

Michaela v. Freyhold

Partizipation als Leitvorstellung von Nicht-Regierungsorganisationen und die Kritik daran

Einführung

Partizipation als allgemeine Zielvorstellung von Entwicklungsarbeit bezieht sich auf organisierte Bemühungen, die Kontrolle von bislang benachteiligten und ausgegrenzten sozialen Gruppen über ihre eigenen Lebensbedingungen und Zukunftschancen zu erhöhen. Während bis in die siebziger Jahre hinein viele soziale Bewegungen und deren Organisationen davon ausgingen, dass diese Zielvorstellung nur jenseits der Marktwirtschaft und der repräsentativen Demokratie zu realisieren sei, konzentrieren sich die Bemühungen vieler entwicklungspolitisch aktiver Gruppen seit etwa Mitte der achtziger Jahre darauf, die Inklusion der sozial Benachteiligten und Ohnmächtigen innerhalb der allgemeinen Rahmenbedingungen kapitalistischer Gesellschaften zu erreichen (Cleaver 2001: 37). Diese explizit reformistische Strategie auch bei Organisationen, die der bisherigen staatlichen Entwicklungskooperation eher skeptisch gegenüberstehen, entspringt auch der Einsicht, dass die sozialen Gruppen, für deren Rechte sie sich einsetzen, schon längst ohne erkennbare Rückzugsmöglichkeit in die Marktwirtschaft einbezogen und dem staatlichen Zugriff ausgesetzt sind, oder gar, was noch schlimmer ist, ihrer Existenzgrundlagen beraubt, mit prekärem Anschluss an den Arbeitsmarkt dahinvegetieren, so dass es nicht mehr darum gehen kann, ob sie subaltern eingebunden werden, sondern wie diese Subalternität gemildert werden könnte.

Der Diskurs über Partizipation steht im Kontext des sich abzeichnenden neuen Paradigmas der Entwicklungstheorie, das die Bedeutung sozialer Beziehungen und Kommunikationen zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen für die Entwicklung betont. Dieses Paradigma geht davon aus, dass eine stabile und zum Nutzen der Mehrheit der Bevölkerung funktionierende Marktwirtschaft durch eine rechtsstaatlich verfasste Demokratie ergänzt und reguliert werden muss und dass beide, Marktwirtschaft und Demokratie, nur auf der Grundlage eines entsprechenden „Sozialkapitals“ erfolgreich funktionieren, das heißt, auf der Basis von Normen und Netzwerken, die es den Marktteilnehmern und Staatsbürgern ermöglichen, kollektiv zu handeln. Diese hinwiederum bilden sich in der Kom-

munikation zwischen und innerhalb der verschiedenen sozialen Gruppen und verschiedenen Ebenen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Hierarchien aus. (Woolcock; Narayan 2000, Brown; Ashman 1996, Hyden, Goran 1997).

Während jene, die Entwicklung mit stabilem wirtschaftlichen Wachstum gleichsetzen, sich immer noch mit der Frage herumschlagen, wie viel Bürgerbeteiligung dem Wirtschaftswachstum zuträglich oder vielleicht doch schädlich sei oder inwiefern staatliche Regulierung und Umverteilungsmaßnahmen wirtschaftliches Wachstum fördern oder behindern, erübrigen sich derartige Fragen bei einem wohlfahrtsorientierten Entwicklungsbegriff: Für Amartya Sen (1999) ist Entwicklung nichts anderes als ein Prozess der Zunahme von Freiheit für eine möglichst große Zahl von Menschen und derartige Freiheit umfasst die Freiheit von Hunger und Armut und den freien Zugang zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen ebenso wie politische Freiheit einschließlich der Freiheit, bei der Regelung öffentlicher Angelegenheiten mitzubestimmen. Partizipation ist in diesem Kontext nicht nur eine Voraussetzung von Entwicklung, sondern eines ihrer Ziele, wobei Sen allerdings darauf hinweist, dass sich die verschiedenen Komponenten einer so definierten Entwicklung gegenseitig verstärken.

Entwicklungsstrategien, die sich die Förderung von Partizipation der bisher Ausgeschlossenen zum Ziel setzen, umfassen in der Praxis Bemühungen, den Staat und den Umgang seiner Organe mit den Bürgern zu reformieren, die verschiedenen Entwicklungshilfeagenturen zu einem Dialog mit ihren Zielgruppen zu animieren, aber auch den impliziten Auftrag an die Nicht-Regierungsorganisationen, durch ihre Arbeit zur Förderung der Zivilgesellschaft und zur Festigung der Demokratie beizutragen. Gerade in Bezug auf die Erweiterung von Partizipationsmöglichkeiten werden auf die NROen besondere Hoffnungen gesetzt.

Unter Nicht-Regierungsorganisationen (NROen) verstehen wir in diesem Zusammenhang vom Staat unabhängige freiwillige Zusammenschlüsse von Bürgern, die ohne eigene Gewinnabsicht zum Nutzen Dritter im entwicklungspolitischen Bereich tätig sind. Sie sind begrifflich zu unterscheiden von Selbsthilfegruppen und anderen Basis-Organisationen, um deren Förderung sie oft bemüht sind. Man kann die NROen nach ihren primären Arbeitsfeldern unterscheiden (Soziale Entwicklung, Menschenrechte und Frieden, Umwelt), nach ihrer weltanschaulichen Orientierung, nach ihrer Größe und der Ebene, auf der sie operieren, nach ihrer sozialen Basis und vor allem nach ihrer Arbeitsweise (Professionelle Beratungs- und Durchführungsorganisationen, Wohlfahrtsorganisationen, Professionelle Entwicklungsagenturen, Solidaritäts- und soziale Aktionsgruppen, Lobby- und Advocacy-Gruppen). Alle diese Arten von NROen können auf die eine oder andere Art am Projekt der Erweiterung von Partizipati-

on in ihren verschiedenen Dimensionen mitarbeiten, bei den Beratungsorganisationen und den Wohlfahrtseinrichtungen sind allerdings partizipative Zielsetzungen besonders selten zu finden.

Viele Nicht-Regierungsorganisationen, die in den Ländern des Südens aktiv sind, nehmen für sich in Anspruch, das allgemeine Ziel der Partizipation zu verfolgen, wobei aber insbesondere bei den professionellen Entwicklungsorganisationen nicht entwicklungstheoretische sondern pragmatische Gesichtspunkte ausschlaggebend sind (Dolan 1992, S.205). Dass dezentralisiert operierende Organisationen im Allgemeinen und NROen im Besonderen etwas eher als staatliche Entwicklungsagenturen in der Lage sind, mit den Menschen, die am Rande der Gesellschaft stehen, einen Dialog zu beginnen (Korten 1980:483, Hage; Finsterbusch 1987, Leonard; Marshall 1982, Brinkerhoff 1979), ist einer der Gründe, warum ihre Arbeit von privaten und öffentlichen Gebern gefördert wird. Es gibt tatsächlich auch einige empirische Hinweise darauf, dass NROen in dieser Hinsicht größeren, zentralisierten Institutionen überlegen sind. (Robinson 1992, Finsterbusch; Van Wicklin III 1989).

Die Zielvorstellung der Partizipation bezieht sich auf viererlei: Sie bezieht sich erstens auf das Verhältnis der NROen, die in der unmittelbaren Entwicklungsarbeit tätig sind, zu ihren so genannten Zielgruppen, für die sie Dienstleistungen erbringen oder denen sie bei der Selbstorganisation behilflich sind (Partizipation im engeren Sinne). Sie bezieht sich zweitens auf eine Veränderung des Verhältnisses von ausgegrenzten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen zum Rest der Gesellschaft und zum Staat (*Empowerment*).

Die Zielvorstellung der Partizipation bezieht sich drittens auf die Herstellung und Vertiefung der repräsentativen Demokratie und des Rechtsstaates und die Einbeziehung von bisher ausgeschlossenen Gruppen und deren Interessen in den formalen demokratischen Prozess auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene (Participatory Development). Das heißt, es geht hier vor allem um eine Reform des Staates und um die Art wie staatliche Entwicklungsentscheidungen getroffen werden. Protagonisten des Participatory Development sind jene NROen, die für Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaat und Good Governance, aber auch beispielsweise für Sozialreformen, Umverteilung von Landrechten und Arbeitsschutz eintreten. In Zeiten der Diktatur sind diese NROen Kristallisierungspunkte des demokratischen Widerstandes, unter relativ demokratischen Verhältnissen bemühen sie sich darum, dass Vertreter unterprivilegierter Gruppen und ihre Interessen in den legislativen Organen ausreichend repräsentiert und berücksichtigt werden. Sie arbeiten damit auf einen Staat hin, der das Marktgeschehen so reguliert und ergänzt, dass alle Staatsbürger zur Entwicklung beitragen und an ihren Früchten teilhaben können. Auf lokaler Ebene ergänzen jene NROen, die die Organisation und politische Bildung benachteiligter Gruppen betreiben, die Mehr-

parteidemokratie, besonders im Rahmen von Modellen demokratischer Dezentralisierung und Devolution der Macht, die zur Zeit in einer ganzen Reihe von Entwicklungsländern (am deutlichsten wohl in Indien und Bolivien) vorangetrieben werden (Anderson 1999). Aufgabe der NROen ist es dann, die bisher Ausgegrenzten bei der Artikulation und Vertretung ihrer Interessen gegenüber den politischen Parteien zu unterstützen und lokale Eigeninitiative auch jenseits der Parteienkonkurrenz zu fördern. Dass in der Praxis die Art der Komplementarität zwischen NROen und dezentralen Selbstverwaltungsorganen allerdings fast überall ungeklärt, umstritten und problematisch ist, sei hier nur erwähnt (siehe z.B. Kuhn 1998).

Das Partizipationsideal der NROen umfasst viertens die Mitsprache der NROen als Repräsentanten der Zivilgesellschaft allgemein und der Benachteiligten und Unterdrückten im Besonderen bei der Formulierung und Durchsetzung von Normen und Werten im Konsensfindungsprozess der internationalen Gemeinschaft. Die zunehmende Tätigkeit von NROen in diesem Bereich ergibt sich auch aus den Folgen der Globalisierung: Es gibt immer mehr ökonomische, ökologische und politische Probleme, die nur supra- oder international gelöst werden können. Es gibt außerdem einen von den NROen vorangetriebenen Konsens, demzufolge die internationale Gemeinschaft zunehmend Mitverantwortung für das Überleben und die Menschenwürde der Bewohner der einzelnen Nationalstaaten zu tragen hat, da diese ohnehin immer mehr vom Zusammenspiel lokaler und internationaler Prozesse tangiert werden. Die Lobby- und Advocacy- NROen, die in diesem Bereich aktiv sind, versuchen ihren Einfluss auf globale Regulierungen geltend zu machen, damit auf transnationaler Ebene die Lobbyorganisationen der mächtigen wirtschaftlichen Interessen und die Vertreter der miteinander konkurrierenden Nationalstaaten nicht abseits von irgendeiner Kontrolle unter sich sind (Brühl e.a. 2001). Die NROen treten somit global quasi als Anwälte der allgemeinen Vernunft und insbesondere als Anwälte der weltweit Benachteiligten auf. Selbst wenn sie im Einzelfall im Kontext sozialer Bewegungen agieren, beziehen sie ihre Legitimität nicht aus ihrer Repräsentativität, sondern aus den Analysen, die sie erarbeiten, aus der Aufdeckung von Missständen, der Qualität ihrer Expertise und der Kraft ihrer Argumente (Output-Legitimität).

Um den Rahmen dieses Artikels nicht zu sprengen, wird im Folgenden nur auf die ersten beiden Dimensionen von Partizipation eingegangen, man sollte aber nicht vergessen, dass sie nur dann in ein kohärentes Entwicklungsmodell einmünden, wenn auch die dritte und vierte Dimension mitberücksichtigt werden.

Die folgende Darlegung, was NROen theoretisch und praktisch unter dem Vorzeichen von Partizipation und *Empowerment* zu erreichen suchen, auf welche Schwierigkeiten sie dabei stoßen und welche Kritik ihre Bemühungen vorgebracht wird, orientiert sich an dem Grundgedanken, dass es bei allen Bemühun-

gen um Partizipation, *Empowerment* und Demokratisierung im Wesentlichen darum geht, Kompromisse zwischen verschiedenen strategischen Gruppen zu Gunsten jener zustande zu bringen, die von der gesellschaftlichen Dynamik an den Rand gedrängt oder unter die Räder gekommen sind. Es geht dabei vor allem darum, eine Kultur konstruktiver Konfliktlösungen zwischen ungleichen sozialen Gruppen zu etablieren, am mühsamen gesellschaftlichen Lern- und Zivilisierungsprozess (Senghaas 1995) zur Gewaltkontrolle mitzuwirken und dafür zu sorgen, dass schließlich an die Stelle gewaltsamer Durchsetzung von Interessen ein rechtsstaatlicher Rahmen und an die Stelle grenzenloser Ausbeutung von Menschen und Umwelt soziale und ökologische Mindeststandards treten.

Leitvorstellungen von Partizipation im engeren Sinne und *Empowerment*

Leitvorstellung und Praxismodell im Verhältnis von NRO und Zielgruppe

Partizipation im engeren und landläufigen Sinn ist eine Angelegenheit der operativ tätigen NROen vor Ort, die tatsächlich Kontakt zur Zielgruppe haben, das heißt, sie ist vor allem eine Angelegenheit der Süd-NROen und eventuell der Regionalbüros der Nord-NROen oder der lokalen Niederlassungen von internationalen NROen, soweit diese noch selbst unmittelbar Projekte und Programme durchführen.

Partizipation als Einladung an die Zielgruppe, sich am Entscheidungsprozess über Programme und Projekte zu beteiligen, kann unterschiedliche Formen annehmen. Im Zentrum steht aber fast immer der Versuch, die Zielgruppe in einen vorübergehenden oder dauerhaften Prozess der Gruppendiskussion einzubinden und schließlich kleinere und größere Foren und Gremien zu fördern oder zu schaffen, in denen die Zielgruppen ihre Vorstellungen artikulieren können.

Die vermutlich häufigste Form der Partizipation dieser Art bezieht sich auf die Projektfindung und Projektplanung. Angestrebt wird, dass an die Stelle von konventionellen Bedarfsanalysen, Machbarkeitsstudien und Akzeptanzstudien, mit denen ein Programm oder Projekt von Außenseitern vorbereitet wird, ein Diskussionsprozess tritt, an dem die Zielgruppe als Subjekt beteiligt ist und in dem sie selbst ihre Nöte, Möglichkeiten und Prioritäten erkundet. Dort, wo die Zielgruppe bereits in irgend einer Form organisiert ist, kann das dadurch geschehen, dass die Zielgruppe in ihrer Basisorganisation die Angelegenheit diskutiert und ihre Vertreter dann der NRO mitteilen, zu welchen Schlussfolgerungen man gekommen ist und welche Art der Unterstützung gewünscht wird. Es ist aber auch möglich, dass Vertreter der NRO an Sitzungen der Basisorganisation oder Versammlungen, die diese einberuft, selbst teilnehmen. Wo keine handlungsfähi-

ge Basisgruppe besteht, kann die NRO zunächst einmal daran arbeiten, bestehende Gruppen handlungsfähig zu machen oder eine neue Organisation aufzubauen. Nicht immer muss dieser Dialog formell organisiert sein: Wenn die NRO mit kleineren überschaubaren Zielgruppen zusammenarbeitet, mag es genügen, dass die Vertreter der NRO zu hinreichend vielen Mitgliedern der Zielgruppe ein so gutes persönliches Verhältnis haben, so dass sie deren Vorstellungen und Wünsche auch im informellen Gespräch und in wenig formalisierten Versammlungen erkunden können (Hailey 2001).

Zur Erleichterung und Gestaltung derartiger Diskussionsprozesse können andererseits auch formalisierte Moderations- und Forschungsmethoden zum Einsatz kommen. Es gibt eine ganze Reihe von Moderationsmethoden, von denen die so genannte PRA-Methode („Participatory Rural Appraisal“) die bekannteste ist. Kernpunkte von PRA sind:

- erstens, dass das Wissen und die Betrachtungsweisen der Zielgruppe möglichst ernst genommen werden sollen und dass die Zielgruppe mit etwas Anleitung möglichst selbst herausfinden soll, was sie braucht, kann und will,
- zweitens, dass das von außen kommende Team und die Zielgruppe ein möglichst stabiles Vertrauensverhältnis, das eine offene Diskussion ermöglicht, herstellen,
- drittens, dass möglichst viele verschiedene Informationsquellen, Untergruppen, Untersuchungsmethoden und Experten in den Untersuchungsprozess miteinbezogen werden,
- viertens, dass man nicht aus statistischen Mittelwerten, sondern vor allem aus qualitativen Vergleichen, aus Rangfolgen und aus Unterschieden zwischen der Regel und der Ausnahme zu lernen versucht,
- und schließlich, dass der Gruppenprozess und die Ergebnisse, die er produziert möglichst visuell dargestellt werden sollen und die Ergebnisse der gemeinsamen Erkundung bereits vor Ort von allen Beteiligten abgesegnet werden (Francis 2001, Chambers 1992).

Partizipation im Verhältnis von NRO und Zielgruppe muss sich aber nicht nur auf den Projektfindungsprozess beschränken. Manche NROen bemühen sich auch darum, die Zielgruppe an der Steuerung und Modifikation der Projektdurchführung und der Evaluation zu beteiligen.

Als Ziel und als Zeichen von Partizipation wird auch die aktive Teilnahme der Zielgruppe an der Durchführung des Projektes angesehen, zum Beispiel wenn Mitglieder der Zielgruppe eigene finanzielle Mittel in Form von Investitionen, Sparfonds oder Gebühren einbringen oder unentgeltlich mitarbeiten. Von Partizipation ist auch denn die Rede, wenn das Projekt im Wesentlichen von Anfang an von einer Basisgruppe selbst durchgeführt wird oder wenn freiwillige Multiplikatoren/innen aus der Zielgruppe gewonnen werden können. Ein weiteres Beispiel für Partizipa-

tion sind auch gemeinsame Forschungen von auswärtigen Experten und Betroffenen, etwa wenn Bauern mithelfen, das für sie brauchbarste Saatgut oder die beste Fruchtfolge zu erkunden, oder wenn lokale Spezialisten/innen sich mit der Wiederbelebung traditioneller Handwerkstechniken beschäftigen.

Angestrebtes Ziel derartiger Partizipation ist häufig, dass nach Beendigung der Kooperation zwischen NRO und Zielgruppe vor Ort eine Basisgruppe oder eine Selbstverwaltungseinheit übrig bleibt, die die Infrastruktur, die geschaffen wurde, in Stand halten kann oder von sich aus neue Initiativen starten kann.

Dass Partizipation sinnvoll und nützlich ist, ist leicht zu vermitteln:

- Projekte, deren Nutznießer in Bezug auf Inhalt und Durchführung zufrieden sind, haben bessere Aussichten auf Erfolg,
- wenn die Zielgruppe nicht von dem Projekt oder Programm überzeugt ist, wird sie kaum Eigenmittel und Eigenarbeit zur Durchführung und Aufrechterhaltung bereitstellen,
- wenn es darum geht, die Arbeit selbständiger Produzenten/innen in Landwirtschaft und Kleingewerbe zu fördern, die dann selbst Arbeit und Mittel einsetzen und Risiken übernehmen müssen, ist die Zustimmung der Begünstigten unabdingbar.
- da NROen häufig nicht in der Lage sind, der Zielgruppe dauerhaft zur Verfügung zu stehen, ist es wichtig, dass diese selbst die geschaffene Infrastruktur in die Hand nimmt und dass sie sich mit ihren Ansprüchen auch an andere gesellschaftliche und staatliche Agenturen wenden kann.
- Darüber hinaus kann Partizipation, die den Organisationsgrad, die Eigenverantwortlichkeit und die Artikulationsfähigkeit der Zielgruppe erhöht, zum *Empowerment* beitragen und mithelfen, die Mitglieder der Zielgruppe von Bittstellern in gesellschaftliche Akteure zu verwandeln.

Abgesehen von vielen Einzelfallbeispielen gibt es nur wenig empirische Studien, die versucht haben, zu überprüfen, ob Partizipation tatsächlich die an sie geknüpften Erwartungen erfüllt und welche Formen der Partizipation dies am Besten tun. Immerhin gibt es mindestens eine Studie, die belegt, dass Projekte, in deren Rahmen die Nutznießer als eigenständig und demokratisch organisierte Gruppe mitwirken, effizienter werden, den Nutzen sozial gerechter verteilen, mehr Nachhaltigkeit aufweisen und die Fähigkeit der Nutznießer erhöhen, eigene Initiativen zu starten, d.h. Partizipation führt tatsächlich zum *Empowerment*. Dagegen ist offenbar die Frage, von wem das Projekt ursprünglich ausging, verhältnismäßig gleichgültig und die bloße Zustimmung einer unorganisierten Menge zum Projekt ebenfalls irrelevant. Das würde bedeuten, dass die PRAs, die zu Beginn der Projekte veranstaltet werden, möglicherweise ziemlich folgenlos sind, es sei denn, sie bilden den Auftakt für die Selbstorganisation der Betroffenen. Die finanzielle Eigenbeteiligung hat ebenfalls keinen Einfluss auf die Effizienz

oder die soziale Wirkung von Projekten, erhöht aber wenigstens die Aussicht auf die Instandhaltung und Aufrechterhaltung der geschaffenen Infrastruktur nach Projektende (Finsterbush; Van Wicklin III 1989).

***Empowerment* als Leitvorstellung und Praxismodell**

Auch *Empowerment* ist vor allem eine Angelegenheit der Süd-NROen und in Einzelfällen von Regionalbüros von Nord-NROen. Soweit damit auch politische Aktivitäten verbunden sind, werden auch lokal engagierte und operativ tätige Nord-NROen sich auf eine Rolle im Hintergrund beschränken müssen. *Empowerment* ist aber vor allem das Anliegen jener Süd-NROen, die vorwiegend als Social Action Groups, das heißt im Kontext von sozialen Bewegungen arbeiten. Unter *Empowerment* verstehen die NROen Bemühungen, die Gruppen, mit denen sie arbeiten, in die Lage zu versetzen, ihre Ansprüche gegenüber staatlichen Stellen und anderen gesellschaftlichen Akteuren zu artikulieren und durchzusetzen und einen höheren Grad der Beteiligung an ökonomischen und politischen Entscheidungen in ihrem Umfeld zu erlangen.

Anders als Partizipation ist *Empowerment* nicht primär Teil der Interaktion zwischen NRO und Zielgruppe sondern eine intendierte Wirkung derselben. *Empowerment* soll durch vielfältige Maßnahmen erreicht werden: durch Hilfen zur größeren wirtschaftlichen Eigenständigkeit, durch allgemeine und berufliche Bildung, durch Bewusstseinsbildung, durch staatsbürgerliche Bildung, durch Rechtsbildung und -beratung, durch Förderung von Assoziationen, Gewerkschaften, Kooperativen und Netzwerken sowie durch Kampagnen und Lobby- und Advocacy-Arbeit.

Die Notwendigkeit derartiger Bemühungen ist unbestreitbar:

- Wenn man, wie die UNDP (1997), Armut nicht einfach als einen Mangel an lebensnotwendigen Gütern definiert, sondern als einen damit zusammenhängenden Ausschluss von der Möglichkeit das eigene Leben zu gestalten und in der Gemeinschaft der man angehört kulturell und politisch mitzuwirken, dann ist *Empowerment* notwendiger Teil der Armutsbekämpfung. Armut ist demnach verknüpft mit gesellschaftlicher und politischer Ausgrenzung und wird durch sie reproduziert, so dass Armutsminderung auf Dauer nur gelingen kann, wenn sie mit einer Stärkung der wirtschaftlichen Verhandlungsmacht und der gesellschaftlichen und politischen Beteiligung verbunden ist. Sonst werden soziale und ökonomische Verbesserungen, die Zielgruppe und NRO erreicht haben, entweder zu keiner weiteren Dynamik führen oder sogar wieder rückgängig gemacht werden (Sen 1999, S. 154 f)
- Armutsminderung kann nicht durch die NROen und die Initiativen der Zielgruppen alleine bewerkstelligt werden, sondern muss mit Umverteilungen einhergehen: die Armen brauchen vom Staat bereit gestellte soziale und wirtschaft-

liche Infrastruktur, Zugang zu Land, Krediten und Märkten und bessere Löhne und Preise und genügend Macht um derartige Verbesserungen allmählich durchzusetzen.

- die Frage des *Empowerment* stellt sich in besonderem Maße im Rahmen der neuen beziehungsweise unvollkommenen Demokratien in vielen Entwicklungsländern: bekanntlich ist es so, dass die Armen, die Frauen und die ethnisch Diskriminierten von vorhandenen demokratischen Rechten weit seltener Gebrauch machen als die Privilegierten und dass sie vom Gebrauch ihrer Rechte zur Durchsetzung eigener Interessen obendrein durch Manipulation und Einschüchterung abgehalten werden, wodurch die Verinnerlichung von Ohnmachtsgefühlen und die Identifikation mit den Herrschenden reproduziert werden (Verba/Nie/Kim 1978, Verba/Schlozman/Brady 1995, Pateman 1970, S. 50 f, Beckmann 1997, S. 10 f).
- Die Notwendigkeit der gesellschaftlichen und politischen Integration der bisher Ausgegrenzten ergibt sich nicht nur aus der Perspektive der Betroffenen, sondern auch der Perspektive der Entwicklung des gesamten wirtschaftlichen und politischen Systems: Ein Staat, dessen politische und administrative Eliten die allgemeinen Bedürfnisse der Bevölkerung und die Not der Randgruppen ungestraft ignorieren können, ist mangels demokratischer Kontrolle durch Korruption, Rechtsunsicherheit und politische Instabilität gekennzeichnet und kann auch die allgemeinen Bedingungen stabilen wirtschaftlichen Wachstums nicht garantieren. In einer Wirtschaft, die aus einigen Inseln von Prosperität in einem Meer von unqualifizierten Hungerleidern besteht, werden Infrastruktur, innerer Markt und Produktivität nicht jenes Niveau erreichen können, das für eine nachhaltige Wirtschaftsdynamik notwendig ist (von Freyhold 1981).

Hindernisse, Schwierigkeiten und Grenzen von Partizipation und *Empowerment*

Wenn im Nachfolgenden eine Fülle von Hindernissen und Widersprüchen aufgelistet werden, auf die NROen beim Versuch der Realisierung von Partizipation und *Empowerment* stoßen, so ist dies keineswegs als Versuch zu verstehen, Partizipation und *Empowerment* als unmöglich zu denunzieren. Mit Engagement, Geduld und Umsicht lassen sich alle der aufgezählten Schwierigkeiten und Hindernisse zumindest teilweise überwinden. Damit dies gelingt, ist allerdings auch das Eingeständnis notwendig, dass der Prozess in der Tat schwierig und ein Rudern gegen den Strom eingefahrener Formen gesellschaftlicher Machtausübung ist.

Was immer die NROen sich in Bezug auf Partizipation und *Empowerment* vornehmen, sie handeln dabei jedes Mal in Widerspruch zu den vorhandenen gesellschaftlichen und politischen Machtstrukturen und etablierten sozialen Verhal-

tensmustern. Partizipation und *Empowerment* haben etwas zu tun mit der Machterweiterung der bisher relativ Ohnmächtigen durch reformistische Initiativen. Sie finden innerhalb von asymmetrischen Beziehungen statt und widersprechen zugleich immer wieder der eingespielten gesellschaftlichen Logik derartiger Beziehungen.

Schwierigkeiten bei der Partizipation im Verhältnis zwischen Zielgruppen und NROen

Partizipation ist immer ein Kompromiss im Rahmen eines asymmetrischen Verhältnisses zwischen NRO, der Zielgruppe und deren Untergruppen und kann nur dort gelingen, wo Kompromisse zwischen den Beteiligten möglich sind.

- Der Widerstand gegen Partizipation kann von den Entscheidungsträgern innerhalb der NRO kommen. Wichtige Motive können dabei die Furcht vor unvorhergesehenen Reaktionen oder unerfüllbare Forderungen von Mitgliedern der Zielgruppe sein, die die Arbeit der NRO erschweren, oder ihr Ansehen bei den Geldgebern schmälern könnten. Jedenfalls wird die Partizipation der Zielgruppe immer nur so weit zugelassen werden, wie sie mit den Organisationsstrukturen, Arbeitsweisen, Corporate Identity und Überlebensinteressen der NRO vereinbar ist.
- Der Widerstand gegen Partizipation kann von den Mitarbeitern der NRO kommen. Dass Entwicklungsvorhaben so häufig an den Bedürfnissen der Betroffenen vorbei geplant werden, lässt sich zumeist nicht auf direkte materielle Interessensdivergenzen zwischen den technisch Verantwortlichen und den Begünstigten zurückführen, sondern auf das Bestreben der Mitglieder einer höheren sozialen Schicht, ihren kulturellen Status und ihre Autorität gegenüber der tiefer gelegenen sozialen Schicht zu verteidigen. Kommunikation über soziale und kulturelle Schranken hinweg erfordert Offenheit, relative Angstfreiheit in fremden sozialen Milieus und die Fähigkeit fremde Argumentationsweisen in ihrem Kontext zu verstehen und adäquat zu interpretieren. Dies sind ungewöhnliche Haltungen, die erlernt werden müssen (Mosse 1994: 18, Alff u.a. 1998, Neubert 1997: 234) und auch nicht allen Persönlichkeiten gleichermaßen möglich sind.
- Die NROen müssen außerdem den Widerspruch zwischen der Forderung nach effizienter Bereitstellung von Dienstleistungen (delivery) und Partizipation klug ausbalancieren. Die Entscheidungsfindung der Zielgruppe kann oft sehr langsam sein. Läuft die Projektimplementierung deshalb schleppend, verliert die NRO aber nicht nur an Ansehen gegenüber ihren Geldgebern, sondern auch gegenüber der Zielgruppe selbst (Mosse 2001). Das ist auch einer der Gründe, warum Partizipation bei größeren und technisch komplexen Projekten so schwierig ist (Fensterbusch & Van Wicklin III 1989).

- Die Geldgeber sind nicht nur durch ihre Forderung nach effizienter Projektabwicklung und schnellem Mittelabfluss oft ein Hindernis für Partizipation. Hinzu kommen kann eine Präferenz für Großprojekte, die die organisatorische Kompetenz der Zielgruppe übersteigen, erratische Bewilligungs- und Zahlungsmodalitäten, die eine vernünftige gemeinsame Zeitplanung zwischen NRO und Zielgruppe behindern und die Bindungen an Agenden und Prioritäten bei der Mittelvergabe, die nicht unbedingt die Prioritäten der Zielgruppen sind (Mosse 2001, Smillie 1995: 225).
- Nicht nur die Geber der NRO, auch die NRO selbst kann Prinzipien und Prioritäten haben, die sie in der Partizipation mit der Zielgruppe nicht zur Disposition stellen will und das möglicherweise auch zu Recht. Dies ist beispielsweise häufig dort der Fall, wo die Zielgruppe dazu tendiert, ihr kurzfristiges wirtschaftliches Wohlergehen auf Kosten der Umwelt zu erhöhen.
- Die Zielgruppe als Ganze kann das Angebot zur Partizipation ausschlagen. Ein Grund dafür kann Misstrauen sein. Es ist nicht einfach, das in mehreren Entwicklungsdekaden gewachsene Misstrauen der Zielgruppen zu überwinden, die oft nicht recht glauben mögen, dass es wirklich um ihre Interessen geht und sich darauf eingestellt haben, lediglich Gefahren abzuwehren und nach Gelegenheiten Ausschau zu halten, von denen man profitieren könnte (Kühl 1998). Unter solchen Bedingungen ist das betont „partizipative“ Auftreten einer neuen Entwicklungsagentur, ob NRO oder staatlich, die noch nicht einmal von vorne herein sagen will, was sie konkret vorhat, unter Umständen ein besonderer Grund zu Angst und Ablehnung (Mosse 1994).
- Die Zielgruppe als Ganze kann auch die Verminderung der sozialen Distanz zwischen sich und den Repräsentanten der NRO als unangenehm und in Widerspruch zu eingefahrenen kulturellen Formen des Umgangs empfinden.
- Die Zielgruppe mag wenig Neigung verspüren, sich den zusätzlichen Zeit- und Arbeitsaufwand und die Verantwortung aufzubürden, die mit der Partizipation einhergehen würden. Das gilt insbesondere, wenn die Partizipation einen länger andauernden Charakter annehmen soll. Wie Menschen überall, so würden auch die Mitglieder unterprivilegierter Gruppen in Entwicklungsländern es auf Dauer vorziehen, wenn eine funktionierende repräsentative Demokratie, effiziente Planungs- und Entwicklungsbehörden und ein funktionierender Markt dafür sorgen würden, dass ihnen die notwendige soziale und ökonomische Infrastruktur nach durchsichtigen Kriterien zur Verfügung gestellt wird, sie ihrer Arbeit nachgehen und das, was sie brauchen, kaufen oder durch regelmäßige Abgaben finanzieren könnten, ohne dafür selbst in irgendwelchen Versammlungen sitzen oder gar selbst Hand anlegen zu müssen. Die Entrüstung über Benachteiligungen, die Hoffnung auf spürbaren Fortschritt und die Freude an gemeinsamer Initiative motivieren eine Zeit lang zur Partizipation, die nachlässt,

sobald Erfolg oder Misserfolg sich eindeutig eingestellt haben. Den Rest der Arbeit haben dann irgendwelche Institutionen oder Gremien zu besorgen, in denen auch die Vertreter der Zielgruppe für ihren Arbeitsaufwand materiell oder zumindest ideell entschädigt werden müssen (Korf 2000, Beckmann 1997: 33), selbst wenn es dabei um Vorhaben zum Nutzen der eigenen Gemeinschaft geht.

- Zielgruppen, die es auf Grund traditioneller Unterdrückung überhaupt nicht gewohnt sind, eigene Entscheidungen zu treffen, werden mit der Einladung zur Partizipation besondere Schwierigkeiten haben. Nicht alle sozialen Gruppen auf der Welt sind ohne besondere Vorbereitungen artikulationsfähig (Mosse 1994).
- Außerdem kann die Zielgruppe außerstande sein, einen genuine Konsens unter ihren Mitgliedern zu suchen oder herzustellen. Sie ist dann entweder handlungsunfähig oder jene, die in ihrem Namen sprechen und handeln tun dies gegen den Willen oder zumindest die Interessen anderer Mitglieder. Wo Partizipationsansätze Gruppen als Kollektive ansprechen, ohne auf das Machtgefälle in diesen Gruppen zu achten, kann das Partizipationsangebot von den jeweils Privilegierten zu ihrem Nutzen usurpiert werden. (Weinberger & Jütting 1999). Hinzu kommt noch, dass dort wo Kollektive wie etwa Dorfgemeinschaften als solche angesprochen werden, sie, speziell vor Außenseitern, ihre offizielle Position präsentieren, wobei die „herrschende Meinung“ der Meinung der Herrschenden weit näher sein kann, als die Meinung der Einzelnen und speziell die weniger Privilegierten (Mosse 1994).
- Die Antwort auf dieses Problem liegt in der Organisation von sozial homogenen Untergruppen und deren Einbeziehung in den Entscheidungsprozeß. Wer sich an die politisch oder sozial Schwächsten wenden will, muss diese dann gezielt ansprechen. Das Problem besteht dann darin, die Privilegierten der Community dafür zu gewinnen, dass sie die Initiative dieser Gruppe dann zumindest nicht sabotieren oder umfunktionieren.
- Zu den Voraussetzungen gelingender Partizipation gehört auch, dass entweder die NRO oder die Zielgruppe Alternativen zu bisherigen Vorgehensweisen anzubieten hat, über die es sich zu diskutieren lohnt. Die Einladung zur Partizipation sollte mit dem Eingeständnis beginnen, dass in vielen Fällen die Experten keine Patentrezepte haben, wie Entwicklungsprobleme auf lokaler Ebene angemessen zu lösen wären. Partizipation heißt aber auch nicht einfach Entwicklung von unten: Erfolgreiche Partizipation oder gar Selbstbestimmung von bisher unterprivilegierten Gruppen setzt zumindest deren ausreichende Information voraus, die häufig nicht vorhanden ist. Die Marginalisierten sind nicht nur von ökonomischen, kulturellen oder politischen Möglichkeiten abgeschnitten, sondern kennen auch keine Alternativen. Deshalb ist es im Dialog zwischen

Zielgruppe und NRO auch häufig so, dass sich die Zielgruppe eher Kenntnisse der NRO aneignet als umgekehrt und vor allem die artikulierten Bedürfnisse an dem ausrichtet, was im Angebot zu sein scheint. Das kann auch bedeuten, dass Projekte nicht wegen ihres intrinsischen Wertes, sondern wegen irgendwelcher Nebeneffekte (Beschäftigungsmöglichkeiten, Transportmöglichkeiten) von der Zielgruppe begrüßt werden (Mosse 2001). Nur wo die Trägerorganisationen zusammen mit den Zielgruppen verschiedene Alternativen herausarbeiten, hätten diese Wahlmöglichkeiten und die Chance, innovative Lösungen zu finden (Rauch 1993: 261 f), sonst tendieren sie dazu, scheinbar Bewährtes zu verlangen, das in Wirklichkeit in eine Sackgasse führt.

Schwierigkeiten beim *Empowerment*

All die oben aufgeführten Probleme der Partizipation treffen in besonderem Maße auch auf Versuche zu, *Empowerment* zu ermöglichen. Hinzu kommt, dass *Empowerment* notwendigerweise soziale Konflikte schürt. *Empowerment* kann deshalb auch nur Erfolg haben, wenn jene, die bisher dominant waren, bereit sind, Konzessionen zu machen, weil Druck von außen oder oben, gewisse Vorteile auch für sie selbst oder Überzeugungsarbeit sie dazu veranlassen. Fehlt diese Bereitschaft zu Konzessionen, so wird die Gruppe um deren *Empowerment* es geht, dazu neigen, den Konflikt von vorne herein zu meiden oder zu resignieren. Chancen zum *Empowerment* hängen auch stark mit der allgemeinen wirtschaftlichen Lage und politischen Stabilität zusammen, auf die die NROen sehr wenig Einfluss haben.

Kritik der Partizipationsansätze

Das Interessante an NROen für die, die sie unterstützen, ist, dass sie, weit mehr als Institutionen des Staates und des Marktes, Spielräume für individuelle oder gemeinschaftliche Initiativen von Aktivisten/innen bieten, die zumindest partiell die traurige Logik gesellschaftlicher Systeme durchbrechen können. Die allgemeine entwicklungspolitische Öffentlichkeit ist deshalb vor Allem neugierig auf einzelne Beispiele des Gelingens von partizipativen Bemühungen. Die akademische Öffentlichkeit interessiert sich dagegen sehr viel mehr für den Regelfall des Scheiterns und die Beweise dafür, dass auch die NROen sich den Zwängen der sozioökonomischen Systeme nicht entziehen können. Sowohl die Praxis wie die Konzepte werden in diesem Sinne der Kritik unterzogen.

Studien über die Praxis, also darüber, wie Partizipation und *Empowerment*, da wo sie einigermaßen umgesetzt werden konnten, konkret funktionieren, welche Prozesse dabei zum Tragen kommen und welche Veränderungen dadurch im sozialen Geflecht, den lokalen Machtverhältnissen sowie in den komplizierten Motivationsstrukturen und dem Bewusstsein der Beteiligten stattfinden, sind trotz

der umfänglichen Literatur zum Thema Partizipation immer noch vergleichsweise selten. Dabei wird die ewige Diskrepanz zwischen analytischer und angewandter Forschung von den akademischen Beobachtern gerne den Praktikern angelastet (Cleaver 2001: 51), obwohl hier eigentlich die akademische Forschung gefragt wäre. Es fehlt aber nicht nur an genügend einigermaßen differenzierten qualitativen Fallstudien zur sozialen und politischen Realität von Prozessen in denen man sich um Partizipation bemühte, sondern auch an quantitativen Studien, die partizipative Praktiken und deren Ergebnisse im Hinblick auf Länder, Regionen, bestimmte Typen von NROen etc. umfassen. So kann sich die Kritik an der partizipatorischen Praxis der NROen nur auf eine sehr schmale empirisch abgesicherte Basis stützen, obwohl es andererseits eine Fülle von undokumentierten oder zumindest unveröffentlichten Beobachtungen durchreisender Projektbesucher gibt, die zur Meinungsbildung der Experten in der entwicklungspolitischen Szene beitragen.

Kritik am Mangel von Partizipation

Die empirisch unbestätigte aber vermutlich realistische Annahme, dass Ernst zu nehmende Partizipation und *Empowerment* in der Praxis der NROen vergleichsweise selten vorkommen, ist in Fachkreisen weit verbreitet. Es gibt allerdings lediglich einzelne Fallstudien, wo dies für eine bestimmte Gruppe von NROen nachgewiesen wird (z. B. Schulpen 1997).

Gegenüber derartiger Kritik gilt es zunächst festzuhalten, dass sie in vielen Fällen berechtigt ist, dass aber andererseits die Forderung, jedwede Arbeit von NROen habe partizipativ zu sein, bisweilen überzogen ist. Zwar lassen sich in jedem Arbeitsbereich auch Möglichkeiten für partizipative Ansätze finden, aber es gibt dennoch Tätigkeiten von NROen, die benachteiligten Menschen nützlich sein können, ohne dass diese aktiv in Entscheidungsprozesse einbezogen werden und manchmal sind gerade derartige Dienstleistungen, die die Menschen entlasten, angemessen und sinnvoll. Auch vergleichsweise konventionelle Sozialarbeit mit vernachlässigten Kindern, Kranken und Alten und der Aufbau und Betrieb von sozialer und ökonomischer Infrastruktur ohne Mitwirkung der Nutzer kann deren Wohlfahrt und indirekt sogar dem *Empowerment* in anderen Bereichen dienen.

Gegenüber NROen, die behaupten, dass sie partizipativ arbeiten, wird häufig der Vorwurf des Etikettenschwindels erhoben. Während dieser Vorwurf vermutlich vielfach berechtigt ist, setzt er zu oft an der falschen Stelle an. Zumeist interessiert man sich vor allem dafür, von wem eine Projektidee ausgegangen ist. In diesem Zusammenhang wird dann kritisiert, dass man die Zielgruppe lediglich konsultiert, habe um bereits vorgegebene Entscheidungen abzusegnen (Fowler 1997). Neubert (1997, S. 231) behauptet in diesem Sinne, in Kenia und Ruanda

sei Partizipation insofern ein Etikettenschwindel, als die NROen nur im Lande umherzögen um willige Nutznießer für bestimmte Projekte zu finden, für die sie die technischen und finanziellen Voraussetzungen hätten. Die Frage, von wem eine Projektidee ursprünglich ausgeht, sagt aber noch vergleichsweise wenig über Partizipation oder *Empowerment* aus. Vorausgesetzt, die Zielgruppe interessiert sich tatsächlich für das Projekt, spielen sich die entscheidenden Prozesse dann im Dialog um die konkrete Ausgestaltung des Projektes und im Projektverlauf ab.

Auch die Eigenarbeit kann in Bezug auf Partizipation Etikettenschwindel sein, wenn in Wirklichkeit, wie so oft, die Arbeit nicht freiwillig, sondern lediglich aus materieller Not gegen geringe Entlohnung geleistet wird. Manchmal wird diese „freiwillige Eigenarbeit“ sogar erzwungen. Sogar die Selbstverwaltungsgruppe, der ein fertiges Projekt übergeben wird, kann Etikettenschwindel sein, wenn sie erst eingerichtet wird, nachdem alles schon weitgehend nach fremden Plänen fertig gestellt wurde. Auch die Zusammenarbeit mit Selbsthilfegruppen ist dann von Partizipation weit entfernt, wenn sich das Angebot zur Mitbestimmung lediglich an deren autoritäre Führung richtet.

Auch *Empowerment* kann Etikettenschwindel sein, wie etwa bei jenen vielerorts anzutreffenden Frauengruppen, deren Mitglieder sich an der Gemeinschaft der Frauen erfreuen, vielleicht auch über die Männer klagen, aber aus ihren traditionellen Rollen und Unterordnungen nicht herausfinden.

Wo und wann tatsächlich Etikettenschwindel betrieben wird, erschließt sich aber meist erst nach genauerer Analyse.

Kritik an Partizipation ohne *Empowerment*

In vielen Fällen wird kritisiert, dass sich die Partizipation nur mit dem Ziel der Projekteffizienz oder Projektlegitimität verknüpft und nicht auf *Empowerment* abzielt, das heißt, eher als Mittel in der Projektarbeit denn als entwicklungs-politisches Ziel begriffen wird (Beckmann 1997).

Zur auf die Qualitätskontrolle im Projektablauf reduzierten Partizipation passt auch die Beschränkung des Dialogs auf die erste Phase der Projektplanung, wenn etwa nach dem Einsatz eines PRAs zur Legitimation des Projektes in der Anfangsphase alle weiteren Konsultationen rein technischer Natur sind.

Kritik am Methodenfetischismus

Der Vorwurf des Etikettenschwindels kann sich zu Recht auch mit der Kritik am PRA und ähnlichen Methoden verbinden, wenn diese nicht eingesetzt werden, um die Kommunikation mit der Zielgruppe zu erleichtern, sondern um sie durch ein öffentliches Spektakel zu ersetzen: Es werden Versammlungen anberaumt, in deren Rahmen die anwesende Zielbevölkerung auf Fragen von Experten jene

Antworten gibt, von denen sie glaubt, dass sie von ihr erwartet werden. Das bezieht sich dann allemal auf den Gegenstand der Kommunikation, der sich auf Regelmäßigkeiten und Planbares bezieht, nicht auf die unregelmäßige und unplanbare Realität der Teilnehmer, es bezieht sich aber unter Umständen auch auf die Validität der Inhalte, wenn Daten und Fakten oberflächlich und verzerrt abgefragt und wiedergegeben werden. Selbst wenn es um die Frage der Bedürfnisse der Zielgruppe geht, wird diese sich dann in ihren Wünschen auf das beschränken, von dem sie annimmt, dass es im Angebot ist (Mosse 2001). Auch die visuellen Mittel, die als didaktische Mittel eingesetzt werden, haben im Rahmen derartiger Spektakel eher die Funktion, die Autorität des Moderators zu erhöhen als die Diskussion anzuregen. Allerdings dürften die multilateralen und staatlichen Entwicklungsagenturen aus strukturellen Gründen der Versuchung, die gemeinsame Erkundung durch eine Show zu ersetzen, weit häufiger erliegen, als die NROen (Francis 2001, Quarles van Ufford 1976). Verfechter der Methode werden dagegen einwenden, dass es sich in diesem Fall um Missbrauch handelt: Techniken des PRA seien nur Hilfsmittel und sollten nur angewendet werden, wenn zuvor bereits ein gutes und offenes Verhältnis zwischen Experten und Zielgruppe hergestellt wurde und wenn in Untergruppen und Hauptversammlungen wirklich im Geiste gemeinsamer Exploration gearbeitet werden kann. Außerdem müsste der Einsatz von Methoden völlig flexibel und begleitet von ständiger kritischer Selbstreflexion des Moderators gerade so gehandhabt werden, dass sie Dialoge eröffnen und erleichtern, nicht behindern (Chambers 1997). Dem Vorwurf, dass die abschließenden Workshops und Vollversammlungen, in denen etwa der Entschluss über ein neues Projekt besiegelt wird, nicht selten auch den Charakter eines echten Rituals annehmen, mit Musik und Tanz und Verbrüderungsgesten zwischen Experten und Zielgruppe, würden die Verfechter der Methode wohl damit begegnen, dass schließlich ohne etwas emotionalen Überschwang der Aufbruch zu neuen Ufern und neuen Beziehungen weder von Seiten der Experten noch der Bevölkerung von statten gehen wird. Das eigentliche Problem sind nicht die Methoden, die unter Umständen die Kommunikation und den Entscheidungsprozess erleichtern können, sondern jene Nutzer dieser Methoden, die sie nicht als Hilfe sondern als Ersatz für einen genuine Dialog mit den Betroffenen benutzen.

Ob formalisierte Methoden überhaupt sinnvoll und notwendig sind, wird auch bestritten. Schließlich gibt es viele Repräsentanten von NROen, die den Kontakt durch reiche, vielseitige persönliche Beziehungen zu den Vertretern der Zielgruppen oder wenig formalisierte Treffen mit der Gesamtgruppe pflegen und dabei erfolgreich und vielleicht auch partizipativ arbeiten. Dies entspräche auch weit eher der Kultur asiatischer Gesellschaften (Hailey 2001). Allerdings lässt

sich der Verdacht paternalistischer Beziehungen in diesem Fall nur bei näherer Betrachtung ausräumen.

Kritik an Gruppenmethoden allgemein

Alle Ansätze von Partizipation und *Empowerment* arbeiten mit Gruppen. Der Einwand, dass es schließlich auch Individuen gäbe, die alleine besser zu Recht kämen und in deren Interesse es liegen könnte, etwaige Fortschritte, die die Gruppe erreicht, mitzunutzen, ohne selbst Verbindlichkeiten einzugehen, ist zwar richtig, geht aber an der Praxis vorbei. In der Realität ist es ohnehin so, dass nicht alle Individuen sich in gleichem Maße an Gruppenprozessen beteiligen, dass aber trotzdem Gruppen notwendig sind, wenn es um Gemeinschaftseinrichtungen, Selbstverwaltung und Interessensvertretung nach außen geht. Kritisiert wird auch, dass NROen zu häufig mit Gruppen arbeiten, die im Zusammenhang mit einem Projekt oder Programm erst gegründet wurden. Es wird gesagt, dass man besser daran täte, vor Ort bereits vorhandene Gruppen einzubeziehen. Diese arbeiten häufig besser und tragen mehr zur sozialen Umverteilungswirkung und Nachhaltigkeit von Projekten bei (Finsterbach & Van Wicklin 1989). Der Nachteil kann allerdings unter Umständen sein, dass solche Gruppen auch stärker von traditionellen Autoritätsstrukturen geprägt sind.

Weiter geht die Kritik, die daran ansetzt, dass sich die für die Individuen wichtigen Entscheidungs- und Handlungszusammenhänge oft nicht in formal konstituierten Gruppen sondern in informellen Gruppen und Netzwerken abspielen. Diese Kritik ist insofern nicht ganz überzeugend, als man davon ausgehen kann, dass derartige informelle Prozesse, falls sie für die Vorhaben relevant sind, aller Voraussicht nach schließlich auch ihren Niederschlag in den Diskussionen, Entscheidungen und Handlungen der formalisierteren Gruppen finden werden. Wie überall greifen auch hier informelle und formelle Beziehungen und Entscheidungsprozesse ineinander. Wo Transparenz und Verbindlichkeit erforderlich sind, wird man aber auf formell konstituierte Gremien nicht verzichten können.

Eine weitere Kritik setzt daran an, dass Gruppenmeinungen nicht die Summe der Einzelmeinungen reflektieren, dass darin Machtverhältnisse, Gruppendynamik und der Zwang zum Schulterschluss gegenüber Außenseitern zum Tragen kommen. Dabei wird allerdings übersehen, dass der jeweilige Gruppenkonsens, an dem die Einzelnen oder die Untergruppen sich dann abarbeiten müssen, auch eine soziale Realität ist und eine, auf die es ankommt, wenn Gruppenmitglieder nur durch gemeinsames Handeln etwas erreichen können oder untereinander aus-handeln müssen, wie bestimmte Angelegenheiten geregelt werden sollen.

Kritik an soziologischer und politischer Naivität

Die Kritik an der Gruppenarbeit verbindet sich oft mit Kritik an der soziologischen Naivität von NROen, die sich dessen nicht bewusst zu sein scheinen, dass erstens auch sie selbst Teil eines Machtgeflechts sind und dass zweitens diejenigen, mit denen sie arbeiten, nicht in harmonischen Gemeinschaften sondern komplizierten Sozialstrukturen leben (Cleaver 2001). Die Mitglieder von Basisgruppen bestehen aus Akteuren bzw. Akteurinnen mit voneinander verschiedenen Interessenslagen (Long 1992: 20), die nicht nur einfach miteinander „kooperieren“, sondern auch um Handlungsspielräume und Vorteile kämpfen und sich gegenseitig und auch die NRO für ihre Zwecke benutzen. Partizipative Ansätze können dazu dienen, Machtgefälle zu modifizieren und einen Teil der latenten Konflikte abzubauen oder einer für die Beteiligten durchsichtigeren Bearbeitung zuzuführen, aber nur, wenn das soziale Feld, in dem sich das Projekt bewegt, nicht aus dem Blick verloren wird.

Hinzu komme dann noch die Naivität der NROen gegenüber ihrer eigenen Rolle und Position in der Gesellschaft und die politische Abstinenz vieler NROen, die zwar von *Empowerment* sprechen, aber sich mit den sozialen und politischen Machtverhältnissen auf lokaler Ebene nicht anlegen wollen oder bei ihrer Arbeit auf lokaler Ebene zusammen mit ihrem Klientel die größeren politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen aus dem Blick verlieren.

Radikale Kritiken

Es gibt, übrigens auch innerhalb der NRO-Szene selbst, eine radikale Kritik an Entwicklungs-NROen, die deren partizipativen Ansprüche grundsätzlich bestreitet. Diese NROen täten nichts weiter als mit ihrer Art von Partizipation die Zielgruppen zu manipulieren, zu kooptieren, sie in den Diskurs der Herrschenden einzu-beziehen. Am Ende diene dies alles nur dazu, oppositionelle Haltungen zu untergraben und radikalen Entwicklungen vorzubeugen (Beckmann 1997: S. 71, Hailey 2001: S. 99, Esteva 1985).

Eine ähnliche Art der Kritik setzt an der Frage der kulturellen Eigenständigkeit von Zielgruppen an und sieht die Aktivität der NROen als Kolonisation bisher ausgeschlossener Gemeinschaften, die dazu gebracht werden sollen, die Sprache und Sichtweisen der feindlichen Außenwelt zu übernehmen. Statt dass in den Konsultationen mit den Zielgruppen deren Wissen und Weltsicht zur Grundlage von Entwicklungsinitiativen gemacht würden, würden sie eher lernen, ihre eigene Situation aus dem Blickwinkel der Planer zu betrachten und somit unter dem Blickwinkel der Macht, der ihre Differenz nur als Mangel registriert (Henkel & Stirrat 2001).

Überdies sei die Vorstellung von Partizipation als allgemeine Teilhabe von Gleichen an den Entscheidungen in formalisierten Strukturen eine eurozentrische Idee, christliches oder protestantisches Erbe, das die Ausbreitung der westlichen Moderne befördert.

Diese Varianten radikaler Kritik nehmen die tatsächliche historische Situation jener, mit denen die NROen zumeist arbeiten, nicht ausreichend wahr. Vielfach können die Ausgegrenzten ihre Existenzgrundlagen und ihre Würde nicht mehr außerhalb der dominanten Gesellschaftsstruktur sichern. Sie haben daher gar keine Alternative mehr als die, je nach Situation, durch Protest oder durch Kooperation nach mehr Verhandlungsmacht streben und auf Kompromisse strategischer Gruppen hinarbeiten, die ihre Position in der Gesellschaft und dem Staat gegenüber verbessern. Um dies zu tun, können sie den herrschenden Diskurs nur in ihrem Sinne verändern, wenn sie sich auch ein Stück weit darauf einlassen. Dabei können ihnen Organisatoren, Experten und Lobbyisten aus den NROen auf die eine oder andere Art und mit unterschiedlichen Angeboten durchaus behilflich sein - vorausgesetzt, dass die politischen Konstellationen lokal, regional oder national gerade günstig sind und die NROen selbst sich nicht mit den Verhältnissen, die sie bekämpfen wollen, schon allzu sehr abgefunden haben.

Was die radikalen Kritiker in der Regel übersehen, ist, dass die gesellschaftliche Leistung der NROen allgemein und ihrer Partizipationsbemühungen im Besonderen vor allem darin bestehen kann, zusammen mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren und reformwilligen Kräften aus der Wirtschaft und den politischen Apparaten Kompromisse zugunsten der bisher Benachteiligten zu fördern und zu erleichtern. Derartige Kompromisse sind selbstverständlich nie endgültig, sondern jeweils nur Schritte im mühseligen Prozess der Herstellung einer politischen Kultur, in der die Interessen der bisher Ausgegrenzten und die Interessen der Allgemeinheit zunehmend zum Gegenstand von Diskursen und Verhandlungen werden, denen sich auch die wirtschaftlich und politisch Mächtigen nicht mehr entziehen können. Dass die NROen sich in diese Richtung bewegen müssen und sich dabei mehr mit sozialen Bewegungen verbinden und mehr Advocacy-Arbeit betreiben müssen, als viele von ihnen es bisher getan haben, ist unter den Intellektuellen der NRO-Szene schon lange Konsens, selbst wenn die Praxis hinter diesen Erkenntnissen noch weit zurück bleibt.

Literatur

- Anderson, Vibeke (1999): *Popular Participation in Bolivia - Does the law "Participation Popular" secure participation of the rural Bolivian population?*, Copenhagen, CDR Working Paper, 99.6.
- Alff, Uli, Ay, Peter; Bauer, Eberhard; (1998): "Partizipation - Mit offizieller Anerkennung ins Abseits". In: *Peripherie* Nr. 72, S. 71-81.
- Bebbington, Anthony J. & Farrington, John (1992): "NGO-Government Interaction in agricultural technology development". In: Edwards & Hulme (Hg.) (1992), S. 49-59.
- Beckmann, Gabriele (1997): „Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit, Mode, Methode oder politische Vision?“ In: *Spektrum* 47, Hamburg.
- Brown, L. David; Ashman, Darcy (1996): „Participation, Social Capital and Intersectoral Problem Solving: African and Asian Cases“. In: *World Development* 24 (6), S. 1477-95.
- Brühl, Tanja; Debiel, Tobias; Hamm, Brigitte; Himmel, Hartwig; Marten, Jens (Hg.) (2001): *Die Privatisierung der Weltpolitik - Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*. Eine WELT-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 11, Bonn.
- Chambers, Robert (1993): *Challenging the Professions: Frontiers of Rural Development*, London.
- Chambers; Robert (1992): „Spreading and Self-improving: a Strategy for Scaling up“. In: Edwards; Hulme (Hg.) (1992) S. 40-48.
- Cleaver, Frances (2001): „Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development“ In: Cooke, Bill; Kothari, Uma, (Hg.) (2001), S. 36-56.
- Collier, Christopher (2000): „NGOs, the Poor and Local Government“. In: Eade, Deborah (2000) (Hg.): *Development, NGOs and Civil Society. Selected Essays from „Development in Practice“ introduced by Jenny Pearce*, Oxford.
- Cooke, Bill; Kothari, Uma (Hg.) (2001): *Participation: The New Tyranny?* New York.
- Cooke, Bill (2001): „The Social Psychological Limits of Participation?“ In: Cooke, Bill; Kothari, Uma, (Hg.) (2001), S. 102-122.
- Dolan, Chris (1992): "British Development NGOs and Advocacy in the 1990s;" In: Edwards a Hulme (Hg.) (1992) S. 205.
- Edwards, Michael; Hulme, David (Hg.) (1992): *Making a difference - NGOs and development in a changing world*, London.
- Esteve, Gustavo (1985); „Beware of Participation“. In: *Development* (Society of International Development) Nr. 3, S. 76-77.
- Farrington, John; Bebbington, Anthony; Wellard, Kate; Lewis, David (1993): *Reluctant Partners? Non-Governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development*, London.
- Finsterbusch, Kurt; van Wicklin III, Warren (1987): „The Contribution of Beneficiary Participation to Development Project Efficiency“. In: *Public Administration and Development* 7, S. 1-23.
- Finsterbusch, Kurt; van Wicklin III, Warren (1989): „Beneficiary Participation in Development Projects: Empirical Test of Popular Theories“. In: *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago.
- Forster, Reiner (1989): *Die Zielgruppe im Entwicklungsdiskurs. Zur Problematik lokaler Beteiligung an staatlichen Projekten ländlicher Entwicklung*. Universität Bielefeld, Soziologie (unveröffentlichte Diplomarbeit).
- Fowler, Alan (1997), „Striking a Balance: A guide to Enhancing the Effectiveness of NGOs“. In: *International Development*, London.
- Francis, Paul (2001): „Participatory Development at the World Bank: the Primary of Process“ In: Cooke, Bill; Kothari, Uma, (Hg.) (2001), S. 72-88.
- Freyhold von, Michaela (1981): „Dependenztheorie/Dissoziationstheorie oder Theorie der Produktionsweisen/Theorie der sozialen Kämpfe“. In: *Peripherie* 5/6.

- Hailey, John (2001): „Beyond the Formulaic: Process and Practice in South Asian NGOs“ In: Cooke, Bill; Kothari, Uma, (Hg.) (2001), S. 88-102.
- Henkel, Heiko and Stirrat, Roderick (2001) „Participation as Spiritual Duty; Empowerment as Secular Subjection“. In: Cooke, Bill; Kothari, Uma, (Hg.) (2001), S. 168-185.
- Hyden, Goran (1997), „Civil Society, Social Capital and Development: Dissection of a Complex Discourse“. In: *Studies in Comparative International Development* 32 (1), S. 3-30.
- Korf, B. (2000): „Ökonomie der Zeit. Über Wege zu Wassermühlen, Partizipation und Gender - Beobachtungen aus Tansania“ In: *Entwicklungsethnologie* 9 (1), S. 28 - 42.
- Kothari, Uma (2001) „Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development“. In: Cooke, Bill; Kothari, Uma, (Hg.) (2001), S. 139-153.
- Kühl, Stefan (1998): „Wenn Partizipation zum Problem wird. Die begrenzte Nützlichkeit von Partizipation in Entwicklungshilfeprojekten. Erfahrungen aus Zentralafrika“. In: *Peripherie* Nr. 72, S. 51-70.
- Kuhn, Berthold (1998): *Participatory Development in Rural India*. New Delhi.
- Long, Norman (1992): „From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development“. In: Long, Norman; Long, Ann (Hg.): *Battlefields of Knowledge. The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*, London.
- Mohan, Giles (2001): „Beyond Participation: Strategies for Deeper Empowerment“. In: Cooke, Bill; Kothari, Uma, (Hg.) (2001), S. 153-168.
- Mosse, David (1994): „Authority, Gender and Knowledge: Theoretical Reflections on the Practice of Participatory Rural Appraisal“. In: *Development and Change*, Bd. 25, Oxford, S.504 ff.
- Mosse, David (2001): „'People's Knowledge', Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development“. In: Cooke, Bill; Kothari, Uma, (Hg.) (2001), S. 16-36.
- Neubert, Dieter (1997): *Entwicklungspolitische Hoffnungen und gesellschaftliche Wirklichkeit - Eine vergleichende Länderfallstudie von Nicht-Regierungsorganisationen in Kenia und Ruanda*. Frankfurt/Main.
- Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. New York.
- Quarles van Ufford, Philip (1993): „Die verborgene Krise der Entwicklungshilfe: Entwicklungsbürokratie zwischen Absichten und Ergebnissen“ In: Bierschenk, Thomas; Elwert, Georg (Hg.): *Entwicklungshilfe und ihre Folgen. Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika*. Frankfurt/Main.
- Rauch, Theodor (1993): „Der Zynismus der Entwicklungspolitik - Macht und Ohnmacht der Entwicklungsplaner“. In: Bierschenk, Thomas; Elwert, Georg, (Hg.), S.261 ff.
- Schulpen, Lau (1997): „The Same Difference, A Comparative Analysis of Dutch Aid Channels to India“. In: *Nijmegen Studies in Development and Cultural Change*, Bd.26, Saarbrücken.
- Scott, John C. (1976): *The Moral Economy of the Peasant. Rebellion and Subsistence in South-East Asia*. London.
- Senghaas, Dieter (1995): „Frieden als Zivilisierungsprozess“. In: Ders. (Hg.): *Den Frieden denken*. Frankfurt/M., S. 196-223.
- Sen, Amartya (1999): *Development as Freedom*. Oxford.
- Smillie, Jan (1995): *The Alms Bazaar, Altruism under Fire - Non-Profit Organizations and International Development*. London.
- UNDP (1997): *Human Development Report*.
- Verba, Sidney; Norman H. Nie, Kim Jae-On (1978): *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*. New York.
- Verba, Sidney; Schlozman, Kay Lehman; Brady, Henry E. (1995): *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge Mass.
- Weinberger, K., Jütting, J.P (1999): „Determinants of Participation in Local Development Groups: Experiences from Group based Projects in Kashmir and Chad“. In: *International Journal of Economic Development* 1, (4).

Woolcock, Michael; Narayan, Deepa (2000): „Social Capital: Implications for Development Theory, Reserach, and Policy”. In: *World Bank Research Observer*, Vol. 15 (2).

Anschrift der Autorin:

Michaela von Freyhold

Mindener Straße 51

D - 28205 Bremen

Email: enro@zfn.uni-bremen.de