

Entwicklung durch die "Hintertür"

Nichtregierungsorganisationen – die verlängerten Arme bundesdeutscher Entwicklungspolitik in Südostasien?

Nichtregierungsorganisationen (NROs) haben heute in der entwicklungspolitischen Debatte Konjunktur. Ihre "Entdeckung" bedeutet Krise und Chance für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zugleich. Die Krise wird signalisiert durch das weitgehende Scheitern einer armutsorientierten entwicklungspolitischen Praxis und damit durch das Scheitern eines erfolgreichen Beitrags der Entwicklungshilfe zur Überwindung von Unterentwicklung. Obgleich unbestreitbar die Anzahl der unter der Subsistenz lebenden Menschen besonders in Südostasien enorm zurückgegangen ist und einige der Länder der Region mit beeindruckenden Wachstumsraten zu den "Newly Industrialized Countries" gezählt werden können, sind durch die industrielle Transformation "neue Arme" geschaffen worden, deren Subsistenzbasis erodiert und deren Zukunft auch und besonders durch die "Nebeneffekte" der Industrialisierung ungewiß geworden ist.

Die "Entdeckung" der NROs ist jedoch auch eine Chance, indem sie synonym zu der Entwicklung der Kräfte der "Zivilgesellschaften" zu sehen ist, ganz besonders in den wirtschaftlich erfolgreichen, aber für eine effektive politische Steuerungsfähigkeit unzureichend demokratisierten Ländern Südasiens. Die "Entdeckung" der Zivilgesellschaft, in der Bedeutung nicht-staatlicher und nicht-profitorientierter Träger für die Überwindung von Unterentwicklung, kann als ein Fortschritt angesehen werden, da eine Verlagerung von Verantwortung und "Know-how" in die Länder selber erfolgt. Externe Definitionsmacht wird nach innen verlegt und intern wird die Definitionsmacht breiter gestreut.

Das "mushrooming" von NROs in den Ländern des Südens generell ist neben der Entwicklung klassischer Wohlfahrts- und Dienstleistungsorganisationen als ein gesellschaftlicher Differenzierungsprozeß zu verstehen, der als Teil der Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft auch für die heutigen Industrienationen von wesentlicher Bedeutung war.

Funktion von NROs

Der Club of Rome schätzt, daß mehr als 60 Mio. Menschen in Asien, 25 Mio. in Lateinamerika und 12 Mio. in Afrika in die Arbeit der Süd-NROs einbezogen werden. 1990 wurden sieben Milliarden US-Dollar über NROs kanalisiert, das sind 16 Prozent der gesamten bilateralen Entwicklungshilfegelder, während 1983 nur 3,6 Mrd. US-Dollar an NGOs vergeben wurden. Länderspezifische Schätzungen über die Anzahl von NROs für Südostasien liegen für die Philippinen bei 18.000 registrierten NROs, Indonesien bei 15.000 NROs und für Thailand bei mehr als 10.000 NROs. Auch für Singapur und Malaysia wird über eine Ausdifferenzierung des Dritten Sektors berichtet, wobei jedoch genaue Zahlen nicht vorliegen. Für die Länder Indochinas haben bisher die autoritären Einparteiensysteme die Entwicklung der zivilen Kräfte blockiert. Allerdings ist auch hier, nicht zuletzt wegen der "Brückenkopffunktion" ausländischer NROs in Kriegszeit, eine Tendenz zur Entstehung einheimischer NROs zu beobachten.

Ganz allgemein werden unter NROs in den Ländern des Südens Selbsthilfegruppen und -organisationen, soziale, politische und ökonomische Dienstleistungs- oder Vermittlerorganisationen, Netzwerkorganisationen, Forschungs- und Beratungsorganisationen als auch Interessen- und Mitgliederorganisationen verstanden. Dies umfaßt generell die ländlichen Bauernorganisationen und Kooperativen, also die sogenannten Basisorganisationen, Jugend-, Frauen- und Studentenorganisationen, religiöse Organisationen, Interessengruppen und Verbände wie zum Beispiel Kooperativen und Nachbarschaftshilfen in Slums oder Ärzteverbände, als auch die bekannten Wohlfahrts- und Katastrophenhilfeorganisationen.

In jedem Land haben die vorherrschenden Rahmenbedingungen die Entstehungsgeschichte als auch die Arbeitsschwerpunkte von NROs nachhaltig beeinflußt. In Thailand, Indonesien und den Philippinen haben die repressiven Regierungen NROs entweder zu Anpassung

und Kooperation gezwungen oder in die politische Oppositionsarbeit gedrängt. So konnte zum Beispiel in Thailand beim Militärputsch 1992 beobachtet werden, wie die NRO-Szene, als einzige nicht verbotene organisierte Kraft im Lande, die Bewegung für Demokratie initiierte und einen erheblichen Anteil an der Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse hatte. Auch in den Philippinen waren die ländlichen Basisgemeinden unter dem Schutz der Kirche maßgeblich am Sturz des Diktators beteiligt. Ein Großteil der NROs arbeitet jedoch entweder komplementär zum Regierungsapparat, indem Dienstleistungen angeboten werden, die vom Regierungsapparat nur unzureichend oder gar nicht übernommen wurden oder substituierend, indem Dienstleistungen vollständig auf die nichtstaatlichen Kräfte verlagert werden. Die Schwerpunkte liegen zu meist im sozialen und ökonomischen Bereich und reichen vom Angebot von Gesundheitsdiensten bis zur Entwicklung und sogar Produktion alternativer Technologien.

Die Arbeitsschwerpunkte entwickelten sich auch aus den unterschiedlichen Problemen der unterschiedlichen Generationen von NROs und NRO-MitarbeiterInnen. Es können vier Generationen unterschieden werden mit den vier unterschiedlichen Schwerpunkten der Wohlfahrts- und Armutsorientierung, der sektorspezifischen Dienstleistungsangebote, der multisektoralen integrierten Dienstleistungsangebote und der neuen sozialen Fragen, Rechtsbeistand, Menschenrechte und Demokratisierung.

Trotz einer enormen ökonomischen und sozialen Differenzierung der Länder Südasiens und gesellschaftsinterner Heterogenitäten kann generell festgestellt werden, daß zusätzlich zur Notwendigkeit der Überwindung absoluter Armut, zum Beispiel in den Ländern Burma, Kambodscha und Vietnam, neue soziale Fragen von den zivilen Kräften dieser Gesellschaften aufgegriffen und in die politische Diskussion gebracht werden. Parallel zum erfolgreichen Industrialisierungsprozeß in den Ländern Thailand, Malaysia, Indonesien und den Philippi-

nen werden die Subsistenzgefährdung ländlicher Unterschichten durch Agrarmodernisierung und Exportorientierung, die Bedeutung von Interessenorganisationen und Pluralismus für Demokratisierungsprozesse und die vielfältigen negativen Effekte industrieller Transformation von den Süd-NROs als Problembereiche aufgenommen und entwicklungspolitisch analysiert.

Kooperation oder Kooption? Partner oder Beauftragte?

Dieser veränderten Problemlage trägt die allgemeine als auch die bundesdeutsche Entwicklungspolitik Rechnung, indem sie, neben ökonomisch ausgerichteten Entwicklungsvorhaben und intensiviertem Technologietransfer, auch sozial orientierte Entwicklungsprogramme und -projekte plant, in die zunehmend einheimische NROs integriert oder als Durchführungsorganisationen eingesetzt werden sollen. Beispiele hierfür sind die "Integrierten Ländlichen Entwicklungsprogramme", die Diskussionen über Formen und Möglichkeiten verschiedener Fondsfinanzierungen sowie die bereits praktizierte Ko-Finanzierung der politischen Stiftungen und Hilfswerke. Möglichkeiten und Grenzen dieser unterschiedlichen Förderinstrumente für nicht-staatliche Träger sind, aufgrund einer generell geringen öffentlichen Transparenz deutscher Entwicklungshilfe, nur unzureichend und unsystematisch dokumentiert, jedoch ermöglichen Evaluierungen und Vor-Ort-Kenntnisse in Südostasien eine Einschätzung ihrer Wirkungen.

Eine der beliebtesten Varianten der bundesdeutschen Entwicklungshilfe ist das "Projekte-Machen". Zunehmend werden einheimische NROs zumeist als Vermittler zwischen den Zielgruppen und den technischen Projektkomponenten in diese Projekte miteinbezogen. Ihre Aufgabe ist zumeist die Organisation der Zielgruppen, deren Information und Vorbereitung auf kommende Aktivitäten, da eines der grundlegenden Probleme bei der Implementation von Projektaktivitäten die, für die Projektträger, mangelnde Organisation der Bevölkerung als Ansprechpartner ist. Die integrierten NROs sind oft bereits in den Projektregionen aktiv und haben das Vertrauen der Zielgruppen. Im Projektzusammenhang haben sie jedoch zumeist den Status eines Unterauftragnehmers und nicht den eines Kooperationspartners. Sie führen von außen und von oben definierte Projektvorhaben aus, ohne wesentlichen Einfluss auf deren Gestaltung nehmen zu können.

Das Beispiel des philippinischen Bondoc Peninsula-Projekts läßt einige generalisierte Rückschlüsse über die Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen zu:

Der Schwerpunkt dieser Projekte liegt

- wie auch sonst in der klassischen Entwicklungspraxis - auf dem Transfer von Finanzen und Technologien zur Infrastrukturerstellung für den ländlichen Raum; hierbei wird zumeist die ländliche Ressourcenverteilung, insbesondere die Landbesitzstruktur, weder in der Planung noch in der Implementation ausreichend berücksichtigt; dies führt zu den bekannten Machtstrukturproblemen und macht "die Reichen reicher und die Armen ärmer"; lokale Kräfte wie mitarbeitende oder in der Region agierende NROs, Genossenschaften, Kooperativen oder Selbsthilfegruppen, aber auch lokale Regierungsagenturen werden entweder überhaupt nicht oder viel zu spät in die Planung und Konzeption der Projekte miteinbezogen.

In der auch für Südostasien typischen und vorherrschenden ungleichen Besitzstruktur sind die formulierten und auch intendierten Ziele Partizipation, Selbsthilfe und die Unterstützung regionaler und lokaler einheimischer Kräfte nur schwer zu operationalisieren, wenn nicht schon bei der Projektplanung die Realitäten der ländlichen Bevölkerung berücksichtigt werden. Dies ist bei der typischen Vorgehensweise, der Vordefinition von Projekten und deren Planung in der Geberadministration, nur schwer zu erreichen. Notwendig wäre hier eine vollständige Verlagerung nicht nur der Durchführungsaktivitäten, sondern auch der Projektplanungen auf einheimische Träger.

Fondsfinanzierung = partnerschaftliche Mittelverteilung?

Eines der umstrittensten Beispiele der Direktfinanzierung ist die Fondsfinanzierung, bei der bilaterale Entwicklungshilfegelder über ein Entscheidungsgremium, bestehend aus inländischen NRO-Vertretern und Vertretern der ausländischen Geber, verteilt werden. Hierfür sind mehr oder weniger positive Erfahrungen aus den Philippinen und Thailand bekannt, die jedoch in der bundesdeutschen Entwicklungspolitik nach wie vor heftig umstritten sind. Für die Philippinen liegt ein innovatives Beispiel der australischen Entwicklungshilfe vor, bei dem philippinische NROs in Zusammenarbeit mit australischen NROs einen bilateralen Fonds verwalten und verteilen. Ziel war, die länderspezifische Realität zu berücksichtigen und besonders kleine, dezentral im ländlichen Bereich arbeitende NROs zu erreichen. Auch für Thailand gibt es Erfahrungen mit Fondsfinanzierung durch kanadische Entwicklungshilfegelder. Diese Form der Finanzierung hat eindeutig zu der heutigen organisatorisch-dezentralisierten thailändischen NRO-Szene beigetragen und hat besonders kleinen NROs im ländli-

chen Bereich Lernprozesse und Flexibilität ermöglicht.

Wesentliche Probleme bei diesem Finanzierungsinstrument sind jedoch nach wie vor das überdimensionierte Kontrollbedürfnis der Geber, Mißbrauch zu verhindern, mit den damit einhergehenden Regulierungsbedürfnissen von zum Beispiel zu kurzen Berichts- und Abrechnungszeiträumen. Weiterhin besteht die Gefahr einer "Überförderung", indem durch zuviel Geld künstliche NRO-Nachfrage erzeugt wird und damit das Instrument in einer Angebotsorientierung verfangen bleibt, die typisch ist für die Entwicklungshilfe. Trotz der noch vorherrschenden Probleme bedeutet dieses Instrument der Direktfinanzierung eine Entscheidungsverlagerung in die Länder des Südens sowie auf dortige einheimische Kräfte.

Hilfswerke und staatliche Entwicklungshilfe

Der bereits am längsten praktizierte und quantitativ wichtigste Bereich einer indirekten Förderung nicht-staatlicher und nicht-profitorientierter Südorganisationen durch bundesdeutsche bilaterale Entwicklungshilfe ist die Ko-Finanzierung von Hilfswerken und politischen Stiftungen. Historisch gesehen waren die Aktivitäten der Hilfswerke von ganz entscheidender Bedeutung für die Entstehung der NRO-Szenen in den Ländern des Südens. Besonders in Thailand wird deutlich, daß zum Beispiel durch Aktivitäten einer politischen Stiftung der Institutionenaufbau von NROs erst ermöglicht wurde. Hierbei wurden zum Beispiel, auch zeitlich begrenzt, Verwaltungs- und Personalkosten übernommen, die sonst üblicherweise nicht über Entwicklungshilfegelder finanziert werden. So konnte sich unabhängig von einer Fremdefinition von Entwicklungsaktivitäten ein breites Spektrum unterschiedlichster Organisationen und Arbeitsschwerpunkten entwickeln, welches von Wohlfahrts- und sektorspezifischen Aktivitäten bis zu politischer Informations- und Oppositionsarbeit reicht.

Für die bundesdeutsche Entwicklungshilfe ist der Bereich der Ko-Finanzierung nach wie vor die eigentliche "Hintertür" der Unterstützung ziviler Kräfte in den Ländern des Südens. Quantitativ gesehen ist dieser Förderungsbereich an der offiziellen Entwicklungshilfe zwar angestiegen, aber am Gesamtvolumen noch vernachlässigbar. Die qualitativen Auswirkungen jedoch machen gerade für die Länder Südostasiens deutlich, daß in den Bereichen Wohlfahrtsorientierung und Subsistenzsicherung, Demokratisierung und neuen sozialen, auch überregional bedeutenden Fragen wie Ökologie und Frauen oder, im Falle Thailands und den Philippinen, Prostitution/Aids diese zivi-

len Kräfte von erheblicher politischer und sozialer Bedeutung sind. Dies ist bisher von der bundesdeutschen Entwicklungshilfe hauptsächlich über den Bereich der Ko-Finanzierung anerkannt worden, da sie sich weder von der klassischen Finanzierungsart als auch den außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen lösen konnte. Die Verquickung unterschiedlicher Interessenlagen der Entwicklungshilfe und die Gleichsetzung von ökonomischem Wachstum und gesellschaftlicher Entwicklung hat bisher die Bedeutung innovativer und pluralistischer Funktionen des Sektors zwischen Markt und Staat verwischt, und dies gilt ganz besonders für die oft autoritär-militaristisch regierten Länder Südostasiens.

NROs - Bestandteile gesellschaftlicher Differenzierung

Wie Theoretiker der "civil society" nachweisen, sind NROs einerseits Vorläufer im Aufgreifen von wichtigen sozialen Fragen für die Unterschichten und die neuen Mittelklassen gewesen, die dann später zu staatlichen Aufgaben wurden, zum Beispiel im Bildungssektor; zum anderen sind sie über die Organisation und Vertretung homogener Interessen zum unerlässlichen und dynamischen Element des kapitalistischen Wachstums geworden, wie zum Beispiel Gewerkschaften und Berufsverbände. Dementsprechend sollte der Diskussion um NROs nicht nur ein kurzfristiger Charakter zur Armutsbinderung zugesprochen werden, sondern sie sollten als Bestandteil gesellschaftlicher Differenzierung und als notwendige Entwicklungsorganisationen langfristig Berücksichtigung finden. Sie sind weder "Modethema" noch "Hintertür", sondern entstehen zu meist organisch, d.h. besonders für die wirtschaftlich erfolgreichen Länder Südostasiens als Reaktion auf gesellschaftliche Defizite und politische Vakuen und zunehmend ohne externe Hilfe. Bei einer Durchsicht der Finanzierungsquellen von NROs im Norden Thailands wird deutlich, daß sie zwar überwiegend über Gelder von ausländischen Hilfswerken unterstützt werden, daß sich jedoch viele NROs bereits über lokale Spenden und Beiträge, über thailändische Nichtregierungsorganisationen, über eigene einkommensschaffende Projekte als auch über Mitgliedsbeiträge und Ressourcentransfer von der eigenen Regierung finanzieren. Ihre Entstehung und Entwicklung ist damit nicht in erster Linie abhängig von ausländischen Geldern. Jedoch hatte die entwicklungspolitische Finanzierung über Hilfswerke und politische Stiftungen eine wesentliche initierende Bedeutung, die diesen Prozeß nicht generell verantwortete, aber diese organische Entwicklung unterstützte.

In der offiziellen entwicklungspoliti-

schen Diskussion wird dieser organischen Entwicklung leider nur bedingt Rechnung getragen. Obgleich für die bundesdeutsche Entwicklungspolitik generelle Zahlen und Prozentsätze über eine NRO-Förderung in den Ländern des Südens nicht vorliegen, kann davon ausgegangen werden, daß der größte Teil der bilateralen Entwicklungshilfe weiterhin über die staatlichen Träger abgewickelt wird.

Dementsprechend hat die heutige Direktfinanzierung und Ko-Finanzierung symbolische Bedeutung, indem sie eine armutsorientiertere Entwicklungspolitik ermöglicht und die Notwendigkeit gesellschaftlicher Wandlungsprozesse anerkennt. Sie bietet auch die Möglichkeit, Erfahrungen zu sammeln und zu dokumentieren, wie in der bundesdeutschen Entwicklungspolitik mit dem Forschungsprojekt der "Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe" bereits geschehen. Für die Implementationspolitik jedoch ist eine viel weitergehende Übertragung der Planung und Durchführung der Entwicklungshilfe auf Süd-Träger erforderlich, die nach wie vor an außenpolitischen als auch an innenpolitischen ökonomischen Interessen scheitert. Die Nord-Süd "Eliterotation um den bis zum Rand gefüllten entwicklungspolitischen Geldtopf" kann nicht durch eine "Hintertür" aufgebrochen werden. "Hintertür" bedeutet Nischenorientierung, d.h. Strukturen werden nicht verändert. Notwendig ist jedoch die Überwindung von Unterentwicklung durch die Kräfte der Länder des Südens selber. Dies bedeutet grundsätzlich, besonders für die ressourcenreichen Länder und Regierungen Südostasiens, eine grundlegende Umorientierung ausländischer Gelder auf nicht-staatliche Kräfte. Verteilungsgerechtigkeiten sind für diese Länder besonders gut zu analysieren und sind das eigentliche Problem der bisherigen entwicklungspolitischen "Eingangstür".

Brigitte Jessen

Die Autorin ist Dozentin für internationale Politik an der Universität Konstanz mit dem Schwerpunkt Entwicklungsländer-Theorie und Politik. Sie arbeitet z.Zt. vertieft zu NROs in Asien.

Literatur:

- Clark, John; *Democratizing Development. The Role of Voluntary Organizations*, Beverly Hills, 1991.
- Farrington, John; Lewis, David J. (ed.); *Non-Governmental Organizations and the State in Asia*, Overseas Development Institute, London, 1993.
- Jessen, Brigitte; *Nichtregierungsorganisationen in der entwicklungspolitischen Diskussion*, EZE-Sonderdruck, Bonn, 1991.
- Jessen, Brigitte; *Fremdhilfe und die Mobilisierung interner Ressourcen dargestellt am Beispiel der NGO-Arbeit in Thailand und Bangladesh*, DVPW-Tagung Mai 1993, Hamburg, 1993.

Neu im iz3w

Heute hier - morgen fort

Das Buch zu Migration, Rassismus und der (Un)Ordnung des Weltmarkts

Inhalt

- ★ Migration und ihre Debatte
- ★ Schein und Sein: Migration, Rassismus und der Staat
- ★ Beispiele zum Weltmarkt für Arbeitskraft
- ★ Von der Multikultur zum Antirassismus

208 Seiten, für DM 19,- (+ 3,- DM Porto/Verp.) bei:

Informationszentrum
Dritte Welt, Pf 5328
79020 Freiburg
Tel. (07 61) 7 40 03
Fax (07 61) 70 98 66

Buchhandel über Prolit,
35463 Fernwald
ISBN 3-92226312-7

Arbeitsgruppe 501 (Hrsg.)

Heute hier - morgen fort

Migration, Rassismus und die (Un)Ordnung des Weltmarkts

