

NGOs — mehr Schein als Sein?

Aperçus zu einem entwicklungspolitischen Phänomen

von Rainer Werning

Seit den achtziger Jahren erschien mit den Non-Governmental Organizations (NGOs; Nicht-Regierungsorganisationen) ein Silberstreif am entwicklungspolitischen Horizont.

In Nord wie Süd währte man sich im Aufbruch zu neuen Ufern und versprach sich von NGOs ein — im Gleichklang mit Basisbewegungen — dezentrales Agieren, Überschaubarkeit, politische Partizipation, soziale Emanzipation, Effizienz, Flexibilität und Entwicklung als prozessorientiertes Engagement.¹

Damit, so die auf den ersten Blick plausible Argumentation, werde weitaus besser im Interesse der Marginalisierten verfahren, als dies staatliche Entwicklungs(hilfe)politik bzw. Entwicklungszusammenarbeit jemals vermöchte. Deren Instanzen erlagen teilweise dem Charme und suchten die vormals kaum für möglich gehaltene Kooperation mit NGOs, die sich ihrerseits umworben und aufgewertet fühlten. Nebenbei kam auch der schnöde Mammon nicht zu kurz. Allein die Transferzahlungen von Nord-NGOs an Süd-NGOs nahmen beträchtlich zu.²

Nach 20-jährigen Erfahrungen sind die von den NGOs formulierten und gesteckten Ziele, ihre im Vergleich zu staatlichen Instanzen vermeintlich weitaus positiveren entwicklungspolitischen Impulse nicht unbedingt für bare Münze zu nehmen. Nicht nur blieb der Begriff »NGO« nebulös und vage wie zuvor der Terminus »Dritte Welt«. Bald schon tummelten sich QUANGOs,

Dr. Rainer Werning ist Politikwissenschaftler und als Repräsentant der philippinischen PREDA Foundation Vizepräsident des International Forum for Child Welfare. Er befasst sich seit 1970 schwerpunktmäßig mit den Philippinen.

BINGOs, GRINGOs, DENGOS etc.³ im NGO-Teich — dies umso quirliger, je größer die Aussichten auf finanzielle Zuwendungen und die Absicherung von Pfründen war.

Höhenflug

Die Themen deckten ein weites Spektrum ab. Sie reichten von Belangen städtischer Slumbewohner über Finanzfragen ländlicher Fischerkooperativen und die Formierung christlicher Basisbewegungen bis hin zu Problemen der Wahrung des kulturellen Erbes indigener Völker. Dies begünstigte seinerseits das Aufkommen zahlreicher fortschrittlicher NGOs und Basisorganisationen (*Peoples Organizations*, POs) mit der Konzentration auf sektorale oder multisektorale Belange, wobei der Operationsmodus angesichts der Kriegsrechtsbedingungen (1972-81) schillernd blieb.

Sie bewegten sich quasi-legal, in der Furcht, nicht als subversiv gebrandmarkt zu werden, oder in der Hoffnung, halbwegs öffentlich agieren zu können. Ein markanter Bruch zu ihren Vorläufern in Gestalt privater Hilfseinrichtungen, die sich vom karitativen Gedanken leiten ließen und in der Regel von Persönlichkeiten der lokalen Eliten kontrolliert wurden. Finanziell lagen diese zudem am Tropf des Innenministeriums, wurden streckenweise exklusiv von der *United States Agency for International Development (USAID)* finanziert und Mitte der fünfziger Jahre in das Aufstandsbekämpfungsprogramm unter Präsident Ramon Magsaysay eingebunden.

Auf dem Höhepunkt der People Power-Bewegung, die vor 15 Jahren (Februar 1986) den Übergang von der Marcos-Diktatur zur Aquino-Administration begleitete, existierten auf den Inseln nach unterschiedlichen Schätzungen zwischen 25.000 und 45.000 solcher NGOs.

Was Organisation und Mobilisierung, politische Interventionsfähigkeit und die Ideologisierung des Widerstands betraf, galten die Philippinen zeitweilig als Modell. Ob (Süd-)Koreaner, Indonesier und Thais oder Angehörige afrikanischer Basisbewegungen — viele studierten den ihrer Ansicht nach vorbildhaften Erfahrungshorizont der Filipinos vor Ort und nahmen teil an den zahlreichen Menschen- und Bürgerrechtssymposien philippinischer NGOs.

Mittellage

Konservativen und progressiven NGOs ist vielfach gemein, dass sie intern hierarchisch und patriarchalisch strukturiert sind — entgegen dem öffentlich gern postulierten Anspruch, basisnah entstanden zu sein sowie transparent und demokratisch zu handeln. Außerhalb informeller Beziehungsgeflechte ihrer Führungsebenen schotteten sie sich häufig aus unterschiedlichen Gründen ab. Bei progressiven NGOs und POs hatte und hat dies häufig mit klandestinen Beziehungen bzw. damit zu tun, dass entsprechende Organisationen selbst illegale Mitarbeiter einstell(t)en.

Was an progressiven NGOs Rang und Namen hatte, während der Marcos-Diktatur expandierte, und



Diagnose: Helfersyndrom

nennenswerte Finanzmittel zu akquirieren vermochte, und all die, die ihre Legitimation sowie das eigene Überleben weitgehend an das Schicksal der im Widerstand langjährig ideologisch hegemonialen Befreiungsbewegung, der Nationalen Demokratischen Front (NDFP), geknüpft hatten, sahen sich seit Mitte der achtziger Jahre plötzlich einer völlig veränderten politischen Konstellation gegenüber — mit bis heute nachwirkenden Konsequenzen.

Vor allem seit Beginn der neunziger Jahre eskalierte die — streckenweise in scharfen persönlichen Denunzierungen gipfelnde — Debatte innerhalb der Linken zwischen den sich erbittert befehdenden *Reaffirmists* auf der einen und verschiedenen Fraktionen der *Rejectio-*
nists auf der anderen Seite.⁴ Dies

hinterließ tiefe Spuren in der NGO-Szene.

Die Folge: Die entsprechenden NGOs neigen vor allem in den ländlichen Gebieten zu strikten Revieraufteilungen. NGO-Mitarbeitern anderer Couleur wird mitunter »nahegelegt«, ihre Arbeit in bestimmten Zonen einzustellen oder, sofern geduldet, Teile ihrer finanziellen Ressourcen an die jeweils andere Seite abzuführen.

Das hat fatale Folgen. Einerseits führen schrumpfende Budgets zur Konzentration auf den bewaffneten Kampf (»total victory«-Konzept versus regierungsamtliche Aufstandsbekämpfung in Form des »total war approach«) und schüren somit militaristische Tendenzen. Zum anderen gerät sozioökonomisch orientierte Arbeit unter die Räder bzw. wird als

Ausgeburts von NGO-ismus gebrandmarkt, der einlulle und revolutionäres Bewusstsein unterminiere. Im negativen Fall befördert das einen »developmental warlordism«, eine Art von entwicklungspolitischem Kriegsherrentum, das außer den mit Haken und Ösen geführten Kampf um Selbsterhaltung kaum andere Visionen mehr hegt.

In den Tiefen der Ebene

Haftete unter Marcos NGOs und POs der Geruch von Subversion an, sofern diese sich staatlicher Einflussnahme verweigerten, so wurden NGOs unter Aquino und ihren Nachfolgern geradezu salonfähig. Vor allem QUANGOs schossen wie Pilze nach einem warmen Regenguss aus dem Boden und verwandelten sich von vormals kleinen NGOs über Nacht in BINGOs. Es entstanden ferner regierungsinspirierte NGOs (GRINGOs). Der gesamten NGO-Szene wurden angeboten, sich im Rahmen des 1991 geschaffenen *Local Government Code* aktiv an der (Mit-)Gestaltung des politischen Lebens auf unterer Verwaltungsebene zu beteiligen.

Von diesem staatlichen Kooperationsangebot machten nicht wenige NGOs Gebrauch, da in ihrer Sicht die neue Regierung Möglichkeiten einer kritischen Zusammenarbeit eröffnete. Der Pferdefuß: Von der mitunter fetischisierten kritischen Kollaboration blieb seit der Aquino-Ära viel Kritik übrig.

»Next Government Officials«

Prototypisch für einen solchen Prozess standen während der Präsidentschaft Estradas (1998-2001) Horacio »Boy« Morales und Edicio »Ed« de la Torre — zwei schillernde Persönlichkeiten aus dem vormals linken Lager. Beide stießen unter Marcos zur NDF, waren dort selbst zeitweilig hochrangige Kader. Viele Jahre später, 1998, wirkten sie dann aktiv in Estradas Wahlkampfteam mit und hielten ihm bis buchstäblich Fünf vor Zwölf — Morales als Agrarreformminister und de la Torre als Chef des dualen Ausbildungssystems, der

Foto: S. Hansen

Technical and Educational Skills Development Authority (TESDA) — die Treue.

Die vermeintlich erweiterten Handlungsspielräume, die sie sich als ehemaliger Chef des *Philippine Rural Reconstruction Movement* (PRRM) (Morales) bzw. als Wortführer von *Popular Democracy* (de la Torre) unter Estrada erhofft und öffentlich eloquent verteidigt hatten, verloren sich im Korruptionsdickicht eines Präsidenten, der zeitweilig (legitimatorisch) mehr von ihnen profitiert haben dürfte als umgekehrt.

Vor allem in der landesweit überaus sensiblen Frage der nach wie vor ungelösten Land- und Agrarreform bleibt als bittere Erkenntnis, dass selbst die Vorgänger im Agrarreformministerium (DAR) vergleichsweise größere Erfolge aufzuweisen hatten, als das in der Zeit von Sommer 1998 bis Anfang 2001 der Fall war.

Tragikomisch war darüber hinaus Morales' ungezwungener Umgang ausgerechnet mit Eduardo »Danding« Cojuangco, einem Spießgesellen von Marcos, der nach dessen Tod ein famoses Comeback feiern und u.a. auf der früheren Zuckerinsel Negros zum ungekrönten Landlord ausgedehnter Plantagenwirtschaft avancieren konnte.

Conjuangco zum »Vater der Agrarreform« hochzustilisieren und ihn, der einer der Hauptprofiteure der während der Marcos-Herrschaft eingetriebenen Zwangsabgaben von Kokosbauern (der sog. *coco levy*) war, die vorgeblich der Modernisierung des Kokosnusssektors dienen sollten, mit Glacéhandschuhen angefasst zu haben — das gereicht nicht gerade einer Behörde zur Ehre, deren oberste Aufgabe eigentlich die Wahrnehmung der Anliegen landloser Bauern, Kleinpächter/innen und landwirtschaftlicher Arbeiter/innen sein sollte.

Hier trifft zu, was Serge Halimi kürzlich essayistisch auf den Punkt brachte: »Wer sich nicht einlullen lässt von dem, was (der französische Sozialwissenschaftler; R.W.) Pierre Bourdieu den ebenso großherzigen wie realitätsfernen Elan nennt: der etliche Intellektuelle dazu gebracht hat, »Revolutionen in Wort und Text mit wirklichen Revolutionen zu verwechseln«, der wird wissen, dass die Kinderreime der neuen Ge-

meinwohlprediger in Wirklichkeit keine grundstürzenden Veränderungen ankündigen.«⁵

NGOs, und das beileibe nicht nur in den Philippinen, bewegen sich heute zwischen Konfrontation, Kooptation und Konfusion. Das verleitet nicht nur zu Konfliktscheue oder -vermeidung, sondern erschwert auch (entwicklungs-)politisch begründete Alternativen mit nachhaltiger Wirkung.

Schwierigkeiten der besonderen Art resultieren aus einem Prozess einer Entstaatlichung der Politik, die in den letzten Jahren in bestimmten Bereichen infolge der Globalisierung stattfand und der den NGOs erweiterte Spielräume bescherte. Doch da die meisten NGOs den Staat als Vertreter des Gemeinwohls begreifen, geht es ihnen in ihrer konkreten Politik häufig weniger darum, Gegenmacht aufzubauen, sondern vielmehr um Politikberatung durch Expertisen, das Buhlen um die Anerkennung als Ko-Eliten oder ein direktes Hinüberwechseln in Regierungsämter — als *Next Government Officials* (NGOs).

Der in diesem Zusammenhang vielfach geäußerte positive Deutungsversuch, die NGOs seien halt der institutionalisierte und professionalisierte Teil von sozialen Bewegungen, mag stimmen. Doch das allein enthebt sie nicht der Notwendigkeit ständiger kritischer Rückkopplung mit POs oder anderen Trägern potenzieller gesellschaftlicher Veränderungen. Und es feilt nicht vor Beliebigkeit — und letztlich Vereinnahmung.

Richtet sich Protest nicht zuletzt gegen die Art und Weise, wie soziale Konflikte ausgehandelt und verarbeitet werden, bezieht sich, so Ulrich Brand trefflich⁶, das Kooperations- und Konfliktverständnis der meisten NGOs dann affirmativ auf die etablierten Konfliktsysteme.

Unabhängig von den — zum Teil herausragenden — Verdiensten der NGOs in den Menschen- und Bürgerrechtsbewegungen und Erfolgen bei der Sensibilisierung und Organisation von sozialen Aktionsgruppen, ist — gemünzt auf die aktuelle Situation und die internationalen Finanziars im Visier — zu konstatieren: Geriet staatliche Entwicklungshilfe durch Ineffizienz, Reformunfähigkeit und Selbstprivilegierung in Verruf, so läuft die internatio-

nale Gebergemeinde im Tandem mit den von ihr geförderten NGOs nun ihrerseits Gefahr, sich angesichts der Atomisierung dieses Sektors in zig disparaten, mitunter belanglosen Einzelorganisationen zu verheddern.

Da nichts so schlecht ist, um nicht gleichzeitig wiederum für etwas gut und lehrreich zu sein, dürfte die aufmerksam-kritische Begleitung der neuen — in etlichen Punkten freilich alten — Regierung in Manila und das Verhältnis der unterschiedlichen NGOs ihr gegenüber auch dazu beitragen, die stetig wachsende nationale sowie internationale NGO-kritische Literatur zu bereichern.

Anmerkungen

- 1) Unter NGOs seien hier im weitesten Sinne selbstorganisierte — vorzugsweise demokratisch verfasste — Gruppierungen verstanden, die, ursprünglich als Scharniere zwischen militanten POs (People's Organizations) und Geldgebern entstanden, den politischen Status quo im Sinne eigener Vorstellungen von selbstbestimmter Entwicklung — inklusive Verbesserungen der Lebensbedingungen der jeweiligen Klientel — überwinden wollen.
- 2) Betrogen diese Transferzahlungen Mitte der siebziger Jahre umgerechnet knapp zwei Mrd. US-Dollar, so beliefen sie sich Ende der achtziger Jahre bereits auf über sechs Mrd. Dollar, eine Summe, die sich bis zur Jahrtausendwende nochmal verdoppeln soll — siehe: Alan Fowler, »Distant Obligations: Speculations on NGO Funding and the Global Market«, in: Review of African Political Economy (1992) 55:9-29.
- 3) Abkürzungen für: Quasi-NGOs; Big NGOs; Government-run bzw. Government-inspired NGOs und Development(al) NGOs.
- 4) Halten erstere an der Strategie des ursprünglich formulierten, maoistisch inspirierten Konzepts des langwierigen Volkskrieges fest, wonach es gilt, vom (Hinter-)Land aus die Städte einzukreisen und mittels des bewaffneten Kampfes eine national(bzw. volks-)demokratische Herrschaft zu errichten, attackieren letztere — mittlerweile in zahlreiche Strömungen und Gruppierungen unterteilt — diese ihrer Meinung nach manifeste dogmatische Position und befürworten stattdessen die ausschließlich legale politische Arbeit, die Selbstorganisation in parteiförmigen Zusammenschlüssen und deren Teilnahme an Wahlen.
- 5) Serge Halimi, »Vom Protest zur Lobby: Die Globalisierer vereinnahmen ihre Gegner«, in: Le Monde Diplomatique (dtsh. Ausg.), Berlin/Zürich (April) 2001, S. 3
- 6) Ulrich Brand, Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise. Konturen kritischer NRO-Forschung. Das Beispiel der biologischen Vielfalt, Münster 2000: Westfälisches Dampfboot.

Das philippinenforum Nr. 36, das im Juni 1994 erschien, beschäftigt sich in mehreren Artikel mit dem Schwerpunkt »NGOs: Entwicklung von unten«. Das Heft ist im philippinenbüro für 4,- DM erhältlich.