Wissen. Sie ist aber relativ zeitaufwendig, mit hohem Personalbedarf und – insbesondere in ländlichen Regionen – mit hohem Transportaufwand verbunden und deshalb auf Dauer nur schwer flächendeckend institutionalisierbar.

- *Beteiligungsform 3: Antrags- und Vertragsmechanismen* zwischen „Entscheidungsträgern“ und „Betroffenen“: Hierbei werden Entscheidungen beider Seiten verbindlich aufeinander abgestimmt. Die Beteiligung der Adressaten von Leistungen besteht darin, dass sie – im Rahmen vorgegebener Förderrichtlinien und Auswahlmöglichkeiten – Anträge stellen können. Der Verbindlichkeitsgrad dieser Form von Beteiligung kann sehr hoch sein, wenn die Art und Weise, wie mit solchen Anträgen verfahren wird, rechtlich geregelt ist, und wenn dies zu einer vertraglich vereinbarten Leistung zwischen beiden Seiten führt. Diese Form von Partizipation ist insbesondere im Verhältnis zwischen Selbsthilfeorganisationen und Unterstützungsorganisationen üblich. Sie ist leicht flächendeckend institutionalisierbar, setzt aber einigermaßen standardisierte Unterstützungsangebote voraus.
- *Beteiligungsform 4: Mitbestimmung*. „Betroffene“ sind hier formell dazu berechtigt, über Repräsentant/innen auf Basis festgelegter Stimmanteile (oder z.B. auch durch ein Vetorecht) im Entscheidungsorgan des „Entscheidungsträgers“ mitzuwirken (z.B. Genossenschaftsrat, Aufsichtsrat, Fakultätsrat). Hier handelt es sich um eine hochgradig institutionalisierte Beteiligungsform mit hohem Verbindlichkeitsgrad. Sie setzt aber eine Organisationsstruktur mit legitimierte Repräsentanten/innen voraus und die Einflussmöglichkeit hängt stark vom Stimmenanteil einer Gruppe ab.
- *Beteiligungsform 5: Volksentscheid*. Dies ist die direkteste und verbindlichste Form von Partizipation. Die „Betroffenen“ sind hier unmittelbar und uneingeschränkt die „Entscheidungsträger“. Das Prinzip des Volksentscheides kann auch auf einzelne Organisationen angewandt werden, z.B. im Sinne von (Mitglieder-) Vollversammlungsentscheidungen. Diese Form ist zwar leicht institutionalisierbar, aber doch relativ aufwendig. Sie wird deshalb meist nur für Fragen von herausragender Bedeutung praktiziert.
- *Beteiligungsform 6: Erweiterte Selbstbestimmung*. Der Entscheidungsraum der „Betroffenen“ wird erweitert, Entscheidungsmacht wird von oben nach unten übertragen (z.B. durch zweckungebundene Kredite oder Zuschüsse oder durch Bereitstellung eines breiten Leistungsangebotes zur Auswahl). Wesentliche indirekte Beiträge zur Erweiterung von Wahlmöglichkeiten (insbesondere in ländlichen Regionen) können auch durch eine Verbesserung des Informations- und Transportwesens erfolgen.

Das Modell ermöglicht eine systematische Zuordnung der *Vielfalt* der in einer Gesellschaft möglichen, in den einführenden Beispielen nur angedeuteten, *Formen von Partizipation*. Die verschiedenen Formen ergänzen einander teilweise. So können z.B. intensive Dialoge unter Einbeziehung benachteiligter Gruppen die erforderliche Grundlage dafür sein, dass ein Antragsverfahren oder erweiterte Selbstbestimmung per Mehrzweckfonds für lokale Gemeinschaften zu Problemlösungen für solche benachteiligten Gruppen beiträgt.

In jeder Gesellschaft gibt es spezifische Kombinationen dieses Spektrums an Beteiligungsformen. Und es gibt wohl in allen Gesellschaften stets Auseinandersetzungen über die jeweils angemessene Ausgestaltung von Partizipation, wie beispielsweise die Volksentscheid- und Mitbestimmungsdebatte in Deutschland. Die Frage nach einer sinnvollen Kombination von Partizipationsformen lässt sich also nur im jeweiligen gesellschaftlichen Kontext, unter Berücksichtigung existierender Formen von Entscheidungsfindung, sowie der vorhandenen Organisations- und Kommunikationsformen beantworten.

Dabei ist die unterschiedliche *Wirkung der verschiedenen Partizipationsformen auf die Partizipationsziele und den Partizipationsaufwand* im Auge zu behalten (vgl. Tab. 1). Das Ziel angepasster Problemlösungen lässt sich beispielsweise eher durch Dialog als durch einseitige Artikulations- (Beschwerde-, Protest-) möglichkeiten erreichen. ‘Empowerment’ wird durch Volksentscheide und Selbstbestimmung in höherem Maße bewirkt als durch ein bloßes Antragsverfahren. Und demokratische Lernprozesse hin zum Ideal des ‘mündigen Bürgers’ laufen am ehesten dort ab, wo Menschen im Dialog mit anderen ihre Interessen und Kenntnisse in einen gesellschaftlichen Entscheidungsprozess einfließen lassen.

Ziele Formen	angepasste Lösungen	Eigenverant- wortlichkeit	Interessenver- tretungsmacht	demokratische Lernprozesse	Beteiligungs- aufwand
Artikulations- möglichkeiten	*	*	*(*)	*(*)	gering
Dialog	***	**	**	***	sehr hoch
Antrags-/ Vertragsverfahren	*	**	*	*	gering
Mitbestimmung	**	**	**	** (selektiv)	Ausbildungs- bedarf
Volksentscheid	*	*	***	*	hoch
Erweiterte Selbstbestimmung	*/-	***	***	**	gering

* = gering ** = mittel *** = hoch - = negativ

Tab. 1: Zusammenhänge zwischen Partizipationsformen und -zielen

Den Zielerreichungsbeiträgen steht der unterschiedliche Partizipationsaufwand gegenüber, welcher nicht nur für die verantwortlichen Entscheidungsträger, sondern auch für die 'Betroffenen' sehr hoch sein kann. Die Gefahr ist groß, dass bei zu hohem Aufwand gerade gesellschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen mit geringen Kapazitäten außen vor bleiben.

Die Herausforderung der Institutionalisierung von Partizipation

Nicht jede Form von Partizipation muss generell geregelt werden. Wo es Entscheidungsträgern nur darum geht, im konkreten Fall unter Einbeziehung von lokalem Wissen zur bestmöglichen Lösung zu gelangen oder durch Einbeziehung der zukünftigen Nutzer, deren 'ownership' für eine bestimmte Einrichtung zu stärken, mag eine fallweise Bestimmung von Beteiligungsverfahren angemessen sein. Wo es aber um Beteiligung als demokratisches Recht für alle geht, können Beteiligungsformen nicht dem Gutdünken der Entscheidungsträger überlassen bleiben. Sie müssen verbindlich, allgemeingültig und flächendeckend institutionalisiert werden.

Geht man davon aus, dass nur begrenzte personelle und finanzielle Kapazitäten, begrenzte Information und ein begrenztes Zeitvolumen für Beteiligungsprozesse verfügbar bzw. zumutbar sind, steht die Forderung nach Institutionalisierung vor einem *Dilemma*: Es gilt die in einem Spannungsverhältnis stehenden Ansprüche der Flächendeckung (d.h. Einbeziehung aller Orte), der Inklusivität (d.h. Einbeziehung aller sozialen Gruppen einschließlich der Armen und Benachteiligten) und der Qualität bzw. Intensität des Beteiligungsprozesses miteinander in Einklang zu bringen. Wollte man die Qualität des Partizipationsprozesses optimieren, müsste man die Zeit je Einheit (je Gruppe, Ort) erhöhen. Wollte man Flächendeckung optimieren, müsste man die Zahl der Orte erhöhen, an denen partizipative Veranstaltungen stattfinden. Wollte man Inklusivität optimieren, müsste man die Anzahl der Teilnehmenden je Ort erhöhen und eventuell getrennte Versammlungen für verschiedene Zielgruppen organisieren. Bei begrenzten Kapazitäten der Entscheidungsträger und bei begrenzter Zahl guter Moderatoren müssen Kompromisse zwischen Qualität, Flächendeckung und Inklusivität gefunden werden. Wo beispielsweise nur 100 Personentage pro Jahr für Beteiligungsprozesse verfügbar sind, ist es nicht möglich an 100 Orten je 5 zielgruppenspezifische 2-tägige Versammlungen abzuhalten (was 1000 Personentage erfordern würde), sondern man wird sich entweder darauf einigen müssen, nur 1-tägige Versammlungen in jedem der 20 Kreise mit Repräsentanten/innen der einzelnen Gemeinden abzuhalten, oder aber auf zielgruppenspezifische Versammlungen zu verzichten und stattdessen an 100 Orten große 1-tägige Dorfversammlungen (eventuell mit zielgruppenspezifischen Arbeitsgruppen) abzuhalten (etc.).

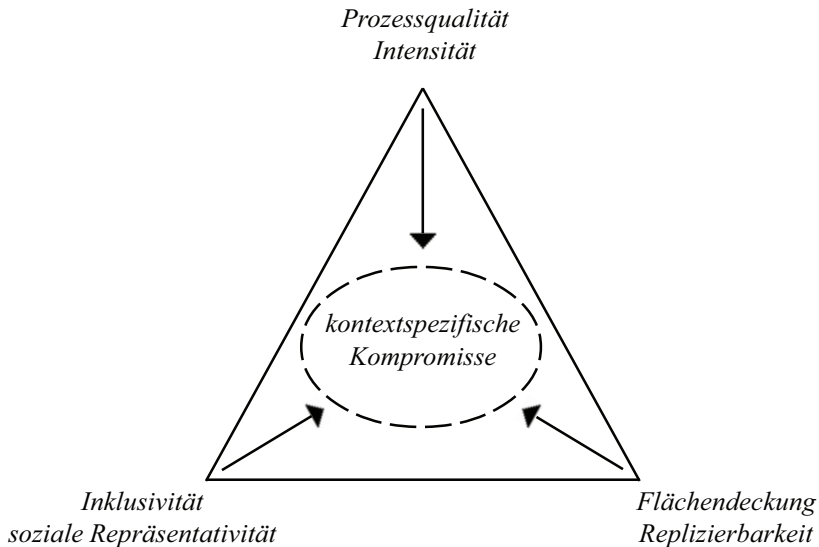


Abb 2: Institutionalisierung von Partizipation im Spannungsfeld zwischen Intensität, Flächendeckung und Inklusivität (Entwurf: Theo

Die zu findenden Kompromisse müssen kontextspezifisch sein. In egalitären Gesellschaften mit funktionierenden Mechanismen der Solidarität mit sozial schwachen Gruppen kann vielleicht eher auf nach Zielgruppen getrennte Zusammenkünfte verzichtet werden. In sozial stark differenzierten Gesellschaften mit gut funktionierenden lokalen Selbstverwaltungsorganisationen ist es wohl angemessener, sich auf überörtlicher Ebene (z.B. Kreisebene) mit örtlichen Repräsentanten zusammzusetzen, dafür aber getrennte Versammlungen mit den Vertretern und Vertreterinnen der verschiedenen sozioökonomischen Gruppen durchzuführen. Wo es um Entscheidungen über das kommunale Investitionsbudget geht, wird man dem Aspekt der gleichberechtigten Beteiligungsmöglichkeiten für alle Teilgebiete höhere Bedeutung einräumen müssen; wo es um partizipative Agrarforschung geht, spielt demokratische Repräsentativität nur eine geringe, die Intensität des Aktionsforschungsprozesses mit einer begrenzten Zahl von Beteiligten aber eine große Rolle.

Die Herausforderung der Institutionalisierung von Partizipation besteht also darin, unter Berücksichtigung der vorhandenen Kapazitäten sowie der jeweils vorhandenen und der Vielfalt möglicher Beteiligungsformen eine kontextspezifische Kombination von intensiveren und weniger intensiven Formen zu finden.

Partizipation im historischen Kontext: Ein Vergleich zwischen (post-)industriellen und vorindustriellen Gesellschaften

Einige Wesensmerkmale von Beteiligung in Industriegesellschaften mit funktionsfähigen parlamentarisch-demokratischen Regierungsformen

In hochgradig urbanisierten und arbeitsteiligen (post-) industriellen Gesellschaften mit einigermaßen funktionierenden Systemen repräsentativer, auf Gewaltenteilung basierender Demokratie spielt Partizipation im Sinne direkter Beteiligung an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen eine vergleichsweise geringe Rolle im Leben der Mehrzahl der Staatsbürgerinnen und -bürger. Dies hat eine Reihe von Gründen:

- Hochgradige *Spezialisierung* impliziert i.d.R. ein sehr hohes Kompetenzgefälle zwischen Entscheidungsträgern, sprich Technokraten und Bürgern. Es fehlt oft an eigener Kompetenz bzw. die Aneignung des jeweils notwendigen Wissens, um sich in Entscheidungsprozesse im Sinne der wohl verstandenen eigenen Interessen einbringen zu können, ist sehr aufwendig. Zu verstärkten Partizipationsbemühungen kommt es im re-aktiven Sinne, wenn das Vertrauen in die Technokratie sich als problematisch erwiesen hat (Beispiel: Anti-AKW-Bewegung im Bereich der Energiepolitik).
- Gleichzeitig führt Spezialisierung zu einer starken *Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Funktionen*. Es gibt tagtäglich wohl Hunderte von Entscheidungsprozessen, von denen die Bewohner/innen eines Industrielandes betroffen sind. Es ist unmöglich geworden, auch nur an einem nennenswerten Teil dieser Entscheidungsprozesse aktiv mitzuwirken, insbesondere wenn man den eigenen spezialisierten Verantwortungsbereich berücksichtigt. Dies ist ein weiterer Grund, warum Beteiligung hierzulande überwiegend anlassbezogen re-aktiv, d.h. im Konfliktfall oder aber in Bereichen erfolgt, die der eigenen beruflichen Spezialisierung relativ nahe stehen. So hat zum Beispiel die Partizipationsforschung im Bereich der Kommunalentwicklung gezeigt, dass die Beteiligung umso höher ist, je näher den Menschen der Gegenstand der Entscheidung in zeitlicher und räumlicher Hinsicht ist und je spezieller der Gegenstand ist, je unmittelbarer also die Betroffenheit ist. Bürger engagieren sich zuhauf in Initiativen, wenn es um die Planung einer Schnellstrasse durchs eigene Wohngebiet im nächsten Jahr geht. Zu einem Workshop zum Thema „Unsere Stadt im Jahr 2025“ kommen hingegen nur wenige Akademiker und einzelne organisierte Interessengruppen (Schneider 1997, S. 369).
- Wo *Lohnarbeit, Trennung von Wohn- und Arbeitsort* und *städtische Wohnformen* (oft mit Mietwohnungen) die Lebensverhältnisse bestimmen und die Funktionsbereiche entsprechend aufgespalten sind, sind lokale Gemeinschaften, Nachbarschaften in geringerem Maße der Lebensmittelpunkt der Menschen. Unter

diesen Bedingungen verliert der lokale Diskurs über Phänomene im Wohnumfeld an Bedeutung. Für gemeinschaftlich zu erledigende Angelegenheiten fehlt es an Aktionsfeldern, an Zeit und an Kommunikation. Das Thema lokale „Ownership“ ist gegenstandslos geworden. Es gibt deshalb wenig Anlässe zur Beteiligung. Partizipation erfolgt auch hier als Reaktion bei „Störfällen“.

- *Markt und staatliche Verwaltung* funktionieren in (post-) industriellen Gesellschaften i.d.R. als Dienstleister in einer Weise, welche keine nennenswerten nicht-monetären Eigenleistungen der Dienstleistungsempfänger erfordert. Gemeinschaftliche Selbsthilfe der Nutzer von öffentlichen und privaten Dienstleistungen war eher die Ausnahme als die Regel. Für bezahlende Empfänger aber ist meist die (re-aktive) Form der Beschwerde bei Leistungsmängeln die angemessene Form der Beteiligung. Niemand würde wohl angesichts der sich häufenden Verspätungen der Bahn sich danach drängen, bei einem Fahrplangestaltungsausschuss mitzuwirken. Mit der Tendenz des Staates, sich aus verschiedenen Bereichen der Dienstleistungsbereitstellung teilweise zurückzuziehen und Partnerschaften mit Nutzern bzw. Nutzergruppen einzugehen, nimmt aber die Anzahl der beteiligungsrelevanten Aktionsfelder tendenziell wieder zu (Hill 1993; S. 976 ff.)
- Im Rahmen einer weitgehend funktionsfähigen *repräsentativen Demokratie* mit staatlicher Gewaltenteilung hat Partizipation als *Form der direkten Demokratie* weitgehend ergänzenden Charakter. Sie kommt einerseits zum Tragen in einer Vielzahl von funktionsspezifischen Selbstverwaltungsgremien, wird im öffentlichen Bereich aber insbesondere in Konfliktfällen genutzt.
- Interessenvertretung ist in (post-)industriellen Gesellschaften in hohem Maße an große, landesweit agierende *Interessenvertretungsorganisationen* delegiert. Die (pro-)aktive, gestaltende Mitwirkung an Politikformulierung, Gesetzesvorhaben und staatlichen Programmen wird damit weitgehend von zahlenden Verbandsmitgliedern an bezahlte Spezialisten übertragen.

Fazit: Aktive Partizipation (in Form von Dialog, Mitbestimmung etc.) ist in Industriegesellschaften überwiegend in Händen professionalisierter Verbände und von funktionalen, meist arbeitsplatzbezogenen Selbstverwaltungsgremien. Darüber hinaus gibt es gesetzlich abgesicherte Freiräume für spontane reaktive, anlassbezogene Partizipation von 'Betroffenen' in Form von Interessenartikulation. Die verschiedenen Formen von Partizipation sind hochgradig institutionalisiert, d.h. verrechtlicht und/oder in Organisationsstrukturen eingebettet. Die Beteiligungsspielräume und deren Nutzung sind in ständigem Wandel begriffen und Gegenstand von fortdauernder Auseinandersetzung. In den meisten *post-industriellen* Gesellschaften geht im Zeichen von Staatsabbau und Postmodernismus-Debatte der Trend in Richtung einer Erweiterung der direkten Beteiligungsmöglichkeiten, um so zu besseren Lösungen zu gelangen und dem Ide-

al gelebter Demokratie mit einem zunehmenden Anteil mündiger, verantwortungsbewusster und die Verwaltung bzw. Politik kritisch kontrollierender Bürgerinnen und Bürger näher zu kommen (vgl. den Artikel von B. Korf in PERIPHERIE 87).

Einige Wesensmerkmale von Beteiligung in vorindustriellen Gesellschaften ohne funktionsfähige repräsentative Demokratie

Sind auch viele der Partnerländer der EZ heute nicht mehr als Agrargesellschaften zu bezeichnen, so handelt es sich doch überwiegend um nicht-industrielle Gesellschaften mit einem relativ hohen Anteil von Haushalten, die sich ihr Überleben zu einem wesentlichen Teil auf Basis selbständiger bäuerlicher und/oder kleingewerblicher Aktivitäten sichern und die Teil einer lokalen Gemeinschaft sind, deren Funktionsfähigkeit maßgeblichen Einfluss auf grundlegende Daseinsfunktionen wie Zugang zu natürlichen Ressourcen und zu sozialen und 'ökonomischen' Dienstleistungen haben kann. Strukturen der repräsentativen Demokratie funktionieren i.d.R. nicht oder haben zumindest nicht das Vertrauen der Bevölkerung. In solch einem Kontext spielt Partizipation im Sinne einer direkten Beteiligung an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen zumindest potentiell (d.h. dort wo sie ermöglicht wird) eine vergleichsweise wichtige Rolle für die Menschen. Die Gründe entsprechen – in spiegelbildlicher Umkehrung – den für die eher geringe Bedeutung der Partizipation in IL genannten Gründen:

- Bei *geringer Spezialisierung*, insbesondere in bäuerlichen Gesellschaften mit großer Bedeutung der Nutzung lokaler natürlicher Ressourcen, besteht eine vergleichsweise hohe Kompetenz der lokalen Bevölkerung in vielen der für sie relevanten Lebensbereiche. Lokales, tradiertes Wissen mag unter sich verändernden Bedingungen nicht immer hinreichend sein, aber es ist durchaus eine relevante Grundlage, um sich kompetent in Entscheidungsprozesse einbringen zu können (Beispiel: Maßnahmen zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen).
- Aufgrund geringerer Ausdifferenzierung von Funktionen und Bedürfnissen (bzw. Befriedigungsmöglichkeiten) ist auch die Anzahl der relevanten, die eigene Situation betreffenden *Entscheidungen* noch einigermaßen *überschaubar*. Es liegt nicht völlig außerhalb des Bereichs des Möglichen, den Überblick über die wichtigen Entscheidungen beizubehalten und zumindest in Teilbereichen aktiv mitzuwirken (sofern dies erlaubt bzw. erwünscht ist).
- Bäuerliche Lebensverhältnisse, aber auch viele selbständige informelle Erwerbsaktivitäten in Stadt und Land implizieren im Normalfall *Einheit von Wohn- und Arbeitsort*, oft auch Besitz von Wohngebäuden und Betriebsflächen und eine stärkere funktionale und kulturelle Eingebundenheit in die Nachbarschaft, die lokale Gemeinschaft. Es gibt sowohl im Bereich der Nutzung lokaler Ressourcen als auch der lokalen Infrastruktur und der Gestaltung sozialer Ereignisse (Feste) vielfältige gemeinschaftliche Entscheidungsbereiche und Akti-

onsfelder. Übernahme bzw. Aufrechterhaltung lokaler Eigenverantwortlichkeit ist wichtig für die Aufrechterhaltung erträglicher Lebensverhältnisse. Beteiligung an einschlägigen Entscheidungsprozessen (z.B. im Rahmen lokaler Landnutzungsplanung oder Instandhaltung von Brunnen) kann für die eigenen Existenzgrundlagen von recht unmittelbarer Bedeutung sein.

- *Markt und staatliche Verwaltung* funktionieren oft schlecht, insbesondere in ländlichen Regionen. Zugang zu notwendigen Gütern, Dienstleistungen und Absatzmärkten ist oft nur durch gemeinschaftliche Selbsthilfe herstellbar. Oft geht es dabei darum, bestimmte Leistungen in Eigenregie zu erstellen, um dadurch an die Leistungen von staatlichen Stellen oder Privatunternehmen anschlussfähig zu werden. Für aktiv beitragende Nutzergruppen besteht ein unmittelbares Interesse, an den Entscheidungen über die Ausgestaltung des partnerschaftlichen Dienstleistungsverhältnisses beteiligt zu werden.
- Angesichts des Fehlens oder der mangelnden Relevanz von Mechanismen *repräsentativer Demokratie*, treten Formen direkter Demokratie insbesondere bei Planung kommunaler Einrichtungen und Dienste oft an die Stelle von Entscheidungen von gewählten Gemeinderäten. Manche Hoffnungen richten sich auch darauf, dass durch direkte Demokratie, also durch partizipative Prozesse, die Grundlage für eine funktionierende, durch Transparenz und Rechenschaftslegung gekennzeichnete repräsentative Demokratie geschaffen werden könnte.
- Mangels funktionierender repräsentativer *Interessenvertretungsorganisationen* in den meisten nicht-industriellen Gesellschaften kann die Funktion der Interessenvertretung meist nicht an bezahlte Funktionäre der Interessenvertretung delegiert werden, sondern muss selbst wahrgenommen werden. Oder es muss viel an Basisbeteiligung geleistet werden, um sicherzustellen, dass – mangels anderer Mechanismen öffentlicher Kontrolle – gewählte Delegierte tatsächlich die Interessen der Gruppe vertreten.

Fazit: Aufgrund der andersartigen Lebens- und Produktionsbedingungen in vorindustriellen und weitgehend kommunitaristisch organisierten Gesellschaften besteht dort i.d.R. mehr Kompetenz für und größeres Interesse an aktiver Mitwirkung an einer größeren Bandbreite von Entscheidungsbereichen: der Anteil selbstgestalteter Aktivitäten der Bedürfnisbefriedigung ist hoch, lokales Wissen und lokale Ressourcen spielen eine wichtige Rolle. Demgegenüber ist die meist geringe lokale Kompetenz externer Dienstleister gepaart mit einer Tendenz zu naiver Bevormundung.

Die tatsächlichen Beteiligungsmöglichkeiten entsprechen aber heute oft nicht mehr den Beteiligungserfordernissen. Weder die traditionelle Vorherrschaft des Wissens der Alten noch die bürokratische Tendenz zur Verabsolutierung „moderner“ externer Wissens Elemente führt zu situationsgerechten Lösungen, zur erforderlichen Eigenverantwortlichkeit aller Bevölkerungsgruppen und zu einer wirk-

samen Interessenvertretung benachteiligter Gruppen. Entscheidungsunfähigkeit und inadäquate Entscheidungen sind deshalb eher die Regel als die Ausnahme.

Der Lernprozess der EZ in Sachen Partizipation

Die intensive Auseinandersetzung in der EZ zum Thema Partizipation blieb über lange Zeit verengt auf die Frage, wie die Zielgruppen der EZ besser an den Projekten, d.h. an Gestaltung, Durchführung und Monitoring von Projektmaßnahmen partizipieren können⁴. Es ging primär darum, von außen aufoktrozierte, fremdbestimmte, unangepasste Maßnahmen zu vermeiden und so zu besser akzeptierten Projekten mit einem höheren Grad an Eigenverantwortung der Zielgruppen zu gelangen. Dieses Bestreben nahm im Verlauf der letzten Jahrzehnte unterschiedliche Formen an.

Bereits der 1978 erstmals erschienene Leitfaden zur ländlichen Entwicklung des BMZ (Fischer/Mühlenberg u.a. 1978/1981, S. 41-75) enthielt ein 35-seitiges Kapitel zum Thema „Lokale Beteiligung (Partizipation)“. Unter Bezugnahme auf ein weitergefasstes gesellschaftliches Partizipationsverständnis vollziehen die Autoren eine explizite Einengung auf die projektbezogene Perspektive. Ausgehend von der Überlegung, dass Partizipation nur als eine laufende wechselseitige Beziehung zwischen Projekt und Bevölkerung sinnvoll ist (dass also Dialog die angemessenste Beteiligungsform ist), dass dies aber nur mit organisierten Gruppen realisierbar ist, fokussieren die Autoren sehr stark auf die Frage nach geeigneten lokalen Organisationsformen, welche die Bedürfnisse der Armen repräsentieren, ohne von lokalen Eliten entweder dominiert oder sabotiert zu werden. Der daraus abgeleitete Vorschlag kleine, zielgruppenspezifische und zweckorientierte Aktionsgruppen (Beratungsgruppen, Nutzergruppen) als Basis für dauerhafte partizipative Beziehungen zu initiieren, hat in der Projektpraxis der achtziger Jahre große Verbreitung gefunden.

Die Hoffnung, dass sich auf solchen funktionalen Gruppen stabile Überbauorganisationen mit legitimen Repräsentanten auf höheren Entscheidungsebenen (wie z.B. Distrikt) aufbauen würden, hat sich allerdings in den meisten Fällen nicht realisiert. Da aber der Zeitgeist der *80er Jahre* es erforderte, partizipatives Vorgehen auch bei den 'großen' Projektplanungsereignissen, den ZOPP-Workshops⁵ zu praktizieren und zu demonstrieren, wurden oft Angehörige der lokalen Eliten ohne einschlägiges Mandat als nicht legitimierte „Zielgruppenvertreter/innen“ eingeladen (vgl. Kohnert u.a. 1992). Eine sinnvolle Beteiligung am Entscheidungsprozess war im Rahmen solcher Veranstaltungen meist nicht möglich, was dieser Form den Vorwurf der „*Pseudo-Partizipation*“ eintrug. In anderen Fällen beeinflussten wortgewaltige lokale Führer Entscheidungen im Sinne der Interessen lokaler Eliten („*Eliten-Partizipation*“).

An der Basis gab es mittlerweile zwar allorts Gruppen, mit denen die Projekte kooperieren konnten. Die Art der Interaktionen zwischen dem Projektpersonal (ins-

besondere den Landwirtschaftsberatern als lokale Kontaktpersonen der Projekte) und den Gruppen war hingegen meist nicht besonders partizipativ. In dieser Krise der Zielgruppenbeteiligung kam der *PRA-Ansatz* (Participatory Rural Appraisal) aus der Chambers-Schule als der große Hoffnungsanker, der die Partizipationsdiskussion und –praxis während der *90er Jahre* prägte (Chambers 1992 und Schönhuth/Kievelitz 1993). Mit Hilfe einer Vielzahl partizipativer Analyse- und Entscheidungsinstrumente ('Toolbox'), denen weitgehend gemeinsam war, dass sie auf Gruppenprozessen und Visualisierungstechniken basierten, sollten unter Beteiligung von Projektpersonal bzw. Vertretern von Unterstützungsorganisationen im Rahmen von meist 1-wöchigen Workshops auf Dorfebene lokale Probleme, Potentiale und Projekte identifiziert werden. Es handelte sich also um eine sehr intensive, für beide Seiten zeitaufwendige dialogische Partizipationsform, welche auch zur Verbesserung innerdörflicher Problemlösungsdialoge und Entscheidungsprozesse beitragen und dadurch die Eigenverantwortung lokaler Gemeinschaften stärken sollte. Während viele Wissenschaftler von den Erkenntnismöglichkeiten der neuen Analyseinstrumente begeistert waren, gaben die *Erfahrungen aus der Projektpraxis* eher zu Skepsis Anlass:

- Die Instrumente wurden meist in starrer, rezeptbuchartig standardisierter Weise angewandt. Die Werkzeuge aus der 'Toolbox' wurden nicht – wie bei Handwerkern üblich – bedarfsgerecht, sondern in einer mehr oder weniger starr festgelegten Sequenz eingesetzt (vgl. Rauch 1996). Dadurch wurde dem Grundsatz kontextspezifischer Beteiligungsformen fundamental zuwidergehandelt. Für eine bloße Priorisierung von Problemen oder Projektvorschlägen hätte es z.B. nicht eines 1-wöchigen Workshops bedurft. Für eine partizipative Planung der zukünftigen Landnutzung hingegen erwies sich solch ein 5-tägiger Workshop meist als zu kurz und zu unspezifisch.
- Der Versuch PRA zu institutionalisieren und zu verbreitern, indem man die Staatsbediensteten auf der lokalen Ebene zu Moderatoren auszubilden versuchte war in den meisten Fällen zum Scheitern verurteilt: Die sinnvolle Anwendung der Instrumente erfordert ein hohes Maß an Kreativität, Flexibilität und ergebnisoffener Neugier. Außerdem erwies sich die Rollenverquickung der Staatsvertreter als Verhandlungspartner und Moderatoren als problematisch (vgl. Scherler u.a. 1998, S.17). Der positive Effekt, dass dadurch die staatlichen Bediensteten die Situation in den Dörfern näher kennenlernten stand in keinem angemessenem Verhältnis zum Aufwand.
- Angesichts des hohen Personal- und Transportaufwands war das Ritual der 1-wöchigen PRA-Workshops weder flächendeckend replizierbar, noch auf Dauer institutionalisierbar (Scherler et al. 1998, S. 17ff.). Es blieb bei Spielwiesenereignissen. Der Anteil der involvierten Siedlungseinheiten blieb in den meisten Projektgebieten auf 5-10% im Rahmen einer 3-jährigen Projektphase beschränkt.

So wurden viele Bemühungen im vergangenen Jahrzehnt in die Erprobung von Beteiligungsformen gesteckt, die weder kontextgerecht noch institutionalisierbar waren (vgl. auch Alff/Ay/Bauer 1998), während gleichzeitig in vielen der EZ-Partnerländer auf der Makroebene gesellschaftspolitische Umwälzungen in Richtung einer Demokratieförderung vollzogen wurden.

Der Ruf nach Institutionalisierung von Partizipation und nach einer Überwindung der projektbezogenen Sichtweise von Partizipation wurde deshalb *Ende der 90er Jahre* lauter. Durch eine Unterstützung der Suche nach situationsgerechten Beteiligungsformen und Instrumenten sollen von der Basis her Demokratisierungsprozesse unterstützt, neue demokratische Rechte mit Leben erfüllt und zivilgesellschaftliche Strukturen funktionsfähig gemacht werden. Partizipation wird nun primär als allgemein demokratisches Recht und nicht mehr vorrangig als Interaktion zwischen Projekten und ihren Zielgruppen gesehen. Die zentrale Anforderung an Projekte der EZ besteht nicht mehr darin, selbst partizipativ zu arbeiten, sondern darin, die Suche nach im jeweiligen Kontext geeigneten, institutionalisierbaren Partizipationsformen zu unterstützen. Die gesellschaftspolitische Dimension von Partizipation soll nun explizit berücksichtigt werden (vgl. Scherler u.a. 1998, S. 19f.; Rauch u.a. 2001, S. 50 ff. und Blackburn/Holland 1998).

Die Herausforderung der Suche nach institutionalisierbaren Beteiligungsformen und -verfahren liegt in der Bewältigung des Spannungsverhältnisses zwischen der Forderung nach Beteiligung als verallgemeinerbares Recht für alle und der Notwendigkeit eine kontextspezifische Vielfalt von Formen und Verfahren zuzulassen und zu ermutigen. Es bedarf also eines Minimums an verbindlicher Regulierung, um sicherzustellen, dass alle die Möglichkeit erhalten, sich an den sie betreffenden Entscheidungsprozessen in einer Weise zu beteiligen, die von den Beteiligungskosten her tragfähig, von den personellen Kapazitäten her machbar ist und welche die Entscheidungsfähigkeit nicht unangemessen beeinträchtigt. In diesem durch solche Regulierungen abgesteckten Rahmen muss aber ein möglichst großer Spielraum für unterschiedliche konkrete Formen der Beteiligung geschaffen werden.

Das hier nur kurz skizzierte Beispiel der Beteiligungsformen im Rahmen der kommunalen Entwicklungsplanung im Post-Apartheid Südafrika soll einerseits dieses mit Institutionalisierung von Partizipation verbundene Spannungsverhältnis illustrieren und andererseits einen Einblick in die Rolle der EZ bei der Identifizierung kontextgerechter partizipativer Verfahren geben.

Das Beispiel der kommunalen Entwicklungsplanung in Südafrika

In Zeiten der Anti-Apartheidbewegung, in denen den nicht-weißen Bevölkerungsgruppen die Einbeziehung in das System der formalen repräsentativen Demokratie verweigert war, hatten sich in deren Wohngebieten Formen direkter Demokratie herausgebildet. Stadtteilforen und öffentliche Versammlungen waren cha-

rakteristische Formen lokaler Demokratie. Sie dienten gleichermaßen der Organisation kommunaler Entwicklungsaufgaben als auch des Widerstandes gegen Maßnahmen des Apartheid-Regimes. Es ist nicht zuletzt ein Resultat dieser Tradition, dass die Frage nach der Rollenverteilung zwischen repräsentativer Demokratie, d.h. den nunmehr demokratisch gewählten Gemeinderäten und direkter Demokratie in Form von Basisorganisationen und außerparlamentarischen Foren bei der Entscheidung über die *neue Gemeindeverfassung nach 1994* von großer Bedeutung war. Die verfassungspolitische Entscheidung fiel klar zugunsten der repräsentativen Demokratie aus: Die letztendliche Entscheidung liegt bei den gewählten Gemeinderäten und erfolgt nach dem Mehrheitsprinzip. Doch die Forderungen nach einer starken Rolle zivilgesellschaftlicher, außerparlamentarischer Formen der Einflussnahme wurden in den einschlägigen politischen Grundsatzpapieren und in den Gesetzen aufgegriffen. *Leitbild* ist das Konzept der „entwicklungsorientierten Gemeinde“ („developmental local government“), definiert als eine Gemeinde, welche in engem Zusammenwirken mit den Gemeindebürgern, und mit lokalen Gruppen nachhaltige Wege zur Verbesserung der Lebensbedingungen finden soll (White Paper on Local Government 1998, S.17). Auch die einschlägige Gesetzgebung geht vom Konzept der Bürgergemeinde aus: Als Gemeinde („Municipality“) werden nicht nur die Organe der Gemeinderegierung, sondern auch die Gemeindebewohner/innen verstanden (Municipal Systems Act 2000).

Die Involvierung der Gemeindebürger/innen in kommunale Angelegenheiten orientiert sich an der generellen *Zielsetzung* der Förderung lokaler Demokratie (White Paper on Local Government 1998, S. 20). Dies soll u.a. auch der Förderung lokaler Entwicklungsinitiativen und der Stärkung der Interessenvertretungsmacht marginalisierter Gruppen dienen (ebd., S.20).

Die *Bedingungen für Bürgerbeteiligung* an kommunalen Entscheidungsprozessen sind durch die Resultate der im Jahr 2000 durchgeführten Gemeindegebietsreform bestimmt, durch welche die Zahl der Gemeinden von 847 auf 284 verringert wurde. Die durchschnittliche Einwohnerzahl von Gemeinden ist dadurch auf über 100.000 angewachsen. In ländlichen Gebieten entstanden große Flächengemeinden mit Distanzen von bis zu über 100km zum Gemeindezentrum. Die Gemeindegebietsreform folgte den Kriterien, finanziell und administrativ einigermaßen tragfähige Gemeinden zu schaffen und zur Umverteilung und Integration beizutragen, indem man die durch Apartheid getrennten reichen weißen und armen nicht-weißen Siedlungsgebiete in einer Gemeinde zusammenlegte (vgl. Rauch 2000). Dabei mussten zwangsläufig Kompromisse gegenüber dem Grundsatz der Bürgernähe in Kauf genommen werden.

Die Frage nach dem *Regulierungsbedarf* für die Bürgerbeteiligung an kommunalen Angelegenheiten war in Südafrika bezeichnenderweise Gegenstand längerer

Auseinandersetzungen. Das der Bürgerbeteiligung durch ein eigenes Kapitel an sich einen sehr hohen Stellenwert einräumende Gemeindeverfahrgesetz („*Municipal Systems Act 2000*“) vermeidet es, konkrete Beteiligungsverfahren vorzuschreiben, sondern verpflichtet die Gemeinden nur dazu, selbst angemessene Verfahren zu entwickeln. Die Begründung für die Zurückhaltung des Gesetzgebers: Die Beteiligungskulturen von Schwarz und Weiß, aber auch in Stadt und Land seien so unterschiedlich, dass man sie nicht landesweit für alle verbindlich regulieren könne. Bei der Formulierung von Ausführungsbestimmungen setzten sich dann jene Kräfte durch, die befürchteten, dass ohne die Festschreibung einiger Minimalanforderungen die Gefahr drohe, dass sich in verschiedenen Landesteilen völlig unterschiedliche Demokratieformen entwickeln könnten und das Recht auf Beteiligung nicht mehr gewährleistet sei. Nur wenige unabdingbare Minimalanforderungen an einen partizipativen Planungsprozess wie die Einrichtung von Bürgerforen („*Representative Forums*“) und gewisse Informationspflichten von Gemeinden wurden darin reguliert. Andere Aspekte des – im Folgenden skizzierten – Beteiligungsverfahrens haben Empfehlungscharakter.

Das im *‘White Paper on Local Government* (S. 33ff.) vorgeschlagene Partizipationskonzept basiert auf vier Eckpfeilern:

- 1) Partizipation *als Wähler* bei Gemeinderatswahlen
- 2) Partizipation als *Interessenvertretungsorganisation* bzw. Basisorganisation oder Nicht-Regierungsorganisation oder Nicht-Regierungsorganisation bei kommunalen politischen Entscheidungsprozessen (einschließlich Planung und Budgeterstellung)
- 3) Partizipation *als Nutzer* kommunaler Dienstleistungen. Hier kommen die Grundsätze einer bürgerfreundlichen, kundenorientierten Verwaltung zum tragen. Diese beinhalten partizipative Elemente wie:
 - Wahlfreiheit bzgl. der in Anspruch genommenen Dienstleistungen
 - Informationspflicht der Gemeinden
 - Beschwerdemöglichkeiten und Recht auf Antwort
 - Kundenbefragungen
- 4) Partizipation *als Partner*, welcher in Kooperation mit Gemeinden bei Erstellung öffentlicher Leistungen mitwirkt. Hierbei kann es sich um privatwirtschaftliche Unternehmen, Nicht-Regierungsorganisationen oder um Selbsthilfebeiträge lokaler Gemeinschaften handeln. Diese werden nicht nur Ressourcen bereitstellen, sondern auch mitbestimmen.

Dieser Partizipationsansatz reicht weit über eine temporäre Beteiligung an kommunalen Planungsprozessen hinaus und hat das gesamte Verhältnis zwischen Gemeinderegierung und Gemeindebürgern zum Gegenstand. Dabei wird eine entwickelte, organisierte Zivilgesellschaft offensichtlich vorausgesetzt.

Ein wesentliches Charakteristikum des südafrikanischen Partizipationskonzeptes ist der *Grundsatz der „strukturierten Beteiligung“*. Angesichts der Unmöglichkeit in kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen alle Einwohner/innen direkt zu involvieren und angesichts der Problematik öffentlicher Massenversammlungen als Mitwirkungsforen setzt man auf „strukturierte“, stufenweise Beteiligungsprozesse über organisierte Gruppen und deren Repräsentanten/innen. Im Rahmen der kommunalen Entwicklungsplanung (welche in Südafrika unter dem Begriff „*Integrated Development Planning*“ = IDP rechtlich verankert ist) ist diesbezüglich ein „*Representative Forum*“ als zentrales Verwaltungsgremium vorgesehen. In diesem sind sowohl Repräsentanten/innen aller Regionen vertreten (dies können, müssen aber nicht die gewählten Gemeinderäte des betreffenden Wahlbezirkes sein) als auch Vertreter/innen aller Interessenvertretungsorganisationen bzw. anderer organisierter sozio-ökonomischer Gruppierungen. Nicht organisierte sozial schwache oder marginalisierte Gruppen sollen durch geeignete Fürsprecherpersonen (aus dem NRO-Bereich oder kompetente Ressourcepersonen aus der Wissenschaft) vertreten werden. Im ‘*Representative Forum*’ sollen aber auch alle wichtigen Funktionsträger der Kommunalverwaltung und der Gremien der Kommunalregierung vertreten sein, um so einen Dialog zwischen zuständigen Mandatsträgern und Zivilgesellschaft zu ermöglichen. Entscheidend ist, dass geographisch-raumbezogene Repräsentation und sozio-ökonomische Repräsentation (bezogen auf das gesamte Gemeindegebiet) einander ergänzen. Ein wichtiges Verfahrenselement dieser Form von strukturierter Partizipation besteht darin, dass die Vertreter im ‘*Representative Forum*’ sich als Repräsentanten ihrer Gruppe verstehen und von den Mitgliedern der jeweiligen lokalen Gemeinschaften oder Organisationen als solche verstanden werden. Hierzu ist es wichtig, dass die Öffentlichkeit über den Planungsprozess und die Funktion des Forums informiert ist und dass zwischen den einzelnen Planungsschritten hinreichend Zeit für die Konsultation der Repräsentant/innen mit den Mitgliedern an der „Basis“ bleibt. Das Konzept der „strukturierter Partizipation“ setzt einen hohen Organisationsgrad der Bevölkerung voraus. Das „White Paper“ (S.34) betont deshalb auch die Notwendigkeit, die Organisierung der nicht hinreichend repräsentierten Bevölkerungsgruppen zu unterstützen (eine temporäre, relativ aufwendige Aufgabe, bei welcher EZ in Kooperation mit lokalen NROs eine wichtige Rolle spielen kann).

Ein weiteres wichtiges Charakteristikum des südafrikanischen Partizipationskonzeptes besteht darin, dass die *Gemeinderegierungen* nicht notwendigerweise mit ihren extrem begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen die Partizipationsprozesse an der Basis selbst organisieren oder aktiv unterstützen sollen. Wozu sie aber rechtlich verpflichtet sind, ist, die erforderliche *Bedingungen dafür herzustellen*, dass Beteiligung überhaupt stattfinden kann. Dies be-

inhaltet Informationspflichten und die Pflicht zur Einhaltung bestimmter Fristen. Die Menschen sollen so rechtzeitig wissen, wann worüber verhandelt oder entschieden wird, dass sie die Möglichkeit haben, über ihre Vertreter/innen auf den Prozess Einfluss zu nehmen. Dies ist ein von spezifischen Partizipationskulturen unabhängiges allgemeines demokratisches Recht, welches einer rechtsverbindlichen Verankerung bedarf. Manche Gemeinden gehen weit über diese Mindestanforderung hinaus und stellen beträchtliche Mittel bereit, um über NROs oder Moderatorenteams aus der Consultingwirtschaft Partizipationsprozesse an der Basis zu initiieren und zu steuern, oder sie entsenden Vertreter der Verwaltung an die Basis, um auf dieser Ebene den Dialog aufzunehmen.

Über die Minimumanforderungen einer Schaffung von strukturierter Partizipation ermöglichenden Bedingungen hinaus gehen die Empfehlungen der Planungshandbücher für 'Integrierte Gemeindeentwicklungsplanung' (DPLG 2001, S. 45 ff.). Grundlage dieser Empfehlungen ist ein Partizipationskonzept, nach welchem den verschiedenen *Planungsphasen unterschiedliche Partizipationsformen* und -ebenen zugeordnet werden:

- In der *Analysephase* steht der Dialog über prioritäre Bedürfnisse bzw. Probleme und über die problemverursachenden Prozesse und Zusammenhänge auf Ebene der lokalen Gemeinschaften bzw. der Interessengruppen im Vordergrund. Zumindest aber soll es hier zu einer Prioritätenliste (also einer Art Antrag) kommen, welche an die Gemeinde weitergeleitet wird.
- In der Phase der *Strategieentwicklung*, wo es um die Formulierung von Zielen sowie von Mitteln und Wegen zu deren Erreichung geht, wo die entscheidenden Debatten über die Verwendung knapper Mittel und über nachhaltige Problemlösungen stattfinden sollen, ist ein Dialogprozess auf höherer Ebene (i.d.R. sogar gemeindeübergreifender, d.h. Distrikt-Ebene) vorgesehen. Hier sollen lokale Repräsentanten/innen mit Fachleuten der Sektorministerien und anderen kompetenten Ressourcepersonen (z.B. aus Wissenschaft und Gutachterkreisen) im Rahmen von themenspezifischen Workshops über geeignete strategische Lösungen debattieren. Parallel dazu soll über lokale Medien, Anhörungen etc. eine öffentliche Debatte zu solchen „heißen“ Themen stimuliert werden, d.h. Artikulation von unten ermutigt werden.
- In der Phase der konkreten *Projektplanung* sollen mit den unmittelbar vom Projekt betroffenen und den daran beteiligten Gruppen bzw. Organisationen fokussierte Dialoge über die Ausgestaltung des Projektes stattfinden. Im Fall von partnerschaftlich durchgeführten gemeinsamen Projekten können in dieser Phase Durchführungsvereinbarungen getroffen werden (Vertragsprinzip).
- In der *Integrations- bzw. Konsolidierungsphase*, in welcher die verschiedenen Projektvorschläge auf ihre Konformität mit Zielen und Grundsätzen geprüft und zu einem zeitlich, räumlich und sachlich konsistenten Programm zusammen-

geschnitzt werden, kommt den Repräsentanten im 'Representative Forum' eine Art Kontrollfunktion zu: Sie müssen für die durch sie vertretenen Gruppen prüfen, inwieweit deren Belange in diesem vorläufigen Endprodukt des Planungsprozesses tatsächlich Berücksichtigung finden. An dieser Stelle besteht noch einmal eine Möglichkeit zur Artikulation, d.h. zum Einspruch, zum Änderungsvorschlag.

- In der *Genehmigungsphase*, bevor über Plan und Budget vom Gemeinderat verbindlich entschieden wird, haben alle beteiligten Gruppen, aber auch die Bewohner/innen als Individuen das Recht, in den Entwurf Einblick zu nehmen und in Form eines Kommentars Einspruch zu erheben (welcher dann behandelt und beantwortet werden muss).

Partizipation ist also nicht nur bei der Identifizierung von Problemen bzw. Bedürfnissen am Anfang vorgesehen, sondern in allen Phasen des 9-monatigen Prozesses. Doch unterscheidet sich das Beteiligungskonzept deutlich von den maximalistischen Partizipationsforderungen der Art, dass „alle voll an allen Phasen“ des Prozesses zu beteiligen seien. Flächendeckende Institutionalisierung, wie sie ein demokratischer Entscheidungsprozess über die Verwendung öffentlicher Mittel erfordert, ist bei begrenzten Kapazitäten und massivem Handlungsdruck (d.h. begrenzter Zeit für Planungsprozesse) nur mit – im Vergleich zu solch maximalistischen Vorstellungen – begrenzter Intensität, d.h. durch eine wohldosierte Mischung aus intensiveren und weniger intensiven Partizipationsformen möglich. Und sie ist nur möglich, wenn man die staatliche Verantwortung auf eine ermöglichende Rolle begrenzt und keine aktiv gestaltende Rolle von ihm erwartet.

Die *ersten Erfahrungen* mit dem neuen kommunalen Planungs- und Beteiligungsverfahren in Südafrika deuten darauf hin, dass das Prinzip der strukturierten Beteiligung von allen involvierten Akteuren angenommen, praktiziert und positiv bewertet wurde⁶. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammen fassen:

- Die Beteiligung war relativ breit und in hohem Maße repräsentativ. Dies gilt sowohl für die basisnahen Versammlungen auf Ward-Ebene als auch für die Bürgerforen auf Gemeindeebene.
- Die Ergebnisse des Planungsprozesses spiegeln weitgehend die Prioritäten der Bevölkerung wider. Insofern war der Beteiligungsprozess auch effektiv.
- Kommunale Planung, welche in der Vergangenheit meist nicht mehr war als eine Darstellung von datenreichen Dokumenten durch Consultants, ist somit zu einem konsultativen Entscheidungsprozess geworden.
- In weißen Wohngebieten ist die Beteiligung meist schwach. Das gleiche gilt für die Beteiligung privatwirtschaftlicher Interessenvertretungsorganisationen in den Bürgerforen. Die praktizierten Beteiligungsformen entsprechen offensichtlich nicht den Interessenvertretungsmustern dieser Gruppen.

- Für eine Vertretung nicht organisierter Bevölkerungsgruppen durch „Anwälte“ fehlen meist einschlägig kompetente Personen oder Organisationen. Es kann aber auch sein, dass die Gemeinden sich nicht intensiv genug darum gekümmert haben.
- Der Beteiligungsprozess führte nicht zu den erhofften Debatten um angemessene Lösungen für die zentralen Problembereiche in den Gemeinden. So dienten die Bürgerforen nicht als die Arena für die gemeinsame Suche nach Konfliktlösungen. Sie erfüllten eher die Funktion einer demokratischen Kontrollinstanz, in welcher die Gemeindeverwaltung Rechenschaft darüber ablegen musste, in welcher Form die geplanten Projekte und das Investitionsbudget den Prioritäten der verschiedenen vertretenen Bevölkerungsgruppen tatsächlich Rechnung trugen. Die großen, kontroversen Themen der Post-Apartheid-Gemeinden wurden im Partizipationsprozess wohl nicht zuletzt deshalb mit Bedacht umschifft, um den Entscheidungsprozess termingerecht für das folgende Budgetjahr zu Ende zu führen und die Implementierung der (z.T. lange erwarteten Projekte) nicht weiter zu verzögern.

Es ist also möglich geworden an kommunalen Entscheidungsprozessen zu partizipieren. Dies wird auf Seite der meisten organisierten Gruppen, d.h. von der lokalen Zivilgesellschaft als relevant betrachtet. Partizipation wurde aber bislang noch überwiegend als Möglichkeit gesehen, Bedürfnisse anzumelden und den weiteren Planungs- und Budgetierungsprozess der Verwaltung mitzuverfolgen und so dafür Sorge zu tragen, dass diese Bedürfnisse auch angemessen berücksichtigt werden. Dialoge zu den großen kontroversen Zukunftsthemen werden wohl aus pragmatischen Gründen von allen Beteiligten eher gemieden. Um solche Kreativität und Konfliktüberwindungsfähigkeit erfordernde Dialoge zu moderieren fehlen oft auch noch hinreichend kompetente Moderatoren/innen.

Die Ziele von Partizipation werden dabei erst mal *nur in begrenztem Umfang erreicht*:

- *Angemessene Problemlösungen* werden erreicht im Sinne einer bedürfnisgerechteren Verteilung von staatlichen (Standard-) Maßnahmen, nicht aber im Sinne einer strategisch bewussten Suche nach besseren, kostengünstigeren, effektiveren Antworten auf ungelöste Probleme.
- „*Ownership*“ der Gemeindebürger für Gemeindeangelegenheiten entsteht in so fern als die Gemeinden nun als institutioneller Rahmen für die Artikulation von Bedarf an öffentlichen Leistungen akzeptiert sind und kommunale Entscheidungen, vor allem das Gemeindebudget eine öffentliche Angelegenheit geworden sind. Ownership im Sinne einer partnerschaftlichen Mitwirkung an der Lösung kommunaler Probleme ist sicherlich noch die Ausnahme.
- „*Empowerment*“ im Sinne verbesserter Interessenvertretungsmöglichkeiten für benachteiligte Gruppen scheint schrittweise zu entstehen: lokale Gemeinschaften

sehen, dass ihre Prioritäten in Gemeindebudgets Berücksichtigung finden. Sie haben gelernt, sich an ihren Gemeinderatsvertreter zu wenden, wenn es um die Frage der Implementierung geht. Das bedeutet viel für die Bevölkerung in einst stark vernachlässigten Wohngebieten („Townships“) der nicht-weißen Bevölkerungsgruppen. Eine starke, dauerhafte, stabile Interessenvertretungsmacht besitzen jedoch nur organisierte Gruppen.

- Ein *demokratischer Lernprozess* blieb im Rahmen des Ansatzes strukturierter Partizipation begrenzt auf die in den Bürgerforen vertretenen Repräsentanten und auf jene Mitglieder lokaler Organisationen, die über ihre Repräsentanten eng in die verschiedenen Phasen des Planungsprozesses eingebunden waren. Für viele Menschen ist die Gemeinde (ähnlich wie in Deutschland) bereits zu weit weg, um als soziales Lernfeld für demokratische Prozesse zu dienen. Dies erfolgt eher über konkrete lokale Aktionsprozesse wie etwa in Nachbarschaftsgruppen zur Kriminalitätsbekämpfung.

Neue Spielregeln für Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungen sind somit geschaffen. Sie werden respektiert und von den existierenden gesellschaftlichen Gruppierungen und Basisorganisationen überwiegend praktiziert. Es wird über diese demokratischen Spielregeln hinaus andauernder demokratischer Lernprozesse und (um im Bild zu bleiben) guter Trainer und Schiedsrichter (sprich geübter Moderatoren/innen) bedürfen, damit in möglichst vielen lokalen Arenen auch qualitativ hochwertige, kreative, strategisch angelegte Spiele stattfinden. Ohne solch funktionierende und akzeptierte Spielregeln institutionalisierter Partizipation aber würde selbst bei guten Spielern kein ordentliches und faires Spiel zustande kommen.

Fazit

Mit der zunehmenden Abkehr der EZ von der Durchführung von Projekten und ihrer Hinwendung zur Unterstützung gesellschaftlicher, ökonomischer und institutioneller Veränderungsprozesse auf gesamtgesellschaftlicher, regionaler und lokaler Ebene beginnt sich auch der *Umgang mit dem Thema 'Partizipation' grundlegend zu verändern*. Ging es früher primär um die Partizipation von Zielgruppen an EZ-Projekten, so geht es heute zunehmend darum, angemessene Formen direkter Bürgerbeteiligung an gesellschaftlichen bzw. politischen Entscheidungsprozessen als Teil von gesamtgesellschaftlichen Demokratisierungsbestrebungen zu unterstützen. Das Beispiel der von der GTZ unterstützten landesweiten Einführung eines neuen Verfahrens der kommunalen Entwicklungsplanung in Südafrika gibt einen Eindruck von den damit verbundenen gänzlich andersartigen Herausforderungen.

Im Rahmen solch einer Institutionalisierung von als demokratisches Recht begriffener Bürgerbeteiligung, erweisen sich die im Kontext lokaler geberfinanzierter

Entwicklungsprojekte erprobten intensiven Beteiligungsformen (wie PRA Workshops) meist als unpraktikabel, da zu aufwendig und nicht auf Dauer flächen-deckend institutionalisierbar. Vielmehr ist eine *Vielzahl von Beteiligungsformen* in Betracht zu ziehen und daraus eine jeweils situationsgerechte Komposition zu finden, welche einerseits die begrenzten Kapazitäten aller Beteiligten und die begrenzten für Entscheidungsprozesse akzeptablen Zeiträume berücksichtigt, welche andererseits aber allen die Chance gibt, direkt oder über legitimierte Re-präsentanten/innen auf die Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen. Das Konzept der „strukturierten Partizipation“ in südafrikanischen Gemeinden zeigt dabei zweierlei: Institutionalisierte Beteiligung setzt einen gewissen Organisations-grad lokaler Gemeinschaften und von Interessengruppen sowie die Einrichtung von Beteiligungsforen voraus. Ein zweiter bemerkenswerter Aspekt besteht darin, dass in unterschiedlichen Phasen von Planungs- /Entscheidungsprozessen unterschiedliche Beteiligungsformen angemessen sein können.

Beteiligungsformen sind kontextgebunden. Sie hängen ab von Faktoren wie Bevölkerungszahl, Grad der Arbeitsteilung, Spezialisierung und Komplexität in einer Gesellschaft, Existenz funktionsfähiger Mechanismen von repräsentativer Demokratie und den vorhandenen Traditionen gesellschaftlicher Entscheidungsfindung. Es kann also kein weltweit in gleicher Weise anwendbares Paket von Partizipationsformen geben. Selbst innerhalb von heterogenen Gesellschaften wie jener Südafrikas gibt es völlig unterschiedliche Partizipationskulturen und -bedürfnisse zwischen den ethnischen Gruppen (insbesondere zwischen schwarzen und weißen Bevölkerungsgruppen), aber auch zwischen Stadt und Land, zwischen Privatwirtschaft und gemeinnützigen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Trotz dieser Unterschiede muss und kann es allgemein verbindliche, gesetzlich *geregelte Mindestanforderungen* für Partizipation geben, wenn sichergestellt sein soll, dass diese ein demokratisches Recht für alle ist. Es mag sein, dass manche Bevölkerungsgruppen ihren Willen über öffentliche Massenversammlungen artikulieren, andere dem Ältestenrat vertrauen, wieder andere ihrem Repräsentanten per Vollversammlungsbeschluss ein imperatives Mandat mit auf den Weg geben oder aber auf die geschickte, flexible Lobbyarbeit ihrer Interessenvertreter vertrauen: Was alle benötigen und was sich bei der Regulierung des südafrikanischen Gemeindeplanungsverfahrens schließlich als konkrete Maßnahme durchsetzte, ist rechtzeitige Information über anstehende, sie betreffende Entscheidungsprozesse, hinreichende Fristen für den Meinungsbildungs- und Artikulationsprozess an der Basis, und das Recht auf Sitz und Stimme in entscheidungsvorbereitenden Foren.

Derartige Prozesse hin zu einer landesspezifisch angepassten Institutionalisierung von Partizipation können *von außen unterstützt* werden durch Einbringen internationaler Erfahrungen (ohne diese einfach als Patentrezepte zu exportieren), durch systematisches testen bzw. erproben von Partizipationsinstrumenten

und durch Hilfe beim Aufbau von lokalen bzw. zivilgesellschaftlichen Organisationen, welche als Basis für legitime Repräsentation dienen.

Die Alternative zur „Partizipationsspielwiese“ im Projektrahmen besteht also nicht allein in der Unterstützung von Gesetzesreformen auf der Makroebene. Gefordert ist in besonderem Maße auch die Unterstützung beim Aufbau flächendeckender repräsentativer Strukturen auf den verschiedenen Handlungs- und Entscheidungsebenen, damit institutionalisierte Partizipationsmöglichkeiten auch im Interesse aller konstruktiv genutzt werden können.

Anmerkungen

- ¹ Oft wird (insbesondere in der EZ) der Partizipationsbegriff auch in einem erweiterten Sinn benutzt und schließt auch die Beteiligung an der Durchführung von Maßnahmen und an der Evaluierung mit ein. In diesem Artikel wird bewusst der engere, der Demokratiedebatte entlehnte, Partizipationsbegriff verwendet, in welchem Mitwirkung an Entscheidungsprozessen nicht notwendigerweise mit Mitwirkung an der Umsetzung verknüpft ist.
- ² Der Aspekt des „Empowerment“ benachteiligter Gruppen wird im Artikel von M. von Freyhold in Heft 87 der PERIPHERIE stark hervorgehoben.
- ³ Ein guter Überblick über diese Debatte findet sich bei C. Gottmann (2001) und G. BECKMANN (1997).
- ⁴ Auch die in dem Artikel von M. v. Freyhold (PERIPHERIE 87) wiedergegebene Partizipationsdiskussion bei Nicht-Regierungsorganisationen war weitgehend durch die Projektperspektive geprägt.
- ⁵ ZOPP (= zielorientierte Projektplanung) war zwischen 1982 und 1996 das Standardplanungsverfahren der GTZ und bestand im Wesentlichen aus etwa 1-wöchigen Planungsworkshops mit breiter Involvierung aller am Projekt Beteiligten.
- ⁶ Die Auswertung der Erfahrungen resultiert aus einer noch unveröffentlichten Studie von DPLG (unterstützt von GTZ), in welcher die Ergebnisse der Analyse der IDP-Prozesse in 18 Gemeinden zusammengefasst wurden.

Literatur

- Alff, U.; Ay, P.; Bauer, E. (1998): „Partizipation – mit offizieller Anerkennung ins Abseits“. In: *PERIPHERIE* 72, S. 71-81.
- Beckmann, G. (1997): *Partizipation in der Entwicklungspolitik*. Hamburg.
- Blackburn, J.; Holland, J. (Hg.) (1998): *Who changes? Institutionalizing participation in development*. London.
- Chambers, R. (1992): *Participatory Rural Appraisal*. IDS.
- Dienel, P.C. (1999): „Mehr Mitentscheidung in der Demokratie ist möglich“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*. 24-25/99.
- DPLG (2001): *IDP Guide Pack. Guide I. Department of Provincial and Local Government*. Pretoria.
- Fischer, M.K.; Mühlberg, F.; Werth, M.; Krishnan, R.; Schönherr, S.; Britsch, W. (1978/1981): *Ländliche Entwicklung – Ein Leitfaden zur Konzeption, Planung und Durchführung armutsorientierter Entwicklungsprojekte*. München/Köln/London.
- Freyhold, M. von (2002) „Partizipation bei Nicht-Regierungsorganisationen“. In: *PERIPHERIE* 87, S. 271-292.
- Gottmann, C. (2001): *Verwirklichte Partizipation? Untersuchung des Gesetzes zur Volksbeteiligung am Beispiel des Munizips Arque/Bolivien*. (unveröffentlichte Diplomarbeit, FU Berlin). Berlin.

- Hill, H. (1993): „Integratives Verwaltungshandeln – Neue Formen von Kommunikation und Bürgermitwirkung“, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, H. 18, 15.9.1993, S. 973-982.
- Kohnert, D.; Preuss, H.J.; Sauer, P. (Hg.) (1992): *Perspektiven zielorientierter Projektplanung in der Entwicklungszusammenarbeit*. München/Köln/London.
- Korf, B. (2002): „Ist PRA in der Postmoderne angekommen?“ In: *PERIPHERIE* 87, S. 293-314.
- Rauch, Th. (1996): *Ländliche Regionalentwicklung im Spannungsfeld zwischen Weltmacht, Staatsmacht und kleinbäuerlichen Strategien*. Saarbrücken.
- Rauch, Th. (1996): „Nun partizipiert mal schön. Modediskurse in den Niederungen entwicklungspolitischer Praxis“. In: *Blätter des iz3w*, Nr. 213, S. 20-22.
- Rauch, Th. (2000): „Dezentralisierung ist kein Allheilmittel“. In: *Geographica Helvetica* 1/2001, S. 13-27.
- Rauch, Th.; Bartels, M.; Engel, A. (2001): *Regional Rural Development. A regional response to rural poverty*. GTZ, Wiesbaden.
- Republic of South Africa (1998): *White Paper on Local Government*, March 1998 (hg. v. Ministry of Provincial Affairs and Constitutional Development). Pretoria
- Republic of South Africa (2000): *Municipal Systems Act 2000*. Pretoria
- Scherler, C.; Forster, R.; Karkoschka, O.; Kitz, M. (Hg.) (1998): *Beyond the Tool Kit*. GTZ, Eschborn.
- Schneider, H. (1997): *Stadtentwicklung als politischer Prozess: Stadtentwicklungsstrategien in Heidelberg, Wuppertal, Dresden und Trier*. Opladen
- Schönhuth, M.; Kievelitz, U. (1993): *Partizipative Erhebungs- und Planungsmethoden in der Entwicklungszusammenarbeit: Rapid Rural Appraisal, Participatory Rural Appraisal*. GTZ, Eschborn

Anschrift des Autors:

Theo Rauch

Hittorfstr. 56

D - 53129 Bonn

mtেকেল্বে@aol.com