

Editorial

„Partizipation“

Partizipation könnte geradezu als einer der Grundwerte der Gegenwart gelten. Menschen sollen oder wollen überall partizipieren – an einem schönen Essen, einer Theateraufführung oder am Aufwand zur Behebung eines Wasserschadens. Im entwicklungsbezogenen Bereich kommt „Partizipation“ anspruchsvoller daher. Der Terminus gilt seit über zwanzig Jahren als Schlüsselwort, das in keinem Projektantrag oder Bericht der Entwicklungszusammenarbeit fehlen darf. Hinter dem allseits und scheinbar einheitlich, fast schon inflationär gebrauchten Begriff verbergen sich in Wirklichkeit aber sehr unterschiedliche Vorstellungen. Im Wortsinne bedeutet „Partizipation“ zunächst nur Beteiligung oder Mitwirkung. Interessant wird es, wenn wir fragen, woran wer beteiligt wird, beziehungsweise wofür wer Teilhabe durchsetzt oder auch für andere mit welchen Motiven einfordert. Es geht also um *Chancen* der Partizipation und deren Verteilung, um Ideologie und Wirklichkeit von Partizipation und schließlich auch um den Unterschied zwischen von oben gewährten Partizipationsmöglichkeiten und von unten erkämpfter Partizipation. Diese Grundsatzfragen haben die Diskussion um Partizipation von Anbeginn begleitet. Vor relativ Kurzem hat Stefan Kühl in der *PE-RIPHERIE* 72 nachgewiesen, wie die Unterwerfung des Konzepts der Partizipation unter die Organisationslogik von Entwicklungsprojekten zum Verlust gesellschaftlicher Dynamiken führen kann. Folgerichtig betrachten Bevölkerungsgruppen, die partizipativ in Projekte einbezogen wurden, ihre Teilnahme am künstlichen, geschlossenen System eines Projekts als Leistung, für die sie – wie Kühl am Fallbeispiel der Zentralafrikanischen Republik zeigte – dann auch eine Vergütung verlangen. Eine solche Tauschbeziehung verhindert grundsätzlich die entwicklungspolitischen Nachhaltigkeits- oder gar Verbreitungseffekte, die in der Regel von Geberorganisationen als der entscheidende Grund für partizipative Ansätze angeführt werden. Uli Alff, Peter Ay und Eberhard Bauer haben im selben Heft auf das Problem hingewiesen, dass partizipative Ansätze in autoritären Systemen kaum in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Institutionen verwirklicht werden können, da Konflikte in der Regel nicht in Form der Aushandlung von Positionen aller betroffenen Gruppen gelöst werden. Weiter erschwert

werde die Durchführung partizipativer Projekte durch institutionelle Beschränkungen auf Geberseite.

Mittlerweile werden in der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend Partizipationskonzepte diskutiert und angewendet, die über die Projektebene hinausgehen und eher an politikwissenschaftlichen Begriffen ausgerichtet sind. In der Politikwissenschaft wird zwischen instrumenteller und normativer politischer Partizipation unterschieden. Zur ersten Form zählt vor allem die Gründung von Interessenverbänden, um die politischen Entscheidungsträger im Sinne der jeweiligen Gruppeninteressen zu beeinflussen – es handelt sich hier um einen konfliktorientierten Begriff. Bei der zweiten Form geht es um Partizipation als Wert an sich und als gesellschaftliches Ziel. Partizipation lässt sich weiter differenzieren in repräsentativ-demokratische und direktdemokratische BürgerInnenbeteiligung, wobei der Aufwand für BürgerInnen bei ersterer (z. B. Wahlen) niedrig ist, während bei letzterer (z. B. BürgerInneninitiativen) Engagement, Eigeninitiative und damit auch ein beträchtlicher zeitlicher und materieller Aufwand erforderlich sind.

In diesem Sinne fördern politische Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen in den jungen Demokratien Afrikas, Asiens und Lateinamerikas unter dem Stichwort „Partizipation“ den Dialog zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, wirken an der Einrichtung konfliktregulierender Instanzen zur besseren Kommunikation in den Parlamenten mit und bieten politische Bildungsseminare für LokalpolitikerInnen an. Die Dezentralisierungsprogramme der Weltbank und der bilateralen Geber haben eine Effizienzsteigerung staatlichen Handelns und die Eindämmung von Korruption zum Ziel und streben dies dadurch an, dass die StaatsbürgerInnen die Regierungsangestellten und politischen MachthaberInnen effektiver kontrollieren. Es geht hier also auch um die politische Teilnahme und Teilhabe gesellschaftlicher Gruppen beziehungsweise der Bevölkerung eines Landes, eines Distriktes oder Stadtteils. In vielen Ländern feiern Nichtregierungsorganisationen ihre Beteiligung an öffentlichen Aufgaben als partizipative Errungenschaft. Es ist aber sicher nötig, genauer hinzusehen, ob sie nur kooptiert wurden, um die Legitimationsbasis der Regierung zu verbreitern und Akzeptanz herzustellen, ob KritikerInnen lediglich eingebunden werden, um sie als mögliche oppositionelle Kräfte auszuschalten, oder ob Gruppen sich wirklich beteiligen beziehungsweise beteiligt werden und ob es ihnen gelingt, die EntscheidungsträgerInnen für ihre Interessen zu gewinnen.

Betrachten wir die bisher genannten Facetten von Partizipation, scheint sich im Hauptstrom der Entwicklungspolitik ein Widerspruch aufzutun: Einerseits werden im Zuge der Konditionalisierung von Entwicklungshilfe Mehrparteien-demokratien eingeführt, und die Geberländer lassen sich mit einigermaßen frei und fair abgehaltenen Wahlen in Fassadendemokratien zufrieden stellen. Im Sin-

ne der repräsentativ-demokratischen Partizipation wird zwar angestrebt, dass sich die Menschen um Politik kümmern, aber sie sollten dies auf keinen Fall zu sehr tun. Andererseits erwarten Geberorganisationen, dass sich die Menschen lokal engagieren und angesichts des entwicklungspolitisch gewünschten Rückzugs des Staates sowohl ihre eigenen Projekte organisieren, als auch als SteuerzahlerInnen und WählerInnen aktiv Rechenschaft über die Mittelverwendung der Regierung einfordern. Dazu ist eine Menge Selbstbewusstsein notwendig, es bedarf individueller beziehungsweise kollektiver Autonomie und eines erheblich stärkeren und nachhaltigeren politischen Engagements als dies in der bloßen Beteiligung an periodischen Wahlen zum Ausdruck kommt. – Um dies zu erleichtern und näheren Kontakt zwischen WählerInnen und Gewählten zu ermöglichen, werden unter anderem die lokalen Regierungsorgane gestärkt. Damit kommen wir auf eine weitere Ebene der Partizipation, nämlich die Entscheidungsmacht der LokalpolitikerInnen. Diese sollen die Zentrale stärker kontrollieren und einen Teil ihrer Aufgaben übernehmen. Ziel ist mehr BürgerInnen-Nähe der Politik. Ist dies ein erfolgversprechender Weg, Partizipation und damit „Empowerment“ bisher ausgeschlossener gesellschaftlicher Gruppen zu erhöhen?

Einige der Verschränkungen und Widersprüchlichkeiten des entwicklungspolitischen Partizipationsbegriffs werden in den folgenden Beiträgen aufgegriffen. Wir beginnen mit einer kritischen Analyse der Palette partizipatorischer Interventionen von Nichtregierungsorganisationen mit dem Ziel der Inklusion unterprivilegierter Gruppen und der Demokratisierung von Herrschaft. *Michaela von Freyhold* weist vor allem auch auf die Ambivalenz zwischen Programm und Wirklichkeit der NRO hin. Aus einer für die entwicklungsbezogene Diskussion exotischen Perspektive untersucht *Benedikt Korf* kollektive Lernprozesse, die durch Erfahrungen mit dem projektbezogenen Partizipationsansatz *Participatory Rural Appraisal* auf dem Land in Niedersachsen gemacht wurden. In ihrer Fallstudie aus Nordwest-Kamerun nähert sich *Elisabeth Hartwig* der Partizipationsproblematik über den Versuch, einen emischen Machtbegriff zu rekonstruieren, wie er sich aus Gesprächen mit Landfrauen erschließen kann. Der Kampf um effektive Partizipation begreift hier praktisch die Gesamtheit der Lebensverhältnisse und nutzt unterschiedlichste Ressourcen. Die Autorin betont den Gewinn der Beteiligten an Macht und Selbstbewusstsein, verweist aber zugleich auf fortbestehende Machtgefälle zumal in den Geschlechterbeziehungen. Mit seinem internationalen Vergleich partizipatorischer Politikansätze auf lokaler Ebene in Kerala, Porto Alegre und Südafrika entwickelt *Patrick Heller* systematisch das Zusammenspiel von progressiven Parteien, zivilgesellschaftlichen Organisationen, sozialen Bewegungen und lokalen Regierungen. Breite Mobilisierung und Inklusion neuer sozialer Gruppen sind demnach möglich, wenn Dezentralisierung wie in Kerala oder Porto Alegre die Form eines politischen Prozesses an-

nimmt und genügend Spielraum für Aushandlungen der lokalen Interessen bleibt. BürgerInnenbeteiligung wird andererseits im Fall Südafrikas tendenziell durch die Privatisierung von sozialen Staatsaufgaben und die Überbetonung von Management und Verwaltung erstickt.