

Perspektiven für Nicht-Regierungsorganisationen in Bangladesh

von Berthold Kuhn

Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) spielen in Bangladesh eine wichtigere Rolle als in den meisten Entwicklungs- und Industrieländern. Sie bieten eine Vielfalt von entwicklungspolitischen Leistungen an. Dazu zählen vor allem Kleinstkreditprogramme, einkommensschaffende Maßnahmen, Bildungs-, Gesundheits- und Umweltschutzprojekte, Katastrophenverbeugung, Nothilfemaßnahmen sowie Sozial- und Rechtsberatungsprojekte.

Mehr als 20.000 Nicht-Regierungsorganisationen sind im Social Service Department im Innenministerium registriert. Etwa 1.200 NROs erhalten zur Zeit ausländische Unterstützung. Sie sind zusätzlich beim NGO Affairs Bureau gemeldet, das dem Büro des Premierministers untersteht. Die nationalen Organisationen BRAC, Proshika, Asha, Gonoshahajjo Kendra, Nijera Khori, CARITAS Bangladesh und bis vor kurzem noch GSS (die NRO ist in einer schweren Krise und von Auflösung bedroht) sind die größten im Land. Mit der Anspielung auf die Gruppe der mächtigen Industrienationen soll die angeblich konzertierte Interessenpolitik der Großen

gegenüber Gebern und in den nationalen und sektoralen Dachverbänden gemeint sein. Auch die großen internationalen NROs wie Care, Oxfam, Concern und The Asia Foundation sind in Bangladesh mit umfangreichen Programmen und Partnerschaften vertreten, wobei bei den meisten Nationalisierungstendenzen zu beobachten sind. Die im Nordwesten operierende wichtige RDRS, entstanden aus dem Lutheran World Service, ist inzwischen als eine nationale NRO in Bangladesh registriert. Daneben gibt es eine Vielzahl von kleinen und kleinsten NROs, die dauerhaft oder auch nur sporadisch Sozialarbeit auf dem Land oder in den Großstädten betreiben. Einige

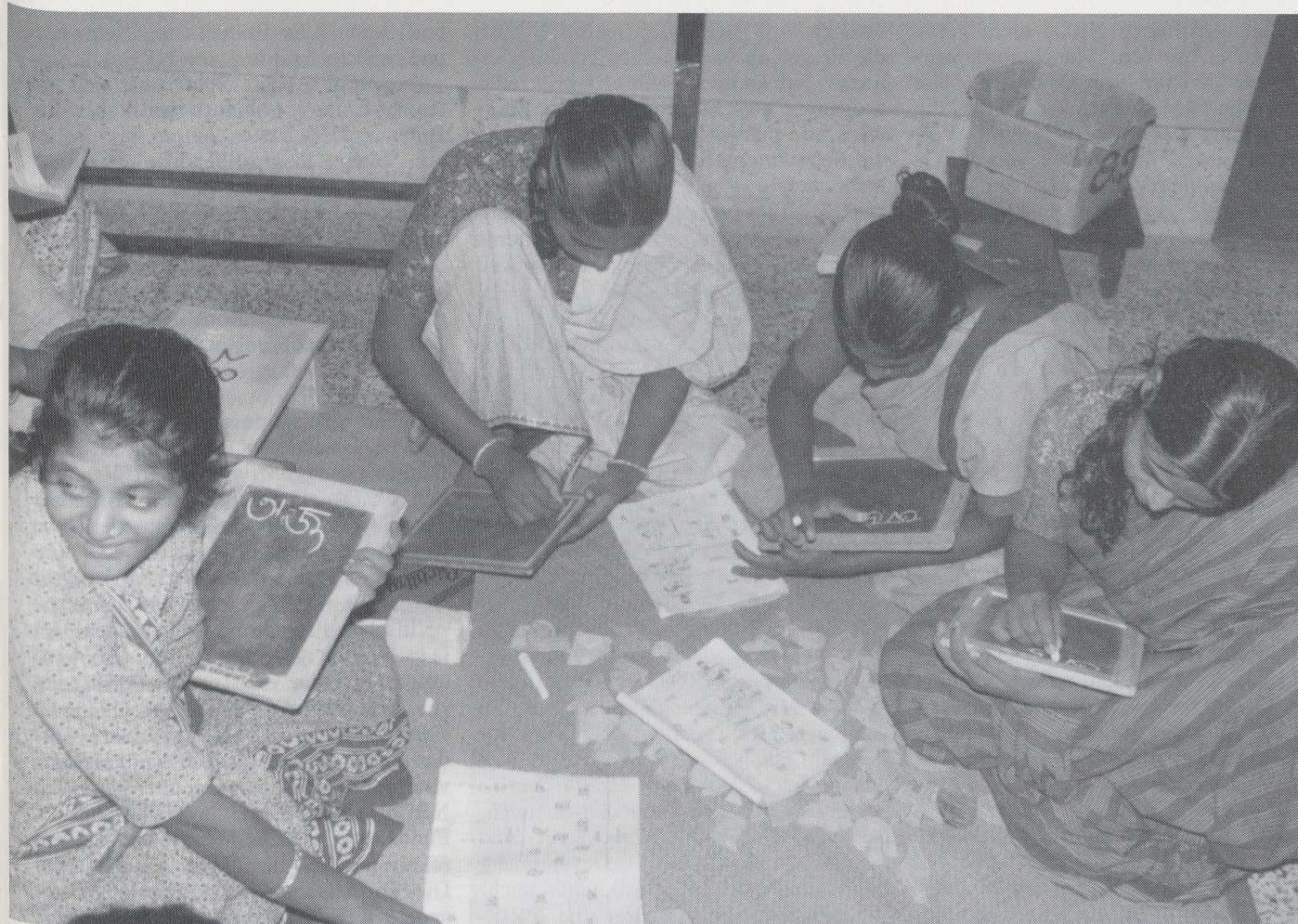
werden sogar nur von Einzelpersonen oder Familien betrieben.

BRAC und Proshika, die beiden größten NROs in Bangladesh gehören auch weltweit zu den größten nicht-staatlichen Anbietern von entwicklungspolitischen Leistungen in ländlichen Gebieten. Zusammen mit der Grameen Bank, die als Bank für Arme umfangreiche ausländische Unterstützung erhält und Steuer- und andere Vergünstigungen genießt, sind sie die wohl bekanntesten und entwicklungspolitisch einflussreichsten nicht-staatlichen Akteure in Bangladesh.

BRAC wurde von F.H. Abed nach dem Unabhängigkeitskrieg 1972 ins Le-



Nichtregierungsorganisationen spielen in Bangladesh im Sozial- und Bildungsbereich eine große Rolle. Hier informiert eine Mitarbeiterin Frauen über Möglichkeiten der Empfängnisverhütung. (alle Fotos: Walter Keller)



Zahlreiche Organisationen führen Alphabetisierungskurse durch

ben gerufen und begann mit Nothilfeprogrammen. BRAC hat sich trotz teilweise erheblicher bürokratischer Schwierigkeiten mit dem Regierungsapparat als die momentan weltweit größte Süd-NRO etabliert und engagiert sich heute mit mehr als 50.000 Mitarbeitern und einem Budget von über 100 Millionen US Dollar in vielen entwicklungspolitischen und kommerziellen Aktivitäten. Die wichtigsten entwicklungspolitischen Aktivitäten sind das Rural Development Programme (RDP), das Non-Formal Education Programme (NFP) und das Health and Population Programme (HPP). Das RDP erreicht mehr als 2,2 Millionen Dorfbewohner in mehr als 37.000 Dörfern und umfaßt hauptsächlich Kleinstkreditprogramme, die Förderung einkommensschaffender Maßnahmen und lokale Infrastrukturentwicklung. Im Rahmen des NFP Programms werden mehr als 100.000 Kinder in BRAC-Grundschulen unterrichtet und knapp 80.000 Erwachsene in Adult Literacy Centres. Daneben sind mehr als 180.000 Dorfbewohner in den ländlichen Büchereien des Continuing Education Programme eingeschrieben.

Proshika ist die zweitgrößte NRO in Bangladesh mit einem Jahresumsatz von ca. 60 Millionen DM bei steigender

Tendenz. Der Ursprung Proshikas geht auf die kanadische Entwicklungszusammenarbeit zurück, die der sozialen Entwicklungsdimension, Bildung, Gesundheit und Frauenförderung große Beachtung schenkte.

Die NRO Proshika, der auch Abspaltungen bzw. Separationen von Mitarbeitern/Organisationseinheiten nicht schadeten, hat sich inzwischen längst von der kanadischen Entwicklungszusammenarbeit emanzipiert und ist eine der einflußreichsten NROs in Bangladesh, die eine Vielzahl von Programmen, darunter Kleinstkreditprogramme, Bildungsprogramme, Sozial- und Rechtsberatung, Gesundheitsmaßnahmen und Sensibilisierungskampagnen in vielen Bereichen (gender, local government, leadership, Menschenrechte) durchführt. Proshika verdankt den Erfolg der außerordentlichen Motivation und dem Aktivismus vieler seiner Mitarbeiter und bekommt seit Anfang/Mitte der neunziger Jahre umfangreiche Unterstützung von allen großen Gebern, vor allem der Europäischen Kommission.

Die Grameen Gruppe nimmt eine Sonderstellung unter den nicht-staatlichen entwicklungspolitischen Akteuren ein. Neben entwicklungspolitischen Trusts gehören auch kommerzielle Firmen (z.B.

Grameen Cybernet Ltd.) zur Grameen-Gruppe. Die Grameen Bank ist mit BRAC weltweit der größte Anbieter von ländlichen Kleinstkreditprogrammen. Mohammed Yunus, Ökonomieprofessor aus Chittagong, entwickelte Anfang der 80er Jahre ein innovatives Kleinstkreditprogramm. Die Grameen Bank (Grameen=Dorf) vergibt Kredite an Arme, darunter hauptsächlich Frauen (ihr Anteil liegt bei etwa 94 Prozent). Sie erhalten ohne Nachweis von Landbesitz oder immobilien materiellen Gütern Kleinstkredite, wenn sie sich zu Kreditsolidargemeinschaften zusammenschließen. Die Grameen Bank hat heute mehr als zwei Millionen Mitglieder und hat mehr als eine Milliarde US Dollar an Krediten vergeben. Intensive Betreuung und Gruppensolidarität sicherten Rückzahlungsquoten von über 95 Prozent und führten zur Expansion des Modells in ganz Bangladesh und zu weltweiter Beachtung. Das Modell ist seit den 80er Jahren in ähnlicher und veränderter Form von zahlreichen NROs in Bangladesh repliziert worden, mit teilweise großem Erfolg.

Die massive Expansion des Modells mit entwicklungspolitisch motivierten Subventionen von Gebern hat jedoch inzwischen Probleme aufgeworfen, die

von den betroffenen NROs nicht gerne eingestanden werden. Mancherorts werden viele Kredite von Männern ohne Mitsprache der Frauen, die für die Rückzahlung verantwortlich sind, verwendet. Einige Mitarbeiter von NROs wenden, teilweise aus Sorge um ihren Arbeitsplatz, brutale Schuldeintreibungsmethoden an, um die Rückzahlungsquote zu sichern, die aufgrund der konsumptiven Verwendung der Kredite den Kreditnehmern in vielen Fällen schwerfällt. Die Eintreibungsmethoden einiger NRO Mitarbeiter und der soziale Druck anderer Mitglieder der Kreditolidargemeinschaften hat mancherorts dazu geführt, daß Rückzahlungen mit neu aufgenommenen Krediten beglichen werden, die bei informellen Geldverleihern mit Wucherzinsen aufgenommen wurden. Dabei sollte ursprünglich eigentlich die Abhängigkeit von informellen Geldverleihern durch die Programme reduziert werden. Insgesamt ist die Expansion der Kleinstkreditprogramme jedoch dennoch als entwicklungspolitischer Erfolg zu werten, da sie Armen Zugang zu bescheidenen finanziellen Mitteln verschafft haben, ohne die Anfangsinvestitionen für viele kleine einkommenschaffende Aktivitäten (Gemüsegarten, Hühnerfarm, Pilzzucht, Fischfang) nicht möglich gewesen wären. Anlässlich des Erfolges des Modells und der marktüblichen Zinsen, die die NROs von den Armen erhalten (etwa 20 Prozent, wobei einige NROs die Höhe der Zinsen gerne hinter Zahlenarithmetik

verschleiern) stellt sich natürlich auch die Frage, ob weitere entwicklungspolitische Subventionen für Kleinstkreditprogramme gerechtfertigt sind. Die Frage wäre nur mit ja zu beantworten, wenn die Betreuungsaufwendungen der NROs, insbesondere bei neuen Gruppen, tatsächlich im behaupteten Umfang stattfinden und Auslaufsznarien für externe finanzielle Unterstützung entwickelt würden.

Dachverbände und Zusammenschlüsse

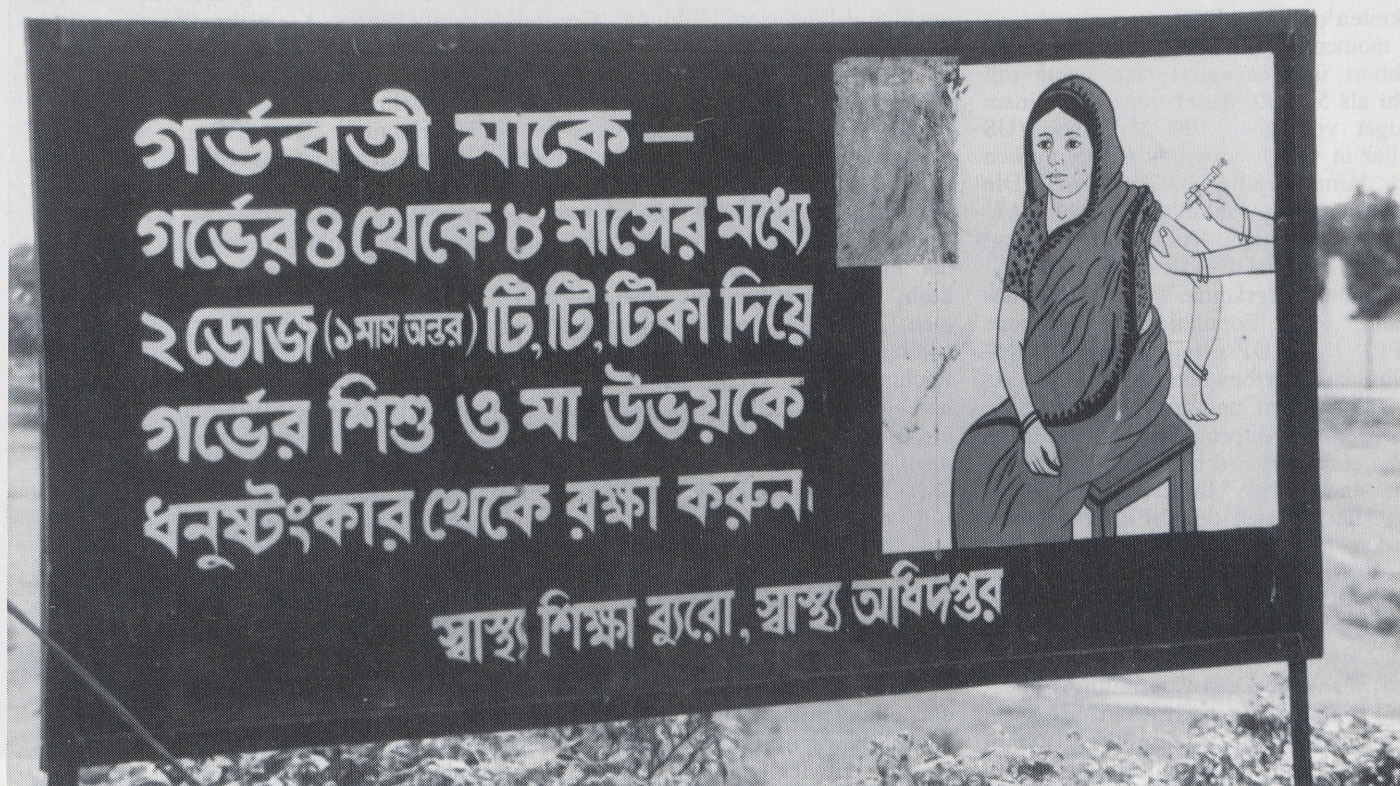
Die NRO-Szene in Bangladesh ist in verschiedenen Dach- und Sektorverbänden mindestens formal recht gut organisiert. Im nationalen Dachverband Association of Development Agencies in Bangladesh (ADAB) sind 866 NRO registriert (Dezember 1997), wobei 231 zentrale Mitgliedschaft besitzen und 655 regionale Sektionsmitglieder sind. Neben ADAB gibt es zahlreiche wichtige Sektorverbände, Netzwerke und sogenannte support-NROs, die vor allem kleinere NROs unterstützen wollen. Zu den wichtigsten gehören Campaign for Popular Education (CAMPE) im Bildungsbereich, Voluntary Health Service Society (VHSS) im Gesundheitsbereich, das NGO Forum im Trinkwasser- und Sanitätsbereich, Credit Development Foundation im Kleinstkreditbereich. Weitere wichtige Akteure sind PRIP-Trust (capacity building für kleine NROs), BSAF (Rechte von Kindern), NUK (Sozialarbeit in der Textilbranche)

und South-Asia Partnership (Netzwerk- und capacity building von NROs).

Das NGO Affairs Bureau hat sich unter der Leitung von fortschrittlichen Beamten in den letzten Jahren inzwischen von einer Kontrollbehörde zu einer Dialoginstitution entwickelt. Die Einrichtung eines Government NGO Consultative Council, das jedoch (noch) nicht in allen Regierungskreisen Unterstützung findet, soll Politik- und Programmdialog institutionalisieren. Für die Anschubfinanzierung steht das Büro derzeit in Verhandlungen mit verschiedenen Gebern.

Geberorganisationen haben die innovativen Dienstleistungen von NROs in Bangladesh großzügig unterstützt und den NROs zu einem enormen Bedienungsaufschwung verholfen, der von weltweiter Einzigartigkeit ist. Die umfangreiche Geberunterstützung hat zur Verbreitung erfolgreicher entwicklungspolitischer Programme beigetragen, hat jedoch auch die ernsthaften Probleme aufgezeigt, die eine massive Finanzierung von NROs zur Folge haben kann.

Bis in die späten achtziger Jahre wurden NROs in Bangladesh hauptsächlich von großen und kleineren internationalen NROs (z.B. Oxfam, Save the Children Fund, Novib, EZE, Misereor, Netz) mit relativ bescheidenen Mitteln unterstützt. Die Partnerschaften wurden langfristig angelegt. Bei guter Arbeit bestand die Aussicht auf Mittelserhöhung. Einige einheimische NROs bemühten sich, den Kreis ihrer Förderorganisationen aktiv



Nichtregierungsorganisationen führen Immunisierungsprogramme durch

zu vergrößern - häufig mit Erfolg. Dies wurde von den ursprünglichen Partnern der Organisationen in der Regel positiv gesehen, weil es zur Expansion erfolgreicher entwicklungspolitischer Programme führte.

Neben der langfristigen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit profilierten sich NROs in Bangladesh seit der Unabhängigkeit als Partner von großen internationalen NROs (z.B. CARE, Oxfam) bei Nothilfemaßnahmen. Nothilfeprogramme trugen zum Wachstum der NRO Szene erheblich bei und machten NROs auch für große Geberorganisationen zunehmend interessanter.

Als strategische Partnerschaften mit nationalen Regierungen nach Auflösung des Ost-West-Konfliktes für Gebernationen an Bedeutung verloren, orientierte sich die Entwicklungszusammenarbeit stärker an Effizienzkriterien und an den Ärmsten der Armen als Leistungsempfänger. Durch ihre besondere Motivation, ihre größere Flexibilität, ihre Zielgruppennähe, ihr Interesse an der Entwicklung angepaßter Produkte, Technologien und Dienstleistungen, ihre Aufgeschlossenheit für Planungsmethoden, und ihre Kommunikationsfähigkeiten wurden NROs zu stark nachgefragten entwicklungspolitischen Partnern für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, für die Vereinten Nationen, die Europäische Kommission und die Weltbank.

Die Zusammenarbeit mit öffentlichen Gebern konfrontierte die Süd-NROs mit neuen Bedingungen und Herausforderungen, die sowohl von NROs als auch von Gebern nur ungenügend reflektiert worden.

Die wichtigsten Charakteristika der Zusammenarbeit mit öffentlichen Gebern stellen sich für NROs wie folgt dar:

- Öffentliche Geber bevorzugen in der Regel Großprojekte,
- öffentliche Geber verlangen eine aufwendige Prüfung von Vorhaben, eine strenge Fortschrittskontrolle und Evaluierung,
- öffentliche Geber verlangen eine eng definierte Mittelverwendung,
- öffentliche Geber verlangen eine umfangreiche Dokumentation,
- Partnerschaften mit öffentlichen Gebern sind nicht dauerhaft, sondern zeitlich begrenzt angelegt und unterliegen ständiger Evaluierung,
- öffentliche Geber stehen mit steigender Bindung an einen oder wenige Partner unter zunehmendem Diversifizierungsdruck bei der Auswahl von Partnern für neue Vorhaben.

Den meisten Geberorganisationen und ihren Mitarbeitern mangelt es einerseits am Willen und an der Fähigkeit, die institutionellen Zwänge öffentlicher Geber den geförderten NROs zu vermitteln, andererseits an institutioneller Flexibili-



Einkommenschaffende Maßnahmen gehören zu den wichtigsten Aufgabenfeldern der Nichtregierungsorganisationen

tät ihre (verständlicherweise) hohen verwaltungstechnischen Ansprüche bei Kooperationsvorhaben mit kleinen Privatorganisationen zu relativieren. Daraus entstehen fragwürdige Förderungskriterien für die Auswahl von NROs und entwicklungspolitisch falsche institutionelle Anpassungsleistungen von Süd-NROs.

NROs müssen unter großem zeitlichen und finanziellen Aufwand Kapazitäten mobilisieren, um die Dokumentationsansprüche der Geberinstitutionen bei Projektvorschlägen und Fortschrittsberichten zu befriedigen. Die Mobilisierung solcher Kapazitäten, die in vielen Ländern kaum vorhanden sind, geht auf Kosten der intensiven Arbeit mit den Ziel-

gruppen. Im entwicklungspolitischen Dialog mit ihren Partnern weisen die Geber richtigerweise auf den Lerneffekt von Projektplanungen und Dokumentationserstellung hin, gehen aber dennoch in ihren Anforderungen weit über die Verhältnismäßigkeit hinaus.

Internationale Gutachter, die eigentlich mit der unabhängigen Prüfung von lokal erarbeiteten Projektvorschlägen beauftragt sind, widmen sich häufig hauptsächlich der Erstellung von umfangreichen Dokumentationen in Zusammenarbeit mit der zu prüfenden NRO, um die Ansprüche ihrer Auftraggeber zu erfüllen. Der investigative Prüfungscharakter und vor allem der Aufenthalt in entlegenen ländlichen Projektgebieten kommt

zu kurz. Eine solche Vermittlerrolle des internationalen Beraters wird häufig von allen Beteiligten gern gesehen, weil Hindernisse für die Zusammenarbeit erfolgreich ausgeräumt werden. Eine solche Beratertätigkeit ist u.U. auch sinnvoll, sie sollte jedoch dann als "technical assistance" definiert werden und nicht etwa als "Prüfung" oder "Fortschrittskontrolle". Ein solches Beratungsverständnis ist jedoch andererseits nicht mit einem Auswahl- und Prüfungscharakter von Gutachten kompatibel, der trotz beidseitigem Wohlwollen seine Berechtigung hat.

Die Unsicherheit über die Kontinuität der Förderung seitens des öffentlichen Gebers, in Verbindung mit den großen Fördermitteln, kann zu großen Finanzkrisen und Personalproblemen bei der Empfänger-NRO führen. Je kürzer die zugesagte Förderdauer (eine bedauerliche Tendenz bei öffentlichen Gebern in der Entwicklungszusammenarbeit), desto stärker wirken sich die Unsicherheiten auf die Motivation der Mitarbeiter und die entwicklungspolitische Arbeit der NRO aus. Die Sorge der NROs um die Weiteranstellung von zahlreichen Mitarbeitern und die Fortführung von entwicklungspolitischen Leistungen nimmt (je ärmer das Land, desto geringer die Alternativen) dramatische Formen an, die das Betriebsklima vergiften und die Organisation auf entwicklungspolitische Abwege bringen. Im Namen von "institutional sustainability" konzentrieren sie sich auf die profitträchtigen Aspekte ihrer entwicklungspolitischen Arbeit (z.B. Kleinstkreditprogramme, wobei dann auch "nicht ganz so Arme" Kredite bekommen dürfen), und sie vernachlässigen den Aufbau sozialer Infrastruktur (Schulen, Gesundheitszentren), deren Weiterfinanzierung nach Rückzug des Gebers ihr ohnehin fraglich erscheint.

Die Implikationen, die sich durch die oben genannten Bedingungen und Dynamiken für die Zusammenarbeit zwischen NROs und großen öffentlichen Gebern in Bangladesh ergeben haben, können wie folgt zusammengefaßt werden:

Die aufwendigen Geberanforderungen an Projektvorschläge und Berichte begünstigen NROs mit exzellenten Kommunikations- und Dokumentationsfähigkeiten. Kommunikationsfähigkeiten von NRO-Eliten sagen tatsächlich wenig über die Motivation und Leistungsfähigkeit der NRO und ihrer einfachen Mitarbeiter in Zusammenarbeit mit den Ärmsten aus (zumindest weniger als von Gebern vermutet).

Die aufwendigen Anforderungen öffentlicher Geber sind nur für Großprojekte zu rechtfertigen. Dies begünstigt wiederum Riesen-NROs, die solche

Mittel absorbieren können. So erklärt sich das G 7 Phänomen in Bangladesh.

Mangelnde investigative Prüfung von Vorhaben und Partnern verhindert eine Förderung, die sich an Leistungsfähigkeit orientiert.

Die (berechtigte) Unsicherheit über die Kontinuität der Förderung seitens des öffentlichen Gebers hat zu einer Prioritätensetzung zugunsten profitträchtiger Maßnahmen geführt. BRAC hat diese Entwicklung im entwicklungspolitischen Dialog mit Gebern lange und erfolgreich vorbereitet, wobei die Organisation jedoch sowohl wegen ihrer staatssubstituierenden Maßnahmen (BRAC unterhält z.B. etwa 35.000 Schulen) als auch ihrer marktsubstituierenden Leistungen (kommerzielle Aktivitäten: Textilproduktion, Druckereien, Hotelbetrieb, Internet, Legebatterien, Tiefkühlkost) unter dem Deckmantel der Gemeinnützigkeit (Stichwort: Wettbewerbsverzerrung) zu Recht kritisiert wird.

NROs in Bangladesh, die sich mehr der sozialen Infrastruktur als potentiell profitfähigen Aktivitäten gewidmet haben und geberfinanzierte Großprojekte durchführen, sind kaum in der Lage, rückläufige oder aussetzende Geberunterstützung zu kompensieren. Als Folge müssen sie soziale Einrichtungen schließen und Personal entlassen. Bei GSS, eine der größten NRO in Bangladesh, haben eine Finanzkrise und interne Probleme im Mai 1999 zur Schließung der Organisation geführt. Hunderttausende Schulkinder, Nutzer anderer Sozialeinrichtungen und Mitarbeiter der Organisation sind ihrer Chancen und Hoffnungen beraubt. Das Verhältnis zwischen internen und externen Faktoren, Ursache und Wirkung, die zur Katastrophe einer der innovativsten und größten Süd-NRO geführt haben, bleiben ungeklärt. Die Leidtragenden sind vor allem die Ärmsten der Armen, denen die Mitarbeiter von GSS durch ihr motiviertes Engagement große Hoffnungen vermittelt haben.

Der Fall GSS wird kein Einzelfall bleiben, wenn sich Geber und NROs nicht im entwicklungspolitischen Dialog über notwendige Veränderungen bei der Kooperation Gedanken machen. Dazu gehört, daß die entwicklungspolitische Rolle von Nicht-Regierungsorganisationen grundlegend überdacht werden muß. Darauf sind viele NROs, besonders die großen Süd-NROs, nach zehn goldenen Jahren relativ unkritischer NRO Förderung (die 90er) nicht vorbereitet.

Ein Dialogprojekt der Europäischen Kommission hat sich dazu Gedanken gemacht. Gemeinsam mit NROs und im Dialog mit anderen Gebern kommt das junge interkulturelle Team zu dem Ergebnis, daß sich NROs auf ihre komparativen Vorteile, besonders die Förde-

rung innovativer und lokal angepaßte Technologien und Dienstleistungskonzepte besinnen müssen, stärker die Zusammenarbeit mit Regierungsbehörden und der Privatwirtschaft suchen müssen, statt markt- und staatssubstituierende Leistungen anzubieten.

(Dr. Berthold Kuhn ist Gründungsgeschäftsführer von InnovateCo, einer Bürogemeinschaft entwicklungspolitischer Berater in Berlin. Von April 1998-Mai 1999 leitete er das 'European Commission-NGO Dialogue Project', Bangladesh)