

Mit dem folgenden Beitrag soll eine Diskussionsreihe eröffnet werden, die wir unter das Motto setzen wollen: Die Beziehung zwischen Nichtregierungsorganisationen (NRO's) und der indischen Regierung - Lebensquelle oder Todeskuß?

Das Verhältnis zwischen den sogenannten NRO's und den Regierungen stellt v.a. seit der Implementierung des 'Foreign Contribution (Regulation) Act' von 1986 (mit dem Gesetz sollte die Außenfinanzierung indischer NRO's formalisiert und vom Staat kontrolliert abgewickelt werden) ein zentrales und heftig umstrittenes Thema der entwicklungsbezogenen Diskussion in Indien dar. In Deutschland meist unbemerkt von einem Großteil der offiziellen entwicklungspolitischen Öffentlichkeit könnten von ihr wichtige Impulse für Debatten über Stellenwert und Perspektive einer intensivierte NRO-Förderungspolitik (wie sie bspw. die gemeinsame Arbeitsgruppe 'Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe' von BMZ, CDG, DSE, EZE, FES, GTZ, KAS, KfW, Misereor diskutiert und analysiert wurde) ausgehen.

Die in Indien äußerst kontrovers vorgebrachten Stellungnahmen reflektieren Theorie und Praxis alternativ verstandener Entwicklungswege. Doch wie es schon die verwirrende Vielzahl von Begriffen für diese 'nicht-staatlichen' Aktivitäten nahelegen scheint, ein homogenes, klar auf einen Ansatz hin konzipiertes Konzept gibt es nicht.

In Deutschland nimmt die alternativ orientierte Gegenöffentlichkeit Vielfalt, aber auch Brisanz der in Indien stattfindenden Kontroversen und praktischen Versuche einer realen Veränderung wahr und dokumentiert sie. Ein Beispiel für das Bemühen um Dokumentation und Analyse alternativer (über-)Lebenskonzepte, aber vor allem auch für direkten Dialog mit den AktivistInnen aus Asien, Afrika und Lateinamerika, sind die Projekte von 'Pädagogik Dritte Welt' an der J.W. Goethe-Universität Frankfurt. Bei der Reflexion über "alte und neue Formen der Überlebenssicherung und sozialen Veränderung im Kontext kultureller und ökonomischer Produktion" spielten Erfahrungen aus Indien seit Mitte der 80-er Jahre eine große Rolle. Im September 1991 ist die Nachfolgetagung von 'Soziale Bewegungen, Partizipatorische Lernprozesse und Modernität in Indien' (siehe auch 'Südasiens', Nr. 2-3/91) geplant. Die zweite Tagung trägt den Titel 'Defining and Redefining Development and Power in India. The Search for Roots, the Search for Funding: NGO's in India', kann

NROs und die Regierung in Indien

Während die 'voluntary agencies' (siehe auch Kasten) seit langem an verschiedenen staatlichen Wohlfahrtsprogrammen beteiligt waren, setzte sich die Idee, den Umfang dieser Kooperation zu erweitern, in den letzten zehn Jahren durch. Im Oktober 1982 schrieb die Premierministerin Indira Gandhi an alle Ministerpräsidenten der Bundesstaaten, daß 'Consultative Groups of Voluntary Agencies' (Beratungsgruppen) auf Landesebene einzurichten seien. Der 7. Fünfjahresplan (1985-1990) legte diesen Entschluß klarer nieder; während dieser fünf Jahre werden ernsthafte Anstrengungen zur Beteiligung von 'voluntary agencies' an unterschiedlichen Entwicklungsprogrammen unternommen, insbesondere für den Bereich der Planung und Durchführung von ländlichen Entwicklungsprogrammen.

In diesem Dokument wird die Stärke von 'voluntary agencies' anerkannt: "Ihre Rolle bei der Beschleunigung des sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses ist nicht angemessen anerkannt worden. Diese Gruppen haben bekanntermaßen einen wichtigen Beitrag zur Schaffung einer Basis für Neuerungen, mit neuen Modellen, mit neuen Ansätzen geleistet. Sie garantieren Feedback, sie stellen sicher, daß sich Familien, die unterhalb der Armutsgrenze leben, beteiligten." Weiterhin benannte das Dokument eine lange Liste von Programmen und Kooperationsbereichen und hob insbesondere die Anti-Armut- und innovativen 'Low cost Technology'-Programme hervor. Außerdem wurde angemerkt, daß der 7. Fünfjahresplan in der Professionalisierung des 'volunteerism' einen Schwerpunkt sieht; Einsatz von professioneller Kompetenz und von leitendem Sachverstand, abgestimmt auf Ressourcen und Fähigkeiten von 'voluntary agencies', die in der Lage sein sollten, grundlegende Ansprüche an ihre Verantwortlichkeit gegenüber dem Staat zu erfüllen.

Dieser 7. Fünfjahresplan stellte etwa 100 bis 150 crores Rupien (1 crore = 10 Millionen Rupien; 1 DM = 12 Rs./Juni 1991) der Gesamtausgaben auf Staats- und Landesebene in Aussicht, um sie in aktiver Zusammenarbeit mit 'voluntary agencies' zu nutzen. Es wurde jedoch hinzugefügt, daß 'voluntary agencies' den Verhaltenskodex für solche Gruppen festzulegen hätten, die Staatsgelder erhalten.

Wie es dieses Dokument vorgesehen hatte, nahm zwischen 1985 und 1990 die Beteiligung von 'voluntary agencies' an der Umsetzung von Staatsprogrammen, auch an anderen, vom Staat unterstützten Entwicklungsarbeiten, erheblich zu. Höchstwahrscheinlich wird sich dieser

- Szenen einer schwierigen Beziehung -

Trend in den Jahren des 8. Fünfjahresplanes (1991-1996) fortsetzen. Die 1990 in Folge der neuen Regierung neu eingerichtete Planungskommission ('Planning Commission') bestand aus einigen hervorragenden Leuten, die den 'voluntary agencies' für die Zukunft sogar noch eine wichtigere Rolle zusprachen. Aber durch die nachfolgende politische Instabilität und einen weiteren Wechsel in der Regierung wurde der Prozeß, diesen Vorstellungen im 8. Fünfjahresplan eine konkrete Form zu geben, aufgehalten. Die Vorbereitungen dieses Dokuments wurden wegen häufigen Wechsels in der Zusammensetzung der Planungskommission und wegen der allgemeinen Unsicherheit im Lande verschoben. Aber es ist sehr wahrscheinlich, daß die Befürworter eines hohen Beteiligungsgrades von 'voluntary agencies' an Entwicklungsplanung und Programmen des Staates fortgesetzt wird, auch wenn sich einige Vorsicht auf Grundlage von den Erfahrungen des vorhergehenden Planes hinzugesellen mag.

Wenn man die Interaktionserfahrungen zwischen 'voluntary agencies' und Staat während der letzten Jahre untersucht, kann man natürlich auf mehrere Beispiele gut geleisteter Arbeit sowie auf ein weiterhin bestehendes gutes Verhältnis zwischen einigen höheren Staatsbeamten und einigen führenden Vertretern von 'voluntary agencies' stoßen. Dennoch bleiben tie-

'voluntary agencies'

Die Bezeichnung 'voluntary agency' steht im geschichtlichen und sozialen Kontext der Entstehung von Wohlfahrtsinstitutionen, mehr oder weniger institutionalisierte Formen von Sozialarbeit, Arbeit zur gerechteren Einbindung der Armen und Unterdrückten in die Gesellschaft. Je nachdem wie vereinbar die Gruppe von Freiwilligen (voluntary, auch im Sinne von nicht durch den Staat beauftragt und nicht zentral auf die Erwirtschaftung von Einkommen ausgerichtet) ihre Arbeit mit und für die Armen mit dem existierenden Gesellschaftssystem halten, ergeben sich in ihren Zielen und ihren Arbeitsmethoden unterschiedliche Schattierungen. Seit Anfang der 70-er Jahre haben sich zusätzlich zum traditionellen Wohlfahrtsansatz Gruppen von Intellektuellen zusammengeschlossen, die durch ihre Arbeit in einer 'voluntary agency' die Utopie einer alternativen, sozial und ökologisch verträglichen Gesellschaft verfolgen. Alles in allem ist der Begriff der 'voluntary agency' sehr unscharf, und wird in der ganzen Diskussion auch mit unterschiedlichem Verständnis gebraucht, zum Teil mißbraucht. (BS)

aber möglicherweise wegen Finanzierungsproblemen nicht stattfinden).

In der hier eröffneten Reihe sollen in Zukunft in lockerer Regelmäßigkeit TheoretikerInnen und PraktikerInnen aus Indien zu Wort kommen. Möglicherweise werden wir sie, sofern sie sich z.B. im Zusammenhang mit der erwähnten Tagung in Deutschland aufhalten, in Interviews um direkte, aktuelle Stellungnahmen zum Thema bitten. Auf jeden Fall werden wir versuchen, Artikel entsprechend 'einflußreicher' AktivistInnen in einer Weise zu dokumentieren, daß unterschiedlichste und kontroverse Ansätze, so wie sie in Indien selber existieren, sichtbar werden.

Der erste Artikel ist von Bharat Dogra. Es sollen u.a. folgen: Artikel von Anil Chaudhur und Rajesh Tandon (beide von 'Society for Participatory Research in Asia', PRIA, Delhi), Ashis Nandy, Rajni Kothari, Harsh Sethi (alle drei im Dunstkreis des einflußreichen 'Centre for the Study of Developing Societies', Delhi), Ela Bhatt (früher SEWA, Ahmedabad). Es ist unser Anliegen, diese Meinung für sich selbst sprechen zu lassen. Wir versuchen lediglich, sie vorsichtig zuzuordnen, oder eine kurze Stellungnahme abzugeben.

Bharat Dogra weist zu Beginn seines Artikels auf die lange Tradition des 'voluntarism' in Indien hin, die sich in der Tat stark von Erfahrungen anderer asiatischer Länder unterscheidet. Dogra informiert über einen der bemerkenswertesten Akte der Regierung unter Indira Gandhi, bei dessen Einschätzung die indische NRO-Szene sich uneins ist, wo Fronten sichtbar werden: Die Anerkennung und Berücksichtigung der Arbeit von indischen NRO's im 7. Fünfjahresplan. Viele AktivistInnen und TheoretikerInnen des 'voluntarism' sehen in der Anerkennung und zugesagten finanziellen Unterstützung einen positiven Akt, eine Art Selbstkritik der Regierung und eine politische Wende zum Besseren. Viele warnen jedoch sehr stark vor dieser Anerkennung, die in Wahrheit eine Vereinhaltung und eine zunehmende Kontrolle bedeute. 'Voluntarism' als bewußte Tat der Armen werde so möglicherweise ihrer Dynamik beraubt, jeder partizipative und emanzipative Akt im Keim erstickt. Dogra geht auf diesen zentralen Widerspruch nicht ein. Sehr zurecht verweist Dogra darauf, daß eine durchgesetzte 'Strukturanpassungspolitik' des Internationalen Währungsfonds die Situation der Armen in Indien dramatisch verschlechtern würde.

fergehende Problembereiche, die zu ernstesten Konflikten führen können, bisher ungelöst. Darüber müßte man offen diskutieren, bevor man wirklich davon überzeugt sein kann, daß die Zusammenarbeit zwischen Staat und 'voluntary agencies' einen bedeutenden Beitrag zur Verbesserung von Entwicklungsbemühungen leisten kann.

Der wichtigste Bereich der Staat-'voluntary agencies'-Kooperation ist der Kampf gegen die Armut. Das wichtigste Ziel der meisten 'agencies' in den verschiedensten Teilen des Landes ist im wesentlichen, den ländlichen Armen ihrer jeweiligen Region zu helfen. Was ist falsch daran, wenn sich die Regierung um die Mithilfe der 'agencies' bei ihren Armutsbekämpfungsprogrammen bemüht?

Das erste Problem rührt daher, daß sich das Konzept zur Armutsbekämpfung, das den 'agencies' vorschwebt, möglicherweise grundlegend von dem des Staates unterscheidet. Während einige der staatlicherseits aufgebrachten Gedanken zur Armutsbekämpfung auf dem Papier ganz eindrucksvoll aussehen, bleibt deren Umsetzung in der Praxis oft unbefriedigend. Dies kann man beispielsweise beim Aufsuchen abgelegener Landesteile beobachten. Andererseits stellen Programme - auch wenn sie 'ordentlich' umgesetzt werden - nicht immer die wirkliche Antwort auf das Problem der Armut dar. Ein Problem beispielsweise der meisten subventionierten Kreditprogramme besteht darin, daß diese nicht ordentlich durchgeführt werden. Aber auch wenn dies so wäre, lösen sie in den meisten Gebieten Indiens nicht das Problem ländlicher Armut. Die wirklichen Lösungen sind mehr mit einer gerechten und gleichen Aufteilung der natürlichen Ressourcen verbunden.

Dies läßt darauf schließen, daß die Art und Weise, wie Ackerland, Wälder, Weideland, Tiere, Bodenschätze etc. genutzt werden, grundlegend verändert werden muß, damit sichergestellt wird, daß die Erträge unter der ländlichen Bevölkerung gleich verteilt werden. Dieser Standpunkt kann von dem des Staates sehr stark abweichen, zumal, wenn letzterer nicht im Kontext der in Delhi geleisteten Schreibtischarbeit, sondern der lokalen Realität gesehen wird. Sollte die 'voluntary agency' also ihre eigene Perspektive zur Armutsbekämpfung ignorieren und ihre Energie der besseren Umsetzung eines Armutsbekämpfungskonzeptes widmen, in das sie selber nicht viel Vertrauen hat? Im Laufe der Zeit wird die eigene Identität der 'agency' höchstwahrscheinlich auch mit der des begrenzten Ansatzes dieser Programme vermischt werden.

Während der Staat Armutsbekämpfungsprogramme durchführt, treffen einige seiner auf Distrikt- oder Blockebene tätigen Funktionäre auch geheime Absprachen mit den egoistischen Interessen (große Landbesitzer, Contractors etc.), die den Armen gerechte Löhne ebenso wie den Zugang zu natürlichen Ressourcen verweigern. Also muß die 'agency' auf der einen Seite mit Staatsbediensteten zusammenwirken, die mit den Ausbeutern der Armen unter einer Decke stecken, auf der anderen

Seite wird von ihr erwartet, daß sie unter den Armen einen solchen Ruf genießt, damit ihre Partizipation an den von ihr umgesetzten Entwicklungsprogrammen zunehme. Der Staat führt einige Armutsbekämpfungsprogramme durch, aber zur gleichen Zeit mag er ebenfalls einige Projekte durchführen, die zumindest in ihrer unmittelbaren Wirkung auf die lokalen Armen deren Lage wahrscheinlich verschlimmert.

Mehrere Entwicklungsprojekte, die eine Bevölkerungsverdrängung großen Maßstabs ohne angemessene Vorausplanung einer Wiedereingliederung verursachen, führen wahrscheinlich zu diesen tristen Konsequenzen für die Armen (siehe auch Beitrag in diesem Heft zur Narmada Kampagne). Wenn es also die 'agency' mit ihrer Sorge um die Armen ehrlich meint, dann wird sie in diese Kämpfe mit hineingezogen. Die Staatsbediensteten warnen die 'agency', sich von diesen Kämpfen fern zu halten, die sich gegen ein Staatsprojekt richten. Die Beamten sagen, daß man einerseits mit Staatsgeldern unterstützt würde, sich andererseits gegen ein Projekt des Staates stelle. Wieder einmal befindet sich die Organisation in einem Dilemma.

Von den 'agencies' wird erwartet, daß sie einen Beitrag zur Nutzung von kostengünstigen, auf lokalen Ressourcen beruhenden Technologien leisten. Technologien, die für arme Bauern am angemessensten sind. Aber die lokalen Beamten sind hauptsächlich damit beschäftigt, den Typus Technologie der 'Grünen Revolution' zu verbreiten, der auf großen Mengen von Chemikalien beruht und auf Saatgut, das mit diesen Chemikalien gut gedeiht. Die 'voluntary agency' rät den Leuten, den Verbrauch von chemischen Pestiziden zu minimieren, die Staatsbediensteten propagieren Sorten, die den Einsatz dieser Chemikalien erfordern. Und dennoch wird von den beiden Parteien erwartet, daß sie zusammenarbeiten.

Wenn die Konflikte zunehmen, mag die 'agency' sich entschließen, aus dem 'Kooperationsvertrag' mit dem Staat auszusteigen. Aber die Sache ist nicht so einfach. Eine Infrastruktur ist geschaffen, mehrere MitarbeiterInnen sind eingestellt und gewisse Verpflichtungen eingegangen worden. So kann es als notwendig angesehen werden, die Programme für einige Jahre fortzusetzen, auch wenn sich die Situation von den Grundprinzipien der 'agency' entfernen mag. Andererseits kann die Initiative, die finanzielle Unterstützung einzustellen, von Seiten des Staates kommen. Daher ist es klar, daß mehrere Aspekte des Verhältnisses zwischen Staat und 'voluntary agencies' frank und frei diskutiert und geklärt werden müssen, bevor man von diesem Verhältnis erwarten kann, daß es gute Resultate auf einer längerfristig stabilen Basis zeitigen kann. In naher Zukunft, wenn die staatliche Wirtschaftspolitik im Schatten der Bedingungen des Internationalen Währungsfonds betrieben wird, werden die Gründe für Konflikte zunehmen und daher die Notwendigkeit für solche Diskussionen wahrscheinlich immer dringlicher werden.

Bharat Dogra

(Übersetzung und Einführung: Brigitte Schulze)