

# BMZ konzepte

Nr. 102 / Sept. '99

Übersektorales Konzept

Partizipative  
Entwicklungszusammenarbeit

Partizipationskonzept

Herausgegeben vom

**Bundesministerium für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung**  
Presse und Öffentlichkeitsarbeit

**Berlin**

**Europahaus  
Stresemannstraße 92  
10963 Berlin**

**Tel.: 030 / 2503-2451  
Fax: 030 / 2503-2595**

**Bonn**

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

**Tel.: 0228 / 535-3451  
Tel.: 0228 / 535-3455**

<http://www.bmz.de>

**September 1999**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>2</b>
<b>1. Funktion des Konzeptes und seine Abgrenzung.....</b>	<b>4</b>
1.1. Funktion des Konzeptes .....	4
1.2. Abgrenzung des Konzeptes .....	4
<b>2. Bedeutung der Partizipation und Ausgangslage .....</b>	<b>4</b>
2.1. Bedeutung der Partizipation.....	4
2.2. Ausgangslage .....	5
<b>3. Ziele und Grundsätze .....</b>	<b>5</b>
3.1. Ziele .....	5
3.2. Grundsätze der partizipativen EZ.....	5
3.2.1. Die Beteiligten.....	6
3.2.2. Berücksichtigung soziokultureller Bedingungen.....	6
3.2.3. Formen der Partizipation.....	7
<b>4. Bisherige Erfahrungen; Möglichkeiten und Beschränkungen.....</b>	<b>8</b>
4.1. Bisherige Erfahrungen .....	8
4.1.1. Multilaterale und bilaterale Zusammenarbeit .....	8
4.1.2. Deutsche bilaterale Zusammenarbeit .....	8
4.2. Möglichkeiten und Beschränkungen .....	8
4.2.1. Möglichkeiten .....	8
4.2.2. Beschränkungen .....	9
<b>5. Einzelhinweise zur partizipativen Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit .....</b>	<b>10</b>
5.1. Zielgruppen, Partner, Instrumente, Sektoren .....	10
5.1.1. Zielgruppen .....	10
5.1.2. Partner .....	10
5.1.3. Instrumente .....	10
5.1.4. Sektoren und Projekttypen.....	11
5.2. Kriterienkatalog zur Länderprogrammierung und Projektarbeit.....	12
5.2.1. Länderprogrammierung .....	12
5.2.2. Projektarbeit.....	13
<b>Anlage 1 Hinweise zur unmittelbaren Beteiligung der Zielgruppen</b>	
<b>Anlage 2 Literaturverzeichnis</b>	

## Zusammenfassung

Das vorliegende Konzept ersetzt die beiden Konzepte „Soziokulturelle Kriterien für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit“ von 1992 und das Sektorübergreifende Zielgruppenkonzept: „Die beteiligten Menschen in der Entwicklungszusammenarbeit“ von 1995. Es befaßt sich in erster Linie mit der partizipativen Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), berücksichtigt Partizipation aber auch als ein eigenständiges Ziel.

Partizipative Entwicklung wird als ein Prozess definiert, der Menschen aktiv und maßgeblich an allen Entscheidungen beteiligt, die ihr Leben beeinflussen.

Partizipation ist eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche und nachhaltige EZ. Partizipation trägt dazu bei, daß sich die Beteiligten für die Programme und Projekte selbst verantwortlich fühlen („ownership“) und ihre jeweiligen kulturellen Wertvorstellungen und Interessen einbringen können. Damit unterstützt partizipative EZ die selbstbestimmte Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Partnerländern. Sie erweitert die Möglichkeiten und Fähigkeiten der Zielgruppen, sich für verbesserte Rahmenbedingungen einzusetzen („empowerment“).

Ziel ist es, allen Beteiligten - Frauen wie Männern - zu ermöglichen, an einem transparenten Dialog- und Entscheidungsprozeß teilzunehmen. Im Vordergrund dieses Partizipationskonzeptes stehen gesellschaftliche Gruppen, deren Beteiligungsmöglichkeiten u.a. aufgrund der Verteilung von Macht und wirtschaftlichen Möglichkeiten unzureichend sind. Dies sind insbesondere ärmere Bevölkerungsschichten und Frauen. Ihre wirkungsvolle Beteiligung ist nur möglich, wenn sich die gesellschaftlichen Machtverhältnisse zu ihren Gunsten ändern. Insgesamt will der partizipative Ansatz einen Beitrag zu größerer sozialer Gerechtigkeit, zur friedlichen Lösung von Konflikten und zur Sicherung von Menschenrechten in den Partnerländern leisten.

Möglichkeiten zur Förderung der partizipativen Entwicklung liegen sowohl auf gesellschaftlicher Ebene als auch in der konkreten Gestaltung der EZ. In dem zuerst genannten Feld wirkt die EZ auf verbesserte gesellschaftliche Partizipation im Partnerland hin, z.B. durch die Unterstützung der Zivilgesellschaft (u.a. Menschenrechtsgruppen, Frauenverbände, Selbsthilfeorganisationen und Gewerkschaften) und von dezentralen demokratischen Strukturen.

Auch im zweiten Feld, der in diesem Konzept vornehmlich behandelten partizipativen Gestaltung der Programme und Projekte der EZ, sind bestimmte Mindestvoraussetzungen für offene gesellschaftliche Entscheidungsprozesse, für Privatinitiative und Selbstorganisation sowie für eine Beteiligung am Wirtschaftsleben erforderlich. Die praktische Umsetzung muß vom Einzelfall ausgehen. Wichtige Hinweise ergeben sich aus der

- Unterscheidung der Beteiligten nach Teilgruppen (Zielgruppen, Mittler, Benachteiligte, Geber),
- Analyse und Bewertung der soziokulturellen Bedingungen anhand der Schlüsselfaktoren soziokulturelle Heterogenität, Legitimität, gesellschaftliche Organisation,
- Verwirklichung unterschiedlicher Partizipationsformen und -intensitäten (Information und Konsultation, Mitwirkung, Mitentscheidung, Eigenverantwortung und Selbstbestimmung) in der Projekt- und Länderarbeit.

Instrumente für die partizipative Gestaltung der Länderarbeit sind u.a.: der Politikdialog, soziokulturelle und sozioökonomische Kurzanalysen, armutsorientierte Länderstudien sowie landesweite Zielgruppenanalysen, die u.a. geschlechter-spezifische Heterogenität sowie arme und diskriminierte Bevölkerungsgruppen einschließen

Instrumente für die partizipative Gestaltung der Projektarbeit sind u.a.: partizipative Verfahren im gesamten Projektzyklus, partizipative und geschlechterdifferenzierte Zielgruppen- und Trägeranalysen, flexible Anwendung der Planungs- und Implementierungsverfahren sowie Teilnahme der Zielgruppen an den frühen Planungsphasen.

Bei der Erstellung von Länderkonzepten sollen u.a. folgende Fragen zur Berücksichtigung des Partizipationsgedankens beitragen:

- Welche Kernprobleme und Rahmenbedingungen bestehen aus der Sicht der Bevölkerung bzw. einzelner gesellschaftlicher Gruppen?
- Welche gesellschaftlichen Gruppen sind besonders benachteiligt?
- Welche Schwerpunkte entsprechen den Prioritäten der Zielgruppen?

Bei der Prüfung von Projektdurchführungsangeboten sollen u.a. folgende Fragen zur Berücksichtigung des Partizipationsgedankens beitragen:

- Ist die Zielgruppe definiert und abgegrenzt und sind ihre Organisations- und Entscheidungsstrukturen bekannt?
- Geht aus den Projektdokumenten der Grad und die Art der Beteiligung der Zielgruppen und andere Beteiligter hervor?
- Wird begründet, daß das Vorhaben den Prioritäten der Zielgruppen entspricht?

# 1. Funktion des Konzeptes und seine Abgrenzung

## 1.1. Funktion des Konzeptes

Das Partizipationskonzept ist eine entwicklungs-politische Vorgabe für die Gestaltung der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die durchführenden Organisationen. Den deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO) soll es als Orientierungshilfe dienen. Es ersetzt die beiden Konzepte "Sozio-kulturelle Kriterien für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit" von 1992 und das Sektorübergreifende Zielgruppenkonzept: „Die beteiligten Menschen in der Entwicklungszusammenarbeit“ von 1995.

## 1.2. Abgrenzung des Konzeptes

In Anlehnung an die OECD/DAC-Richtlinien von 1995 wird partizipative Entwicklung als Prozeß definiert, in dem die Menschen eine aktive und maßgebliche Rolle bei allen Entscheidungen spielen, die ihr Leben beeinflussen. Das vorliegende Konzept befaßt sich in erster Linie mit der partizipativen Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ)<sup>1</sup>, berücksichtigt Partizipation aber auch als ein eigenständiges Ziel der EZ.

Partizipation unterstützt den Aufbau und die Festigung demokratischer und zivilgesellschaftlicher Strukturen. Eine Gesellschaft, die es allen

Individuen und Gruppen ermöglicht, ihre Interessen zu artikulieren, besitzt die besten Voraussetzungen für eine Verbesserung der Lebensbedingungen und für ein friedliches Zusammenleben. Partizipation dient damit dem politischen Anspruch der EZ, einen Beitrag zu größerer sozialer Gerechtigkeit, zur friedlichen Lösung von Konflikten und zur Sicherung von Menschenrechten zu leisten.

Das Partizipationskonzept bezieht sich auf die gesamte Gesellschaft (Frauen und Männer). Im Vordergrund stehen gesellschaftliche Gruppen, deren Beteiligungsmöglichkeiten u.a. aufgrund der Verteilung von Macht und wirtschaftlichen Möglichkeiten unzureichend sind. Dies sind insbesondere ärmere Bevölkerungsschichten. Eine Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten dieser Zielgruppen ist nur denkbar, wenn sich die gesellschaftlichen Partizipationsstrukturen und die Verteilung von Macht zu ihren Gunsten ändern.

Partizipation ist auch tragendes Prinzip der Armutsbekämpfung sowie der Forderung nach gleichberechtigter Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozeß. Das Partizipationskonzept steht deshalb in engem Zusammenhang mit den sektorübergreifenden Konzepten zur Armutsbekämpfung<sup>2</sup> und mit dem Gleichbeteiligungskonzept<sup>3</sup>.

# 2. Bedeutung der Partizipation und Ausgangslage

## 2.1. Bedeutung der Partizipation

Partizipation ist ein sektorübergreifendes Prinzip der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und eine wichtige Bedingung für Erfolg und Nachhaltigkeit; sie ist bei der Länder-, Sektor- und Projektarbeit zu beachten.

Wesentliche Elemente partizipativer EZ sind Zielgruppenorientierung und die Berücksichtigung soziokultureller Bedingungen.

Die mit der EZ angestrebten Wirkungen können nur erreicht werden, wenn die beteiligten Menschen als gleichberechtigte Partner mitwirken und ihre Interessen, Vorstellungen und Fähigkeiten einbringen können. Nur unter diesen Voraussetzungen werden sich die Menschen für die Programme und Projekte selbst verantwortlich fühlen (engl.: ownership) und sie zum Erfolg führen. Partizipation trägt damit gleichzeitig zu einem selbstbestimmten Entwicklungsprozess bei. Ausgangspunkt aller Planungen und Maßnahmen ist immer die Frage, wem sie dienen sollen, d.h. die Frage nach der Zielgruppe.

Für die Bewertung und Umsetzung von Entwicklungszielen spielt Kultur eine herausragende Rolle, denn die kulturellen Prägungen der Menschen bestimmen, was ihnen wertvoll und erstrebenswert ist. Kultur ist außerdem Grundlage und Voraussetzung für Innovation und Kreativität. Partizipative EZ stellt einen praktischen Ansatz dar, bei dem alle Beteiligten ihre jeweiligen kulturell geprägten Wertvorstellungen und Fähigkeiten einbringen können. Dabei handeln die Partner im Respekt vor der jeweils anderen Kultur, keiner sollte den anderen dominieren. In der Begegnung, im Austausch und der gegenseitigen Beeinflussung der Kulturen, spielt die partizipative EZ eine wichtige Rolle. Sie leistet damit einen Beitrag zum kulturellen Dialog.

## 2.2. Ausgangslage

Partizipation ist heute ein weltweit von allen EZ-Organisationen anerkannter Grundsatz. Ausschlaggebend dafür war die sich in den 80er Jahren durchsetzende Erkenntnis, dass die Nachhaltigkeit von armutsorientierten Programmen und Projekten ohne Partizipation nicht abgesichert werden kann. In diesem Zusammenhang wurde auch den kulturellen Aspekten von Entwicklung zunehmende Aufmerksamkeit geschenkt.

## 3. Ziele und Grundsätze

### 3.1. Ziele

Ziel partizipativer EZ-Gestaltung ist es insbesondere, die Teilnahme und Teilhabe der Zielgruppen an politischer, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung zu verbessern. Dies erfordert die Schaffung entsprechender institutioneller und rechtlicher Rahmenbedingungen in den Bereichen Politik, öffentliche Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft sowie die Befähigung der Ausgeschlossenen, Partizipationsmöglichkeiten auch wahrzunehmen (Empowerment).

Bei der Weltbank sowie einigen bilateralen Gebern wurde in den frühen neunziger Jahren der sog. „stakeholder“-Ansatz entwickelt, der die unterschiedlichen Sichtweisen der Beteiligten in Projekte der EZ einbringen sollte. Als „stakeholder“ werden all diejenigen bezeichnet, die von einer Maßnahme beeinflusst werden bzw. diese Maßnahme selbst beeinflussen, d.h. neben der Zielgruppe auch Benachteiligte, Regierungsvertreter/-innen sowie Vertreter von NRO und des privaten Sektors.

In den „OECD/DAC-Guidelines on Participatory Development and Good Governance“ von 1995 werden Partizipation, Demokratisierung und Entwicklungsorientierung als politische Grundbedingungen für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung bezeichnet. Die frühzeitige Partizipation der Beteiligten an Programmen und Projekten der EZ wird hervorgehoben.

Auch in der deutschen EZ hat Partizipation einen wichtigen Stellenwert erhalten. In den beiden zitierten übersektoralen Konzepten „Sozio-kulturelle Kriterien für die EZ“ (1992) sowie „Zielgruppen“ (1996) wurden wesentliche Elemente partizipativer EZ behandelt. Entsprechend wurde in der entwicklungspolitischen Konzeption des BMZ von 1996 Partizipation zu einem wichtigen Grundprinzip der Zusammenarbeit erklärt. Das vorliegende Konzept gibt Begründungen und Hinweise für die Umsetzung dieses Prinzips.

### 3.2. Grundsätze der partizipativen EZ

Ein zentrales Element der partizipativen EZ ist die möglichst frühzeitige und umfassende Beteiligung der Zielgruppen. Partizipative EZ beschränkt sich jedoch nicht auf die Frage der Zielgruppenbeteiligung. Sie berücksichtigt darüber hinaus auch die Perspektiven und Interessen aller anderen wichtigen Akteure und wirkt daraufhin, daß alle Partner den Partizipationsgedanken mittragen. Über die Projektebene hinaus muß sie den gesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten des Partnerlandes Rechnung tragen und auf deren Verbesserung hinwirken.

Die praktische Umsetzung der partizipativen EZ wirft zahlreiche Fragen auf: Wer ist beteiligt, wer beteiligt sich woran und mit wem, in welchem Ausmaß und zu welchem Zweck? Welche gesellschaftlichen Partizipationsmängel sind zu berücksichtigen? In welchen Bereichen liegen Partizipationschancen? Die Beantwortung dieser Fragen ist immer nur für den konkreten Einzelfall möglich. Sie hängt von der Zielgruppe, von den anderen Beteiligten, vom Förderbereich und von den Rahmenbedingungen ab.

Wichtige Hinweise zur Klärung dieser Faktoren ergeben sich aus der Unterscheidung der Beteiligten nach einzelnen Teilgruppen (siehe unten 3.2.1), aus der Analyse und Bewertung der soziokulturellen Bedingungen (siehe unten 3.2.2) sowie aus der Unterscheidung möglicher Partizipationsformen und -intensitäten (siehe unten 3.2.3).

### 3.2.1. Die Beteiligten

Unter den Beteiligten sind Zielgruppen, Mittler, Benachteiligte und Geber zu unterscheiden, nach deren Wünschen, Bedürfnissen und Interessen jeweils zu fragen ist:

- **Zielgruppen:** Derjenige Teil der Bevölkerung, dem die Hilfe unmittelbar oder mittelbar zugute kommen soll, also die Begünstigten oder Nutznießer/innen. Zielgruppen sind immer die „Endbegünstigten“ oder „Endnutzer/innen“.
- **Mittler:** Die Menschen und Organisationen, die Leistungen der EZ in den Entwicklungsländern an die Zielgruppen vermitteln. U.a. können einheimische Fachkräfte, Nichtregierungsorganisationen, Multiplikatoren/innen, staatliche Organisationen und Stellen, Unternehmen, der Projektträger und die Menschen in diesen Organisationen Mittler sein.
- **Benachteiligte:** Menschen(gruppen), die durch Vorhaben Schaden erleiden können oder benachteiligt werden.
- **Geber:** Auch wenn die Geberseite und ihre Rolle in der Zusammenarbeit bisher weniger thematisiert wurde, sind BMZ und andere Geber, Durchführungsorganisationen sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO) und deren Fachkräfte Beteiligte mit eigenen Interessen, Vorstellungen oder Denkweisen.

### 3.2.2. Berücksichtigung soziokultureller Bedingungen

Unter soziokulturellen Bedingungen sind die Erfahrungen, Werte, Symbole und Institutionen zu verstehen, die für eine bestimmte Gesellschaft (geschlechterdifferenziert) spezifisch und entwicklungsrelevant sind. Umfassende Kenntnisse der lokalen wie auch der nationalen soziokulturellen Rahmenbedingungen sind eine unerläßliche Voraussetzung für die Identifizierung von Partizipationsmängeln sowie für die Einleitung von Partizipationsprozessen. So lassen sich z.B. die entscheidenden Fragen hinsichtlich der zu beteiligenden Gruppen, der Auswahl partizipationsorientierter Träger sowie zu Ansatzpunkten der Partizipationsförderung nicht ohne Kenntnis der soziokulturellen Bedingungen beantworten<sup>4</sup>.

Die soziokulturellen Bedingungen werden mit Hilfe der drei folgenden Schlüsselfaktoren erfaßt:

**Soziokulturelle Heterogenität:** Unter diesem Oberbegriff werden die verschiedenen gesellschaftspolitisch relevanten ethnischen, religiösen und ökonomischen Gruppen und deren Beziehungen zueinander in einem Land bzw. in einer Projektregion erfaßt. Dabei wird auch nach den unter gesellschaftlichen, geschlechterspezifischen, ethnischen und religiösen Aspekten benachteiligten Gruppen gefragt.

Diese Analyse liefert wichtige Hinweise auf mögliche Zielgruppen der EZ. Ferner weist sie auf vorhandene Benachteiligungen innerhalb und zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen hin, die bei der partizipativen Gestaltung der Zusammenarbeit berücksichtigt werden müssen.

**Legitimität:** Unter diesem Oberbegriff werden die unterschiedlichen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen eines Landes und die jeweiligen Macht- und Entscheidungsstrukturen erfaßt. Dabei wird vor allem der Frage nachgegangen, welche Organisationen bei welchen gesellschaftlichen (ethnischen, religiösen usw.) Gruppen legitimiert, d.h. von ihnen anerkannt sind. Damit wird mit dem Faktor „Legitimität“ auch nach dem „gesellschaftlichen Wollen“ bzw. dem „Wollen der Zielgruppe“ gefragt.

Die Bedeutung des Faktors „Legitimität“ liegt vor allem darin, daß eine Beteiligung der Zielgruppen nur denkbar ist, wenn der vorgesehene Projektträger das Vertrauen der Zielgruppe besitzt. Hierbei ist zwischen Frauen und Männern

zu unterscheiden, denn es könnte aufgrund der unterschiedlichen Rolle der Frauen durchaus sein, daß eine Instanz zwar das Vertrauen der Männer, nicht jedoch das der Frauen genießt.

**Gesellschaftliche Organisation:** Unter diesem Oberbegriff wird nach den gesellschaftlichen Möglichkeiten sowie nach den Fähigkeiten der Zielgruppe gefragt. Wichtige Untersuchungsfragen betreffen hier sowohl das für den angestrebten Wandlungsprozeß vorhandene Wissen, die Organisationsformen und die „technischen Fähigkeiten“ der Gesamtgesellschaft bzw. der Zielgruppe, dabei auch ihre (geschlechterspezifische) Arbeitsteilung, ihr soziales Selbstverständnis, ihre Entscheidungsstrukturen und Konfliktregelungsmechanismen.

Informationen dieser Art sind wichtig, da der nachhaltige Erfolg der EZ wesentlich von der Vereinbarkeit der geplanten Maßnahmen mit den vorhandenen und noch mobilisierbaren Ressourcen und Möglichkeiten eines Landes abhängt.

### 3.2.3. Formen der Partizipation

Der Begriff „Partizipation“ stellt einen Sammelbegriff für unterschiedliche Intensitäten, Verfahren und Ebenen der Beteiligung dar.

Bei der unmittelbaren Zusammenarbeit mit Zielgruppen auf **Projektebene** sind idealtypisch folgende **direkte** Beteiligungsformen denkbar:

- **Information und Konsultation:** Die Zielgruppen werden informiert und um ihre Meinung gebeten. Beide Elemente sind auch Bestandteil der drei anderen Partizipationstypen. Sie werden hier jedoch als Instrument genutzt, ohne daß mit ihrer Anwendung eine Beeinflussung der Entscheidungen von Gebern oder Partnern verbunden sein muß.
- **Mitwirkung:** Die Zielgruppen werden informiert und um ihre Meinung gebeten. Ihre Anregungen werden einbezogen. Auch ohne Mitentscheidung akzeptieren sie erkennbar die Maßnahmen und identifizieren sich mit ihr, z.B. freiwillige Nutzung angebotener Leistungen, finanzielle oder sonstige Beiträge.
- **Mitentscheidung:** Die Zielgruppen ent-

scheiden mit. Ihre Bewertung des Erfolges ist mitentscheidend für die Gesamtbewertung des Vorhabens. Gegen ihren Willen werden keine Maßnahmen durchgeführt.

- **Eigenverantwortung und Selbstbestimmung:** Die Zielgruppen oder Institutionen der Zivilgesellschaft führen eigenständig geplante Maßnahmen selbst durch, für die sie Geber um Mithilfe ersuchen oder sie schlagen Gebern die Durchführung von gewünschten Entwicklungsvorhaben vor.

Angestrebt werden sollte grundsätzlich eine möglichst umfassende Form von Partizipation, wie sie in den Formen „Mitentscheidung“ sowie „Eigenverantwortung und Selbstbestimmung“ beschrieben ist. Im konkreten Fall (z.B. bei vorwiegend technischen Fragen) kann jedoch durchaus auch eine geringere Beteiligungsintensität in Form von „Mitwirkung“ oder „Information“ sinnvoll und angemessen sein. Wichtig ist jedoch stets, daß Partizipation nicht instrumentalisierend gehandhabt wird.

EZ-Vorhaben, die auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen über Veränderungen auf **Sektor- und Makroebene** zielen, sind für eine direkte Beteiligung von Bevölkerungsgruppen weniger geeignet. Beteiligung ist bei diesem Vorhabentyp jedoch in **mittelbarer** Form von Bedeutung:

- **Beteiligung der Bevölkerung an Projekten auf Makro- und Sektorebene:** Sie bedeutet die Einbindung der relevanten gesellschaftlichen Gruppen (Verbände, Gewerkschaften, Parteien etc.) und sonstiger Beteiligter an den zu treffenden Entscheidungen. Partizipative EZ kann hier die wichtige Aufgabe wahrnehmen, insbesondere auf eine Beteiligung jener wichtigen gesellschaftlichen Gruppen hinzuwirken, die bislang keine Beteiligungschancen hatten. Entscheidend ist jedoch auch hier die Teilhabe der Zielgruppe am Nutzen des Vorhabens.

Diese Beteiligungsformen und -intensitäten können grundsätzlich, - unter Berücksichtigung der jeweiligen länderspezifischen Besonderheiten -, auch für die **Länderarbeit** herangezogen werden. Da es hier um die Vorbereitung der Entscheidungen von souveränen Partnern geht (z.B. bei der Ausarbeitung von Länderkonzepten, Klärung von Förderprioritäten), ist die Beteiligungsform „Information und Konsultation“ von besonderer Bedeutung. Ein wichtiger Gesicht-

punkt ist hierbei die Beteiligung von Gruppen der Zivilgesellschaft wie z.B. Süd-NRO, deren Beteiligung an einem überregionalen Dialog vielfach durch unzureichende Strukturen behin-

dert wird. Sie können gezielt über deutsche NRO bzw. lokale Vertretungen deutscher EZ-Organisationen beteiligt werden.

## 4. Bisherige Erfahrungen; Möglichkeiten und Beschränkungen

### 4.1. Bisherige Erfahrungen

#### 4.1.1. Multilaterale und bilaterale Zusammenarbeit

Ein im Auftrag der Weltbank vor einigen Jahren durchgeführter Vergleich von mehr als 100 Trinkwasserversorgungsprojekten in Asien, Afrika und Lateinamerika ergab, daß die Partizipation der Nutznießer/innen der bedeutendste Faktor für die Nachhaltigkeit der Projekte ist, vorausgesetzt, Partizipation war von Beginn an gewährleistet. In einer anderen Untersuchung der Weltbank hatte Partizipation (die allerdings nur in Form von Information und Konsultation stattgefunden hatte) einen positiven Einfluß auf die Verwirklichung von Entwicklungszielen. Im Ergebnis trug Partizipation nicht nur zur besseren Effektivität der Projekte bei, sondern stärkte auch die organisatorischen Kapazitäten der Nutznießer auf Gemeindeebene und trug zum „Empowerment“ der Nutznießer/innen bei.

Im Zusammenhang mit dem Stakeholder-Ansatz zeigen die Erfahrungen mit Partizipation überdies, daß der Erfolg einer Intervention wesentlich von einer umfassenden Beteiligung weiterer gesellschaftlicher Gruppen abhängt, auch solchen, die an der Durchführung nicht unmittelbar beteiligt sind.

#### 4.1.2. Deutsche bilaterale Zusammenarbeit

Einzelevaluierungen von Projekten der bilateralen Zusammenarbeit (z.B. Förderung eines integrierten Versicherungssystems für arme Frauen (SEWA) in Indien sowie Beteiligungsorientierte Entwicklung von Wassereinzugsgebieten in Maharashtra, Indien) bestätigten grundsätzlich einen positiven Zusammenhang zwischen partizipativen Projektansätzen und nachhaltigen Wirkungen.

Die bisherigen Umsetzungserfahrungen weisen jedoch noch auf Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten vor allem in folgenden Punkten hin:

- Fortschritte bei der Beteiligung der Zielgruppen wurden bislang vor allem in der Durchführungs- und Betriebsphase erzielt. Eine Beteiligung der Zielgruppen an der Projektidentifizierung und -planung erfolgte bislang noch nicht in ausreichendem Umfang. Sie hat sich jedoch als entscheidender Faktor für den Erfolg von Projekten herausgestellt.
- Vertiefte Zielgruppenanalysen (zur Einschätzung und Berücksichtigung der Werte, Interessen und Fähigkeiten der am Vorhaben Beteiligten und der Wirkungen des Vorhabens auf verschiedene Gruppen) wurden noch nicht in ausreichendem Umfang durchgeführt.
- Beteiligungsansätze trugen der vorherrschenden Zielgruppendifferenzierung (vor allem der geschlechterspezifischen Differenzierung) noch zu wenig Rechnung.
- Die punktuelle Anwendung standardisierter partizipativer Methoden stand vielfach zu sehr im Vordergrund partizipativer Ansätze. Partizipative Methoden müssen stets in eine partizipative Gesamtstrategie des Projekts eingebettet werden.
- Das Personal der Mittlerorganisationen war für eine partizipative und zielgruppenorientierte Projektgestaltung oftmals nicht motiviert und qualifiziert.

### 4.2. Möglichkeiten und Beschränkungen

#### 4.2.1. Möglichkeiten

Längerfristig wirksame Möglichkeiten zur Förderung der partizipativen Entwicklung in den Part-

nerländern bestehen in der Unterstützung beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Organisationen wie z.B. von Menschenrechtsgruppen, Frauenverbänden, Gewerkschaften, Berufsvereinigungen und Verbraucherverbänden. Ebenso kann die Partnerregierung unterstützt und ermutigt werden, geeignete Strukturen für die Einbeziehung dieser Organisationen in den politischen Prozeß zu schaffen. Weitere Förderansätze mit längerfristiger Perspektive bestehen in der Unterstützung von Basisorganisationen (einschließlich ihrer überregionalen Netzwerke) sowie von Dezentralisierungsprogrammen, um die Beteiligungsmöglichkeiten der Menschen auf der lokalen Ebene zu verbessern.

Eine kurzfristig umsetzbare Möglichkeit zur Förderung der partizipativen Entwicklung ist die in diesem Konzept vornehmlich behandelte partizipative Gestaltung von Programmen und Projekten. Sie muß mit Verhaltensänderungen einhergehen und ist nur als gemeinsamer Lernprozeß denkbar.

Partizipation muß mit den ersten Planungsschritten beginnen. Die Vorhaben kommen dem Prinzip einer umfassenden Partizipation am besten entgegen, wenn sie bereits in einer frühen Planungsphase mit wichtigen Institutionen der Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen, potentiellen Trägern und Vertretern/innen möglicher Zielgruppen besprochen werden (z.B. wassernutzende Haushalte einer Stadt, potentielle Wasserabnehmer in der Landwirtschaft, Kleinunternehmer/innen mit Kreditbedarf).

Partizipative Projektgestaltung verlangt Flexibilität in der Planung und Durchführung von Projekten. Möglichkeiten flexiblen Vorgehens werden bei den Instrumenten beschrieben (siehe unten 5.1.3). Ein partizipatives Wirkungsmonitoring ermöglicht die laufende Überprüfung, ob die Umsetzung der Planung weiterhin den Interessen und Wünschen der Zielgruppen entspricht.

Geber und Partner sind für die Vorhaben der Zusammenarbeit rechenschaftspflichtig. Das legitime Interesse an Kontrollen muß jedoch mit der Notwendigkeit eines flexiblen, nachfrage- und prozeßorientierten Vorgehens in Einklang gebracht werden.

Zielgruppenanalysen sind ein wichtiger Bestandteil von Projektprüfungen. Sie müssen geschlechterspezifisch sein und neben Fragestellungen, die Auskunft über die Lebensweise

der möglichen Zielgruppen und etwaiger Benachteiligter, ihre Interessen und Fähigkeiten geben, auch Armutsanalysen einbeziehen. Die Zielgruppenanalysen sind unterschiedlich zu gestalten, je nachdem ob das Vorhaben unmittelbare oder mittelbare Wirkungen auf die Zielgruppe hat (kürzere oder längere Wirkungskette). Anlage 1 enthält nähere Hinweise zur Anwendung und zum Inhalt partizipativer Methoden für die Planung, Durchführung und Evaluierung von Vorhaben mit unmittelbarer Zielgruppenerreichung. Bei Vorhaben mit mittelbarer Zielgruppenerreichung steht die Prüfung im Vordergrund, auf welchem Wege die Nutznießer/innen erreicht werden. Für Vorhaben auf Makro- und Sektorebene können soziale Wirkungsanalysen (ex-ante und ex-post) durchgeführt werden.

#### 4.2.2. Beschränkungen

Die partizipative Gestaltung der Zusammenarbeit setzt voraus, daß die Partner auf allen Ebenen zum Dialog und zur Kommunikation bereit und in der Lage sind. Sie müssen außerdem willens sein, auch Macht abzugeben. Das bedeutet, daß bestimmte Mindestvoraussetzungen für offene, gesellschaftliche Entscheidungsprozesse, für Privatinitiative und Selbstorganisation sowie für eine Beteiligung am Wirtschaftsleben vorhanden sein müssen. Damit besteht ein enger Zusammenhang zu einem demokratischen Grundverständnis und zur Berücksichtigung der Menschenrechte. Beteiligung auf der Projektebene ist somit keine ausreichende Bedingung für einen nachhaltigen Projekterfolg.

Unzureichende Rahmenbedingungen können durch Maßnahmen der Beratung und Qualifizierung der Partner im Sinne partizipativer Vorgehensweisen verbessert werden. Unter Umständen kann die Zusammenarbeit dazu beitragen, vorhandenes Mißtrauen zwischen staatlichen Stellen und den anderen Beteiligten auf lokaler und regionaler Ebene abzubauen.

Auf der Projektebene können Beschränkungen in evtl. entstehendem Zeit- und Kostenaufwand gesehen werden. Der Aufwand muß dem angestrebten Ertrag größerer Nachhaltigkeit angepaßt sein. Die Art und Tiefe der Partizipation richtet sich nach dem jeweiligen Einzelfall. Ein längerer Planungszeitraum wird oft durch eine intensivere und kostengünstigere Durchführung aufgewogen werden.

Die Rolle und der Status von Frauen erschweren bei partizipativem Vorgehen häufig ihre öffentliche Beteiligung. Es müssen aus der jeweiligen Kultur heraus Wege ihrer Beteiligung entwickelt werden. Hierzu ist intensive Zusammenarbeit mit beiden Geschlechtern nötig, u.U. auch bei getrennten Zusammenkünften oder in Frauenversammlungen.

Schwierigkeiten ergeben sich auch bei der Beteiligung der besonders Armen. Da es den Ärmsten

oft an Erfahrungen und Qualifikationen für die Nutzung von Ressourcen mangelt, erfordert eine Zusammenarbeit mit ihnen in der Regel besondere Fördermaßnahmen und damit höhere Transaktionskosten und erweiterte Zeithorizonte.

## 5. Einzelhinweise zur partizipativen Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit

### 5.1. Zielgruppen, Partner, Instrumente, Sektoren

#### 5.1.1. Zielgruppen

Das Partizipationskonzept bezieht sich auf die gesamte Gesellschaft. Im Vordergrund stehen gesellschaftliche Gruppen, deren Beteiligungsmöglichkeiten u.a. aufgrund von Macht und wirtschaftlichen Möglichkeiten unzureichend sind. Dies sind insbesondere ärmere Bevölkerungsschichten. Eine Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten dieser Zielgruppen ist nur denkbar, wenn sich auch die gesellschaftlichen Partizipationsstrukturen und die Verteilung von Macht zu ihren Gunsten ändern.

#### 5.1.2. Partner

Partner bei der Gestaltung partizipativer Zusammenarbeit sind unter den Beteiligten vor allem die Geber, die Mittler und die Zielgruppen selbst. Aus den Mittlern ist der geeignete Projektträger auszuwählen. Hierbei muß kritisch gefragt werden, ob dieser bei der Zielgruppe legitimiert ist und den Partizipationsgedanken mitträgt.

Nichtregierungsorganisationen können sowohl im Dialog mit den Regierungen (insbesondere in ihrer Rolle als „Advokat der armen und diskriminierten Bevölkerungsgruppen“) als auch in der länder- und projektbezogenen Umsetzung wertvolle Partner der EZ sein. Dabei ist ihre Eigenständigkeit und Autonomie zu respektieren, sie dürfen weder für engere Zwecke der EZ vereinbart noch „überfordert“ werden.

#### 5.1.3. Instrumente

Folgende Instrumente können für die partizipative Gestaltung der **Länderarbeit** angewendet werden:

- Betonung von Partizipation als Ziel und Thema der Zusammenarbeit im Politikdialog verbunden mit dem Hinweis, daß die Berücksichtigung des Partizipationsgedankens ein wichtiges Kriterium für die Projektauswahl ist.
- soziokulturelle und sozioökonomische Kurzanalysen zur Vorbereitung von Länderkonzepten.
- Rückgriff auf vorliegende landesweite oder sektor- bzw. schwerpunktspezifische Zielgruppenanalysen, die u.a. Bezug nehmen auf geschlechterspezifische Heterogenität und benachteiligte soziale Gruppen (religiöse und ethnische Minoritäten, Kasten, Berufsgruppen usw.). Hier können partizipative Methoden angewendet werden.
- armutsorientierte Länderstudien, Workshops usw. zur Erfassung der Armutssituation und möglicher Ansatzpunkte der EZ. Derartige Untersuchungen können ebenfalls auf partizipative Erhebungsmethoden und den Dialog mit gesellschaftlichen Gruppen zurückgreifen.

- Stärkung gesellschaftlicher Gruppen und Förderung des Dialogs mit und zwischen ihnen. Konsultation von NRO des Partnerlandes bei der Vorbereitung von Länderkonzepten.
- Verstärkung des Dialogs mit den staatlichen EZ-Partnern zu bestimmten Schwerpunktthemen.
- Fortbildung der Mitarbeiter/innen in den beteiligten deutschen EZ-Organisationen.

Folgende Instrumente können für die partizipative Gestaltung der **Projektarbeit** angewendet werden:

- Anwendung partizipativer Verfahren und Methoden im gesamten Projektzyklus. Dies können allgemeine partizipative Erhebungsmethoden zur Erfassung von Daten, Meinungen und Interessen, partizipative Methoden der Hierarchisierung von Problemen und zur Auswahl von Lösungsansätzen, partizipative Entscheidungsverfahren sowie Methoden der Fortschrittskontrolle und der Evaluierung sein (vgl. Anlage 1).
- Partizipative und geschlechterdifferenzierte Zielgruppen- und Trägeranalysen, die frühzeitig im Projektlauf im Zusammenhang mit der Prüfung oder durch gesonderte und vertiefende lokale Kurzanalysen bzw. als soziale und politische Wirkungs- und Gestaltungsanalysen durchzuführen sind.
- Flexible Anwendung der Planungs- und Implementierungsverfahren, um eine laufende Anpassung auch innerhalb einzelner Phasen zu ermöglichen. Ein flexibler Management- und Kooperationsrahmen wie z. B. Project Cycle Management (PCM), offene Orientierungsphasen und verlängerte Prüfphasen bieten die Möglichkeit, die Interessen und Prioritäten der Beteiligten frühstmöglich und flexibel in die Planung einzubringen.
- Beteiligung der Zielgruppen in den frühen Planungsphasen (flexible Anwendung des ZOPP (Zielorientierte Projektplanung); Einsatz geeigneter Methoden für die Beteiligung der Zielgruppen).
- Auswahl von Fachkräften und Gutachter/innen in der deutschen EZ, welche die erforderlichen Kompetenzen für den sozial-

politik-, verwaltungs- und kulturwissenschaftlichen Bedarf einer partizipativen Arbeitsweise mitbringen.

- Fortbildung der Mitarbeiter/innen in den beteiligten deutschen EZ-Organisationen wie auch den Organisationen des Partnerlandes.

#### 5.1.4. Sektoren und Projekttypen

Beispiele partizipativer Gestaltung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Projekttypen für einzelne Sektoren:

- Vorhaben mit einer deutlich abgegrenzten lokalen Zielgruppe (z.B. Wohngebietsanierung): Die Partnerorganisation bezieht nicht die Bevölkerung ein, sondern sie beteiligt sich an Projekten lokaler Initiativen, die selbst über die Ziele und Maßnahmen als Träger bestimmen.
- Vorhaben mit einer überschaubaren Anzahl zu beteiligender Dörfer (z. B. der ländlichen Regionalentwicklung): Beteiligung von gewählten oder traditionell bestimmten Vertretungen der Dörfer unter Berücksichtigung der Geschlechter, der verschiedenen ethnischen Zugehörigkeiten sowie anderer relevanter abgrenzbarer Gruppen (z. B. nach Religion, Sprache etc.).
- Vorhaben mit größeren und heterogenen Zielgruppen (wie z.B. der städtischen Trinkwasserversorgung und Abwasser-/Müllbehandlung): Beteiligung der kommunalen politischen Vertretungen und Verwaltungen, von Vertretern/innen von Frauenverbänden, Berufsgruppen, sozialen und religiösen Gruppen, begleitet durch regelmäßige repräsentative Befragungen auf der unmittelbaren Zielgruppenebene.
- Elektrifizierungsprogramme mit sehr großen und sehr heterogenen Zielgruppen: Beteiligung von regionalen Foren oder Beiräten unter Einbeziehung von Vertreter/innen einzelner Dörfer, von Räten ausgesuchter Kommunen, von Vertretern/innen größerer und kleinerer Unternehmen unterschiedlicher Branchen, von Kammern, ggf. Gewerkschaften, regionalen NRO usw. Parallel sollten wiederholte repräsentative Befragungen von ländlichen und städtischen Haushalten durchgeführt werden.

- Vorhaben des Umwelt- und Ressourcenschutzes: Sie sind vor allem dann nachhaltig, wenn die unmittelbar beteiligte Bevölkerung (Frauen und Männer) eigene Initiativen entwickelt oder zumindest über die Auswahl von Maßnahmen mitentscheidet.
- Vorhaben im Bildungssektor: Partizipation kann durch eine intensive Abstimmung mit Lehrer/innen und Elternverbänden erfolgen, begleitet von Zielgruppen- und Wirkungsuntersuchungen auf Schüler/innen- und Elternebene.
- Vorhaben des landesweiten Straßenbaus: Beteiligung kann neben den anderen Gruppenrepräsentanten durch Vertreter/innen des Transportgewerbes und vor allem von Händlerinnen- und Händlerverbänden erfolgen.
- Volkswirtschaftliche Reformen können unter Begleitung von nationalen und regionalen Gesprächs- und Abstimmungsforen erfolgen, in denen legitime Vertreter/innen gesellschaftlicher Gruppen mitwirken.
- Förderung nationaler Dezentralisierungspolitiken: Schaffung von Mitwirkungsmöglichkeiten auf gemeindlicher Ebene zur Mitwirkung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen.

## 5.2. Kriterienkatalog zur Länderprogrammierung und Projektarbeit

### 5.2.1. Länderprogrammierung

Unter Anwendung des BMZ-Gliederungsschemas sind bei der Erstellung von Länderkonzepten folgende Fragen, differenziert nach Geschlechtern, zu stellen (auch wenn diese nicht immer vollständig beantwortet werden können):

- Welche Kernprobleme und Rahmenbedingungen bestehen aus der Sicht der (armen) Bevölkerung bzw. einzelner gesellschaftlicher Gruppen?
- Welche Bevölkerungsgruppen sind als besonders relevante Zielgruppen der deut-

schen EZ anzusehen? Was sind ihre Problemlagen und welche Selbsthilfepotentiale besitzen sie? Welche soziokulturellen Gruppen und welche Regionen sind besonders benachteiligt und warum (z.B. aus religiösen, ethnischen, sozialen, politischen Gründen)? In welcher Weise kann die EZ die Lebensbedingungen der armen Bevölkerung verbessern?

- Kann und darf sich die (arme) Bevölkerung entsprechend den jeweiligen kulturellen Gegebenheiten an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen im Land beteiligen? Welche Institutionen der Zivilgesellschaft genießen bei der Masse der Bevölkerung in hohem Maße Legitimation und könnten bei der Einleitung von Veränderungen eine wichtige Rolle spielen?
- Wie wurden die entwicklungsrelevanten Ressourcen des Landes/der Region bisher genutzt? Welche politischen, sozialen oder soziokulturellen Faktoren stellen sich einer besseren Nutzung in den Weg?
- Waren Zielgruppen und Träger bisher an Entscheidungen im Projektzyklus beteiligt und in welcher Weise wurde dadurch ein nachhaltiger Erfolg positiv oder negativ beeinflusst? Was sind ggf. die Gründe für eine nicht hinreichende Beteiligung und welche Lehren können hieraus gezogen werden?
- Welche Maßnahmen sollten in der zukünftigen EZ gesetzt werden, um zu einer besseren Partizipation der Bevölkerung an gesellschaftlichen Prozessen und an der Nutzung entwicklungsrelevanter Ressourcen im Lande/in der Region beizutragen? Welche Maßnahmen entsprechen den Prioritäten der wichtigen Zielgruppen?
- Sind die gewählten Schwerpunkte geeignet, um Männern und Frauen mehr Einfluß auf ihre Lebensentscheidungen und einen besseren Zugang zu materiellen Ressourcen zu geben?
- Kann im Politikdialog das Thema „geschlechterdifferenzierte Bevölkerungsbeteiligung“ aufgegriffen werden?
- Welche Freiräume existieren für privatwirtschaftliches Handeln und zivilgesellschaftliches Engagement?

## 5.2.2. Projektarbeit

Bei der Prüfung von Angeboten für Projekte mit unmittelbarer Zielgruppenerreichung sind folgende Fragen, differenziert nach Geschlechtern, zu stellen (auch wenn diese nicht immer vollständig beantwortet werden können):

- Ist die Zielgruppe definiert und abgegrenzt und sind ihre Organisations- und Entscheidungsstrukturen bekannt? Welche Ziele verfolgen die Zielgruppen, unterschieden nach Frauen und Männern, selbst? Welchen Nutzen erwartet die Zielgruppe?
- Bezieht sich der Projektantrag auf die Bedürfnisse und Interessen, die Prioritäten und die Möglichkeiten der Zielgruppe? Kommt der Projektvorschlag von der Zielgruppe selbst? Trägt er einer soziokulturell heterogenen Gesellschaft Rechnung?
- Wurde das Prüfungs-/Evaluierungsteam insbesondere auch im Hinblick auf soziokulturelle Kompetenz und Beherrschung partizipativer Methoden ausgewählt?
- Geht aus den Projektdokumenten der Grad und die Art der Beteiligung der Zielgruppen und anderer Beteiligter (betroffene Gruppen, Vertreter/innen des Trägers) hervor? Werden Begründungen für die Art und Form der Beteiligung angegeben? Wird deutlich herausgestellt und begründet, daß das Vorhaben den Prioritäten der Zielgruppen entspricht? Sind die Veränderungen mit der gesellschaftlichen Organisation und der Kompetenz der Zielgruppen sowie den vorhandenen materiellen Ressourcen vereinbar? Knüpft das Vorhaben an bisher praktizierte, von den Zielgruppen vorgeschlagene oder von ihnen aktiv verfolgte Lösungswege an?
- Erfolgt die Implementierung unter aktiver Beteiligung der Zielgruppen (Mitentscheidung über Aktivitäten, Arbeitsleistungen, Mitfinanzierung, Mitverantwortung)?
- Beinhalten die Ziele und Indikatoren Aspekte der Beteiligungsorientierung (z.B. Ziele: "...Bevölkerung nutzt ihre Ressourcen nachhaltig"; Indikatoren: "x % der ausgewiesenen Zielgruppen haben die Maßnahmen bei repräsentativer Befragung positiv, negativ oder neutral bewertet")?

- Ist der Projektträger zu einem partizipativen Vorgehen bereit und fähig? Hat er bei den Zielgruppen zur Durchführung des Vorhabens hinreichende Legitimität?
- Welche nachweisbaren Wirkungen hat das Projekt für die einzelnen sozio-kulturellen Gruppen innerhalb der Zielgruppen? Wird die Partizipation der Bevölkerung, Frauen und Männer, über die Beteiligung an der Projektabwicklung hinaus gefördert (verbesserte gesellschaftliche Organisation/Interessenvertretung, Vergrößerung des Handlungsspielraumes/der rechtlichen Situation, besserer Zugang zu Ressourcen / Know-how / Kapital usw.)?
- Ist ein System des partizipativen Wirkungsmonitoring vereinbart?

In Projekten mit mittelbarer Zielgruppenerreichung ist nach der Einbindung relevanter Gruppen an den gesellschaftspolitischen Entscheidungen zu fragen. Entscheidend ist auch die Teilhabe der Zielgruppen am Nutzen der Maßnahmen.

---

<sup>1</sup> Maßnahmen der partizipativen Politikgestaltung der Entwicklungsländer, die nicht im Zusammenhang mit konkreten EZ-Maßnahmen stehen, werden in diesem Konzept nicht behandelt. Hinweise zu diesem Thema enthalten die oben zitierten OECD/DAC-Guidelines on Participatory Development and Good Governance.

<sup>2</sup> BMZ 1990: Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe. Selbsthilfebewegungen als Partner der Entwicklungszusammenarbeit; BMZ 1992: Hauptelemente der Armutsbekämpfung; BMZ 1997: Leitfaden zur Beurteilung der Armutsorientierung von Vorhaben der Zusammenarbeit.

<sup>3</sup> BMZ 1997: Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozeß.

<sup>4</sup> Die Analyse soziokultureller Faktoren ist auch für die zunehmend wichtiger werdende Aufgabe der Krisenprävention eine wichtige Grundlage, um bestehende Konfliktpotentiale zwischen einzelnen gesellschaftlichen Gruppen sowie vorherrschende Kräfteverhältnisse zu beurteilen und ggf. Hinweise zur Minderung von Konfliktpotentialen aufzuzeigen.

# Anlage 1: Hinweise zur unmittelbaren Beteiligung der Zielgruppen

## 1. Partizipation – wie?

Um die Interessen und Fähigkeiten der Zielgruppenangehörigen in Erfahrung zu bringen, sind Dialogformen einzusetzen, die darauf angelegt sind, diese Vorstellungen einerseits unmittelbar und ungefiltert einzubringen, andererseits den Entscheidungsprozeß direkt zu beeinflussen.

Für den gleichberechtigten Dialog wurde in den letzten Jahren eine Reihe von Methoden entwickelt. Selbst Fachleuten fällt es heute schwer, den Überblick über die Vielzahl unterschiedlicher Ansätze zu behalten. Gemeinsames Anliegen der Methoden ist es, daß Zielgruppen, differenziert nach Frauen und Männern, unterstützt werden, ihre Lebenswelt eigenständig zu analysieren und eigene Vorstellungen, Ziele, Interessen und Bedürfnisse unmittelbar zu artikulieren. Die Methoden werden im Dorf selbst, im Wohngebiet einer Stadt oder an dem für Berufsgruppen wichtigen Orten eingesetzt. Visualisierung und soziales Lernen sind wesentliche Bestandteile der Methoden.

Grundsätzlich lassen sich zwei Verwendungszwecke für den Einsatz partizipativer Methoden unterscheiden. Sie können (1) zur **Konsultation** mit Zielgruppenangehörigen eingesetzt werden (z.B. im Falle qualitativer Studien, Zielgruppenanalysen, needs assessments); oder aber, (2) um im Dialog **Entscheidungen und Planungsprozesse** auf Ebene der Zielgruppen **zu fördern**, die dann in die Projektplanung eingehen können. Die beiden Verwendungszwecke sollten in der Regel deutlich unterschieden werden, da sie unterschiedliche Intensitäten der Beteiligung der Zielgruppen eröffnen und unterschiedliche Voraussetzungen hinsichtlich Zeitbedarf, Ressourcen, Zeitpunkt im Projektablauf haben.

Häufig wird die Partizipation der Zielgruppen auf die Anwendung partizipativer Methoden in qualitativen Studien verkürzt. Diese können zwar ein Einstieg in eine partizipative Planung von Vorhaben sein und wichtige Hinweise für die Zielgruppenbeteiligung erbringen. Mit einer erfolgreich abgeschlossenen partizipativen Dorfstudie sind die Zielgruppen an der Gestaltung eines geplanten Vorhabens jedoch noch nicht in ausreichender Weise beteiligt. Dies kann nur im Rahmen einer partizipativen Gesamtstrategie, welche die Beteiligung der Zielgruppen an allen Projektphasen vorsieht, geschehen.

Um Zielgruppen die Mitsprache über die Ausrichtung und Gestaltung eines Vorhabens zu ermöglichen, müssen Verfahren und Instrumente der Projektvorbereitung ausreichend flexibel gestaltet und an die jeweilige Situation angepaßt werden. Im Rahmen der Zielorientierten Projektplanung reicht es in der Regel nicht, einzelne Zielgruppenvertreter zu einem zentralen Planungsworkshop einzuladen. Häufig sind vorgelegte dezentrale Planungs- und Verhandlungsschritte erforderlich, in denen gemeinsam getragene Ziele, Prioritäten und Unterstützungsbedarfe von den Zielgruppen entwickelt werden.

Je nach Aufgabenstellung, beteiligten Personen und kulturellem Umfeld müssen die Methoden zusammengestellt und angepaßt werden. Ein Planungsprozeß auf Ministeriumsebene kann dabei sehr wohl als mehrtägiger Workshop mit schriftlicher Visualisierung in der Verkehrssprache des Landes ablaufen. Bei Handwerker/-innen im informellen Sektor wäre dieses methodische Vorgehen wahrscheinlich wenig angemessen (zu lange Dauer, nicht hinreichende Lese- und Schreibkenntnisse, Restriktionen für Frauen, Schweigen der Jungen in Gegenwart der Alten, der Frauen in Gegenwart der Männer) Zurückhaltung der niedrigen Kasten etc.).

Der Einsatz partizipativer Methoden zur besseren Beteiligung der Zielgruppen setzt daher grundsätzlich zweierlei voraus:

- eine ausgewiesene Expertise in der Gestaltung von Prozessen und der Anwendung der unterschiedlichsten Methoden sowie

- eine gute Kenntnis des gesellschaftlichen, kulturellen und sozio-politischen Umfeldes der Beteiligten. Hierbei kann es u. U. nötig sein, Frauen und Männer in getrennten Zusammenkünften anzusprechen.

Zur Entwicklung einer angemessenen Partizipationsstrategie können Zielgruppenanalysen in der Projektvorbereitung einen wesentlichen Beitrag leisten, sofern diese Informationen nicht über andere Quellen erschlossen werden können (Vorgängerprojekt, andere Studien, Ressourcepersonen). In jedem Fall ist der Planung eines beteiligungsorientierten Vorgehens ausreichend Zeit und Aufmerksamkeit zu widmen. Die Hinzuziehung einheimischer oder auch ausländischer sozialwissenschaftlicher Expertise hat sich hierbei als sinnvoll erwiesen.

Unabhängig von der Beteiligung der Zielgruppen an der Vorbereitung von Vorhaben sind in vielen Projekten, die auf die aktive Mitwirkung und Eigenanstrengungen der Zielgruppen bauen, partizipative Formen der Projektdurchführung ("joint management schemes") einzusetzen, das Personal von Partnerorganisationen entsprechend zu sensibilisieren und qualifizieren und die Zielgruppen systematisch am Leistungs- und Wirkungsmonitoring der Projekte und Programme zu beteiligen.

## 2. Participatory (Rural) Appraisal

Unter der Vielzahl sog. partizipativer Methoden ist der Participatory (Rural) Appraisal die bekannteste und am häufigsten angewandte. Sie wurde in den achtziger Jahren vor allem in Indien, Ghana und Kenia entwickelt und ist seitdem laufend ergänzt und verfeinert worden.

Der PRA-Ansatz faßt formale und analytische Methoden zusammen, die hauptsächlich für die Projektplanung angewandt werden können, sich aber auch in erweiterter Form für Monitoring- und Evaluierungszwecke eignen. Es gibt unter der Abkürzung PRA unzählige, oft nur in Einzelaspekten voneinander abweichende Methodensets. Sie werden so zusammengestellt, daß z.B. die Bewohner/innen eines Dorfes, aber auch eines Stadtviertels oder regionale Angehörige einer Berufsgruppe oder Kaste damit ihre eigene Lebenssituation beschreiben und – bei sorgfältiger Anwendung – ihren eigenen Entwicklungsprozeß planen und steuern können. Drei herausragende Merkmale aller PRA-Varianten sind:

- die Möglichkeiten der Zielgruppen, sich aktiv an der Analyse zu beteiligen und ihre Sicht der Dinge einzubringen,
- die Betonung vor allem visueller Elemente der Kommunikation und
- die Versetzung des normalerweise stark bestimmenden Experten oder der Expertin in eine rein unterstützende (moderierende), möglichst auch lernende Rolle.

Innerhalb des jeweiligen PRA-Ansatzes müssen die geeigneten Methoden für den besonderen Anwendungsfall individuell zusammengestellt werden. In gängigen Handbüchern werden bis zu 50, zum Teil keineswegs identische Grundmethoden angeführt, von denen einige wichtige hier genannt werden sollen:

- **Kartierung und Lagepläne:** (z.B. social mapping): Es werden einfache Pläne des Dorfes oder Stadtviertel erstellt, in denen Wohnraum, soziale Einrichtungen, Arbeitsstätten, Landnutzungsformen, Ressourcen usw. nach vorher festgelegten Kriterien eingetragen werden; eine Variante ist die Erstellung eines Dorfmodells auf der Erde mit lokalen kostenlosen Materialien: Steinen, Holzstücken, Sand, Nüssen usw.
- **Transekte:** Als Ergebnis eines Rundgangs durch ein Gebiet werden Karten von Geländeschnitten erstellt, die z.B. das Bodenrelief, Bodenqualitäten, Landnutzungen usw. für Vergangenheit und Gegenwart darstellen.

- **Aufstellung von Rangfolgen, linear oder innerhalb von Matrices** (z.B. wealth ranking, matrix ranking): Menschen(gruppen) können nach ihrem Wohlstand, nach dem materiellen Besitz, nach ihrem sozialen Status usw. erfaßt und in eine Reihenfolge gebracht werden. Es können Vor- und Nachteile bzw. Prioritäten im Hinblick etwa auf die Landnutzung, die Viehhaltung, Futterressourcen oder die Feuerholzverwendung erfaßt und dargestellt werden.
- **Saisonale Diagramme:** In Form einer Matrix kann dargestellt werden (eine Seite: Zeitachse), wann welche Arbeiten zu erledigen sind, welche Nahrungsmittelangebote zur Verfügung stehen, wer was zu erledigen hat (Männer, Frauen, Kinder), wie das Klima wahrgenommen wird usw.
- **Soziale Beziehungsdiagramme; Orientierungsdiagramme für Handel, Dienstleistungen usw.:** Wer mit wem welche Beziehungen pflegt oder wohin sich die Menschen im Hinblick auf Markt, Schule, Gesundheitseinrichtungen orientieren, kann durch verschieden große Kreise, Pfeile und sonstige Verbindungslinien dargestellt werden.
- **Erzählungen:** Männer, Frauen und Kinder erzählen die Geschichte ihres Dorfes, berichten über die Wirtschaftsgeschichte, den Einzug und das Funktionieren (staatlicher) Infrastruktur, ihre Beziehungen zu Nachbargemeinden usw.
- **(halbstrukturierte) Interviews:** Im Hinblick auf jedes mögliche Thema (z.B. wirtschaftliche Stellung von Frauen in einer Gesellschaft) werden Gespräche geführt, die einerseits wichtige Bereiche abdecken sollen, andererseits den Gesprächspartner/innen Gelegenheit geben sollen, ihnen wichtige Dinge frei anzusprechen, egal ob diese in den Leitfragen enthalten sind oder nicht.

## **Anlage 2: Literaturverzeichnis**

### **1. BMZ, Durchführungsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen**

Arbeitskreis für Armutsbekämpfung (1998): Empfehlungen zur Umsetzung von Partizipation auf Länder-ebene.

Arbeitskreis für Armutsbekämpfung (1998): Empfehlungen zur Umsetzung von Partizipation auf Projektebene.

BMZ (1990): Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe. Selbsthilfebewegungen als Partner der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn.

BMZ (1992): Hauptelemente der Armutsbekämpfung. Bonn.

BMZ (1992): Soziokulturelle Fragen in der Entwicklungspolitik. Materialien Entwicklungspolitik Nr.83. Bonn.

BMZ (1994): Sozio-kulturelle Kriterien für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit. Rahmenkonzept. Bonn.

BMZ (1995): Soziokulturelle Fragen in der Entwicklungspolitik II. Materialien Nr. 93. Bonn

BMZ (1995): Sektorübergreifendes Zielgruppenkonzept. Die beteiligten Menschen in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn.

BMZ (1996): Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ. Bonn.

BMZ (1996): Fachgespräch „Stand und zukünftige Umsetzung des Partizipationsgedankens in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. 4.- 5. Dezember 1996. Bonn.

BMZ (1997): Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern im Entwicklungsprozess. Bonn 1997

BMZ.(1998): Terms of Reference für die Erstellung von soziokulturellen Kurzanalysen. Bonn.

DED (1997): Prinzipien der Zusammenarbeit – und wie setzen wir sie um. Partizipative Methoden in der Arbeit des DED. Berlin.

DED (1998): Partizipation. DED-Brief 4/98. Berlin.

GTZ (1996): Zielgruppenanalysen – Wozu, Was, Wann und Wie? Eschborn.

GTZ (1998): Vergleichende Auswertung zum Thema „Wo stehen die beteiligten Organisationen hinsichtlich der Partizipation auf der Projektebene?“. Eschborn (StS 04).

GTZ (1998): Beyond the Tool Kit. Experiences with Institutionalising Participatory Approaches of GTZ Supported Projects in Rural Areas. Eschborn (erstellt von C. Scherler et al.).

GTZ (1998): ZOPP marries PRA. Participatory Learning and Action. A Challenge for our Services and Institutions. Workshop Documentation (erstellt von R. Forster)

KfW (1998): Inhalte und Methoden der Zielgruppenanalyse bei Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit. Arbeitshilfen Nr.22. Frankfurt.

## 2. Allgemeine Literatur zu Aspekten der Partizipation und Soziokultur in der Entwicklungszusammenarbeit

Bliss, Frank (1996): „Participatory Appraisals“ - Anmerkungen zu einem Mythos, in: ders./Neumann, Stefan (Hrsg.): Ethnologische Beiträge zur Entwicklungspolitik 3. Bonn, S. 52-64.

Bliss, Frank/Gaesing, Karin/Neumann, Stefan. (1997): Die soziokulturellen Schlüsselfaktoren in Theorie und Praxis der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Köln.

Blackburn, James/Holland, Jeremy (1998): Who changes? Institutionalizing participation in development. London.

Chambers, Robert (1995): Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts? A Policy Paper commissioned by UNDP for the World Summit for Social Development. New York.

Chambers, Robert (1997): Whose reality counts? Putting the first last. London.

Engels, Benno (Hrsg.) (1994): Die sozio-kulturelle Dimension wirtschaftlicher Entwicklung in der Dritten Welt. Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg Nr.19. Hamburg.

Engelhardt, Eva et al. (1995): Toolbook for Gender Sensitive Participatory Extension Approaches. Manila (GTZ).

Fremerey, Michael (1993): Kultur und Entwicklung, oder: die Legitimität von Partizipation, in: ders. (Hrsg.): Kultur der Entwicklung. Zur Fragwürdigkeit von Entwicklungsparadigmen. Frankfurt.

Hayfa, Gisela (1992): Von der Beteiligung zur Selbstbestimmung, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 33(11), S.8-11.

Holland, Jeremy/Blackburn, James (Hrsg.) (1998): Participatory research and policy change. London.

Pretty, Jules N. et al. (1995): Participatory Learning and Action. A Trainer's Guide. London (IIED).

Schönhuth, Michael/Kievelitz, Uwe (1993): Partizipative Erhebungs- und Planungsmethoden in der Entwicklungszusammenarbeit. Schriftenreihe der GTZ Nr.231. Eschborn.

Schwedersky, Thomas et al. (1997): Förderung der Beteiligung und Selbsthilfe im Ressourcenmanagement. Ein Leitfaden für Projektmitarbeiterinnen und Projektmitarbeiter. Weikersheim (für GTZ).

Simson, Uwe: Kultur und Entwicklung (Zürcher Arbeitspapiere zur Ethnologie, 10/1998).

## 3. Dokumente internationaler Organisationen

### OECD/DAC:

OECD/DAC (1995): Participatory Development. From Advocacy to Action. Paris.

OECD/DAC (1995): Guidelines on Participatory Development and Good Governance. Paris.

OECD/DAC (1997): Evaluation of Programs promoting Participatory Development and Good Governance. Synthesis Report. Paris.

**UNESCO:**

UNESCO (1995): The cultural dimension of development. Culture and Development Series. Paris.

World Commission on Culture and Development (1995): Our Creative Diversity. Paris.

**UNDP:**

UNDP (1995): Donor Organizations and Participatory Development. Issues Papers Social Development. New York.

**Weltbank:**

Weltbank. IBRD (1996): The World Bank Participation Handbook. Washington.

Weltbank (1996): Participation in Practice. The Experience of the World Bank and other Stakeholders. Washington.