

Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ)

1. Partizipationskonzept

Die deutsche EZ sieht drei Interventionsfelder für die Förderung von Partizipation, die ineinander greifen und sich wechselseitig verstärken.

Partizipationsdreieck:



1.1. Partizipation als Prozessbeteiligung: Die Beteiligung der Akteure an der Identifizierung, Planung, Durchführung und Evaluierung von Vorhaben

EZ-Vorhaben und die hiermit angestrebten Wirkungen sind das Ergebnis eines fortwährenden Dialogs zwischen maßgeblichen Akteuren: den am Vorhaben direkt Beteiligten, den politischen Entscheidungsträgern und zivilgesellschaftlichen Interessenvertretern sowie den verschiedenen Geberorganisationen. Dabei nimmt die Partnerorganisation eine federführende Rolle ein. So entsteht eine gemeinsame, partnerschaftliche Verantwortung für das Vorhaben. Die deutsche EZ hat eine Reihe von partizipativen Instrumenten und Methoden entwickelt, die diese Beteiligung im gesamten Zyklus eines Vorhabens gewährleisten.

Positive Effekte von Partizipation bei der Durchführung von Vorhaben:

- > fördert die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung (Ownership)
- > stärkt die Reformbereitschaft und den Willen zur Veränderung der beteiligten Akteure (Commitment).
- > Commitment und Ownership gewährleisten die Nachhaltigkeit des Vorhabens
- > ermöglicht die Nutzung von Erfahrung und Wissen der beteiligten Akteure und sorgt für lokal angepasste Problemlösungen, die mit global verfügbarem Wissen verknüpft werden
- > erhöht die Wirkung von Vorhaben, weil am Bedarf orientiert
- > erhöht Legitimität und Transparenz der Vorhaben
- > ermöglicht eine lern- und prozessorientierte Suche nach einem friedlichen Interessenausgleich unter den Akteuren (Politik als Aushandlungsprozess)
- > ermöglicht eine wirkungsvolle und effiziente Koordination und Kombination der verschiedenen EZ Instrumente (TZ/FZ/PEZ) im Sinne von Best-Fit-Lösungen in einem bestimmten lokalen Kontext

1.2. Demokratische Partizipation: Befähigung zur Beteiligung an einer lebendigen Demokratie

Demokratie lebt von der Beteiligung ihrer Bürgerinnen und Bürger. Dazu bedarf es insbesondere der Befähigung und Stärkung benachteiligter Gruppen (empowerment). Die deutsche EZ unterstützt diese Menschen darin, ihre Verhandlungsfähigkeit zu verbessern und ihnen den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu erleichtern. Des Weiteren unterstützen wir unsere Partner, Interessen zu bündeln, Netzwerke zu bilden sowie Wissen und Informationen auszutauschen. Bewährte Verfahren sind hierbei die Durchführung von Runden Tischen, die Förderung lokaler Netzwerke und die Ausbildung von Multiplikatoren.

Positive Effekte von demokratischer Partizipation:

Staatliche Ebene:

- > erhöht die Rechenschaftspflicht (Accountability) und Transparenz von Regierungshandeln
- > dämmt Korruption, Klientelismus, Patronage und Willkür durch gesellschaftliche Kontrolle ein
- > trägt zur Orientierung staatlicher Dienstleistungen an Nachfrage und Bedarf bei
- > stärkt das Parlament als Repräsentant des Volkes
- > erhöht das politische Verständnis, im Auftrag des Volkes zu handeln

Gesellschaftliche Ebene:

- > stärkt die Mitbestimmung im politischen Prozess (Voice)
- > stärkt das Vertrauen gegenüber der politischen Klasse
- > fördert das Verständnis von Politik als pluralistischen Interessenausgleich
- > schwächt ein patrimonialistisches Staatsverständnis
- > fördert Eigenverantwortung und soziale Verantwortung
- > öffnet den Blick für das politisch Machbare
- > integriert benachteiligte Gruppen
- > fördert Selbstorganisation und dynamisiert die wirtschaftliche Entwicklung durch Privatinitiative und Selbstbewusstsein

1.3. Institutionalisierte Partizipation: Die Verankerung von Beteiligung in Regeln, Normen und Gesetzen

Zur Verankerung der Partizipation der Bevölkerung an politischen Prozessen müssen Gesetze, Regeln und Normen diese absichern. Die Gewährleistung von Partizipation beschränkt sich daher nicht nur auf die staatlichen Institutionen, z.B. durch eine Finanz- oder Justizreform. Sie umfasst vielmehr die Wechselbeziehungen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Privatsektor über die dauerhafte Verankerung verschiedener Beteiligungsformen.

Positive Effekte von institutionalisierter Partizipation:

- > stärkt die Rechtsstaatlichkeit und die Einforderung von Rechten (Rights-based-approach)
- > sichert die Nachhaltigkeit von Partizipation
- > macht sie unabhängiger gegenüber aktuellen politischen Machtkonstellationen
- > fördert das Vertrauen der Bürger in Recht und Gesetz
- > stärkt die Bürger in politischen Verhandlungsprozessen
- > erhöht die Effizienz partizipativer Prozesse

2. Ergebnisse auf einen Blick

Partizipation in der deutschen EZ: Ein Leitbild wird lebendig

J. Wolfensohn: Participation matters – not only as a means of improving development effectiveness, as we know from our recent studies – but as the development to long-term sustainability and leverage. We must never stop reminding ourselves that it is up to the government and its people to decide what their priorities should be.

Partizipation ist seit Jahren ein grundlegendes Prinzip deutscher Entwicklungszusammenarbeit, das Eigenverantwortung und Wirksamkeit der EZ gewährleistet. Die aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Entwicklungsprozessen gilt zunehmend als Schlüsselfaktor für die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele wie Armutsbekämpfung, Umsetzung von Menschenrechten und Good Governance. Die positiven Effekte einer lebendigen Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungsprozessen sind unumstritten. Dennoch gestaltet sich die Umsetzung von Partizipation trotz aller Erfolge nicht immer einfach. Eine Auswertung der Erfahrungen mit Partizipationsförderung verschiedener deutscher EZ-Organisationen – jüngst veröffentlicht in der Publikationsreihe „Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen EZ“ - legt diesen Schluss nahe.

Kernaussagen

Den kulturellen Dialog auf gleicher Augenhöhe suchen

Die Förderung von Bürgerbeteiligung stößt in einigen Partnerländern auf kulturelle Hindernisse: Partizipation ist in eher autoritären, patrimonialen Gesellschaften oft eine große Unbekannte, der nur sehr zögerlich, misstrauisch und abwartend begegnet wird. Hier den interkulturellen Dialog zu suchen und auf gleicher Augenhöhe zu gestalten ist eine der großen Herausforderungen in der täglichen EZ-Arbeit. Der Beitrag „Kulturelle Aspekte von Partizipation“ aus der Publikationsreihe bietet hierzu Hintergrundinformationen und Anregungen für die Umsetzung in der Praxis.

Der Staat bestimmt die Dynamik und Grenzen von Partizipation

Die staatlichen Rahmenbedingungen mit einem Minimum an funktionierenden formaldemokratischen Institutionen sind notwendig, um Partizipation im politischen Leben zu etablieren: Ohne den politischen Willen und die aktive Unterstützung des Staates kann Bürgerbeteiligung nur schleppend an Dynamik gewinnen. Nur wenn staatliche, zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure lernen, gemeinsam Lösungen auszuhandeln, ist Bürgerbeteiligung strukturell wirksam. Hindernisse aber auch Handlungsspielräume in einem schwierigen politischen Umfeld zeigt das Länderheft China der Publikationsreihe.

Partizipation muss sichtbaren Nutzen erbringen

Ein erfolgreicher Weg, Partizipation auch unter schwierigen Rahmenbedingungen umzusetzen, ist der, diese mit konkreten, fassbaren Inhalten zu vermitteln. Bürgerinnen und Bürger, aber auch der Staat sollten den unmittelbaren Nutzen von Partizipation erfahren: z.B. indem Dienstleistungen am Bedarf der Bürger ausgerichtet und damit effektiver eingesetzt werden. DED und GTZ haben hierzu bei der Unterstützung einer partizipativen Haushaltsplanung in einer Gemeinde Ecuadors wegweisende Erfahrungen gesammelt. Das Modell findet zwischenzeitlich in weiteren Gemeinden und über nationale Grenzen hinweg Nachahmung (Länderheft Ecuador).

Auch innerhalb eines Dezentralisierungsvorhabens in Mali, unterstützt von beiden deutschen Vorfeldorganisationen in enger Kooperation mit der KfW, werden neue Formen direkter Bürgerbeteiligung eingeübt. Damit werden Gemeinden zu Arenen für Partizipation und guter Regierungsführung (Länderheft Mali).

Partizipation bedeutet, verschiedene Stakeholder an einen Tisch zu bringen

Ein weiterer Erfolgsfaktor partizipativer EZ ist, verschiedene Interessenlagen aller Akteure und Machtverschiebungen zu beachten und auch Skeptiker und Blockierer mit ins Boot zu holen. Dazu bedarf es guter methodischer Ansätze und Analyseinstrumente, wie z.B. einer detaillierten Akteursanalyse. (siehe Heft „Instrumente der Akteursanalyse“ der Publikationsreihe)

Die Rolle des Entwicklungsexperten als Mediator und Moderator von Prozessen, die von den Beteiligten selbst gestaltet werden, erweist sich immer als ein entscheidender Erfolgsfaktor bei der Beratungsarbeit.