



Bolivien

Partizipation als Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit

Aus der Reihe: Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180, 65726 Eschborn

Sektorvorhaben Mainstreaming Participation

Im Auftrag des
Bundesministeriums für Wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Verantwortlich

Dr. Claudia Maennling, Politik und Strategie, GTZ

Autor

Dr. Ricardo Gómez, Politik und Strategie, GTZ

Redaktion

Gabriele Geißler, Politik und Strategie, GTZ
Gundula Löffler, Politik und Strategie, GTZ

Gestaltung

marung+bähr, Dresden

Druck

Druckerei Wagner, Siebenlehn.

Bildnachweis

PADEP, Bolivien

Kontakt

partizipation@gtz.de
<http://www.gtz.de/participation>

Mit freundlicher Unterstützung von

CIM, DED, EED, KFW, MISEREOR,
Politische Stiftungen FES, KAS, HSS

Bolivien

Partizipation als Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit

Ricardo Gómez

Inhalt

Inhaltsverzeichnis	4
Vorwort	5
Einführung zur Publikationsreihe	6
Verzeichnis der Einzelhefte der Publikationsreihe	7
Partizipation für nachhaltige Entwicklung - Konzeptioneller Ansatz	8
Bolivien: Partizipation als Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit	9
Der Kontext für Partizipationsförderung in Bolivien	10
› Die Krise des zentralistischen und staatszentrierten Entwicklungsmodells	10
› Die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen für Partizipation	11
›› Der neue politische und institutionelle Staatsentwurf	11
›› Die neue institutionelle Realität des Landes	12
› Autochthone und „westliche“ Partizipationskultur	17
<i>Förderung indigener Selbstverwaltung auf dezentraler Ebene</i>	19
<i>Förderung von transparenter Regierungsführung und sozialer Kontrolle</i>	21
Die Förderung von Partizipation im Rahmen der deutschen EZ	23
› Der konzeptionelle Rahmen	23
› Förderung demokratischer Partizipation	25
›› Unterstützung von Bürgerbefragungen	25
›› Förderung von Transparenz und Informiertheit	26
›› Unterstützung von Reflexionsräumen über Public Policies	27
›› Unterstützung des Empowerments der Zivilgesellschaft	28
›› Förderung der Konzertation zwischen Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft	29
›› Förderung partizipativer Governance	29
› Förderung institutionalisierter Partizipation	32
› Bilanz deutscher EZ bei der Förderung von Partizipation in Bolivien	34
Lessons learnt und Kernbotschaften	38

Vorwort

Partizipation stellt seit Jahren ein entscheidendes Prinzip der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dar. Bedingt wird dies durch die wichtige Rolle, die Partizipation für Erfolg und Nachhaltigkeit von Vorhaben der EZ spielt. Partizipation trägt maßgeblich zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele bei. Im Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004 – 2007 wird dies auf den Punkt gebracht: Wir reden nicht für oder über die Menschen, sondern die Rolle der Entwicklungspolitik ist es, die Menschen bei der Artikulation und Durchsetzung ihrer Interessen und Rechte zu unterstützen. Partizipation spielt eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung von Menschenrechten, Good Governance und einer lebendigen Demokratie. Partizipation der Bürgerinnen und Bürger fördert transparente Regierungsführung und weist Willkürherrschaft und Korruption in ihre Schranken.

Darüber hinaus ist Partizipation armer Bevölkerungsschichten bei der Politikgestaltung unabdingbar für eine wirksame Armutsbekämpfung. Ein wichtiger Schritt bei der Erreichung der Millenniumsziele, der Millenniumserklärung und der Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien (PRS) in unseren Partnerländern ist, dass Bürgerinnen und Bürger auf Prioritätensetzung, auf die Verteilung von Ressourcen und den Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aktiv Einfluss nehmen.

Letztlich ist aktive Teilhabe der Partner Voraussetzung für eine wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit. Partizipation ist Gestaltungselement aller Prinzipien der „Paris Declaration“, die eng miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig verstärken. Insbesondere das Prinzip der ownership – Grundlage einer legitimen, nachhaltigen und wirkungsorientierten EZ –

ist Ergebnis einer erfolgreichen Beteiligung aller relevanten Akteure. Aus diesen Gründen ist Partizipation ein Querschnittsthema, das in allen Vorhaben Geltung haben muss.

Die vorliegende Publikation eröffnet einen realistischen Blick auf die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. In sieben Partnerländern wurden ausgewählte Vorhaben verschiedener deutscher EZ-Organisationen hinsichtlich ihres Beitrages zur Förderung von Partizipation untersucht und Lernerfahrungen gesammelt. In vielen Bereichen hat die deutsche EZ positive Impulse gesetzt. Grundsätzlich zeigte sich, dass die Förderung von Partizipation in unseren Partnerländern ein langwieriger, beschwerlicher Prozess ist. Nur mit einem umfassenden strategischen Ansatz, kulturellem Feingefühl und einer am Prozess orientierten, flexiblen Vorgehensweise können partizipative Prozesse auch in einem schwierigen politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Umfeld wirkungsvoll unterstützt werden. Die vorliegende Publikation liefert hierzu wichtige Anstöße und Anregungen. Darüber hinaus wurde auf Basis der Lernerfahrungen das entwicklungspolitische Instrumentarium weiterentwickelt, um insbesondere der Akteursvielfalt im politischen Prozess gerecht zu werden. Mit einem Beitrag zu Partizipation in der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung greift die Publikationsreihe eine hochaktuelle wie zukunftsweisende Fragestellung auf.

Dr. Eduard Westreicher

Leiter des Referats „Governance, Demokratie, Frauen- und Menschenrechte“ im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Einführung zur Publikationsreihe

Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – vom Leitbild zur entwicklungspolitischen Praxis

Das Verständnis von Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) unterliegt einem stetigen und dynamischen Wandel.

Während Partizipation lange mit der Anwendung partizipativer Methoden gleichgesetzt wurde, welche weiterhin unverzichtbar für eine moderne nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit sind, stellt Partizipation nach heutiger Auffassung ein konstituierendes Merkmal der Konzepte zu erfolgreicher Demokratisierung und Dezentralisierung dar. So findet Partizipation Eingang in nationale Politikprozesse, und gewinnt als politisches Paradigma in den Partnerländern zunehmend an Bedeutung.

Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, beauftragte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Jahre 2002 die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mit der Durchführung eines Sektorvorhabens mit dem Titel „Mainstreaming Participation“. Dieses Vorhaben hat zum Ziel, das bestehende Partizipationskonzept entsprechend des erweiterten Verständnisses von Partizipation zu schärfen und weiterzuentwickeln. Darüber hinaus sollten gute Erfahrungen deutscher EZ-Organisationen mit partizipativer Entwicklung ausgewertet werden, um daraus Handlungsempfehlungen für die operative Arbeit der deutschen EZ abzuleiten.

Um bei diesem Blick in die Praxis die Vielfalt der deutschen EZ-Instrumente und Ansätze zu erfassen, wurden im Rahmen eines BMZ-Workshops Ende 2003 deutsche EZ-Organisationen eingeladen, erfolgreiche Beispiele der Förderung partizipativer Entwicklung zur Auswertung vorzuschlagen. Bei der endgültigen Auswahl der Fallbeispiele wurde darauf geachtet, eine breite regionale und sektorale Streuung zu erreichen, um die Eigenschaft von Partizipation als Querschnittsthema zu verdeutlichen. Auch wurden beim Vorgehen, angepasst an das jeweilige Länderbeispiel, unterschiedliche Untersuchungstiefen und -breiten sowie verschiedene Auswertungsmethoden gewählt, was zu interessanten, perspektivisch vielfältigen Ergebnissen führte.

Durchführungsorganisationen und NROs einigten sich mit dem BMZ auf folgende Fallbeispiele: In

Lateinamerika wurden gute Ansätze der KfW-Entwicklungsbank, des Deutschen Entwicklungsdienst (DED) und der GTZ in den Ländern Bolivien, Ecuador und El Salvador ausgewertet. In Afrika untersuchten deutsche und lokale Gutachter ein Kooperationsvorhaben der Durchführungsorganisationen DED, GTZ und KfW in Mali sowie den Beitrag der Deutschen Welthungerhilfe (DWHH) als eine der größten deutschen NROs in Äthiopien. Schließlich wurden in Kambodscha die Beiträge der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) und dem Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) und in der Volksrepublik China das Engagement der GTZ beleuchtet.

Die Ergebnisse dieser Länderauswertungen sind in der vorliegenden Veröffentlichung aufbereitet und zusammengefasst. Jedem Auswertungsland ist eine Publikation gewidmet.

Wir danken den deutschen EZ-Organisationen für die gute Zusammenarbeit!

Darüber hinaus enthält die Publikationsreihe konzeptionelle und methodische Studien und Beiträge, die den aktuellen Diskussionsstand zum Thema Partizipation aufgreifen und vertiefen.

Hierzu zählt die „Wissensarchitektur“ auf CD-Rom, die interessierte Leserinnen und Leser mit Hintergrundinformationen zu Konzept und Historie sowie einer detaillierten Aufarbeitung von Fallbeispielen durch die komplexe Thematik von Partizipation führt.

Darüber hinaus bettet eine Studie zum Umgang verschiedener bi- und multilateraler Geber mit Partizipation und ein Diskussionsbeitrag zur Schlüsselrolle von Partizipation in programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung das Thema in den internationalen Kontext. Die „Bausteine zur Durchführung einer Akteursanalyse“ und die Studie zur Verknüpfung von Kultur und Partizipation geben Hilfestellung für die Umsetzung von Partizipationsförderung in der EZ.

Die gesamte Veröffentlichung wird mit einer Zusammenfassung abgerundet, welches die Kernthesen der Länderauswertungen resümiert und zusammenführt.

Dr. Claudia Maennling
Sektorvorhaben „Mainstreaming Participation“

Verzeichnis der Einzelhefte der Publikationsreihe

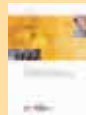
Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit



Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Vom Leitbild zur entwicklungspolitischen Praxis

- > Zusammenfassung der Kernthesen der Länderauswertungen
- > Gutachten: Partizipation in bi- und multilateralen Organisationen der EZ
- > Beilage: CD Wissensarchitektur „Partizipation für nachhaltige Entwicklung“



Äthiopien

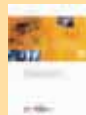
Auf dem Weg aus einer autoritären Vergangenheit in eine demokratische Zukunft

- > Beilage: CD Fotoaktion „Take part – Participate!“



Bolivien

Partizipation als Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit



China

Autoritär und partizipativ zugleich? Regierungspraxis im Wandel

- > Beilage: CD Fotoaktion „Take part – Participate!“, Gutachten



Ecuador

Machtumverteilung und Inklusivität über kulturelle Grenzen hinweg

- > Beilage: CD Fotoaktion „Take part – Participate!“, Gutachten



El Salvador

Durch Bürgerbeteiligung politische Gräben überwinden

- > Beilage: CD Gutachten



Kambodscha

Machtumverteilung durch Bürgerbeteiligung und Gute Regierungsführung



Mali

Die Macht kehrt zurück aufs Land – Partizipation und Gute Regierungsführung auf kommunaler Ebene



Instrumente zur Akteursanalyse

10 Bausteine für die partizipative Gestaltung von Kooperationssystemen



Kulturelle Aspekte von Partizipation

Dialog auf gleicher Augenhöhe



Partizipation in der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung

Ein Diskussionsbeitrag

Partizipation für nachhaltige Entwicklung – Konzeptioneller Ansatz –

„Menschen sollen aktiv und maßgeblich an allen Entscheidungen beteiligt werden, die ihr Leben betreffen.“

BMZ-Partizipations-Konzept 1999

Partizipation ist ein grundlegendes Prinzip deutscher Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die Förderung partizipativer Entwicklung gewinnt als eigenständiges Ziel zunehmend an Bedeutung bei strukturellen Reformen hin zu guter Regierungsführung und Demokratie in unseren Partnerländern. Zentrale Bedeutung kommt dabei der Umsetzung der „Paris Declaration“ (OECD im März 2005) zur Erhöhung der Wirksamkeit von EZ zu. All diese Reformen sind auf messbare Fortschritte bei der Erreichung der Millenniumsziele als übergeordnetem Ziel und damit auf Armuts-

bekämpfung ausgerichtet. Die gerechte Gestaltung von Globalisierung, die Einhaltung der Menschenrechte, die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und die Ausgestaltung einer demokratischen und sozial gerechten Gesellschaft liefern wichtige Beiträge zu nachhaltiger Entwicklung. Die Förderung von Partizipation benötigt daher einen ganzheitlichen Ansatz. Die deutsche EZ fördert Partizipation in drei Dimensionen, die ineinander greifen und sich wechselseitig verstärken.

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.

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 Dialoges 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.

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.



Bolivien: Partizipation als Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit

Einführung

Bolivien ist ein Schwerpunktland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Pilotland im Rahmen des Aktionsprogramms 2015. Nach den USA und Japan ist Deutschland derzeit der drittgrößte bilaterale Geber Boliviens. Die deutsche EZ konzentriert sich auf drei Schwerpunktbereiche:

- › Verwaltungs- und Justizreform, Förderung von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten
- › Wasserversorgung und Abwasserentsorgung
- › Nachhaltige Landwirtschaft

Partizipationsförderung spielt in allen drei Schwerpunktbereichen eine herausragende Rolle, insbesondere aber im ersten Schwerpunkt zur Unterstützung der Dezentralisierung und der Stärkung der Kommunalverwaltung, der Einführung verschiedener Mechanismen der Bürgerbeteiligung und des Empowerments der Zivilgesellschaft.

Im vorliegenden Papier werden die Strategien der deutschen EZ zur Partizipationsförderung in Bolivien vor dem Hintergrund politischer und kultureller Rahmenbedingungen beleuchtet. Es fasst die Erkenntnisse einer Länderstudie zu Bolivien und der sich daran anschließenden Diskussion zusammen. Mit der Durchführung der Länderstudie wurde die bolivianische Consultingfirma Centro de Estudios y Proyectos (CEP) beauftragt. Vorläufige Berichte wurden dann in zwei Workshops kritisch reflektiert. Am ersten Workshop nahmen Vertreter von Zielgruppen, Counterpartorganisation und deutschen EZ-Organisationen teil. Am zweiten Workshop nahmen Führungs- und Fachkräfte deutscher EZ-Vorhaben teil. Dieser diente dazu, einen breiten Konsens hinsichtlich Diagnose und Empfehlungen herzustellen. Neben der Sichtung und Auswertung von Dokumenten führte CEP umfangreiche Felduntersuchungen in der Region Chaco und der Region Nord-Potosí sowie in Sajama-Oruro, La Paz, Sucre, Sacaba-Cochabamba und Santa Cruz durch. Insgesamt wurden mehr als 90 Interviews mit Verantwortlichen und Mitarbeitern sowie Nutznießern von deutschen EZ-Vorhaben, Vertretern von Munizipalregierungen und Basisorganisationen (BO), Vertretern von Nichtregierungsorganisationen (NRO) u.ä. durchgeführt. Untersucht wurde die Förderung von Partizipation im

Rahmen von Vorhaben der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), des Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM), des Deutschen Entwicklungsdienstes (DED), von Misereor sowie den politischen Stiftungen Friedrich Ebert (FES) und Konrad Adenauer (KAS).¹

Folgende Fragestellungen standen im Vordergrund der Untersuchung:

- › In welchem spezifischen Kontext findet Partizipationsförderung in Bolivien statt?
- › Wie erfolgt Partizipationsförderung im Rahmen der deutschen Vorhaben (Interventionsfelder und -formen, involvierte Akteure, angewandte Methoden und Instrumente)?
- › Was hat die deutsche EZ hinsichtlich Partizipationsförderung erreicht und welchen strukturellen Schwierigkeiten sah sie sich gegenüber?
- › Welche, gegebenenfalls auch allgemeingültigen Schlussfolgerungen können gezogen werden, um die Förderung von Partizipation zu verbessern?

¹ Die Länderstudie wurde in der Zentrale von Claudia Maennling und vor Ort von Christof Kersting vorbereitet. Der Bericht von CEP („Estudio sobre el fomento a la participación en programas y proyectos de la Cooperación alemana al Desarrollo“) wurde von José Luis España, Raul España, José Antonio Peres und Paola Rozo verfasst. Der sehr ausführliche Bericht des zweiten Workshops wurde von Rossio Miranda erstellt.

Der Verfasser des vorliegenden Papiers hat die Felduntersuchungen in der Region Chaco und in Santa Cruz begleitet und nahm an beiden Workshops teil.

Das vorliegende Papier hat der Verfasser auf der Grundlage der beiden erwähnten Berichte und eigener Erkenntnisse verfasst. Es ist durchaus möglich, dass es nicht in allen Einzelheiten die Meinung der Beteiligten vor Ort wiedergibt.

Der Kontext für Partizipationsförderung in Bolivien

Die Krise des zentralistischen und staatszentrierten Entwicklungsmodells

Die Revolution von 1952, die heute noch als ein Meilenstein in der Entwicklungsgeschichte Boliviens angesehen wird, gab u.a. mit der Agrarreform, der Universalisierung des Wahlrechts und der Ausweitung des Bildungszugangs wichtige Impulse für den politischen und sozialen Fortschritt des Landes. Sie verstärkte allerdings den traditionell zentralistischen Charakter des bolivianischen Staates. Der Zentralismus manifestierte sich nicht nur in der starken Konzentration politischer Entscheidungen sowie staatlicher Aufgaben und Ressourcen in der Zentralregierung zu Lasten des Aufbaus lokaler und departamentaler Regierungen und Verwaltungen. Auch maßgebliche Anstöße für die Bildung politischer Parteien, Gewerkschaften und zivilgesellschaftlicher Organisationen kamen von der Zentralregierung. Auf der anderen Seite standen die geringe Präsenz des Staates insbesondere in entlegenen ländlichen Gebieten, die extrem geringe Beteiligung der wenigen existierenden Municipien (bis 1994 gab es lediglich 23 Municipien im ganzen Land) an politischen Entscheidungen sowohl auf nationaler Ebene als auch innerhalb ihres eigenen Verantwortungsbereichs, der geringe Zugang der lokalen Bevölkerung zu staatlichen Ressourcen und die fehlende Regierungs- und Verwaltungskapazität auf lokaler und departamenta-

ler Ebene. Der Zentralismus hat auch der Stärkung der Zivilgesellschaft enge Grenzen gesetzt. Sie konnte sich – immerhin konfliktfrei – nur in den vom Staat definierten Grenzen und im Rahmen der vom Staat bestimmten Prozesse entwickeln. Aufgrund der staatlich gesteuerten Entstehung und Entwicklung großer zentralistischer gewerkschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen der Interessenvertretung kann man in dieser Zeit zu Recht von einer korporatistischen Partizipation sprechen. Dennoch konnten schon damals jahrhundertealte traditionelle Partizipationsformen der indigenen Bevölkerung außerhalb des vom Staat gesetzten Rahmens praktiziert und weiterentwickelt werden. Ferner hat das vom Staat in einigen Regionen hinterlassene Vakuum zur Entstehung vielfältiger NRO geführt, die staatliche Funktionen insbesondere im sozialen Bereich ersatzweise übernahmen.

Das in den 1950er Jahren begründete Entwicklungsmodell Boliviens blieb im Wesentlichen bis zu Beginn der 1980er Jahre bestehen. Es mündete in einer tiefen Wirtschafts- und Sozialkrise, die den Anlass für die Einführung drastischer Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme gab. In deren Mittelpunkt stand der Abbau staatlicher Interventionen in der Wirtschaft und die Stärkung der Marktkräfte durch Liberalisierung des Finanzsektors und des Außenhandels, die Beseitigung von Preiskontrollen und die Privatisierung staatlicher Unternehmen. Parallel dazu kehrte das Land 1982 nach langen Jahren

Steckbrief Bolivien

Einwohner:	8,5 Millionen
Lebenserwartung:	64 Jahre
Kindersterblichkeit:	53 / 1000
Alphabethisierungsrate:	86,5 %
Pro-Kopf-Einkommen:	892 US\$
Anteil der extrem Armen an der Bevölkerung (weniger als 1US\$/Tag):	14,4 %
HDI-Rang ² :	113 von 162



² Alle Daten siehe UN, Human Development Report, 2003.

HDI = Human Development Index; Ländervergleich der Vereinten Nationen bzgl. der wichtigsten Daten menschlicher Entwicklung: Lebenserwartung, Bildung, Pro-Kopf-Einkommen

der Militärherrschaft zu demokratischen Verhältnissen zurück, eine politische Entwicklung, die durch eine breite Mobilisierung der Bevölkerung und des bolivianischen Gewerkschaftsbundes erzwungen wurde. Die Strukturanpassung konnte den völligen wirtschaftlichen Zusammenbruch des Landes abwenden, die Wirtschaft stabilisieren und sogar auf einen relativ lang anhaltenden Wachstumspfad bringen.³ Auch die Armut – gemessen am Maßstab der Grundbedürfnisbefriedigung – nahm in diesem Zeitraum ab. Der Preis dafür war allerdings eine weitere Verschlechterung der ohnehin extrem ungleichen Einkommensverteilung. Mit dem sog. Wasserkrieg von 2000 geriet das Land in eine soziale Krise, die sich in massiven politischen Konflikten entlud. Diese offenbarte die institutionellen Schwächen des bolivianischen Staates, der mit der Bewältigung der politischen und sozialen Krise zunehmend überfordert war. Dies ist nicht zuletzt auf Versäumnisse in der Phase der Strukturanpassungsreformen zurückzuführen, in der die Problemlösungsfähigkeit des bolivianischen Staates eher geschwächt wurde.

Die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen für Partizipation

Der neue politische und institutionelle Staatsentwurf

Mit dem 1994 verabschiedeten Partizipationsgesetz („Ley de Participación Popular“, LPP) wurde ein umfassender Dezentralisierungs- und Partizipationsprozess eingeleitet, der die Effizienz des Staates erhöhen, die Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten der Bürger auf Kommunalebene stärken und im Endergebnis die Legitimität des Staates erhöhen sollte. Dadurch wollte man die institutionelle und die soziale Krise des Landes in den Griff bekommen. Das LPP (und die ergänzenden Gesetze) sollte einen neuen institutionellen Rahmen schaffen, um staatliche Planungs- und Umsetzungsdefizite durch die Stärkung dezentraler und partizipativer Strukturen zu beheben. Das LPP stellte sozialpolitisch sozusagen die soziale Komponente der neoliberal orientierten Wirtschaftsreform dar. Wirtschaftsreform und LPP sollten, so das anspruchsvolle Konzept einiger seiner Urheber, zur bolivianischen Spielart einer sozialen Marktwirtschaft verschmelzen.

Das LPP von 1994 hat drei wesentliche gesellschaftliche Innovationen in Bolivien eingeführt.

› **Erstens** hat es den Municipalregierungen eine akti-

vere und entscheidendere Rolle im Entwicklungsprozess des Landes gegeben, indem es diesen das Eigentum an und die administrative Verantwortung für die soziale Infrastruktur und die Dienstleistungserbringung in den Sektoren Bildung, Gesundheit, Sport, Wohnungswesen sowie städtische und ländliche Straßen und Wege übertrug. Die Zentralregierung behielt sich in diesen Sektoren lediglich politisch-normative Aufgaben vor.

› **Zweitens** hat das LPP die Finanzkraft der Municipien gestärkt, indem es festlegte, dass die Zentralregierung 20% ihres gesamten Steueraufkommens an die Municipien entsprechend ihrer jeweiligen Bevölkerungszahl transferieren muss (vor dem LPP erhielten die damals vorhandenen 23 Municipien lediglich 10% der gesamten Steuereinnahmen der Departamentos). Darüber hinaus erhielten die Municipien die Möglichkeit, eigene Steuern bspw. auf ländliches und städtisches Immobilieneigentum zu erheben. Seit dem Schuldenerlass im Rahmen des HIPC II-Programms im Jahre 2000 stehen den Kommunen entsprechend ihrer Armutsindikatoren zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, die sie insbesondere für dringend benötigte öffentliche Investitionen in den Bereichen Bildung, medizinische Basisversorgung und Wegenetze einsetzen dürfen.

› Die **dritte** – und möglicherweise wichtigste – gesellschaftliche Innovation, die vom LPP eingeführt wurde, betrifft die Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung in der Municipalverwaltung. Es erkennt das Recht der Bevölkerung an, sich über die Territorialen Basisorganisationen („Organizaciones Territoriales de Base“, OTB) an kommunalen Planungsprozessen (Erstellung von Gemeindeentwicklungsplänen – „Programas de Desarrollo Municipal“, PDM – und Haushaltsplänen – „Programas Operativos Anuales“, POA), an der Überwachung von lokalen Infrastrukturmaßnahmen und an der kommunalen Dienstleistungserbringung sowie der Kontrolle des Finanzmanagements der Municipien zu beteiligen. In jedem Dorf und Stadtviertel hat die Bevölkerung heute die Möglichkeit, sich zu einer OTB zusammenzuschließen. Die soziale Kontrolle wird jeweils durch das Komitee zur sozia-

³ In der zweiten Hälfte der 80er und in den 90er Jahren wuchs die bolivianische Volkswirtschaft durchschnittlich um 4% jährlich.

len Kontrolle („Comité de Vigilancia“, CV), einer Art Bürgeraufsichtsrat, ausgeübt. Laut Gesetz setzen sich diese Gremien aus Delegierten der verschiedenen OTB eines Munizips zusammen. Sie sind befugt, vom Bürgermeister und vom Kommunalrat schriftliche Rechenschaft über den Fortschritt der einzelnen Investitionsvorhaben und über die Mittelverwaltung einzufordern. Liegen Hinweise auf Unregelmäßigkeiten oder gar auf Mittelunterschlagung vor, kann das CV den Senat einschalten, der nach einer Überprüfung sogar die Konten des Munizips bis zur Klärung der Beschuldigungen einfrieren und die finanziellen Zuweisungen der Zentralregierung an das Munizip aussetzen kann.

In den Folgejahren haben die Dezentralisierung und die Partizipationsförderung durch den Erlass zahlreicher Gesetze sowie durch politische Vorhaben neue Impulse erhalten. Dazu zählen insbesondere:

- › **Der Erlass des Gesetzes zur Verwaltungsdezentralisierung im Jahre 1995 und des Munizipalgesetzes im Jahre 1999.** Das erste Gesetz stärkt die Verwaltungsbefugnisse und die Finanzkraft der Präfekturen und schafft die Departementalräte („Consejos Departamentales“) als konsultatives Gremium für departamentale Angelegenheiten. Das zweite Gesetz normiert die Bildung von Munizipalregierungen, regelt ihre Funktionen und Zuständigkeiten und institutionalisiert die soziale Kontrolle der Munizipalregierungen durch die Bevölkerung.
- › **Die Durchführung des Nationalen Dialogs („Dialogo Nacional“) zur partizipativen Formulierung der bolivianischen Strategie zur Armutsreduzierung („Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza“, EBRP) im Jahre 2000 und der Erlass des Gesetzes zum Nationaldialog („Ley de Dialogo Nacional“) im Jahre 2001.** Dieses Gesetz formalisiert die Kernelemente der EBRP. Im Wesentlichen regelt es die Verteilung der HIPC-Mittel nach den Armutsindikatoren in den Munizipien und führt den Mechanismus der sozialen Kontrolle („Mecanismo de Control Social“, MCS) als eines der wichtigsten Instrumente der Zivilgesellschaft zur Überwachung der Ressourcenverwendung durch den Staat ein.



- › **Der Erlass des Gesetzes über Bürgervereinigungen und Indigenavölker („Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas“) im Jahre 2004.** Es erlaubt Bürgervereinigungen und Indígena-Gemeinschaften, Kandidaten für nationale und kommunale Wahlen aufzustellen und schreibt eine verbindliche Frauenquote von 50% bei der Kandidatenaufstellung für alle Wahllisten (also auch für politische Parteien) fest.
- › **Die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung („Asamblea Constituyente“).** Sie war eine Antwort auf die politische Krise, die u.a. durch die Absicht der Regierung ausgelöst wurde, die Gasvorkommen Boliviens zu privatisieren und externen Investoren zu überlassen. Die Erwartungen an die verfassungsgebende Versammlung sind enorm und gehen bis hin zu einer neuen Strukturierung der Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft und einem neuen Staatsaufbau – man erwartet also nichts weniger als einen neuen Gesellschaftsvertrag, wobei die Festlegung der thematischen Agenda der verfassungsgebenden Versammlung durch eine breite und intensive Beteiligung der Bevölkerung erfolgen soll.

Die neue institutionelle Realität des Landes

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Dezentralisierung und die Partizipationsförderung in Bolivien die politische und institutionelle Physiognomie des Landes grundlegend verändert haben. Insbesondere folgende Auswirkungen werden immer wieder vor allem von den politischen Verantwortlichen in den Vordergrund gestellt:

- › **Zunahme der Anzahl von Munizipien.** Seit 1994 stieg

die Anzahl der Munizipien von 23 auf ca. 320. Darunter befinden sich mehr als 130 überwiegend indigene Munizipien. Neben der Nationalregierung und den von ihr direkt abhängigen Departamentalverwaltungen sind dadurch flächendeckend

Kommunalkörperschaften öffentlichen Rechts entstanden, an deren Spitze gewählte Bürgermeister sowie Stadt- oder Landräte stehen. Die Hauptnutznießer der Dezentralisierung sind die mittleren und kleinen Munizipien in den ländlichen Gebieten (mehrheitlich Gebiete mit einem hohen Anteil an Indigena-bevölkerung), da sie in größerem Ausmaß vom Ressourcentransfer von der Zentralregierung profitieren.

- › **Zunahme des Anteils kommunaler Investitionen an den gesamten öffentlichen Investitionen.** Vor 1994 tätigten kommunale Verwaltungen und Unternehmen weniger als 8% aller öffentlichen Investitionen in Bolivien. Dieser Anteil erhöhte sich nach dem Erlass des LPP bis 1998 auf einen Höchststand von 25,5%. Dieser ging in den Folgejahren leicht zurück, blieb aber bei rund 18%. Der Anteil der öffentlichen Investitionen, die durch kommunale und departamentale Einrichtungen getätigt werden, liegt derzeit bei etwa 42% der gesamten öffentlichen Investitionen.
- › **Rechtliche Anerkennung von Bauern- und Indígena-Organisationen.** Mehr als 15.000 solcher Organisationen wurden in Folge der LPP rechtlich anerkannt. Dadurch erhielten sie die Möglichkeit, sich formal an kommunalen Entscheidungen und Kontrollmechanismen zu beteiligen. Ferner haben die LPP und die ergänzenden Gesetze eine Vielzahl von Partizipationsräumen geschaffen, die den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit geben, sich direkter und aktiver an politischen Entscheidungen der Gemeinschaft zu beteiligen. Dies betrifft vor allem die Möglichkeit, bei den Entscheidungen über die Verwendung staatlicher Ressourcen auf Munizipalebene mitzuwirken. Schließlich haben Bürgervereinigungen und Indígena-Gemeinschaften die neuen Möglichkeiten der Wahlbeteiligung durchaus nutzen können.

Bei den Munizipalwahlen vom Dezember 2004 eroberten sie auf Anhieb 23% der Munizipalbeiräte, die Indígena-Gemeinschaften stellen 23 Bürgermeister.

- › **Die Institutionalisierung der sozialen Kontrolle staatlichen Handelns.** Das LPP und die Folgegesetze haben zum ersten Mal in Bolivien die Befugnisse zivilgesellschaftlicher Organisationen, staatliche Organe zu überwachen, anerkannt.

Zweifelsohne stellt der Dezentralisierungs- und Partizipationsprozess in Bolivien den Versuch dar, die politische Macht zugunsten der ländlichen und indigenen Bevölkerung umzuverteilen. Es muss anerkannt werden, dass dies im hohen Maße auch gelungen ist. Die „Participación Popular“ hat in einem kaum für möglich gehaltenen Maße zu öffentlichen Investitionen in entlegenen ländlichen Gebieten geführt. Die Reformen haben marginalisierten Bevölkerungsgruppen (Indígenas, Bauern, Frauen) den Zugang zu öffentlichen Ressourcen erleichtert. Sie haben ihnen auch Möglichkeiten eröffnet, an der politischen Willensbildung sowie an den Entscheidungen über Verwendung öffentlicher Mittel und der sozialen Kontrolle staatlichen Handelns mitzuwirken. Durch die institutionalisierte Partizipation haben sie auch ein Stück politischer Sichtbarkeit und Inklusion errungen. Insofern hat die „Participación Popular“ einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung des Landes geleistet. Auch wenn nur wenige empirische Analysen über die Wirkungen von Partizipation auf die Eindämmung der Korruption und die Verbesserung der Lebenssituation der in Armut lebenden Menschen vorliegen,⁴ kann man davon ausgehen, dass der Dezentralisierungs- und Partizipationsprozess auch auf diesen Gebieten gewisse Fortschritte aufweisen kann. So ist bspw. die Armut bezogen auf die Grundbedürfnisse in den ländlichen Gebieten deutlich zurückgegangen, Korruptionsfälle werden vermehrt aufgedeckt und die Korruption

⁴ Zu den wenigen vorliegenden Studien zählen die regionale Studie von GTZ-PADEP zum Zusammenhang zwischen Dezentralisierung, Partizipation und Armutsbekämpfung und die Studie der Corte Nacional Electoral, die den Legitimitätsgrad gesellschaftlicher Institutionen untersucht hat und bei der die Kommunen nach der Katholischen Kirche den zweiten Platz belegten.

auf Kommunalebene – also dort, wo zivilgesellschaftliche Partizipation am stärksten ist – ist bei weitem am geringsten.⁵

Die Bedeutung dieser Machtumverteilung ist für ein Land wie Bolivien unumstritten. Ein Land von der dreifachen Größe Deutschlands, in dem mehr als die Hälfte seiner Bewohner auf dem Lande und nahezu 60% der Bevölkerung in bitterer Armut lebt (wobei die Armut in den ländlichen Indígena-Gebieten am größten ist), in dem mehr als 60% der Einwohner Indígenas sind und in dem es mehr als 30 unterschiedliche indigene Völker gibt, kann nicht zentralistisch und hierarchisch regiert werden. So gesehen sind der Dezentralisierungs- und Partizipationsprozess und damit einhergehend das neue Design des Staates und die Neujustierung der Rollen des Staates und der Zivilgesellschaft im bolivianischen Entwicklungsprozess eine Überlebensnotwendigkeit. Dass trotz aller Fortschritte Bolivien große Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite aufzuweisen hat, und Armut und Korruption auch nach mehr als 10 Jahren der Inkraftsetzung des LPP weiterhin wesentliche Entwicklungsprobleme des Landes sind, ist dem Umstand zuzuschreiben, dass die Förderung von Partizipation in Bolivien im Rahmen eines fragilen Staates stattfindet. Der bolivianische Staat ist gekennzeichnet durch mangelnde Leistungsfähigkeit, politische und

institutionelle Instabilität, geringe Fähigkeit, soziale Konflikte zu lösen, die Forderungen sozialer Mobilisierung über die demokratischen Verfahren zu kanalisieren und die sich im Zuge der Partizipationsförderung ergebende Identifizierung „sozialer Nachfrage“ aufzunehmen, geschweige denn zu befriedigen. Eine Folge der politischen und institutionellen Schwäche des bolivianischen Staates besteht in dem Auseinanderklaffen zwischen der Förderung formaler Partizipation und der Schaffung materieller Voraussetzungen für die Partizipationsausübung. Insgesamt ist das Gewicht struktureller Hindernisse für Partizipation wie z.B. der Nicht-Besitz von Personalakten („Indocumentación“), das niedrige Bildungsniveau, der Analphabetismus, der geringen Zugang zu Information, die fehlende Transparenz staatlichen Handelns, die Ineffizienz der staatlichen Dienstleistungserbringung und die schwierige Erreichbarkeit marginalisierter Bevölkerungsgruppen (Indígenas, Frauen und Jugendliche) sehr hoch. Die Beseitigung solcher strukturellen Governance-Probleme erfordert einen langfristigen Ansatz, der über den Aufbau einer institutionalisierten Partizipation hinausgehen und sich mit dem Aufbau der Kernelemente eines demokratischen Rechtsstaates und einer modernen Verwaltung befassen muss. Zehn Jahre – nicht älter ist der Dezentralisierungs- und Partizipationsprozess

Verwaltungsaufbau in Bolivien

Bolivien ist in neun Departemente (Departamentos) untergliedert. Die Departemente werden von einem Präfekten (Prefecto) verwaltet, der seit 2005 vom Volk gewählt wird.

Die Departemente gliedern sich in 112 Provinzen (Provincias), die in 324 Municipien unterteilt sind. Auf kommunaler Ebene regieren gewählte Bürgermeister (Alcalde), in größeren Städten und Gemeinden gibt es zusätzlich einen gewählten Stadtrat (Consejo municipal).



⁵ Einem Bericht des Kongressausschusses für Dezentralisierung und Volksbeteiligung von 2003 zufolge betrug der Anteil der veruntreuten öffentlichen Mittel auf Municipalebene laut bolivianischem Rechnungshof lediglich 0,26% aller veruntreuten Mittel in der öffentlichen Verwaltung.



Ethnische Pluralität

Bolivien ist ein pluriethnischer Staat, zwei Drittel der Bevölkerung sind Indígenas. Die größten indigenen Volksgruppen sind Quechua (17%) und Aymara (35%). Darüber hinaus gibt es ca. 40 weitere Volksgruppen, darunter die Gruppe der Guaraní mit ca. 130.000 Personen. Obwohl in der Minderheit, wird das Land wirtschaftlich, sozial und politisch von einer weißen Elite dominiert. Die indigene Bevölkerung lebt überproportional in bitterer Armut.

Mit der Wahl Evo Morales im Dezember 2005 kam zum ersten mal in der Geschichte des Staates Bolivien ein Vertreter der indigenen Bevölkerungsgruppen an die Macht. Inwieweit sich dadurch die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gewichte im Land verschieben, bleibt abzuwarten.

in Bolivien – sind eine viel zu kurze Zeitspanne, um davon eine nennenswerte Linderung solcher struktureller Probleme zu erwarten. Eine breite und nachhaltige Institutionalisierung von Partizipation und sozialer Kontrolle erfordern langfristige Lernprozesse über mehrere Dekaden hinweg, zumal Bolivien 1985 in Punkto Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Gewährleistung der individuellen politischen Rechte etc. praktisch bei Null anfing. Daran gemessen kann sich die heutige Bilanz durchaus sehen lassen, auch im internationalen Vergleich.

Dennoch darf man einige Defizite und Fehlentwicklungen des Partizipationsprozesses selbst nicht übersehen, zumal solche Defizite und Fehlentwicklungen Ansatzpunkte für die deutsche EZ darstellen, den Prozess voranzubringen.

Erstens macht die breite und nachhaltige Institutionalisierung von Partizipation und sozialer Kontrolle nur langsam Fortschritte. Eindrücke von Krekeler,⁶ die von den Autoren der Partizipationsstudie Bolivien bestätigt werden, beschreiben das Problem zutreffend: „In der übergroßen Zahl der Munizipien ist nur ein kleiner Teil der Bevölkerung in OTB organisiert. Der Grad der Beteiligung der Menschen am gesetzlich vorgeschriebenen partizipativen Planungsprozess ist noch niedrig. Oft genug wird gerade mal der Dorfvorsteher durch die Kommunalregierung befragt, was seiner Meinung nach für sein Dorf getan werden kann. Frauen, Jugendliche und gerade ältere Menschen haben meist überhaupt keine Mitgestaltungsmöglichkeiten. Hinzu kommt, dass in vielen ländlichen Munizipien sich die Bürgerbeteiligung eher auf die sozial

besser gestellten Gruppen [konzentriert], aus der auch die meisten Mandatsträger der Kommunalregierung stammen. Vielerorts besteht der Aufsichtsrat aus gerade mal ein oder zwei Personen, ist also kaum repräsentativ und dazu auch noch direkt vom Bürgermeister und nicht von den OTB bestimmt. Hinzu kommt eine sehr geschickte Instrumentalisierung der neu geschaffenen Formen und Mitbestimmungsspielräume durch traditionelle politische Parteien, welche nur daran interessiert scheinen, den Status Quo und ihre Dominanz nicht zu verlieren“.

Die Bekämpfung der Korruption leidet auch unter der Schwäche der Instrumente zur Korruptionsbekämpfung bspw. durch die Ineffizienz der staatlichen Anlaufstellen, z.B. die des Senats, mit der Folge, dass zwar wesentlich mehr Korruptionsfälle als in der Vergangenheit denunziert werden, dies aber häufig keine Konsequenzen nach sich zieht. Durch die Ineffizienz staatlicher Kontrollinstanzen entsteht ein Kontrollvakuum. CV versuchen zwar dieses auszufüllen, leiden aber unter struktureller Schwäche und verfügen weder über ausreichendes Know-how, Ressourcen, Information und demokratische Legitimation.

⁶ Krekeler, Georg: Von Schuld und Schulden. Bürgerbeteiligung und soziale Kontrolle als Voraussetzung wirksamer Armutsbekämpfung in Bolivien; in: Contacts, 2/2005.

Hinzuzufügen sind zweitens einige offensichtliche Konstruktionsprobleme der sozialen Kontrolle. Ihre Ausübung offenbart eine Kluft zwischen technischem Anspruch und sozialer Realität, sie ist hoch komplex und bürokratisch reglementiert und erfordert tendenziell immer mehr Expertenwissen. Wenn es nicht gelingen sollte, der Bevölkerung durch geeignete Maßnahmen des Capacity Development entsprechenden Know-how zu vermitteln, besteht die Gefahr, dass die soziale Kontrolle immer mehr zu einer technischen Aufgabe für Spezialisten und immer weniger zu einer politischen Aufgabe für die organisierte Bevölkerung wird. Ferner haben die Munizipalverwaltungen oft nicht die Kapazität, die Verwaltungs- und Rechnungslegungsnormen und -systeme anzuwenden. Hinzu kommt, dass die effektive Ausübung der sozialen Kontrolle einen hohen Grad an Informiertheit der Bevölkerung voraussetzt. In einer Gesellschaft mit einer hohen Analphabetenrate, fehlender Transparenz und einem ausgeprägten Verständnis von Information als Machtinstrument ist es allerdings keine Selbstverständlichkeit, dies zu gewährleisten. Schließlich hat der MCS auf departamentaler und nationaler Ebene große Finanzierungsschwierigkeiten und verfügt über keine gesicherte Finanzierungsquelle, was zu Überlegungen geführt hat, einen Teil der zukünftigen HIPC-Mittel dafür zu verwenden.

Es ist drittens offen, ob es den sozialen Akteuren Boliviens gelingen wird, politische und ethnische Konflikte, die zu einer hohen sozialen Mobilisierung führen, durch die bestehenden institutionellen Strukturen und Mechanismen zu kanalisieren und im Rahmen der bestehenden Institutionalität (die institutionalisierte Partizipation mit eingeschlossen) zu lösen. Gemeint sind in erster Linie die weitgehenden Autonomiebestrebungen, die einerseits innerhalb der Wirtschaftskreise von Santa Cruz und andererseits unter den indigenen Völkern des Hochlands existieren. Solche Tendenzen bergen ein Konfliktpotenzial in sich, die die bisherigen Dezentralisierungs- und Partizipationsansätze überrollen und letztendlich zunichte machen könnten. Es ist offensichtlich, dass das politische System bislang nicht in der Lage war, politische Konflikte wie jenen Konflikt um die Privatisierung der Gasvorkommen aufzunehmen und effektive Mechanismen der Konfliktlösung anzubieten. Es ist eher zu



befürchten, dass die soziale Mobilisierung die ohnehin fragile Institutionalität gänzlich destabilisiert und die Bemühungen um institutionalisierte Partizipation zunichte macht.

Schließlich, viertens, wirft der Partizipationsprozess aus demokratietheoretischer Sicht einige wichtige Fragen auf. Zum einen führen partizipative Entscheidungsprozesse oft zur Umgehung des Parlaments als demokratisch legitimer Entscheidungsinstanz und zur Verlagerung politischer Entscheidungen in parallele Strukturen zweifelhafter demokratischer Legitimität und Repräsentativität. Zum anderen besteht die Gefahr, dass Partizipation auch zu einem Ersatz für den Rechtsstaat wird. Partizipation braucht, was Elwert eine „konklusive Prozedur“ innerhalb rechtsstaatlicher Verfahren nennt, d.h., „das Verfahren muss in einem definierten und überschaubaren Zeitraum beendet sein, es muss zu einem Beschluss führen und es muss eine Realisierung bzw. Durchsetzung der Beschlüsse implizieren“.⁷ Selbstverständlich darf man solche Probleme nicht dem Partizipationsprozess anlasten. Die Etablierung von Strukturen politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse außerhalb des parlamentarischen und rechtsstaatlichen Rahmens ist eher darin begründet, dass dieser Rahmen zurzeit eine geringe Legitimität besitzt (vor allem das nationale Parlament) und nicht leistungsfähig genug ist, um auf die soziale und politische Dynamik des Landes zu reagieren.⁸

⁷ Elwert, Georg: Partizipation als Ersatz für den Rechtsstaat. Entwicklungspolitische Diskussionstage 2002, SLE/ HBS.

⁸ Genau deshalb ist für die EZ auch so wichtig, in Demokratieförderung zu „investieren“.

Autochthone und „westliche“ Partizipationskultur

Partizipation hat in Bolivien eine lange Tradition. Die konkreten Partizipationsformen spiegeln im Großen und Ganzen die heterogene ethnische Zusammensetzung der Gesellschaft wider. Zwei unterschiedliche Verständnisse von Demokratie und somit von Partizipation stehen sich gegenüber. Auf der einen Seite steht das „westliche“, „liberale“ Konzept von Demokratie, in dem das Individuum sowie die formalen demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen zur Gewährleistung der individuellen Rechte die primären Konstruktionsmerkmale des politischen Systems (der „rechtsstaatlichen Demokratie“) sind. Das Bürgerrecht auf Partizipation beinhaltet dabei vor allem die Ausübung der Freiheitsrechte (Wahlrecht, Meinungs- und Demonstrationsfreiheit etc.) und der Mitwirkungsrechte über die formalen Institutionen. Allerdings ist die in Bolivien real existierende Demokratie – wie bereits erwähnt – weit entfernt von der normativen Vision einer liberalen Demokratie. Wichtige Merkmale, wie ein funktionierender Rechtsstaat, die Accountability staatlichen Handelns, die effektive Gewaltenteilung und die absolute Gewährleistung der individuellen politischen Rechte sind nur unzureichend vorhanden und ihre Wahrung hängt vielfach von politischer Opportunität und Willkür ab.

Auf der anderen Seite steht das autochthone Demokratie- und Partizipationsverständnis, das in Bolivien eine jahrhundertalte Tradition hat. Im Vordergrund stehen dabei die Kollektivrechte bzw. die Rechte der Indígena-Gemeinschaften und die Bewahrung ihrer kulturellen Eigenheit und ihrer eigenen politischen Organisationsform (kosmopolitische Vision des Universum, hierarchische Ordnung, Delegation der Vertretung an die durch traditionelles Gewohnheitsrecht bestimmte Führungselite, Rotationsprinzip statt Wahlen, Unterordnung des Einzelnen unter die Interessen und Traditionen des Kollektivs etc.). Partizipation bedeutet hier vor allem die Gestaltung der Beziehungen zwischen Indígena-Völkern und „westlicher“ Staatsmacht auf der Grundlage eigener Gebräuche und Gewohnheiten. Dabei vermischen sich kulturelle Traditionen aus der präkolonialen Vergangenheit mit einer Werthaltung, die auf der Überzeugung beruht,

dass ihnen das Recht auf Wiedergutmachung für das ihnen widerfahrene koloniale Unrecht zusteht. Konkret bedeutet Partizipation dann vor allem Selbstbestimmung sowie „Kontrolle der weißen Staatsmacht“ gekoppelt an eine ausgeprägte Anspruchshaltung gegenüber dem Staat. Nicht die Qualität der demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen, sondern der Grad derart verstandener Partizipation sowie die Wahrung der kulturellen Identität der Indígena-Völker und die Möglichkeit, unter Beachtung staatlicher Verwaltungsnormen ihre Interessen (z.B. den Erhalt einer staatsbürgerlichen Identität) zu verwirklichen, bestimmt in diesem Verständnis die Qualität der Demokratie.

Es ist nicht verwunderlich, dass in einer politisch und ethnisch so fragmentierten Gesellschaft wie der Boliviens, mit unterschiedlichen Vorstellungen von Demokratie, notgedrungen widersprüchliche Partizipationsprojekte existieren. Auch auf die Gefahr hin grob zu vereinfachen, kann man zwei wesentliche Partizipationsprojekte ausmachen (wenn man vom Projekt eines Teils der weißen Elite absieht, die sich weiterhin für die Beibehaltung bestehender Herrschafts- und Eigentumsverhältnisse einsetzt). Insbesondere die „aufgeklärte“, weiße Elite versteht Partizipation als Inklusion marginalisierter Bevölkerungsgruppen in das bestehende politische System. Dieses Konzept von Partizipation verfolgt den Ansatz, demokratische und rechtsstaatliche Institutionen aufzubauen und „interkulturelle Brücken“ zu schaffen, um die Konsensfindung auf der gemeinsamen Grundlage bestehender Staatlichkeit zu ermöglichen. Im Großen und Ganzen ist dies das Projekt des LPP und seiner ergänzenden



Gesetze. Zu den Anhängern dieses Projekts gehört auch eine große indigene Gruppe, der es um Veränderungen innerhalb des bestehenden politischen Systems und seiner demokratischen Institutionen geht. Das andere Partizipationsprojekt – vor allem das einiger indigener Gruppen – versteht Partizipation als grundsätzliche Opposition zum politischen System und zur „westlichen Demokratie und Marktwirtschaft“ insgesamt. Die Infragestellung des politischen Systems und der „Demokratie“ führt zur Suche alternativer Gesellschaftsmodelle, deren wirtschaftliche Effizienz einige grundsätzliche Fragen aufwirft (z.B. die „Economía de Reciprocidad“) und die zudem die staatliche Einheit in Frage stellen.



Transformationsleistung nach dem Bertelsmann-Transformationsindex 2006

Bolivien werden bzgl. der politischen Transformation auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft Defizite attestiert. Innerhalb der 119 Schwellen- und Entwicklungsländer nimmt das Land Rang 51 ein. 2003 lag der Andenstaat noch auf Rang 29. Hinsichtlich der Management-Leistung zeigt Bolivien ein erfolgreiches Management mit deutlichen Schwächen (Rang 49 von 119). Auch bezüglich dieses Indexes rutschte das Land von Rang 31 um 18 Plätze nach hinten.

Im Transformationsindex von Bertelsmann wurden 119 Länder bzgl. des Standes und der Fortschritte hin zu Demokratie und Marktwirtschaft untersucht. Der erste Index zeigt, welchen Stand der Entwicklung die untersuchten Staaten auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft erreicht haben. Die Bewertungen basieren auf einem Set von 19 Kriterien und 58 Indikatoren, wie z.B. politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, sozio-ökonomisches Entwicklungsniveau etc. Gesellschaftlicher Wandel zu Demokratie und Marktwirtschaft ist aber kein zufälliger oder zwangsläufiger Prozess, er muss politisch gewollt und gestaltet werden. Der Management-Index zeigt, wie konsequent und zielsicher die politischen Akteure den Weg zu Marktwirtschaft und Demokratie beschritten haben. Kriterien sind unter anderem Qualität des Managements, Gestaltungsfähigkeit, Konsensbildung etc.

Details und ausführliche Ländergutachten siehe <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/27.0.html>

>>> Fortsetzung auf Seite 23

Förderung indigener Selbstverwaltung auf dezentraler Ebene

Die GTZ unterstützt im Rahmen des Programms „Dezentrale Regierungsführung zur Unterstützung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie (PADEP)“ die Guaraní-Bevölkerung des indigenen Distrikts Kaami bei der Wahrnehmung ihres Anspruchs auf Selbstverwaltung und Beteiligung an der Gestaltung der kommunalen Politik.

Kaami ist ein Distrikt des Munizips Camiri im Chaco. Die größten Erdgasvorkommen des Landes befinden sich hier, was der Region für die Entwicklung Boliviens eine strategische Rolle verleiht. Obwohl sich Teile der Vorkommen auf dem Gebiet der Guaraní befinden, profitieren die indigenen Gemeinschaften aufgrund der ungerechten Landverteilung nicht von den Bodenschätzen. Die überwiegende Mehr-

heit der Guaraní lebt in bitterer Armut. Die Versorgung mit sauberem Wasser, sanitärer Infrastruktur und Energie ist völlig unzureichend. Viele Kinder leiden an Unterernährung. Hinzu kommt, dass die Munizipalregierung ihre Aktivitäten auf städtische Regionen konzentriert. Politisch, sozial und wirtschaftlich weitgehend abgeschottet, sind das Selbstvertrauen, die kulturelle Identität und die Organisationskraft der Guaraní geschwächt.

2001 wandte sich der Guaraní-Distrikt Kaami an die deutsche EZ mit der Bitte um Beratung und Unterstützung bei der Erstellung des ersten Entwicklungsplans ihres indigenen Distrikts. Diese Beratungs- und Unterstützungsleistung führte zu folgenden **5 Interventions- und Wirkungsmechanismen:**

Wirkungsmechanismus 1: Stärkung des Selbstvertrauens der Guaraní

Dieser Prozess führte zunächst über die Erarbeitung eines sogenannten „Indigenen Distriktentwicklungsplans“, der die Grundlage und Voraussetzung für Haushaltszuweisungen bildete. Die Guaraní forderten eigene öffentliche Mittel zur Selbstverwaltung, um sie nach ihren Vorstellungen und Bedürfnissen einsetzen zu können. Die PADEP-Beratung bestand einerseits in der Vermittlung von Kenntnissen und Informationen über die formalen Anforderungen, Inhalte, Funktion

und Reichweite eines Entwicklungsplans sowie andererseits in der Unterstützung der partizipativen Erarbeitung dieses Plans. Der Plan wurde mit einer breiten Beteiligung aller Gruppierungen und Dorfgemeinschaften des Distrikts erstellt. Als er den Behörden Camiris übergeben wurde, hatten die Guaraní einen wichtigen Schritt getan, um sich in der ihnen fremden staatlichen Planungs- und Verwaltungslogik zu positionieren und für eine Beteiligung an der kommunalen Politik zu qualifizieren.

Wirkungsmechanismus 2: Entfaltung der Fähigkeiten zur Selbstverwaltung im Einklang mit kulturellen Werten

Die Identifizierung der Dorfgemeinschaften der Guaraní mit dem Plan war zunächst nur gering. Auf Grund dessen griff PADEP den Vorschlag der Guaraní-Führer auf, die mündlich überlieferten kulturellen Werte, Lebensvisionen und Vorstellungen über das gemeinschaftliche Leben bei der Bevölkerung zu erheben und zu dokumentieren. Auf der Grundlage dieser kulturellen Selbstvergewisserung, mit dem Titel Ñande Reko, wurde der Distriktentwicklungsplan noch einmal überarbeitet. Jetzt bildete sich in der Bevölkerung ein sehr viel höheres Maß an Ownership für ihn heraus.

In einem weiteren Schritt und auf der Grundlage des Ñande Reko beriet PADEP die Guaraní bei der Erarbeitung eines eigenen Selbstverwaltungsstatuts für ihren Distrikt. Darin wurden die Regeln des Zusammenlebens, wie z.B. Rolle und Funktion der Distriktsversammlung oder die Verwendung öffentlicher und eigener Mittel, festgeschrieben. Das Statut wurde von den Guaraní-Autoritäten in zahlreichen öffentlichen Versammlungen immer wieder zur Diskussion gestellt, umgeschrieben, „leserlich und verständlich“ gemacht und schließlich als Richtschnur für das zukünftige politische und soziale Gemeinwesen verabschiedet. Damit war die Grundlage für eine eigenständige administrative Umsetzung der eigenen Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung gegenüber der Munizipalregierung gelegt.

Wirkungsmechanismus 3: Die Munizipalregierung wird ins Boot geholt

Nach anfänglicher Unterstützung des Prozesses durch den Bürgermeister und den Gemeinderat von Camiri überwogen nach einem Wechsel an der Spitze der Kommunalverwaltung Argwohn und Desinteresse an dem Entwicklungsprozess Kaamis. Die Haltung der neuen Autoritäten war geprägt von einer Mischung aus Rassismus, Furcht vor einem erstarkten Selbstbewusstsein der Guaraní und Unwillen darüber, Verfügungsmacht über Haushaltsmittel abzugeben. Bei der Überwindung des gegenseitigen Misstrauens bestand die Rolle von PADEP darin, bei der politischen Führung der Gemeinde die Bereitschaft zu erzeugen, sich mit der Welt der Guaraní auseinanderzusetzen und ernst zu nehmen. Der Entwicklungsplan des indigenen Distrikts wurde in

mehreren Veranstaltungen dargestellt, erläutert und diskutiert. Der entscheidende Punkt, der zum Meinungsumschwung zu Gunsten des Guaraní-Projektes führte, war aber letztlich das Interesse des Ministeriums für Volksbeteiligung (Dezentralisierungsministerium) an dem Prozess. Es sah darin ein mögliches Modell zur Stärkung demokratischer Strukturen durch Beteiligung indigener Organisationen auf dezentraler Ebene. PADEP konnte seine guten, durch langjährige Beratung des Ministeriums im Bereich Dezentralisierung und Partizipationsförderung aufgebauten Beziehungen nutzen, um für das Kaami-Modell zu werben. Politische Anerkennung von höherer Ebene, die sich zukünftig in zusätzlichen Mittelzuweisungen zur Festigung des Modells indigener Selbstverwaltung niederschlagen könnte, sind sicherlich für jeden Bürgermeister eine starke Motivation.



Wirkungsmechanismus 4: Vereinbarungen werden institutionell verankert

Der entscheidende Durchbruch gelang im Rahmen der Munizipalwahlen 2004. Die Guaraní hatten mit dem Bürgermeister Camiris vereinbart, dass der neue Distriktbürgermeister Kaamis von ihnen gewählt und nicht mehr von Camiri eingesetzt wird. In den weiteren Verhandlungen zwischen Kaami und Camiri wurde vereinbart, dass Kaami zudem Haushaltszuweisungen erhält für die eigenständige Durchführung von Schulspeisungsprogrammen sowie für technisches Personal zur Unterstützung der noch unerfahrenen Verwaltung Kaamis. Für die Guaraní war dies die erste reale Chance, ihre Partizipations- und Selbstverwaltungskapazitäten gegenüber sich selbst und dem

immer noch skeptischen politischen Umfeld unter Beweis zu stellen. Die eigenverantwortliche Durchführung des Schulspeisungsprogramms hat ungeahnte Organisationspotenziale freigesetzt. Die ursprünglich geplante dreimalige Schulspeisung pro Woche konnte dank der Eigenbeiträge der Dorfgemeinschaften auf fünf erhöht werden. Die Unterstützung von PADEP konzentrierte sich dabei auf die für die Durchführung des Schulspeisungsprogramms erforderliche Organisationsentwicklung.

Die Autoritäten Camiris sind inzwischen von dem Modell überzeugt und werben offiziell dafür. Entscheidend ist, dass die Guaraní ihre Fähigkeiten zur demokratischen Partizipation und ihr Vertrauen in die eigenen Kräfte gestärkt haben.



Wirkungsmechanismus 5: Maßnahmen zur Stärkung der Nachhaltigkeit

Die Guaraní sind hinsichtlich ihrer Altersstruktur ein junges Volk. Die Schule soll deshalb auch zur Heranbildung des Führungsnachwuchses genutzt werden. Gemeinsam mit den lokalen und nationalen Schulbehörden, fachlich ausgewiesenen, von Misioneros unterstützten NROs und dem GTZ-Projekt PRO-JUVENTUD (Förderung von Jugendlichen durch TZ-Maßnahmen) berät PADEP den Distrikt Kaami bei der

Integration des Ñande Reko (Das Wesen des Guaraní-Lebens) und des Statuts über die indigene Selbstverwaltung in die Curricula. Ziel ist es, die Guaraní-Kultur im Kontext kommunaler indigener Entwicklung den Jugendlichen zu vermitteln und so die Grundlage für eine selbstbestimmte Zukunft zu legen. Die Hoffnung ist, dass zukünftige Guaraní-Generationen, beflügelt vom Vertrauen in die Entwicklungsfähigkeit ihrer eigenen Kultur, fähige und demokratische Führer ihrer Gemeinschaft hervorbringen.



Förderung von transparenter Regierungsführung und sozialer Kontrolle



Vertrauen ist gut ...

Die deutsche EZ unterstützt Bolivien bei einer transparenten Regierungsführung

Die politische und administrative Dezentralisierung in Bolivien hat dazu geführt, dass die kommunale Ebene mit weitreichenden Kompetenzen und finanziellen Mitteln ausgestattet wurde. Die Munizipien waren diesen Aufgaben nicht von Anfang an gewachsen. Es fehlte an technischem Know-how und Umsetzungskapazitäten. Gelder wurden nicht adäquat eingesetzt bzw. versickerten in dunklen Kanälen. Als Reaktion auf Verstöße gegen die Vorschriften der Rechenschaftslegung wurden 120 Gemeinden die Konten gesperrt. Der Volkszorn entlud sich in der brutalen Ermordung eines Bürgermeisters, der von Gemeindemitgliedern in einem Akt der Lynchjustiz hingerichtet wurde.

Per Präsidialdekret wurde ein Nationales Programm für transparente Amtsübergabe ins Leben gerufen, das von der GTZ gemeinsam mit USAID, der niederländischen Entwicklungsorganisation SNV und der Weltbank umgesetzt wird. In Abstimmung mit dem Ministerium und den anderen Gebern berät die GTZ bei der Erarbeitung von Inhalten und Umsetzungsdesign des Nationalen Programms: „Transparente Amtsübergabe“. Dabei geht es zum einen um eine reibungslose Übergabe der Amtsgeschäfte wie z.B. durch Regelung des Archivwesens, Verpflichtung der Kandidaten auf transparente Amtsführung und Veröffentlichung der Haushaltsinformationen. Zum anderen geht es um das Verständnis eines partizipativen Regierungsstils. So wurden z.B. auch Rollen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure, von den aktuellen Amtsinhabern über die Bürgerkomitees bis hin zu den Kandidaten, geklärt. Ergebnis der Beratung ist ein gemeinsam mit dem Ministerium erarbeitetes „Handbuch für transparente Amtsübergabe“ („Carpeta de Transición Transparente“), das alle Munizipien im Rahmen von vielfältigen Qualifizierungsmaßnahmen erhalten.

Darüber hinaus veranstaltet die GTZ Sensibilisierungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Angestellte der Gemeinden z.B. im Bereich Rechnungsführung oder in der Koordination und Kommunikation mit den zivilgesellschaftlichen Bürgerkomitees.

Die Zusammenarbeit zeigt Wirkung ...

Die von der GTZ maßgeblich unterstützte transparente

Übergabe der Amtsgeschäfte im Rahmen der Kommunalwahlen hat einen Beitrag dazu geleistet, dass die kommunale Selbstverwaltung laut Meinungsumfragen des nationalen Wahlamts mit 33,8% heute nach der katholischen Kirche (65,8%) die größte Legitimität unter den staatlichen Institutionen genießt.

... Kontrolle ist besser

Die deutsche EZ unterstützt die Zivilgesellschaft bei der Kontrolle der Regierung

Damit die öffentlichen Gelder in Bolivien effizient und armutsorientiert eingesetzt werden, bestehen seit 1994 auf kommunaler Ebene Komitees der Zivilgesellschaft zur sozialen Kontrolle („Comités de Vigilancia“). Seit 2001 werden diese ergänzt durch einen gesetzlich verankerten „Sozialen Kontrollmechanismus“ („Mecanismo de Control Social“), der insbesondere die Verteilung der aus der Entschuldungsinitiative HIPC II frei gewordenen Gelder auf nationaler und departementaler Ebene überwacht.

Um diesem Mandat gerecht zu werden, muss die Zivilgesellschaft sowohl finanziell bei der Ausübung ihrer Tätigkeit unterstützt werden als auch Kompetenzen der Durchführung aufbauen. Anfangsprobleme waren z.B. fehlendes Know-how der Bürgerkomitees über ihre Rechte und Pflichten, Schwierigkeiten der Identifikation geeigneter Maßnahmen der Sozialen Kontrolle, und vor allem ein unrealistischer Umgang mit den Chancen und Grenzen der Einflussmöglichkeiten.

Deshalb wurde von der deutschen EZ – unter Federführung der GTZ – der Fond FACS („Fondo de Pequeñas Medidas de Apoyo al Control Social“) ins Leben gerufen, der die Arbeit des „Control Social“ und der „Comités de Vigilancia“ finanziell und beratend unterstützt. Ein Gremium, in dem die bolivianische Zivilgesellschaft stark vertreten ist, entscheidet über die Auswahl der zu unterstützenden Projekte und Maßnahmen. Diese Partizipation der Zivilgesellschaft bei der Verwendung der Gelder sichert Ownership und Nachhaltigkeit des Fonds. Darüber hinaus tragen die Fortbildungsmaßnahmen und die finanzielle Unterstützung der Initiativen zum Empowerment der Zivilgesellschaft bei. Die erworbenen Fähigkeiten und Kompetenzen stellen sicher, dass der „Soziale Kontrollmechanismus“ nicht nur auf dem Papier gesetzlich verankert ist, sondern auch kompetent umgesetzt werden kann.

Die Arbeitsweise der GTZ fördert nachhaltige Entwicklung

In beiden Programmen wurde deutlich:

Ganzheitliche Arbeitsweise

Partizipationsförderung benötigt einen Mehrebenenansatz: die Unterstützung auf nationaler Ebene und auf subnationalen Ebenen greifen ineinander. Komplexe Ansätze von guter Regierungsführung benötigen Kooperation und Koordination mit anderen Gebern.

Prozessorientierte Arbeitsweise

Partizipation ist ein umfassender Prozess, der von unterschiedlichen Akteuren getragen wird: die Verwaltung muss lernen, Partizipation zu ermöglichen. Die Zivilgesellschaft muss Partizipation kompetent einfordern und mitgestalten können. Entscheidend für die Nachhaltigkeit der Vorhaben ist nicht nur die Ownership der Partnerregierung, sondern auch der Bürgerinnen und Bürger. Ihre Beteiligung an der Vergabe der Fondmittel ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Werteorientierte Arbeitsweise

Benachteiligte Bevölkerungsgruppen werden dabei unterstützt, ihre Interessen besser zu vertreten. Hierdurch werden Grundwerte wie Demokratie und Menschenrechte gefördert. Die Förderung von Transparenz und Rechenschaftspflicht der Verwaltung stellt eine Werteorientierung für gute Regierungsführung dar.



Die Förderung von Partizipation im Rahmen der deutschen EZ



Der konzeptionelle Rahmen

Bolivien ist ein Schwerpunktland der deutschen EZ und Pilotland im Rahmen des Aktionsprogramms 2015. Nach den USA und Japan ist Deutschland derzeit der drittgrößte bilaterale Geber Boliviens. Neben der Weiterführung bereits angelaufener Maßnahmen in den Bereichen Finanzsystementwicklung sowie erneuerbare Energien und Schutzgebietsmanagement konzentriert sich die deutsche EZ auf drei Schwerpunktbereiche, die im Jahre 2001 mit der bolivianischen Regierung vereinbart wurden:

- › Verwaltungs- und Justizreform, Förderung von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten.
- › Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.
- › Nachhaltige Landwirtschaft.

Partizipationsförderung spielt in allen drei Schwerpunktbereichen eine herausragende Rolle, insbesondere aber im ersten Schwerpunkt zur Unterstützung der Dezentralisierung und der Stärkung der Kommunalverwaltung, der Einführung verschiedener Mechanismen der Bürgerbeteiligung und des Empowerments der Zivilgesellschaft.

Das internationale Profil der deutschen EZ beruht wesentlich auf ihrer langjährigen und erfolgreichen Erfahrung in der partizipativen Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Als Markenzeichen der deutschen EZ gilt die konsequente Förderung der Beteiligung der Akteure an den Arbeitsprozessen der EZ. Diese **Prozessbeteiligung** umfasst sowohl die Identifizierung und Planung einer Maßnahme unter Mitwirkung der Nutznießer vor Ort, die federführende Beteiligung der Counterparts und der Nutznießer an der Durchführung und am Monitoring der Aktivitäten bis hin zu

ihrer Einbeziehung in die Abschlussevaluierung. Prozessbeteiligung ist eine wichtige Voraussetzung für Ownership sowie für die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von EZ-Vorhaben. Partizipative Verfahren tragen zudem dazu bei, dass Akteure lernen, ihre Interessen zu artikulieren und zu verhandeln (Empowerment). Dies ermöglicht, dass sie ihre kulturellen Selbstdefinitionen und Wertvorstellungen einbringen und für das Vorhaben Verantwortung übernehmen. Aus diesen Gründen hat die GTZ maßgeblich dazu beigetragen, partizipative Methoden auf Projektebene weltweit zu verbreiten und weiter zu entwickeln.⁹ Hier sei nur die Verankerung von zielorientierter Projektplanung (ZOPP)¹⁰ erwähnt, die als Standardinstrument seit mehr als zwei Dekaden bei der Vorbereitung und Durchführung von EZ-Vorhaben angewandt wird. Zudem hat die GTZ partizipative Methoden in Form der „Participatory Appraisals“,¹¹ die in den 1990er Jahren eine Hochkonjunktur erlebten, in einer Vielzahl von Publikationen aufgegriffen und weiterentwickelt.¹²

Mit dem Übergang zur Demokratie in den Entwicklungsländern in den 1980er und 1990er Jahren gewann in der deutschen EZ die Förderung demokratischer Partizipation im Sinne von Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungs- und Steuerungsprozessen zunehmend an Bedeutung.

Demokratische Partizipation findet auf verschiedenen Ebenen statt, bspw. über die Beteiligung an Konsultationen und Wahlen auf nationaler Ebene oder in einer Gemeinde oder Provinz, über die Mitwirkung an kommunalen Entscheidungen, z.B. über die Verwendung öffentlicher Mittel, oder bei der sozialen Kontrolle staatlichen Handelns. Implizit zielt demo-

⁹ Für eine Aufbereitung solcher Methoden siehe zum Beispiel GTZ: Beyond the Tool Kit, Eschborn 1998; Weltbank (in Zusammenarbeit mit der GTZ): Participatory Development and the Worldbank, Washington 1992.

¹⁰ ZOPP ist eine Planungsmethode, die sich aus dem Logical Framework Approach, dem Beteiligten-/Teamansatz und der Metaplan-Visualisierungsmethode zusammensetzt. Sie wurde 1983 in der GTZ verbindlich eingeführt.

¹¹ Siehe die Standardwerke von Robert Chambers "Putting the last first", 1983, bis "Whose reality counts? Putting the first last", 1997.

¹² Siehe zum Beispiel GTZ: ZOPP married PRA, Eschborn 1996.

kratische Bürgerbeteiligung auf den Aufbau einer politischen Kultur des Dialogs, auf Transparenz, Rechtstreue, Rechenschaftslegung, gemeinsame Verantwortung, Schutz von Benachteiligten und auf ihre soziale Integration sowie auf einen friedlichen Machtwechsel.

Damit die auf der Ebene der demokratischen Partizipation geschaffenen Beteiligungsmöglichkeiten strukturbildend und nachhaltig wirken, müssen sie in Spielregeln, Normen, Gesetze und Organisationen einer Gesellschaft übertragen werden.

Im Konzept der partizipativen Entwicklung¹³ spielt die Partizipation auf der Systemebene bei der Verhandlung und Vereinbarung von Institutionen (Regeln, Normen, Gesetze, Organisationen) eine herausragende Rolle.

Die **Institutionalisierte Partizipation** bringt zum Ausdruck, dass die Beteiligung von Akteuren an Entscheidungen durch Institutionen ermöglicht oder behindert wird. Die Institutionen sind die gesellschaftlichen „Spielregeln“, welche die Wechselbeziehungen zwischen Personen und Gruppen in ihrem sozialen, politischen und wirtschaftlichen Leben bestimmen. Sie sind sowohl informeller Natur (Sitten, Gebräuche, Moralvorstellungen, etc.) als auch formeller Natur (Verfassung, Gesetze, Normen, Verfahren, etc.) und haben Einfluss darauf, wie der Staat funktioniert, seine Leistungen erbringt und mit nichtstaatlichen Akteuren interagiert. Bei der institutionalisierten Partizipation geht es darum, Partizipationsräume und -mechanismen, die bspw. durch politische Vereinbarungen zwischen sozialen Akteuren entstanden sind, durch ihre Verankerung in die Verfassungen und darauf aufbauend in die Rechtsordnung (staatlich geschaffene Regeln in der Form von Gesetzen, Regeln und Verfahren für das Handeln staatlicher und nichtstaatlicher Akteure) nachhaltig abzusichern.

In der Arbeit der deutschen EZ zur Förderung von Partizipation in Bolivien finden sich diese drei Dimensionen wieder. In einem sehr dynamischen, von raschen und krisenhaften politischen Veränderungen geprägten Umfeld hat die deutsche EZ seit 1982 große Flexibilität und Innovationsfähigkeit gezeigt, um auf stets wechselnde Anforderungen und Nachfragen reagieren zu können. Für die deutsche EZ stellt Partizipationsförderung ein dauerhaftes Element dar. Die Modernisierung und Dezentralisierung des Staates,

die Konsolidierung des Demokratisierungsprozesses, die Bekämpfung der Armut, die Prävention von Konflikten u.ä. wurden und werden stets so unterstützt, dass Partizipationsförderung in ihren drei Dimensionen entweder als Zielsetzung oder als Querschnittsaufgabe wahrgenommen wird. Auf der Grundlage der Länderstudie Bolivien sollen nachfolgend die Ansätze der deutschen EZ zur Förderung demokratischer und institutionalisierter Partizipation exemplarisch dargestellt sowie die identifizierten Probleme und Lessons learnt erörtert werden.¹⁴

¹³ Gemeint ist hier das dreidimensionale Partizipationskonzept des BMZ, das vom SV Mainstreaming Participation vertieft und ergänzt wurde.

¹⁴ Da das Erkenntnisinteresse des vorliegenden Papiers in der Förderung demokratischer und institutionalisierter Partizipation liegt, wurde darauf verzichtet, die partizipative Vorgehensweise der deutschen EZ in der Planung, Durchführung und im Monitoring der von ihr unterstützten Vorhaben darzustellen.

Förderung demokratischer Partizipation

Die Förderung demokratischer Partizipation in Bolivien erfolgt im Rahmen der deutschen EZ entlang zahlreicher Interventionslinien, deren gemeinsamer Nenner darin besteht, gesellschaftliche Akteure dabei zu unterstützen, demokratische Partizipationsräume zu schaffen bzw. zu erweitern und jene zu befähigen, die politischen Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Herbeiführung partizipativ legitimierter Entscheidungen zu nutzen. Die verschiedenen Interventionslinien beinhalten jeweils einen unterschiedlich starken Partizipationsgrad. Sie beziehen aber ihre Berechtigung aus dem spezifischen Kontext einer Aufgabenwahrnehmung. Darüber hinaus kann der Förderung einer Partizipationsform mit schwacher Intensität eine wichtige Funktion als Wegbereiter oder Flankierung intensiverer Partizipationsformen zukommen. Es wäre daher verkehrt, bestimmte Interventionslinien allein deshalb gering zu schätzen, weil sie Partizipation in einer relativ „schwachen“ Ausprägung fördern.

Für die Systematisierung der Beiträge der deutschen EZ zur Förderung demokratischer Partizipation können aus den Ergebnissen der Felduntersuchung fünf wesentliche (wenn auch nicht ausschließliche) Interventionslinien identifiziert werden. Geordnet nach ihrem zunehmenden Intensitätsgrad handelt es sich um folgende:

- › Unterstützung von Bürgerbefragungen
- › Förderung von Transparenz und Informiertheit
- › Unterstützung von Reflexionsräumen über Public Policies
- › Unterstützung des Empowerments der Zivilgesellschaft
- › Förderung der Konzertation zwischen Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft
- › Förderung partizipativer Governance (einschließlich sozialer Kontrolle)

Unterstützung von Bürgerbefragungen

Die Bürgerbefragungen stehen am Anfang der Intensitätsskala. Allgemein gesprochen ist das Ziel, Meinungen und Bedürfnisse von Regierten in die politische und gesetzgeberische Arbeit von Regierenden einfließen zu lassen. So unterstützt das GTZ-Programm zur Unterstützung dezentraler Regierungsführung und Ar-

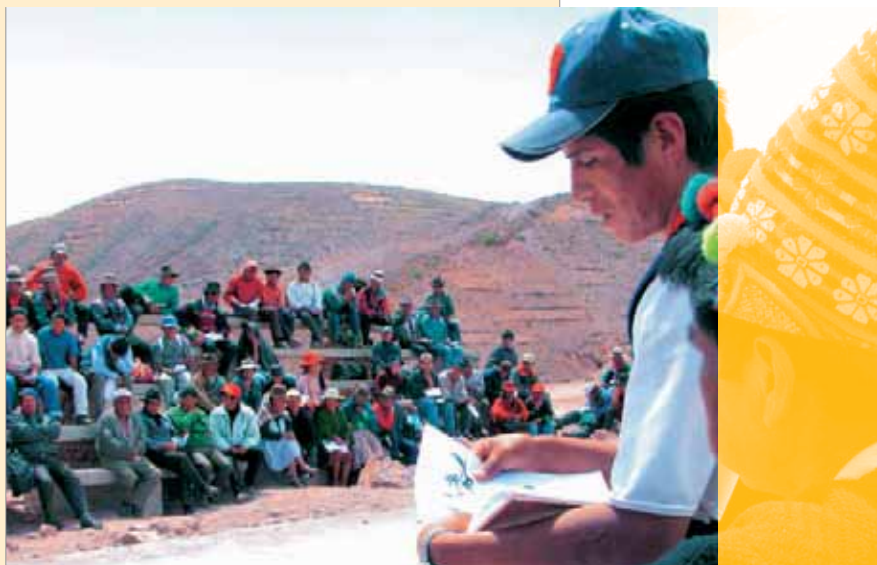
mutsbekämpfung (GTZ-PADEP) das Parlament bei der Durchführung von Bürgerbefragungen zu unterschiedlichen Gesetzesvorhaben. Ziel ist, den Bürgerinnen und Bürgern (vor allem vertreten durch Basisorganisationen, NRO, Gremien und Verbände) und anderen politischen Entscheidungsträgern (Präfekten, Departmentalräten, Bürgermeistern, Departements- und Stadtverordneten, Gemeindeverbänden, Bürgeraufsichtsräten etc.) die Arbeit des Parlaments näher zu bringen und den Belangen von Interessensgruppen und Sektoren bei der Gesetzesformulierung stärker Rechnung zu tragen. Herausragende Beispiele dafür sind die Befragungen zum Gesetzesprojekt über Mancomunidades im Jahr 2003, zum Verfassungsreformgesetz ebenfalls im Jahr 2003 und zum Gesetzesprojekt zur Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung in den Jahren 2004 und 2005. Die Arbeit der GTZ besteht insbesondere darin, Parlamentarier beim Befragungsdesign zu beraten, die Durchführung durch die Ausbildung und Sensibilisierung von Amtsträgern und durch die Beratung bei der Erarbeitung von Mechanismen und Spielregeln der Befragung zu unterstützen sowie die Inwertsetzung der Befragungsergebnisse durch Beratung bei der Endformulierung der Gesetzesvorhaben zu fördern. Auch die Unterstützung der Parlamentarier im Hinblick auf eine breitere Beteiligung der Zivilgesellschaft ist eine wichtige Funktion von GTZ-PADEP. Die Erfahrung zeigt, dass die breite Beteiligung der Zivilgesellschaft eine klare Definition der Befragungsthemen, die rechtzei-



tige Information und Vorbereitung, eine einfache Sprache, eine neutrale Konflikt- und Dialogmoderation und ein rechtzeitiges Feedback über die Ergebnisse der Befragung erfordern. In all diesen Fragen übernimmt GTZ-PADEP eine Fazilitatorrolle. Für die Zukunft ist geplant, die Befragungen auch auf Departemente, Regionen und mittelgroße Städte auszudehnen. Das stellt eine zusätzliche Herausforderung im Hinblick auf die Berücksichtigung unterschiedlicher Sprachen, Gebräuche und Gewohnheiten dar. Darüber hinaus soll die Beteiligung von Basisorganisationen und NRO auf der Grundlage eigener interner Beteiligungsmechanismen gestärkt, die politische Bildung intensiviert und das Wirkungsmonitoring verabschiedeter Gesetze verbessert werden. Dadurch sollen in diese Interventionslinie allmählich Ansätze der Förderung von Transparenz und Informiertheit sowie des Empowerments eingebaut werden. Ferner tragen die Befragungen zur Legitimierung parlamentarischer Prozesse und zur Förderung systemischer Partizipation bei.

Förderung von Transparenz und Informiertheit

Die Förderung von Transparenz und Informiertheit ist die zweite Interventionslinie der deutschen EZ in der hier zugrunde gelegten Intensitätsskala. Zielsetzung ist, marginalisierten Bevölkerungsgruppen den Zugang zu Information zu erleichtern, um eine informierte Debatte über Public Policies zu fördern und benachteiligte Gruppen durch einen verbesserten Informationszugang zu stärken. Beispielhaft dafür ist die Arbeit des DED. Der DED unterstützt das Sonderprogramm der Fundación Pueblo, das darauf abzielt, eine informierte Debatte über die bolivianische Strategie zur Armutsbekämpfung (EBRP), die soziale Kontrolle und den Nationalen Dialog zu fördern. Zusammen mit dem Nationalen sozialen Kontrollmechanismus (MNCS) gibt das Sonderprogramm der Fundación Pueblo das Bulletin „Datos & Hechos“ heraus, das gezielt Informationen über diese Themen verbreitet. Nutznießer sind vor allem Mittlerorganisationen marginalisierter Bevölkerungsgruppen, die sonst keinen Zugang zu qualifizierter Information hätten. Der DED unterstützt auch die Arbeit des Netzwerks ADA, das u.a. einen Informationsdienst für indigene Frauen unterhält (siehe unten). Auch die Erweiterung der Bürgerbefragungen im Rahmen vom GTZ-PADEP ist – wie gerade oben erwähnt – ein Beitrag zur Förderung



von Transparenz und Informiertheit.

Dieses Ziel ist darüber hinaus in zahlreichen Programmkomponenten der deutschen EZ zu finden. GTZ-PADEP – im Rahmen der Förderung partizipativer Governance – unterstützt die Munizipalregierungen dabei, ihren Informations- und Rechenschaftslegungspflichten nachzukommen. Das GTZ-Projekt MAPZA („Management der Naturschutzgebiete und Randzonen“) hat ein Aktionsfeld zur Vermittlung von Informationen über Sinn und Zweck der vom Programm unterstützten Aktivitäten der bolivianischen Counterparts aufgebaut. Die Kommunalbevölkerung wird regelmäßig vor allem über Sinn und Zweck der Formulierung des Managementplans des Nationalparks Sajama („Plan de Manejo del Parque Nacional Sajama“) und über die angewandte Methodologie unterrichtet, um dadurch Akzeptanz und Ownership zu erzeugen. Eine ähnliche Informationskomponente war Bestandteil des „Programa de Desarrollo Alternativo de Sacapa“, das zwischen 1999 und 2004 von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) unterstützt und von der Präfektur von Cochabamba durchgeführt wurde.

Ziel des Programms war, die Trinkwasserversorgung im Programmgebiet zu verbessern und den Zugang zu Bewässerung auszuweiten. Die Informationsaktivitäten sollten in diesem Fall, das traditionelle Misstrauen vor allem der marginalisierten Bevölkerung in die staatlichen Einrichtungen und privaten Investoren abbauen, um dadurch Partizipation und Ownership erst möglich zu machen. Auch

der Fond zur Unterstützung der sozialen Kontrolle („Fondo de Apoyo al Control Social“, FACS), der von der GTZ betrieben wird, trägt aufgrund der weit reichenden Informationsveranstaltungen und Fortbildungen im Rahmen der von ihm finanzierten Kleinmaßnahmen zu Transparenz und Informiertheit der Bevölkerung bei. So wurden auf diesem Wege ca. 3500 Personen über durchgeführte Projekte und deren Ergebnisse in den jeweiligen Munizipien informiert und ca. 400 Personen intensiv fortgebildet. Diese Aktivitäten sind auch deswegen besonders wichtig, weil die Feldinterviews offenbarten, dass die lokalen Akteure der Information und der Transparenz bezüglich der Ziele und Aktivitäten der EZ-Vorhaben selbst eine hohe Bedeutung beimessen. Für sie ist eine offene, verständliche und den linguistischen und kulturellen Eigenschaften der Nutznießer angepasste Informationspolitik der EZ-Vorhaben eine wichtige Antriebskraft für Partizipation und Ownership. Dem tragen solche Projektaktivitäten Rechnung.

Unterstützung von Reflexionsräumen über Public Policies

Bei der dritten Interventionlinie der deutschen EZ zur Förderung demokratischer Partizipation geht es darum, die Schaffung von organisierten Möglichkeiten für eine Reflexion über grundsätzliche Themen der politischen Agenda Boliviens zu unterstützen, zu denen vor allem marginalisierte Bevölkerungsgruppen Zugang haben sollen. So unterstützt GTZ-PADEP im Chaco und in Nord-Potosí den Aufbau von Diskussions- und Reflexionsräumen zu den Themen der verfassungsgebenden Versammlung, um diese Themen zu vergemeinschaften und auseinanderdriftende Positionen anzunähern, sowie zum nationalen „Dialogo Productivo“, um die bolivianische Armutsbekämpfungsstrategie weiterzuentwickeln. In allen diesen Beispielen geht es der GTZ nicht darum, sich in die bolivianische Diskussion einzumischen, sondern darum, einen auf Transparenz und Konsens abzielenden Dialog zu ermöglichen, also um die Rolle eines Moderators und Fazilitators. In Nord-Potosí unterstützt GTZ-PADEP Reflexionsräume über Probleme der Regionalentwicklung mit dem Ziel, die Fähigkeit der Akteure in den Bereichen der Konfliktbeilegung zu stärken und sie für Themen wie Gender, Interkulturalität, Ausbildung von Führungspersonen etc. zu sensibilisieren.

Auch das Nationale Netzwerk der Bürgerbeteiligung und sozialen Kontrolle („Red Nacional de Participación Ciudadana y Control Social“), das mehr als 30 Projektpartner Misereors und andere NRO im Jahre 2002 ins Leben gerufen haben, verfolgt das Ziel, den Erfahrungsaustausch zu fördern und das Selbstbewusstsein der Bevölkerung zu stärken. Dem Netzwerk gehören heute mehr als 100 Organisationen an. Es führt Bildungs- und Motivationsprogramme (meistens unter Verwendung gemeinsam erstellter Bildungsmaterialien) durch, um die Menschen zu befähigen, sich wirksam an den Entscheidungen und der sozialen Kontrolle in ihren Munizipien zu beteiligen. Im Chaco wird das Netzwerk auch von GTZ-PADEP unterstützt. Es hat zum Ziel, Reflexionsprozesse innerhalb des Netzwerkes und mit Außenstehenden zu generieren und den Erfahrungsaustausch zu fördern. Das Netzwerk im Chaco setzt sich aus NRO zusammen, die die Guaraní-Bevölkerung unterstützen. Es arbeitet vor allem mit den OTB, Bürgeraufsichtsräten, „Juntas Escolares“ und „Capitanias Guaranís“ insbesondere zu Themen wie partizipative Haushaltsplanung und soziale Kontrolle, um die Bürgerbeteiligung auf Kommunalebene qualitativ zu stärken.

PADEP (Programm Unterstützung dezentrale Regierungsführung und Armutsbekämpfung)

Partner: Komitee für die Koordination von Verwaltungsdezentralisierung und Bürgerbeteiligung („Comité de Coordinación de Proceso de Descentralización Administrativa y Participación Popular“)

Ziel: Die Armut in Bolivien ist reduziert.

Das dezentrale Regierungshandeln ist in seiner Effizienz und Transparenz verbessert und ermöglicht die Umsetzung der bolivianischen Armutsstrategie.

Laufzeit: 10/2001 – 12/2006

Programmleiter:

bis 04/2006 Dr. Thomas Kampffmeyer

thomas.kampffmeyer@gtz.de

ab 05/2006 Dr. Dieter Kattermann

dieter.kattermann@gtz.de

Ansprechpartner für Partizipation: Christian Breustedt
christian.breustedt@gtz.de

Unterstützung des Empowerments der Zivilgesellschaft

Bei der vierten Interventionslinie der deutschen EZ, die in den drei obigen bereits angelegt ist, handelt es sich um die Stärkung der Organisation und des Empowerments benachteiligter Gruppen, Bürgerorganisationen und NRO. Zu den Beiträgen der deutschen EZ zählt die Unterstützung, die der DED dem Netzwerk ADA gewährt. Das Netzwerk arbeitet mit Frauen aus 11 nationalen Organisationen aus dem Hoch- und Flachland. Ziel ist die Stärkung der Position ruraler und indigener Frauen sowohl innerhalb ihrer eigenen Organisationen als auch in anderen Partizipationsräumen auf lokaler, departamentaler und nationaler Ebene. Die Unterstützung



erfolgt durch integrale Maßnahmen in den Bereichen Aus- und Fortbildung, Kommunikation, soziale Mobilisierung und interinstitutionelle Koordinierung. Die Netzwerkbildung führt dazu, dass Frauen selbständig ihre Interessen identifizieren und eigene Positionen formulieren, sich gegenseitig Mut zusprechen und Erfahrungen austauschen. Gleichzeitig ist das Netzwerk zu einer Anlaufstelle für indigene Frauen geworden, die u.a. die Informationsdienste des Netzwerkes nutzen. Schließlich hat das Netzwerk das Informationsnetz für Indigene Völker („Red de Información del Sistema Indígena“) aufgebaut, das Depeschen in drei Sprachen (Aymarâ, Quechua und Spanisch) herausgibt.

Auch Misereor unterstützt Initiativen von Zielgruppen und lokalen Basisorganisationen durch die Einschaltung intermediärer Organisationen und Kooperationspartner (wie NRO, Netzwerke, Organisationen der katholischen Kirche). Im Chaco ist die Zusammenar-

beit mit dem Forschungszentrum „Centro de Investigación y Promoción del Campesinado“ (CIPCA) hervor zu heben. Ziel ist, die Organisation der Guaraní-Bevölkerung in der 1986 gegründeten Versammlung der Guaraní-Bevölkerung („Asamblea del Pueblo Guaraní“, APG) und dadurch auch ihre Dialog- und Verhandlungskapazität gegenüber dem Staat zu stärken. Die Unterstützung von Misereor (und anderen Gebern) für die APG hat herausragende positive Wirkungen gezeitigt. Die APG nahm im Dezember 2004 an den Wahlen in der Gemeinde Charagua teil, errang drei „Consejales“ in der Munizipalregierung und konnte durch Verhandlungen mit anderen politischen Kräften die Ernennung des ersten Guaraní-Bürgermeisters durchsetzen. Nach einem langjährigen konstitutiven und organisatorischen Prozess konnte sich die APG zu einer ernstzunehmenden Kraft in der Gemeinde entwickeln und politische Verantwortung in der Gemeinde übernehmen. Darüber hinaus hat die Unterstützung der APG durch Misereor und andere Geber Fortschritte der Guaraní-Bevölkerung bei der Forderung nach Landrückgabe und der Landsanierung in ihrem ursprünglichen Gemeinschaftsland („Tierras Comunitarias de Origen“, TCO) möglich gemacht. Die APG hat auch eine federführende Rolle bei den Verhandlungen mit den Ölfeldern Maxus und Pluspetrol über Wegerechte und Umweltwirkungen gespielt. Die Unterstützung umfasste im Wesentlichen die Ausbildung von „promotores jurídicos guaraníes“, die die technische Unterstützung und die Ausarbeitung von Verhandlungsstrategien mit den unterschiedlichen Akteuren vor Ort übernehmen. Am 5.11.2002 erhielt die Guaraní-Bevölkerung Eigentumsrechte an 70.455 Hektar für die „Asociación Comunitaria APG Zona Charagua Norte“ und 62.670 Hektar für die „Asociación Comunitaria APG Zona Charagua Sur“. Das Ergebnis lässt sich durchaus sehen, auch wenn die eigentliche Forderung sich jeweils auf 237.542 und 198.953 Hektar beläuft.

Auch der DED unterstützt im Chaco die Guaraní-Bevölkerung (ebenfalls über CIPCA) in Fragen des Managements indigener Gebiete. CIPCA fördert die partizipative Formulierung eines Managementplans („Plan de Manejo y Gestión“) für die TCO Charagua Norte und Parapitiguasu, um die BO sowie die APG auf die eigenverantwortliche Verwaltung dieser Gebiete nach Abschluss des Sanierungsprozesses vor-

zubereiten. Eine solche Stärkung der APG zielt auch darauf ab, den indigenen Gemeinschaften den Zugang zu öffentlichen Ressourcen zu ermöglichen und ihren Einfluss auf die Munizipalpolitik zu erhöhen. Sie leistet somit auch einen Beitrag zur Förderung partizipativer Governance im Sinne der Erhöhung der Entwicklungs- und Zielgruppenorientierung der Munizipalpolitik. Auch die Förderung der Partizipation von Jugendlichen ist ein weiteres Beispiel. Das GTZ-Programm Nachhaltige Landwirtschaft (PROAGRO) unterstützt den Aufbau eines Netzwerks von Jugendlichen (Red de Jovenes) in den urbanen Zentren im Chaco und in Nord-Potosí. Durch dieses Netzwerk erfahren die Jugendlichen zusätzlich Unterstützung für die Vorbereitung auf das Berufsleben, mischen sich in politische Entscheidungen der Gemeinden ein und diskutieren wichtige Themen der politischen Agenda Boliviens mit (dazu gehört bspw. das Jugendgesetzprojekt). Das Netzwerk ist auch eine Plattform für die Ausbildung jugendlicher Führungspersonen.

Förderung der Konzertation zwischen Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft

Bei dieser Interventionslinie geht es darum, Vereinbarungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zu ermöglichen, um konkrete Probleme von wirtschaftlichen Akteuren oder spezifischen zivilgesellschaftlichen Gruppen zu lösen bzw. Kräfte zu bündeln, um Probleme eines Munizips oder einer Region gemeinsam anzugehen. Ein Schwerpunkt ist die Unterstützung formaler Koordinations- und Konzertationsinstanzen wie der Lokalen Entwicklungsräte („Consejos de Desarrollo Local“, CODELES). Sie konstituieren sich auf Initiative der Munizipalregierungen, sind aber offen für die Beteiligung des Privatsektors und der Zivilgesellschaft. Am CODEL im Chaco, der von PROAGRO unterstützt wird, sind Gremien u.a. von Klein- und Mittelunternehmen, NRO, Stiftungen beteiligt. Die Unterstützung von PROAGRO zielt darauf ab, Partizipationsräume zu schaffen, die eine Konzertation zwischen staatlichen und privaten Akteuren hinsichtlich Produktions- und Investitionsvorhaben ermöglichen sollen. Ergebnis der Konzertation ist die Vereinbarung von „Agendas de Responsabilidad Compartida“ (ein von GTZ-PADEP entwickeltes Instrument) zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren, in der die Beiträge der Munizipalregierung und der

privaten Akteure festgeschrieben werden und in der der Bedarf an Unterstützung seitens internationaler EZ-Organisationen abgeschätzt wird. Dabei werden Aus- und Fortbildungsbedarfe identifiziert, denen PROAGRO in Zusammenarbeit mit der Munizipalregierung zu entsprechen versucht.

Förderung partizipativer Governance

Die Förderung partizipativer Governance, d.h. die Förderung politischer Mitbestimmung mit dem Ziel, die Entwicklungs- und Zielgruppenorientierung sowie Effektivität, Effizienz und Transparenz staatlichen Handelns zu erhöhen, nimmt einen wichtigen Raum im deutschen Beitrag zu partizipativer Entwicklung in Bolivien ein. Die Förderung partizipativer Planung und Implementierung auf Munizipalebene gehört ebenso dazu wie die Stärkung der Leistungsfähigkeit der Lokalverwaltungen und der Rechenschaftslegung der Munizipalregierungen gegenüber der Bevölkerung („Municipio transparente“ – transparentes Munizip) sowie die Förderung der sozialen Kontrolle staatlichen Handelns, die Förderung von Formen der Selbstverwaltung („autogestión“) und der Mitbestimmung („cogestión“) bei öffentlichen Gütern. Bezüglich **partizipativer Planung und Implementierung** unterstützt GTZ-PADEP in Villamontes (Chaco) und in Sucre die partizipative Erstellung des Munizipalentwicklungsplans sowie die Suche nach Vereinbarungen zwischen allen sozialen Akteuren, um die Implementierung des Plans sicherzustellen. Nach dem Konzept der „gemeinsamen Verantwortung für die Entwicklung des Munizips“ werden „Agendas de Responsabilidad Compartida“ vereinbart, in denen die Beiträge aller Beteiligten zur Umsetzung des Plans festgeschrieben werden. Die Prozesse partizipativer Planung auf Kommunalebene ermöglichen die Mitwirkung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei der Definition der Ziele, Programme und Politiken munizipaler Entwicklung sowie ihrer Implementierung. Das Beispiel der Förderung partizipativer Prozesse im Bereich umweltgerechte Stadtentwicklung im Munizip Potosí zeigt die Probleme, die bei der Förderung partizipativer Planung und Implementierung entstehen. Dieses Vorhaben wird von der deutschen EZ durch eine integrierte Fachkraft von CIM unterstützt, die seit Ende 2002 in der Munizipalregierung von Potosí als Leiter des Stadtplanungsamtes beschäftigt ist. Seine Aufgabe besteht darin,

eine Stadtentwicklungsplanung aufzustellen, umzusetzen und fortzuschreiben. Im Jahre 2000 hat die Municipalregierung ein Beratungsbüro beauftragt, den Gemeindeentwicklungsplan (PDM) partizipativ zu erarbeiten. Allerdings wurden hauptsächlich nur die gewählten Vertreter der OTB in den partizipativen Planungsprozess einbezogen. Diese waren nicht nur mit den komplexen und abstrakten Planungsinhalten überfordert, auch wurde ihnen überlassen, inwieweit eine Rückkoppelung mit der „Basis“ stattfand. In der Aufstellung des Haushaltsplans (POA) hat sich gezeigt, dass die Ziele des PDM nur sehr ungenügend erreicht und viele geplante Maßnahmen nicht durchgeführt wurden. Das ist einerseits auf die geringen Einnahmen der Stadt, die fehlende Koordination der Municipalregierung mit anderen Organisationen bei der Durchführung von Programmen und Projekten und letztendlich auf die fehlende Rückkoppelung der POA mit dem PDM in einem reduzierten Beteiligungsprozess mit den OTB zurückzuführen.

Auch die Förderung des „Municipio Transparente“ („transparentes Munizip“) ist ein wichtiger Schwerpunkt in der Arbeit der deutschen EZ zur Förderung partizipativer Governance. Insbesondere bei der Arbeit von GTZ-PADEP im Chaco geht es zum einen darum, die Leistungsfähigkeit der Municipalregierungen und -verwaltungen zu erhöhen, damit sie ihre Aufgaben effektiv, effizient und nachhaltig wahrnehmen können. Zum anderen soll die Rechenschaftslegung durch die Municipalregierungen als eine normale, alltägliche Aufgabe etabliert werden. Die Municipalregierungen legen nunmehr alle sechs Monate in einem „Encuentro de Avance“ (siehe weiter unten) einen Rechenschaftsbericht vor, in dem die Ausgaben und Ergebnisse dokumentiert werden. Das Ergebnis der partizipativen Planung (Municipalhaushalt, POA, PDM) bildet hierfür die materielle Grundlage. GTZ-PADEP hat auch ein Programm zur transparenten Amtsübernahme („Programa de Transición Transparente“) entwickelt, in ausgewählten Munizipien erprobt und dem Partizipationsministerium vorgestellt, welches das Programm als nationale Politik übernommen hat und fördert. Das Ziel war hierbei, dass die nach den Wahlen von 2004 ausscheidenden Municipalregierungen den neuen Verantwortlichen ausreichende und gut aufbereitete Informationen zur Verfügung stellten. Die Förderung

des „Municipio Transparente“ erfordert das Zusammenwirken unterschiedlicher staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in der Formulierung und Umsetzung lokaler Entwicklungspläne, die Erstellung von Rechenschaftsberichten, die Ausübung der sozialen Kontrolle und die Identifizierung von Korrekturmaßnahmen im Falle von Fehlentwicklungen. Das „Municipio Transparente“ hat bewirkt, dass die Zivilgesellschaft die Grenzen und Möglichkeiten in der Verwendung municipaler Ressourcen besser kennenlernt, die unterschiedlichen Rollen bei der sozialen Kontrolle besser geklärt werden und dadurch diese effektiver ausgeübt wird und schließlich das Vertrauen in und die Glaubwürdigkeit der Municipalregierung gestärkt werden. Der Beitrag von GTZ-PADEP bestand vor allem darin, die Gemeindeverbände („Mancomunidades Municipales“) in die Lage zu versetzen, die Municipalregierungen bei der Erstellung und Verteilung der Rechenschaftsberichte zu unterstützen. Die Gemeindeverbände sind ein weiterer formaler Mechanismus partizipativer Governance. Sie sind intermunicipale Zusammenschlüsse freiwilligen und öffentlichen Charakters. Sie sollen die nachhaltige Entwicklung der beteiligten Munizipien stärken, die Effizienz in der Ressourcenallokation und municipaler Dienstleistungen erhöhen sowie die kommunalen, departamentalen und nationalen Politiken effektiv artikulieren. Hauptakteure sind die involvierten Municipalregierungen. Sie sind aber auch offen für die Beteiligung weiterer staatlicher, privater und zivil-



gesellschaftlicher Akteure. Durch PADEP und PDR (jetzt PROAGRO) unterstützt die GTZ die Gemeindeverbände der Municipien Chaco und Nord-Potosí, MAN-CHABOL und MMNP. Dies realisiert sich vor allem in Maßnahmen der Aus- und Fortbildung, der Organisationsentwicklung und der Beratung bei der Umsetzung der jeweiligen Entwicklungspläne (insbesondere bei der Identifizierung von Projekten und Finanzierungsquellen) und deren Monitoring.

Auf der anderen Seite unterstützt die deutsche EZ (Misereor, DED und GTZ) die Zivilgesellschaft auch bei der Ausübung der sozialen Kontrolle. Auch hierfür bilden die Ergebnisse der partizipativen Planung die materielle Grundlage. Misereor unterstützt die soziale Kontrolle über das oben erwähnte „Nationale Netzwerk der Bürgerbeteiligung und sozialen Kontrolle“, dessen Mitgliedsorganisationen in einigen Fällen aus einem von Misereor verwalteten Fonds finanziert werden. Der von der GTZ betriebene Kleinmaßnahmenfonds zur Unterstützung der Sozialen Kontrolle (FACS) finanziert konkrete Projekte zur Unterstützung von Bürgeraufsichtsräten, die die soziale Kontrolle besonders ernst nehmen und sich zum Beispiel für die Vorortüberprüfung von öffentlichen Bauvorhaben durch technische Sachverständige einsetzen. Darüber hinaus gewährt der Fonds technische Beratung für Planung, Durchführung und Monitoring

denen jeweils die Municipalregierung, der Stadtrat, der Bürgeraufsichtsrat, die OTB, die Distriktdirektionen für Bildung und Gesundheit und die „Capitanías Guaranís“ zusammenkommen, um den Rechenschaftsbericht der Municipalregierung zu erörtern.

Schließlich gehört die Förderung von Formen der Selbstverwaltung und der Mitbestimmung bei der Verwaltung öffentlicher Güter zu den innovativsten Formen der Förderung partizipativer Governance. Vor allem im Agrarsektor Boliviens hat die deutsche EZ eine reichhaltige Erfahrung damit. Seit 1977 arbeiten KfW und GTZ im Bewässerungssektor zusammen, die GTZ arbeitet seit den 1980er Jahren im Umweltbereich, auf dem Gebiet des Managements natürlicher Ressourcen und seit den 1990er Jahren in der ländlichen Entwicklung und der Nahrungssicherung. Seit 2000 führt sie in diesem Sektor das Programm zur ländlichen Entwicklung („Programa de Desarrollo Rural“, PDR) durch, das heute den Namen PROAGRO trägt. Zwei wichtige Ergebnisse dieser langjährigen Unterstützung sind zum einen der Aufbau von Bewässerungssystemen für ca. 30.000 bäuerliche Familien, die durch Nutzervereinigungen selbst verwaltet werden, und zum anderen die mitbestimmte Verwaltung von Naturschutzgebieten unter Mitwirkung von Indígena- und Bauerngemeinschaften sowie Municipien. Solche Erfahrungen sind in Bolivien durch lokale Initiativen vielfach wiederholt

worden und dienen oft als Referenz für die Formulierung nationaler Politiken und Normen. Ein weiteres Beispiel für die Förderung mitbestimmter Verwaltung findet sich im Rahmen des Programms zur Förderung von Trinkwasser- und Abwassersystemen in kleinen und mittleren Städten (PROAPAC). Es wird von dem jeweiligen Dienstleistungsunternehmen für Trinkwasser- und Abwassersysteme (EPSA) und der

von Projekten sowie Analyse von POA und PDM und Evaluierung von Bauvorhaben. GTZ-PADEP unterstützt organisatorisch die „Encuentros de Avance“ (EDAs) in den Municipien des Chaco. Die EDAs sind zweimal jährlich stattfindende Versammlungen, in

Municipalregierung durchgeführt, von der GTZ und der KfW im Rahmen eines Kooperationsvorhabens unterstützt und arbeitet in Oruro, Potosí, Tarija, der Region Chaco und der Provinz Bustillo. Die EPSA haben sich in Aktiengesellschaften konstituiert, wobei die



Mehrheit des Aktienkapitals von der betroffenen Bevölkerung beigesteuert wird. Im Falle der EPSA Chaco bspw. beträgt dieser Anteil 60% (Municipalregierung und Betreiber besitzen je 20% des Aktienkapitals) und wurde durch eine Eigenbeteiligung und durch einen Beitrag der deutschen EZ in Höhe von 14,8 Mio. € finanziert. Die Bevölkerung in ihrer Eigenschaft als Aktionär wählt in demokratischen Wahlen ihre Vertreter im Aktionärsrat („Junta de Accionistas“), der höchsten Entscheidungsinstanz des Unternehmens. PROAPAC unterstützt die Konstituierung der EPSA als Aktiengesellschaften durch die Entwicklung des Unternehmensmodells und der Rechtsform der EPSA. Eine große Rolle spielen dabei außerdem Maßnahmen zur Konfliktprävention und -bewältigung im Vorfeld der Konstituierung von EPSA (Konfliktparteien werden zusammengebracht, um Konsenslösungen zu suchen), zur Schaffung von Akzeptanz für das Unternehmensmodell und die Rechtsform (Information der betroffenen Bevölkerung, Schaffung von Bürgerbeteiligungsforen etc.) und zur Kapazitätsentwicklung der Aktionärsräte (Organisationsberatung, Gestaltung von Entscheidungsprozessen, Prioritätensetzung, Planungsinstrumente, Finanzmittelbeschaffung, Entwicklung von Selbstvertrauen etc.). Durch ein solches Governance-Modell konnten schwierige, seit Jahrzehnten schwelende Konflikte in der Entwicklung des Wassersektors wie die Zahlungsbereitschaft kostendeckender Wassertarife zumindest gemindert werden.

Förderung institutionalisierter Partizipation

Wie bereits ausgeführt, geht es bei der Förderung institutionalisierter Partizipation darum, die auf der Projekt- und Programmebene und insbesondere die

auf der Ebene der demokratischen Partizipation geschaffenen Beteiligungsmöglichkeiten institutionell zu verankern und abzusichern, damit sie strukturbildend und nachhaltig wirken können. In diesem Sinne unterstützt die deutsche EZ Bemühungen, entstandene Formen demokratischer Partizipation in Normen, Gesetze und Organisationen zu überführen. Das erfolgt vor allem dadurch, dass die auf lokaler und departementaler Ebene gemachten Erfahrungen aufbereitet, „nach oben“ zu den Entscheidungsträgern mit Gesetzgebungskompetenz transportiert und die Prozesse der Einbringung in Gesetzesvorhaben beratend begleitet werden. Beispiele für einen solchen „Fahrstuhl-Ansatz“ wie er im Jargon der deutschen EZ genannt wird, finden sich in Bolivien in zahlreichen Projekten und Programmen der deutschen EZ.

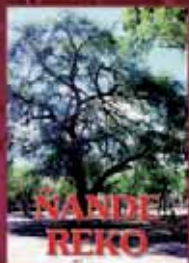
Ein besonders erwähnenswertes Beispiel ist die Unterstützung des Aufbaus und der Konsolidierung des Munizipaldistrikts Kaami im Chaco durch GTZ-PADEP. Die Herausforderung besteht darin, die angebliche Inkompatibilität zwischen Gebräuchen und Gewohnheiten der Guaraní-Bevölkerung einerseits und den Normen und Vorschriften der „westlich“ geprägten öffentlichen Verwaltung Boliviens andererseits zu überwinden, ohne die Kultur der Guaraní-Bevölkerung zu überfordern und ohne die Effektivität der Normen und Vorschriften zu verwässern. Neben der Förderung der Partizipation der Guaraní-Bevölkerung ist das Ziel der Unterstützung dementsprechend, Mechanismen zu schaffen, die eine Verwendung öffentlicher Ressourcen im Einklang sowohl mit den kulturellen Eigenheiten der Guaraní-Bevölkerung als auch mit den Normen und Vorschriften der öffentlichen Verwaltung ermöglichen. Die Unterstützung von GTZ-PADEP setzte zunächst an der partizipativen Erstellung des „Plan de Desarrollo Distrital Indígena“ und seiner Artikula-



Consulta Nacional del Proyecto de Ley de Mancomunidades



La comprensión guaraní de la Vida Buena



República de Bolivia
Viceministerio de Asuntos Indígenas
Dirección Municipal Indígena de Faqueñ
Coordinación Guaraní de Saqueñ



Estatuto Comunitario
Ñomboatiguasu Kaami

tion mit dem PDM und der EBRP sowie an der Sensibilisierung der Municipalregierung an, um deren Unterstützung für das Kaami-Projekt zu gewinnen. Darauf aufbauend wurde die Formulierung eines eigenen Selbstverwaltungsstatuts („Estatuto Comunitario de Kaami“) unterstützt, der die Gebräuche und Gewohnheiten der Guaraní-Gemeinschaften als Basis für die Implementierung des Plans, die Beziehungsgestaltung zur Municipalregierung, das Ressourcenmanagement und die soziale Kontrolle im Distrikt festschreibt. Darüber hinaus wurde das Statut in die Lehrpläne eingeführt und das Mitbestimmungsmodell als Beitrag zur Debatte der Guaraní-Bevölkerung in der verfassungsgebenden Versammlung aufbereitet. Schließlich ist mit dem Partizipationsministerium vereinbart worden, das Modell nach der systematischen Auswertung der damit gemachten Erfahrungen landesweit zu fördern. Eine solche interkulturelle Erfahrung ist auch eine Lernerfahrung für die deutschen EZ, da sie dadurch die kulturellen Eigenheiten der Guaraní-Welt besser kennenlernen und verstehen kann. Diese Lernerfahrung hat GTZ-PADEP in dem Dossier „La comprensión guaraní de la vida buena – Nande Reko“ dokumentiert, das neben wissenschaftlicher Information über den Chaco die Weltanschauungen der Guaraní-Bevölkerung beinhaltet. Ein weiteres Beispiel für die Bemühungen, Partizipation zu institutionalisieren, ist die Einrichtung des Unternehmensmodells EPSA sowie die Unterstützung bei der Formulierung und Verabschiedung des „Decreto Supremo“, das die Partizipation der Bevölkerung in den EPSAs bestimmt.

Aufgrund der Natur des Programms ist GTZ-PADEP eines der Programme der deutschen EZ, das wahrscheinlich die intensivste Involvierung in die Unterstützung von Gesetzgebungsverfahren hat. GTZ-PADEP hat bspw. die Formulierung der Gesetzesentwürfe für die Gemeindeverbände und für die Einberufung der verfassungsgebenden Versammlung sowie die Formulierung des „Decreto Supremo“ für das Nationale Programm für transparente Amtsübergabe („Programa Nacional de Transición Transparente“) und die Anpassung der Normen des Nationalen Planungssystems unterstützt. In allen diesen Fällen geht es darum, die in der konkreten Unterstützung vor Ort gemachten Erfahrungen in die nationalen Gesetzgebungsprozesse einzubringen und

den Entscheidungsträgern diese konkreten Erfahrungen zu vermitteln, damit sie Eingang in die Gesetze finden. Die Erfahrungen von GTZ-PADEP zeigen aber auch die Risiken und Unwägbarkeiten einer solchen Unterstützung. Diese lassen sich am Beispiel der Gemeindeverbände zeigen. Wie im vorangegangenen Kapitel ausgeführt wurde, unterstützt die GTZ vor allem die MANCHABOL und die MMNP. GTZ-PADEP half den Gemeindeverbänden, dem Partizipationsministerium und dem Parlament bei der Formulierung des entsprechenden Gesetzesentwurfs. Bei diesen Aktivitäten verfolgte GTZ-PADEP zwei Ziele: Das erste war die Einrichtung von Mechanismen für die Konsensbildung, die Aushandlung von Positionen und die Beilegung von Konflikten im Rahmen des Prozesses der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs. Das zweite Ziel war die Verabschiedung des Gesetzes selbst, um die bestehende Gesetzeslücke zu schließen, was auch den von der GTZ unterstützten Gemeindeverbänden im Chaco und Nord-Potosí zugute kommen würde. Das erste Ziel wurde weitgehend erreicht, während das zweite verfehlt wurde: Das Gesetz ist bis heute nicht verabschiedet worden.

Eine solche Situation ist bei der Unterstützung von Gesetzgebungsverfahren nicht ungewöhnlich, da politische Faktoren bei der Verabschiedung eines Gesetzes letztendlich maßgeblich sind und diese durch ein Programm der EZ doch kaum beeinflusst werden können. Das „Fahrstuhl-Prinzip“ bleibt trotzdem gültig: dort wo partizipative Prozesse einer institutionellen Absicherung bedürfen, muss die deutsche EZ darauf hinwirken, dass die lokalen Erfahrungen „nach oben“ transportiert und Entscheidungsträgern mit Gesetzgebungskompetenz vermittelt werden, damit diese sie in die Gesetze einbringen. Entscheidend ist dabei, dass das EZ-Vorhaben sowohl Prozess- als auch Ergebnisse formuliert und von vornherein festlegt, wie es mit solchen potenziellen Zielkonflikten umgehen wird.

Bilanz deutscher EZ bei der Förderung von Partizipation in Bolivien

Über die Förderung von Partizipation erbringt die deutsche EZ in Bolivien zweifellos wichtige Beiträge zur Verbesserung von Governance, zur Demokratisierung und zur Schaffung besserer Rahmenbedingungen für Armutsminderung und Korruptionsbekämpfung. Sie trägt dazu bei, die Fähigkeit des Staates und der Zivilgesellschaft zu stärken, Probleme marginalisierter Bevölkerungsgruppen aufzugreifen und zu lösen, institutionalisierte Mechanismen für die Mitwirkung marginalisierter Bevölkerungsgruppen an der politischen Willensbildung sowie an der Findung und Umsetzung politischer Entscheidungen auf lokaler Ebene zu schaffen bzw. zu stärken sowie soziale Kohäsion und Inklusion zu stärken. Im Vergleich zu anderen Gebern ist die deutsche EZ bei der Partizipationsförderung in Bolivien unbestritten am effektivsten. Das liegt vor allem an der Existenz einer kompetenten Durchführungsstruktur vor Ort, an der direkten Zusammenarbeit mit den Zielgruppen, an der langjährigen Erfahrung mit dem Thema sowie am Multiakteurs- und Mehrebenenansatz, der die Unterstützung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure sowie die Beratung der Zentralregierung bis hin zur Stärkung von Kommunalverwaltungen umfasst. Neben der Politikberatung auf der Makroebene kann sie dadurch auch zur Bewältigung konkreter Probleme auf lokaler Ebene beitragen. Das Beispiel des Distrikts Kaami zeigt es deutlich. Die Effizienz und Effektivität der Mittelallokation wurden erheblich verbessert. Das drohende Konfliktpotenzial zwischen Camiri und Kaami konnte nicht nur abgebaut, sondern in eine konstruktive Kooperation überführt werden. Die Guaraní haben ihre Fähigkeiten zur demokratischen Partizipation und ihr Vertrauen in die eigenen Kräfte gestärkt. Beide Seiten, westlich geprägte Verwaltung und indigene Kultur, haben gezeigt, dass ein von gegenseitiger Anerkennung geprägtes Miteinander nicht nur möglich, sondern zur Festigung der Demokratie notwendig ist. Diese und andere praktische Erfahrungen, die die deutsche TZ auf kommunaler Ebene gesammelt hat, machen sie zu einem kompetenten Berater der Ministerien auf nationaler Ebene. Die Arbeit auf kommunaler Ebene erlaubt zudem, über

die Beratung der nationalen Ebene Innovationen landesweit zu verbreiten. Die Ansätze finden auch interessierte Nachahmer unter den internationalen Gebern und NRO, die von der deutschen TZ angewandte Instrumente und Methoden vielfach in verschiedenen Vorhaben anwenden.

Die vorherrschenden Rahmenbedingungen setzen allerdings der Partizipationsförderung durch die deut-



sche EZ bzw. der EZ insgesamt deutliche Grenzen und stellen sie vor komplexe Steuerungsaufgaben. Die institutionelle Schwäche des Staates, die ethnische und soziale Fragmentierung der Gesellschaft, die mangelhaften materiellen Voraussetzungen für die Ausübung verbriefter Partizipationsrechte, die Schwächen von Demokratie und Rechtsstaat, die sozialen Mobilisierungen, die vorherrschende politische Kultur der Ungleichheit und der Akzeptanz von Korruption und Vetternwirtschaft, die Legitimitätskrise staatlicher Institutionen und politischer Parteien etc. erfordern einen langfristigen Ansatz, bei dem sowohl die Förderung von Partizipation als auch die Schaffung von Mindestvoraussetzungen für die tatsächliche Wahrnehmung von Partizipationsrechten und die Sicherstellung der Nachhaltigkeit von Partizipationsförderung im Vordergrund stehen müssen. Insofern können Wirkungsbilanzen, mit allen ihren positiven und negativen Wirkungen, nach gerade 10 Jahren institutionalisierter Partizipation in Bolivien nur vorläufig sein.

Lessons learnt und Kernbotschaften



Die Länderstudie Bolivien hat zahlreiche Lessons learnt und Kernbotschaften identifiziert, die für das Wissensmanagement, einschließlich der Weiterentwicklung der Beratungsansätze, in der deutschen EZ von hoher Relevanz sind. Die hier getroffene Auswahl von Lessons learnt und Kernbotschaften orientierte sich an drei wesentlichen Fragestellungen: **Erstens**, welche Faktoren erweisen sich für den Erfolg von Ansätzen der Partizipationsförderung vor dem Hintergrund der Erfahrungen der deutschen EZ in Bolivien als maßgeblich, **zweitens**, welche Interventionsbereiche und -formen erweisen sich vor dem Hintergrund der Erfahrungen der deutschen EZ in Bolivien als unerlässlich für die wirksame und nachhaltige Förderung von Partizipation und **drittens**, welche Lessons learnt und Kernbotschaften sind verallgemeinerbar, also für andere Kontexte nützlich.

So verstandene Lessons learnt und Kernbotschaften lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- › Bei schwierigen Ausgangs- und Rahmenbedingungen erfordert die breite und nachhaltige Institutionalisierung von Partizipation und sozialer Kontrolle einen langfristig angelegten Ansatz zur Beseitigung struktureller Governance-Probleme. Dieser muss über den Aufbau einer institutionalisierten Partizipation hinausgehen und sich mit dem Aufbau der Kernelemente eines demokratischen Rechtsstaates und einer modernen Verwaltung sowie mit dem Empowerment der Zivilgesellschaft und einer instituti-

onalisierten Annäherung von staatlichen Organen und der Zivilgesellschaft befassen. Beispiele dafür sind Bürgerbefragungen, Transparenz und Informiertheit sowie Reflexionsräume über Public Policies. Er muss langfristige Lernprozesse über mehrere Dekaden hinweg unterstützen und Versuchs- und Irrtumsprozesse bewusst zulassen. Eine wichtige Steuerungsaufgabe in den Vorhaben besteht daher darin, die i.d.R. kurzfristig angelegten Zeitvorstellungen und -vorgaben der Politik mit dem sachlich erforderlichen Zeitbedarf in Einklang zu bringen, damit partizipative Konsensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse an Glaubwürdigkeit gewinnen können. Das Gegenteil geht zu Lasten von Ownership und echter Partizipation.

- › Die Strategien und Ansätze zur Partizipationsförderung müssen die historisch-kulturellen Eigenschaften einer Region oder einer Gemeinschaft und ihre traditionellen Partizipationspraktiken und -visionen berücksichtigen. Sowohl in der Planung als auch in der Durchführung von Maßnahmen muss eine systematische Befassung mit soziokulturellen Eigenschaften und der Geschichte von ethnischen Gruppen sowie ihrem soziokulturellen Umfeld stattfinden. Nur so kann es gelingen, die Mitglieder der Gemeinschaft in die Förderung zu integrieren. Die notwendige Zwischenschaltung von Eliten darf die Identifizierung der genuinen Bedürfnisse und Nachfrage der Mitglieder, insbesondere der Frauen und Jugendlichen, deren Belange von den Führungseliten nicht immer ausreichend vertreten werden, nicht verfälschen. Eine solche Vorgehensweise ist für die EZ unerlässlich, da sie sich bei der Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation naturgemäß auf Repräsentanten, Wortführer und legitime Vertreter der sozialen Gruppen konzentrieren muss, die zwangsläufig ihre Mittler zur Erreichung der Mitglieder der Gemeinschaft sind.
- › Vor dem Hintergrund der soziokulturellen Fragmentierung eines Landes besteht die Herausforderung darin, jahrhundertealte traditionelle Partizipationsformen der indigenen Bevölkerung zu nutzen und die Erfordernisse einer modernen Staatsverwaltung (vom Aufbau einer modernen Demokratie gar nicht zu sprechen) mit diesen in Einklang zu bringen.

Der Fall Boliviens zeigt es deutlich: die indigenen Völker haben eine bemerkenswerte Fähigkeit, ihre eigenen Organisations- und Partizipationsformen zu bewahren, anzupassen und wiederzubeleben. Darin liegt ein großes Potenzial für die Förderung kulturell angepasster und dennoch moderner Partizipationsformen, bei denen versucht wird, traditionelle Gebräuche und Gewohnheiten in eine moderne (Kommunal-)Verwaltung zu integrieren.

- › Partizipationsförderung bedarf in mehrerer Hinsicht eines integralen Ansatzes:
 - ›› *Erstens ist die Verknüpfung der drei Dimensionen von Partizipation unabdingbar für Strukturbildung und Nachhaltigkeit.* Auf der Projekt- bzw. Programmebene geschaffene Beteiligungsmöglichkeiten erzeugen die notwendige Glaubwürdigkeit für die Förderansätze und machen überschaubare Lernräume für die Beteiligten verfügbar. Ferner

müssen Formen demokratischer Partizipation im Sinne von Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungs- und Steuerungsprozessen in Institutionen (Spielregeln, Normen, Gesetzen, Organisationen) einer Gesellschaft übertragen werden, um ihre Nachhaltigkeit und Stabilität sicherzustellen.

- ›› *Zweitens können Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit von Partizipationsprozessen nur gewährleistet werden, wenn das Empowerment der Zivilgesellschaft und die Stärkung staatlicher Funktionen Hand in Hand gehen.* Das gilt vor allem, in Bezug auf die Ausübung originärer Aufgaben des Staates, die durch die Zivilgesellschaft flankiert bzw. ergänzt werden, sowie in Bezug auf die Gewährleistung von Nachhaltigkeit und Replizierbarkeit von Innovationen. Das Beispiel der sozialen Kontrolle in Bolivien macht dies deutlich: Der Aufbau zivilgesellschaftlicher Kontrolle staatlichen Handelns ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die effiziente und ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Ressourcen. Eine Stärkung der staatlichen Kontrollinstanzen, die Verbesserung des Haushaltsprozesses und die Erhöhung des gesellschaftlichen Stellenwertes einer Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung sind dafür ebenfalls unerlässlich. Partizipation mindert zwar die Defizite der Demokratie durch Voice (Einspruchsrechte), Empowerment (Befähigung zur Wahrnehmung von Rechten) und Transparenz (Korruptionsbekämpfung, Pressefreiheit) und schafft Räume für Reflexions- und Aushandlungsprozesse, sie darf aber nicht zum Ersatz von repräsentativer Demokratie und Rechtsstaat werden.
- ›› *Drittens ist die Einbeziehung privilegierter Akteure (Ölunternehmen, Massenmedien, Katholische Kirche etc.) für die Verbesserung der Lebensbedingungen marginalisierter Bevölkerungsgruppen sinnvoll und notwendig.*
- ›› *Viertens bilden die unverzichtbaren Elemente der Demokratie (freie Wahlen, Rechtsstaat, Teilung und Kontrolle der Macht, die Säkularisierung*





der Beziehungen zwischen Staat und Kirche) einen notwendigen Rahmen, um nachhaltige und funktionsfähige partizipative Prozesse zu organisieren. Strategisch ist es also notwendig, sowohl die demokratische Institutionalität zu stärken als auch die Partizipation zu fördern. Die Schwäche des Staates und der repräsentativen Demokratie gefährden langfristig die Nachhaltigkeit und Funktionsfähigkeit partizipativer Prozesse. Partizipation ohne funktionsfähige repräsentative Demokratie läuft Gefahr, von Partikularinteressen instrumentalisiert zu werden.

- › **Partizipationsförderung muss gleichzeitig als Ziel, als Mittel zum Zweck und als eine bestimmte Vorgehensweise verstanden werden. Als Mittel zum Zweck** schafft sie notwendige Voraussetzungen, um entwicklungspolitische Ziele effizient und nachhaltig zu verwirklichen. Als **Vorgehensweise** unterstreicht sie die Rolle und die interkulturelle Kompetenz des Beraters als Fazilitator. Als **Ziel** ist sie gerichtet auf mündige Bürgerinnen und Bürger, welche aktiv an der Zukunftsgestaltung des Landes und der Lösung der eigenen Probleme mitwirken sowie auf die transparente, offene und leistungsfähige öffentliche Organisation, welche die Beteiligung der Bürger fördert und in ihr eine Voraussetzung für die Lösung der Probleme sieht. Partizipationsförderung erfordert daher:

 - ›› *Auf die interkulturelle Kompetenz des (entsandten und nationalen) Beraters/der Beraterin und die Rolle der deutschen EZ in einem kulturell hete-*

rogenen Kontext zu achten. Die Rolle der deutschen EZ als Fazilitator impliziert, einerseits die Schaffung und Institutionalisierung von Partizipationsräumen zu unterstützen und die Inklusion marginalisierter Gruppen zu fördern, andererseits aber auch **allen** Akteuren kritische Fragen offen zu stellen. Das heißt, auch entwicklungshemmende Werte und Organisationsmuster sowie Repräsentativität bei den indigenen Gruppen kritisch zu hinterfragen, die Notwendigkeit zu verdeutlichen, sich für den kulturellen Wandel zu öffnen, auf unerwünschte Folgewirkungen bestimmter Entscheidungen der indigenen Bevölkerung hinzuweisen (zum Beispiel auf die negativen Folgewirkungen der „Economía de Reciprocidad“ wie die Diskriminierung individuellen Gewinnstrebens), Prozesse in Gang zu setzen, die den kulturellen Wandel ermöglichen (Autoreflexion) und interkulturelle Brücken schaffen. Vorhaben, die auf die Förderung von Partizipation abzielen, müssen noch stärker als andere Vorhaben die Rolle des Vermittlers und Fazilitators reflektieren und insbesondere die soziokulturellen Anreize und Hemmnisse für Veränderungen und Partizipation bewusster berücksichtigen. Kulturwandel und Bewahrung der kulturellen Identität indigener Gruppen im Gleichgewicht zu halten, ist eine ernstzunehmende Herausforderung für die interkulturelle Kompetenz der deutschen EZ.

- ›› *Kosten und Nutzen von Partizipation für alle Akteure erkennbar zu machen.* Vor allem auf der Nutzenseite muss Partizipation zu einer besseren gesellschaftlichen Entwicklung beitragen und benötigt eine konstruktive Vision im Sinne der Stärkung der politischen Rechte und realwirtschaftlicher Wirkungen als direkten Beitrag zur Armutsminderung und Weiterentwicklung ökonomischer Produktivität.
- ›› *Alle Beteiligten in die Lage zu versetzen, ihre Rollen wahrzunehmen.* Der Staat muss die Kompetenz erlangen, die formellen und materiellen Voraussetzungen für Partizipation zu schaffen, die „soziale Nachfrage“ aufzunehmen und ihr zu entsprechen. Benachteiligte Akteure müssen zu



qualifizierter Teilnahme befähigt werden. Partizipationsförderung ist also gleichzeitig Capacity Development.

- › Die wirksame und nachhaltige Förderung von Partizipation erfordert die genaue Berücksichtigung politischer, sozialer, kultureller und organisationaler Rahmenbedingungen in den Interventionsbereichen und -regionen sowie eine genaue Analyse aller involvierten Akteure (Stakeholder). Bereits beim Design eines Vorhabens muss daher eine systematische Reflexion über die Ansätze und die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen für Partizipationsförderung stattfinden, Annahmen und Risiken müssen genau spezifiziert und Vorkehrungen getroffen werden, um diese zu monitoren und auf deren Veränderungen zu reagieren. Die Vorhaben müssen auch der Bedeutung der Information und Transparenz bezüglich ihrer eigenen Ziele und Aktivitäten hohe Bedeutung beimessen und in ihre Aktivitäten einplanen. Nur so kann Ownership gefördert werden. Partizipation (und Ownership) sind keine „Selbstläufer“. Sie müssen alltäglich gefördert und gefordert werden. Für die Projektverantwortlichen und -mitarbeiter ist es daher eine ständige Herausforderung, die beteiligten Organisationen und deren Manager zu Partizipation (und Ownership) im Projektalltag tatsächlich zu ermuntern und über Lippenbekenntnisse hinaus zu gehen.
- › Die schwierigen und komplexen Rahmenbedingungen machen eine fortlaufende und systematische Reflexion über Grenzen und Möglichkeiten der Partizipations-

förderung zwingend notwendig, und zwar intern als auch gemeinsam mit den Counterparts. Diese Reflexion muss die Ziele definieren, den Nutzen von Partizipation, den zu rechtfertigenden Aufwand bei der Partizipationsförderung und den Einfluss der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen auf die Wirksamkeit der Förderansätze erfassen, um die Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Interventionslinien und einzelner Maßnahmen einschätzen und eventuell erforderliche Korrekturen oder flankierende Maßnahmen rechtzeitig einleiten zu können. Eine solche Reflexion hilft auch dabei, sich Klarheit über das primäre Ziel der Förderung zu verschaffen, die Ressourcen dementsprechend effizient zuzuordnen, den Erfolg (Wirkung) zu ermitteln und den Nutzen von Partizipation für die Beteiligten erkennbar zu machen. Die Steuerung der Vorhaben muss sich stets um Klarheit in der Zielsetzung hinsichtlich der Prozesse und Ergebnisse bemühen und Strategien entwickeln, um mit potenziellen Zielkonflikten produktiv umzugehen. Steht bspw. die Verabschiedung eines Gesetzes oder die Stärkung von BO oder NRO durch ihre aktive Beteiligung an der Gesetzesformulierung und -diskussion im Vordergrund der Forderung, unabhängig davon, ob das Gesetz letztendlich verabschiedet wird oder nicht? Die Organisation eines auf ständiges Lernen ausgerichteten Wissensmanagements ist daher eine wichtige Aufgabe der deutschen EZ im Hinblick auf die Erhöhung der Wirksamkeit der Beratung, die Verbesserung der Steuerung der Vorhaben und die Weiterentwicklung der Förderkonzepte.

Abkürzungsverzeichnis

APG	Versammlung der Guaraní-Bevölkerung (Asamblea del Pueblo Guaraní)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BO	Basisorganisationen
CEP	Forschungszentrum „Centro de Estudios y Proyectos“
CIM	Centrum für Internationale Migration und Entwicklung
CIPCA	Forschungszentrum „Centro de Investigación y Promoción del Campesinado“
CODELES	Lokale Entwicklungsräte (Consejos de Desarrollo Local)
CV	Komitee zur sozialen Kontrolle (Comité de Vigilancia)
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
EBRP	Bolivianische Strategie zur Armutsreduzierung (Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza)
EDA	Versammlungen zur Erörterung des Rechenschaftsberichts der Municipalregierung (Encuentros de Avance)
EPSA	Dienstleistungsunternehmen für Trinkwasser- und Abwassersysteme (Empresa Prestadora de Agua Potable y Alcantarillado)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FACS	Fond zur Unterstützung der sozialen Kontrolle (Fondo de Apoyo al Control Social)
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC II	Entschuldungsprogramm der internationalen Gebergemeinschaft für hoch verschuldete, arme Länder (Highly Indebted Poor Countries)
HSS	Hanns-Seidel-Stiftung
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LPP	Partizipationsgesetz „Ley de Participación Popular“
MANCHABOL	Gemeindeverband der Munizipien im Chaco, Bolivien (Mancomunidad de Municipios del Chaco Boliviano)
MAPZA	Programm „Management der Naturschutzgebiete und Randzonen“ (Manejo de Areas Protegidas y Zonas de Amortiguación)
MCS	Mechanismus der sozialen Kontrolle (Mecanismo de Control Social)
MMNP	Gemeindeverband der Munizipien in Nord-Potosí (Mancomunidad de Municipios del Norte de Potosí)
MNCS	Nationaler Sozialer Kontrollmechanismus (Mecanismo Nacional de Control Social)
NRO	Nichtregierungsorganisationen
OTB	Territoriale Basisorganisationen (Organizaciones Territoriales de Base)
PADEP	Programm „Dezentrale Regierungsführung zur Unterstützung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie“ (Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza)
PDM	Gemeindeentwicklungsplan (Programa de Desarrollo Municipal)
PDR	Programm zur ländlichen Entwicklung (Programa de Desarrollo Rural)
POA	Haushaltpläne (Programas Operativos Anuales)
PROAGRO	Programm Nachhaltige Landwirtschaft
PROAPAC	Programm zur Förderung von Trinkwasser- und Abwassersystemen in kleinen und mittleren Städten (Programa de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario en Pequeñas y Medianas Ciudades)
SV Mainstreaming Participation	Sektorvorhaben Mainstreaming Participation
TCO	Ursprüngliches Gemeinschaftsland (Tierras Comunitarias de Origen)



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49 6196 79-0
F +49 6196 79-1115
E info@gtz.de
I www.gtz.de

