

*Benedikt Korf*

## Ist PRA in der Postmoderne angekommen?<sup>1</sup>

### Einführung

*Participatory Rural Appraisal* (PRA) ist ein Markenname für partizipative Planung und Zielgruppenbeteiligung in der Entwicklungszusammenarbeit. In den letzten Jahren ist diese Methode auch für die Regionalentwicklung und Gemeindeplanung in einzelnen Modelldörfern in Deutschland und der Schweiz getestet worden. Der flexibel anwendbare Methodenbaukasten PRA wird in Europa meist in Form sogenannter Projektwochen eingesetzt, in denen ein externes, interdisziplinär zusammengesetztes Team die Bevölkerung kleiner Gemeinden darin unterstützt, ihre Probleme selbst zu analysieren und Lösungspotentiale – auch konkrete Umsetzungsideen – zu identifizieren. Durch eine partizipative Herangehensweise in der Gemeindeplanung sollen innerdörfliche Kommunikationsformen gefördert werden und mehr Menschen in das Engagement für ihr Sozialwesen eingebunden werden.

Der folgende Beitrag analysiert Erfahrungen mit der PRA-Methode in Deutschland und der Schweiz und ordnet diese in den umfangreichen entwicklungspolitischen Diskurs zu PRA ein. Was kann aus den Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit gelernt werden und was bedeutet dies wiederum für die Anwendung solcher Methoden in postmodernen Gesellschaften wie Deutschland und der Schweiz? Der vorliegende Beitrag verfolgt das Anliegen, zu verhindern, dass im Enthusiasmus der ersten Stunde viele derjenigen Fehler wiederholt werden, die auch bei der Verbreitung partizipativer Planungsansätze in Entwicklungsländern auftraten. Eine kritische Reflektion der Erfahrungen aus Afrika, Asien und Lateinamerika kann deshalb helfen, Erwartungen über die Anwendbarkeit der Methode in Deutschland realistisch zu halten und Hinweise für einen sorgfältigen Umgang mit der Methodik zu geben.

Der Aufsatz ist wie folgt strukturiert: In Abschnitt 2: *Warum Bürgerbeteiligung in der postmodernen Gesellschaft?*, wird angesprochen, warum Beteiligungsverfahren im ländlichen Raum postmoderner Gesellschaften in jüngster Zeit stärker befürwortet werden. Im folgenden Abschnitt 3: *Partizipationsdiskurse und Realitäten*, werden verschiedene Partizipationsdiskurse aufgegriffen und mit den Realitäten der praktischen Umsetzung konfrontiert. Abschnitt 4: *Was ist*

*Participatory Rural Appraisal (PRA)?*, gibt einen kurzen Überblick über die Methode PRA, und Abschnitt 5: *Erfahrungen aus der Entwicklungszusammenarbeit*, wertet die bisherigen Erfahrungen mit der PRA-Methode in der Entwicklungszusammenarbeit aus. Auf diesen Erfahrungen aufbauend wird in Abschnitt 6: *Übertragbarkeit auf postmoderne Gesellschaften*, die Übertragbarkeit von PRA-Methoden in postmodernen Gesellschaften geprüft. Abschnitt 7: *Einige Beobachtungen aus einem PRA-Workshop in Niedersachsen*, greift jüngste Erfahrungen eines PRA-Workshops in einer niedersächsischen Gemeinde auf, woraus sich *fünf Schlüsselfaktoren* für die Anwendung von PRA-Methoden ableiten lassen (Abschnitt 8). Abschließend werden im *Fazit* noch einmal die Möglichkeiten und Grenzen von PRA zur Bevölkerungsbeteiligung in postmodernen Gesellschaften kritisch zusammengefasst (Abschnitt 9).

## Warum Bürgerbeteiligung in der postmodernen Gesellschaft?

Viele ländliche Regionen in Deutschland durchlaufen sozioökonomische Veränderungsprozesse und einen Strukturwandel von bäuerlich geprägter, traditioneller Dorfgesellschaft zu postmodernen Formen des Zusammenlebens. Diese Veränderungen führen oft zu einem Verlust an Identität und ‘Gemeinwesen’. Die Rolle der Landwirtschaft wird kontinuierlich zurückgedrängt. Landwirte sind selbst in stark landwirtschaftlich geprägten Regionen eine Minderheit der Erwerbstätigen. Viele Dorfbewohnerinnen und Dorfbewohner pendeln zu Arbeitsplätzen außerhalb ihres Dorfes, teilweise sogar der unmittelbaren Region. Somit werden Arbeits- und Privatleben zunehmend getrennt und bilden kaum noch eine Einheit, wie man dies von traditionellen bäuerlichen Familienbetrieben kennt. Landwirtschaftliche Betriebe, wiederum, müssen sich als Unternehmer zunehmend stärkerem Kostendruck stellen und ihre Betriebe mechanisieren, vergrößern und spezialisieren. Sie haben dann oft nur noch wenig mit dem alten ‘Bauernhof’ gemein.

In Deutschland kann man darüber hinaus einen Prozess beobachten, der oft mit Politikverdrossenheit umschrieben wird: Immer weniger Bürgerinnen und Bürger engagieren sich in der Politik oder in Organisationsformen der Zivilgesellschaft, wie Parteien, Verbänden, Vereinen, Bürgerinitiativen. In der Lokalpolitik vieler Gemeinden haben sich außerdem Verkrustungen entwickelt, in denen Netzwerke der Macht einigen zugute kommen, andere hingegen ausschließen. Offensichtlich nimmt die Zahl derjenigen ab, die den örtlichen staatlichen und politischen Akteuren noch vertrauen oder eine hinreichende Relevanz für ihr eigenes Leben zuteilen. Kann so die in den letzten Jahren abnehmende Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen, Bürgerbefragungen usw. erklärt werden?

Durch die direkte Beteiligung der Bevölkerung an lokalen Planungs- und Gemeindeentwicklungsprozessen soll(en) deshalb:

- innerdörfliche Kommunikation gestärkt werden,
- mehr Menschen in das soziale Engagement eingebunden werden (also soziale Bindungen reaktiviert und neu geschaffen werden),
- eine Kundenorientierung der Planungsbehörden und Kommunalverwaltungen gefördert werden,
- das Gefühl lokaler 'Ownership'<sup>2</sup> für die Zukunft der Gemeinde und die Umsetzung lokaler Projekte gestärkt werden.

## Partizipationsdiskurse und Realitäten

Hier sollen einige grundlegende Gedanken zum Partizipationsdiskurs zusammengetragen werden. Die leitende Frage hierbei soll sein: Was wünschen wir uns von Partizipation und was kann Partizipation wirklich erreichen? Es scheint nämlich so, dass viele Protagonisten partizipativer Ansätze eher normative Argumente vorgebracht, dabei aber bestimmte Realitäten aus den Augen verloren haben. Rahnema (1993: 248) z.B. weist auf den Umstand hin, dass man meist positive Ziele mit dem Begriff Partizipation assoziiert und dabei leicht übersieht, dass 'man auch an üblen Absichten teilhaben und verwerfliche Ziele mitverfolgen kann'. So können durch PRA identifizierte Projekte durchaus ökologischen Schaden anrichten oder bestimmten Gruppen konkrete Nachteile bringen. Partizipation ist nicht *per se* gut (Rauch 1996a).

Im Partizipationsdiskurs wird in jüngster Zeit auf die wissenschaftliche Debatte über die Rolle von Sozialkapital für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung Bezug genommen. Putnam (1993) definiert Sozialkapital als gesellschaftliche Größe, die zivilgesellschaftliches Engagement begründet. Putnam versteht gesellschaftliches Sozialkapital vor allem als freiwilliges Engagement für die Gemeinschaft, als Zusammenschluss von Akteuren auf horizontaler Ebene. Die Sozialkapital- und Netzwerkdebatte ist insbesondere deshalb relevant für unsere weitere Analyse, da ein explizites Ziel von partizipativen Ansätzen die Stärkung solcher sozialen Netzwerke und damit auch von individuellem Sozialkapital ist. In der Entwicklungszusammenarbeit lag der Fokus insbesondere in der Stärkung des Sozialkapitals von benachteiligten Menschen, also eine relative Stärkung ihrer Stellung in den gemeinschaftlichen Netzwerken, was als 'empowerment' bezeichnet wurde.

Harriss (2001) hat Putnams Verständnis von Sozialkapital kritisiert und bemerkt zu Recht, dass Sozialkapital innerhalb von Gesellschaften unterschiedlich verteilt ist (womit er sich mit Bourdieus Analyse und Ansatz trifft, siehe unten). Außerdem argumentiert Harriss, dass der Diskurs über Sozialkapital die Rolle

des Staates und der Politik als Institutionen in ihrer Beziehung zur Zivilgesellschaft vernachlässige. Er kritisiert, dass die Begriffe 'Zivilgesellschaft' und 'Sozialkapital' als freiwillige, horizontale Zusammenschlüsse à la Putnam meist nur im positiven Sinne verstanden werden. Soziale Netzwerke und soziales Kapital können aber auch eine dunkle Seite haben, indem sie zum Beispiel für die Ausgrenzung bestimmter Gruppen genutzt werden. Die Sozialkapitaldebatte scheint jedoch eher wieder zum Gemeinschaftsmythos zurückzukehren. Harriss (2001: 6) warnt in diesem Zusammenhang zu Recht vor einer Romantisierung der ländlichen Gesellschaft:

„Romantic visions in which individual communities can somehow resolve problems of livelihood and sustainability on their own are politically misguided and a political disservice.“

Während die bisher vorgestellten Konzepte Sozialkapital als kollektive Ressource betrachten, um damit den unterschiedlichen historischen Verlauf ökonomischer Entwicklung in verschiedenen Ländern oder Regionen zu erklären, definiert Bourdieu (1992) Sozialkapital als individuelle Ressource, die auch in andere Formen individuellen Kapitals verwandelt werden kann, z.B. in ökonomisches Kapital, wenn soziale Netzwerke berufliches Fortkommen verstärken. Worauf Bourdieus Analyse vor allem hinweist, ist, dass soziales Kapital innerhalb einer Gesellschaft oder Gemeinschaft unterschiedlich verteilt ist. Ich werde hier Sozialkapital als individuelle Ressource im Sinne Bourdieus verstehen und auf der Gemeinschaftsebene von sozialen Netzwerken sprechen. Sozialkapital beschreibt demnach den individuellen Zugang zu sozialer Unterstützung in Familie, Nachbarschaft und Dorfgemeinschaft. Damit kann eine genauere Differenzierung stattfinden darüber, wer über welche sozialen Ressourcen innerhalb einer Gemeinschaft, Gruppe oder Gesellschaft verfügt und wie er oder sie diese nutzen kann.

In vielen noch von Traditionen geprägten ländlichen Regionen in Deutschland (und Entwicklungsländern) besteht jedoch weiterhin eine hierarchische Gliederung der Netzwerkstrukturen fort, die als klientelistische Netzwerke oder mit dem Paternalismus-Begriff umschrieben werden können (Laschewski & Siebert 2001).<sup>3</sup> Coleman (1990) schließt in seinem Konzept von Sozialkapital eine vertikale Komponente ein, die hierarchische Strukturen und ungleiche Machtverhältnissen berücksichtigt. Bleiben diese historisch entstandenen Hierarchien unreflektiert, laufen partizipative Ansätze Gefahr, bestehende Netzwerkstrukturen noch zu verstärken (Laschewski 2002).

Brömme und Strasser (1999) weisen zudem auf Tendenzen einer gespaltenen Bürgergesellschaft hin. In ihren Untersuchungen zu neuen Formen des freiwilligen Engagements stellen sie fest, dass in den neuen kleineren und stärker projektorientierten und selbstorganisierten Organisationsformen (Bürgerinitiativen,

Selbsthilfegruppen etc.) Personen mit hohem Sozialstatus deutlich überrepräsentiert sind. Dagegen verlieren die traditionellen Organisationen sozialer und politischer Teilhabe, wie Parteien, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften an Einfluss und Mitgliedern. In diesen traditionellen Organisationsformen beteiligten sich zu einem deutlich stärkeren Maße Menschen aus verschiedenen sozialen Schichten als dies in den neuen Formen des freiwilligen Engagements der Fall ist. Diese neuen Formen der sozialen und politischen Beteiligung haben den Anspruch, auch eigeninteressierte Motive der gesellschaftlich Engagierten mit zu berücksichtigen. Diese Zusammenschlüsse kombinieren oft Solidarität mit der klugen Verfolgung individueller Interessen. Wenn dies aber so sein sollte, dann muss eine Politik, die die Zivilgesellschaft stärken will, mehr Aufmerksamkeit auf Formen sozialer Netzwerke richten, die möglichst vielen Teilen der Bevölkerung zugänglich sind (ebd.). Mit anderen Worten, eine solche Politik müsste versuchen, das individuelle Sozialkapital insbesondere der an den Rand gedrängten Gruppen zu stärken.

Ferner stellt sich in der Sozialkapitaldebatte die Frage, ob soziale Netzwerke (also kollektives Sozialkapital) durch Interventionen von außen induziert werden können<sup>4</sup> oder ob kollektives Sozialkapital das Resultat eines langen historischen Prozesses ist, wie Putnam (1993) argumentiert. Laschewski & Siebert (2001) verweisen auf das argumentative Paradoxon, dass soziale Netzwerke ja gerade auf zivilgesellschaftlichen Eigeninitiativen beruhen und dass kollektive Sozialkapitalbildung als per se endogener Prozess kaum von außen gesteuert werden könne. Oft erscheint Sozialkapital eher „als positive Externalitäten von Aktivitäten, die andere Ziele verfolgen“ (ebd., S. 33). Viele sogenannte ‘bottom-up’ Initiativen, die von oben angeregt werden, stoßen auf einen Mangel an lokaler Beteiligung und Eigeninitiative. Hier besteht ein signifikanter Unterschied zwischen Aktivitäten der Selbstorganisation auf lokaler Ebene, die aus eigenem Antrieb erfolgen (Putnams freiwillige Assoziationen), und Partizipationsformen, die von Planungsbehörden oder anderen externen Akteuren an die Bevölkerung herangebracht werden, um diese an Planungsprozessen zu beteiligen.

Diese Beteiligungsformen können in unterschiedlicher Intensität erfolgen. Fürst (2002) unterscheidet Anhörungen, Partizipation (Mitwirkung) und Netzwerke (Mitgestaltung). Netzwerke sind exklusive Zusammenschlüsse von Akteuren, die kollektives Handeln organisieren und ausüben. Meist sind dies Verbände oder Aktivistengruppen, die spezifische Interessen vertreten. Dieser Verbändekorporatismus ist zu trennen von der direkten Bürgerbeteiligung, deren Institutionalisierung bedeutend schwieriger ist. Bürger werden primär für kommunale Belange angesprochen, aber kaum auf größer-maßstäblicher Ebene. Bürger werden oft weniger als Expert/innen, sondern allenfalls als Betroffene von Planungsbehörden wahrgenommen. Auch fällt es Behörden schwer, mit nicht-organisier-

ten Bürgergruppen langfristig zusammenzuarbeiten, während Aktionsgruppen und Verbände klare Ansprechpartner anbieten können (Vgl. auch Fürst 2002). Bürgerpartizipation scheint demnach deutlich höhere Anforderungen an Planungsbehörden zu stellen als korporatistische Verbändebeteiligung, was Dahl (1994) als 'demokratisches Dilemma' zwischen Systemeffektivität und Bürgerbeteiligung bezeichnet.

Wenn aber Partizipationsprozesse in politische Strukturen und Institutionen eingebunden werden, kommen Aspekte der politischen Ökonomie ins Spiel. Welche Interessen verfolgen die verschiedenen Akteure der politischen und administrativen Ebene? Hagedorn u.a. (2001) haben in Ostdeutschland eine geringe Bereitschaft der existierenden politischen Institutionen und Akteure festgestellt, sich auf neue Formen des Engagements und der Bevölkerungsbeteiligung einzulassen. Bei der Planung von angemessenen Formen der Bevölkerungsbeteiligung stellt sich demnach vor allem eine zentrale Frage: Haben wir es mit einem Informations- oder einem Verhandlungsproblem zu tun? Es liegt eben oft weniger an mangelnden Informationen, warum bestimmte Kollektiventscheidungen und Aktionen nicht durchgeführt werden, sondern an einem Fehlen legitimer Institutionen zur Aushandlung der verschiedenen Interessen und Positionen oder dem nicht vorhandenen Willen bestimmter Schlüsselakteure, sich auf neue, innovative institutionelle Regelungen in der ländlichen Kommunalentwicklung einzulassen (Leeuwis 2000). Hagedorn u.a. (2001) warnen vor undemokratischen Strukturen und der Dominanz etablierter, einflussreicher Interessengruppen, wenn bestehende politische Institutionen der Kommunalverwaltung bei neuen Beteiligungsformen umgangen werden, wie dies z.B. bei dem LEADER-Programm der EU der Fall ist.<sup>5</sup> Eine weitere zentrale Frage in der Einführung innovativer Partizipationsformen wie PRA in die Gemeindeplanung ist deshalb, wie sie in bestehende demokratische Institutionen integriert werden können.

## Was ist Participatory Rural Appraisal (PRA)?

Participatory Rural Appraisal (PRA) ist nur eine Methode zur Beteiligung von Menschen an Planungsprozessen. Sie wird in der Entwicklungszusammenarbeit seit mehr als zehn Jahren mit gemischtem Erfolg angewandt (siehe unten). Angesichts der Vielzahl von Handbüchern über die Methode PRA und verwandter Formen, die oft unter dem Titel Partizipation – Lernen – Aktion (PLA) zusammengefasst werden, soll hier auf eine ausführliche Darstellung der Methode verzichtet werden [Vgl. z.B. Pretty u.a. (1995); Chambers (1994)]. Zusammengefasst ist PRA eine 'Familie' von Ansätzen, Methoden und Verhaltensnormen, um ländlicher Bevölkerung die Artikulation ihrer Interessen und Prioritäten zu ermöglichen. Daraus abgeleitete Aktivitäten soll die Bevölkerung dann weitgehend selbstverantwortlich durchzuführen. Die Bevölkerung übernimmt eine

aktive Rolle in Problemanalysen und Planung und soll sich als Besitzer ihrer eigenen Untersuchung fühlen. Die Annahme ist, dass sie dann auch die daraus abgeleiteten Aktivitäten eigenverantwortlich in die Hand nimmt.

Schlüsselemente der PRA-Methode sind:

- *Methoden*: Semi-strukturierte Untersuchungsmethoden der empirischen Sozialforschung werden kombiniert mit Visualisierungstechniken, die Gruppendiskussionen unterstützen und Kreativität freisetzen sollen. Der Einsatz verschiedener Methoden erlaubt, ein umfassendes Bild der Komplexität und Vielschichtigkeit ländlicher Gemeinden gemeinsam zu erarbeiten und explizit zu machen.
- *Moderation*: Ein externes Team von Moderatorinnen und Moderatoren ('Facilitators') unterstützt die Bevölkerung in der Analyse ihrer eigenen Lage und der Planung von Schritten zur Bewältigung von Problemen oder zur Erreichung von selbstgesteckten Zielen.
- *Verhaltensnormen und Einstellungen*: Expertinnen und Experten agieren als Unterstützer eines lokalen Prozesses. Die Betroffenen sind die eigentlichen Experten ihrer Lage und die gemeinsame Reflektion der Untersuchungsergebnisse durch Außenstehende und Betroffene steht im Mittelpunkt.

PRA wird meist in Form mehrtätiger Workshops durchgeführt, in dem ein externes Team von Moderator/innen zusammen mit der lokalen Bevölkerung und mit Schlüsselpersonen in verschiedenen Gruppen- und Einzelsitzungen unter Nutzung verschiedener Erhebungsinstrumente ('tools') wichtige Informationen und Daten sammeln, analysieren und für die Planung zukünftiger Aktivitäten zur Verfügung stellen. Der gesamte Prozess ist idealtypisch durch eine intensive Interaktion zwischen dem externen PRA-Team und der lokalen Bevölkerung geprägt.

## Erfahrungen aus der Entwicklungszusammenarbeit

Um Potentiale und Grenzen der Methode PRA in Deutschland abschätzen zu können, liegt es nahe, auf die vielfältigen Erfahrungen aus der Entwicklungszusammenarbeit zurückzugreifen. Seit Beginn der 1990er Jahre hat PRA in der ländlichen Entwicklung einen unglaublichen Boom und eine rasante Ausbreitung gefunden. Zu Anfang von einigen Protagonisten insbesondere des britischen Institute of Development Studies (IDS) in Brighton als Wundermittel gepriesen [Vgl. Chambers (1994)], wurde es lange von der schwerfälligen Entwicklungsbürokratie kritisch beäugt. Der Durchbruch kam, als der Begriff 'Partizipation' zum neuen Codewort für den Zugang zu Mitteln der bilateralen und internationalen Geberinstitutionen wurde und die Weltbank selbst die Bedeutung der Bevölkerungsbeteiligung stärker betonte.

Je flächendeckender und erfolgreicher sich PRA und verwandte Ansätze durchsetzen, desto deutlicher wurden auch seine Grenzen. Mittlerweile ist der anfänglichen Euphorie eine zunehmende Skepsis gewichen, die sich vor allem auf fünf Hauptprobleme bezieht [vgl. Alff, Ay & Bauer (1998); Bauer & Hoffmann (1997); Rauch (1996a); Schrader (1997)]:

- Die oben angedeuteten *Methoden* aus der sogenannten ‘Toolbox’ werden oft *rezeptbuchartig und mechanistisch* angewendet, ohne einen klaren Fokus darauf, welche Daten zu welchem Zweck erhoben werden. Daraus entstehen oft frustrierende Übungen und Sitzungen, in denen die lokale Bevölkerung nicht versteht, was mit ihr eigentlich geschieht. In vielen Entwicklungsländern interpretieren die Menschen dieses ‘Spiel’ als Voraussetzung für den Zugang zu den Finanzquellen der Entwicklungsorganisation und nehmen lediglich teil, um diesen nicht zu verspielen.
- *Vielen ‘Expertinnen und Experten’ fällt eine Änderung ihres Rollenverständnisses schwer.* Gut ausgebildete Akademiker, Beamte oder NRO-Aktivisten, oft aus hohen sozialen Schichten oder Kasten, finden es schwierig, die oft bestehende Kommunikationslücke zwischen ihnen und den ‘ungebildeten’ Bauern und Bäuerinnen zu überwinden.
- *Soziale Strukturen, Eigeninteressen und Machtgefälle innerhalb der Dorfstrukturen stehen einer Beteiligung gerade marginalisierter Gruppen,* um deren Stärkung es bei PRA insbesondere geht, *entgegen.* Dorfeliten haben schnell erkannt, dass PRA im Grunde ein Instrument zur Begründung der Allokationen von Entwicklungsgeldern für bestimmte Maßnahmen ist. Sie versuchen in vielen Fällen mit Erfolg, diese in ihrem Interesse umzuleiten.
- *Eine oft entstehende Umsetzungslücke im Anschluss an erfolgreiche PRA-Workshops führt in vielen Fällen zu Frustration und Enttäuschung bei der lokalen Bevölkerung.* Nachdem mit viel Aufwand ein umfangreicher Planungsprozess abgeschlossen wird, fehlen bei vielen Entwicklungsorganisationen die Kapazitäten, beschlossene Maßnahmen auch zeitnah umzusetzen. Außer Palaver nichts gewesen?
- *Die Institutionalisierung von PRA-Ansätzen in lokale Regierungsstrukturen ist vielfach gescheitert,* wäre aber eine Voraussetzung für eine nachhaltige und flächendeckende Umsetzung der Methode als Standardansatz staatlicher Planung. So ist es meist bei ‘Projektinseln’ geblieben, die mit hohem finanziellen und personellen Input internationaler Entwicklungsorganisationen oder Nichtregierungsorganisationen (NRO) künstlich geschaffen wurden. Die Institutionalisierung stößt oft auf Widerstand, da sich partizipative Prozesse schwer in bürokratische Planungsprozeduren mit meist festen Zeitplänen integrieren lassen. Außerdem ist eine intensive Betreuung entfernt liegender Gemeinden teu-

er und überfordert in vielen Fällen die logistischen und finanziellen Ressourcen lokaler Regierungsinstitutionen und NRO.

Auch wenn die Beteiligung der Bevölkerung grundsätzlich zu befürworten ist, um zivilgesellschaftliche Strukturen in Entwicklungsländern zu stärken, zeigen die Probleme und Grenzen des PRA-Ansatzes auch, dass dies nicht mit einfachen Rezepten zu erreichen ist. Lokale Kapazitäten aufzubauen und Sozialkapital zu entwickeln, ist ein langfristiger Prozess, für den vielen Entwicklungsorganisationen der lange Atem fehlt, da sie einer Logik der Projektabwicklung genügen, die in vergleichsweise kurzen Zeithorizonten denkt. Hinzu kommt, dass man zwar mit viel Input in Modellfällen durchaus Erfolge erzielen kann, dies aber auf Kosten der Breitenwirksamkeit geht (vgl. Rauch 1996b). Hier stellt sich dann die Frage, wie gerechtfertigt werden kann, bestimmten Dörfern eine sehr intensive Unterstützung und Betreuung zu gewähren, während andere leer ausgehen.

## Übertragbarkeit auf postmoderne Gesellschaften

PRA-Workshops werden seit einigen Jahren in wenigen Modelldörfern in Deutschland und der Schweiz durchgeführt, insbesondere von der Landwirtschaftlichen Beratungszentrale in Lindau im Schweiz Kanton Zürich [z.B. Koch (1996), Hürlimann & Jufer (1995)], und der Landesanstalt für Entwicklung ländlicher Räume (LEL) in Baden-Württemberg [z.B. Delius & Keitel (1998), Currie & Delius (1998)]. Auch die Landwirtschaftskammer Weser-Ems hat kürzlich einzelne PRA-Workshops durchgeführt [Delius & Kügler (1999); Friedrich & Kügler (1999)]. Dies zeigt, dass ein zunehmendes Interesse an der Anwendung dieser aus der Entwicklungszusammenarbeit bekannten und getesteten Methode in Deutschland besteht [Michaelis (1998)]. PRA ist jedoch nur eine Methode unter vielen Ansätzen zur Bevölkerungsbeteiligung an der Planung und Weiterentwicklung ihres Gemeinwesens.

Worin bestehen eigentlich die Besonderheiten von ländlichen Gebieten in postmodernen Wohlstandsgesellschaften, wenn man sie mit dem Kontext des ruralen Raumes in sogenannten Entwicklungs- und Schwellenländern vergleicht? Wie sollte darauf bei der Planung und Durchführung von PRA-Workshops reagiert werden? Einige der wesentlichen Punkte werden im Folgenden angesprochen, wenn auch nicht umfassend diskutiert:

- In Deutschland besteht ein System demokratisch legitimierter politischer Institutionen, die durch Wahlen beauftragt und delegiert sind, Entscheidungen für die ihnen übertragenen Verantwortungsbereiche zu fällen. In vielen Entwicklungsländern hingegen fehlen demokratisch legitimierte Institutionen auf lokaler Ebene, so dass die Bevölkerung direkt angesprochen werden muss, soll sie in die Entscheidungsprozesse kommunaler Belange eingebunden werden. In

postmodernen Gesellschaften mit funktionierenden und bewährten demokratischen Institutionen hingegen ist diese Notwendigkeit weit weniger dringlich, wenngleich nicht überflüssig, da durch eine direkte Bürgerbeteiligung Legitimation für Planungsprozesse erhöht und lokale Ressourcen mobilisiert werden können.

- Der individuelle Nutzen aus Entwicklungsprojekten in Entwicklungsländern ist in den meisten Fällen signifikant höher oder wird als höher von den Zielgruppen eingeschätzt. In einem Dorf in einer ariden Region Afrikas kann eine Investition in einen Dorfbrunnen die Lebensbedingungen von Frauen, die vorher oft mehrere Stunden am Tag mit der häuslichen Wasserversorgung beschäftigt waren, und den der anderen Familienmitgliedern signifikant erhöhen. Im Vergleich dazu ist der direkte individuelle Nutzen aus der Einrichtung eines Busstreifens oder eines Fußgängerüberwegs in einer Gemeinde in Deutschland nicht lebensbestimmend, auch wenn er marginal zur Verbesserung der Lebenssituation von bestimmten Zielgruppen beitragen kann (und damit auch sinnvoll ist).
- In den meisten ländlichen Gebieten von Entwicklungsländern ist es relativ einfach, ad hoc oder mit kurzer Vorankündigung eine öffentliche Veranstaltung zu organisieren, an der die Mehrheit der lokalen Bevölkerung teilnimmt. Durch diese Gemeinschaftsversammlungen ist ein guter Einstieg in eine PRA-Woche in Entwicklungsländern möglich. In der postmodernen Gesellschaft gibt es eine gewisse Reizüberflutung durch soziale und kulturelle Ereignisse. Es ist deshalb in Deutschland oft schwieriger, Menschen zur Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen zu bewegen. Dort sollte deshalb ein stärkeres Gewicht auf individuelle Ansprache gelegt werden. Connold (1999) führt diesen Unterschied u.a. auf den deutlich höheren Status von Outsidern, Experten und Akademikern in Entwicklungsländern zurück.
- Die Identifizierung mit dem eigenen Dorf oder Gemeinwesen nimmt in postmodernen Lebensformen zunehmend ab und damit auch die Bereitschaft, sich für dieses Gemeinwesen zu engagieren. Engagement orientiert sich eher in andere, weniger räumlich orientierte Organisationsformen, wie Bürgerinitiativen, zeitlich befristete Projekte etc. (Vgl. Brömme und Strasser 2001).
- In einigen ländlichen Gemeinden in Europa gibt es eine nicht geringe Zahl von Zugezogenen, die im ländlichen Raum leben, aber in städtischen Zentren in der Umgebung arbeiten. Viele dieser Zugereisten haben nur eine geringe Bindung an die Nachbarschaft. Zum Teil variiert dies auch innerhalb einer Familie. Die Kinder und Jugendlichen sind oft stärker integriert durch Schule und Kindergarten, während die als Pendler Erwerbstätigen oft eine geringe Bindung an das Gemeinwesen haben. Das Phänomen der Zugezogenen ist im ländlichen Raum von Entwicklungsländern hingegen kaum prominent.

- Menschen sagen oft, dass sie keine Zeit haben, sich an Interviews, Veranstaltungen oder sonstigen Aktivitäten zu beteiligen. Connold (1999) schlägt deshalb vor, die Erhebungsinstrumente auf die geringe Zeitverfügbarkeit von Menschen in Wohlstandsgesellschaften anzupassen.

Unter solch herausfordernden Rahmenbedingungen liegen die Potentiale innovativer Beteiligungsverfahren wie PRA gerade darin, Lethargie, Politikverdrossenheit und Frustration unter der Bevölkerung aufzubrechen und möglichst viele Menschen in ländlichen Regionen in die Entwicklung ihres Gemeinwesens einzubinden und dadurch lokale Ressourcen zu mobilisieren. Soll dies gelingen, ist eine umsichtige Vorbereitung und langfristige Begleitung solcher Beteiligungsprozesse notwendig, um nicht die Frustration der Bevölkerung als Reaktion auf enttäuschende Beteiligungsverfahren noch zu verstärken. Beteiligungsverfahren sollten sich deshalb auf klar umrissene Projekte in der Gemeindeplanung beschränken und nicht versuchen, mit einem großen Wurf alle Probleme auf einmal lösen zu wollen.

### Einige Beobachtungen aus einem PRA-Workshop in Niedersachsen

Im Folgenden werden Erfahrungen aus einer PRA-Woche in Niedersachsen ausgewertet [Vgl. Pölking u.a. (2000); Korf u.a. (2001); Pölking u.a. (2002)], an der der Autor selbst als Mitglied der Moderatorengruppe teilgenommen hat. Die PRA-Projektwoche fand im September 2000 in der niedersächsischen Gemeinde Mühlen im Landkreis Vechta statt. Die Projektwoche wurde von einem elfköpfigen Team von externen Moderatorinnen und Moderatoren betreut. Ungefähr die Hälfte von ihnen hatte bereits mit PRA-Methoden in Entwicklungsländern gearbeitet, während die andere Hälfte in einem eintägigen Seminar in die Grundlagen von PRA eingeführt wurde.

Die Projektwoche war Bestandteil eines Bundesmodellprojektes 'Sanierungs- und Entwicklungsgebiet Vechta/Cloppenburg'. Die Landkreise Vechta und Cloppenburg sind durch eine stark industrialisierte Tierhaltung mit sehr hohen Viehdichten geprägt. Damit verbunden ist eine hohe Belastung der Umwelt in Form von Grundwasserbelastung und Luftverschmutzung (Geruch, Partikel). Andererseits liegt das Pro-Kopf-Einkommen in Vechta deutlich über und die Arbeitslosenquote deutlich unter dem Landesdurchschnitt in Niedersachsen. Die Gemeinde Mühlen erfährt deshalb einen kontinuierlichen Zuzug von Menschen, die in dieser Region Arbeit finden. Während die der Landwirtschaft verbundene Bevölkerung die mit der agrarischen Nutzung verbundenen Belastungen eher verharmlost, klagen andere, insbesondere zugezogene Bürgerinnen und Bürger, über die zunehmende Belastung von Güllegerüchen und damit verbundenen gesundheitlichen Problemen.

Auftraggeber der PRA-Woche war die durchführende Forschungsanstalt des Bundesmodellprojektes, die die Vorbereitung und Durchführung der Projektwochen einem Beratungsunternehmen übertrug, welches wiederum eine Gruppe von Moderatorinnen und Moderatoren anheuerte. Dieses führte zu einer begrenzten 'Ergebnisoffenheit' und unklaren Rollen und Verantwortungsbereichen, da die kommunale Verwaltung der Gesamtgemeinde Steinfurt die Projektwochen zwar grundsätzlich begrüßte, aber sich nicht selbst aktiv an der Planung und Durchführung beteiligte. Die Auftraggeber wiederum waren insbesondere an Ideen zur Überwindung der Landwirtschaftsproblematik interessiert, und wollten die Erkenntnisse aus dem Zukunftsworkshop in ihren eher regionalen Forschungsansatz integrieren. Aufgrund des begrenzten Auftrages fehlte eine Verankerung der Projektwochen in langfristige Beteiligungsprozesse und in einen begleiteten Nachbereitungsprozess [Vgl. Pöcking u.a. (2002)]. Außerdem war es nur begrenzt möglich, das grundlegende Problem der Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft im Rahmen der PRA-Projektwoche zu thematisieren, da ein Großteil der Bevölkerung misstrauisch auf Fragen zu dieser Thematik reagierte. In solchen Fällen scheinen langfristige Formen des Dialogs angemessener [Vgl. Siebert u.a. (1999)], da erst für die Problematik sensibilisiert werden muss. Auch müssen Interessenkartelle bestimmter Akteure aufgedeckt werden und die Beteiligten in konstruktive Lösungsansätze eingebunden werden. Im begrenzten Zeitrahmen einer PRA-Woche besteht dafür nicht ausreichend Raum.

Als weiteren Problembereich thematisierte die Bevölkerung in den Projektwochen die mangelhafte Integration von Ausländer/innen und Aussiedler/innen.<sup>7</sup> In den letzten Jahren hatte sich eine Ghettobildung herauskristallisiert, die zu sozialen Problemen führte, insbesondere unter arbeitslosen Jugendlichen. Andererseits sind gerade diese Menschen wichtige Arbeitskräfte im Niedriglohnssektor der landwirtschaftlichen Verarbeitungsbetriebe der Region. Aber nicht nur Ausiedler/innen und Ausländer/innen taten sich mit einer Integration schwer. Auch deutsche 'Neubürger/innen' fanden nicht leicht Anschluss an die sozialen Netzwerke im Dorf. So kristallisierte sich ein Kern der schon lange ansässigen Familien heraus, die wie eine Eins zusammenhielten und in verschiedenen Vereinen engagiert waren. Diese Menschen betonten in Interviews immer wieder den engen Zusammenhalt im Dorf, während sich Neubürger/innen oft an den Rand gedrängt fühlten. Soziale Netzwerke waren in Mühlen also stark ausgerichtet und durchaus in der Lage, kollektive Aktionen in Gang zu setzen (z.B. für die Erweiterung der Turnhalle Geld zu sammeln). An diesen sozialen Netzwerken war aber nur eine bestimmte Gruppe von Menschen beteiligt, während andere ausgeschlossen blieben.

In diesem Kontext ist es schwierig, in einer PRA-Projektwoche zu einer gemeinsamen Analyse und Planung von gemeinschaftlichen Projekten zu kommen,

da die sozialen Grundlagen dafür gar nicht vorhanden sind (oder man akzeptiert, dass eine Minderheit, der das Sozialkapital fehlt, von Beginn an unbeteiligt bleibt). Eine Politik der ländlichen Kommunalentwicklung und Förderung des Gemeinwesens sollte aber m.E. gerade die Integration derjenigen fördern, die nur über geringes Sozialkapital verfügen [Vgl. auch Brömme und Strasser (2001)]. In diesen Zusammenhang fallen auch Klagen über nicht-transparente Vergabe von Bauland sowie das Problem, dass die mit der Landwirtschaft verbundenen Auflagen die Ausweisung von Bauland stark eingrenzte. Hier kommen Aspekte der politischen Ökonomie und des politischen Kapitals ins Spiel (einige Bürger haben bessere Verbindungen zu politischen Schlüsselpersonen und der Verwaltung und nutzen dies zu ihrem Vorteil aus). Auch diese Themen sind nur schwierig in einem PRA-Prozess angemessen zu behandeln, da es hier auch um Straftaten oder im Grenzbereich dessen liegende Handlungen gehen kann.

Abschließend sei noch auf einen Aspekt hingewiesen. Obwohl die Landwirtschaft insgesamt in der Region und auch in der Gemeinde Mühlen dominiert und ein Großteil der Bevölkerung dieser verbunden ist, fühlen sich viele Landwirte sozial eher an den Rand gedrängt. Auch in Mühlen gibt es mittlerweile nur noch eine kleine Zahl von Haupterwerbslandwirten und diese haben oft Schwierigkeiten mit der Hofnachfolge, oder damit, eine Lebenspartnerin oder (in selteneren Fällen) einen Lebenspartner zu finden, der/die bereit ist, die harte Arbeit als Landwirt/in mitzutragen. Es besteht durchaus die Notwendigkeit, Ansatzpunkte für kollektive Aktivitäten zu entwickeln, die die oben geschilderten sozialen Brennpunkte aufgreifen und eventuell bestehende 'Schweigekartelle' oder 'sozialen Druck' aufweichen. Doch dies braucht sehr viel mehr Zeit und stärkeres endogenes Engagement, insbesondere von lokalen Schlüsselträgern, als dies in der Projektwoche in Mühlen gegeben war.

## Konsequenzen: Fünf Schlüsselfaktoren

Ich werde auf fünf Schlüsselfaktoren hinweisen, die bei der Umsetzung von PRA in Deutschland und anderen postmodernen Wohlstandsgesellschaften Berücksichtigung finden sollten. Dies sind die *Partizipation als Prozess* und besonderer Berücksichtigung der Nachhaltigkeit der Prozesse, die *Kosten der Partizipation*, die *Ökonomik der Partizipation*, *Partizipation als Verhandlung* und der *Wirkungsradius von PRA*.

### Partizipation als Prozess

Was in Entwicklungsländern essentiell ist, kann auch in Deutschland nicht so falsch sein: Damit partizipative Planungsprozesse signifikante Wirkungen erreichen und zu Zufriedenheit bei den 'Beplanten' führen können, müssen sie in bestehende Strukturen und Prozesse eingebunden sein, um die Nachhaltigkeit

der Prozesse zu verstärken.<sup>8</sup> Es geht um die 'Ownership' der Bevölkerung, aber auch der lokalen Institutionen. Dabei stellen sich einige Schlüsselfragen:

- Wer initiiert PRA? Bislang werden PRA oft von außen oder von einzelnen angeregt, wodurch sich ein breites 'Ownership'-Gefühl in der Bevölkerung nur bedingt einstellen kann. Ein PRA-Workshop sollte in einen langfristigen Prozess der Bürgerbeteiligung eingebunden sein und erfordert eine gründliche Vor- und Nachbereitung mit Einbindung lokaler Trägergruppen [Vgl. Currlé & Delius (1999); Siebert u.a. (1999)].
- Eine Rollen- und Auftragsklärung vor Beginn des PRA-Prozesses ist notwendig, um nicht falsche Erwartungen zu wecken. Wo beginnt die Verantwortung des Moderationsteams, wo endet es, und welche Verantwortung übernehmen die lokalen Verwaltungsträger, lokale Organisationen der Zivilgesellschaft und die Bevölkerung?
- Die Auftragsverantwortung und Finanzierung des Vorhabens sollte m.E. bei der Gemeindeverwaltung liegen. Nur was etwas kostet, ist auch etwas wert: Wenn man schon in den PRA-Workshop investiert hat, ist es irrational, die identifizierten Projekte und Initiativen anschließend im Labyrinth der Gemeindebürokratie auflaufen zu lassen.
- Die Einbindung von Personal aus der lokalen Verwaltung und von lokalen Schlüsselpersonen ist insbesondere in der Vor- und Nachbereitungsphase sehr wichtig. Ein Einbeziehen in der PRA-Woche kann außerdem als Fortbildung in bürgernahe Verwaltungsarbeit verstanden werden. Einzelne 'change agents' aus der Verwaltung, die sich im PRA-Prozess engagiert haben, werden danach auch stärker auf eine Verwirklichung der Projekte innerhalb des Apparates drängen.

Es ist Aufgabe des Moderationsteams, Realismus unter allen Beteiligten zu stärken, anstatt hohe Erwartungen und eine Idealisierung der Folgeprozesse und der möglichen konkreten Umsetzung von Projekten zu wecken. Ansonsten entsteht oft ein 'Kater danach', die Enttäuschung unter den Beteiligten ist groß, dass sich nach dem intensiven Impetus des PRA-Workshops die Prozesse der Umsetzung von Projektideen nur langsam bewegen [Vgl. Hürlimann & Jufer (1995)].

### Kosten der Partizipation

Partizipation, und dies wird in der Euphorie oft übersehen, kostet etwas. Bislang sind PRA-Workshops recht preisgünstig, weil sie in den meisten Fällen auf dem ehrenamtlichen Engagement der Moderatorinnen und Moderatoren beruhen, die diese Aufgabe lediglich für eine kleine Aufwandsentschädigung wahrnehmen. Weil PRA noch im Versuchsstadium steckt, finden viele der PRA-Protagonisten, die mit der Methodik in Entwicklungsländern gearbeitet haben, die Idee reizvoll, es 'auch mal in Deutschland auszuprobieren'. Dies stellt jedoch eine künstliche

Situation dar. Soll PRA über das Stadium eines in wenigen Gemeinden getesteten 'Spielzeuges' hinauswachsen, gar flächendeckendes Instrument in der ländlichen Gemeindeplanung werden, wird man langfristig nicht um den Einsatz angemessen entschädigter und professionell arbeitender Berater/innenteams herumkommen [vgl. Michaelis (1998)]. Dies würde aber die Kosten erheblich in die Höhe schrauben und bei vielen ländlichen Kommunen, die sowieso einem Haushaltsnotstand nahe sind, die Zweifel steigen lassen, ob sich die Ausgaben 'lohnend', ob also der Nutzen aus einem PRA die aufgewendeten Mittel rechtfertigt.

### Ökonomik der Partizipation

Warum beteiligen sich Menschen an einem Projekt, an einem Planungsworkshop oder anderen Kollektivaktionen? Ich greife hier auf ein Modell zurück, das an die Logik der Neuen Politischen Ökonomie [Kirsch (1997)] angelehnt ist. Die Neue Politische Ökonomie untersucht, warum Individuen, die eigentlich ihrem eigenen rationalen Interesse folgen, sich an Kollektivgütern beteiligen. Individuelle Dorfbewohner(innen) werden sich in dieser Modellsicht nur dann an einer Kollektivaktion eines Projektes beteiligen, wenn sie den Nutzenertrag aus dem Projekt höher bewerten als die Opportunitätskosten, die ihnen aus dem Zeit- und eventuell finanziellen Aufwand entstehen. Individuen werden, folgt man der Logik dieses Modells, nur dann kooperatives Verhalten im Projekt zeigen, wenn für sie ein nichtkooperatives Verhalten uneffizient sein sollte [Eyben & Ladbury (1995)]. Mit anderen Worten: Zielgruppen beteiligen sich nur an Maßnahmen, die in ihrem eigenen Interesse liegen [Voigt-Moritz (1991)]. Der Nutzen aus einer Beteiligung muss sich nicht immer direkt in monetären Sphären zeigen, ein Individuum kann sich auch deshalb an einer Kollektivmaßnahme beteiligen, weil dadurch seine Einbindung in ein soziales Netzwerk gestärkt wird oder ihm durch eine Beteiligung Prestige erwächst (also sich sein soziales Kapital erhöht).

Weinberger (2000) hat bei Untersuchungen im Tschad und Pakistan einen Mittelklasseeffekt festgestellt: Die sehr armen und die sehr reichen Dorfbewohnerinnen und Dorfbewohner beteiligten sich weit weniger an Selbsthilfemaßnahmen und Workshops. Die Reichen wohl deshalb, weil sie auf den erwarteten Nutzen aus einer Teilnahme nicht angewiesen sind. Viele Arme hingegen können sich eine Teilnahme schlicht nicht leisten, da für sie Zeit ein kostbares und knappes Gut ist, das zum Einkommenserwerb und andere Tätigkeiten genutzt werden muss [vgl. Korf (2000)]. In einem PRA-Workshop in Niedersachsen [vgl. Pölking u.a. (2000); Korf u.a. (2001)] konnte ein ähnliches Phänomen beobachtet werden: Ausländer, Deutsche aus Russland und junge Mütter mit Kindern, aber auch im Schichtdienst arbeitende Arbeitnehmer konnten (oder wollten) an vielen Veranstaltungen nicht teilnehmen. Bei vielen Ausländern oder Russlanddeutschen

kam außerdem das Gefühl hinzu, von der alteingesessenen Dorfbevölkerung nicht akzeptiert zu sein. Deshalb war ihnen eine Teilnahme in Gruppendiskussionen unangenehm. Eine wichtige Aufgabe von PRA-Moderatorinnen und Moderatoren ist es dann, diese Gruppen gezielt mit eigenen Angeboten anzusprechen. Dennoch löst auch dies nicht ihre mangelnde Einbettung in das soziale Dorfleben.

### Partizipation als Verhandlung

Kritiker eines naiven Verständnisses des Partizipationsgedankens haben vor dem Gemeinschaftsmythos gewarnt, der impliziten These, dass traditionelle dörfliche Gesellschaften homogen seien [Pretty & Scoones (1995)]. Tatsächliche Hierarchien, Machtverhältnisse und paternalistische Abhängigkeiten werden so verschleiert. Ungleiche Machtstrukturen und eine stark ausdifferenzierte ökonomische und soziale Hierarchie können marginalisierte Gruppen davon abhalten, kooperativ an Kollektivaktionen zu partizipieren, da sie lediglich auf die ausführende Rolle reduziert werden ohne in die Entscheidungsfindung integriert zu werden. Diese Beobachtung ist sicher nicht nur für dörfliche Strukturen in Entwicklungsländern relevant, sondern beschreibt auch Prozesse in ländlichen Kommunen in Deutschland.

Leeuwis (2000) hat die Grundannahme des PRA-Ansatzes kritisiert, dass fehlendes kollektives Wissen und Können die Haupthindernisse für Entwicklung darstellen. Diese Idee könne auf die Habermassche Theorie des kommunikativen Handelns zurückgeführt werden, nach der in einem herrschaftsfreien Diskurs ein Konsens über kollektives Handeln herbeigeführt wird (Habermas 1981). Ressourcenkonflikte können demnach am besten durch kollektive Lernprozesse überwunden werden, die mit PRA und ähnlichen Methoden gesteuert werden können. Diesem Verständnis stellt Leeuwis ein m.E. realistischeres Bild gegenüber, indem er Individuen oder Gruppen unterstellt, strategisch in Bezug auf bestehende oder auftretende Konflikte zu handeln und dabei andere Gruppen als Gegenspieler zu betrachten. Nach Leeuwis geht es deshalb bei partizipativen Prozessen vor allem um die Aushandlung verschiedener Interessen [Vgl. auch Steins u.a. (2000)].

### Wirkungsradius von PRA

Viele Probleme, die in ländlichen Räumen in Deutschland dominieren, lassen sich mit PRA lediglich thematisieren, aber kaum zufriedenstellend lösen. Es sind dies all jene Themen, die in strukturellen Ursachen begründet sind und deren Überwindung Veränderungen auf einer höheren Ebene voraussetzen würden. Dazu gehören die hohe Arbeitslosigkeit in den meisten ostdeutschen Gemeinden, die zunehmende Landflucht von Jugendlichen, und andere Themen, die Ausdruck

der Orientierungskrisen und des ökonomischen Strukturwandels der postmodernen Gesellschaft und ihrer ländlichen Räume sind. Viele dieser Probleme bedürfen eher flächendeckender Ansätze auf politischer Ebene, um die Grundvoraussetzungen für eine Wiederbelebung des ländlichen Raumes zu schaffen. Andere Probleme mögen ein langfristiges Engagement in der Sozialarbeit notwendig machen (z.B. Jugendkriminalität) oder benötigen strukturierte Mediationsverfahren, um unterschiedliche Interessen auszugleichen und zusammenzuführen.

Nagel (2000) warnt überdies davor, Akteursbeteiligung bei Problemanalysen zu eng zu definieren. Sonst können leicht Themen außer Acht gelassen werden, die als solche (noch) nicht erkannt werden. Dies sind Probleme, die außerhalb der Erfahrungsbereiche einer Gruppe bestehen, die erst in Zukunft auftreten oder deren Wirkungen subjektiv unterschätzt werden. Dies ist insbesondere bei vielen Umweltproblemen der Fall. PRA ersetzt wissenschaftliche Fachexpertise nicht. Die grundlegende Annahme im PRA-Ansatz, die lokale Bevölkerung sei Expertin ihrer eigenen Probleme, schießt über das Ziel hinaus, wenn sie dogmatisch verstanden wird.

## Fazit

Vielleicht sind in diesem Aufsatz die Grenzen von PRA besonders hervorgehoben worden. Der Autor hält eine kritische Würdigung von PRA aber für umso notwendiger, als in den meisten Fällen PRA und vergleichbare Ansätze mit eher unkritischem Optimismus propagiert werden. PRA kann ein legitimes Instrument für eine bürgernahe Verwaltung sein, um mit innovativen Instrumenten zur Bürgerbeteiligung deren Engagement für die Gemeinde zu stärken und sich zusätzlich zu den bestehenden demokratischen Institutionen Legitimation für lokale Projekte zu sichern. Aber:

- PRA sollte als das gesehen werden, was es im Kontext postmoderner demokratischer Gesellschaften ist: eine innovative Alternative zu den bestehenden demokratischen Institutionen, die es nicht ersetzen, aber *ergänzen* kann. Dies funktioniert nur dann, wenn die bestehenden demokratischen Strukturen und Akteure eingeschlossen, nicht ausgegrenzt werden.
- PRA wird nur dann Erfolg haben, wenn die beteiligten Akteure nach der Projektwoche nicht in ein 'business as usual' zurückfallen. PRA sollte in ein langfristiges Konzept bürgernaher Planung eingebunden sein. Dies bedeutet auch, dass zusätzliche finanzielle Mittel für Maßnahmen bereitstehen sollten, die dann als Ergebnis eines PRA-Prozesses in gemeinschaftliche Projekte umgesetzt werden können.

- Die Philosophie von PRA betont gerade die Wichtigkeit eines neuen Rollenverständnisses von Planerinnen und Planern. Ohne eine neue Offenheit unter den 'Experten' und der Verwaltung laufen auch die innovativen Methoden ins Leere.
- PRA-Prozesse erreichen nicht notwendigerweise demokratische und gerechte Ergebnisse. Partizipative Planungsprozesse können für strategische Interessen einzelner manipuliert werden. Wahrscheinlich werden sich eher diejenigen durchsetzen, die ein hohes Maß an sozialem Kapital im Dorf besitzen oder über genug Einschüchterungspotential verfügen. In vielen Dörfern besteht ein großer sozialer Druck, sich anzupassen. Dies kann offene Aussprachen behindern.
- PRA ist in vielen Fällen *kein* geeignetes Instrument einer prozessorientierten Bürgerbeteiligung. PRA-Ansätze können z.B. kaum einen nennenswerten Beitrag leisten zu vielen derjenigen Probleme, die im ländlichen Raum, insbesondere in Ostdeutschland dominieren, wie Arbeitslosigkeit, weitverbreitete Perspektivlosigkeit und Umweltprobleme.

Weder in Entwicklungsländern noch in postmodernen Gesellschaften in Europa können die grundlegenden Probleme der ländlichen Gesellschaft alleine durch endogene Anstrengungen aus der jeweiligen betroffenen Gruppe heraus gelöst werden. Diese brauchen Unterstützung von politischen Akteuren und finanzielle Zuwendungen von außen. Dies betrifft z.B. die weitverbreitete ökonomische Perspektivlosigkeit in ländlichen Gemeinden Ostdeutschlands oder die ökologischen Probleme, die mit der zunehmend industrialisierten Landwirtschaft verbunden sind. Außerdem kommen viele Menschen nur unzureichend mit der auch im ländlichen Raum steigenden Individualisierung des sozialen Lebens zurecht. Dies deutet darauf hin, dass viele Probleme im ländlichen Raum struktureller Art sind und auf höherer als der Gemeindeebene verursacht werden. PRA und andere Partizipationsansätze *alleine* können deshalb diese strukturellen Probleme nicht angemessen behandeln und überwinden.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Der Beitrag ist eine überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrages für das GRANO-Symposium 'Wissenschaft und Praxis der Landschaftsnutzung – Formen interner und externer Forschungsk Kooperation', 12.-14. Juni 2002, in Chorin, Brandenburg (GRANO = Ansätze für eine dauerhafte umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion: Modellgebiet Nordost-Deutschland).

<sup>2</sup> *Ownership* bedeutet, dass Zielgruppen (die Betroffenen) ein Gefühl entwickeln, Eigenverantwortung für die Entwicklung ihres Gemeinwesens zu übernehmen. In der Entwicklungszusammenarbeit wird dies als Grundvoraussetzung angesehen, um die Nachhaltigkeit von Projektwirkungen sicherzustellen. So soll z.B. durch die Beteiligung der Bevölkerung am Bau eines Brunnens deren Bereitschaft gestärkt werden, in einer späteren Phase Verantwortung für den Betrieb und Unterhalt 'ihres' Dorfbrunnens zu übernehmen und sich nicht in Abhängigkeit von (oft nur ungenügenden) staatlichen Dienstleistungen zu begeben.

- <sup>3</sup> Ich habe an anderer Stelle dafür den Begriff 'Politisches Kapital' als eine individuelle Ressource benutzt, die den Zugang zu politischen und administrativen Entscheidungsträgern definiert, man könnte auch von vertikalen Netzwerken sprechen [vgl. Korf (2001a)].
- <sup>4</sup> Z.B. durch Projekte der Entwicklungszusammenarbeit. Paradoxerweise haben Gugerty und Kremer (2000) in einer vergleichenden Analyse von Projekten in Kenia festgestellt, dass gerade diejenigen Vorhaben, die explizit Sozialkapital stärken wollten, die geringsten Wirkungen in dieser Hinsicht erzielt haben.
- <sup>5</sup> Die Europäische Union hat im Rahmen der Agenda 2000 für eine gemeinschaftliche Agrarpolitik ein Programm ins Leben gerufen (LEADER), dass die Identifizierung und Durchführung von Maßnahmen mit modellhaftem und innovativem Charakter in der ländlichen Kommunalentwicklung auf örtliche Aktionsträger und Bevölkerungsgruppen übertragen möchte. Planung und Durchführung sollen möglichst ohne Einschaltung staatlicher Stellen und Behörden erfolgen [Vgl. Thomas (1999)].
- <sup>6</sup> Hier sollte angemerkt werden, dass auch Menschen in Entwicklungsländern es sich oft nicht leisten können, Zeit zur Teilnahme an kollektiven Aktionen aufzubringen [Vgl. Korf (2000); Weinberger (2000)]. Dies widerspricht einer weitverbreiteten Einstellung von Entwicklungs- und Forschungsorganisationen in Entwicklungsländern, die oft – fälschlicherweise – annehmen, Menschen im ländlichen Raum wären ökonomisch arm, aber hätten Zeit im Überfluss (weshalb sie oft die lokale Bevölkerung in langwierige Untersuchungen einbinden). Gerade für marginale Familien ist der Zeitfaktor oft ein wesentlicher Grund, weshalb sie sich nicht an kollektiven Aktionen beteiligen, da sie die Zeit zum Einkommenserwerb benötigen und die Opportunitätskosten für eine Beteiligung für sie zu hoch sind.
- <sup>7</sup> Ein weiterer Problembereich, der angesprochen wurde, betraf die mangelhafte Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr. Dies war sowohl im Dorf als auch bei der zuständigen Kommunalverwaltung aber bekannt und Gespräche mit den zuständigen Behörden der Bahn wurden bereits seit langem (wohl mit mangelhaftem Erfolg) geführt. Auch in diesem Bereich führte der PRA also nicht zu bahnbrechenden neuen Erkenntnissen oder Prozessen.
- <sup>8</sup> Nachhaltigkeit wird hier nicht im Sinne der Agenda 21 benutzt, sondern in einer Bedeutung, die in der Entwicklungszusammenarbeit verbreitet ist: Nachhaltigkeit der Wirkungen eines Projektes sollen auch nach Beendigung eines Projektes erreicht werden, so soll z.B. der Dorfbrunnen auch nach Abzug der Entwicklungsorganisation von der lokalen Bevölkerung genutzt und unterhalten werden.
- <sup>9</sup> Oft argumentieren PLA/PRA Experten dafür, das Moderationsteam mit externen Planerinnen und Planern zu besetzen, da Insider zu stark in die sozialen Strukturen der jeweiligen Kommune eingebettet und deshalb parteiisch sind oder zumindest so wahrgenommen werden. Es wird deshalb angenommen, dass Menschen Außenstehenden mehr erzählen als 'Insidern' [Vgl. z.B. Friedrich und Kügler (2001)]. Auf der anderen Seite ist eine Beteiligung von Insidern notwendig, um die Prozesse der Bevölkerungsbeteiligung in den bestehenden Strukturen zu verankern.

## Literatur

- Alff, Uli; Peter Ay und Eberhard Bauer (1998): „Partizipation – Mit offizieller Anerkennung ins Abseits“. In: *Peripherie* 72, S. 71-81.
- Bauer, Eberhard und Volker Hoffmann (1997): „Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges and Recommendations“. In: *Quarterly Journal of International Agriculture*, 36 (1), S. 81-99.
- Bourdieu, Pierre (1992): „Ökonomisches Kapital - Kulturelles Kapital - Soziales Kapital“. In: *Die verborgenen Mechanismen der Macht- Schriften zu Politik und Kultur 1*. VSA Verlag, Hamburg.

- Brümme, Norbert und Hermann Strasser (2001): „Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25-26, S. 6-14.
- Chambers, Robert (1994): „The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal“. In: *World Development XXII*, 7, 953-969.
- Coleman, James S. (1990): *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press: Cambridge.
- Connold, Anneli (1999): *Adapting PLA – the process and the tools – to Berkshire, UK*. Paper presented at the Workshop ‘Participatory Learning and Action – First European Experience Sharing’, 24.-26. September, Schönengrund.
- Currle, Jochen und Katharina Delius (1998): „PRA – ein Instrument für die Entwicklung im ländlichem Raum?“. In: *Ausbildung & Beratung* 4, S. 71-74.
- Delius, Katharina und Jochen Currle (1999): *Integrating local administration and people's efforts within a PLA process*. Vortragspapier zum Workshop ‘Participatory Learning and Action – First European Experience Sharing’, Schönengrund, 24.-26. November.
- Delius, Katharina und Michael Kügler (1999): *Abschlussbericht der PRA/PLA-Projektwoche vom 2.-8.10.1999 in Apen*. Landwirtschaftskammer Weser-Ems: Oldenburg.
- Delius, Katharina und D. Eitel (1998): *Abschlussbericht zur Projektwoche ‘Heiligkreuzsteinach 2005’*, Schwäbisch Gmünd/Sinsheim.
- Dahl, Robert A. (1994): „A democratic dilemma. System effectiveness versus citizen participation“. In: *Political Science Quarterly*, 10, S. 23-34.
- Evans, Peter (2000): *Ecologies of Local Political Actors and the Struggle for Livability in Third World Cities*. Vortrag auf der International Conference on Democratic Decentralisation, Kerala im Mai 2000.
- Eyben, Rosalind und Sarah Ladbury (1995): „Popular participation in aid-assisted projects: why more in theory than in practice?“. In: Nelson, Nici und Susan Wright (Hg.): *Power and Participatory Development - Theory and Practice*. S. 192-200, Intermediate Technology Publications, London.
- Friedrich, Heike und Michael Kügler (1999): „Viele Ohren für eine Gemeinde. PLA-Projektwoche in Niedersachsen“. In: *Ausbildung und Beratung*, 3, S. 77-78
- Fürst, Dietrich (2002): *Partizipation, Vernetzungen, Netzwerke*. Vortragspapier für das GRANO-Symposium ‘Wissenschaft und Praxis der Landschaftsnutzung – Formen interner und externer Forschungsk Kooperation’, Chorin, 14 Juni.
- Gugerty, Marc Kay und Michael Kremer (2000): *Does Development Assistance Help Build Social Capital?* Social Capital Initiative, Working Paper No. 20; World Bank: Washington D.C.
- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Band 1: Handlungsrationitäten und gesellschaftliche Rationalisierung. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Hagedorn, Konrad; Lutz Laschewski und Rosemarie Siebert (2001): „Same Procedure as Every Year?“ The second pillar of the CAP and the need for institutional change in the German agricultural policy system. Paper to be presented to the 73th EAAE Seminar ‘Policy Experiences with Rural Development in a Diversified Europe’, June 28-30, 2001, Ancona, Italy.
- Harris, John (2001): *Social Capital Construction and the Consolidation of Civil Society in Rural Areas*. Working Paper No. 00-16, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science.
- Hürlimann, Maja und Heinz Jufer (1995): „Acknowledging Process: PRA-projects in the alpine regions of Switzerland: ‘to get the grip on the future together’“. In: *LBL-BeraterInnen News* 1, S. 15-20.
- Kirsch, Guy (1997)<sup>4</sup>: *Neue Politische Ökonomie*. Werner-Verlag, Düsseldorf.
- Koch, Lothar (1996): „Erfahrungsbericht über eine PRA-Projektwoche“. In: *Ausbildung & Beratung*, 6, S. 111-113.

- Korf, Benedikt u.a. (2001): „PRA in Wohlstandsgesellschaften – Erfahrungen aus Niedersachsen“. In: *LBL-BeraterInnen News*, 1, S. 53-57.
- Korf, Benedikt (2001a): *Ethnicised Entitlements: Land Use Rights in War-affected Livelihoods of Eastern Sri Lanka*. Paper presented at the Friday Seminar, International Water Management Institute (IWMI), Colombo (Sri Lanka), 26. Oktober.
- Korf, Benedikt (2001b): „Vom Süden lernen? Planen mit PRA“. In: *Ausbildung und Beratung*, 3, S. 78-80.
- Korf, Benedikt (2000): „Ökonomie der Zeit. Über Wege zu Wassermühlen, Partizipation und Gender“. In: *Zeitschrift für Entwicklungsethnologie* 9 (1), S. 28-42.
- Laschewski, Lutz (2002): *Gesellschaftliche Voraussetzungen für ein selbstverwaltendes lokales Ressourcenmanagement in Ostdeutschland*. Vortragspapier für das GRANO-Symposium 'Wissenschaft und Praxis der Landschaftsnutzung – Formen interner und externer Forschungs-kooperation', Chorin, 14 Juni.
- Laschewski, Lutz und Rosemarie Siebert (2001), „Effiziente Agrarwirtschaft und arme ländliche Ökonomie? Über gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen des Agrarstrukturwandels in Ostdeutschland“. In: *Berliner Debatte Initial* 12 (2001) 6, S. 31-42, Berlin.
- Leeuwis, Cees (2000): „Reconceptualising Participation for Sustainable Rural Development: Towards a Negotiation Approach“. In: *Development and Change*, 31, S. 931-959.
- Michaelis, Thorsten (1998): „PRA-Anwendungen im deutschsprachigen Raum“. In: Boland, Hermann u.a. (Hg.): *Partizipative Konzepte in der ländlichen Entwicklung* (Materialien des Zentrums für regionale Entwicklungsforschung, Bd. 44), Giessen.
- Nagel, Uwe-Jens (2000): *Akteursbeteiligung in der Beratung – wer bestimmt eigentlich was?* Vortrag anlässlich des Festkolloquiums '50 Jahre Landwirtschaftliche Beratungslehre', Universität Hohenheim, 27. September.
- Pölkling, Andreas u.a. (2002): *PRA im landwirtschaftlichen Problemgebiet Vechta-Cloppenburg. Erfahrungen aus Niedersachsen*. Vortragspapier für das GRANO-Symposium 'Wissenschaft und Praxis der Landschaftsnutzung – Formen interner und externer Forschungs-kooperation', 12.-14. Juni 2002, in Chorin, Brandenburg.
- Pölkling, Andreas u.a. (2000): *PRA- Projektwoche in Mühlen/Steinfeld*. Bericht über die Vorbereitung, Durchführung und Ergebnisse der Projektwoche vom 25.-30. September 2000, 'agroplan', Wolfenbüttel.
- Pretty, Jules N. und Ian Scoones (1995): „Institutionalizing adaptive planning and local-level concerns: Looking to the future“. In: Nelson, Nici und Susan Wright (Hg.): *Power and Participatory Development - Theory and Practice*. S. 157-169. Intermediate Technology Publications, London.
- Pretty, J., Guijt, Irene, Thompson, J. und Ian Scoones (1995): *A Trainer's Guide for Participatory Learning and Action*. International Institute for Environment and Development (IIED), London.
- Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Rahnema, Majid (1993): „Partizipation“. In: Wolfgang Sachs (Hg.): *Wie im Westen so auf Erden*. Rowohlt Verlag, Reinbek bei Hamburg.
- Rauch, Theo (1996a): „Nun partizipiert mal schön. Modediskurse in den Niederungen entwicklungs-politischer Praxis“. In: *blätter des iz3w*, 213, S. 20-22.
- Rauch, Theo (1996b): *Mass Impact Through PRA?* Gutachten im Auftrag der GTZ (unveröffentlicht).
- Schrader, Heiko (1997): *People's Participation in Urban and Regional Planning*. Working Paper No. 270, Forschungsschwerpunkt Entwicklungssoziologie, Universität Bielefeld.
- Siebert, Rosemarie; Tina Boekelmann; Kirsten von der Heide und Klaus Müller (1999): *Stakeholder participation as a deciding factor in the implementation of sustainable land use concepts – a*

- 'GRANO' *participation approach*. Paper presented at the 64<sup>th</sup> EAAE Seminar 'Co-operative strategies to cope with agro-environmental problems', October 27-29, 1999, Berlin.
- Steins, Nathalie; Niels G. Röling und Victorian M. Edwards (2000): *Re-'designing' the principles: An interactive perspective to CPR theory*. Paper presented at the 8<sup>th</sup> Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property. 1-4 June 2002, Bloomington, Indiana, USA.
- Voigt-Moritz, Hans Christian (1991): *Partizipation in der technischen Zusammenarbeit*. Zehn Thesen und der Fall Dalifort/Dakar. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit mbH (GTZ), Eschborn.
- Weinberger, Katinka (2000): *Women's Participation: An Economic Analysis in Rural Chad and Pakistan*. Development Economics and Policy, Bd. 15. Peter Lang Verlag, Frankfurt.

Anschrift des Autors:

Benedikt Korf  
Ohlauer Str. 30  
D-10999 Berlin  
Tel.: +49 - 30 - 6128 6212  
E-mail: pfudili@gmx.de