

**Herausgegeben vom**

**Bundesministerium für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung  
Referat: „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“**

**Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn**

Tel.: 0228 / 535-3774/5  
Fax: 0228 / 535-3500  
e-mail: [poststelle@bmz.bund.de](mailto:poststelle@bmz.bund.de)  
homepage: <http://www.bmz.de>

Endredaktion: Christina Popović

**Der Beitrag stellt die Position des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ dar.**

Stand: November 2002

# Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Begriffsklärung .....	5
2.	Partizipation in der EZ .....	5
2.1	Voraussetzungen erfolgreicher Partizipation .....	6
2.2	Partizipation in der Programm-/ Projektzusammenarbeit.....	6
2.3	Partizipation im Politikdialog .....	8
2.4	Optimierungsprobleme von Partizipation .....	8
2.5	Umsetzung der Partizipation und Dezentralisierung .....	9
2.6	Durchsetzungsprobleme .....	10
3.	Schlussfolgerungen für die EZ.....	10
4.	Literatur .....	12
5.	Die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats .....	13



# 1. Einleitung und Begriffsklärung

Partizipative Ansätze sind seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend in den Mittelpunkt der Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gerückt (Chambers 1989, Chambers 1994, Scoones and Thompson 1994). Auch die öffentliche Diskussion über Wirksamkeit und Effizienz der EZ hat zu einer stärkeren Betonung der Beteiligung breiter Bevölkerungsgruppen als grundlegende Voraussetzung effektiver Entwicklungsarbeit geführt. So hat die OECD in ihrem „*Policy Statement on Development Cooperation in the 1990s*“ partizipative Entwicklung (neben Nachhaltigkeit und Umwelt) als „*the most important issues on the development agenda for the 1990s*“ (OECD 1997) hervorgehoben. Auch die Weltbank unterstreicht die Bedeutung von Partizipation im Entwicklungsprozess in ihrer Definition: „*Participatory development is a process through which stakeholders influence and share control over priority setting, policy making, resource allocation and access to public goods and services*“ (Weltbank 2002).

Das Verständnis von Partizipation ist unterschiedlich. Das Spektrum der Typologien reicht von bloßer Information und gegenseitiger Konsultation über Mitbestimmung von Zielen und Maßnahmen und Beteiligung an Finanzierung und Einbringen von Arbeitskraft bis hin zu

Selbstbestimmung. Das BMZ legt für die EZ besonderes Gewicht auf die maßgebliche Beteiligung der Menschen an den sie betreffenden Entscheidungen. „Partizipative Entwicklung wird als ein Prozess definiert, der Menschen aktiv und maßgeblich an allen Entscheidungen beteiligt, die ihr Leben beeinflussen“ (BMZ-Konzept 1999). Dabei kommt den benachteiligten Gruppen, insbesondere den Frauen, die in vielen Ländern wirtschaftlich, sozial und politisch diskriminiert werden, besondere Bedeutung zu. Das Verständnis von Partizipation hat sich somit im Zuge einer stärker politikorientierten EZ von einer allgemeinen Beteiligung der Zielgruppe hin zu einem Verständnis von politischer Teilhabe benachteiligter Bevölkerungsgruppen erweitert.

In der entwicklungspolitischen Diskussion und der Entwicklungszusammenarbeit wird auch der Zusammenhang zwischen partizipativen Prozessen und Rechtsstaatlichkeit und Demokratie angesprochen. Diese Fragen werden in einer separaten Stellungnahme behandelt. In dieser Stellungnahme wird auf diese Diskussion insofern eingegangen, wie sie für Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit relevant erscheint.

## 2. Partizipation in der EZ

Partizipation in der EZ wird in folgenden Bereichen angestrebt: zum einen in der Projektarbeit als Stütze von Innovations- und Akzeptanzprozessen und zur Stärkung von Eigeninteresse und damit Nachhaltigkeit von Projekten und Programmen, zum anderen im Politikdialog als Instrument zur stärkeren Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf Armutsbekämpfung. Dabei wird Partizipation auch als eigenständiges Ziel im Sinne politischer Teilhabe gesehen, insbesondere im Rahmen von *Good Governance*-Prozessen mit Ausrichtung auf Armutsreduzierung.

Hierbei ergänzen sich drei Dimensionen von Partizipation:

- Partizipation an den Arbeitsschritten entlang eines Projekt-/Programmzyklus,

- Demokratische Bürgerbeteiligung an Entscheidungs- und Steuerungsprozessen; d. h., Befähigung benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu qualifizierter politischer Teilhabe (*empowerment*)
- und Systementwicklung zur Gewährleistung von Partizipation in Politik und Gesellschaft.

Im folgenden wird verstärkt der Fokus auf die Dimension der Partizipation als Prozessbeteiligung von verschiedenen Akteuren an Projekten und Programmen der EZ und am Politikdialog gelegt. Auf die Verbindungen zu den erweiterten Partizipationsdimensionen in Politik und Gesellschaft wird hingewiesen; sie werden in der oben erwähnten separaten Stellungnahme diskutiert.

## 2.1 Voraussetzungen erfolgreicher Partizipation

Wie oben definiert, geht das Partizipationskonzept des BMZ, das auch dieser Stellungnahme zugrunde liegt, von der aktiven und maßgeblichen Beteiligung der Menschen an den sie betreffenden Entscheidungen aus. Die Zielgruppen, d. h., insbesondere die benachteiligten Bevölkerungsgruppen, sollen die Gelegenheit haben, ihre „Wünsche, Bedürfnisse und Interessen“ zur Geltung zu bringen. „Mittler“, wie beispielsweise Nicht-Regierungsorganisationen oder lokale Gruppen, sollen ihnen dies erleichtern und ihnen zugleich die Leistungen der EZ zugänglich machen. Dabei zielt Partizipation insbesondere darauf ab, marginalisierten und wirtschaftlich, sozial sowie politisch benachteiligten Gruppen in Entscheidungsprozessen zu Mitsprache zu verhelfen. Dies setzt oft voraus, dass auch verantwortungsbewusste Eliten mit einbezogen werden müssen.

Für die Umsetzung dieses Partizipationskonzepts in der EZ ergeben sich folgende Aufgaben:

- die Definition und Abgrenzung von Zielgruppen;
- die Klärung ihrer Entscheidungsstrukturen, ihrer Ziele und Erwartungen;
- die Prüfung der Frage, inwieweit ein Antrag von der Zielgruppe stammt, ihren Bedürfnissen und Interessen entspricht und mit ihrer Beteiligung zustande gekommen ist;
- die Sicherstellung der Beteiligung der Zielgruppen an der Implementierung (und Finanzierung) eines Programms/Projektes;
- die Definition von formalen Verfahren, die die Beteiligung regeln. Dabei stellt sich die Frage, ob Partizipation im Rahmen bestehender Institutionen und Strukturen verwirklicht werden kann oder ob neue Institutionen notwendig sind;
- die Einrichtung von Überprüfungs-/ Monitoringssystemen und Sanktionsmechanismen.

Darüber hinaus können auch programmübergreifende Fragen, wie:

- inwieweit die Zielgruppen bzw. die ärmeren Gruppen der Bevölkerung generell an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen beteiligt sind;
- welche Institutionen der Zivilgesellschaft bei diesen Gruppen eine hohe Legitimität genießen und
- welche Freiräume für privatwirtschaftliches Handeln und zivilgesellschaftliches Engagement bestehen,

relevant sein. Die Erfüllung dieser Aufgaben und Prüfung der Fragen stellen die EZ vor eine Reihe von Herausforderungen, deren Bewältigung eine enge Zusammenarbeit zwischen Politik, Entwicklungspraxis und Wissenschaft erforderlich macht. Zudem ist die verstärkte internationale Zusammenarbeit auf Länderebene ein weiterer wichtiger Schritt, diesen Herausforderungen zu entsprechen.

Partizipation in der EZ muss vom rechtlich-institutionellen Rahmen unterstützt werden, um nachhaltigen Programmerfolg zu sichern. So zeigen sich z. B. Aufforstungsmaßnahmen oder Ressourcenschutzprogramme nur dann als nachhaltig, wenn auch rechtlich die dauerhafte Nutzung dieser Ressourcen durch die Zielgruppen garantiert und institutionell durchsetzbar ist. Partizipation als Instrument einer effektiven und nachhaltigen Programmdurchführung erfordert ein die Zielgruppen förderndes rechtliches und institutionelles Umfeld .

Der Beirat betrachtet Partizipation als ein zentrales Element armutsorientierter Entwicklungszusammenarbeit. Wenn im folgenden stärker Grenzen und Problembereiche angesprochen werden, dann vor allem in dem Bestreben, zu einer realistischen Einschätzung des Potentials der Partizipation beizutragen, Erfordernisse und Bedingungen effektiver Anwendung des Instruments deutlich zu machen und somit Partizipation vor einer illusionären Überforderung zu schützen.

## 2.2 Partizipation in der Programm-/ Projektzusammenarbeit

Der umfassende Anspruch, Partizipation in allen Bereichen der EZ gleichmäßig zu verwirklichen, ist schwer zu erfüllen. Partizipation wird am

ehesten in den direkt projektbezogenen Phasen des Projektzyklus praktiziert. Im Politikdialog sowie in den anderen einem Projekt vorgeschalteten Aktivitäten wie Aufstellung und Verhandlung eines Landesprogrammes ergeben sich weitere Fragen, die unter 2.3 diskutiert werden.

Um Partizipation in der Projektarbeit umzusetzen, sind in enger Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Entwicklungspraxis Methoden entwickelt worden, die darauf ausgerichtet sind, (1) die Interessen und Fähigkeiten der Zielgruppen zu ermitteln (vorwiegend *Participatory Rural Appraisal* - PRA) und (2) die Zielgruppen in Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden (Institutionalisierung der Partizipation). Zum ersten Bereich, dem PRA-Ansatz, sind, beginnend mit Chambers' Arbeiten (Chambers 1984) eine Reihe von Instrumenten entwickelt worden, die in Abhängigkeit von Projektausrichtung und Rahmenbedingungen situationsspezifisch anzuwenden sind, um Interessen und Prioritäten der Zielgruppen unmittelbar und unverzerrt zu ermitteln. Dazu gehören z. B. die Entwicklung von Plänen und Kartierungen auf Kommunenebene (*social mapping, mapping of natural resources*), Aufstellen von sozioökonomischen Rangfolgen (*wealth ranking*) sowie soziale Beziehungsdiagramme und Prioritätsmatrizen. Die Anwendung der Instrumente und ihre Weiterentwicklung gestaltet sich in der Regel als gegenseitiger Lernprozess, der Flexibilität und Lernbereitschaft vor allem bei den Anwendern voraussetzt.

Weit weniger Erfahrungen liegen zum zweiten Bereich, der Institutionalisierung von Partizipation, vor. Während in zahlreichen Projekten und Programmen die Planung unter Anwendung von PRA-Instrumenten durchgeführt wird und die Ergebnisse dieses Prozesses ihren Weg in Projektberichte und Planungsdokumente finden, ist die Umsetzung in die Entwicklungspraxis oft unzureichend und nicht nachhaltig, insbesondere bleibt sie oft auf die Anfangsphase konzentriert und wird ungenügend mit Finanzmitteln und Kenntnissen abgestützt (Förster 2000). Auch fehlender Realismus in der Einschätzung der Kosten von Partizipation kann zu Finanzengpässen führen.

Die Institutionalisierung von partizipatorischen Prozessen erfordert in der Regel eine Änderung von politischen Entscheidungs- und administrativen Genehmigungsprozessen, insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene. Lokale Autoritäten

auf Kommunen-, Kreis- und Provinzebene müssen überzeugt werden und bereit sein, sich auf Änderungen einzulassen, die möglicherweise ihre Befugnisse einschränken. Darüber hinaus müssen (detaillierte) Ausführungsbestimmungen über Finanzflüsse und technische Spezifikationen, ebenfalls in partizipativem Vorgehen, erstellt werden, die oft ein erhebliches Maß an Beratung und Training erforderlich machen. Erfahrungen (so z. B. in Vietnam) haben gezeigt, dass die Institutionalisierung von Partizipation als längerer Prozess zu sehen ist, in dem es sinnvoll ist, mit Pilotprojekten und -dörfern zu beginnen und auf der Basis der gesammelten Erfahrungen die Institutionalisierung schrittweise auszudehnen (Förster 2000). Sorgfältige Dokumentation aller Schritte, Monitoring und Evaluierung unter Beteiligung der lokalen Autoritäten sind wichtige Komponenten eines solchen Prozesses.

Für die EZ ist entscheidend, Institutionalisierung von Partizipation als langfristigen Prozess gegenseitigen Lernens zu verstehen, der von den Geberinstitutionen ausreichend Geduld und Flexibilität in der Projektdurchführung, realistische Einschätzung der Kosten insbesondere von Training und Beratung und die Bereitstellung genügender Finanzmittel erfordert.

Ein Beispiel erfolgreicher Institutionalisierung von Partizipation im Bereich öffentlicher Haushalte stellt der „Beteiligungshaushalt“ von Porto Alegre dar, wo seit 1989 über den Investitionshaushalt mit Beteiligung der Bürger entschieden wird. Dazu wurde die Millionenstadt in Bezirke mit überschaubarer Größe aufgeteilt, in denen die Bürger über ein System direkter Demokratie verbunden mit einem Delegationsprinzip die Entscheidungen über den Investitionshaushalt treffen, unterstützt durch allen offenstehende thematische Foren (z. B. zu Verkehr, Gesundheit, Erziehung, Stadtentwicklung etc.). Die frühere stark von Klientelismus und politischer Macht bestimmte Verteilung der Mittel wurde durch ein System objektiver Verteilungskriterien ersetzt, das Prioritäten an den Problemen orientiert, Transparenz schafft und zuverlässig nach festgelegten Regeln umgesetzt wird. Das Partizipationsmodell von Porto Alegre wird heute in mehr als 100 brasilianischen Städten nachgeahmt (Zimmermann, 2002).

## 2.3 Partizipation im Politikdialog

Im Politikdialog gestaltet sich die direkte Beteiligung der Zielgruppen sehr viel schwieriger und bleibt in der Regel auf die generell praktizierten demokratischen Abstimmungsprozesse begrenzt. Direkte demokratische Willensbildung ist lediglich in relativ kleinen Ländern und wenigen Sondersituationen praktikabel.

So wirft auch die direkte Partizipation der Zielgruppen in spezifischen Politikbereichen wie beispielsweise in der Strukturpolitik die Frage auf, wie Partizipation in diesen Aktivitäten ermöglicht und praktiziert werden kann. Wenn z. B. IWF oder Weltbank Makrostrukturanpassungsprogramme mit der von den Institutionen angestrebten und explizit proklamierten Armutsorientierung und partizipativen Gestaltung dieser Programme konzipieren und unterstützen, muss geklärt werden, welche Gruppen wie in den Prozess eingebunden werden sollen. Dabei ist von zentraler Bedeutung, dass nicht selten gerade die politischen Ansprechpartner von Geberregierungen oder internationalen Institutionen, die durch den politischen Prozess auch legitimiert sind, genau diejenigen sind, die für die Benachteiligung der Armutsgruppen verantwortlich sind. Hinzu kommen die oben angesprochenen Schwierigkeiten der Formulierung von Politikprogrammen mit direkter Beteiligung der Zielgruppen.

In anderen Politikbereichen wie in der Konzeptionierung von PRSP (*poverty reduction strategy programs*) wird ausdrücklich die Beteiligung von NRO bei der Gestaltung und Durchführung von Strategien zur Armutsüberwindung gefordert. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, stehen auch diesen Forderungen zahlreiche Schwierigkeiten entgegen. Möglicherweise ist schon viel gewonnen, wenn die Qualität der Regierungsführung und die demokratischen Mitspracherechte der Bevölkerung verbessert werden. Auf der anderen Seite kann auch die verstärkte Aktivität von NRO dazu beitragen, dass rechtsstaatliche Verfahren gestärkt werden. Allerdings ist dabei die Frage der Repräsentativität, Legitimation und Verantwortlichkeit von NRO zu stellen (Pretty and Ward 2001, Neubert 1997).

Im Politikbereich wurde Partizipation in der EZ bisher durch eine allgemeine Konditionalisierung eingefordert. Grundsätzlich ist dieses Verfahren zu begrüßen, da es ermöglicht, die Effizienz und Wirksamkeit der EZ sicherzustellen, und die

Nichteinhaltung von Konditionen überprüfbar macht. Würden die politisch Verantwortlichen Entwicklungshilfemittel zusagen, obwohl ein Staatsoberhaupt weder ein Mehrparteiensystem noch unabhängige Gerichte einzuführen bereit ist, wäre dies eine klare Verletzung des politischen Ziels Partizipation und damit rechenschaftspflichtig. Eine klare Rechenschaftspflicht erfordert allerdings, dass die Probleme der Konditionalisierung in der bisherigen Praxis beseitigt werden. Dies erfordert, dass die Bedingungen gut fundiert und auf die spezifischen Ausgangsvoraussetzungen der Länder zugeschnitten sind und dass die Geber die Konditionalisierung koordinieren und vor allem nicht gegenseitig unterlaufen.

Konditionalisierung sollte länderspezifisch in der Form von Zielvereinbarungen erfolgen und die Stärkung von Partizipation als einem Prozess kontinuierlicher Fortschritte im Aufbau von Rechtsstaatlichkeit, Rechenschaftspflicht, Öffentlichkeitsrechten und Wahlinstitutionen verstehen. Dazu müssen Verfahren der Überwachung (Monitoring) sowie gegebenenfalls auch Sanktionen bei Verzögerungen oder Nichteinhaltung von Zusagen vereinbart werden. Eine effektive Koordination der Geber, so schwierig sie auch zu erreichen sein mag, ist hierfür Voraussetzung. Ohne eine solche gegenseitige Abstimmung, die sämtliche Geber einbindet, ist der Erfolg einer solchen Konditionierung zweifelhaft. Es bleibt dann zu prüfen, ob eine EZ in diesem Fall noch sinnvoll ist.

## 2.4 Optimierungsprobleme von Partizipation

Neben den institutionellen Grenzen einer Partizipation gibt es auch ökonomische Faktoren, die einer breiten Mitwirkung der Bevölkerung entgegenstehen. Theoretische Überlegungen der Institutionenökonomie gehen davon aus, dass die Reduzierung von Informationsasymmetrien und Risiken neben der Bereitstellung von Gütern und Diensten auf der Nutzenseite zu Buche schlagen. So kann Partizipation z. B. in dörflichen Gruppen Zugang zu Krediten oder Produktionsmitteln erleichtern und damit einkommenserhöhend wirken, aber auch durch das Schaffen von Netzwerken Informationen zugänglich machen, soziale Absicherung verbessern und Risiken reduzieren. Solchen Nutzelementen stehen Kosten gegenüber, die neben den oben angesprochenen Kos-

ten der Institutionalisierung vor allem im Zeitaufwand der Beteiligten für die Teilnahme an Treffen und Gruppenaktivitäten bestehen und möglicherweise auch finanzielle Beiträge beinhalten. Die Opportunitätskosten der Zeit spielen dabei gerade für die Ärmsten eine zentrale Rolle. So findet Weinberger (2000), dass arme Haushalte weniger als mittlere Einkommensgruppen partizipieren, da deren Zeitopportunitätskosten sehr hoch sind. Die Relation Partizipation - Einkommensniveau ist aber nicht proportional, sondern es zeigt sich, dass jenseits bestimmter Einkommenshöhen bei hohem Einkommen Partizipation ebenfalls zurückgeht.

Dieser hier beobachtete „Mittelklasseeffekt“ stellt für die Umsetzung der Partizipation in der praktischen EZ eine besondere Herausforderung dar: Ohne spezifische Ausrichtung der Maßnahmen auf und Unterstützung für die Armen besteht die Gefahr, dass partizipative Entwicklung gerade die Armen nicht einbezieht. Dies gilt in besonderem Maße für Frauen, deren Opportunitätskosten extrem hoch sind, insbesondere, wenn neben den üblichen Arbeitspflichten noch Kinder zu versorgen und betreuen sind. Hinzu kommt erschwerend, dass sie oft schlechter ausgebildet und politisch unterrepräsentiert sind sowie sozial und wirtschaftlich diskriminiert werden.

## 2.5 Umsetzung der Partizipation und Dezentralisierung

Bei der Frage, wie die Beteiligung der Zielgruppen umzusetzen ist, ist zu klären, ob bestehende Institutionen, gegebenenfalls unter Veränderung und Stärkung, hierfür geeignet sind, oder ob neue Strukturen aufgebaut werden müssen.<sup>1</sup> Bei Rückgriff auf bestehende Strukturen wird häufig davon ausgegangen, dass Partizipation insbesondere durch Verlagerung von Entscheidungsprozessen auf Kommunalebene ermöglicht wird. Die Vorteile der Partizipation liegen darin, dass die Einbindung lokaler Gruppen und die Delegation von Entscheidungsverantwortung auf die Kommunalebene (*community development planning*) zu wichtigen Informationsvorteilen führt, die der Mikroebene eigen sind. Den Gemeinden und ihren Vertretern

ist die lokale Situation vertraut (sie wissen, wer arm ist und der Hilfe bedarf und würdig ist; sie kennen die dörfliche Umwelt und Struktur). Gemeinden sind ebenfalls besser in der Lage, die Wirksamkeit armutsorientierter Maßnahmen zu beurteilen und negative Anreizwirkungen und Trittbrettfahrerverhalten zu verhindern (Abraham and Platteau 2001).

Auf der anderen Seite gibt es zahlreiche Belege dafür, dass dem Informationsvorteil auf der Mikroebene der Mangel an Rechenschaftslegung gegenübersteht (Abraham and Platteau 2001). Dies ist besonders dann relevant, wenn die Entscheidung über Ressourcenallokation und -verteilung von der zentralen auf die lokale Ebene verlagert wird. „... *when the responsibility of allocating central resources is delegated to local organizations (such as panchayats in Bangladesh), village-level elites tend to appropriate for themselves whatever portion of the resources they need and to let the poor have the leftovers only*“ (Abraham and Platteau 2001, Galasso and Ravallion 2000). Eine oberflächliche Betrachtung der lokalen Ebene tendiert häufig dazu, in den Gemeinden oder Dörfern eine Insel der Eintracht, der Homogenität und des Friedens zu sehen. Diese Sichtweise, auch als *myth of community* charakterisiert, verdeckt zu häufig die Interessengegensätze und die politischen und wirtschaftlichen Machtstrukturen in den Dörfern und ihre Nutzung zum Nachteil der Armen (Bierschenk and Olivier de Sardan 1998). Auch von Braun und Grote kommen in ihrer Untersuchung „*Does Decentralization Serve the Poor?*“ nicht zu einem eindeutigen Ergebnis. „...*yes [decentralization can serve the poor], but it certainly depends*“ lautet ihre Antwort (von Braun und Grote 2001).

Für die Umsetzung von Partizipation im Rahmen der EZ bedeutet dies, dass bei einer Dezentralisierung von Ressourcenallokations- und -verteilungsentscheidungen auf die Mikroebene (wie Kreis, Kommune, Dorf) situationspezifisch zu untersuchen ist, ob die politische, wirtschaftliche und soziale Machtstruktur eine faire Einbeziehung der Armen garantiert, insbesondere ob Rechenschaftslegungsprozesse existieren und praktiziert werden und ob demokratische Prozesse auf der lokalen Ebene funktionieren. Wenn erhebliche Defizite in diesen Bereichen bestehen, ist es wahrscheinlich, dass die Armen besser durch das staatliche Verteilungssystem erreicht werden als durch dezentralisierte Mechanismen (Bardhan and Mookherjee, 1999 und 2000). Priorität auf der lokalen Ebene sollte auf die institutionelle

<sup>1</sup> Der Aufbau neuer Strukturen, wie gelegentlich zu beobachten, stellt hohe Anforderungen an Zeit und Ressourcen und läuft Gefahr, Parallelstrukturen aufzubauen, die sich oft nach Auslauf des EZ-Programmes als nicht nachhaltig erweisen.

Stärkung der Dörfer und Kommunen gelegt werden, bevor ihnen größere Verantwortung und vor allem Finanzmittel übertragen werden. Dies umfasst Training in lokaler Administration und den Prinzipien und Abläufen rechtsstaatlicher demokratischer Prozesse und dem Funktionieren partizipativer Projektgestaltung und -durchführung.

## 2.6 Durchsetzungsprobleme

Für Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit kann das Problem auftreten, dass Rechtsstaats- und Partizipationsdefizite im Projektumfeld und Nichteinhaltung von Konditionen die Realisierung oder Fortsetzung von Projekten gefährden können. Damit werden möglicherweise Zielsetzungen der Durchführungsorganisation geschädigt und der Umfang ihrer Tätigkeit eingeschränkt. Somit besteht die Gefahr, dass Probleme nicht wahrgenommen oder nicht in der notwendigen Deutlichkeit angesprochen werden. So lange dieses Problem nicht behoben ist, leidet die Selbstinformation des Gesamtsystems Entwicklungszusammenarbeit. Ein Bestehen

auf Rechtsstaatlichkeit, ihre Umsetzung in die Praxis und echte Mitwirkungsmöglichkeit der Zielgruppen, auch um den Preis einer Projektabkehrung, -unterbrechung oder -aufgabe, muss von den politischen Entscheidungsträgern und Entwicklungsorganisationen ebenso honoriert werden wie Umsatz und Kontinuität der Beziehung zu einem Land.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die gezielte Verbesserung der Beteiligungschancen einzelner Gruppen an den gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen sowie an Programmen und Einzelprojekten der EZ auf Dauer nur durch die Institutionalisierung von Partizipation an politischen und administrativen Prozessen und über die Schaffung gleicher Beteiligungschancen an wirtschaftlichen Aktivitäten für alle und durch Beseitigung sozialer und kultureller Diskriminierung erreicht werden kann. Für eine erfolgreiche Beteiligung der Armen und diskriminierter Gruppen sind darüber hinaus spezifische Maßnahmen und Anstrengungen erforderlich. Beides kann sich durchaus ergänzen.

## 3. Schlussfolgerungen für die EZ

- Partizipation in der EZ als aktive und maßgebliche Beteiligung der Zielgruppen an den sie betreffenden Entscheidungen setzt voraus, dass die Zielgruppen definiert, ihre Ziele und Entscheidungsprozesse geklärt und Verfahren formuliert werden, die ihre Beteiligung unterstützen. Dabei erfordert die Sicherstellung nachhaltiger Partizipation ihre Institutionalisierung, d. h., eine Ausgestaltung des rechtlichen, institutionellen und finanziellen Rahmens, der eine Partizipation an politischen Entscheidungs- und administrativen Genehmigungsprozessen möglich macht. Dabei sollte soweit möglich auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden. Grundlage partizipativer Prozesse sind transparente und durchsetzbare rechtsstaatliche Verfahren. Alle Erfahrungen belegen, dass es dazu kein Substitut gibt.
- Partizipation auf der Projektebene der EZ ist nicht ohne Kosten sowohl bei den Entwicklungsorganisationen als auch bei den Beteiligten zu verwirklichen. Partizipation erforder

teilt Zeit und zusätzliche Ressourcen und stellt an EZ-Mitarbeiter erhöhte Anforderungen. Hohe Opportunitätskosten der Zeit, gerade bei armen Haushalten, bergen die Gefahr in sich, dass die Armen sich nicht beteiligen können. Besondere Unterstützungsmaßnahmen werden für eine erfolgreiche Beteiligung der Armen und diskriminierter Gruppen erforderlich sein.

- Partizipation im Politikbereich der EZ findet in der Regel in der Konditionalisierung ihren Niederschlag. Dabei ist wichtig, dass die Bedingungen länder- und situationsspezifisch formuliert und von den Gebern gemeinsam getragen werden.
- Insbesondere im Politikdialog wirft Partizipation die schwierige Frage auf, wie Partizipation mit wem praktiziert werden soll. Bisherige Abläufe und Vorgehensweisen müssen angepasst werden, wenn insbesondere Armutsgruppen ihre Prioritäten in die Politik- und Programmformulierung einbringen sol-

len. Die Delegation von Entscheidungen auf die Dorfebene (*community development*) muss berücksichtigen, dass gerade die politischen und wirtschaftlichen Machtstrukturen auf der lokalen Ebene die Ursache der Marginalisierung von benachteiligten Gruppen sein können. Mit der Verlagerung von Ressourcenallokations- und -verteilungsentscheidungen auf die lokale Ebene (Kreis, Kommune oder Dorf) muss situationsspezifisch untersucht

und sicher gestellt werden, dass die politischen und wirtschaftlichen Machtstrukturen eine faire Einbeziehung der Armen garantieren, d. h. insbesondere, dass transparente Rechenschaftslegungsprozesse existieren und praktiziert werden und demokratisch rechtsstaatliche Prozesse auf der lokalen Ebene funktionieren.

## 4. Literatur

- Abraham, A., and J.-Ph. Platteau (2001): Participatory Development in the Presence of Endogenous Community Imperfections. Dept. of Economics and CRED, University of Namur. Plenary Contribution EAAE Seminar, Wye College, Sept. 2001.
- Bardhan, P., and D. Mookherjee (1999): Relative Capture of Local and Central Governments: An Essay on the Political Economy of Decentralization. IED Discussion Paper Series, No. 97, Inst. of Economic Development, Boston University.
- Bardhan, P., and D. Mookherjee (2000): Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery in Developing Countries. IED Discussion Paper Series, No. 104, Inst. of Economic Development, Boston University.
- Bierschenk, Th., and J.-P. Olivier de Sardan (1998): Les pouvoirs au village. Le Bénin entre démocratisation et décentralisation. Paris: Karthala.
- BMZ (1999): Übersektorales Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit. BMZ Konzepte Nr. 102.
- von Braun, J., and U. Grote (2001): Does Decentralization Serve the Poor? ZEF Discussion Papers on Development Policy.
- Chambers, R. (ed.) (1989): Farmer First: Farmer Innovation and Agricultural Research.
- Chambers, R. (1994): The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal. World Development 22 (7), pp. 953-969.
- DSE (2001): Ownership and Conditionality. Berlin.
- Eckert, J. (2001): The Power of Action. In: Sociologus 1/2, pp.89-122.
- Elwert, G. and Siebert, U. (2002): Forestry Corruption and Illegal Logging in Benin. A Policy Oriented Analysis. In: Sozialanthropologisches Arbeitspapier Nr. 93. Berlin: Schilach.
- Förster, E. (2000): Institutional Integration of Participatory Planning. Introductory Paper, ECONOMIC Workshop on Sustainable Rural Development in Southeast Asia Mountainous Region, Nov. 28-30, 2000.
- Galasso, E., and M. Ravallion (2000): Distributional Outcomes of a Decentralized Welfare Program. Mimeo, The World Bank, Washington D.C.
- Neubert, D. (1997): Entwicklungspolitische Hoffnung und gesellschaftliche Wirklichkeit. Eine vergleichende Fallstudie von Nicht-Regierungsorganisationen in Kenya und Ruanda. Frankfurt/Main: Campus.
- OECD (1997): Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance. Synthesis Report, DAC Expert Group on Aid Evaluation, Paris.
- Pretty, J., and H. Ward (2001): Social Capital and the Environment. World Development 29 (2), pp. 209-227.
- Scoones, I., and Thompson, J. (1994): Beyond Farmer First: Rural People's Knowledge, Agricultural Research and Extension Practice. Intermediate Technology Publications Ltd., London.
- Weinberger, K. (2000): Women's Participation. An Economic Analysis in Rural Chad and Pakistan. Development Economics and Policy; Bd. 15, Peter Lang GmbH, Frankfurt.
- Weltbank (2002): Weltentwicklungsbericht, Washington, D.C.
- Zimmermann, C.R. (2002): Bürger entscheiden über städtische Investitionen - Porto Alegre, Brasilien: Ein funktionierendes Modell der Partizipation. Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 43, Nr. 10.

## 5. Die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats

### **Prof. Dr. Dieter Bender**

Ruhr-Universität Bochum  
Lehrstuhl für Wirtschaftslehre  
insbes. Internationale Wirtschaftsbeziehungen  
und Institut für Entwicklungsforschung und  
Entwicklungspolitik (IEE) der Ruhr-Universität  
Bochum  
Universitätsstr. 150  
44780 Bochum  
Tel.: (0234) 32-28902  
Fax: (0234) 32-14520  
E-m: [dieter.bender@ruhr-uni-bochum.de](mailto:dieter.bender@ruhr-uni-bochum.de)

### **Prof. Dr. Joachim von Braun**

Director General of the International Food  
Policy Research Institute (IFPRI)  
2033 K-Street, NW  
Washington DC 20006-1002, USA  
Tel.: +1 (202) 862-5600  
E-m: [j.von-Braun@cgiar.org](mailto:j.von-Braun@cgiar.org)

### **Prof. Dr. Georg Elwert**

Freie Universität Berlin  
Institut für Ethnologie  
Drosselweg 1-3  
14195 Berlin  
Tel.: (030) 838-56726  
Fax: (030) 838-56728  
E-m: [elwert@zedat.fu-berlin.de](mailto:elwert@zedat.fu-berlin.de)

### **Prof. Dr. Michael Frenkel**

WHU Koblenz  
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,  
insbesondere Makroökonomik und  
Internationale Wirtschaftsbeziehungen  
Burgplatz 2  
56179 Vallendar  
Tel.: (0261) 6509-280  
Fax: (0261) 6509-289  
E-m: [mfrenkel@whu.edu](mailto:mfrenkel@whu.edu)

### **Prof. Dr. Oskar Gans**

Lehrstuhl für Internationale Wirtschafts- und  
Entwicklungspolitik  
SAI, Universität Heidelberg  
Im Neuenheimer Feld 330  
69120 Heidelberg  
Tel.: (06221) 54 89 19 (54 88 16)  
Fax: (06221) 54 88 19  
E-m: [Oskar.Gans@urz.uni-heidelberg.de](mailto:Oskar.Gans@urz.uni-heidelberg.de)

### **Prof. Dr. Dr. Werner Gocht**

Forschungsinstitut für Internationale  
Technische und wirtschaftliche  
Zusammenarbeit  
RWTH Aachen  
Ahornstr. 55  
52056 Aachen  
Tel.: (0241) 8894731  
Fax: (0241) 22284  
E-m: [werner.gocht@post.rwth-aachen.de](mailto:werner.gocht@post.rwth-aachen.de)

### **Prof. Dr. Franz Heidhues**

Universität Hohenheim (490)  
Institut für Agrar- und Sozialökonomie  
in den Tropen und Subtropen  
70593 Stuttgart  
Tel.: (0711) 459-2581  
Fax: (0711) 459-3934  
E-m: [heidhues@uni-hohenheim.de](mailto:heidhues@uni-hohenheim.de)

### **Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer**

Universität Gießen  
Professur VWL VI/E  
Licher Str. 66  
35394 Gießen  
Tel.: (0641) 99-22200  
Fax: (0641) 99-22209  
E-m: [www-vwl6@wirtschaft.uni-giessen.de](mailto:www-vwl6@wirtschaft.uni-giessen.de)

### **Dr. Ulrich Hiemenz**

Director  
OECD Development Centre  
94, Rue Chardon-Lagache  
F - 75775 Paris Cedex 16  
Tel.: (00331) 4524 8290  
Fax: (00331) 4524 8592  
E-m: [ulrich.hiemenz@oecd.org](mailto:ulrich.hiemenz@oecd.org)

### **Prof. Dr. Gudrun Krämer**

Freie Universität Berlin  
Institut für Islamwissenschaft  
Altensteinstr. 40  
14195 Berlin  
Tel.: (030) 838-52486  
Fax: (030) 838-52830  
E-m: [gkraemer@zedat.fu-berlin.de](mailto:gkraemer@zedat.fu-berlin.de)

**Prof. Dr. Michael Krawinkel**  
Institut für Ernährungswissenschaft  
Wilhelmstraße 20  
35392 Gießen  
Tel.: (0641) 9939048  
Fax: (0641) 9939039  
E-m: [Michael.Krawinkel@ernaehrung.uni-giessen.de](mailto:Michael.Krawinkel@ernaehrung.uni-giessen.de)

**Prof. Dr. Rolf J. Langhammer**  
Institut für Weltwirtschaft an der  
Universität Kiel  
24100 Kiel  
Tel.: (0431) 8814-203  
Fax: (0431) 85853 o. 8814-500 oder  
8814-524  
E-m: [Lawaetz@ifw.uni-kiel.de](mailto:Lawaetz@ifw.uni-kiel.de)

**Prof. Dr. Thilo Marauhn, M. Phil.**  
Universität Gießen  
Professur für Öffentliches Recht,  
Völkerrecht und Europarecht  
Licher Str. 76  
35394 Gießen  
Tel.: +49-(0)641-99-21151  
Fax: +49-(0)641-99-21159  
E-m: [intl@recht.uni-giessen.de](mailto:intlaw@recht.uni-giessen.de)

**Prof. Dr. Volker Nienhaus**  
Ruhr-Universität Bochum  
Fakultät für Wirtschaftswissenschaft  
Gebäude GC, Raum 3/62  
44780 Bochum  
Tel.: (0234) 32-25336  
Fax: (0234) 32-14311  
E-m: [Volker.Nienhaus@ruhr-uni-bochum.de](mailto:Volker.Nienhaus@ruhr-uni-bochum.de)

**Prof. Eibe Riedel**  
Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches  
Öffentliches Recht, Völkerrecht und  
Europarecht  
Universität Mannheim  
Schloß, Westflügel  
68131 Mannheim  
Tel.: (0621) 292 5607/5631  
Fax: (0621) 292 5704  
E-m: [riedel@jura.uni-mannheim.de](mailto:riedel@jura.uni-mannheim.de)

**Prof. Dr. Hermann Sautter**  
Volkswirtschaftliches Seminar der Universität  
Göttingen  
Platz der Göttinger Sieben 3  
37073 Göttingen  
Tel.: (0551) 397303  
Fax: (0551) 397302  
E-m: [uwww5@uni-goettingen.de](mailto:uwww5@uni-goettingen.de)

**Prof. Dr. Ludwig Schätzl**  
Geographisches Institut  
Universität Hannover  
Abt. Wirtschaftsgeographie  
Schneiderberg 50  
30167 Hannover  
Tel.: (0511) 762-3536/-4496  
Fax: (0511) 762-3051  
E-m: [schaetzl@mbox.wigeo.uni-hannover.de](mailto:schaetzl@mbox.wigeo.uni-hannover.de)

**Prof. Dr. Renate Schubert**  
Institut für Wirtschaftsforschung der ETHZ  
WEH G 11  
Weinbergstr. 35  
ETH Zentrum  
CH 8092 Zürich  
SCHWEIZ  
Tel.: (0041 1) 632-4717/-4718  
Fax: (0041 1) 6321042  
E-m: [schubert@wif.gess.ethz.ch](mailto:schubert@wif.gess.ethz.ch)

**Prof. Dr. Eva Terberger-Stoy**  
Universität Heidelberg  
Alfred-Weber-Institut  
Grabengasse 14  
69117 Heidelberg  
Tel.: (06221) 54-3174  
Fax: (06221) 54-3113  
E-m: [Eva.Terberger@awi.uni-heidelberg.de](mailto:Eva.Terberger@awi.uni-heidelberg.de)

**Prof. Dr. Winfried v. Urff**  
Auf der Freiheit 2  
34596 Bad Zwesten (Privatanschrift)  
ehemals:  
Technische Universität München  
Institut für Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaften  
Lehrstuhl für Agrarpolitik  
Tel.: (06693) 8485  
Fax: (06693) 9110088  
E-m: [Winfried.vonUrff@t-online.de](mailto:Winfried.vonUrff@t-online.de)

**Prof. Dr. Peter Waldmann**  
Lehrstuhl für Soziologie  
Universität Augsburg  
Universitätsstr. 2  
86135 Augsburg  
Tel.: (0821) 598-5578  
Fax: (0821) 598-5639  
E-m: [peter.waldmann@phil.uni-augsburg.de](mailto:peter.waldmann@phil.uni-augsburg.de)

**Prof. Dr. Dieter Weiss**

Goethestr. 80  
10623 Berlin (Privatanschrift)  
ehemals:  
Lehrstuhl für Volkswirtschaft des Vorderen  
Orients der Freien Universität Berlin  
Tel.: (030) 3129380  
Fax: (030) 31015594  
E-m: [prof.d.weiss@gmx.de](mailto:prof.d.weiss@gmx.de)

**Prof. Dr. Manfred Zeller**

Universität Göttingen  
Institut für rurale Entwicklung  
Waldweg 26  
37073 Göttingen  
Tel.: +49-(0)551-39-3901  
Fax: +49-(0)551-39-3076  
E-m: [m.zeller@agr.uni-goettingen.de](mailto:m.zeller@agr.uni-goettingen.de)