

# Partizipation - Nur ein Schlagwort?

Vortrag bei der Tagung „Verletzliche Mission“ am 9.5.2015 in Marburg

**Dr. Thomas Kröck,**

Studienleiter „Development Studies & Transformation“, mbs Marburg  
([www.developmentstudies.de](http://www.developmentstudies.de))

Entwicklung ist genauso wie Armut ein vielschichtiger Begriff, mit dem ganz unterschiedliche Vorstellungen und Konzepte verbunden werden können. Auch Partizipation ist solch ein Begriff, der sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten in der Entwicklungsszene eingebürgert hat und der seitdem zum guten Ton in Projektanträgen und Berichten gehört. Ist Partizipation mehr als ein Schlagwort? Was wird an diesem Konzept kritisiert und vor welche Herausforderungen stellt es uns? Darum soll es in diesem Vortrag gehen.

## Erfahrungen in Tansania

Ich möchte diesen Vortrag mit persönlichen Erfahrungen beginnen. Ich arbeitete und lebte mit meiner Familie von 1989 bis 1999 im Norden von Tansania (Ostafrika). Meine Aufgabe war zunächst der Landwirtschaftsunterricht an einem kirchlichen Schulungszentrum. Dabei lernte ich auch verschiedene Entwicklungsprojekte kennen. Die Kirche sah ihren Auftrag darin, den Menschen in ihrem Gebiet ganzheitlich zu dienen: mit der Verkündigung des Evangeliums, mit Seelsorge und auch ganz praktisch bei Krankheit oder bei Hungersnöten.

### 1 – 10 - 100

Eines der größten Projekte, mit dem sich die Diözese in dieser Zeit beschäftigte war ein umfassendes Gesundheitsprojekt. Die Idee entstand als der neugewählte Bischof in den USA befreundete Kirchen besuchte. Der Plan ließ sich leicht zusammenfassen: ein Krankenhaus im Zentrum der Region, 10 Gesundheitsstationen und in 100 Dörfern Brunnen, um die Bevölkerung mit sauberem Trinkwasser zu versorgen. Als der Bischof aus den USA zurückkam, war der Plan fertig und das Geld zur Durchführung bereits zugesagt. Eine Änderung musste vor Ort noch vorgenommen werden: Da es in der Stadt bereits vier Krankenhäuser gab, wollte die Regierung ein weiteres nur dann genehmigen, wenn dort auch Organtransplantation durchgeführt werden könnten. Die Verantwortung für die Projektdurchführung sollte bei einem Amerikaner liegen, der Erfahrungen mit Erdölbohrungen hatte und für ein oder zwei Jahre mit seiner Familie nach Tansania kommen sollte.

### Schweinezucht und Muslime

Ein anderes wesentlich kleineres Projekt wurde von einer internationalen NGO unterstützt. In einem Dorf, in dem bis dahin nur Kühe und Ziegen gehalten wurden und dessen Bevölkerung zum Teil Muslime waren, sollte eine Schweinezucht aufgebaut werden. Mit dem erwarteten Gewinn wollte die Kirche das Gehalt des Pfarrers finanzieren. Welche Auswirkung dieses Projekt auf das Engagement der Christen und auf die Beziehung zwischen Christen und Muslimen gehabt hätte, kann man sich leicht vorstellen.

## Vom Technologietransfer zur Partizipation

Die beiden „Entwicklungsprojekte“ konnten aus unterschiedlichen Gründen nicht wie geplant umgesetzt werden. Sie scheinen extreme Beispiele zu sein, aber sie machen einen Ansatz deutlich, der in den 1960er und 70er Jahren die Entwicklungshilfe geprägt hat und auch heute noch anzutreffen ist.

## Investitionen und Transfer von Technologie

Wie es der amerikanische Präsident Harry Truman 1949 deutlich sagte, ging man davon aus, dass die „unterentwickelten Regionen“ die wissenschaftlichen und technischen Errungenschaften der Industrieländer brauchen:

“... our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible.

I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life.”

(Truman 1949)

Es ging um Investitionen und den Transfer von Technologie zur Modernisierung der Entwicklungsländer. Deshalb war es selbstverständlich, dass Entwicklungsprojekte von Experten geplant wurden.

Nach zahlreichen Misserfolgen in den 1960er und 70er Jahren (Cooke & Kothary 2001:5) wurde deutlich, dass Technologien nicht einfach aus Europa und Nordamerika nach Afrika, Lateinamerika und Asien übertragen werden können, sondern der natürliche, soziale, wirtschaftliche und religiöse Kontext beachtet werden muss.

## Self-Reliance

Die Idee von der nachholenden Entwicklung wurde schon in den 1960er Jahren vor allem lateinamerikanische Wirtschaftswissenschaftler kritisiert, die die Ursachen von Unterentwicklung in den ungleichen Beziehungen zwischen dem globalen Norden und dem globalen Süden sahen. Sie plädierten dafür die Wirtschaft von Entwicklungsländern vor Importen aus den Industrieländern zu schützen. (Frank 2010) In Tansania versuchte Präsident Julius Nyerere diesen Ansatz mit den Konzepten von „Self-reliance“ und „afrikanischem Sozialismus“ zu verwirklichen.

## Paulo Freire

Auf einer lokalen Ebene kritisierte der Brasilianer Paulo Freire 1970 mit seinem Buch „Pädagogik der Unterdrückten“ die übliche Unterrichtsmethode als „Bankiers-Methode“, bei der der Lehrer die Köpfe der Schüler mit Wissen füllt, so wie Spareinlagen auf ein Konto eingezahlt werden. Er setzte dem die „problemorientierte Bildung“ gegenüber, bei der Schüler und Lehrer im Dialog die Wirklichkeit reflektieren und durch Aktion verändern (Freire 1998).

## Partizipation

Dieser Ansatz wurde von Robert Chambers und anderen für Entwicklungsprojekte aufgegriffen. Er stellte in den 1980er Jahren die Perspektive der Experten in Frage in einem Text, der auch einem seiner Bücher den Titel gab.

All powerful uppers think they know  
What`s right and real for those below  
At least each upper so believes  
But all are wrong: all power deceives.

So we can ask: how much is the reality we perceive our own creation as uppers? What are the realities of lowers and how can they be expressed?

[...] Whose *reality* counts?  
‘Ours’ or ‘Theirs’?

(Chambers 1997:100f)

Chambers und seine Mitarbeiter experimentierten in zunächst in Indien mit Methoden, durch die Bauern und einfache Leute zu Wort kommen sollten. Er wollte von ihnen lernen, wie sie ihre Umwelt verstehen und welche Anliegen sie haben. Daraus entstanden die Methoden des Participatory Rural Appraisal (PRA).

Als ich Anfang der 1990er Jahre auf Berichte über Erfahrungen mit PRA stieß, eröffnete sich für mich ein ganz neuer Zugang, um von und mit Bauern in den tansanischen Dörfern zu lernen. Ich nutze die partizipativen Methoden um die Lage der Menschen besser kennen zu lernen und um dann gemeinsam mit ihnen zu erarbeiten, wie diese Situation verbessert werden könnte. Neben dem Sammeln von relevanten Informationen, sah ich den Nutzen der PRA-Methode darin, dass die Betroffenen an der Planung beteiligt wurden und deshalb motiviert waren sich zu engagieren und das Projekt als ihr eigenes ansehen.

### **Partizipation im Mainstream**

Der partizipative Entwicklungsansatz, der zunächst von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) entwickelt und angewendet worden waren, wurden in den 1990er Jahre auch von der Weltbank und staatlichen Entwicklungsorganisationen übernommen (World Bank 1996, BMZ 2002). Kritiker vermuten, dass die Weltbank bewusst diesen Begriff aufnahm, um davon abzulenken, dass ihre „Strukturanpassungsprogramme“ verschuldeten Entwicklungsländern Maßnahmen vorschrieben, ohne auf deren Bedürfnisse und Vorbehalte einzugehen (Leal 2007). Andere weisen darauf hin, dass sowohl neoliberalen SAPs, als auch der partizipative Entwicklungsansatz staatliche Institutionen eher kritisch sehen und auf privates, bzw. zivilgesellschaftliches Engagement setzen (Mohan 2014:132). „Partizipation“ wurde Güte Merkmal, das als Schlagwort, in keinem Projektantrag fehlen durfte (OECD 2005/2008:5) und auf das auch das BMZ Wert legte:

„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 2002:5)

### **Was ist Partizipation?**

Obwohl der Begriff Partizipation breite Anerkennung fand, ist nicht immer klar, was darunter zu verstehen ist. Geht es darum, dass die Betroffenen bei der Umsetzung von Maßnahmen mitwirken sollen, die Experten für sie geplant haben, oder können sie von Anfang an bei der Zielsetzung und Projektplanung maßgebende Entscheidungen treffen? White (1996:7ff) unterscheidet vier Formen von Partizipation die unterschiedlichen Interessen dienen und verschiedenen Funktionen erfüllen:

- Nominale Partizipation, die einem Projekt Legitimation geben soll.
- Instrumentale Partizipation, durch die Projekte effizienter werden sollen, indem ein Teil der Kosten durch Eigenbeteiligung auf die Nutznießer übertragen wird.
- Repräsentative Partizipation, die den örtlichen Beteiligten ein bestimmtes Maß an Mitsprache ermöglicht und so zur Nachhaltigkeit des Projektes beitragen soll.
- Transformative Partizipation, die dazu führen soll, dass die Betroffenen mehr Macht bekommen ihr Leben zu gestalten und ihre Interessen zu vertreten (empowerment).

### **Kritik an der Praxis der Partizipativen Entwicklung**

Neben der Frage nach der Form und Funktion von Partizipation gibt es weitere Kritikpunkte an dem Konzept und der Praxis :

#### **Myth of Community**

Oft ist von Beteiligung der Dorfgemeinschaft (community participation) die Rede, ohne zu berücksichtigen, dass eine Dorfgemeinschaft oder die Bewohner eines Stadtteils keineswegs eine homogene Gruppe sind. Auch wenn dies Außenseiter nicht immer zu erkennen ist, gibt es auch in solchen Gemeinschaften Machtstrukturen und gegensätzliche Interessen. Die Projektmitarbeiter könnten von Vorstellungen und Annahmen über soziale Rollen und Strukturen aus, die nicht überprüft werden.

Dies kann dazu führen können, dass statt den Bedürfnissen der Ärmsten und Unterdrückten vor allem die Anliegen der lokale Elite berücksichtigt werden (Cooke & Kothari 2001:6, 11f).

### **Unreflektierter Einfluss von Außenseitern**

Beachtet werden muss auch, dass Entwicklungsorganisationen und Projektmitarbeiter immer einen Einfluss auf das Projektumfeld haben. "Lokales Wissen" wird unbewusst auch von denen beeinflusst, die danach fragen, weil die Informanten möglicherweise Anliegen in den Vordergrund stellen, die ihren Vorstellungen von den Möglichkeiten und Zielen der Organisation entsprechen.

„[...] what in one case was expressed as a ‚local need‘ was actually shaped by local perceptions of what the agency could legitimately and realistically be expected to deliver.”

(Cooke & Kothari 2001:8)

### **Aufbau von Parallelstrukturen**

Kritisiert werden auch grundsätzliche, strukturelle Fragen. Dazu gehört die Konkurrenz zwischen von NGOs initiierten Programmen und den Aufgaben von staatlichen Institutionen. NGOs können auf vernachlässigte Bedürfnisse und Aufgaben aufmerksam machen und dadurch staatliche Stellen zum Handeln anregen. Allerdings können dadurch auch legitime Entscheidungsprozesse von demokratisch gewählten Gremien übergangen und diese dadurch geschwächt werden (Cooke & Kothari 2001:7;).

" CBOs [...] tend to take the form of ‚quasi local government‘. [...] There is also the risk that people’s willingness to pay taxes to local authorities will be seriously eroded if they are regularly contributing in cash or kind to self-help schemes organised by other institutions."

(Lange 2008:1140)

### **Beschränkung auf die lokale Ebene**

Kritisiert wird schließlich auch, dass sich in Projekten von NGOs Partizipation oft auf Vorhaben im Dorf oder Stadtteil beschränkt, aber die höheren politischen Ebenen nicht berücksichtigt werden. Die Bekämpfung von Armut hat nicht nur mit örtlichen Gegebenheiten zu tun, sondern auch mit staatlichen Strukturen und Gesetzen, sowie internationalen Beziehungen. Im Zusammenhang mit dem Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit, ist es deshalb ein konsequenter Schritt Partizipation nicht nur auf Projektebene zu ermöglichen, sondern die aktive Wahrnehmung von Bürgerrechten zu fördern.

“The focus of participatory development, long rooted in concern with participation at the project level [...] began to turn towards political participation and increasing poor and marginalized people’s influence over the wider decision-making processes ... “

(Gaventa 2002:3)

### **Herausforderungen**

Gegenüber dem Ansatz aus den 1960er Jahren, die Entwicklung der Industrieländer durch den Transfer von Technik und industriellen Investitionen nachzuholen, war der partizipative Entwicklungsansatz sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung. Er trug dazu bei die lokalen Bedingungen stärker zu berücksichtigen und machte deutlich, dass es in erster Linie um Menschen geht und Menschen sich nur selber entwickeln können (Nyerere 1974:27). Dennoch bleiben Herausforderungen, denen wir uns stellen müssen.

#### **Eigene Praxis und Zielsetzung hinterfragen: Wozu soll Partizipation dienen?**

Aber wie die Kritiker von partizipativer Entwicklung zu Recht hervorheben, reicht es nicht Partizipation als Schlagwort im Projektantrag zu erwähnen oder einige Methoden aus dem Werkzeugkasten des Participative Rural Appraisal anzuwenden. Die von Sarah White (1996:7) genannten Formen von Partizipation sind ein Ansatz um die eigene Praxis und Zielsetzung zu hinterfragen. Auch instrumentale und repräsentative Formen von Partizipation können ein Schritt in die richtige Richtung sein, um

die Anliegen der Betroffenen aufzunehmen und ihre Ressourcen wertzuschätzend einzusetzen, damit Projekte effizienter und nachhaltiger durchgeführt werden können. Partizipation sollte aber darüber hinausgehen und dazu führen, dass Menschen ihre Rechte wahrnehmen und ihre Bedürfnisse erfüllen können.

### **Wer partizipiert bei wem?**

Grundsätzlich geht es dabei um die Frage, wer partizipiert bei wem? Ist es unser Projekt, bei dem wir die Betroffenen einladen sich zu beteiligen? Oder ist es ihr Leben und sie erlauben uns ein Stück Weg mit ihnen zu gehen und gemeinsam mit ihnen Erfahrungen zu machen? Bryant L. Myers spricht davon, dass in transformativen Entwicklungsprojekten mehrere Geschichten zusammenlaufen: die Geschichte der örtlichen Gemeinschaft, Gottes Geschichte mit diesen Menschen und die Geschichte unseres Projekts. Er schreibt:

„The transformational development story belongs to the community. It was the community's story before we came, and it will be the community's story long after we leave. While our story has something to offer to the community's story, we must never forget that, at the end of the day, the program is not *our* story.“ (Myers 2011:174)

Er spricht weiter davon, dass diese Geschichten in die größere Geschichte von Schöpfung, Sündenfall, Erlösung und Wiederherstellung eingebunden ist und die örtliche Gemeinschaft entscheiden muss, welcher Erzählung sie glauben möchte: ihrem traditionellen Verständnis, dem Verständnis der Moderne oder dem biblischen Verständnis (Myers 2011:174).

### **Gebrauch von Macht**

Wie oben angedeutet spielt dabei die Machtfrage eine wichtige Rolle und zwar im jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Kontext, aber auch zwischen den am Projekt beteiligten Gruppen. Auch wenn wir von unseren guten Motiven überzeugt sind, Armut bekämpfen und Nächstenliebe praktizieren wollen, üben wir doch gleichzeitig Macht aus – als Spender, als Verantwortliche in Hilfsorganisationen oder als Projektmitarbeiter. Als Vertreter der Seite, die Projekte finanziert üben wir Macht aus, denn ohne finanzielle Unterstützung, oder zumindest Begleitung bei der Planung und Durchführung werden die wenigsten Projektideen verwirklicht. Natürlich verstehen uns nicht als machtausübende Herrscher, sondern als Diener, deren Anliegen das Wohlergehen der Betroffenen (der Zielgruppe) ist. Aber wir haben Vorgaben, an die wir uns halten müssen oder wollen. Dazu gehören die Wünsche privater Spender oder öffentlicher Geldgeber, in deren Augen das Projekt Sinn machen muss und zeitnah umgesetzt werden soll. Daneben gibt es interne und gesetzliche Vorgaben zu Transparenz, Rechenschaftspflicht und Gemeinnützigkeit. Diese Anliegen sind keineswegs grundsätzlich abzulehnen und machen oft Sinn. Aber es sind nicht die primären Anliegen unserer Projektpartner und anderer Beteiligter. In diesem Kontext ist es eine große Herausforderung sich wirklich auf einheimische Partner einzulassen, deren Denkkategorien und Zeitrahmen ernst zu nehmen und bereit zu sein, Macht zu teilen.

### **Überlegenheitsgefühle**

Dabei geht es nicht nur um den Gebrauch von finanzieller Macht. Noch weniger bewusst, als unsere Machtposition, ist uns unsere Selbstsicht und ein unterschwelliges Überlegenheitsgefühl. Werden wir nicht oft gerade dadurch motiviert, dass wir unsere Lage, unsere wirtschaftliche Situation und unsere Ausbildung als Privileg verstehen und davon etwas denen abgeben möchten, die weniger privilegiert sind? Das betrifft sowohl sozial und entwicklungspolitisch Engagierte aus dem globalen Norden, als auch Aktivisten von NGOs in Ländern des globalen Südens, die in der Regel zur Mittelklasse gehören (Mohan 2014:134). Etwas für die Armen zu tun, sich die sich nicht selber helfen können, ist eine starke Motivation, die unsere Bedürfnisse nach Anerkennung und Selbstverwirklichung befriedigen (Kröck 2015:255f). Jayakumar Christian spricht in diesem Zusammenhang vom „Gott-Komplex der Nicht-Armen“ (Christian 2011:126ff), die so tun, als ob das Leben und Wohlergehen der Armen von ihnen abhängt und sich anmaßen zu entscheiden, was für die Armen gut ist. So verständlich diese Motivation zum sozialen und entwicklungspolitischen Engagement ist, sie steht im Widerspruch zum

biblischen Menschenbild, wonach jeder Mensch als Gottes Ebenbild geschaffen und zum kreativen und fruchtbaren Handeln befähigt ist (Myers 2011:61).

## Wollen wir Partizipation?

Wenn wir partizipativ arbeiten wollen, stellt sich die Frage, wie das, was wir theoretisch für richtig halten in der Praxis wirksam werden kann. Das betrifft jeden einzelnen Mitarbeiter (einschließlich der Spender, die wollen dass ihre Anliegen verwirklicht werden), aber auch die Arbeitsweise und Strukturen von Hilfs- und Missionswerken. Um partizipativ zu arbeiten ist es nötig

- das unterschwellige Überlegenheitsgefühl ablegen,
- Zeit für den Aufbau von Beziehungen einzuräumen,
- in Demut und Geduld mit und unter einheimischen Partnern zu arbeiten,
- auf Machtausübung zu verzichten und
- die Arbeitsweise und Strukturen der eigenen Organisation zu überprüfen.

## Literatur

BMZ 2002. *Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit: Eine Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim BMZ*. Bonn. URL: [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/themen/Partizipation\\_in\\_der\\_EZ.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/Partizipation_in_der_EZ.pdf) [Stand 7.5.15].

Chambers, Robert 1997. *Whose reality counts?: Putting the first last*. London: Intermediate Technology.

Christian, Jayakumar 2011. *God of the empty-handed: Poverty, power, and the Kingdom of God*. Rev. Edition. Brunswick East (Austr.): Acorn Press.

Cooke, Bill & Kothari, Uma 2001. The Case of Participation as Tyranny, in Cooke, Bill & Kothari, Uma (Hg.): *Participation: The new tyranny?* London, New York: Zed Books, 1–15.

Frank, Andre G. 2010. Die Entwicklung der Unterentwicklung (1966), in Fischer, Karin, Hödl, Gerald & Sievers, Wiebke (Hg.): *Klassiker der Entwicklungstheorie: Von Modernisierung bis Post-Development*. Wien: Mandelbaum. 148–167.

Freire, Paulo 1998. *Pädagogik der Unterdrückten: Bildung als Praxis der Freiheit*. 101. - 103. Tsd. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Gaventa, John 2002. Exploring Citizenship, Participation and Accountability. *IDS Bulletin* 33(2), 1–14.

Henkel, Heiko & Stirrat, Roderick 2001. Participation as Spiritual Duty, Empowerment as Secular Subjection, in Cooke, Bill & Kothari, Uma (Hg.): *Participation: The new tyranny?* London, New York: Zed Books, 168–185.

Kröck, Thomas 2015. Welt- und Selbstbild von Entwicklungshelfern, in Kröck, Thomas & Schneider, Gisela (Hg.): *Partnerschaft - Gerechtigkeit - Transformation: Christliche Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit*. Marburg: Francke.

Lange, Siri 2008. The Depoliticisation of Development and the Democratisation of Politics in Tanzania: Parallel Structures as Obstacles to Delivering Services to the Poor. *Journal of Development Studies* 44(8), 1122–1144.

Leal, Pablo A. 2007. Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era. *Development in Practice* 17(4-5), 539–548.

Mohan, Giles 2014. Participatory Development, in Desai, Vandana & Potter, Robert B. (Hg.): *The companion to development studies*. New York: Routledge, 131–136.

- Myers, Bryant L. 2011. *Walking with the poor: Principles and practices of transformational development*. Rev. and updated ed. Maryknoll N.Y.: Orbis Books.
- Nyerere, Julius 1974. Freedom and Development: Policy booklet published in October 1968, in Nyerere, Julius (Hg.): *Man and Development*. Dar es Salaam u.a.: Oxford Univ. Press.
- OECD 2005/2008. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*. URL: <http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/43911948.pdf> [Stand 14.11.12].
- Truman, Harry S. 1949. *Inaugural Address, Thursday, January 20, 1949*. URL: <http://www.let.rug.nl/usa/presidents/harry-s-truman/inaugural-address-1949.php> [Stand 10.6.13].
- White, Sarah C. 1996. Depoliticising development: the uses and abuses of participation. *Development in Practice* 6(1), 6–15.
- World Bank 1996. *The World Bank participation sourcebook*. Washington D.C: World Bank.