

Berthold Kuhn

Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat

Möglichkeiten und Grenzen
zivilgesellschaftlicher Organisationen

Campus Forschung
Band 886

Berthold Kuhn, Dr. rer. pol. habil., ist Associate Professor für Law, Governance and Development an der Universität Leiden, Niederlande, sowie entwicklungspolitischer Berater für die Europäische Kommission, die GTZ, die Vereinten Nationen, die Weltbank und zahlreiche weitere Organisationen.

Berthold Kuhn

Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat

Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher
Organisationen

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-593-37742-X

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2005 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Druck und Bindung: PRISMA Verlagsdruckerei GmbH

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet:

www.campus.de

Inhalt

Verzeichnis der Schaubilder, Tabellen und Übersichten	8
Vorwort.....	11
1. Einführung: Wie theoriefähig sind zivilgesellschaftliche Akteure?.....	13
1.1 Der theoretische Anspruch.....	13
1.2 Der Forschungsstand.....	21
1.3 Zur Methode und Auswahl der Fallstudien.....	29
2. Die Leitbegriffe »Innovation« und »Entwicklung«.....	33
2.1 Vorbemerkungen.....	33
2.2 Zum Begriff »Innovation«.....	33
2.3 Entwicklung, Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit.....	39
2.4 Eine theoretische Positionierung: Der innovationsorientierte und akteurzentrierte entwicklungspolitische Ansatz.....	51
3. Akteure und Akteurtypen der Entwicklungspolitik.....	56
3.1 Vorbemerkungen.....	56
3.2 Die Akteurs- und Instrumentenlandschaft der Entwicklungspolitik.....	59
3.3 Die Sphären des Staates, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft: Charakteristika und Organisationsprinzipien.....	63
3.4 Legitimationsgrundlagen und Rechenschaftspflicht von Akteuren.....	70
4. Zivilgesellschaft: Begriff, Konzepte, Akteurtypen und Diskurs.....	77
4.1 Der Begriff.....	77
4.2 Konzepte.....	79
4.3 Akteurtypen.....	86
4.4 Diskurs.....	96

5. Zivilgesellschaftliche Akteure in der entwicklungspolitischen Praxis.....	110
5.1 Der Aufschwung zivilgesellschaftlicher Akteure.....	110
5.2 Themen- und Tätigkeitsfelder zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Entwicklungspolitik.....	131
5.3 Innovationsleistungen zivilgesellschaftlicher Akteure.....	160
5.4 Zivilgesellschaftliche Akteure und entwicklungspolitische Partnerschaften...	166
6. Fallstudien I: Zivilgesellschaftliche Akteure in Bangladesch und der Republik Kongo.....	191
6.1 Vorbemerkungen.....	191
6.2 Länderfallstudie Bangladesch	192
6.3 Länderfallstudie Republik Kongo.....	222
6.4 Ergebnisse.....	232
7. Fallstudien II: Zivilgesellschaftliche Akteure in den Bereichen Beschäftigungsförderung und Sozialstandards.....	236
7.1 Vorbemerkungen	236
7.2 Beschäftigungsförderung in Ghana.....	237
7.3 Verbesserung von Sozialstandards in Bangladesch und Pakistan.....	264
7.4 Ergebnisse.....	290
8. Fallstudien III: Die zivilgesellschaftlichen Akteure Transparency International und Sadguru Water and Development Foundation.....	293
8.1 Vorbemerkungen.....	293
8.2 Transparency International.....	296
8.3 Sadguru Water and Development Foundation.....	306
8.4 Ergebnisse.....	317
9. Fallstudien IV: Managementmodelle mit maßgeblicher Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure.....	319
9.1 Einführung: das politisch-praktische Management von Entwicklungs- vorhaben.....	319
9.2 Das Matching Grant Modell: Beispiel Programm FOURMI, Kamerun.....	326
9.3 Die Siegelinitiative Rugmark gegen Kinderarbeit in der Teppichindustrie in Südasien.....	331
9.4 Das Social Franchising Modell: Beispiel Programm Health Plus, Philippinen.....	337
9.5 Das Core Partner Concept und das Modell der handelbaren Gutscheine, Ghana.....	340

9.6 Ergebnisse.....	352
10. Schlussfolgerungen.....	355
10.1 Zur Operationalisierung des Zivilgesellschaftsbegriffs für die Entwicklungspolitik.....	355
10.2 Innovationspotenziale zivilgesellschaftlicher Akteure.....	356
10.3 Komparative Vorteile zivilgesellschaftlicher Akteure.....	358
10.4 Funktionslogiken zivilgesellschaftlicher Akteure.....	360
10.5 Handlungslogiken und Orientierungsdilemmata zivilgesellschaftlicher Akteure.....	364
Summary.....	372
Glossar.....	374
Verzeichnis der Abkürzungen.....	379
Literatur.....	388
Internetseiten.....	420

Verzeichnis der Schaubilder, Tabellen und Übersichten

Schaubilder:

Schaubild (1): Staatssphäre, Marktsphäre und zivilgesellschaftliche Sphäre.....	67
Schaubild (2): Partnerschaften von NROs zwischen Solidaritäts- und Vertragskultur.....	173
Schaubild (3): Zahl der ausländisch geförderten entwicklungspolitischen NROs in Bangladesch.....	203
Schaubild (4): Zielgruppen, Maßnahmen und Perspektiven der Beschäftigungsförderung.....	239
Schaubild (5): Kategorien von Sozialstandards.....	267
Schaubild (6): Akteure und Maßnahmen im Bereich Sozialstandards.....	274
Schaubild (7): Optionen für die Zusammenarbeit mit Leistungsanbietern.....	345

Tabellen:

Tabelle (1): Ausgewählte soziale und wirtschaftliche Entwicklungsindikatoren.....	42
Tabelle (2): Die wichtigsten staatlichen Entwicklungshilfegeber.....	46
Tabelle (3): Die zehn größten staatlichen Empfänger von bi- und multilateraler Entwicklungshilfe nach ODA Kriterien.....	47
Tabelle (4): Beschäftigung im öffentlichen und privaten Sektor in Ghana.....	241
Tabelle (5): Beschäftigung per Wirtschaftssektor in Ghana.....	242
Tabelle (6): Projiziertes Wirtschaftswachstum in Ghana per Sektor	243
Tabelle (7): Investitionsprojekte in Ghana.....	243
Tabelle (8): Einnahmen von Transparency International.....	301
Tabelle (9): Ausgaben von Transparency International.....	302

Tabelle (10): Leistungen der Sadguru Water and Development Foundation.....	310
Tabelle (11): Selbsthilfeorganisationen, die von der Sadguru Water and Development Foundation mitgegründet wurden.....	311
Tabelle (12): Einnahmen und Ausgaben der Sadguru Water and Development Foundation.....	314

Übersichten:

Übersicht (1): Verschiedene Dimensionen von Innovationen in der Entwicklungspolitik.....	36
Übersicht (2): Themenfelder der Entwicklungspolitik.....	48
Übersicht (3): Maßgebliche Grundsätze eines innovationsorientierten und akteurzentrierten entwicklungspolitischen Ansatzes.....	53
Übersicht (4): Akteurpräferenzen von Steuerungs-, Wettbewerbs- und Werteoptimisten.....	57
Übersicht (5): Legitimität bzw. Rechtfertigungsgrundlagen von staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren.....	73
Übersicht (6): Kern und Rand der zivilgesellschaftlichen Sphäre entsprechend unterschiedlicher theoretischer Ansätze.....	82
Übersicht (7): Kriterien für Typologisierungen von NROs.....	92
Übersicht (8): Bezeichnungen verschiedener NRO-Typen nach Fowler.....	96
Übersicht (9): Gründe für den Aufschwung von NROs in der Entwicklungspolitik.....	110
Übersicht (10): Korrelationen zwischen Religionszugehörigkeit bzw. Konfession, philanthropischer Orientierung und Mitarbeit in Organisationen des Dritten Sektors nach Salamon/Anheier ..	123
Übersicht (11): Verschiedene Generationen von NROs in Anlehnung an Korten (1992).....	132
Übersicht (12): Wichtige Arbeitsbereiche von NROs.....	135
Übersicht (13): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurstypen im Bereich Menschenrechte.....	139
Übersicht (14): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurstypen im Bereich der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, <i>Good Governance</i> und Korruptionsbekämpfung.....	141

Übersicht (15): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurtypen im Bereich der Friedensinitiativen, der Krisenprävention und der Konfliktbearbeitung.....	143
Übersicht (16): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurtypen im Bereich der Humanitären Hilfe.....	145
Übersicht (17): Typische Kompetenzen und Aufgaben entwicklungspolitischer Akteurtypen im Gesundheitsbereich	148
Übersicht (18): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurtypen im Bildungsbereich	150
Übersicht (19): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurtypen im Bereich Umwelt- und Ressourcenschutz.....	152
Übersicht (20): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurtypen Kleinkreditwesen.....	154
Übersicht (21) Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurtypen im Bereich der Beschäftigungsförderung.....	156
Übersicht (22): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurtypen in der Infrastrukturentwicklung.....	157
Übersicht (23): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurtypen in den Bereichen Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei.....	159
Übersicht (24): Formen der Zusammenarbeit mit NROs in Afrika, Lateinamerika und Asien	171
Übersicht (25): Dachverbände und Netzwerke von NROs in Bangladesch.....	216
Übersicht (26): Kompetenzen und Initiativen verschiedener ghanaischer und internationaler Akteure und Akteurgruppen im Bereich Beschäftigungsförderung in Ghana	245
Übersicht (27): Ghanaische Dienstleister im Bereich Beschäftigungsförderung: Arbeitsschwerpunkte, Zielgruppen, Leistungsangebote.....	258
Übersicht (28): Kernarbeitsnormen entsprechend der ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998).....	266
Übersicht (29): Wichtige unzureichende Sozialstandards in der Bekleidungs- und Textilindustrie in Bangladesch und Pakistan.....	268
Übersicht (30): Wichtige Akteure und ihre Kompetenzen und Initiativen im Bereich Sozialstandards in Bangladesch und Pakistan.....	275
Übersicht (31): Die NROs Transparency International (TI) und Sadguru Water and Development Foundation (SWDF) im Vergleich.....	295
Übersicht (32): Charakteristika konventioneller Entwicklungsprojekte.....	320

Vorwort

Zivilgesellschaftliche Akteure spielen in politischen Transformationsprozessen eine entscheidende Rolle, wie die deutsche Wiedervereinigung, die Systemwechsel in Osteuropa und die Prozesse politischer und wirtschaftlicher Öffnung in vielen Entwicklungsländern zeigen. Die Ereignisse in der Ukraine haben uns Ende des Jahres 2004 wieder vor Augen geführt, welche Dynamik zivilgesellschaftliche Aktionen entfalten können. Gleichzeitig verdeutlichen uns die Entwicklungen in Afghanistan und im Irak die Schwierigkeiten und Grenzen militärisch gestützter Demokratisierungsprozesse ohne ausreichende zivilgesellschaftliche Verankerung. Trotz unterschiedlicher Bewertungen zivilgesellschaftlichen Engagements wird in Wissenschaft und Politik heute allgemein anerkannt, dass sich der Auftrieb weltweit agierender Menschenrechts- und Umweltkampagnen im *agenda setting* und in den Strategien internationaler Organisationen, Regierungen und multinationaler Unternehmen nachhaltig niedergeschlagen hat.

In der Entwicklungspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit haben zivilgesellschaftliche Akteure seit Anfang der neunziger Jahre einen bedeutenden Aufschwung erlebt. Alle großen Geberorganisationen und die Regierungen der meisten Entwicklungsländer beteiligen heute zivilgesellschaftliche Akteure am Politikdialog und an der Planung und Durchführung von Entwicklungsprogrammen. Die Debatte um Konzepte von *Governance* hat sich längst von ihrem frühen Fokus auf die öffentliche Verwaltung hin zu Analysen eines möglichst günstigen Zusammenwirkens verschiedener Akteure auf unterschiedlichen Ebene verlagert. Hierbei spielen zivilgesellschaftliche Akteure in ihrer Rolle als Themenanwälte und Dienstleister eine wichtige Rolle.

Dieses Buch, hervorgegangen aus meiner Habilitationsschrift an der Freien Universität Berlin, fasst die Ergebnisse eines Forschungsvorhabens zusammen, das die Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Entwicklungspolitik untersuchte. Es analysiert zivilgesellschaftliche Akteure in verschiedenen Staaten und Sektoren und betrachtet unterschiedliche Akteure, Partnerschaftsmodelle und Projekttypen. Zivilgesellschaftliche Organisationen, besonders entwicklungspolitische Nicht-Regierungsorganisationen (NROs), wurden bislang vor allem mit einer selektiven

Perspektive wahrgenommen. Mit diesem Buch wird der Anspruch verfolgt, auf der Grundlage einer breiten empirischen Basis, übergreifende Aussagen zu Innovationspotenzialen, komparativen Vorteilen, Handlungs- und Funktionslogiken zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Entwicklungspolitik zu treffen. Gleichzeitig werden typische Orientierungsdilemmata und Disfunktionalitäten von NROs im Kontext von Abhängigkeitsstrukturen, Wachstums- und Alterungsprozessen thematisiert.

Der Versuch, grundsätzliche Aussagen über zivilgesellschaftliche Organisationen zu treffen, mag angesichts der heterogenen Akteurstrukturen in der Zivilgesellschaft und der unterschiedlichen politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen in verschiedenen Staaten als ambitioniertes Unterfangen erscheinen. Mit zunehmender Vertiefung in den Forschungsgegenstand bin ich jedoch zu der Einschätzung gekommen, dass ein solcher Versuch möglich ist. Der ständige Austausch mit Praktikern der Entwicklungspolitik während der letzten fünf Jahre hat mich hinsichtlich der Relevanz des Unterfangens bestätigt. Die Forschungen in Asien und Afrika wurden in den Jahren 1998 bis 2002 durchgeführt und stehen teilweise im Zusammenhang mit Beratungsverträgen mit der Weltbank, der Europäischen Kommission, dem Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und meinen Tätigkeiten als Gesellschafter der InnovateCo GbR, Berlin. Ich hoffe, dass diese Arbeit durch ihre Auseinandersetzung mit Begriffen, Akteurstypen und der Praxis der Zivilgesellschaft einen Beitrag dazu leistet, Innovations- und Entwicklungsprozesse aus einer akteurorientierten Perspektive besser zu verstehen.

Professor Dr. Thomas Risse und Professor Dr. Eberhard Sandschneider, Lehrstuhlinhaber am Fachbereich Politik und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin, haben mich in meinem Habilitationsvorhaben unterstützt. Herr Professor Dr. Hartmut Elsenhans, der bereits meine Doktorarbeit an der Universität Leipzig betreute, hat mir wertvolle inhaltliche Anregungen gegeben. Weiterhin verdanke ich viele Einsichten den guten Gesprächen und Hinweisen meiner Kolleginnen und Kollegen von InnovateCo GbR, Berlin und befreundeten Wissenschaftlern und Praktikern. Namentlich möchte ich besonders Frau Dr. Shamata Seth (Udaipur/Indien, Bangkok), Reinold Schattenfroh (Berlin, Neu Delhi), Herrn Olaf Handloegten (Chimoio/Mozambique, Bonn), Herrn Dr. Manuel Schiffler (Washington), Herrn Professor und Herrn Mohammed H. Zaman (Dhaka, Toronto) nennen. Den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Bibliotheken der Freien Universität Berlin und des Maece-nata-Instituts, Berlin, danke ich für ihre freundliche Hilfsbereitschaft. Die Arbeit widme ich meinen Sohn Kai Mohit.

Leiden, Niederlande,
den 23. Dezember 2004

Berthold Kuhn

1. Einführung: Wie theoriefähig sind zivilgesellschaftliche Akteure?

1.1 Der theoretische Anspruch

Zivilgesellschaftliche Akteure erfahren seit dem ausgehenden 20. Jahrhundert einen großen Bedeutungsaufschwung im nationalen und transnationalen Politikdialog.¹ In vielen Politikfeldern hat sich gegenüber der wissenschaftlichen Literatur eine Erwartungshaltung hinsichtlich neuer Erkenntnisse über die Rolle und die Kompetenzen von zivilgesellschaftlichen Akteuren aufgebaut. Im Blickpunkt des Erkenntnisinteresses stehen Möglichkeiten, wie zivilgesellschaftliche Akteure durch kritischen Dialog und praktisches Handeln zu Entwicklungs- und Transformationsprozessen beitragen können.

Wie kann der Begriff der »Zivilgesellschaft« einer handlungsleitenden Operationalisierung zugeführt werden und welche Aussagen können über Akteurtypen der Zivilgesellschaft getroffen werden, die im Politikdialog als Themenanwälte (Stichwort: *agenda setting*) und im politisch-praktischen Management als Dienstleister (Stichwort: Sozialprojekte) eine wichtige Rolle spielen? Dieses Buch setzt sich mit unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Konzepten auseinander und unternimmt für den Bereich der Entwicklungspolitik den Versuch, die Relevanz zivilgesellschaftlichen Engagements zu betrachten und grundsätzliche Aussagen über Innovationspotenziale, komparative Vorteile, Funktions- und Handlungslogiken von zivilgesellschaftlichen Akteuren zu treffen. Anhand der Analyse von Beispielen und Modellen wird aufgezeigt, welche Relevanz ein solches Unterfangen für die Konzeption von Strategien der Überwindung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Marginalität armer Bevölkerungsschichten besitzt. Es wird einerseits der Frage nachgegangen, wie ein idealtypisches Zusammenwirken zivilgesellschaftlicher Akteure mit Staat und Privatwirtschaft in der entwicklungspolitischen Praxis aussehen kann, anderer-

¹ Risse (2002: 263) konstatiert in der Literatur einen »growing consensus that International Non governmental Organisations and other non-profit Transnational Actors (TNAs) make a difference in world politics.«

seits sollen typische Orientierungsdilemmata und Disfunktionalitäten zivilgesellschaftlicher Akteure in unterschiedlichen entwicklungspolitischen Bereichen und Partnerschaftsmodellen behandelt werden.

Zivilgesellschaftliche Akteure gewannen nach Ende des Kalten Krieges und im Zuge von Globalisierungsprozessen auf nationaler und internationaler Ebene an Mitsprache und Einfluss. Der Begriff Zivilgesellschaft ist in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion weiterhin stark normativ geprägt, auch wenn sich in der wissenschaftlichen Literatur inzwischen stärker funktionale Begriffsverständnisse durchsetzen.² Er ist aus der politisch-praktischen Perspektive bisher keiner befriedigenden Operationalisierung zugeführt worden. In der Frage, welche Akteure der Zivilgesellschaft überhaupt zuzurechnen sind und welche Kriterien bei der Zuordnung angelegt werden sollen, scheint es schwierig, einen Konsens zu erzielen. Zivilgesellschaftliche Kräfte – von der großen Lobbyorganisation bis zur kleinen Selbsthilfegruppe – repräsentieren ein breites Spektrum von Akteuren, die sich in ihrem Grad der Institutionalisierung, ihrer thematischen Schwerpunktsetzung, ihrer Nähe zu Politik und Wirtschaft, ihrer Größe und Bedeutung erheblich voneinander unterscheiden. Zivilgesellschaftliche Akteure besitzen zudem selbst häufig kein ausgeprägtes »Standesbewusstsein« und wehren sich gerne gegen eine kategorische Vergemeinschaftung. Ihr eigenständiges und spezifisches Profil spielt für ihre Identität eine bedeutende Rolle.

Dieses Buch operiert mit einem Zivilgesellschaftsbegriff, der sich an einem strukturalistischen und zweckgeleiteten Kern-Rand-Modell der Zivilgesellschaft orientiert und für die Entwicklungspolitik bereichsadäquat erscheint (vgl. Kapitel 4.2). Die Theoriebildung orientiert sich akteurtypologisch an dem Konzept des »Dritten Sektors«, wobei sie soziologische, politikwissenschaftliche, ökonomische und eingeschränkt geschichtswissenschaftliche Zugänge zu Organisationen des Dritten Sektors berücksichtigen möchte.³ Das Buch konzentriert sich auf solche Akteure, die einen gewissen Formalisierungsgrad erreicht haben und die einen Beitrag zu Innovations-

2 Exemplarisch: Croissant/Lauth/Merkel 2000, siehe auch Kapitel 4.1 und 4.2.

3 Die soziologisch orientierte Dritter-Sektor-Forschung beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Fragen des ehrenamtlichen Engagements, der Partizipation und erstellt Milieuanalysen zivilgesellschaftlicher Akteure. Die politikwissenschaftliche Forschung untersucht zivilgesellschaftliche Akteure im Policy-Prozess und ihren Einfluss auf transnationale Beziehungen. Die ökonomische Richtung behandelt NRO in ihrer Qualität als gemeinnützige Organisationen und untersucht ihre volkswirtschaftliche Bedeutung in Bezug auf Beschäftigung und die Erbringung sozialer Dienstleistungen. Auf der betriebswirtschaftlichen Ebene beschäftigt sie sich mit Fragen des Managements und Marketings (vgl. zur Interdisziplinarität der Dritte-Sektor-Forschung auch Zimmer 1996: 54). Historiker beschäftigen sich mit Zivilisierungs- und Zivilisationsprozessen und mit der Genese und Entwicklung sozialer Bewegungen und Organisationen.

und Entwicklungsprozessen leisten wollen. Damit geraten einerseits sehr fluide soziale Bewegungen, andererseits Vertretungsorgane für Partikularinteressen, terroristische Vereinigungen und Sekten zu Gunsten von Akteuren, die sich am Sozialwohl bzw. Gemeinwohl und an Solidaritätsprinzipien orientieren, aus dem engeren Blickfeld.

Eine Verengung des Zivilgesellschaftsbegriffs auf demokratiefreundliche, gewaltfreie und an universellen Werten orientierte zivile Akteure erscheint allerdings aufgrund der kaum messbaren Kriterien für eine Zuordnung von Akteuren zur zivilgesellschaftlichen Sphäre wenig geeignet.⁴ Die Frage, unter welchen Voraussetzungen zivilgesellschaftliche Akteure demokratiefördernd, konfliktlösend und gewaltfrei agieren und unter welchen Voraussetzungen sie sich radikalieren, politisieren und Gewalt gegen Sachen und Personen anwenden, ist wichtiger Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen.⁵

Der hier verfolgte theoretische Ansatz billigt den Aspekten des freiwilligen, ehrenamtlichen und gemeinwohlorientierten Engagements als konstitutives Merkmal zivilgesellschaftlicher Aktivitäten und seiner Bedeutung für Entwicklungs- und Demokratisierungsprozesse eine besondere Bedeutung zu. Im weiteren Verlauf der Überlegungen (besonders Kapitel 3 und 4) wird der Begriff Zivilgesellschaft in seiner Abgrenzung zu Staat und Markt näher präzisiert.

In der Entwicklungspolitik spielen zivilgesellschaftliche Akteure sowohl als Themenanwälte wie auch als Dienstleister eine wichtige Rolle. Während die Politikwissenschaft die Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Weltpolitik mit Hinweis auf ihre Rolle als Themenanwälte im Bereich Menschenrechte und Demokratie (exemplarisch: Edwards/Gaventa 2001, Risse et al. 1999, Risse et al. 2002), Ökologie (exemplarisch: Riedlinger 2001, Walk/Brunnengräber 2000), Weltfinanzen und Verschuldungskrise (exemplarisch: Desai/Said 2001, Edwards/Gaventa 2001) gewürdigt hat, ist ihre Rolle als Dienstleister und Partner von staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren in den verschiedenen Bereichen der praktischen Entwicklungspolitik wissenschaftlich noch nicht genügend aufgearbeitet worden. In

4 Eine solche Definition müsste dann wohl die Organisation Greenpeace ausschließen, die oft als Beispielorganisation für eine international agierende zivilgesellschaftliche Kraft genannt wird. Greenpeace hat bei einigen Aktionen Gewalt gegen Sachen angewandt. Sie betreibt aber auch in vielen Staaten Informations- und Aufklärungsarbeit und entwickelt innovative umweltschonende Produkte (z.B. FCKW freie Kühlschränke). Die radikale Umwelt-NRO Sea Shepherd, gegründet vom ausgeschlossenen Greenpeace Gründungsmitglied Paul Watson, geht in ihrer Strategie der Sachbeschädigung noch radikaler vor als Greenpeace. »Nicht reden, rammen« ist das Motto des »Ocean Warriors«, über den im Jahr 2001 ein gleichnamiger Film gedreht wurde, vgl. www.seashepherd.com (Stand 31.05.2001).

5 Vgl. Elsenhans (2001b), Zinecker (2001).

der entwicklungspolitischen Praxis – und gerade hier treten zivilgesellschaftliche Organisationen mit internationaler Finanzierung als große soziale Dienstleister auf – ist eine gewisse Skepsis gegenüber übergreifenden Theoriebildungsversuchen verbreitet, die vor allem auf eine unbefriedigende Kommunikation mit der Wissenschaft zurückzuführen ist. Hier wird theoriebildenden Versuchen zu Akteurtypen schnell mangelnde kulturelle Sensibilität unterstellt und die Übertragbarkeit theoretischer Ansätze auf unterschiedliche Staaten, Sektoren und Programmtypen kritisiert.

In der wissenschaftlichen Literatur kam in den neunziger Jahren eine Debatte in Gang, die sich mit der Frage befasste, ob Entwicklungstheorien angesichts der Heterogenität der Entwicklungsländer und der unterschiedlich ablaufenden Prozesse politischer und wirtschaftlicher Entwicklung überhaupt noch zeitgemäß seien. Menzel (1991, 1992) konstatierte bereits »das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der Großen Theorie« und beschwor damit gleichsam die Krise des eigenen Faches. Ihm hat Elsenhans (1996) mit einem Aufsatz zum Thema »Kein Ende der großen Theorie« widersprochen.⁶ Brock (1999) hat darauf hingewiesen, dass eine bloße Differenzierung der Entwicklungsländer nach Modernisierungsdefiziten dem Phänomen der ungleichen Entwicklung, das sich auch in Industriegesellschaften manifestiert, nicht gerecht wird, somit ein übergreifender Theorieanspruch gerechtfertigt scheint. Tetzlaff (1999) hat ausgeführt, dass eine Entwicklungstheorie auch dann stimmig und wegweisend sein kann, wenn ihre konkrete Anwendung nicht gelingt, weil z.B. interne oder externe Blockierungen ihre erfolgreiche Implementierung verhindern.

Theorien dienen in erster Linie dem Erkenntnisgewinn. Sie sollten Handlungsorientierungen vermitteln, aber der Praxis nicht unbedingt konkrete Entscheidungen vorschreiben, wie einige entwicklungspolitische Praktiker zu befürchten scheinen. Das heißt nicht, dass Theorien von der Praxis nicht ernst genommen werden sollten. Blendet die Praxis wichtige theoretische Erkenntnisse aus, läuft sie Gefahr, orientierungslos zu agieren und schwere Fehler in der Planung und Durchführung von entwicklungspolitischen Vorhaben zu begehen, wie dies leider häufig der Fall ist.

Elsenhans (1996, 1997a) konstatiert mit einer einfachen Analogie »betreffs des Endes der großen Theorie«, dass Theorien relevante Aussagen formulieren sollten, die jedoch im Einzelfall von der Realität abweichen können, ohne dass deshalb die Theorie ihre Legitimation verlieren würde. Er verwendet das Beispiel der Orientierung von Verkehrsteilnehmern in Bezug auf die Erreichung eines Zieles unter verschiedenen Bedingungen und unter Benutzung unterschiedlicher Verkehrsmittel.

⁶ Nach Elsenhans (1996) liegt das Problem entwicklungspolitischer Theoriebildung weniger in der (unterschiedlichen) Situation in den Entwicklungsländern selbst oder einer generellen Irrelevanz übergreifender Entwicklungstheorien begründet, sondern in der Übernahme von Webers Abkoppelung der Gesellschaftstheorie von der Ökonomie.

Sandschneider (1995: 26) verweist darauf, dass verschiedene theoretische Ansätze nebeneinander bestehen können, ohne dass jemand in der Lage wäre, einen dieser Theorieansätze als den wahren oder allein hilfreichen Ansatz zu identifizieren.

Eine Theoriebildung zu zivilgesellschaftlichen Akteuren setzt Bemühungen voraus, diesen Akteuertyp gegenüber Staat und Markt abzugrenzen, ein schwieriges und strittiges Unterfangen angesichts der vielfältigen Begriffsverständnisse von Zivilgesellschaft und der teilweise heftigen Reaktion, die Versuche auslösen, dem Organisationstyp »zivilgesellschaftliche Organisation« neben Staat und Markt eine eigene Wertigkeit zuzuschreiben. Schwarz (2002: 11) sieht den Begriff Zivilgesellschaft gar als jüngste folgenreiche Erscheinungsform einer joachitischen »Dritten Ordnung«, der Konstruktion einer neuen Heilslehre, die auf die trinitarische Sicht der Weltgeschichte von Abt Joachim von Fiore im 12. Jahrhundert zurückgeht.⁷

Verkürzte Begriffsverständnisse von Legitimität und Rechenschaftspflicht spielen bei der Kritik an einer eigenen Wertigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationsformen eine zentrale Rolle, weil sich zivilgesellschaftliche Akteure keinen formalen Verfahren aussetzen müssen, um ihr Handeln zu legitimieren, wenn sie z.B. als Themenanwälte für Opfer von Menschenrechtsverletzungen, Umweltkatastrophen und Tierquälerei auftreten. Eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Aspekte von Legitimität und Rechenschaftspflicht zeigt jedoch, dass beide Begriffe bzw. Konzepte nicht dazu taugen, die wichtige Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in der Entwicklungspolitik zu diskreditieren (vgl. Kapitel 3.3).

Angesichts der thematischen Weite und der schwierigen operativen Fokussierung des Entwicklungsbegriffs bietet sich die Herausarbeitung des Zusammenhangs von Innovation und Entwicklung als ein geeignetes erkenntnistheoretisches Vorgehen an, um präzisere Aussagen zu komparativen Vorteilen und zum günstigen Zusammenwirken von Akteuren zu treffen. Inwieweit können institutionelle, organisatorische und methodische Innovationen in der Entwicklungspolitik dazu beitragen, die Marginalität bestimmter Bevölkerungsgruppen zu überwinden? Welchen Beitrag können zivilgesellschaftliche Akteure, besonders entwicklungspolitische NROs, dazu leisten? Welche Handlungsrationalitäten fördern und welche beeinträchtigen eine Innovations- und Entwicklungsorientierung von Akteuren in der entwicklungspolitischen Praxis und wie können im Rahmen entwicklungspolitischer Vorhaben günstige Voraussetzungen geschaffen werden, damit marginalisierte Bevölkerungsgruppen von Entwicklungschancen profitieren? Dieses Buch setzt sich kritisch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren auseinander und versucht, Möglichkeiten und Grenzen dieses

7 Daran entzündete sich in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) eine kleine Debatte, zu der u.a. Rupert Graf Strachwitz vom Maecenta-Institut und der Autor mit Leserbriefen beitrugen, die die Thesen von Schwarz heftig kritisierten (B. Kuhn 7.3.2002).

Akteurtyps auf der Grundlage einer breiten empirischen Basis zu beleuchten. Die (angebliche) Überlegenheit der Bürokratisierung gegenüber anderen Organisationsformen, z.B. der Selbstverwaltung, ist in den Sozialwissenschaften mit Bezug auf die Arbeiten von Max Weber genügend herausgearbeitet worden, ein Unterfangen, das für solidarische Organisationsstrukturen bisher noch nicht mit der gleichen Konsequenz verfolgt wurde.

Arme werden leicht zu Verlierern in marktwirtschaftlich orientierten Transformationsprozessen, die mit Abbau von Subventionen und einer verminderten Rolle des Staates als Arbeitgeber und sozialem Dienstleister einhergehen. Damit stellt sich besonders die Frage, welche Akteure am ehesten in der Lage sind, Arme aus ihrer politischen und wirtschaftlichen Marginalität zu befreien. Zivilgesellschaftliche Akteure scheinen dafür aufgrund ihres Solidaritätsansatzes in vielerlei Hinsicht prädestiniert zu sein, gleichzeitig zeigen sich in der Zusammenarbeit zwischen sozialwohlorientierten zivilgesellschaftlichen Akteuren und marginalisierten Bevölkerungsgruppen jedoch auch große Probleme.⁸

Die nachfolgenden Kapitel konzentrieren sich bei ihrem Versuch, Aussagen über Handlungslogiken, Stärken und Schwächen, komparative Vor- und Nachteile sowie Potenziale verschiedener Akteure zu treffen, auf einen Akteurtyp, der im Bereich der Armutsbekämpfung, der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und des Politikdialogs einen besonders großen Bedeutungsaufschwung erfahren hat. Nicht-Regierungsorganisationen (NROs)⁹ haben weltweit in den neunziger Jahren in den Medien, in der wissenschaftlichen Literatur und in entwicklungspolitischen Diskussionen eine große Aufmerksamkeit erhalten.¹⁰ Viele NROs haben durch soziale und wirtschaftliche Entwicklungsprojekte, durch partizipative Methoden der Zusammenarbeit mit marginalisierten Bevölkerungsgruppen, durch innovative Dienstleistungskonzepte und als Themenanwälte für Menschenrechte, Frieden, Umweltschutz, Ge-

8 Vgl. B. Kuhn (1998). Hier wird z.B. darauf hingewiesen, dass NROs trotz anderslautender Rhetorik kaum kurzfristige Interessen von Armen vertreten, sondern milieuoorientiert handeln. Außerdem wird auf die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten von Empfängern der Entwicklungshilfe gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren verwiesen.

9 Der Begriff wird in diesem Buch als Sammelbegriff für gesellschaftliche Vereinigungen mit einem freiwillig bestimmten Organisationszweck verwendet, die nicht kommerziell oder parteipolitisch tätig sind. In Kapitel 4.1 wird der Begriff umfassend erörtert.

10 Walk/Brunnengräber (2000:10) sprechen vom »neuen Stern am Medienhimmel.« Zimmer (2000) diskutiert die Gründe für den Aufschwung von NROs. Sie erwähnt mit Hinweis auf Beck (1997: 13) besonders die Politikverdrossenheit gegenüber den Verfahren und Prozeduren der repräsentativen Parteiendemokratie und mit Hinweis auf Windfuhr (1999: 535f.) die Internationalisierung von Problembereichen und Politikfeldern. Windfuhr (1999: 535) spricht von der »NGOisierung der Weltpolitik.«

schlechterdemokratie und Korruptionsbekämpfung auf sich aufmerksam gemacht. NROs in Entwicklungsländern werden von den wichtigsten öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Gebern in großem Umfang gefördert und verfügen über beträchtliche Budgets für die Durchführung von Entwicklungsprojekten, Aufklärungs-, Bildungs- und Lobbyarbeit. Die Weltbank und regionale Entwicklungsbanken, die Europäische Kommission, die zahlreichen Unterorganisationen der Vereinten Nationen (besonders UNDP, ILO, UNICEF, FAO und WFP), die großen bilateralen Geber wie USAID, CIDA, JACA, DFID und die kontinentaleuropäischen Geberinstitutionen, Nord-NROs wie Oxfam, CARE, Deutsche Welthungerhilfe, Terre des Hommes, die kirchlichen Hilfswerke, politische Stiftungen und multinationale Unternehmen haben spätestens seit den neunziger Jahren ihre Zusammenarbeit mit NROs beträchtlich ausgeweitet. In einigen Fällen haben sich kleine lokale NROs in Entwicklungsländern zu großen Dienstleistern gewandelt, die ehemals typische Aufgaben¹¹ von Staatsakteuren (etwa die Unterhaltung von Schulen und Gesundheitszentren) und Marktakteuren (Dienstleistungsangebote in den Bereichen Kreditvergabe, Informationstechnologie, Nahrungsmittelproduktion) wahrnehmen.

Die Bedeutung von NROs in Entwicklungsländern wird von der interessierten Fachöffentlichkeit oftmals unterschätzt. Eine besonders herausragende Bedeutung besitzen NROs in Bangladesch. Das Jahresbudget des Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) belief sich z.B. im Jahr 2002 auf mehr als 180 Mio. Euro.¹² Die Organisation Proshika, ebenfalls eine große nationale NRO in Bangladesch, bezifferte ihr Budget für das Finanzjahr 2001/2002 mit über 170 Mio. Euro nach dem das Budget 1999/2000 sogar über 200 Mio. Euro betragen hatte.¹³ Beide Budgets konnten vor allem Ende der neunziger Jahre eine stetig steigende Tendenz verbuchen und die Gesamtaktivitäten der beiden Organisationen, einschließlich assoziierter Unternehmen und Institutionen, dürften knapp 10 Prozent des BSP in Bangladesch erreichen.¹⁴ Die Budgets der Organisationen BRAC und Proshika liegen damit fast doppelt so hoch wie das Gesamtbudget von Greenpeace, dreimal so hoch wie das

11 Mit »typischen Aufgaben« sind hier solche Aufgaben gemeint, die in vielen Entwicklungsländern, in den meisten europäischen Staaten und, eingeschränkt, in den USA und anderen OECD Staaten, traditionell von Staats-, bzw. Marktakteuren wahrgenommen wurden. Die Frage, ob und inwieweit eine solche Aufgabenverteilung adäquat ist, wird in dieser Studie eingehend behandelt. An dieser Stelle soll einer umfangreichen und gründlichen Einschätzung der Frage nicht vorgegriffen werden.

12 BRAC (2002 Internet) und BRAC (2001 Internet). BRAC besitzt zusätzlich Unternehmen, Immobilien, eine Universität und eine Bank, die alle den Namen BRAC führen.

13 Proshika (2001 Internet) und Proshika (2002 Internet).

14 Das BSP von Bangladesch belief sich für 2000 auf 47 864 Mio. US Dollar (Fischer Weltalmanach 2002: 107).

Budget von *Médicins sans Frontières* und mehr als fünfmal so hoch wie das Budget von Amnesty International.¹⁵

Der Bedeutungsaufschwung von NROs in Entwicklungsländern verdient eine Neubewertung des Entwicklungspotenzials von Gesellschaften unter wesentlich stärkerer Berücksichtigung von zivilgesellschaftlichen Kapazitäten und Synergieeffekten zwischen verschiedenen Akteuren. Die lange relativ geringe Berücksichtigung von Zivilgesellschaft¹⁶ in der politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Theoriebildung zu Entwicklung erklärt sich zum Teil daraus, dass die entwicklungstheoretische Diskussion von der Dichotomie Staat-Markt beherrscht wurde. In diesem Zusammenhang kam zivilgesellschaftlichen Organisationen eine verhältnismäßig geringe eigene Bedeutung zu. Sie wurden als private Akteure gemeinsam mit Unternehmen den staatlichen Strukturen gegenübergestellt¹⁷ und ihre Organisationsprinzipien und Handlungsrationaltäten wurden nicht separat diskutiert. Hier hat sich im Laufe der neunziger Jahre ein Paradigmenwechsel hin zu einem Triadenmodell Staat-Markt-Zivilgesellschaft vollzogen.¹⁸ Dabei wird dem Zivilgesellschaftsbegriff eine gewisse Varianzbreite hinsichtlich der Zuordnung von Akteuren zugestanden (Bauerkämper 2003).

Dieses Buch möchte sich nicht damit begnügen, historisch-individualistische und historisch-generalisierende Fallbeispielstudien zu betrachten oder lediglich bestimmte Sektoren oder Regionen im Blickfeld zu haben, wie dies in der Literatur zu zivilgesellschaftlichen Akteuren überwiegend zu beobachten ist. Was Sandschneider (1995: 140-142) für die Transitionsforschung aufgezeigt hat, lässt sich auch auf Theoriebildungsversuche über zivilgesellschaftliche Akteure übertragen. Disziplin- oder sachbezogene Teiltheorien bzw. themenbezogene Konzepte, die in der Entwicklungspolitik besonders seitens der Geberorganisationen Konjunktur haben (z.B. partizipative Entwicklung, nachhaltige Entwicklung), können leicht zu perspektivischen Verzerrungen führen, und sie neigen dazu, mögliche gegenseitige Antagonismen nicht zu problematisieren.¹⁹

15 Das Budget von Greenpeace betrug im Jahr 2001 knapp 100 Mio. Euro. Das Budget der Organisation *Médicins sans Frontières* knapp 60 Mio. Euro und das Budget von Amnesty International knapp 35 Mio. Euro (Vgl. *Le Monde Diplomatique/Achar et. al.* 2003: 44).

16 Der Begriff Zivilgesellschaft wird in dem sechsbändigen Wörterbuch zur Politik von Piper von 1987 z.B. noch nicht einmal näher definiert oder im Index erwähnt, siehe dazu: Nohlen (1987, 1985).

17 Brühl et al. (2001). Der Titel des Buches ist »Privatisierung der Weltpolitik«.

18 Vgl. Howell/Pearce (2001: 229 f.). »The paradigmatic shift away from the duality of state and market toward a triadic model of state, civil society, and market is now generally accepted.«

19 So können sich Handlungsrationaltäten, die sich aus den genannten Theorien der partizipativen und der nachhaltigen Entwicklung ableiten, gegenseitig widersprechen. Die Beteiligung armer

1.2 Der Forschungsstand

Forschungen zur zivilgesellschaftlichen Sphäre erfuhren in der Politikwissenschaft in den neunziger Jahren einen bedeutenden Aufschwung. Dabei haben sich die empirischen Forschungsarbeiten vor allem mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in bestimmten Regionen und Staaten und ihrer Rolle in politischen Transformationsprozessen beschäftigt (Armstrong 2002, Harbeson/Rothchild/Chazan 1994, W. Merkel 2000).²⁰ Auch viele der jüngeren Forschungsbeiträge in der führenden Zeitschrift für Dritter-Sektor-Forschung *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* behandeln vor allem zivilgesellschaftliches Engagement in bestimmten Staaten und Regionen.²¹ Dies trifft auch auf die entwicklungspolitische Literatur zu.²² Das »nationalgeschichtliche Paradigma« (Bauerkämper 2003: 20) weist also für die Betrachtung von Akteuren der Zivilgesellschaft durchaus ein gewisses Beharrungsvermögen auf. Für zivilgesellschaftliche Akteure in vielen Bereichen – beispielsweise für die Friedensbewegung²³ und entwicklungspolitische NROs – ist es allerdings besonders naheliegend, sich länderübergreifend zu organisieren.

Das *John-Hopkins-Comparative Nonprofit Sector Project* ist das bisher umfangreichste Forschungsvorhaben, das zivilgesellschaftliche Akteure in verschiedenen Regionen in der komparativen Gesamtschau analysiert. Im Zusammenhang mit dem Vorhaben wurde statistisches Material in zunächst 22 Staaten aufgearbeitet. Die

Bevölkerungsgruppen an entwicklungspolitischen Entscheidungen führt in der Regel nicht zur Berücksichtigung von Aspekten der nachhaltigen Entwicklung, weil Arme aufgrund akuter Notlagen eher dazu tendieren, kurzfristige Interessen zu verfolgen. Darunter leiden z.B. Aufforstungsprogramme in Entwicklungsländern (vgl. B. Kuhn 1998: 268).

20 Die Beiträge in Armstrong (2002) beziehen sich alle auf Süd-Korea (z.B. Kim). Die Beiträge in Harbeson/Rothchild/Chazan (1994) beziehen sich auf Afrika (z.B. Azarya, Callaghy) und einzelne Staaten (z.B. Gyimah-Boadi zu Ghana, MacGaffey zu Kongo-Zaire), der geographische Schwerpunkt im Band von W. Merkel (2000) liegt auf Osteuropa (z.B. Mansfeldová/Szabó) und Russland (z.B. Beichelt/Kraatz).

21 Die Ausgabe von Juni 2000 mit einem Editorial von Kendall/Anheier/Poticek (2000: 103-106) behandelt z.B. zivilgesellschaftliche Akteure in Zentral- und Osteuropa, die Ausgabe von September 2001 mit einer theoretischen Einführung von Donnelly-Cox/Donoghue/Hayes (2001) behandelt zivilgesellschaftliche Akteure in Irland. Weitere Beispiele von Forschungsarbeiten zu bestimmten Staaten, Regionen bzw. Städten sind: Heinrich (2001) zu Südafrika, Ma (2002) zu China, Yishai (2002) zu Israel, Aldaba (2002) zu den Philippinen, Jacobs/Glass zu New York City, Lam/Perry (2000) zu Hong Kong.

22 Neubert (1997) zu Kenia und Rwanda, Illert zu Uruguay (1998), Carapico (1998) zum Yemen, Sinaga (1994) zu Indonesien, Noack (1995) zu Indien, Kirsch (1994) und Planitz (1995) zu Sri Lanka

23 Rucht (2003: 376) mit Hinweis auf P. Brock (1970).

vorläufig abschließende Publikation wurde 1999 vorgelegt (Salamon et. al 1999). Entwicklungsländer in Asien und Afrika sind dabei allerdings nicht berücksichtigt. In Folge des Projektes haben sich durch die Arbeiten von Anheier am Institute for Civil Society Studies an der London School of Economics and Political Science Forschungsarbeiten zur Entstehung einer transnationalen bzw. globalen Zivilgesellschaft angeschlossen.²⁴

In Deutschland liegen mehrere wissenschaftliche Publikationen zu transnational agierenden zivilgesellschaftlichen Akteuren und die Entstehung einer transnationalen bzw. globalen Zivilgesellschaft²⁵ aus anderer Perspektive vor. Altvater et. al (1997) beeinflussten aus globalisierungskritischer Perspektive mit »Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft« die kritische NRO-Forschung zum globalen Umweltschutz, Welthandel und Finanzkrisen.²⁶

Zur übergreifenden Theoriebildung über zivilgesellschaftliche Organisationen als transnational agierende Akteure hat besonders Risse (2000, 2002) beigetragen, indem er ihren Einfluss auf die Beachtung von Menschenrechten und die Reaktionen betroffener Staaten bzw. deren Regierungen in verschiedenen Phasen systematisiert hat (vgl. auch Risse et al. 1999, Risse et al. 2002). Theoriebildende Ansätze und Fallbeispiele zur Entstehung einer transnationalen bzw. globalen Zivilgesellschaft finden sich zu verschiedenen Themen und Akteuren in Boli/Thomas (1999), Florini (2000) und Edwards/Gaventa (2001). Chapman (2001) hat beispielsweise das günstige Zusammenwirken von Nord-NROs mit Süd-NROs als entscheidenden Faktor für erfolgreiche Kampagnen in verschiedenen Bereichen ausgemacht.

In Deutschland haben Rucht und Klein (2001, 2002) zu transnationalen zivilgesellschaftlichen Akteuren geforscht. Rucht (1996, 2001, 2003) beschäftigte sich mit dem Strukturwandel und Strukturproblemen multinationaler Bewegungsorganisationen (MBO). Er warnt trotz ihres Bedeutungszuwachses vor einer Überschätzung ihrer Möglichkeiten, weil ihre thematische Fokussierung Abnutzungserscheinungen erwarten lässt und der komplexen Wirklichkeit langfristig kaum gerecht werden kann. A. Klein (2001) hat dagegen die Bedeutung der Zivilgesellschaft als Nährbo-

24 Vgl. dazu die Jahrbücher über Global Civil Society, die vom Centre for Civil Society and Centre for the Study of Global Governance/London School of Economics and Political Science herausgegeben werden (Anheier/Glasius/Kaldor 2001; Anheier/Glasius/Kaldor 2002).

25 Anheier/Glasius/Kaldor (2001) diskutieren den Bedeutungsunterschied zwischen transnationaler und globaler Zivilgesellschaft mit dem Hinweis, dass der Begriff globale Zivilgesellschaft ein eher adäquates Pendant zum Begriff der Globalisierung sei. Allerdings gestehen sie ein, dass bisher nur sehr wenige zivilgesellschaftliche Akteure tatsächlich über Netzwerkstrukturen verfügen, die der Bezeichnung »global« gerecht werden.

26 Vgl. Brand (2000), Brunnengräber (1998), Brunnengräber/Klein/Walk (2001), Walk/ Brunnengräber (2000).

den für das Gedeihen demokratischer Grundwerte herausgestellt. Elsenhans (2001) hat aufgezeigt, dass die eigenständige Wertigkeit der zivilgesellschaftlichen Sphäre und die demokratische Qualität der Arbeit ihrer Akteure entscheidend von ökonomischen Voraussetzungen bestimmt sind. Entwicklungspolitische Forschungsarbeiten, die sich explizit mit der Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure befassten, liegen bereits einige Jahre zurück (vgl. Wegner 1993, Hanisch 1994, Hanisch/Wegner 1994, Jessen 1995 und Neubert 1997).

Die jüngere deutsche Dritter-Sektor-Forschung hat sich im Gegensatz zu ihrem Pionier (Seibel 1994) zwar ausgesprochen konstruktiv und praxisnah, aber im Hinblick auf einzelne Akteure eher unkritisch mit Strukturen, Aufgaben und Strategien zivilgesellschaftlicher Organisationen befasst.²⁷ Kritische Stimmen sind dagegen von Netzwerk- und *governance*-Theoretikern (Beisheim 1997, Brunnegräber 1998, Messner 1998, P. Wahl 1998) zu vernehmen. Sie neigen dazu, staatlicher Steuerungsfähigkeit, prozeduralen Legitimitätsaspekten, verbindlich institutionalisierten Entscheidungsprozessen und Sanktionsmöglichkeiten des gesamten Wahlvolks eine so überragende Bedeutung zukommen zu lassen, dass die Betrachtung der Potenziale von zivilgesellschaftlichen Akteuren dadurch aus dem Blickfeld geraten. NROs werden vor dem Hintergrund »fortschreitender Erosion von Demokratie im Zuge neoliberaler Globalisierung«²⁸ als transnationale Akteure ohne befriedigende Legitimationsbasis thematisiert.²⁹ Neben Legitimitätsproblemen werden ihre Motive der Einmischung argwöhnisch beobachtet, ihre ungenügende Transparenz pauschal bemängelt und unbefriedigende interne Willensbildungsprozesse moniert. Ihnen werden auch keine besonderen Fähigkeiten für innovatorische Leistungen zugesprochen (Jessen 1994: 60, Wegner 1994: 330).

Bei Studien entwicklungspolitischer Geber- und Durchführungsorganisationen, insbesondere im angelsächsischen Raum, ist dagegen in vielen Fällen eine weitgehend unkritische Betrachtung von NROs zu beobachten.³⁰ Hier dient die zivilgesellschaftliche Sphäre als Projektionsfläche für entwicklungspolitische Konzeptentwicklungen im Theorievakuum, weil NROs sich als enthusiastischere Dialogpartner als Regierungsorganisationen erwiesen haben.

Nuscheler (2001a: 6) resümiert, dass die Einschätzungen in der Literatur zwischen unkritischer Romantisierung, die bei den NROs gelegentlich die Selbstüberschätzung fördere, und Geringschätzung schwanke. Beide Extreme würden der wichtigen Rolle von NROs und ihrem wachsenden Einfluss auf die Politik nicht gerecht.

27 Exemplarisch sind dafür einige Beiträge in Frantz/Zimmer (2002).

28 Besonders P. Wahl (1998: 55).

29 Besonders Beisheim (1997), Messner (1998).

30 Exemplarisch: Verulam Associates/Thornton et al. (2000) für DFID.

Die wissenschaftliche Literatur zu den Themen »Zivilgesellschaft«, »Dritter Sektor« und »NROs« hat sich seit Ende der neunziger Jahre stark vermehrt, was auf einen gewissen Nachholbedarf zurückzuführen ist. Die Literatur bleibt jedoch insgesamt ein »unübersichtliches Gelände« (Ludermann 2001:19). NROs werden in der Tendenz als widersprüchliche Realität beschrieben, mit einem geringem Anspruch auf eine weitreichende Theoriebildung. Die Begriffskonkurrenz bei der Beschreibung nichtstaatlicher und nicht-profitorientierter Akteure trägt mit dazu bei, systematische Forschungsansätze zu zivilgesellschaftlichen Akteuren zu erschweren. Frantz (2002: 72) weist darauf hin, dass sich das Fehlen eines zumindest substantiell kongruenten Begriffsverständnisses als nachhaltig problematisch erweist. Neben dem Begriff der »Zivilgesellschaft« haben Begriffe wie »Bürgergesellschaft« und »Dritter Sektor« einerseits Konjunktur³¹, andererseits fehlt ihnen in vielen Debatten die analytische Schärfe. Anheier (1990) und Birkhölzer (2000) konstatieren, dass einer der Gründe, warum Aktivitäten im Dritten Sektor (bzw. im Dritten System nach Birkhölzer) immer noch als marginal betrachtet werden, ein allgemeiner Mangel an klaren Begrifflichkeiten und analytischer Erkenntnis ist.³²

Die jüngere Debatte um die Zivilgesellschaft und ihre Akteure hat in der Differenz zwischen normativen Postulaten und Handlungsformen von Akteuren einen wichtigen Gegenstand der Forschung ausgemacht (Bauerkämper 2003: 12). Sie hat Wandlungsprozesse, »von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett«, und strategische Alternativen von zivilgesellschaftlichen Akteuren zwischen Konfrontation und Kooperation betrachtet (Take 2002) sowie Abhängigkeitsstrukturen von NROs problematisiert (Lahusen 2002: 257-278). Hier möchte dieses Buch im Hinblick auf entwicklungstheoretische und entwicklungspolitische Fragestellungen ansetzen. Der Versuch, eine auf relativ breiter empirischer Basis beruhende Orientierung hinsichtlich typischer Potenziale, Kompetenzen, Funktions- und Handlungslogiken sowie Disfunktionalitäten zivilgesellschaftlicher Akteure zu vermitteln ist im Hinblick auf das häufig geforderte günstige Zusammenwirken zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Staat und Privatwirtschaft besonders relevant.

31 Zimmer (2002: 9) stellt explizit fest, dass Zivilgesellschaft national wie international als Leitbild und programmatische Richtschnur derzeit Konjunktur hat. Als Indizien führt sie die zahlreichen Tagungen und Veröffentlichungen an, aber auch die schnelle Adaption des Begriffs von Seiten der Politik (Enquete Kommission 2002, Schröder 2000). Klein (2001) hat eine umfassende Reflexion über den Aufschwung des »Neologismus« Zivilgesellschaft vorgelegt.

32 Birkhölzer (2000) empfiehlt die Verwendung des Begriffes »Drittes System«, weil der Begriff »Drittes System« im Gegensatz zum Begriff »Dritter Sektor« nicht eine Begrenzung auf bestimmte Güter und Dienstleistungen in Abgrenzung zu anderen Sektoren (Markt und Staat) suggeriert, sondern hervorhebt, auf welche Art und Weise Güter und Dienstleistungen erbracht werden.

Bisherige dominante Theorien und Forschungsrichtungen, die sich explizit mit dem Zusammenspiel von Akteuren beschäftigen, wie etwa die Korporatismus- und Neokorporatismustheorien³³, die Institutionenökonomie bzw. neue Institutionenökonomik³⁴, die systemische Wettbewerbstheorie³⁵, die Dritter-Sektor-Forschung³⁶ und der Sozialkapitalansatz³⁷, liefern keinen ausreichenden Erkenntnisgewinn hinsichtlich komparativer Vorteile von zivilgesellschaftlichen Akteuren und einem idealtypischen Zusammenspiel zwischen Staatsakteuren, Privatwirtschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen für die Entwicklungspolitik.

Die Korporatismustheorie analysiert und propagiert auf der Grundlage bestehender Machtverhältnisse ein politisches Steuerungsmodell der Konzertierung zwischen Staat, Kapital und Arbeit, ohne explizit nach komparativen Vor- und Nachteilen von Akteuren zu fragen. Die Subsidiaritätstheorien vernachlässigen die horizontale Ebene des Zusammenspiels von Akteuren³⁸ und konzentrieren sich zu sehr auf den Akteuertyp Staat, dessen Legitimität und Leistungsfähigkeit durch Maßnahmen der Dezentralisierung, Dekonzentrierung und Delegation gesteigert werden soll. Die Institutionenökonomie vernachlässigt ebenso zivilgesellschaftliche Institutionen, weil sie sich zu sehr auf den »formalen Sektor« konzentriert. Sie ist damit für Entwicklungsländer nur eingeschränkt relevant. Auch bei der systemischen Wettbewerbstheorie spielen komparative Vorteile von zivilgesellschaftlichen Akteuren und deren Potenzial, Staat und Privatwirtschaft zu komplementieren, keine bedeutende Rolle. Die Theorie beschäftigt sich vielmehr mit günstigen Strategien der aktiven Weltmarktintegration auf Grundlage von Standortvorteilen, die von Staat und Großunternehmen in Konzertierung gestaltet werden können. Die Dritter-Sektor-Forschung fragt vor allem nach Dienstleistungseffizienz, nicht nach komparativen Vorteilen und systemischen Wirkungen von zivilgesellschaftlichem Engagement. Auch der Sozialkapitalansatz beschäftigt sich nicht explizit mit komparativen Vorteilen von zivilgesellschaftlichen Akteuren, sondern mit der Leistungsfähigkeit von informellen und formellen Netzwerken für ihre Mitglieder.

Trotz des Bedeutungsaufschwungs von NROs in fast allen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern ist in der Politikwissenschaft abseits eines populärwissen-

33 Vgl. Alemann (1981), Heinze (1981), Lehbruch/Schmitter (1982).

34 Vgl. Stiglitz (1988).

35 Vgl. Eßer/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer (1999), Meyer-Stamer (2001).

36 Vgl. Anheier/Seibel (1990), Seibel (1994), Salamon/Anheier u.a. (1999).

37 Vgl. Putnam (1993, 1995).

38 Als einige der wenigen entwicklungspolitisch orientierten Forschungsarbeiten zu horizontaler Subsidiarität können die Aufsätze von Mathauer (2000) und Simon/Neu (2000) genannt werden.

schaftlichen Enthusiasmus³⁹ noch vielfach eine gewisse Unbeholfenheit beim Umgang mit nichtstaatlichen und nicht-profitorientierten Organisationen zu konstatieren. Möglichkeiten und Grenzen, Potenziale und Risiken wichtiger zivilgesellschaftlicher Akteure werden nicht differenziert diskutiert. So kritisiert z.B. Greven (2000) den mächtigen Einfluss von NROs, die als *informal government* fungierten, jedoch keine ausreichende demokratische Legitimation besäßen und als »Substitut des Staatsvolkes«⁴⁰ gehandelt würden. Komplementäre demokratie- und entwicklungsfördernde Leistungen von zivilgesellschaftlichen Akteuren finden bei Greven keine Erwähnung.

Obwohl komparative Vorteile von Akteuren und die Skizzierung günstiger Akteurkonfigurationen von der politikwissenschaftlichen Forschung bisher vernachlässigt wurden, kann bei dem Versuch, solche komparative Vorteile und Komplementärleistungen von Akteuren zu benennen, auf verschiedene Theorieansätze zurückgegriffen werden. Aus soziologischer Sicht haben Kaufmann (1983, 1984), Hegner (1986), Streek und Schmitter (1985a, 1986) spezifische Charakteristika verschiedener Modelle sozialer Ordnung – Markt, Hierarchie und Solidarität – herausgearbeitet und sie vor allem auf die Organisation von Wohlfahrtsleistungen bezogen. Die Arbeiten der oben genannten Autoren dienen Neubert (1997) als Grundlage seiner theoretischen Bestimmung des Organisationstyps »entwicklungspolitische NRO«. Die Unterscheidung der Organisationsprinzipien Markt, Hierarchie und Solidarität liefert dabei weiterführende Erkenntnisse für ein Verständnis von Konkurrenz und Komplementarität zwischen staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. *Nonprofit activities* und ihre institutionelle Ausgestaltung sind von soziologisch ausgerichteten Forschungen zum Dritten Sektor erforscht worden (exemplarisch: Sjöstrand 2000: 199-216). Take (2002) hat zum Aspekt der Professionalisierung von NROs gearbeitet, der sich besonders auf die funktionale Differenzierung einzelner Arbeitsfelder wie Kampagnen, Projekte, *Fund Raising* und eine Ausweitung von Dienstleistungsangeboten, aber auch eine zunehmende Bürokratisierung bezieht (Take 2002: 367-369).

Die katholische Soziallehre, deren Gegenstand und Ziel die Gestaltung der gesellschaftlichen Ordnung nach dem christlichen Heilsplan ist⁴¹, hat sich ausführlich mit gesellschaftlichem Engagement und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen

39 Vgl. Rifkin (2001). Bei Rifkin wird die Bedeutung des Dritten Sektors und seine Globalisierung ausführlich beschrieben und auf seine Bedeutung für die Umgestaltung von Arbeit hingewiesen. In der Bundesrepublik Deutschland sind nach Rifkin 4,3 Prozent der Erwerbstätigen im Dritten Sektor beschäftigt. Sie erwirtschaften zwei Prozent des Bruttosozialprodukts, mit steigender Tendenz.

40 Hier benutzt Greven (2000: 7) einen von Altwater geprägten Begriff, vgl. Altwater (1998: 23).

41 Vgl. Enzyklika *Quadragesimo Anno* (1931: 53), Bartels (1997: 20).

für Gemeinwohlorientierung beschäftigt.⁴² Papst Johannes Paul II erwähnt in der Enzyklika *Centesimus Annus* (1991) auch einige wichtige entwicklungspolitische Herausforderungen.⁴³ Konkrete Fragen der Aufgabenverteilung und des Zusammenspiels zwischen Staat, Privatwirtschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen, aus denen sich konkrete Rückschlüsse auf Akteurkonfigurationen in der Entwicklungspolitik ableiten ließen, finden jedoch in der katholischen Soziallehre bzw. der Literatur darüber keine besondere Erwähnung.

Relevante Fragestellungen im Hinblick auf komparative Vor- und Nachteile verschiedener Akteure und Akteurkonfigurationen sind auch in jüngster Zeit in der Verwaltungswissenschaft diskutiert worden, allerdings eher bezogen auf die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Regierungsebenen. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht wird Komplementarität zwischen verschiedenen Akteuren vor allem unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität diskutiert. Simon (2000: 10ff.) spricht von einem dreidimensionalen Konzept des *institutional choice*. Die vertikale Dimension bezieht sich auf eine Priorität zu Gunsten von unteren vor höheren Ebenen und die Forderung, dass die höheren Ebenen die unteren wo nötig unterstützen. Die horizontale Dimension sieht eine Priorität nichtstaatlicher gegenüber staatlichen Aufgabenverteilung vor. Die funktionale Dimension fragt schließlich nach den Inhalten vertikaler und horizontaler Subsidiarität, also danach, welche Ebene und welchem Sektor die Erfüllung von Aufgaben, die Verfügung über Ressourcen dazu und die Legitimation dafür zukommen soll. Die funktionale Dimension steht bisher allerdings nicht im Vordergrund der Subsidiaritätsforschung.

Mathauer (2000: 29) spricht sich für die Überwindung einseitig ausgerichteter Entwicklungsstrategien aus, die die Rolle des öffentlichen, privatwirtschaftlichen bzw. gemeinschaftlichen Sektors jeweils zu isoliert betrachten. Sie empfiehlt die Suche nach komparativen Vorteilen im Sinne eines *getting-the-institutions-right*-Ansatzes. Die wissenschaftliche Aufarbeitung von komparativen Vorteilen verschiedener entwicklungspolitischer Akteure mit besonderer Berücksichtigung der Rolle von NRO ist jedoch noch weitgehend unbefriedigend. Die idealtypischen Vorteile, die NRO im Sinne von »Subsidiarität in ihrer horizontalen Konkretisierung« unterstellt werden – etwa geringe Größe und Bürokratisierung, hohe Flexibilität, partizipativer Ansatz, Arbeit in abgelegenen Gebieten, Beachtung von Umweltfragen und

42 Nell-Breuning (1975), Ratzinger (1986), Dölken (1992).

43 Vgl. Enzyklika *Centesimus Annus* (1991: 33, 58). Papst Johannes Paul II, Mai 1991, Rom erwähnt hier z.B. die Öffnung der Märkte der industrialisierten Staaten für Güter und Dienstleistungen der unterentwickelten Staaten (33), die Implementierung von Regeln und Institutionen in den Nord-Süd Beziehungen nach dem Modell einer wettbewerblich verfassten marktwirtschaftlichen Ordnung und die Errichtung von Institutionen zur Kontrolle der Einhaltung der Regeln des internationalen Handels (58).

Kosteneffizienz (Salmen/Eaves 1989, Hansohm 1992, Wegner 1994) – bleiben zu sehr an der Oberfläche, beziehen sich zu wenig auf die spezifischen Handlungslogiken von NROs gegenüber Staats- und Marktakteuren und reflektieren kaum alternative Modelle entwicklungspolitischer Kooperation, die Aspekte des komplementären Zusammenspiels von Akteuren berücksichtigen. Forschungen zu Aspekten der Subsidiarität haben zwar die Sinnhaftigkeit der entwicklungspolitischen Arbeitsteilung verschiedener Verwaltungsebenen und Selbsthilfegruppen entsprechend ihrer komparativen Vorteile nachgewiesen⁴⁴, haben aber den Anspruch einer weitreichenderen Theoriebildung zu Organisationsprinzipien, Strukturmerkmalen, Handlungslogiken und komparativen Vor- und Nachteilen von zivilgesellschaftlichen Akteuren nicht verfolgt.

Relevant ist für alle Akteurtheorien – zutreffend ebenso auf Staatstheorien und Markttheorien – und für den Versuch einer Theoriebildung zu zivilgesellschaftlichen Akteuren vor allem die Frage der Gewichtung zwischen strukturellen, historischen oder kulturspezifischen Variablen. Für die Politikwissenschaft ist es eine vordringliche Aufgabe, strukturelle Bedingungen von Entwicklungsprozessen zu analysieren und die Kompetenzen und das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure zu untersuchen. In diesem Sinne unternimmt dieses Buch den Versuch, grundsätzliche Aussagen über die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen als Themenanwälte und als Dienstleister in der Entwicklungspolitik zu treffen und dabei auch ihre Innovationspotenziale und komparativen Vorteile gebührend zu berücksichtigen, denn das methodische Vorgehen bisheriger bedeutender Forschungsarbeiten zu zivilgesellschaftlichen Akteuren schenkte den Potenzialen von zivilgesellschaftlichen Akteuren nur wenig Aufmerksamkeit.⁴⁵

44 Vgl. besonders Steinich (1997: 121 f.).

45 Helmut K. Anheier (1990) hat die international am stärksten beachteten Überlegungen zum Verhältnis von NRO zu Markt- und Staatsakteuren vorgelegt, die auf umfangreichen Forschungen zunächst in Afrika und anschließend in Europa und Berücksichtigung einer Vielzahl von Sekundärliteratur beruhen. Seinem Fazit, dass NRO zu häufig isoliert von ihrem politischen Umfeld betrachtet und analysiert werden, ist zwar zuzustimmen, aber die skeptische Äußerungen von Anheier (1990), Knapp/Robertson/Eileen (1990) und Thomason (1990) zum Innovationspotenzial von NRO gleichen einer Defizitanalyse, die abgesehen von flexiblen Organisationsstrukturen zu wenig auf mögliche Potenziale von NRO für Innovationstätigkeiten eingeht.

1.3 Zur Methode und Auswahl der Fallstudien

Dieses Buch setzt sich zunächst mit den Begriffen Innovation, Entwicklung und Entwicklungspolitik auseinander. Als Leitbegriffe dieses Buches bilden sie die normativen Grundlagen der Betrachtung zivilgesellschaftlicher Akteure. Den theoretischen Überlegungen und den empirischen Betrachtungen in diesem Buch liegt ein innovationsorientierter und akteurzentrierter Ansatz zu Grunde. Dieser Ansatz geht davon aus, dass ein geeignetes Zusammenspiel von Organisationen auf der Grundlage ihrer komparativen Vorteile eine wesentliche Voraussetzung für das Generieren von Innovationen und die Einleitung von Entwicklungsprozessen ist. Es wird ausgeführt, warum dieser Ansatz eine hohe Relevanz für das politisch-praktische Management der Entwicklungspolitik besitzt, das von der entwicklungspolitischen Theoriebildung bisher eher geringen Nutzen gezogen hat.⁴⁶

Anschließend werden Akteurtypen und Akteure der Entwicklungspolitik betrachtet. Nach der Benennung wichtiger internationaler und nationaler Akteure und Instrumente der Entwicklungspolitik folgt eine grundsätzliche Betrachtung von Akteurtypen der staatlichen, der privatwirtschaftlichen und der zivilgesellschaftlichen Sphäre. Einerseits werden die Trennlinien, andererseits die möglichen Überlappungen zwischen den drei Sphären Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft diskutiert. Das Buch setzt sich mit den (ideal)typischen Charakteristika und Organisationsprinzipien von Akteuren der staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sphäre auseinander. Danach folgt eine Betrachtung von Aspekten der Legitimität und der Rechenschaftspflicht, die immer wieder herangezogen werden, wenn die Defizite zivilgesellschaftlicher Akteure thematisiert werden. Diese Defizite werden mit dem Hinweis auf das Konzept der deliberativen Demokratie relativiert.

Im darauf folgenden Kapitel 4 wird der Begriff der Zivilgesellschaft einer näheren Präzisierung zugeführt bzw. die unterschiedlichen Dimensionen des Begriffs und die verschiedenen Akteurtypen beleuchtet, die nach unterschiedlichen Konzepten dem Kern oder eher dem Rand der Zivilgesellschaft zuzurechnen sind. Auch hier wird deutlich, dass kategorische Zuordnungen – zivilgesellschaftliche Akteure als Themenanwälte, Dienstleister und epistemische Gruppen und weitergehende Typologisierungen nach geographischem Ursprung, Aktionsradius, Größe, Zielgruppenorientierung und spezieller thematischer Schwerpunktsetzung – zwar schwierig, aber durchaus sinnvoll sind, um die Varianzbreite zivilgesellschaftlichen Engagements zu

46 Viele Autoren haben diesen Anspruch auch explizit nicht verfolgt. Neubert (1997: 454), der eine der wichtigsten Arbeiten zu NROs in Entwicklungsländern vorgelegt hat, resümiert über seinen theoretischen Anspruch: »Mit der Arbeit wurde nicht das Ziel verfolgt, ein neues entwicklungspolitisches Konzept zu entwickeln. Es ging vielmehr um die Analyse der entwicklungspolitischen und gesellschaftlichen Bedeutung von NROs...«

erfassen und zu einem bereichsadäquaten Verständnis von Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik zu gelangen.

Kapitel 5 markiert den Einstieg in die praktischen Aspekte der Entwicklungspolitik. Die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure für Entwicklungsvorhaben wird in Bezug auf unterschiedliche Themenfelder, Innovationsleistungen und Partnerschaftsmodelle erörtert. Anschließend öffnet diese Studie verschiedene Fenster der Betrachtung zivilgesellschaftlicher Akteure. Es folgen Fallstudien zur Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in zwei Staaten in Asien und Afrika (Bangladesch und Republik Kongo) und zu ihrer Rolle in bestimmten Sektoren bzw. in bestimmten Themenfeldern (Beschäftigungsförderung und Sozialstandards). Anschließend werden zwei einzelne zivilgesellschaftliche Organisationen betrachtet, die sich als Themenanwalt (vor allem) im Norden (Transparency International) und als Dienstleister (Sadguru Water and Development Foundation) im Süden einen Namen gemacht haben. Den Abschluss der Fallstudien bildet eine Analyse von Managementmodellen mit maßgeblicher Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Das Buch wählt bewusst multiple Referenzrahmen: Staat, Sektor bzw. Themenfeld, individuelle Akteurperspektive und Managementmodelle. Es möchte die Praxis der Zivilgesellschaft aus unterschiedlicher Perspektive betrachten, einen selektiven Blick möglichst vermeiden und den Ergebnissen eine möglichst breite empirische Basis zu Grunde legen.

Die Fallstudien, die vor allem auf Informationen und Beobachtungen beruhen, die im Rahmen von verschiedenen Feldforschungen und Beratungstätigkeiten des Autors in Asien (Bangladesch, 1998, 1999, 2000; Indien, 1999 und 2002; Nepal, 2002; Pakistan, 2001; Philippinen, 2002) und Afrika (Ghana, 2000; Kamerun 1997; Republik Kongo 2001) erworben wurden, dienen dazu, die entwicklungspolitische Relevanz, die Funktionsweisen und Handlungsmuster von zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Entwicklungspolitik genauer zu untersuchen. Insgesamt ergibt sich eine geographische Priorität des südasiatischen Raums, die sich aus dem Anspruch ableitet, ein bestehendes Literaturdefizit der theoretischen Auseinandersetzung mit zivilgesellschaftlichen Aktivitäten in Südasien auszugleichen. Anheier/Seibel (1990), Anheier/Salamon (1998) und Neubert (1997), die bisher die meines Erachtens relevantesten Forschungsarbeiten zu NROs in Entwicklungsländern vorgelegt haben, konzentrieren sich auf Industrieländer (Anheier/Seibel) und Afrika (Anheier/Salamon und Neubert). Erfahrungen aus Südasien, einschließlich der großen Staaten Indien, Pakistan und Bangladesch, in denen weltweit nach Indonesien die meisten Muslime

leben, finden bisher in der Literatur zur Zivilgesellschaft kaum eine Berücksichtigung.⁴⁷

Die islamischen Staaten Bangladesch und Pakistan werden im Zusammenhang mit den Fallstudien zur Rolle von NROs bei der Verbesserung von Sozialstandards in der Textilindustrie berücksichtigt (Kapitel 7.3). Bangladesch wird zusätzlich bei Analysen von NROs (Kapitel 6.2) besondere Aufmerksamkeit zuteil, weil hier die Aktivitäten entwicklungspolitischer NROs, gemessen an dem Einfluss auf entwicklungspolitisches *agenda setting* und an Projektvolumina, eine ganz besondere Bedeutung besitzen. Indien findet mit der Akteuranalyse der NRO Sadguru Water and Development Foundation (SWDF) in Kapitel 8.3 eine besondere Beachtung. Südostasien (Philippinen) ist mit der Analyse des *Social Franchising* Management Modells im Gesundheitssektor vertreten (Kapitel 9.4). Afrika ist besonders mit der ausführlichen Darstellung der Beschäftigungsförderung in Ghana (Kapitel 7.2), der Länderfallstudie zur Republik Kongo (Kapitel 6.3) und mit kurzen Beispielen der Innovationsförderung aus Burkina Faso und Äthiopien (Kapitel 5.3) vertreten. In Südamerika bzw. Mittelamerika wurden keine Fallstudien durchgeführt, jedoch wird zivilgesellschaftliches Engagement aus Ecuador, Chile, Brasilien und Panama in diesem Buch erwähnt (Kapitel 5.3). Europa ist mit einer kurzen Analyse der Koordinierung der internationalen humanitären Hilfe im Kosovo (Kapitel 5.4) und zahlreichen vergleichenden Querverweisen auf die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in der Bundesrepublik Deutschland vertreten. Angesichts der Schwierigkeiten, relevante Statistiken und kritische Informationen über Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure in Entwicklungsländern zu erhalten, wird in großem Umfang auf Primärquellen der teilnehmenden Beobachtung, auf Internetseiten und auf Berichte von Beratungsfirmen und Geberorganisationen zurückgegriffen.

Das Schlusskapitel beschäftigt sich mit Innovationspotenzialen, komparativen Vorteilen, Funktionslogiken, Handlungslogiken und Orientierungsdilemmata zivilgesellschaftlicher Akteure. Die Innovationspotenziale und komparativen Vorteile von zivilgesellschaftlichen Akteuren, die durch die Fallstudien deutlich wurden, werden einer Präzisierung zugeführt. In diesem Zusammenhang wird das Spannungsfeld der Funktionslogiken zivilgesellschaftlicher Akteure zwischen *agenda setting*, Instrumentalisierung und funktionalem Dilettantismus (Seibel 1994) diskutiert, um anschließend Handlungslogiken und Orientierungsdilemmata zu analysieren, die sich aus den divergierenden Funktionslogiken ergeben. Insgesamt werden einerseits die Potenziale zivilgesellschaftlicher Akteure systematisch gewürdigt, andererseits konsequent auf die internen Dynamiken und den äußeren Anpassungsdruck verwiesen,

47 Vgl. W. Merkel (2000): Keiner der Beiträge bezieht sich explizit auf Zivilgesellschaft in Süd-asien. Eine frühe Ausnahme sind die Arbeiten von Jessen (exemplarisch: Jessen 1995a).

die die Entfaltung der Potenziale behindern und die Grenzen und Probleme zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Erbringung umfangreicher fremdfinanzierter Dienstleistungen deutlich werden lassen.

2. Die Leitbegriffe »Innovation« und »Entwicklung«

2.1 Vorbemerkungen

Die Leitbegriffe der Arbeit sollen in den nachfolgenden Ausführungen zunächst einer genaueren Präzision zugeführt werden, um die normative Basis der Analyse und der Bewertung zivilgesellschaftlicher Akteure deutlich zu machen. Dies erscheint besonders notwendig, da Begriffe und Konzepte in der entwicklungspolitischen Literatur oftmals erhebliche Unschärfen aufweisen.

Unterschiedliche Disziplinen haben sich mit Entwicklungstheorien beschäftigt, und internationale, supranationale und bilaterale Entwicklungsorganisationen speisen zahlreiche Konzepte in die Debatte um den Entwicklungsbegriff und seine Operationalisierung ein. Entwicklungstheoretische Forschungsarbeiten und Experten in der entwicklungspolitischen Praxis operieren entsprechend ihres fachlichen Hintergrunds, ihrer sektoralen, regionalen oder akteurspezifischen Schwerpunktsetzung oftmals mit einem sehr unterschiedlichen Verständnis von Entwicklung. Die Unterschiedlichkeit der Ansätze, etwa eine Orientierung des Entwicklungsbegriffs an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder eine Verortung des Entwicklungsbegriffs in der Friedens- oder Sozialpolitik, die Betonung von Aspekten der Nachhaltigkeit oder der Partizipation erschweren übergreifende theoriebildende Ansätze und auch die Kommunikation zwischen Wissenschaft und entwicklungspolitischer Praxis. Ähnlich verhält es sich mit dem Innovationsbegriff. Insofern erscheint es hier zunächst sinnvoll, einige theoretische Überlegungen zu Begriffen anzustellen, die mit praktischen Innovationsbeispielen illustriert werden sollen.

2.2 Zum Begriff »Innovation«

»Innovation« (abgeleitet vom lateinischen Verb *novare*: erneuern, verändern) meint die planvolle, zielgerichtete Erneuerung und auch Neugestaltung von Teilbereichen, Funktionselementen oder Verhaltensweisen im Rahmen eines bereits bestehenden

Funktionszusammenhangs (soziale oder wirtschaftliche Organisation) mit dem Ziel, entweder bereits bestehende Verfahrensweisen zu optimieren oder neu auftretenden und veränderten Funktionsanforderungen besser zu entsprechen.¹ In der Innovationsforschung werden im Hinblick auf die Innovationsfähigkeit von Gesellschaften bzw. Staaten als Faktoren insbesondere hohe Investitionen in die Grundlagenforschung, ein hohes Bildungsniveau der Bevölkerung, die Anzahl der Personen mit wissenschaftlichen und technischen Talenten, eine gute Informations- und Kommunikationsinfrastruktur, der Schutz intellektueller Urheberschaft, die Bereitstellung von Risikokapital, die wirtschaftliche Öffnung für internationalen Handel und Investitionen und eine anspruchsvolle Nachfrage genannt (Nelson 1993). Porter, Stern und das Council on Competitiveness (1999) legten den ersten systematischen Versuch vor, Innovationskapazitäten von Gesellschaften vieler verschiedener Staaten quantitativ und anhand von wissenschaftlich erarbeiteten Kriterien zu messen.

Das Auftreten von Innovationen wird heute als Triebfeder des marktwirtschaftlichen Systems angesehen (Weckwerth 1999). Die Betriebs- und die Wirtschaftswissenschaft, aber auch die Politikwissenschaft, die Soziologie, die Verwaltungswissenschaft und die Psychologie beschäftigen sich zunehmend mit der Entstehung, dem Management und den Folgen von Innovationsprozessen. Daraus folgt eine stärkere interdisziplinäre Beschäftigung mit dem Thema Innovation. Dies fließt auch in das Begriffsverständnis von Innovation ein.

Der Begriff findet in der Politikwissenschaft und den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften eine zunehmende Verwendung, weil er der intensivierten Bestrebung nach beabsichtigten Verbesserungen in verschiedenen technischen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bereichen sowie den Wechselwirkungen zwischen den jeweiligen Neuerungen in diesen Bereichen und dem interdisziplinären Wissenschaftsanspruch Ausdruck verleiht.²

1 Vgl. Brockhaus (1997b: 522 ff.). Das Standard Dictionary of the Social Sciences (Koschnick 1992: 509 ff.) definiert Innovation als »the development and emergence of new cultural elements, patterns, behaviours, goals, or practices – either material or nonmaterial, technical, technological or social – in a society, including both inventions and discoveries.« Das Politiklexikon von Schubert/M. Klein (1997: 139) definiert Innovation als »wirtschaftspolitische Maxime, unter der die ständige Verbesserung und Erneuerung von Produkten und Dienstleistungen sowie die hierzu notwendigen Produktionsverfahren als wesentliche Bedingung für das wirtschaftliche Überleben von Unternehmen, Branchen oder ganzen Volkswirtschaften im globalen Wettbewerb verstanden wird.« Zu weiteren Definitionen und Innovationsbegriffen (Innovations-xxx, innovative(r/s) xxx und xxx-Innovation) siehe: Bullinger/Schlick (2002: 13-212).

2 Zur Verwendung des Innovationsbegriffs in unterschiedlichen Zusammenhängen siehe: Bullinger/Schlick (2002).

Biermann/ Simonis (1999) sprechen von »Politikinnovation auf der globalen Ebene«, wenn sie die Gründung einer Weltorganisation für Umwelt- und Entwicklung diskutieren, die auch zivilgesellschaftliche Akteure in formale Entscheidungsprozesse einbinden könnte.³ Leggewie/Bieber (2001), Leggewie/Marr (1998) und Jaren/Sarci-nelli/Saxer (1998) beschäftigen sich mit dem Einfluss neuer Medien, besonders des Internets, auf die politische Kommunikation. Leggewie/Bieber (1999: 37ff.) konstatieren dabei, dass alle Dimensionen des Politischen (Politics, Policy, Polity) von Innovationen im Bereich des Kommunikationswesens betroffen sind. Weiterhin beschreiben sie das Funktionieren virtueller Parteizentralen und Ortsvereine, Online-Wahlkämpfe, digitale Bürgerbeteiligungen, und sie weisen zudem auf Potenziale und Gefahren von e-voting-Verfahren hin. Viele NRO jüngerer Gründungsdatums sind mit dem Anspruch angetreten, durch institutionelle und organisatorische Innovationen Sozialarbeit partizipativer und nachhaltiger zu gestalten. Durch Aufklärungskampagnen tragen sie zur Bewusstseinsbildung/Sensibilisierung bei, leisten Lobbyarbeit für marginalisierte gesellschaftliche Gruppen und experimentieren mit unkonventionellen Dienstleistungskonzepten.⁴

Innovationen können weltweite Pionierleistungen sein oder sich nur auf die Einführung von neuen Produkten, Methoden und Dienstleistungen in einem anderen Kontext oder in anderen Wirtschaftsräumen beziehen. Die meisten Innovationen, die im Rahmen dieser Arbeit behandelt werden, sind Verbesserungsinnovationen, und nicht so genannte Basisinnovationen.⁵

3 Die Autoren verweisen darauf, dass sich »die Stimmen mehren, die den nichtstaatlichen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen einen internationalen Rechtsstatus einräumen wollen. Ein möglicher Präzedenzfall hierbei ist das Entscheidungsverfahren der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), bei dem jeder Mitgliedstaat mit vier Stimmen vertreten ist, von denen zwei auf die Regierung und je eine auf die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften entfallen« (Biermann/Simonis 1999: 9).

4 Eine transatlantische Initiative der Körber-Stiftung schreibt z.B. einen Ideenwettbewerb für bürgerschaftliches Engagement aus. Gesucht werden gute Ideen und vorbildliche Initiativen aus dem bürgerschaftlichen, gemeinnützigen oder sozialen Engagement in den USA, die auch innovativ für die deutsche Gesellschaft sein können. Die Anna-Luise-Altendorf-Stiftung organisiert einen Wettbewerb für innovative Konzepte der Freiwilligenarbeit in der Altenhilfe (Stiftung Bürger für Bürger (2001: 2).

5 Ritter-Thiele (1992) hat die Unterscheidung von Basis- und Verbesserungsinnovationen im Kontext der neo-schumpeterschen und evolutorischen Theorien ausführlicher thematisiert. Dabei kritisiert sie mit Hinweis auf Clark, Freeman und Soefte (1981) den Ansatz von Mensch/ Kleinknecht (1975) bzw. Kleinknecht, (1987), nach dem die jeweilige Wirtschaftslage (bei Mensch/Kleinknecht die Depression) einen bedeutenden Einfluss auf das Auftreten von Innovationen besitzt (14 ff.).

Übersicht (1): Verschiedene Dimensionen von Innovationen in der
Entwicklungspolitik

- Innovationen im politischen Bereich, z.B. die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Normen des politischen Handelns und die Schaffung neuer Formen politischer Beteiligung;
- Innovationen im Rechtswesen, wie z.B. Verfahrensinnovationen (Insolvenzrecht, Mediationsverfahren) und neue Klageformen (z.B. Klagen im öffentlichen Interesse);
- Innovationen im sozialen Bereich, z.B. Qualitätsverbesserungen bei der sozialen Sicherung und bei Formen des Zusammenlebens verschiedener gesellschaftlicher Gruppen;
- Innovationen im wirtschaftlichen Bereich, z.B. die Erschließung neuer Absatzmärkte;
- Innovationen im technischen Bereich, z.B. Software-Innovationen für e-governance und Innovationen im Recyclingbereich; ebenso Produktverbesserungen, die Arbeiten im Haus und auf dem Feld erleichtern oder andere Vorteile mit sich bringen;
- Innovationen im institutionellen Bereich, z.B. die Bildung von Netzwerken und die Gründung von Selbsthilfegruppen und Bürgerinitiativen;
- Innovationen im organisatorischen Bereich, z.B. neue Formen der Arbeitsorganisation im Bereich der Ausschreibung, der Verwaltung und der Durchführung von Projekten;
- Innovationen im methodischen Bereich, z.B. neue Formen der Generierung und der Vermittlung von Wissen sowie der Planung, Fortschritts- und Erfolgskontrolle von Projekten.

Innovation ist ähnlich wie Tradition ein schwer bestimmbarer und kontextabhängiger Begriff, der im entwicklungspolitischen Kontext Aversionen wecken könnte, wenn er sich auf Neuerungsprozesse bezieht, welche die sozialen und kulturellen Faktoren in Entwicklungsländern nicht berücksichtigen. Kritische Stimmen verbinden mit dem Begriff Innovation soziale, kulturelle und wirtschaftliche Nivellierungstendenzen. Sie merken an, dass die Sprachenvielfalt, die biologische Artenvielfalt und Ausdrucksformen von Kunst und Kultur einem effizienzorientierten Fortschrittsdenken leicht geopfert werden und der Mensch nur noch als *homo oeconomicus* wahrgenommen wird. Es ist notwendig, dass Anwendungen von Innovationen in sensiblen und poli-

tisch strittigen Bereichen, z.B. im Bereich der Gentechnologie und der Militärtechnik, einer demokratischen Kontrolle und kritischer zivilgesellschaftlicher Beobachtung unterliegen. Pradervand (1989) hat aufgezeigt, dass zwischen Innovation und Tradition kein Widerspruch bestehen muss, sofern der Innovationsbegriff nicht zu sehr im westlichen Entwicklungsverständnis, besonders im Konsumverhalten, verankert wird und sich in der Praxis nicht als Assimilierungsverhalten äußert.⁶

Innovationen setzen ein permanentes Streben nach Verbesserungen voraus. Innovationen im Sinne von Verbesserungen bestehender Praktiken können sich allerdings durchaus auch auf die Wiederaufnahme traditioneller Praktiken beziehen. In der Landwirtschaft wurde z.B. das *intercropping* von der internationalen Agrarwissenschaft Mitte der achtziger Jahre wiederentdeckt und empfohlen, weil es dazu beitragen kann, Bodenerosion und großflächigen Schädlingsbefall zu vermeiden oder zu minimieren. Die BSE-Krise in Europa führte am Ende des Jahres 2000/Anfang des Jahres 2001 zu einem neuen Auftrieb für neue Formen ökologischer Landwirtschaft, die sich an traditioneller Rinder- und Schweinezucht orientieren. Weiter sind Innovationen nicht notwendigerweise an den Einsatz von aufwändigen Technologien oder von hoch qualifizierten Experten gebunden. Im entlegenen ländlichen Guinea-Bissau vermitteln Reisbauern aus dem Volk der Balantes mit finanzieller Unterstützung von Swiss Aid anderen lokalen Völkern wie den Mandinke, wie diese ihre Anbaumethoden für Reis verbessern können und zeigen ihnen den Umgang mit neuen Werkzeugen. Höhere und breitere Dämme, die Rekultivierung von versalzten Böden und verbesserte Arbeitstechniken führten zu größeren Ernteerträgen.⁷ In Äthiopien hat sich das Indigenous Soil and Water Conservation Project II (ISWC-II-Ethiopia) zum Ziel gesetzt, innovative und innovationsfreundliche Bauern im Bereich Ackerbau und Viehzucht zu identifizieren und ihre Methoden in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern, vor allem des Mekelle University College in Tigray, zu verbessern und zu verbreiten.⁸

Der Begriff Innovation, so wie er in dieser Arbeit und inzwischen in den meisten wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Publikationen verwendet wird, sollte nicht mit maximaler Technisierung oder betriebswirtschaftlicher Effizienz gleichgesetzt werden. Der Begriff hat gerade für methodische, organisatorische und soziale Neuerun-

6 Als negative Beispiele der Einführung von Neuerungen in Entwicklungsländern können Beispiele unangepasster Ernährung in Afrika (Milchpulver, Weißbrot) und schädlicher konsumptiver Praktiken (falsche Verwendung von Medikamenten, Zigarettenkonsum und Konsum hochkonzentrierten Alkohols) genannt werden, die westlichen Konsummustern folgen und in Entwicklungsländern teilweise aggressiv als »Innovationen« vermarktet werden.

7 Vgl. Swiss Aid (1998).

8 Indigenous Soil and Water Conservation Project II (1999), Gespräch mit Eyasu Yazzew in Dahod, Indien am 6.12.1999.

gen in Entwicklungsländern eine hohe Relevanz. Pradervand (1989) stellte in »Listening to Africa« verschiedene institutionelle bzw. organisatorische Innovationen im Bereich sozialer Sicherungs- und Umverteilungssysteme vor. Afrikanische Gesellschaften haben viele technische und soziale Innovationen hervorgebracht: In Burkina Faso organisiert die Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle (OAPI) Innovationswettbewerbe, für die Vorschläge besonders aus dem Bereich der Landwirtschaft (z.B. Kompostierungstechniken), der Nahrungsmittelproduktion und der Entwicklung einfacher Produkte (z.B. unterschiedlicher Möglichkeiten der Seifenherstellung) und Technologien im handwerklichen Bereich eingereicht werden.⁹ In Indien kombinieren NRO wie die Self-Employed Women's Association (SEWA) in Ahmedabad/Gujarat die Mobilisierung traditioneller Solidarität mit modernen Versicherungssystemen (Gsänger 2001).

Die Auswirkungen von Innovation und Entwicklung auf den politischen und sozialen Frieden, auf das Wohl der Gemeinschaft und das Wohl Einzelner sowie auf das ökologische Gleichgewicht sind Fragen, die mit steigendem Innovationsrhythmus an Bedeutung gewinnen. Mit Testphasen und politisch und sozial sensiblen Kommunikationsbemühungen kann die Akzeptanz von Innovationen und Reformen erhöht werden, wobei insbesondere die Kommunikation von Opportunitäten wichtig ist, um Widerstände abzufedern.

Innovations- und Entwicklungsprozesse produzieren nicht per se nur Gewinner, sondern auch Verlierer. Durch Status-quo-Präferenz, Besitzeffekt und Verlustaversion können Innovationen und Reformen blockiert werden (Heinemann 2001). In der Beurteilung von Veränderungsprozessen schlagen Verluste, z.B. der Abbau von Sozialleistungen und Subventionen, in der Regel stärker durch als entgangene Chancen. Von Anreizstrukturen und Opportunitäten profitieren in erster Linie flexible, kreative und innovationsorientierte Personen. Andere gesellschaftliche Gruppen hingegen, denen es an Bildung, Gesundheit, Flexibilität und finanziellen Spielräumen fehlt, gehören häufig zu den Verlierern von Veränderungsprozessen. Ihre Macht und ihr Einfluss schwinden, sie müssen finanzielle Einbußen und den Abbau von Sozialleistungen verkraften. Kritische Stimmen fürchten, dass besonders die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von technischen Neuerungen nicht genügend erkannt werden und haben in Teilbereichen und in Einzelfällen damit recht behalten (z.B. Atomenergie, Biotechnologie). Das menschliche Streben nach Veränderung und

⁹ Die erste Versammlung der Delegierten des *Service Inter-Africaine sur les Technologies Appropriées* fand vom 26. bis zum 27. November 1997 in Ouagadougou statt. Die Zeitschrift *Le Grenier* aus Burkina Faso berichtete verschiedentlich über Innovationserfolge (*Le Grenier* 4/1996: 6-7).

Verbesserung sozial- und umweltverträglich zu gestalten wird zu einer immer größeren philosophischen und politischen Herausforderung.

Die Antwort auf den Umgang mit Innovationsträgheit und Verlustaversionen kann jedoch kaum in der Unterdrückung, sondern vielmehr in der Steuerung und der kritischen Beobachtung von Innovationsverhalten durch staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure liegen. Staatliche Regelungen und Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, die auf öffentlichkeitswirksamem Druck und auf Überzeugungsarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure beruhen, können dazu beitragen, Anpassungsprozesse für sozial Schwache und potenzielle Verlierer von Veränderungsprozessen behutsamer zu gestalten. Die Vermittlungs- und Kommunikationsfähigkeit von Eliten ist von entscheidender Bedeutung für die Einführung von Innovationen und die Umsetzung von Reformvorhaben.

Innovationen sind eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für Entwicklung. Sie führen dann zu Entwicklung, wenn günstige Bedingungen für die kritische Evaluierung, Diffusion und Kommunikation von neuen Normen, Technologien, Produkten, Methoden und Dienstleistungskonzepten geschaffen werden und Synergieeffekte mit anderen wirtschaftlichen und sozialen Akteuren hergestellt werden können.

2.3 Entwicklung, Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit

Das Verständnis des Begriffs Entwicklung (lat. *Evolutio*) ist entsprechend der semantischen Grundlage des Begriffs (ent-wickeln) davon geprägt, dass Entwicklung etwas zu Tage treten lässt, dessen vorherige Anlage schon da oder dessen Ergebnis a priori bestimmt sei.¹⁰ Der Begriff ist in seinem politikwissenschaftlichen Verständnis trotz gegenläufiger Bemühungen stark auf Modernisierung und Aufholung ausgerichtet.¹¹

10 Mohls (1987).

11 Vgl. Schubert/M. Klein (1997: 184 zu »Modernisierung«) und Geiger/Mansila (1983: 163 f.) zur problematischen Ausrichtung des Entwicklungsbegriffs an Standards der entwickelten Industriegesellschaften (»Trotz aller partieller Distanzierungen ist, was z.B. Industrialisierung, Infrastruktur, Technologie, Lebensstil betrifft, der Maßstab letztlich immer das Modell der entwickelten Industriegesellschaften«). Gegenläufige Bemühungen, den Begriff stärker auf spezifische soziale und kulturelle Identitäten zu beziehen, sind vor allem in der Ethnologie/Anthropologie und den Sozialwissenschaften zu beobachten, die sich in empirischen Studien mit indigenem Wissen auseinandersetzen; z.B. Chambers (1983) und Schmuck (1996).

Dieser Arbeit liegt ein situationsbezogener, freiheitsbezogener, dynamischer und prozessorientierter Entwicklungsbegriff zu Grunde, der sich an das Begriffsverständnis von Entwicklung anlehnt, welches Sen (1999) in »Development as Freedom« konzipiert hat und der sich nicht explizit auf Staaten der Dritten Welt bezieht. Die Interpretation des Entwicklungsbegriffes von Sen hat durch die Verleihung des Nobelpreises 1998 vor allem in der Region Südasien große Aufmerksamkeit erfahren. Sen (1999) sieht Entwicklung (Englisch: development) als Prozess der Erweiterung von Freiheiten. In seinem Verständnis ist die Erweiterung von Freiheiten sowohl ein entscheidendes Mittel (*principal means*) als auch ein prioritäres Ziel (*primary end*) von Entwicklung. Der Entwicklungsbegriff von Sen trägt den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen in Industrie- und Entwicklungsländern Rechnung, ohne dass sich seine Relevanz auf bestimmte Entwicklungsstufen oder Sektoren verengen lässt. Die fünf »instrumental freedoms« seines Entwicklungsbegriffes – (1) political freedoms; (2) economic facilities; (3) social opportunities; (4) transparency guarantees; (5) protective security¹² – können als die entscheidenden Voraussetzungen für Innovation und Entwicklung angesehen werden.

Sen's dynamischer Entwicklungsbegriff orientiert sich an Talenten und Möglichkeiten von Individuen, Gemeinschaften und Gesellschaften. Entwicklung wird vielmehr als »freundlicher Prozess« anstatt als mühevoller Aufholung oder Anpassungsleistung gesehen. Die scheinbar banal wirkende These hat für die Entwicklungstheorie tatsächlich eine große Relevanz, denn entwicklungstheoretische Ansätze empfohlen Entwicklungsländern in der Vergangenheit vor allem eine Austeritätspolitik zu Erreichung von »Standards«, deren Vorstellung von der Situation in Industrieländern geprägt war. Sen selbst schreibt dazu:

»The basic objective of development as the expansion of human capabilities was never completely overlooked in the modern development literature, but the focus has been mainly on the generation of economic growth, in the sense of expanding gross national product and related variables« (Drèze/Sen 2002: 36).

Die Bedeutungstransformation des Entwicklungsbegriffes ist eng mit dem Verständnis von Technologie und Innovation verbunden. Technologie wurde vor allem in Entwicklungsländern produktbezogen und weniger prozess- und innovationsbezogen definiert.

»Certainly for most industrialists, it appeared to be that technology was treated as synonymous with plant and machinery: it was seen as something fixed and given, an artefact, which was to be acquired. It was not something to be adapted and improved, let alone produced through any conscious efforts

12 A. Sen (1999: 38 ff.).

within the firm, possibly with the help of specialised R and D institutions. It was something that a firm had or did not have« (Tyabi (2000: 86 ff.).

Der Aufschwung der New Economy hat trotz der schweren Rückschläge vieler Firmen Auswirkungen auf den Entwicklungsbegriff und das Verständnis über Voraussetzungen von Entwicklung gehabt. Wirtschaftliche Erfolge sind in der New Economy eher als in der Old Economy auch ohne kapitalintensive Ausrüstung und Infrastrukturbedingungen möglich. Die erfolgreichste und »am meisten respektierte« Software-Firma der Welt, Microsoft¹³, geht vor allem auf »Bastelversuche« des Gründers Bill Gates an kleinen Computern in einer Garage zurück. Indien kann beeindruckende Erfolge im Bereich Softwareentwicklung vorweisen, ohne dass dafür aufwändige Vorleistungen im Infrastrukturbereich und bei der Anschaffung von Kapitalgütern nötig waren. Wissen und Zugangsmöglichkeiten zu Informationen sind zum entscheidenden Wettbewerbsvorteil geworden. Die Weltbank spricht von *knowledge for development*.¹⁴

Gerade im Bereich der Informationstechnologien tritt der prozesshafte Charakter von Innovation und Entwicklung besonders deutlich hervor. Produktideen, Budget und Zeitrahmen müssen stärker als in der Old Economy ständig an neue Entwicklungen angepasst werden. Dies erfordert vor allem Zugang zu Informationen, Orientierungs- und Wahlmöglichkeiten. Der Entwicklungsweg kann nicht geplant werden oder sich an zu genauen Zielvorgaben orientieren, sondern es müssen die Voraussetzungen für Innovationstätigkeit, wirtschaftliches und soziales Engagement durch die Politik geschaffen werden.

Entwicklungsprozesse werden von sehr unterschiedlichen Faktoren beeinflusst, deren jeweilige Gewichtung und wechselseitige Bedeutung noch erheblichen Forschungsbedarf vermuten lassen. Entwicklungsfortschritte und -rückschritte werden statistisch von internationalen Organisationen in Zusammenarbeit mit einheimischen Behörden ermittelt und üblicherweise auf den nationalstaatlichen Rahmen bzw. definierte Ländergruppen und Regionen bezogen. Der *Human Development Report* der Vereinten Nationen und der *World Development Report* der Weltbank sind dabei die wichtigsten Veröffentlichungen.

Die Kriterien für Entwicklung sind zu Beginn des 21. Jahrhundert zahlreicher und differenzierter als noch in den siebziger, achtziger und neunziger Jahren. Der

13 Microsoft rangiert nach einer umfangreichen Untersuchung von der Financial Times an erster Stelle der am meisten respektierten Firmen im Informationstechnologiebereich und nach General Electric und vor Sony an Rang zwei aller Firmen weltweit. (Financial Times 15.12.2000; siehe auch: <http://surveys.ft.com>, Stand 31.12.2000).

14 Titel des Jahresberichts der Weltbank 1998/99 ist *Knowledge for Development* (World Bank 1999).

Human Development Report, der jährlich von UNDP herausgegeben wird, hat ein umfangreiches Kriterien- und Berechnungssystem geschaffen, um Entwicklungsfortschritte zu messen. Die klassischen Entwicklungsindikatoren im Bereich Einkommen (Bruttoinlandsprodukt, Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, mit und ohne Kaufkraftbereinigung), Bildung (Alphabetisierungsrate, Einschulungsraten), Gesundheit (Kindersterblichkeit, Müttersterblichkeit, Zugang zu ärztlicher Versorgung, sanitären Einrichtungen und sauberem Wasser) wurden durch zahlreiche neue Kriterien im Bereich der politischen Partizipation, der Verteilungsgerechtigkeit von Einkommen, der sauberen Umwelt, der Beachtung von Menschenrechten, der Gleichstellung zwischen Mann und Frau und dem Zugang zu verschiedenen Medien ergänzt. Bei den meisten Kriterien haben die Entwicklungsländer und ihre Untergruppen, so z.B. die Least Developed Countries (LLDC, die am wenigsten entwickelten Staaten), die Entwicklungsländer in Südasien oder in Afrika südlich der Sahara Fortschritte gemacht. Ihr Bruttosozialprodukt ist absolut und pro Kopf in den meisten Staaten durchschnittlich angestiegen, und auch die Indikatoren für Bildung, Gesundheit, und Zugang zu sauberem Wasser haben sich tendenziell in den letzten Jahrzehnten verbessert.

Tabelle (1): Ausgewählte soziale und wirtschaftliche Entwicklungsindikatoren.

(1a): Entwicklungsindikatoren: alle Entwicklungsländer.

	Alle Entwicklungsländer			
	1970	1990	2000	2002
Kindersterblichkeit pro 1000 Lebendgeburten	108	74	61	61
Anteil der alphabetisierten Erwachsenen ab 15 Jahren	62,7%	64%	73,7%	76,7%
Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu aufbereitetem Wasser in Prozent	*	68%	78%	*
BSP pro Kopf in US Dollar	*	2296	3783	4054

(1b): Entwicklungsindikatoren: LLCD Staaten.

	LLCD Staaten			
	1970	1990	2000	2002
Kindersterblichkeit pro 1000 Lebendgeburten	148	115	98	99
Anteil der alphabetisierten Erwachsenen ab 15 Jahren	39,4%	45%	52,8%	52,5%
Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu aufbereitetem Wasser in Prozent	*	46%	63%	*
BSP pro Kopf in US Dollar	*	719	1216	1307

(1c): Entwicklungsindikatoren: Staaten in Afrika südlich der Sahara.

	Staaten in Afrika südlich der Sahara			
	1970	1990	2000	2002
Kindersterblichkeit pro 1000 Lebendgeburten	135	106	107	108
Anteil der alphabetisierten Erwachsenen ab 15 Jahren	44%	51%	61,5%	63,2%
Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu aufbereitetem Wasser in Prozent	*	40%	54%	*
BSP pro Kopf in US Dollar	*	1187	1690	1790

(1d): Entwicklungsindikator: Durchschnittliches jährliches Wachstum des BSP pro Kopf.

Alle Entwicklungsländer		LLCD Staaten		Staaten in Afrika südlich der Sahara	
1975-2000	1990-00	1975-2000	1990-2000	1975-2000	1990-2000
2,3 %	3,1%	0,3%	1,3%	-0.9%	-0,3%

(1e): Entwicklungsindikator: Anteil und Anzahl der Bevölkerung, die von weniger als 1 US Dollar am Tag lebt.

	Anteil in Prozent		Anzahl in Mio.	
	1990	2000	1990	2000
Staaten in Afrika südlich der Sahara	47,4	49,0	241	315
Südasien	45,0	36,6	506	488
Mittlerer Osten und Nordafrika	2,1	2,2	5	6
Ostasien und Pazifik ohne China	30,5	15,6	486	279
Lateinamerika und Karibik	11,0	11,1	48	57
Gesamt	29,6	23,2	1292	1169
Ohne China	28,5	25,0	917	945

Quellen: UNDP Human Development Report (2004: 142, 171)

UNDP Human Development Report (2003: 41)

UNDP Human Development Reports (2002: 131, 135, 137),

UNDP Human Development Report (1992: 169, 185, 193)

* Daten nicht erhoben, bzw. im entsprechendem UNDP Bericht nicht veröffentlicht

Fortschritte sind in den meisten Staaten auch bei Kriterien der politischen Partizipation und dem Zugang der Bevölkerung zu Medien zu verzeichnen. Die Anzahl von Staaten, die internationale Menschenrechtsabkommen ratifiziert haben, ist deutlich angestiegen (UNDP 2002). Staaten, die keine oder nur geringe Entwicklungsfort-

schritte gemacht haben, sind in der Regel durch Bürgerkriegsszenarien, schwere Naturkatastrophen und Staatszerfall gekennzeichnet.

Durchschnittlich hat das Wachstum in Entwicklungsländern absolut und pro Kopf zugenommen. Der prozentuale Anteil der Menschen unter der absoluten Armutsgrenze von 1 US Dollar pro Tag und Person, ausgedrückt in Kaufkraftparitätendollar PPP (Purchasing Power Parity), hat abgenommen (UNDP 2002 und World Bank 2001). Ein anderes Bild zeigt sich allerdings für eine erhebliche Anzahl von Staaten bei der Verteilungsgerechtigkeit und teilweise bei der absoluten Anzahl von Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben. Hier sind regional und zwischen einzelnen Entwicklungsländern große Unterschiede zu verzeichnen. In Indien, in Thailand, auf den Philippinen, in Pakistan und in Malaysia verbesserte sich z.B. die Einkommensverteilung von Ende der achtziger bis Ende der neunziger Jahre, und das ärmste Quintil konnte überdurchschnittliche Zuwächse des Realeinkommens verzeichnen (Dollar/Kray 2001, Nübler 2002). In Lateinamerika war dies in Costa Rica, Ecuador und Jamaika der Fall, während das ärmste Quintil in Brasilien, Mexiko, Peru und der Dominikanischen Republik allerdings Einkommensverluste verzeichnete. Ende der neunziger Jahre lebten in Lateinamerika etwa 15 Mio. Menschen mehr unter der absoluten Armutsgrenze von 1 PPP Dollar pro Tag als 1987, und auch bei der Kriminalität sind Zuwächse zu verzeichnen.¹⁵

Angesichts der Tatsache, dass mehr als eine halbe Millionen Menschen immer noch unterhalb der absoluten Armutsgrenze leben, verpflichtete sich die Weltgemeinschaft in der Abschlusserklärung des Millenniumsgipfels der Vereinten Nationen im September 2000, bis zum Jahr 2015 die extreme Armut auf der Welt zu halbieren. Die Entwicklungspolitik soll dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Der Terminus »Entwicklungspolitik« bezieht sich in der wissenschaftlichen Literatur fast ausschließlich auf Veränderungsprozesse in den Staaten der so genannten »Dritten Welt«, den Entwicklungsländern. In Industrieländern wird eine Politik, die einen Anspruch der Umgestaltung verfolgt und sich an Visionen orientiert, meistens als Reformpolitik, Zukunftspolitik oder Strukturpolitik bezeichnet. Die Assoziierung des Begriffs Entwicklungspolitik mit der so genannten Dritten Welt, den Entwicklungsländern, hat eine einseitige Konnotation und lässt notwendige Anpassungsleistungen seitens der Industrieländer im handelspolitischen oder umweltpolitischen Bereich aus dem Blickfeld geraten.

Die Begriffe »Entwicklungspolitik« und »Entwicklungszusammenarbeit« werden im fachlichen sowie öffentlichen Sprachgebrauch auf die unterschiedlichsten Mittel und Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in Entwicklungsländern bezogen und behalten damit einen sehr allgemeinen und schwer

15 Vgl. dazu die jährlich erscheinenden Entwicklungsberichte von UNDP.

definierbaren Charakter.¹⁶ »Entwicklungspolitik« und »Entwicklungszusammenarbeit« werden in der (interessierten) Öffentlichkeit meistens in den Bereich der Entwicklungshilfe verortet und mit karitativer Sozialarbeit in den ärmsten Ländern in Verbindung gebracht. Der Begriff »Entwicklungszusammenarbeit« hat dabei im offiziellen Sprachgebrauch den Begriff »Entwicklungshilfe« abgelöst, ohne sich damit jedoch von der karitativen Verortung vollständig befreien zu können, selbst wenn staatliche Entwicklungszusammenarbeit heute zu einem wichtigen Teil professionelle Beratungsleistungen in Politik, Wirtschaft und Verwaltung erbringt.

Alle großen Industrienationen leisten bilaterale und multilaterale Entwicklungshilfe. Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über die wichtigsten staatlichen Geber und Empfänger.

Tabelle (2): Die wichtigsten staatlichen Entwicklungshilfegeber.

Entwicklungshilfe der wichtigsten Geber	Nettobetrag der offiziellen Entwicklungshilfe in Millionen US Dollar	Nettobetrag der offiziellen Entwicklungshilfe in Prozent des BSP		Zusätzliche Nettoschenkungen von NRO in Prozent des BSP*	
		1990	2000	1990	2000
Mitglieder des DAC Gesamt	53 737	0,33	0,22	0,03	0,03
Japan	13 508	0,31	0,28	(.)	(.)
USA	9 955	0,21	0,10	0,05	0,04
Deutschland	5 030	0,42	0,27	0,05	0,05
Großbritannien	4501	0,27	0,32	0,03	0,04
Frankreich	4105	0,60	0,32	0,02	(.)
Niederlande	3135	0,92	0,84	0,09	0,08

16 Vgl. die Definition von Entwicklungspolitik in: Nohlen (1989, 1980: 205): »Unter Entwicklungspolitik ist die Summe aller Mittel und Maßnahmen zu verstehen, die von Entwicklungsländern und Industrieländern eingesetzt und ergriffen werden, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern, d.h. die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zu verbessern... «

Zum Vergleich:

Europäische Kommission	4 912	-	5,10 % des Haushaltsplans	-	-
------------------------	-------	---	---------------------------	---	---

Quellen: Fischer Weltalmanach 2002, 1064; UNDP 2002, 202; OECD 2002: Bericht 2001: 95, The Economist 2002: 40) und eigene Berechnungen.

* schließt nicht Zahlungen von NRO ein, die aus staatlichen Entwicklungshilfebudgets stammen und schon in die offizielle staatliche Statistik einfließen.

Tabelle (3): Die zehn größten staatlichen Empfänger von bi- und multilateraler Entwicklungshilfe nach ODA Kriterien.¹⁷

Staat	in Mio. US Dollar	Staat	in Mio. US Dollar
1. China	1,735	6. Polen	1,396
2. Indonesien	1,731	7. Ägypten	1,328
3. Vietnam	1,700	8. Bangladesch	1,171
4. Russland	1,565	9. Serbien und Montenegro	1,135
5. Indien	1,487	10. Tansania	1,045

Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit werden oft als synonyme Begriffe verwendet. In dieser Arbeit wird Entwicklungspolitik als ein Oberbegriff für politische, wirtschaftliche und soziale Aktivitäten verschiedener Akteure verwendet, die sich auf die Verbesserung der Lebensgrundlagen und Lebensbedingungen für Gesellschaften, Gemeinschaften und Individuen beziehen. Der Begriff Entwicklungszusammenarbeit fokussiert auf die unterschiedlichen Kooperations- und Kollaborationsformen zwischen Akteuren, besonders auf die Planung und die Durchführung von Projekten.

Entwicklungspolitik schließt Politiken und Programme in unterschiedlichen Staaten und Sektoren ein. Sie wird von staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren auf der lokalen, regionalen, nationalen und transnationalen Ebene betrieben. In Bezug auf die Globalisierung verfolgt die Entwicklungspolitik vor allem einen integrativen und partizipativen Anspruch, d.h. die negativen Auswirkungen einer verstärkten internationalen Konkurrenz und notwendiger Struktur-

¹⁷ Zum Konzept der Official Development Assistance vgl. UNDP Jahresberichte und OECD (2002: 269).

passungspolitiken sollten sozial abgefedert werden und unterprivilegierte gesellschaftliche Gruppen und die Bevölkerung von Krisenregionen sollten durch entwicklungspolitisches Engagement neue Perspektiven erhalten. Entwicklungspolitik möchte sozial-, natur- und kulturverträgliche Entwicklungsprozesse unterstützen. Eine Abgrenzung und Gliederung der verschiedenen entwicklungspolitischen Themenbereiche ist angesichts des Anspruchs auf Querschnittsfunktionen vieler Themen und im Hinblick auf die kontroversen Diskussionen um Ursachen und Wirkungen, Ziele und Instrumente der Entwicklungspolitik äußerst schwierig. Die Stärkung der Zivilgesellschaft wird z.B. einerseits als Ziel, andererseits als notwendige Maßnahme für Zielerreichungen angesehen. Geschlechterdemokratie wird als eine wichtige Querschnittsaufgabe der Entwicklungspolitik angesehen. Die Europäische Kommission spricht von »gender mainstreaming«. Daneben gibt es Bereiche wie die Drogenbekämpfung, die von der alternativen landwirtschaftlichen Bepflanzung bis zur gesundheitlichen Aufklärung sehr verschiedene Maßnahmen verlangt.

Die folgende grobe Einteilung der Themengebiete ist daher als ein Vorschlag zu sehen, der sich in erster Linie auf die funktionale Arbeitsteilung bei wichtigen entwicklungspolitischen Akteuren, insbesondere den öffentlichen Großgebern, bezieht.

Übersicht (2): Themenfelder der Entwicklungspolitik.

- Förderung von Demokratie, »Good Governance«¹⁸, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten;
- Dezentralisierung, Verwaltungsförderung und Kommunalentwicklung;
- Humanitäre Hilfe (Nothilfe)¹⁹;
- Bildung;
- Gesundheit;

18 Der Begriff »Good Governance«, der im internationalen Sprachgebrauch üblich ist und vor allem von der Weltbank ab den neunziger Jahren in die entwicklungspolitische Diskussion eingebracht wurde, wird gemeinhin mit »guter Regierungsführung« übersetzt. »Good Governance« hat allerdings eine umfassendere Konnotation und bezieht sich nicht nur auf zentralstaatliches Handeln, sondern bezeichnet auch Regelungsarrangements zwischen verschiedenen Akteurstypen. Die Förderung von Good Governance schließt z.B. Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung und der Ausweitung der Transparenz und Rechenschaftspflicht auf unterschiedlichen Ebenen ein.

19 Humanitäre Hilfe und Nothilfe werden zumeist synonymisch verwendet. Unter Humanitärer Hilfe versteht man »die schnelle, unmittelbar einsetzende Hilfe zur Beseitigung oder Linderung der Folgen akuter Notlagen, z.B. bei Erdbeben, Überschwemmungen, Seuchen, Dürrekatastrophen« (Nohlen 1994: 317 f.) oder menschengemachten Katastrophen wie Bürgerkriege, Genozide, Vertreibungen. Im Folgenden wird der Begriff der Humanitären Hilfe verwendet.

- Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung;
- Umwelt- und Ressourcenschutz;
- Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei;
- Infrastrukturentwicklung: Straßen-, Brücken-, Wegebau, Katastrophenschutz;
- Frieden, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.

Seit den neunziger Jahren und verstärkt seit der Jahrtausendwende sind programmatische Bemühungen zu beobachten, Entwicklungspolitik und ihre Teilbereiche der finanziellen, technischen und personellen Zusammenarbeit als Beitrag zu einer globalen Struktur- und Friedenspolitik zu definieren, um eine notwendige Kohärenz und Kooperation zwischen den verschiedenen Gebern und ihren Maßnahmen und Akteuren zu erreichen und dem negativen Image der isolierten Projektarbeit entgegen zu steuern.²⁰

Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) definiert Entwicklungspolitik als »Globale Strukturpolitik«. Mit dem Begriff wird auf die notwendige Kohärenz mit der Außen-, Wirtschafts-, Umwelt- und Handelspolitik Bezug genommen. Im Vergleich zur »herkömmlichen Entwicklungspolitik« soll an nationalen und internationalen Strukturveränderungen angesetzt werden.

»Globale Strukturpolitik muss sich mit der Frage auseinandersetzen, welche internationalen Vereinbarungen, Regime, Abkommen und auch freiwilligen Verpflichtungen erforderlich sind, um eine sozial gerechte, ökologisch verträgliche und wirtschaftlich effiziente Entwicklung zu fördern.« (Eid 2001: 11).

Globale Strukturpolitik geht davon aus, dass Interventionen auf unterschiedlichen Ebenen notwendig sind, um Entwicklungsfortschritte zu erzielen. Das BMZ sieht seine Aufgabe darin, multilaterale Regelwerke und Verfahren im Hinblick auf Wirkungen für Entwicklungsländer zu analysieren und zu beeinflussen, auf die Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern im Sinne von Good Governance und rechtsstaatlichen Grundsätzen einzuwirken sowie Politiken und unternehmerisches Verhalten (Stichwort: Sozialstandards transnationaler Unternehmen und ihrer Zulieferer) in Industrienationen zu thematisieren. Globale Strukturpolitik soll die Relevanz entwicklungspolitischer Vorhaben über Projekte und Programme hinaus unterstreichen sowie die Rolle des BMZ im Politikdialog mit internationalen Organisationen, vor allem der Weltbank, der OECD, den Vereinten Nationen, der Europäischen Kommission und der Welthandelsorganisation aufwerten.

20 Vgl. BMZ (2002), besonders Kapitel 2: Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik als Baustein globaler Struktur- und Friedenspolitik (S. 12 f.), auch Gómez (2001), Schleich (2001).

Ähnlich wie globale Reform-, Friedens- oder Zukunftspolitik drückt der Begriff die Interdependenz der verschiedenen Themenbereiche der Entwicklungspolitik aus. Eine genaue Definition und handlungsleitende Operationalisierung des Begriffs «Globale Strukturpolitik» und eine Übersetzung in die sektorale Praxis der Entwicklungszusammenarbeit der Durchführungsorganisationen war bis zum Jahresende 2002 jedoch noch nicht umfassend erfolgt.

Die Entwicklungspolitik schwebt zwischen einem umfassenden Anspruch politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklung und einer Nischenfunktion in der politischen Praxis. Dies gilt gleichermaßen für Industrieländer wie für Entwicklungsländer. Die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit weist im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt in den meisten Geberstaaten eine abnehmende Tendenz auf. Der Anteil der Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt hat sich bei den im Development Assistance Committee (DAC) der OECD vertretenen Geberstaaten zwischen 1990 und 2000 von 0,33 Prozent auf 0,22 Prozent verringert (siehe Tabelle 2). Die auf den Konferenzen der Vereinten Nationen regelmäßig erneuerte Richtgröße von 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts wird von den wichtigsten Gebern bei weitem nicht erreicht, obwohl auch die Personalkosten der Geber in die Statistik eingehen.

Das primär normativ orientierte Selbstverständnis von Entwicklungspolitik kontrastiert mit einem mehr funktional ausgerichteten Selbstverständnis anderer Politikbereiche, z.B. der Außen- und Wirtschaftspolitik.²¹ Die Beschäftigung der interessierten Öffentlichkeit und engagierter Aktivisten mit Entwicklungsfragen geht in den Industrienationen vor allem auf einen moralisch begründeten Helferwunsch, die Bekundung von Solidarität mit Armen und auf ein Interesse an fremden Kulturen zurück. Unter diesen Voraussetzungen ist es nicht verwunderlich, dass in der entwicklungspolitischen Praxis eine gewisse Wissenschafts- oder Theoriefeindlichkeit besteht. Konzentrieren sich entwicklungspolitische Theoretiker auf wirtschaftspolitische Fragestellungen, kollidiert dies in der Regel mit der Motivation und meistens auch dem Ausbildungshintergrund vieler entwicklungspolitischer Praktiker, besonders im Umfeld zivilgesellschaftlicher Akteure. In der Solidaritätsbewegung bestehen häufig Vorbehalte gegen Entwicklungstheorien, welche die Rolle von Süd-NRO – in der Regel die Partner der Solidaritätsbewegungen in den Entwicklungsländern – kritisch betrachten. Im Sinne von *political correctness* wird eine kritische Betrach-

21 Zur normativen und funktionalen Ausrichtung von Entwicklungspolitik siehe Kloke-Lesch (2000). Er spricht sich gegen ein normativ orientiertes Selbstverständnis von Entwicklungspolitik aus. Er übersieht bei seiner Forderung nach einem stärker funktionalem Selbstverständnis von Entwicklungspolitik meines Erachtens jedoch die Gefahr einer noch mehr von bürokratischen Eigeninteressen geleiteten praktischen Umsetzung.

tung von Akteuren des Südens vermieden. Gleichzeitig ist jedoch gerade das nicht-professionelle Interesse an Entwicklungsfragen der Grund für die ehrenamtliche Mitarbeit in Hilfsorganisationen, die einen bedeutenden Teil der Nord-Süd Entwicklungszusammenarbeit ausmachen.

Entwicklungspolitik war lange stark politisiert und ideologisiert. Dies hat den kritischen wissenschaftlichen Blick in vielen Bereichen verstellt. Bürokratische Unflexibilitäten, singuläre und geschlossene Trägerstrukturen haben sich zunehmend zu einem Dilemma in der Entwicklungspolitik verdichtet (siehe Kapitel 6), dem nur unzureichend begegnet wurde. Angesichts grober Missstände in der Verwaltung von Entwicklungszusammenarbeit wundert es nicht, wenn kritische Wissenschaftler zu radikalen Empfehlungen neigen und der gängigen Praxis, Entwicklungsgelder in Form von Projekten durch Bürokratien zu leiten, keine Wertschätzung zukommen lassen. Elsenhans (1998, 1999b) empfiehlt, unverwechselbare Steine in entlegenen Regionen abzuwerfen und Armen Prämien für die Einsammlung dieser Steine zu bezahlen. So könnte die lokale Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen stimuliert werden.

2.4 Eine theoretische Positionierung: Der innovationsorientierte und akteurzentrierte entwicklungspolitische Ansatz

Diese Arbeit operiert mit einem innovations- und akteurzentrierten entwicklungspolitischen Ansatz. Dieser Ansatz geht davon aus, dass Entwicklung dann stattfindet, wenn eine Gesellschaft bzw. Gemeinschaft und ihre Akteure innovationsfähig sind, d.h. wenn sie in der Lage sind, Innovationen in verschiedenen Bereichen – im technischen, sozialen, methodischen, organisatorischen und institutionellen Bereich – hervorzubringen und aufeinander abzustimmen. Dabei ist das günstige Zusammenspiel von Akteuren von entscheidender Bedeutung. Der Ansatz grenzt sich einerseits von einem entwicklungspolitischen Verständnis ab, das Entwicklung vor allem als Prozess einer nachholenden Modernisierung versteht²², andererseits von einem Ansatz,

22 Ein solches Verständnis lag vor allem den Theoriebemühungen der Modernisierungstheoretiker in den sechziger und siebziger Jahren zu Grunde, vgl. Apter (1965), Lerner (1958), Eisenstadt (1966, 1979). Entscheidenden Einfluss auf modernisierungstheoretische Ansätze in der Entwicklungstheorie hatten vor allem die Arbeiten von Max Weber (1920, 1929, 1965), die strukturalistische Anthropologie, die britische Schule der funktionalistischen Anthropologie und der strukturelle Funktionalismus von Parson/Shils (1965), vgl. dazu besonders Geiger/Mansila (1983: 73-87).

der vornehmlich exogene Faktoren für Unterentwicklung verantwortlich macht.²³ Günstige Rahmenbedingungen (Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, politische Stabilität, marktwirtschaftliche Ordnung) werden zwar als wichtige Voraussetzungen für Entwicklungsfortschritte gewürdigt, allerdings sind sie zugleich Ziele, die in der Entwicklungspolitik erst durch Aufklärungsarbeit sowie modellhafte und strategische Projekte, also durch »Initiativen von unten« erreicht werden müssen. Entwicklungsfortschritte werden zwar durch günstige Rahmenbedingungen erleichtert, daraus lässt sich aber nicht die Annahme ableiten, dass Entwicklungsanstrengungen »von unten« bei schwierigen Rahmenbedingungen a priori zum Scheitern verurteilt sind.²⁴ Weiterhin wendet sich der Ansatz gegen Tendenzen einer stark zielfixierten bürokratisierten Entwicklungsplanung, die vor allem bei großen Geberorganisationen vorherrscht²⁵ und die wenig Spielräume für eine kontinuierliche Berücksichtigung innovativer Ideen lässt.

Der Ansatz misst der Leistungsfähigkeit von Institutionen und Organisationen – staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren – eine große Bedeutung für Entwicklungsfortschritte zu. Die These der Bedeutung von Institutionen für Entwicklungsfortschritte wird dabei von jüngeren Forschungsarbeiten anderer Wissenschaftler bestätigt. William Easterly vom Center for Global Development und Ross Levine von der University of Minnesota haben anhand von Analysen in 72 Staaten aufgezeigt, dass vor allem Institutionen Entwicklung positiv beeinflussen und geographische Bedingungen und Politiken von nachgeordneter Bedeutung sind.²⁶ Der Ansatz ist deshalb so relevant, weil die Rolle von Akteuren, Leistungs- und Innovationsanreizen im

23 Vgl. dazu die dependenztheoretischen Ansätze der sechziger/siebziger Jahre (besonders Cardoso/Faletto 1976, Frank 1969) und die früheren Arbeiten von Senghaas und Mathies zu Dissoziation und zur autozentrierten Entwicklung (Senghaas 1977, Mathies 1980).

24 Den Arbeiten von Kappel (1997, 2000, 2001) liegt z.B. tendenziell eine solche Vermutung zu Grunde. Er geht von einem Kern-Rand-Peripherie Modell aus und betreibt für afrikanische Staaten konsequente Defizitanalysen der bestehenden Rahmenbedingungen, die Entwicklung (angeblich) verhindern. Daraus folgend werden »Hausaufgaben« für Entwicklungsländer formuliert (Kappel 2001: 249) oder Forderungen an die Adresse von Entwicklungszusammenarbeit formuliert (Kappel 1999: 336-339). Allerdings werden einigen Staaten kurz- und mittelfristige Entwicklungspotentiale fast gänzlich abgesprochen (Kappel 2000).

25 Ausdruck einer zielfixierten Entwicklungsplanung sind z.B. die starre Anwendung von Methoden zielorientierter Projektplanung (ZOPP), Projektplanungsübersichten und *Logical Frameworks*, die bei zu rigoroser Anwendung Spielräume für Anpassungsprozesse verkleinern. Die eigentlich sinnvollen Planungsmethoden, die helfen können, Problemhierarchien zu verstehen und Aktivitäten zu strukturieren, sind in vielen Fällen zum Korsett für Entwicklungsvorhaben gemacht worden. Vgl. dazu: B. Kuhn (2001b).

26 Easterly, W./Levine, R. (2002), vgl. auch Acemoglu, D./Johnson, S. /Robinson, J. (2001). Die Studien wurde u.a. im *Economist* vom zitiert (5.10.2001: 86).

politisch-praktischen Management von Entwicklungsvorhaben bisher keine ausreichende Aufmerksamkeit findet. Die Geberorganisationen vermeiden aus eigenen Interessen eine kritische Beurteilung ihrer partnerschaftlichen Engagements, und die meisten Wissenschaftler besitzen zu wenig Kenntnis von den Managementstrukturen der Entwicklungsvorhaben. Entwicklungspolitische Berater halten sich mit grundsätzlicher Kritik in der Regel vornehm zurück.²⁷

Diese folgende Übersicht zu maßgeblichen Grundsätzen des innovationsorientierten – und akteurzentrierten entwicklungspolitischen Ansatzes soll allerdings die Bedeutung anderer Faktoren, z.B. exogener Einflussfaktoren und deren spezifischer Interdependenz mit endogenen Faktoren (vgl. Elsenhans 1981), nicht abwerten. Allenfalls hat sich ein gewisser heuristischer Erschöpfungszustand bei der Betonung exogener Faktoren für Unterentwicklung eingestellt, die in der Theoriebildung zu Entwicklung lange einen besonders hohen Stellenwert einnahmen.

Übersicht (3): Maßgebliche Grundsätze eines innovationsorientierten und akteurzentrierten entwicklungspolitischen Ansatzes

- Für die Einleitung von Entwicklungsprozessen sind besonders endogene Innovationsleistungen im technischen, sozialen, methodischen, organisatorischen und institutionellen Bereich nötig, die aber für ihre Entfaltung günstige politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen benötigen.
- Entwicklung ist zwar nicht konkret planbar, aber günstige Anreizstrukturen für Akteure können die Chancen für positiv verlaufende Entwicklungsprozesse wesentlich beeinflussen.
- Entwicklungsprozesse sind von so komplexer Natur, dass sie ein günstiges Zusammenwirken verschiedener – staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher – Akteure erfordern.
- Die Verbreitung von *good practices* von Innovations- und Entwicklungsvorhaben birgt Multiplikatorpotenziale, die die Lerngeschwindigkeiten von Akteuren und damit Gesellschaften begünstigen und dadurch zu Entwicklung beitragen.

²⁷ Dafür ist der sogenannte *big-client*-Faktor verantwortlich. In der Entwicklungszusammenarbeit fragen in der Regel große Bürokrationen die Dienstleistungen von relativ kleinen Firmen oder Einzelgutachtern nach. Die Firmen und die Einzelgutachter beziehen häufig mehr als 70 Prozent ihrer Einnahmen von einem einzigen Großkunden (z.B. kleine Firmen und Einzelberater von der GTZ). Dies schwächt natürlich ihre Unabhängigkeit gegenüber dem Auftraggeber und führt zu Gefälligkeitsgutachten, auch wenn beide Seiten dies abstreiten würden. Berater und Gutachter, die ihre Unabhängigkeit unter Beweis stellen, werden bei der Vergabe von weiteren Aufträgen übergangen. Für Hochschuleinrichtungen, die einen Teil ihres Etats über Drittmittel abdecken, und für Consulting-Unternehmen kann dies existenzbedrohend sein (Hanisch 1994: 15).

Wichtige Voraussetzung für eine Innovationstätigkeit sind Kreativität, Wissen, Zugang zu Informationen und ideelle, materielle und organisatorische Unterstützung. Innovation benötigt Spielraum für Experimente und Pilotvorhaben. Innovatoren gibt es in allen Gesellschaften²⁸, unabhängig von ihrem materiellen Wohlstand. Die von Schumpeter (1911) ausgehende Innovationstheorie und sich daraus ableitende Überlegungen sind für die Entwicklungspolitik dabei durchaus relevant, weil sie einem Verständnis entgegenwirken, das den Besitz von Produktionsmitteln als wesentliche Voraussetzung für Innovationstätigkeiten ansieht. Besonders Hayami (1997: 147-150) hat die Relevanz innovationstheoretischer Überlegungen von Schumpeter auf technologischen Fortschritt und Entwicklung in den Staaten der »Dritten Welt« bezogen.

Die Verbindung zwischen Innovationsförderung und Überwindung von Marginalität wird von der Entwicklungszusammenarbeit zu wenig thematisiert. Die Projekt- und Programmplanung in der Entwicklungszusammenarbeit wird sehr versorgungs- und produktorientiert, und zu wenig prozessorientiert verstanden. Wenn Innovationen nicht punktuelle Neuerungen und Veränderungen mit geringer Reichweite bleiben sollen, dann sollten sie unter dem Gesichtspunkt ihres Diffusionspotenziales betrachtet werden. Hier spielen Institutionen eine entscheidende Rolle. Nationale und internationale Entwicklungsorganisationen haben sich jedoch lange einer Projektkultur verschrieben, die sich wenig mit den Wirkungen von Projekten auf vorherrschende entwicklungsfeindliche Strukturen befasst. Erst in den späten neunziger Jahren wurde den Wirkungen der Projekte auf ihr soziales, wirtschaftliches und politische Umfeld im Zuge einiger Forschungsarbeiten zu *Impact Monitoring* teilweise Rechnung getragen (Berg et al./SLE 1998).

Es geht bei innovationsorientierter Entwicklungspolitik nicht darum, Konzepte, Methoden und Technologien aus Geberländern in unterentwickelte Gesellschaften ohne soziokulturelle Sensibilität zu importieren, sondern vorhandenes Interesse an Neuerungen aufzuspüren, endogenes Kreativitätspotential zu fördern und veränderungsbereite Akteure zu unterstützen. Nachfrage nach Innovationen gibt es besonders in Wettbewerbssituationen. So steigt z.B. die Anzahl von Firmen der Textilindustrie, die sich nach den Standards der International Standards Organisation (ISO) zertifizieren lassen wollen, rapide an (Pitalwalla/Economic Times 8.12.2000: 8). Besonders der Qualitäts- und Managementstandard 9000 und der Umweltstandard ISO 14 000 sind stark nachgefragt.

28 Zur Bedeutung von kleinen und großen Ideen (»individuals discovering ways to do things a little better«) für wirtschaftliche Entwicklung siehe auch Eswaran/Kotwal (2001: 275).

Innovationsleistungen setzen Kritikfähigkeit und den Glauben an Fortschritt voraus.

«The most important value of education is not the accumulation of knowledge but the belief in progress» (B. Kuhn/The Daily Star 1998: 5).

Das Leitkonzept der innovationsorientierten Entwicklungstheorie soll nicht die Möglichkeit der Koexistenz unterschiedlicher Normen und Werte im Kontext von Entwicklung negieren. Allerdings beeinflussen kulturelle Bedingungen die Innovationspotenziale und Entwicklungschancen von Gesellschaften. Hagen²⁹, Fukuyama³⁰, Trenk³¹ und Weiß³² haben die Bedeutung von Mentalität und Kultur in Verbindung mit Innovationstätigkeit, sozialem Wandel und Entwicklung thematisiert. Entwicklungsprozesse kommen durch ein kontinuierliches Streben nach Verbesserungen zu Stande. Die innovationsorientierte Entwicklungstheorie grenzt sich von der Modernisierungstheorie dadurch ab, dass sie auf Fähigkeiten und Möglichkeiten für Veränderungsprozesse fokussiert, ohne inhärent ein dichotomisches Verständnis von Moderne und Tradition zu besitzen.³³ Das normative Element der innovationsorientierten Entwicklungstheorie besteht darin, dass das Streben nach Neuerungen ein Wert an sich darstellt, weil es im Sinne von A. Sen (1999) die Wahlmöglichkeiten von Individuen und Gesellschaften erhöht.

29 Hagen (1962: 88ff., 98) stellt den kreativen, offenen, handlungsmotivierten Persönlichkeitstypus einem unkreativen Persönlichkeitstypus gegenüber, der die Welt als willkürlich wahrnimmt und sich schicksalhaft in Ereignisse fügt und sich in seinem Urteil an Autoritäten und traditionellen Verhaltensweisen orientiert.

30 Fukuyama (1995) hat an Hand von Vergleichen zwischen asiatischen und europäischen Gesellschaften aufgezeigt, wie sich Solidaritäts- und Autoritätsbeziehungen in verschiedenen Kulturen auf innovative Unternehmenskultur und Entwicklung auswirken. Die Fähigkeit, horizontale Vertrauensbeziehungen mit anonymen Geschäftspartnern zu knüpfen, sieht er als eine wichtige Voraussetzung für die Existenz größerer rational geführter Unternehmen in Japan, den USA und der Bundesrepublik Deutschland.

31 Trenk (1991) stellt heraus, dass enge Familienbindungen und starke familiäre Solidaritätsansprüche zwar wichtige Unterstützung im Notfall bieten, aber innovative unternehmerische Tätigkeiten auch behindern können, da sie Handlungsspielräume verringern.

32 Weiß (1999, 2000) betont, dass die traditionellen Produktionsfaktoren Kapital und gering qualifizierte Arbeit in ihrer Bedeutung abnehmen und »kreative Intelligenz« der entscheidende Entwicklungsfaktor ist.

33 Zum Dilemma des dichotomischen Ansatzes der Modernisierungstheorie, vgl. Nuscheler (2001b: 37-44) und Wehler (1975). Wehler kritisiert, dass es der Modernisierungstheorie mehr um die »etikettierende Beschreibung auffälliger Unterschiede« denn um »die Erfassung der inneren Motorik der Transformation ging.« (S. 20). Moore (1973) hat den Nutzen der Modernisierungstheorie mit dem Vorwurf der »komparativen Statik« generell in Frage gestellt.

3. Akteure und Akteurstypen der Entwicklungspolitik

3.1 Vorbemerkungen

In entwicklungspolitischen Forschungsarbeiten sind Analysen über die Rolle von Akteuren und die Wirksamkeit von Instrumenten unterbelichtet. Wenigen politikwissenschaftlichen bzw. wirtschaftswissenschaftlichen Entwicklungstheorien ist es bisher im Spannungsfeld zwischen Steuerungs-, Wettbewerbs- und Werteoptimismus gelungen, akteurspezifische Strukturblockaden auf den verschiedenen Ebenen zu analysieren und Kompetenzen und Handlungsmuster unterschiedlicher Akteure ausreichend zu verstehen.

Die Modernisierungs- und Dependenztheorien der sechziger und siebziger Jahre gingen inhärent von einer notwendigen Steuerungsfunktion einer effektiven Staatsführung und Verwaltung aus, welche sich einer Entwicklungsorientierung tatsächlich verpflichtet fühlen. Die neoliberalen Theorien, die sich in der Entwicklungspolitik im *Washington Consensus* der Bretton Woods Institutionen Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank niederschlugen¹, basieren auf einem starken Wettbewerbsoptimismus. Theorien der kulturellen Bedingtheit von Entwicklung, die auf Max Webers Schriften zur Religionssoziologie zurückgehen², liegt ein Werteoptimismus zu Grunde. Entsprechend ihrem Steuerungs-, ihrem Wettbewerbs- oder ihrem Werteoptimismus gewichten unterschiedliche Theorieansätze die Rolle von Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft verschieden.

1 Der Nobelpreisträger Joseph Stiglitz (2002, 2002a) hat aufgezeigt, dass die Positionen von IWF und Weltbank allerdings in vielen Fällen erheblich divergieren können. Der IWF hat makroökonomische Stabilitätskriterien im Blick, während die Weltbank entwicklungspolitisch relevante Investitionen fördern möchte. Im Fall von Äthiopien, das stark von Auslandshilfe abhängig ist, entstand ein Konflikt zwischen den beiden Institutionen. Der IWF widersetzte sich neuen Krediten mit Hinweis auf die hohe Abhängigkeit von Auslandshilfe, die Weltbank sah in den Krediten eine notwendige Investition zur Belebung der Wirtschaft (Stiglitz 2002a: 10 f.).

2 Vgl. Weber (1929).

Übersicht (4): Akteurpräferenzen von Steuerungs-, Wettbewerbs- und Wertoptimisten

	Staat	Markt	Zivilgesellschaft
Steuerungsoptimisten	Wichtig	Gering	Mittel
Wettbewerbsoptimisten	Gering	Hoch	Gering
Wertoptimisten	Mittel	Mittel	Hoch

Strukturdynamiken, Blockaden auf den unterschiedlichen Ebenen und akteurspezifische Eigeninteressen bzw. ökonomisch irrationales Akteurverhalten werden von den jeweiligen Theorien angesichts zu optimistischer Grundannahmen hinsichtlich der Steuerbarkeit von Entwicklung, des freien Spiels der Kräfte bzw. der Bedeutung von Wertvorstellungen vernachlässigt.

In der Entwicklungstheorie haben besonders Elsenhans (1981) und Bayart (1989) aufgezeigt, warum der Staat unter den spezifischen politischen, ökonomischen und kulturellen Bedingungen in Entwicklungsländern – im Spannungsfeld zwischen bürokratischer Entwicklungsgesellschaft und abhängigem Kapitalismus (Elsenhans) und angesichts personalisierter Handlungsrationaltäten staatlicher Entscheidungsträger (Bayart) – nicht in der Lage ist oder sein kann, Entwicklungsstrategien erfolgreich umzusetzen. Sie haben dadurch akteurspezifische Strukturblockaden stärker in die Diskussion eingebracht.

Das gleiche Dilemma – die Vernachlässigung akteurspezifischer Blockaden – hat sich bei der leichtfertigen Übertragung von Entwicklungsaufgaben an Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) wiederholt. Einerseits hat die politikwissenschaftliche Forschung die wichtige Rolle von NROs als Themenanwälte betont und deren Einfluss auf nationale Politiken herausgearbeitet³, andererseits findet in der entwicklungspolitischen Praxis weiterhin eine leichtfertige Aufgabenübertragung an NROs statt.

Die entwicklungspolitische Praxis läuft diesem Dilemma seit Jahren hinterher, weil sie sich nicht ausreichend mit Stärken und Schwächen, Möglichkeiten und Grenzen von NROs in der Entwicklungspolitik beschäftigt und stattdessen ständig

3 Für den Bereich der Menschenrechte Risse/Ropp/Sikkink (1999) und Risse/Jetschke/Schmitz (2002) mit Beispielen zu Indonesien, den Philippinen, Kenia u.a. Zum Einfluss von NROs auf verschiedene Politikbereiche in Indien siehe Bava (1999).

neue und theoretisch unzureichend reflektierte Strategien auflegt. Glasgow (1999: 23) resümiert:

»Zuerst wurden die NRO zu Hoffnungsträgern ernannt, dann wird die tatsächliche Funktions- und Kapazitätsfähigkeit der NRO näher beleuchtet, um schließlich nicht erwartete Defizite in der offensichtlichen Performance von entwicklungspolitischen NROs in der Dritten Welt durch Management- und Vernetzungsrezepte nachzubessern. In anderen Worten, erst die Vermutung, dann die Enttäuschung über die eigene Vermutung und dann die entschlossene Konsequenz, der eigenen Vermutung durch Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel zur Wirklichkeit zur verhelfen.«

Die Aktivitäten von NROs werden in der entwicklungspolitischen Praxis hauptsächlich aus einer engen Projektperspektive beurteilt, ohne dass Fragen des Zusammenspiels von Staat, Markt und NROs unter Aspekten der Komplementarität, Konkurrenz oder Substitution kritisch diskutiert werden.⁴ Die Rolle von NRO wird hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit im Erreichen von Projektzielen beurteilt. Institutionelle und politische Dynamiken bleiben außen vor.

Inzwischen zeichnet sich die gleiche Naivität bei der Übertragung von entwicklungspolitischen Verantwortlichkeiten an die Privatwirtschaft ab. Mit großem Engagement bemüht sich die Entwicklungszusammenarbeit in jüngster Zeit, die Privatwirtschaft verstärkt als Partner für Entwicklungsvorhaben zu gewinnen. Der Trend ist zwar tendenziell wünschenswert, jedoch werden wichtige Fragen der Wettbewerbsneutralität und der Komplementarität zwischen öffentlicher Entwicklungshilfe und privatwirtschaftlichem Engagement nicht genügend reflektiert. Pelzer/Schmitt (1999: 23) schreiben bei ihrer Analyse des *Public-Private-Partnership (PPP)* Konzeptes⁵ zur Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit in Geberländern:

»...Wir halten es demgegenüber für sinnvoll, im Rahmen der PPP-Diskussion darüber nachzudenken, welche jeweils originären Aufgaben öffentliche Entwicklungshilfe und privatwirtschaftliches Engagement haben, wie diese voneinander abzugrenzen sind und wo sie sich sinnvoll ergänzen können und müssen.«

4 In B. Kuhn (2000a) habe ich die Kritik weiter ausgeführt und Aspekte der Komplementarität, Konkurrenz und Substitution zwischen Staat, Markt und NROs behandelt.

5 In einer gemeinsamen Initiative bieten die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit mbH (GTZ) und die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG), die mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im November 2000 fusionierte, Unternehmen und Organisationen der Privatwirtschaft Entwicklungspartnerschaften für Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern an. Siehe auch Kapitel 3.2.4: Privatwirtschaftsförderung und Entwicklungspolitik.

Die Innovationsfähigkeit von Gesellschaften hängt wesentlich von günstigen Wettbewerbsbedingungen und dem Zusammenspiel verschiedener Akteure ab, wie bereits in Kapitel 2 dargestellt wurde. Entwicklungspolitik wird durch eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure und Instrumente betrieben, auf Seiten der Geberländer und auf Seiten der Entwicklungsländer. Bevor sich die Arbeit schwerpunktmäßig den Akteuren in den Entwicklungsländern selbst widmet, sollen hier zunächst wichtige internationale und transnationale Akteure sowie Geberorganisationen und ihre Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit vorgestellt werden.

3.2 Die Akteurs- und Instrumentenlandschaft der Entwicklungspolitik

Hier soll ein kurzer Überblick über die wichtigsten entwicklungspolitischen Akteure und Instrumente gegeben werden, der auch die Vielzahl der Geberorganisationen einschließt und die Vielfalt der Organisationen und Instrumente veranschaulicht. Wichtige entwicklungspolitische Akteure sind:

- die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken, wie z.B. die Asiatische- und die Afrikanische Entwicklungsbank;
- die zahlreichen Unterorganisationen der Vereinten Nationen, besonders UNDP, UNEP, ILO, UNICEF, FAO, WFP, UNAIDS, UNCDF, UNDCP, UNV, UNESCO;
- EuropeAid, die im Jahr 2000 gegründete Entwicklungsbehörde der Europäischen Kommission und das 1992 geschaffene European Commission Humanitarian Office (ECHO)⁶;
- die bilateralen staatlichen Akteure wie USAID, DFID, CIDA, SIDA, DANIDA, BMZ.
- die para-staatlichen Durchführungsorganisationen der finanziellen, technischen und personellen Zusammenarbeit wie die KfW, die GTZ, die DSE und die CDG (die beiden letzteren fusionierten im Jahr 2001 zu Inwent) sowie der DED;

⁶ Zuvor wurden die entwicklungspolitischen Aufgaben der Planung und der Durchführung von den Generaldirektionen 1 und 8 wahrgenommen. Die Planungskompetenz liegt weiterhin innerhalb der Kernstruktur der Kommission, den Generaldirektionen für Auswärtige Beziehungen und für Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten.

- transnational agierende zivilgesellschaftliche Organisationen, die vor allem als Themenanwälte arbeiten (Amnesty International, Transparency International, World Wide Fund for Nature);
- transnational agierende säkulare zivilgesellschaftliche Organisationen, die vor allem Projekte und Programme in Entwicklungsländern unterstützen bzw. durchführen (CARE, Oxfam, COPI, Welthungerhilfe);
- die kirchlichen Hilfswerke und ihre Partner in Entwicklungsländern (Misereor, Brot für die Welt);
- die politische Stiftungen, die Dialogveranstaltungen und Projekte in Entwicklungsländern finanzieren (in Deutschland die FES, KAS, HBS, FNS, HSS, RLS);
- Regierung, Verwaltung und nachgeordnete Behörden in Entwicklungsländern, die sich mit sozialen, wirtschaftlichen und politisch-administrativen Themen befassen;
- die zahlreichen nicht-staatlichen Akteure im Süden, deren Anzahl und Größe oft bedeutend unterschätzt wird (BRAC, MYRADA, ENDA).

Bei sorgfältiger Betrachtung wird bereits aus der Auflistung deutlich, wie schwer eine vollständige Aufzählung oder gar Kategorisierung fällt. Der Internationale Währungsfond und die Welthandelsorganisation sind hier nicht aufgeführt, obwohl ihre Politik einen wesentlichen Einfluss auf Entwicklungsländer besitzt. Sie sind im engeren Sinne jedoch kaum als entwicklungspolitische Akteure zu bezeichnen, die diesen Anspruch explizit verfolgen und an der Umsetzung von Entwicklungspolitik mitwirken. Das *Development Assistance Committee* der OECD beschäftigt sich zwar intensiv mit Entwicklungspolitik, konzentriert sich aber auf Forschung, Verbreitung von *good practices* im institutionellen und organisatorischen Bereich und auf die Evaluierung der Entwicklungspolitik ihrer Mitgliedstaaten. An der Umsetzung von Vorhaben sind der DAC und die para-autonomen Organisationen der OECD wie das *Development Centre* oder der *Club du Sahel* nur eingeschränkt in Form von Konferenzen und Dialogveranstaltungen beteiligt. Transnational agierende zivilgesellschaftliche Organisationen sind schwer zu kategorisieren (siehe Kapitel 4.3). Sie kombinieren themenanwaltliches Engagement mit konkreter Projektarbeit und sind unterschiedlich stark dezentralisiert. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist institutionell besonders stark ausdifferenziert und schließt zahlreiche para-staatliche Stiftungen und Vereine ein.

Das Spektrum der Förderinstrumente ist ebenfalls sehr umfassend. Regierungen formulieren Politiken und bedienen sich dabei Konzepten, die von Wissenschaft und

Verwaltung entwickelt wurden. Sie implementieren diese in Form von Programmen und Projekten. Der Unterschied zwischen Programmen und Projekten besteht darin, dass Programme einen umfassenderen Zielkatalog verfolgen und aus mehreren Einzelvorhaben (Projekten) bestehen können. Daneben werden Konferenzen und Seminare durchgeführt, sowohl in Eigenregie als auch in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren.

Geberstaaten und Geberorganisationen bedienen sich einer Vielzahl von unterschiedlichen Förderinstrumenten. Zu den wichtigsten Förderungsmöglichkeiten und Instrumenten des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gehören z.B.:

Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit:

- die finanzielle Zusammenarbeit durch Kredite mit unterschiedlich hohem Schenkungselement, die von der KfW vor allem in Form von Projekten durchgeführt wird;
- die technische Zusammenarbeit bzw. die Erbringung von Beratungsleistungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, die von der GTZ bzw. von GTZ-beauftragten Beratungsfirmen vor allem in Form von Projekten und Programmen durchgeführt wird;
- die personelle Zusammenarbeit durch kurz- und mittelfristige Aus- und Fortbildungsmaßnahmen und Seminare, die von der DSE und der CDG durchgeführt wird;
- die Entsendung von Fachkräften im Rahmen des Zivilen Friedensdienst durch den DED in Form von Projekten.

Nicht-Staatliche Entwicklungszusammenarbeit:

- die Finanzierung der entwicklungspolitischen Arbeit deutscher politischer Stiftungen im Rahmen eines gesonderten Haushaltstitels;
- die (Ko-)Finanzierung der entwicklungspolitischen Projektarbeit und Öffentlichkeitsarbeit der kirchlichen Hilfswerke (EZE, KZE) im Rahmen eines gesonderten Haushaltstitels;
- die (Ko-)Finanzierung der Projekt- und Öffentlichkeitsarbeit der entwicklungspolitischen Arbeit deutscher NRO im Rahmen eines gesonderten Haushaltstitels;

- die Entsendung von Fachkräften im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes durch die NROs Eirene, Dienste in Übersee GmbH, AGEH, CFI und den Weltfriedensdienst;

Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit:

- die finanzielle Unterstützung der entwicklungspolitischen Arbeit multilateraler Organisationen, besonders der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen, die Schenkungen an Entwicklungsländer in Form von Projekten vergeben;
- das finanzielle Engagement im Rahmen der Arbeit der Weltbank-Gruppe, die Kredite zu unterschiedlichen Sonderkonditionen an Entwicklungsländer vergibt.

Supranationale Entwicklungszusammenarbeit:

- das finanzielle Engagement bzw. die finanzielle Unterstützung von Vorhaben und Budgetlinien der Europäischen Kommission, die Schenkungen und Ko-Finanzierungen an Regierungsorganisationen und NROs in Entwicklungsländern und an deren europäische Partner vergibt;
- das finanzielle Engagement im Rahmen der Arbeit der regionaler Entwicklungsbanken, wie z.B. der Asian Development Bank, die Kredite zu unterschiedlichen Sonderkonditionen an Entwicklungsländer vergeben.

Auf der Ebene der praktischen Umsetzung in Entwicklungsländern kann besonders nach

- Programmen,
- Projekten,
- Dialogveranstaltungen (Konferenzen, Workshops, Seminare),
- Studien und Analysen

unterschieden werden. Die zahlreichen Programme und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit unterscheiden sich entsprechend der verschiedenen Sektoren inhaltlich und in der Durchführung beträchtlich (z.B. Programme der Beschäftigungsförderung und der Gesundheitsprojekte). Daneben finden Dialogveranstaltungen mit Ereignischarakter als *single events* oder *multiple events* statt. Studien und Analysen ergänzen den Maßnahmenkatalog.

Durch die oben genannte Auflistung wird deutlich, wie vielfältig die Akteurslandschaft und die Instrumente der Entwicklungspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit sind, was Pauschalurteile über ihre Effektivität kaum möglich macht. Um zu

einer Einschätzung und zu Aussagen über komparative Vorteile, typische Stärken und Schwächen von Akteuren zu kommen, bedarf es eines grundlegenden Verständnisses der Funktions- und Handlungslogiken der unterschiedlichen Akteurstypen.

Hier soll nun der Versuch unternommen werden, sich einem grundlegenden Verständnis über die Rolle unterschiedlicher Akteurstypen in der Entwicklungspolitik zu nähern, indem die Sphären des Staates und seiner Akteure, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft analytisch betrachtet werden.

3.3 Die Sphären des Staates, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft: Charakteristika und Organisationsprinzipien

Der Anspruch, grundsätzliche Aussagen über komparative Vorteile von zivilgesellschaftlichen Akteuren zu treffen, beruht auf der Prämisse, dass sich für Akteure der Staats-, der Markt- und der zivilgesellschaftlichen Sphäre jeweils bestimmte idealtypische Organisationsprinzipien und Strukturmerkmale identifizieren lassen, wobei damit nicht suggeriert werden soll, dass der Nutzen von Akteuren dadurch maximiert wird, indem sich ihre Funktionsweisen diesen idealtypischen Organisationsprinzipien und Merkmalen angleichen.⁷ Vielmehr soll deutlich gemacht werden, dass ein einzelner Akteurstyp aufgrund seiner spezifischen Charakteristika kaum dazu in der Lage sein kann, den verschiedenartigen entwicklungspolitischen Herausforderungen (z.B. Aufklärungs- und Bewusstseinsarbeit, Bereitstellung von dauerhaften sozialen Dienstleistungseinrichtungen, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen) adäquat zu begegnen.

Die Begriffe Staat, Markt und Zivilgesellschaft sollen hier zunächst als Analyse-kategorien für Akteure in der Entwicklungspolitik eingeführt werden. Gleichzeitig bedeutet dies nicht, dass sich die drei Sphären Staat, Privatwirtschaft, Zivilgesell-

⁷ Bei den Reformdiskussionen um *New Public Management*, *Social Corporate Identity* und Professionalisierung von NROs (zur Professionalisierung von NROs siehe Take 2002) sind aus Sicht der betroffenen Akteure sogar Bemühungen festzustellen, durch Innovationen die typischen Begrenzungen, die sich aus ihren spezifischen Handlungslogiken ergeben, aufzuheben; ein Unterfangen, von dem meines Erachtens angesichts der spezifischen Charakteristika der Akteure (siehe Übersicht) allerdings insgesamt nur begrenzte, wenn auch für Einzelfälle bedeutende Erfolge erwartet werden können. In den folgenden Unterkapiteln und Kapiteln werden solche Bemühungen von Akteuren dargestellt, besonders für NROs. Am Beispiel der Professionalisierung bzw. Quasiprofessionalisierung europäischer NROs gegenüber der EU (Kapitel 5.4) wird aufgezeigt, welchen Preis NROs dafür zahlen müssen. Sie gefährden ihre Privilegien gegenüber der Privatwirtschaft.

schaft in Bezug auf die Eingruppierung von Akteuren eindeutig voneinander abgrenzen lassen, oder dass bestimmte Charakteristika exklusiven Charakter für Akteure einer Sphäre besitzen. Bei der Gestaltung eines günstigen Zusammenspiels zwischen Staat, Privatwirtschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren gibt es sicherlich keinen Königsweg, wie auch die unterschiedlichen Akteurkonfigurationen in den verschiedenen Industrienationen zeigen.⁸ Staat, Markt und zivilgesellschaftliche Akteure unterliegen im Zuge von Globalisierungs- bzw. Entgrenzungsprozessen strukturellen Einflüssen, die eine fortwährende kritische Betrachtung festgefügter Akteurkonfigurationen und Aufgabenbereiche notwendig macht. Dabei ist die Politikwissenschaft besonders in der Frage gefordert, welche alternativen Regelungsarrangements zum hierarchisch strukturierten Nationalstaat bestehen und wie diese zu bewerten sind. Die Debatte kreist dabei um neue staatliche Aufgaben (exemplarisch: Turner/Corbacho 2000), Regieren im transnationalen Raum (exemplarisch: Zürn 1998) und den wachsenden Einfluss privater Akteure (exemplarisch: Hibou 1999, Hummel 2001). Mit der Rolle des Staates in Entwicklungsländern hat sich insbesondere Elsenhans ausführlich befasst.⁹

8 Anspruch und Form von Staatlichkeit unterscheiden sich auch in den verschiedenen EU Staaten beträchtlich. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass sich internationale und regionale Herausforderungen, wie z.B. regionale Vereinigungsprozesse und die Bekämpfung des Terrorismus, auf die Veränderung von Staatlichkeit auswirken. Für die Auswirkungen des europäischen Einigungsprozesses auf die Veränderung von Staatlichkeit in Europa siehe z.B.: Héritier et. al. (1994).

9 Elsenhans (1981) hat die Mechanismen der Abkoppelung der Staatsklasse von gesamtgesellschaftlichen wirtschaftlichen Interessen aufgezeigt, indem die Staatsklasse sich Mehrprodukt durch Lizenzvergabe und andere Formen wirtschaftlicher Kontrolle aneignet und nach Kriterien der politischen Machterhaltung (Selbsterhaltung) statt der wirtschaftlichen Entwicklung verteilt. Elsenhans (1997b: 23 ff.) hat ferner aufgezeigt, dass die Abwertung der Rolle des Staates in Entwicklungsländern nicht auf die gestiegenen privatwirtschaftlichen Kapazitäten im Rahmen günstiger Wettbewerbsbedingungen zurückzuführen ist - wie etwa beim Übergang vom staatlich kontrollierten Merkantilismus zur Marktwirtschaft in Europa und Japan - sondern auf die Unfähigkeit des Staates, weitere Ressourcen für die Stabilisierung von Herrschaftsstrukturen vornehmlich von den Mittelschichten zu generieren, die in Tätigkeiten in NROs und in Klein- und Mittelindustrien eine geeignetere Alternative sehen, ihre eigene wirtschaftliche Situation und gegebenenfalls ihren politischen Einfluss zu verbessern.

Staatlichkeit, staatliche Gewalt und staatliche Kooperation mit anderen Akteuren lassen sich unter verschiedenen Aspekten betrachten. Schuppert (2000) unterscheidet zwischen den unterschiedlichen Aspekten von Staatlichkeit wie folgt:

- Interventionsstaat,
- Präventionsstaat,
- Kooperativer Staat,
- Gewährleistungsstaat und
- Aktivierender Staat.

Für ein günstiges Zusammenwirken mit zivilgesellschaftlichen Akteuren können vor allem die Staatlichkeitsaspekte »Gewährleistungsstaat« und »aktivierender Staat« betont werden, die einen Konzessionsrahmen für das Handeln anderer Akteure durch einen Normierungsrahmen ersetzen. Staatliche Akteure können sowohl eine beanstandende als auch eine beratende Aufsicht führen. Letztere kann dazu beitragen, zivilgesellschaftliche Akteure zu ermutigen, wichtige Aufgaben zu übernehmen, statt sie vor allem in enge Schranken zu weisen und sie zu gängeln. Allerdings haben im Zuge der terroristischen Anschläge des 11. Septembers 2001 in New York und Washington sowie nachfolgender schwerer Terroraktionen in Indonesien und auf den Philippinen sicherheitspolitische und geheimdienstliche Maßnahmen als Aufgabebereiche des Staates einen Bedeutungsaufschwung erfahren. Das von der USA formierte Bündnis gegen den Terror kann als ein Staatenbündnis gegen die »Unterwelt der Zivilgesellschaft« bezeichnet werden.¹⁰

Viele Entwicklungsländer haben Anspruch und Form der Staatlichkeit von den Kolonialmächten übernommen, ohne dass sie den historischen Prozess der Herausbildung von territorialer Souveränität und exekutiver, legislativer sowie judikativer Gewalt entsprechend durchlaufen hätten.¹¹ Die Annahme des Staatskonzeptes der damaligen wichtigen internationalen Akteure war für die Teilnahme an der Weltpolitik, für die Regelung wirtschaftlicher Beziehungen und die Mobilisierung von Ent-

10 Den Begriff der »Unterwelt der Zivilgesellschaft« hat Harald Müller, Geschäftsführer der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) bei einer Diskussionsveranstaltung am 9.10.2001 in Frankfurt a.M. gebraucht, zitiert in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 2001, Jg. 42, 11/2001: 338.

11 Touati (1997) hat am Beispiel von Somalia, wo staatliche Strukturen seit Anfang/Mitte der neunziger Jahre fast völlig erodiert sind, deutlich aufgezeigt, wie die Einführung zentralstaatlicher Prinzipien durch die europäischen Kolonialmächte (Frankreich, Italien, Großbritannien), den traditionellen Organisationsprinzipien in Somaliland widersprach und zur Zersetzung der alten, egalitären politischen Strukturen beitrug.

wicklungshilfe eine notwendige Voraussetzung für die jungen Staaten der »Dritten Welt«. Die Variation von Staatsformen in Entwicklungsländern wurde nach der kolonialen Befreiung von der Notwendigkeit der Ausrichtung auf bestehende Strukturen moderner Staatsführung begrenzt.¹² Wenn in gewisser Hinsicht also von einer Globalisierung bestimmter Staatskonzepte nach der kolonialen Befreiung gesprochen werden kann, dann trifft dies auch auf die internationale Debatte um den Funktionswandel des Staates¹³ und die Organisation von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung zu.

Unter »Markt« wird die Gesamtheit der wirtschaftlichen Austauschbeziehungen seiner Teilnehmer verstanden. Markt wird als abstrakter Begriff und innerhalb von Grenzen definiert: lokale und nationale Märkte, Weltmarkt. Der Begriff Markt wird auch thematisch verwendet, z.B. »Gewaltmärkte« (vgl. Elwert 1999, Lock 2001). Hier soll er als Sphäre verstanden werden, die sich von der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Sphäre durch bestimmte Charakteristika seiner Akteure (Gewinnstreben, Wettbewerb, Vertragskultur) unterscheidet.

Die häufig populistisch formulierte Alternative »Markt oder Staat?« (Yergin/Stanislaw 1999) gibt die wirtschaftspolitischen Optionen zwischen Markt und Staat nur sehr verkürzt wieder. Intensive Marktformen kontrastieren mit weniger intensiven Marktformen und weniger eingeschränkte Marktformen mit stärker eingeschränkten Marktformen. Stiglitz¹⁴ hat mit seinen Theoriebeiträgen über Märkte mit asymmetrischen Informationen aufgezeigt, dass Marktteilnehmer unterschiedlich gut informiert sind und das freie Spiel der Kräfte nicht zu optimierten Marktsituationen beiträgt, sondern Regelungen benötigt.¹⁵ S.C. Jain (1993) hat für Entwicklungsländer und besonders am Beispiel Indiens einerseits Gründe für Marktversagen und andererseits Probleme staatlicher Eingriffe umfassend diskutiert und skizziert die Rolle des starken Staates als Schiedsrichter für privatwirtschaftliche Akteure, die auf dem Markt ein wirtschaftliches Gewinnstreben verfolgen.

Zivilgesellschaftliche Akteure sind private Akteure, die sich idealtypisch nicht aufgrund eines Strebens nach politischer Macht oder wirtschaftlichem Gewinn konstituieren. Sie konstituieren sich durch freiwilliges nicht-kommerzielles Engagement.

12 Vgl. Hösle (1997: 672). Für Afrika, vgl. Zartmann (1965).

13 In der Bundesrepublik Deutschland haben sich Böhret (1993), Kaufmann (1994) und Scharpf (1991) an der Debatte um den Funktionswandel des Staates beteiligt und das Institut Arbeit und Technik (IAT) in Gelsenkirchen hat sich in der Diskussion um den »aktivierenden Staat« besonders engagiert, exemplarisch: Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001.

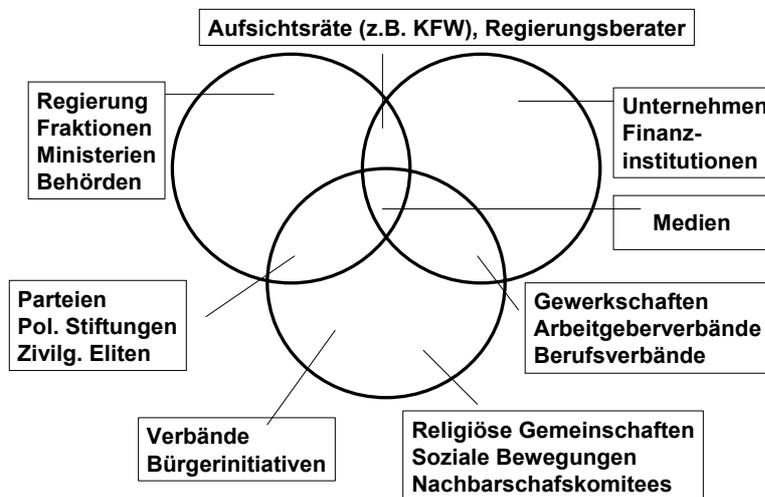
14 Stiglitz erhielt gemeinsam mit Akerlof und Spence im Jahr 2001 den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften. Siehe dazu *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)* 2001/11: 340.

15 Vgl. z.B. Stiglitz (1989, 1998).

Aspekte der Solidarität, der Interessenvertretung und der Gemeinwohlorientierung stehen hier idealtypisch im Vordergrund.

Hier geht es zunächst darum, zivilgesellschaftliche Akteure organisationstypologisch von staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren abzugrenzen. Dabei sind Überschneidungen bzw. Schnittmengen zwischen den drei Sphären Staat, Markt und Zivilgesellschaft zu beobachten, wie aus dem Schaubild (1) hervorgeht. Auf die verschiedenen normativen und funktionalen Aspekte des Begriffs wird an späterer Stelle (Kapitel 4.1) eingegangen. Das Schaubild zeigt einen institutionellen Referenzrahmen, dem die verschiedenen Akteure in der Entwicklungspolitik zugeordnet werden können und das der Operationalisierung des Zivilgesellschaftsbegriffs dienlich ist.

Schaubild (1): Staatssphäre, Marktsphäre und zivilgesellschaftliche Sphäre¹⁶



Die jeweiligen Sphären schließen sehr unterschiedliche Akteure ein. Dennoch lassen sich grundlegende Organisationsprinzipien und Charakteristika für die Akteure der

¹⁶ Das Schaubild wurde vom Autor entwickelt. Jedoch finden sich ähnliche graphische Darstellungen bei Howard (1998: 235) und Birle (2000: 235).

verschiedenen Sphären herausarbeiten.¹⁷ Die Staatssphäre besteht aus Ministerien, Behörden, lokalen Körperschaften und Institutionen zur Durchsetzung des Gewaltmonopols. Die Institutionen der Staatssphäre besitzen im Vergleich zu privaten Akteuren in der Regel eine hohe Bestandsgarantie, weil ihre Existenz idealtypisch auf einem hohen gesellschaftlichen Konsens und einer Verregelung beruht. Staatliche Akteure agieren auf der Grundlage der Verwaltung der Interessen des Wahlvolks und üben eine Aufsichts- und Kontrollfunktion aus. Sie sind durch hierarchische Organisationsprinzipien charakterisiert. Ihre Entscheidungskultur ist durch das Senioritätsprinzip gekennzeichnet. Ihr Handeln ist idealtypisch durch formalisierte Verfahren und Regeln (Amtlichkeit, Dienstwege) bestimmt und (idealtypisch) durch die genaue Beachtung von Verfassungsprinzipien und Gesetzen geprägt. Daraus folgend sind Akteure der Staatssphäre im Vergleich zu privaten Akteuren nicht dazu prädestiniert, experimentell, risikoreich und spontan zu agieren. Ihre Flexibilität ist in der Regel geringer als die privater Akteure.

Die Sphäre des Marktes besteht aus einer Vielfalt um Profit konkurrierender Unternehmen, Unternehmensgruppen und Selbständigen. Der Wettbewerb bestimmt ihre Organisationsprinzipien und sie besitzen im Vergleich zu staatlichen Akteuren in der Regel eine geringere Bestandsgarantie. Ihre Existenz beruht im Vergleich zu staatlichen Akteuren auf einem geringeren gesellschaftlichen Konsens und ist durch den Wettbewerb bedroht. Sie agieren auf der Grundlage von mündlichen und schriftlichen Verträgen und verfolgen die Handlungsmaxime der Produktivitätssteigerung, der Gewinnmaximierung und der Kundenorientierung. Daraus folgend agieren sie in der Regel innovationsorientierter und flexibler als staatliche Akteure.

Zivilgesellschaftliche Akteure sind durch das Organisationsprinzip der Solidarität gekennzeichnet, das Aspekte der Reziprozität, der Loyalität und des Altruismus umfasst. Die zivilgesellschaftliche Sphäre besteht aus einer Vielfalt heterogener sozialer, religiöser, kultureller und entwicklungspolitisch engagierter Akteure. Sie handeln idealtypisch im Interesse ihrer Mitglieder aus solidarischer Anteilnahme und üben eine Schutz und Dialogfunktion für ihre Mitglieder gegenüber anderen Akteuren aus. Sie sind bei ihren Aktivitäten darauf angewiesen, Ressourcen in Form von ehrenamtlicher Arbeit, Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Zuschüssen einzuwerben. Sie besitzen in der Regel eine geringere Bestandsgarantie als staatliche Akteure, aber weisen dafür eine höhere Flexibilität auf und können in der Regel spontaner agieren, weil ihr Handeln durch formalisierte Strukturen und Verfahren gekennzeichnet ist.

17 Vgl. dazu auch Kaufmann (1983, 1984), Hegner (1986), Neubert (1997, spezifisch zu NROs), Schuppert (1989) und Streek/Schmiiter (1985a, 1985c). Sjöstrand (2000) hat *non-profit activities* organisations-soziologisch weiter ausdifferenziert.

Die Benennung der o.g. Organisationsprinzipien und Handlungsmaxime verfolgt nicht den Anspruch, dass sich Organisationen vollständig entsprechend verschiedener Modelle sozialer Ordnung charakterisieren lassen. Solidarität findet sich als Organisationsprinzip auch außerhalb der zivilgesellschaftlichen Sphäre (vgl. Neubert 1997: 70). Die o.g. Zuschreibungen sind lediglich ein Versuch, die Sphäre der Zivilgesellschaft durch Zuschreibung spezifischer Charakteristika deutlicher von der Staat- und Marktsphäre abzugrenzen. Eine solche Abgrenzung fällt je nach gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Handlungskorridore von Organisationen definieren, und je nach Entfaltungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure in verschiedenen politischen System unterschiedlich aus. So sind die Trennlinien zwischen den Sphären in der Volksrepublik China trotz der angestrebten Reformen der gesetzlichen Rahmenbedingungen für NROs bisher noch deutlich unschärfer als in Staaten mit einem relativ stark ausgeprägtem Dritten Sektor wie in den OECD-Staaten und in anderen großen Entwicklungs- bzw. Schwellenländern wie Ägypten, Bangladesch, Brasilien und Indien.

Aus den o.g. Abgrenzungen lassen sich Rückschlüsse auf das Innovationsverhalten von Akteuren ziehen. So bestehen in hierarchisch konstituierten Modellen sozialer Ordnung, die nicht oder kaum im Ressourcenwettbewerb stehen – wie z.B. der öffentlichen Verwaltung – kaum Anreize, sich innovationsfreundlich zu verhalten. Individuen in solchen Ordnungen werden dazu tendieren, Zuständigkeiten genau abzuklären und Risiken zu vermeiden. Beides ist einem pro-aktiven Innovationsverhalten abträglich. Öffentliche Institutionen in der Entwicklungspolitik fragen z.B. Beratungsleistungen meistens aufgrund von Vorschriften oder Richtlinien nach (Fortschrittskontrollen, Evaluierungen) oder aufgrund von politischem Druck. Öffentliche Institutionen der Entwicklungspolitik mit einer hohen Bestandsgarantie sind keinem vergleichbaren Wettbewerbsdruck ausgesetzt wie private Akteure. Für sie bestehen keine besonderen Anreize innovativ zu sein, vielmehr neigen sie stark dazu, den *status quo* fortzuschreiben, insbesondere wenn sie von Veränderungen eine größere Arbeitsbelastung oder größere berufliche Unsicherheiten erwarten müssen. Die Einführung von Innovationen bringt kurzfristig häufig eine größere Arbeitsbelastung und eine dynamischere Hierarchiesituation mit sich. Daran haben besonders Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst in mittleren und gehobeneren Positionen das geringste Interesse, denn eine dynamische Hierarchiesituation wird in der Regel jüngerem Personal mit stärker aktualisiertem Wissen zu Gute kommen. Die Lerngeschwindigkeit jüngerer Fachkräfte ist in der Regel höher. Sie sind häufig flexibler erschließen sich leichter neue Technologien. Bei Entscheidungsträgern in hohen Positionen in der Nähe der politischen Aufsicht ist allerdings im Vergleich zu dem Personal auf der mittleren Führungsebene eine etwas stärkere Neigung zu Innovationsverhalten zu unterstellen, da Fortbestand, Status oder Aufstiegsmöglichkeiten in

höheren Führungspositionen stärker von der Umsetzung des politischen Willens abhängen und eine individuelle Profilierung vom Dienstherr erwartet wird.

Eine Beschäftigung mit Organisationsprinzipien von Akteuren hat also durchaus eine praktische Relevanz für die Einschätzung der entwicklungspolitischen Arbeit von Akteuren. So ließe sich z.B. aus solchen Überlegungen die Einschätzung ableiten, dass eine NRO anders als eine Regierungsbehörde Flüchtlingen unkomplizierter, spontaner und umfangreicher Hilfe anbieten könnte, da sie im Vergleich zum Staat keine so detaillierten Vorschriften (z.B. der Einzelfallprüfung) und lange Dienstwege beachten muss.

Strittig bleibt die Frage, inwieweit Anreizstrukturen, die sich in einer Sphäre, z.B. der privatwirtschaftlichen Sphäre, bewährt haben, auf eine andere Sphäre, z.B. die Staatssphäre, angesichts unterschiedlicher konstitutiver Handlungslogiken übertragen werden können und ob es entwicklungspolitisch wünschenswert ist, dass sich Handlungslogiken zwischen den Sphären mehr oder weniger deutlich unterscheiden. Hier besteht noch erheblicher Forschungsbedarf.

Hier soll jedoch Überlegungen zu spezifischen Kompetenzen und komparativen Vorteilen von zivilgesellschaftlichen Akteuren nicht vorgegriffen werden, sondern zunächst Aspekte der Legitimität und der Rechenschaftspflicht des Handelns der staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure beleuchtet werden.

3.4 Legitimationsgrundlagen und Rechenschaftspflicht von Akteuren

Aspekte der Legitimität (von lat. *legimitas* und von franz. *legimité* = Rechtmäßigkeit) spielen bei der Bewertung der Kompetenzen von Akteuren in der politikwissenschaftlichen Diskussion eine bedeutende Rolle. Um die angeblich mangelnde Legitimitätsgrundlage von NROs für ihre Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen wird eine besonders intensive wissenschaftliche und politische Diskussion geführt (Altvater et. al. 1997, Beisheim 1997, Bergstedt 2000, Brand 2000, Brunnegräber/A. Klein/Walk 2001, Florini 2000a, Greven 2000, A. Klein 2001 und 2002, Messner 1998, v. Weizsäcker 2001). Kritiker weisen vor allem auf die Gefahren eines *informal government* (Greven 2000) durch NROs hin, die nicht durch Wahlen legitimiert seien. Bergstedt (2000: 12) spricht NROs jegliche demokratische Legitimität ab. Auf der anderen Seite sieht A. Klein (2002: 4) den Vorwurf der mangelnden Legitimität »als einen Teil einer Diffamierungskampagne« an, denn NROs legten durch ihre an die Öffentlichkeit adressierte Arbeit das strukturelle Legitimationsproblem der internationalen Politik offen. Immer mehr Entscheidungen

lem der internationalen Politik offen. Immer mehr Entscheidungen werden von inter- und supranationalen Institutionen getroffen, ohne dass es den von diesen Entscheidungen Betroffenen möglich sei, sich politisch am Entscheidungsprozess zu beteiligen.

Der Legitimitätsbegriff bezieht sich auf Normen, die sich aus Wertvorstellungen ableiten, und auf Verfahren, die sich formalisieren lassen.

»Wer von *politischer Legitimität* spricht, kann nicht allein von Verfahren reden und zugleich von Normen schweigen und umgekehrt. Andererseits gilt, dass wer ‚nur‘ Verfahren kritisiert, verteidigt oder suspendiert, zugleich immer auch bestimmte Grundnormen kritisiert, verteidigt oder suspendiert. Denn die Verfahren selbst sind nicht rein formaler Natur. Vielmehr haben sie selbst eine materielle, inhaltliche Komponente« (Mandt 1991: 339).

Bei der Betrachtung von Problemen der Legitimität und der Akzeptanz von Akteuren wird eine einseitige Betonung von Verfahren der Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich bei ihrer Arbeit gerade auf Werte berufen, nicht gerecht. Habermas (1992 und 1996) hat in Zusammenhang mit seinen Arbeiten zum deliberativen Demokratiekonzept die wesentliche Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Artikulation von Meinungen und Interessen herausgearbeitet und ihre Dialog- und Schutzfunktion gegenüber der Obrigkeit herausgestellt.

Eine vordergründige und formalistische Betrachtung des Legitimitätsbegriffs könnte leicht zu einer unangemessenen Abwertung der wichtigen Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure führen. Zivilgesellschaftliche Akteure agieren auf der Basis der bürgerlichen Freiheiten, wie Handlungsfreiheit, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit, die in der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten verfassungsmäßigen Rang haben.¹⁸ Solange sie nicht in die Rechte anderer eingreifen oder einen politischen Vertretungsanspruch für andere explizit beanspruchen, brauchen sie sich keinen Verfahren zu stellen, die ihre Legitimität ihres Engagements unter Beweis stellen. Strittig bleibt, ob (einige) zivilgesellschaftliche Akteure eine gesonderte Legitimität ihres Handelns bereits daraus ableiten können, dass sie die Interessen der Bürger gegenüber dem Staat vertreten.¹⁹ Der rechtliche

18 Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Artikel 2 (Handlungsfreiheit, Freiheit der Person), Artikel 5 (Meinungsfreiheit), Artikel 8 (Versammlungsfreiheit), Artikel 9 (Vereinigungsfreiheit). Artikel 9 (1) bezieht sich ausdrücklich auf das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden. Das Recht zur Gründung von Religionsgesellschaften ist Inhalt des Artikels 140 (Recht der Religionsgesellschaften). In der Bundesrepublik Deutschland haben auch politische Parteien verfassungsmäßigen Rang (Artikel 21 GG).

19 Um die Frage, ob NROs außerdem eine gesonderte Legitimationsgrundlage besitzen, ist in Folge eines Editorials von R. Thiel in der Zeitschrift *Entwicklung und Zusammenarbeit* (E+Z) in 12/2001 eine Diskussion entfacht. Mit Hinweis auf Habermas (1992) schreibt Thiel (2002: 347), dass die Legitimation von NROs gerade darin bestehe, dass sie zwischen den Wahlen Sprachrohr

Status der Gemeinnützigkeit ist ein Hinweis auf die privilegierte Stellung einzelner zivilgesellschaftlicher Organisationen. Die Akkreditierung bei internationalen Organisationen wertet sie ebenfalls auf. Viele können auf eine große Anzahl von Mitgliedern und verschiedenen Förderern in mehreren Staaten verweisen. Sie erfahren also eine *de facto* Unterstützung von zahlreichen Personen und Institutionen. Es könnte sogar argumentiert werden, dass viele zivilgesellschaftlichen Akteure eine höhere Qualität der Unterstützung erfahren als politische Parteien, die zwar mehr Wählerstimmen auf sich vereinen, aber weniger engagierte Mitglieder vorweisen können.

Eine Betrachtung des Legitimitätsbegriffs mit Blick auf die Entwicklungsländer macht besonders deutlich, dass eine leichtfertige Kritik an der mangelnden Legitimationsgrundlage von NRO im Vergleich zu staatlichen Akteuren unangemessen ist. Besonders in solchen Staaten, die von politischen Krisen gezeichnet sind, können sich viele Regierungen auf den unterschiedlichen Ebenen kaum auf eine solide Legitimationsgrundlage berufen. Wahlprozesse weisen häufig erhebliche Mängel auf. Internationale Wahlbeobachter haben in vielen Fällen den Modus der Kandidatenaufstellung, politische Einschüchterungen, organisatorische und technische Probleme und Wahlfälschungen moniert. Dazu kommen in vielen Staaten erhebliche rechtsstaatliche Defizite, die internationalen Menschenrechtskonventionen und international umfassend anerkannten Kriterien für *Good Governance* widersprechen.

Einerseits ist eine hohe Legitimität staatlicher Akteure zwar durchaus ein förderungswürdiges Entwicklungsziel, andererseits eignet sich das Legitimitätsargument nicht für pauschale Kompetenzzuschreibungen an staatliche Akteure bei der entwicklungspolitischen Aufgabenzuschreibung. Gerade in politisch instabilen und unterentwickelten Flächenstaaten mit einer sehr unzureichenden Infrastruktur und einem hohen Anteil ethnischer Minderheiten können nicht-staatliche Akteure, etwa traditionelle Autoritäten oder NROs, im Vergleich zu zentralstaatlich eingesetztem Verwaltungspersonal durchaus eine hohe Legitimität bzw. Rechtfertigungsgrundlage beanspruchen, da zentralstaatliche Akteure die Bevölkerung praktisch kaum erreichen können. Der innovationsorientierte Entwicklungsansatz dieser Arbeit will eine Wertschätzung von Innovations- und Entwicklungsleistungen von Akteuren vermitteln, die ihr Handeln weniger mit durch Verfahren erworbenen Mandaten und Zuständigkeiten begründen als durch Streben nach Erneuerung und Fortschritt im Kontext internationaler Entwicklungsanstrengungen.

der Bürger sind. Von Haldenwang (E+Z 1/2002: 27) betont dagegen, dass es missverständlich sei, von einer gesonderten Legitimationsgrundlage für NRO zu sprechen. Die Legitimationsgrundlage von NRO ergäbe sich lediglich aus den Freiheiten, die ihnen im Rahmen der verfassungsmäßigen Grundrechten demokratischer Ordnungen erwachse.

Die nachfolgende Übersicht zur Legitimität von Akteuren soll lediglich eine Orientierung in der Diskussion um die Legitimität von Akteuren bieten, die punktuell in den folgenden Unterkapiteln und Kapiteln aufgenommen wird. Sie umfasst prozedurale und normative Aspekte der Legitimität.

Übersicht (5): Legitimität bzw. Rechtfertigungsgrundlagen von staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren

	Anmerkungen zum (idealtypischen) Legitimitätsniveau bzw. der Rechtfertigungsgrundlage des Handelns	Faktoren, die das Handeln legitimieren bzw. dem Handeln eine besondere Rechtfertigung verleihen	Faktoren, die die Legitimität bzw. die Rechtfertigungsgrundlagen des Handelns einschränken
Regierung	Hoch und weitreichend, in erster Linie für das Parlament, in erste Abstufung für die vom Parlament gewählte Regierung	Freie, geheime, regelmäßige und pluralistische Wahlen Hohe Wahlbeteiligung Politik im Einklang mit Verfassung und Gesetzen	Unregelmäßige Wahlen. Geringe Wahlbeteiligung Restriktive, intransparente und inkonsistente Kriterien der Zulassung von Parteien und Personen. Ungleiche Wahlkampffinanzierung und Parteispenden, Stimmenkauf, manipulierte Wahlergebnisse Missachtung von Verfassung und Gesetze
Staatliche Behörde	Abgestufte und eingeschränkte Legitimität bzw. Rechtfertigungsgrundlage, entsprechend des Mandats	Dialog und Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft Transparente, verfassungsgemäße und gesetzestreue Entscheidungen	Autoritäre, willkürliche Entscheidungen. Verletzung der Dienstpflicht oder der Gesetze seitens des Personals (Korruption, Nepotismus)

<p>Privatwirtschaftliche Firma</p>	<p>Die Rechtfertigungsgrundlage des Handelns ergibt sich aus den Freiheiten, die im Rahmen demokratischer Systeme allen Bürgern zuteil werden und die konstitutive Elemente freiheitlich demokratischer Ordnungen sind</p>	<p>Entsprechend der Verfassung und Gesetze, z.B. Eigentumsrecht Recht auf freie Berufswahl Vereinigungsfreiheit. Partnerschaften mit demokratisch legitimierte Akteuren und der Zivilgesellschaft Transparente Produktions- und Geschäftspraktiken</p>	<p>Missachtung der Verfassung, Gesetze bzw. gesellschaftlicher oder universeller Normen und Werte. (z.B. Korruption, Steuerhinterziehungen, Verstöße gegen Sozial- und Umweltstandards) Missachtung des Gewaltmonopols des Staates</p>
<p>Zivilgesellschaftliche Akteure (ZG)</p>	<p>Die Rechtfertigungsgrundlage des Handelns ergibt sich aus den Freiheiten, die im Rahmen demokratischer Systeme allen Bürgern zuteil werden und die konstitutive Elemente freiheitlicher demokratischer Ordnungen sind ZG berufen sich auf ihre Reputation, ihre internationale Anerkennung (z.B. Akkreditierung bei den Vereinten Nationen), ihren Status der Gemeinnützigkeit, und die freiwillige Zuwendung von Ressourcen seitens ihrer Mitglieder und Förderer</p>	<p>Versammlungsfreiheit Vereinigungsfreiheit Meinungsfreiheit Beteiligung am Gemeinwesen Hohe Anzahl von Mitgliedern und Spendern Diversifizierte Geberstrukturen Berufung auf nationale und internationale Normen (Menschenrechtskonventionen), die von vielen Staaten ratifiziert wurden</p>	<p>Missachtung der Verfassung und Gesetze bzw. gesellschaftlicher oder universeller Normen und Werte (z.B. rassistische Äußerungen) Missachtung des Gewaltmonopols Missachtung des proklamierten Organisationszwecks (z.B. Gemeinnützigkeit) zur unlauteren Vorteilsbeschaffung</p>

Die Kritik an der mangelnden Legitimitätsgrundlage zivilgesellschaftlichen Handelns hängt eng mit den Schwierigkeiten zusammen, zivilgesellschaftliche Akteure zur Rechenschaft zu ziehen, z.B. durch Sanktionierung in Form von Wahlen. Das Argument der fehlenden Rechenschaftspflicht (*accountability*) von NROs, das im Gegensatz zum Argument der mangelnden Legitimität stärker auf die Rechtfertigung für konkretes Handeln bzw. die Durchführung bestimmter Aktivitäten fokussiert, wird ebenso gerne für eine leichtfertige Kritik an NROs verwendet.²⁰ Auch hier gilt, dass eine Betonung auf konkrete Verfahren der Rechenschaftslegung von NRO-Projekten der entwicklungspolitischen Realität kaum gerecht werden kann. Besonders bei großen ländlichen Entwicklungsvorhaben steht der Kostenaufwand unabhängiger Prüfungen in keinem Verhältnis zum Projektvolumen. Dennoch unterliegen öffentlich geförderte Maßnahmen in keinem Politikfeld so umfangreichen Fortschrittskontrollen und Evaluierungen wie im Bereich der Entwicklungspolitik, ohne dass damit jedoch die ordnungsgemäße Mittelverwendung und die Leistungsfähigkeit von bestimmten Akteuren besonders sinnvoll geprüft würden. Dies wird besonders in Kapitel 6 am Beispiel der Entwicklungsprogramme der NRO BRAC illustriert. Der Nachweis der Entwicklung und Verbreitung innovativer Produkte und Dienstleistungen erschiene im Vergleich zur oberflächlichen Buchprüfung in vielen Fällen als plausiblerer Hinweis für ein hohes entwicklungspolitisches Engagement der Organisation.

In hoch entwickelten Volkswirtschaften ist ein Trend von der Fremd- zur Eigenkontrolle festzustellen. Staatliche Kontrolle funktioniert zunehmend als Kontrollsystem für interne Kontrollen. Experten plädieren auch bei der Aufsichtsfunktion für zivilgesellschaftliche Organisationen, besonders Stiftungen, die anders als Vereine keiner Kontrolle seitens der Mitgliederversammlungen unterliegen, für eine stärkere Verpflichtung zur internen Kontrolle, um Formalitäten und kostenintensive staatliche Aufsicht zu verschlanken.²¹ In vielen Bereichen wurden alternative Kontrollmechanismen in Form von Verhaltenskodizes, Gütesiegeln und Zertifizierungen ins Leben gerufen (vgl. Kapitel 7 zum Thema Sozialstandards). In der Entwicklungspolitik haben die Mitglieder des International Committee on Fundraising Organisations

20 Vgl. dazu Florini (2000: 234): »Part of the problem of legitimacy is the lack of obvious means for holding transnational civil society accountable. Governments that fail to represent their citizens can be voted out of office in democracies, or overturned....This is a real problem, but one that is easily, and frequently, exaggerated.«

21 Gunnar-Folke Schuppert, Lehrstuhlinhaber für Staats- und Verwaltungswissenschaft an der Humboldt-Universität Berlin, auf der Konferenz *Charity Law and Change*, 21-22.2.2002 in Berlin, organisiert von der Botschaft Großbritanniens in Berlin, dem British Council, dem Großbritannienzentrum der Humboldt-Universität Berlin, dem Maecenata Institut für Dritter-Sektor Forschung, Berlin. Die Ergebnisse sind publiziert in: Barker/Selbig (Hg.) 2002.

(ICFO) Spendensiegel ins Leben gerufen, die sie verpflichten, Rechenschaft über die Verwendung von Spendenmitteln, Verwaltungskosten und andere Aspekte abzulegen.²² In den USA sind gemeinnützige Organisationen verpflichtet, ihre Steuererklärungen offen zu legen. Sie sind bei den Finanzbehörden gegen ein Entgelt als CD-Rom oder Ausdruck erhältlich. In vielen Entwicklungsländern verhindert die einflussreiche Lobby großer Wohlfahrtsorganisationen solche Auflagen. Ähnliche Beobachtungen waren auch bei den Reformen des Stiftungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Enquete Kommission zum bürgerschaftlichen Engagement (2000-2002) zu machen.

Auch in der Entwicklungspolitik bleibt Rechenschaftspflicht ein weitgehend wertloses Prinzip, wenn es nicht mit dem Anspruch auf Transparenz und Öffentlichkeit verbunden wird, sondern nur im engen Kontext einer *closed-shop*-Kommunikation zwischen Geber und Durchführungsorganisation gesehen wird (»Mittelabfluss« gegen interne Fortschrittsberichte). Rechenschaftspflicht muss die Möglichkeit von Sanktionsmaßnahmen gegenüber Durchführungsakteuren seitens der Zielgruppen einschließen, also Wahlmöglichkeiten in Bezug auf Durchführungsorganisationen und sich auf die kontinuierliche Beachtung von Subsidiaritätsaspekten und Komplementaritätsbeziehungen von Akteuren (Opportunitäts-Analysen) innerhalb von Systemkonfigurationen beziehen. Andernfalls wirken die von institutionellen Eigeninteressen geleiteten Handlungslogiken der Durchführungsorganisationen gegen die entwicklungspolitische Zielsetzung der Vorhaben und untergraben z.B. Bemühungen der Emanzipation der Zielgruppen von den Durchführungsorganisationen.

22 ICFO 2001.

4. Zivilgesellschaft: Begriff, Konzepte, Akteuertypen und Diskurs

4.1 Der Begriff

Der Begriff »Zivilgesellschaft« besitzt eine normative und eine funktionale Dimension.¹ Er verdankt seine Popularität nicht zuletzt seiner Vielfalt an Interpretationen. Stark normativ aufgeladene Begriffsverständnisse, die Zivilgesellschaft mit bestimmten Werten und Idealen assoziieren und eine Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft vornehmlich an einer solchen Werteorientierung messen, neigen jedoch dazu, tautologischen Charakter anzunehmen.² Zudem ist zu bedenken, dass die oft positiv bewerteten und normativ aufgeladenen Werte der Zivilität an organisations- und gruppenspezifische Interessen gebunden sind. Deshalb ist eine kritische Distanz gegenüber elitenorientierten zivilgesellschaftlichen Konzepten sowohl für die Beschäftigung mit Entwicklungsländern als auch für eine Beschäftigung mit Industrieländern angebracht.³

In der internationalen Debatte hat sich ein Begriffsverständnis von Zivilgesellschaft durchgesetzt, das sich in Abgrenzung zur politischen Gesellschaft (Staatsphäre) und zur ökonomischen Gesellschaft (Marktsphäre) versteht.⁴ Wie in Kapitel 3 dargestellt, schließt die Staatsphäre vornehmlich Regierung, Parteien und Behörden ein. Der Marktsphäre werden privatwirtschaftliche Unternehmen und Unternehmens-

1 Vgl. zur normativen Dimension: Gellner (1995), auch Kocka (2000); zur funktionalen Dimension vor allem Habermas (1992) und Croissant/Lauth/Merkel (2000).

2 Vgl. Anheier/Glasius/Kaldor (2001a: 15 f.).

3 Vgl. Vogel (2003: 271).

4 Ein solches Verständnis erleichtert die Operationalisierung des Begriffs. Allerdings finden weiterhin auch Begriffsverständnisse Verwendung, die den Terminus Zivilgesellschaft auf ein wünschenswertes Ziel einer gesamtgesellschaftlichen Entwicklung beziehen, die demokratische Willensbildung und Regelungsmechanismen, freie Meinungsäußerung und Beachtung der bürgerlichen Grundrechte berücksichtigen (Vgl. Kocka: 2000). Hier wäre m.E. dann jedoch der Begriff Bürgergesellschaft ein zutreffenderer Terminus (vgl. auch von Strachwitz 2000: 3). In den USA ist eine Verwendung des Begriff *civil society*, der sich vornehmlich von *military rule* abgrenzt noch häufiger anzutreffen (von Strachwitz 2000: 3).

gruppen zugerechnet. Zivilgesellschaftliches Engagement umfasst Aktivitäten von Individuen, Gruppen, Vereinen, Verbänden und Organisationen.

Die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure können auf das gemeinschaftliche Wohl der Mitglieder ausgerichtet sein oder sich auf solidarische Arbeit mit Dritten beziehen. Organisationen der Zivilgesellschaft, besonders solche, die dem Kern der Zivilgesellschaft zugerechnet werden, beruhen auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit. Sie sind formal unabhängig vom Staat, in ihren Entscheidungen autonom und schützen etwaige Überschüsse aus ihrer Tätigkeit nicht an Mitglieder oder Eigentümer aus (der so genannte *Non-profit Constraint*). Ihre Aktivitäten gehen über die Regelung persönlicher bzw. familiärer Tätigkeiten hinaus und sind auf lokaler, regionaler, nationaler oder transnationaler Ebene im sozialen, kulturellen, geistigen, religiösen, wirtschaftlichen und sportlichen Bereich verortet. Zivilgesellschaftliches Engagement widmet sich in spontaner, kurzfristig oder dauerhaft organisierter Form der Interessenvertretung, dem solidarischen Engagement für Dritte und/oder dem Gemeinwohl. Inwieweit dabei scharfe Trennlinien zwischen dem öffentlichen und privatem Engagement gezogen werden können, ist dabei kontroverser Gegenstand der zivilgesellschaftlichen Debatte. Vor allem die feministische Forschung hat die dichotomische Trennung zwischen »privat« und »öffentlich« in Frage gestellt (vgl. Fraser 2001).

Der Begriff »Zivilgesellschaft« wendet sich sowohl gegen die Tendenz zum bindungslosen Individualismus als auch gegen eine umfassende Politisierung aller Lebensbereiche (Schubert/M. Klein 1997: 223). Das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure ist ein wichtiges Element für die Lebendigkeit und die Stärke von Demokratien, weil es ein Gradmesser für die aktive Partizipation der Bürger und Bürgerinnen am Gemeinwesen ist und gegenüber den Aktivitäten des Staates eine Komplementär-, Kontroll- und Entlastungsfunktion im Sinne eines *check-and-balance* einnimmt. Jedoch ergibt sich aus der Begriffsgeschichte keine *per se* demokratietheoretische Verwendung von »Zivilgesellschaft« (Etmann 1998: 5) und eine Verengung des Begriffs auf demokratiefördernde, gewaltfreie und zivile Akteure erscheint ungeeignet. Eine an Wertvorstellungen orientierte Definition ist kaum messbar, da Grenzen zwischen gewaltlosen, mit Gewalt sympathisierenden Gruppen und Gruppen, die Gewalt gegen Sachen und/oder Personen ausüben, kaum zu ziehen sind. Elsenhans (2001b) und Zinecker (2001) haben sich mit der Frage beschäftigt, unter welchen Bedingungen zivilgesellschaftliche Akteure dazu tendieren, gewaltfrei zu agieren.⁵

5 Elsenhans (2001b: 21) schreibt: »Zivilität und Gewaltfreiheit der Zivilgesellschaft sind dann zu erwarten, wenn deren politökonomische Grundlagen ohne Stützung durch den Staat die private Realisierung ihrer meisten Interessen erlauben und deshalb die Organisationen der Zivilgesell-

In der historischen Wandlung und Bedeutungsverschiebung des Begriffs Zivilgesellschaft von Aristoteles über Hobbes, Locke zu Hegel ist eine Entwicklung von der Einheit zur Dichotomie von Zivilgesellschaft und Staat zu konstatieren. Wurde in der Antike zivilgesellschaftliches Engagement als konstituierendes Element für die Entstehung politischer Institutionen und Staatsbildung angesehen, so wurde im Zeitalter des Absolutismus Zivilgesellschaft den hypertrophierten staatlichen Strukturen gegenübergestellt.⁶ Der Begriff steht seit der Aufklärung des 17. und 18. Jahrhunderts auch für einen utopischen Entwurf einer Zivilisation, in der die Menschen sich als verantwortungsvolle mündige Bürger und Bürgerinnen ohne Gängelung des Obrigkeitsstaats selbständig und frei an der Entwicklung des Gemeinwesens beteiligen, als Privatpersonen, in Familien und in Assoziationen (Kocka 2002).

Habermas (1992) hat im Rahmen seiner deliberativen Demokratietheorie vor allem die kommunikative Funktion der Zivilgesellschaft herausgehoben. W. Merkel und Lauth (1998) haben sich in den späten neunziger Jahren um ein Verständnis von Zivilgesellschaft als analytische Kategorie und als funktionalistisches-strukturalistisches Konzept bemüht und Funktionen von Zivilgesellschaften – die Schutzfunktion, die Vermittlungsfunktion, die Sozialisierungsfunktion, die Gemeinschaftsfunktion und die Kommunikationsfunktion – herausgearbeitet.

4.2 Konzepte

Der Begriff »Zivilgesellschaft« hat sich in seinem Verständnis insgesamt von einem öffentlichen Bereich der Vermittlung zwischen Bürger und staatlichen Akteuren⁷ hin zu einer Sphäre mit hoher eigenständiger Wichtigkeit ausgeweitet. In der Debatte um die Zivilgesellschaft sind einerseits das Erwartungs- und Bewegungselement von »Zivilgesellschaft« im Vergleich zur stärker staatsbezogenen »Bürgergesellschaft« betont worden (Beyme 2000) sowie der utopische Charakter des Begriffs: »Zivilgesellschaft als Versprechen« (Kocka 2000). Andererseits haben politikökonomische und strukturalistische Ansätze das Begriffsverständnis geprägt.

schaft um die notwendig begrenzten Ressourcen nicht unter Anwendung von Druck und Macht kämpfen müssen.«

6 Zur Begriffsgeschichte von Zivilgesellschaft vgl. Cohen/Arato (1992, 1994, 1997), Keane (1988: 33-71), Emtmann (1998: 4-11).

7 Eine solche Definition findet sich im Wörterbuch zur Politik von Schmidt (1995: 1096). Klein (2001: besonders 271-278) hat die Entwicklungslinien des Begriffswandels von der Bürgergesellschaft zur Zivilgesellschaft umfassend analysiert.

Dem politikökonomischen Ansatz folgend sind vor allem solche Akteure ins Blickfeld zu nehmen, die über ausreichende Autonomie gegenüber politischer Macht verfügen.⁸ Der hier so benannte strukturalistische Ansatz bezieht sich bei der Abgrenzung von Zivilgesellschaft zur Staats- und Marktsphäre vor allem auf Organisationsprinzipien und Strukturmerkmale der Akteurgruppen Staat, Markt und Zivilgesellschaft, die sich durch spezifische Funktions- und Handlungslogiken voneinander unterscheiden. Im Rahmen der Forschungsarbeiten zum »Dritten Sektor«⁹ oder »Dritten System«¹⁰ sind solche Kriterien explizit oder implizit verwendet worden. Der strukturalistische Ansatz zur Begriffsbestimmung von »Zivilgesellschaft« soll allerdings systemtheoretisch relevante Überlegungen und Handlungspotenziale stärker in den Blick nehmen als die Dritter-Sektor-Forschung, die mehr auf Dienstleistungskompetenzen fokussiert.

Entsprechend den unterschiedlichen theoretischen Ansätzen, sich dem Begriff Zivilgesellschaft zu nähern, lassen sich Organisationen dem Kern oder dem Rand der zivilgesellschaftlichen Sphäre zurechnen.

8 Zum politikökonomischen Ansatz vgl. vor allem Elsenhans (2001a). »Als der Begriff entdeckt wurde, meinte er Freiheit einer Gesellschaft, die zum ersten Mal in der geschichtlichen Entwicklung zur Lösung der Probleme wirtschaftlichen Wachstums und gesellschaftlichen Fortschritts ohne oder wenigstens mit sehr geringer staatlicher Intervention in der Lage war. Nicht nur die Bevormundung durch den Staat, sondern jede Form von Monopolen wurde abgelehnt, weil nur so die Dominanz von Profit unter Wettbewerbsbedingungen und letztlich politische Freiheit gesichert werden konnte« (Elsenhans 2001a: 31).

9 Vgl. Strachwitz 1999, Zimmer 2000. Der verwaltungswissenschaftlich geprägte Begriff »Dritter Sektor« meint eine Akteurgruppe, die weder den beiden Sektoren Staat und Markt zuzurechnen ist.

10 Birkhölzer (2000) spricht mit Betonung auf die unterschiedlichen Funktionsweisen vom »Dritten System«.

Übersicht (6): Kern und Rand der zivilgesellschaftlichen Sphäre entsprechend unterschiedlicher theoretischer Ansätze

Theoretischer Ansatz	Beschreibung	Kern	Rand
Funktionalistisches Konzept der Zivilgesellschaft (ZG) ¹¹	Akteure gehören der ZG an, wenn sie bestimmte Funktionen erfüllen, z.B. die Schutzfunktion und die Kommunikationsfunktion der Bürger gegenüber dem Staat	Gewerkschaften, Medien, Menschenrechtsgruppen, Wirtschaftsverbände	Karitative Wohlfahrtsorganisationen
Wertorientiertes Konzept der ZG ¹²	Akteure gehören zur ZG, wenn sie bestimmte Werte vermitteln, z.B. Nächstenliebe, Gemeinsinn, gewaltfreien Dialog	Karitative Wohlfahrtsorganisationen, Menschenrechtsgruppen	Wirtschaftsverbände, Medien
Politökonomisches Konzept der ZG ¹³	Akteure gehören der Zivilgesellschaft an, wenn sie über ausreichende Autonomie gegenüber politischer Macht verfügen	Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände	Selbsthilfegruppen marginalisierter Bevölkerungsschichten

11 Vgl. dazu: Habermas (1992), besonders: »Zur Rolle von Zivilgesellschaft und politischer Öffentlichkeit« (399-467), auch Croissant/Lauth/W. Merkel (2000).

12 Vgl. dazu Gellner (1995).

13 Vgl. dazu: Elsenhans (2001a).

Strukturalistisches Konzept der ZG ¹⁴	Akteure der ZG bzw. die zivilgesellschaftliche Sphäre zeichnen sich durch bestimmte Organisationsprinzipien und Strukturmerkmale aus und grenzen sich zudem durch bestimmte Voraussetzungen (keine Gewinnausschüttung, parteipolitische Unabhängigkeit) von Akteuren der Staats- bzw. Marktsphäre ab	Menschenrechtsgruppen Wohlfahrtsorganisationen Selbsthilfegruppen Kulturell-religiöse Vereine	Gewerkschaften, politische Stiftungen, öffentlich-rechtliche Medien
--	--	--	---

In dieser Arbeit wird vornehmlich mit einem strukturalistischen Begriffsverständnis von Zivilgesellschaft gearbeitet, weil das breite Spektrum entwicklungspolitischer Aktivitäten von NROs diesem Ansatz am besten zu fassen ist. Dieser Ansatz erfüllt am ehesten den Anspruch einer bereichsadäquaten Definition für die Entwicklungspolitik.

Die unterschiedlichen Ansätze erklären, warum nur schwer Einigkeit über das Spektrum der Akteure zu erzielen ist, die der Zivilgesellschaft zugerechnet werden sollen. Eine Zuordnung ausschließlich demokratiefreundlicher und gewaltfreier Akteure zur zivilgesellschaftlichen Sphäre hat sich in der Debatte um den Begriff aufgrund der kaum messbaren Kriterien als problematisch erwiesen. So hat z.B. die Nicht-Regierungsorganisation *Greenpeace*, die oft als Beispiel für eine transnational agierende zivilgesellschaftliche Kraft genannt wird, bei einigen ihrer spektakulären Aktionen Gewalt gegen Sachen ausgeübt. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen zivilgesellschaftliche Akteure demokratiefördernd, konfliktlösend und gewaltfrei agieren und unter welchen Voraussetzungen sie sich radikalisieren, politisieren und Gewalt gegen Sachen und Personen anwenden, ist dagegen wichtiger Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen.¹⁵

14 Der strukturalistische Ansatz von Zivilgesellschaft bezieht sich bei der Abgrenzung zur Staats- und Marktsphäre auf die Unterscheidungskriterien, die im Rahmen der Forschungen zum »Dritten Sektor« bzw. »Dritten System« verwendet werden, vgl. dazu Birkhölzer (2000), mit dem Unterschied, dass systemtheoretische Überlegungen und Potentiale stärker in den Blick genommen werden als Dienstleistungskapazitäten.

15 Vgl. Elsenhans (2001b), Zinecker (2001).

Problematisch erscheint ebenso eine kategorische Unterscheidung zwischen zivilgesellschaftlichem und standesorientiertem – bzw. im hinduistischen Kontext kastenorientiertem Engagement – und damit eine dichotomische Gegenüberstellung von Zivilgesellschaft und Ständegesellschaft.¹⁶ Das Kriterium der freien Mitgliedschaft (universeller Zugang, Eintritt und Austritt von Mitgliedern) würde jenseits normativer Betrachtungen eine Möglichkeit bieten, Akteurtypen wie etwa sektiererische Vereinigungen nicht der Zivilgesellschaft zuzurechnen. Allerdings wird das Kriterium der universellen Mitgliedschaft auch nur eingeschränkt von Frauen-, Jugend- oder Behindertenorganisationen erfüllt.

Bei einer Betrachtung zivilgesellschaftlicher Akteure aus unterschiedlichen kulturellen Blickfeldern fällt eine stark an Werten orientierte Begriffsbestimmung um so schwerer. Hier erscheint es besonders sinnvoll, mit einem strukturalistisch geprägtem Begriffsverständnis zu operieren, nach dem sich Akteure der Zivilgesellschaft durch bestimmte Organisationsprinzipien und Strukturmerkmale auszeichnen und sich durch bestimmte Voraussetzungen (z.B. freiwillige Gründung von Privatpersonen, freier Eintritt und Austritt von Mitgliedern, keine Gewinnausschüttung, anerkannte oder angestrebte steuerrechtliche Gemeinnützigkeit, keine Teilnahme an Wahlen) jeweils von Akteuren der staatlichen und privatwirtschaftlichen Sphäre unterscheiden. Dabei können auch hier oftmals keine eindeutigen Zuordnungen oder Ausschließungen vorgenommen werden und es bietet sich daher an, mit einem Kern-Rand-Modell zu operieren, welches für die Entwicklungspolitik bereichsadäquat erscheint. Danach wären dann vor allem Menschenrechtsgruppen, Wohlfahrtsorganisationen, kulturell-religiöse Vereine, entwicklungspolitische Aktionsgruppen und Solidaritätsorganisationen, Umweltbünde und Selbsthilfegruppen dem Kern der Zivilgesellschaft zuzuordnen. Politische Stiftungen, Medien, Wirtschaftsverbände und auch Gewerkschaftsverbände würden aus dem engeren Blickfeld fallen. Ein solches Verständnis von Zivilgesellschaft bietet sich für die Betrachtung der zivilgesellschaftlichen Sphäre in Entwicklungsländern an, da sich die Eliten der Verbände in noch größerer Nähe zur Staatsklasse befinden als dies in den meisten Industrieländern der Fall ist (Kuhn 2003: 292-293).

Die Stärke der Zivilgesellschaft ist nur schwer mit formalen Kriterien messbar. Jedoch sollte uns diese Erkenntnis nicht dazu verleiten, entsprechende Bemühungen zu unterlassen und das Konzept der »Zivilgesellschaft« diskursiv genauer zu verorten. Im Unterschied zwischen dem von Putnam (1995) maßgeblich popularisierten Begriff des *social capital* (Sozialkapital), der besonders unter Wissenschaftlern in Entwicklungsländern populär ist¹⁷, definiert sich das Konzept der »Zivilgesellschaft«

16 Zur Gegenüberstellung von Zivilgesellschaft und Ständegesellschaft siehe Mesenhöller (2003).

17 Vgl. Atiur Rahman (1999).

stärker durch die Organisations-, Artikulations und Politikfähigkeit der Akteure, wogegen sich *social capital* mehr auf die Fähigkeit informeller sozialer Netzwerkbildung bezieht. Weiterhin weist das Sozialkapitalkonzept im Verhältnis zum Konzept der Zivilgesellschaft vor allem bei Bourdieu (1983), Coleman (1991) und Park (1999) eine geringere (absichtliche) Zweckbindung und Handlungsausrichtung auf und ist weniger außenorientiert. Das Konzept hat weniger systemtheoretische Überlegungen im Blick, sondern fokussiert im Verständnis von Bourdieu, Coleman und Park mehr auf ökonomische als auf politische Gemeinschaften. Coleman (1991) beschreibt Sozialkapital im Sinne einer sozio-ökonomischen Theorie des sozialen Handelns vor allem als gegenseitige Verpflichtungen innerhalb eines Netzwerkes von Individuen. Bourdieu definiert Sozialkapital als die Summe förderlicher Beziehungen von Individuen. Er unterscheidet zwischen ökonomischem, kulturellem-, und sozialem Kapital, die zueinander in Wechselwirkung stehen und ineinander überführt werden können und die gemeinsam die Handlungsmöglichkeiten von Individuen bestimmen.

Die Aufwertung des Konzeptes der »Zivilgesellschaft« steht im engen Zusammenhang mit dem Bedeutungszuwachs von Organisationen des Dritten Sektors, wenn sich auch die verwaltungswissenschaftlich dominierte Debatte um die Wichtigkeit des Dritten Sektors von stärker politikwissenschaftlichen Ansätzen zivilgesellschaftlicher Theorien teilweise wesentlich unterscheidet. Im Gegensatz zu der Stoßrichtung zivilgesellschaftlicher Theorien, die mehr auf die politische Kultur und die Wirkungen bürgerschaftlichen Engagements auf politische Systeme fokussieren, konzentriert sich die verwaltungswissenschaftlich ausgerichtete Debatte auf die Leistungsfähigkeit des Dritten Sektors und die systemimmanente Funktionalität von bürgerschaftlichem Engagement, indem auf die arbeitsmarktpolitische Relevanz von Organisationen des Dritten Sektors und deren wichtigen Beitrag im Wohlfahrtsbereich hingewiesen wird.

Zivilgesellschaftliche Organisationen bewegen sich in dem Spannungsfeld zwischen Funktionalität, Reform und Opposition. Dies wird inzwischen von den Vertretern der verschiedenen Ansätze zunehmend erkannt und problematisiert. Graf Strachwitz, der sich in Deutschland und Europa als »Eminenz des Dritten-Sektors« bei der Reform des Stiftungswesen Verdienste erworben und in Berlin das Maecenata Institut für Dritter-Sektor-Forschung etabliert hat (1998), wendet sich gegen eine funktionalisierende Inanspruchnahme des Dritten Sektors als kompensatorischer Reparaturbetrieb des Wohlfahrtsstaates und sieht die Zukunft und das Potenzial des Sektors in seiner kreativen Kraft, den reformbedürftigen Wohlfahrtsstaat zu einer selbstbewussten, aus dem Engagement der Bürger gestalteten Wohlstandsgesell-

schaft, weiterzuentwickeln.¹⁸ Dazu sind auch umfangreiche gesetzliche Reformen im Gemeinnützigkeits- und im Stiftungsrecht nötig, die mehr Anreize und Transparenz schaffen und Formalitäten reduzieren und grundsätzlich eher von einer Anerkennungs- statt Genehmigungspraxis ausgehen. Auch in den Industrienationen bestehen große Unterschiede hinsichtlich des Status der Gemeinnützigkeit und der damit verbundenen steuerrechtlichen Behandlung. In der Bundesrepublik Deutschland besitzen Sportvereine Gemeinnützigkeit, nicht so in Großbritannien. Politische Stiftungen werden in Deutschland als gemeinnützige Akteure behandelt und explizit öffentlich gefördert, nicht so in Großbritannien. Im Zusammenhang mit dem fortschreitenden europäischen Einigungs- und Harmonierungsprozess fürchten besonders dienstleistungsorientierte Wohlfahrtsorganisationen die Einbüßung bisheriger steuerrechtlicher Vorteile, wenn ihre Leistungen auch von privaten Wettbewerbern erbracht werden können.

Die grundsätzlichen Bedingungen zivilgesellschaftlichen Engagements, das Verhältnis zivilgesellschaftlicher Akteure zu Staat und Marktakteuren und ihre Positionierung im Spannungsfeld zwischen systemimmanenter Funktionalität, Reform und Opposition müssten systemtheoretisch und in Bezug auf Transformationsdynamiken in Entwicklungsländern stärker reflektiert werden. Darin bestand angesichts des konzeptionellen Enthusiasmus sozialfürsorglicher Instrumentalisierung zivilgesellschaftlicher Akteure lange ein großes Defizit in der entwicklungspolitischen Praxis. Gerade die sozialfürsorgliche Instrumentalisierung scheint jedoch nicht die erhofften Ergebnisse im Hinblick auf die Überwindung von Marginalität zu liefern. Elsenhans (1994) hat angemerkt, dass der direkte Beitrag, den zivilgesellschaftliche Akteure zur Überwindung von Marginalität leisten können, tendenziell überschätzt wird.

»Statt Marginalität komplementär mit den Instrumenten der Nichtmarktökonomie und dann durchaus im Rahmen stärkerer Orientierung auf den Markt zu bekämpfen, haben sich alle Schattierungen der Entwicklungstheorie einem neuen Konzept verschrieben, der Zivilgesellschaft. Die Besonderheit des Konzeptes liegt darin, dass es erlaubt, die Autonomie von bürgerlicher Gesellschaft und Marktsteuerung gegenüber dem Staat abgelöst von den politökonomischen Strukturen nur politologisch zu definieren« (Elsenhans 1994: 102).

Elsenhans (1995a) und B. Kuhn (1998) wiesen ferner darauf hin, dass solche zivilgesellschaftlichen Organisationen, die vorgeben, Sozialprojekte im Sinne der Armen durchzuführen, nur einen zweifelhaften Vertretungsanspruch besitzen, weil Arme aufgrund ihrer ökonomischen Marginalität keine Verhandlungsmacht und keine Sanktionsmechanismen gegenüber diesen Organisationen besitzen. Allerdings deutet vieles daraufhin, dass zivilgesellschaftliche Akteure durch ihren Einfluss als Themenanwälte zu einer stärkeren Werteorientierung staatlicher- und privatwirtschaftli-

18 Vgl. Strachwitz (1999).

cher Akteure beitragen und wichtige Transformationsprozesse einleiten, die indirekt einen Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur Entwicklung leisten. Darauf wird im Kapitel 4.4 und in den Fallstudien näher eingegangen.

4.3 Akteurtypen

Der Begriff Zivilgesellschaft subsumiert eine Vielzahl von Akteuren, Akteurtypen und Aktivitäten, die einen unterschiedlichen Formalisierungsgrad aufweisen. Dazu zählen soziale Bewegungen wie Organisationen mit festen Strukturen, wobei hier die Grenzen sehr fließend sind. Aus sozialen Bewegungen gehen Organisationen hervor, wobei die Organisationen auch mit einem wachsenden institutionellen Reifungsprozess nicht notwendigerweise aus der sozialen Bewegung herausfallen.¹⁹ Sie bleiben oder werden zu bestimmten Anlässen Teil der Bewegung, wie das z.B. bei globalisierungskritischen Kongressen und Aktionen am Rande weltpolitischer Gipfeltreffen zu beobachten ist. Wie in der Einführung bereits erwähnt wurde, konzentriert sich diese Arbeit auf Akteure, die einen gewissen Formalisierungsgrad erreicht haben. Der Formalisierung korreliert allerdings nicht notwendigerweise mit Einfluss und Größe, wie dies in der Regel bei Akteuren der staatlichen und privatwirtschaftlichen Sphäre zu beobachten ist.

Der zivilgesellschaftliche Raum ist aufgrund seines im Vergleich zu Staat und Privatwirtschaft niedrigen Formalisierungsgrades durch einzelne Personen und deren Umfeld geprägt. Unterscheidungskriterien differieren entsprechend ihres Blickwinkels und der thematischen Fokussierung beträchtlich. Desa und Said (2001: 74) bieten eine Kategorisierung an, die sich auf zivilgesellschaftliches Engagement zu *global finance* bezieht. Sie unterscheiden bei den Akteuren zwischen *Individuals*, *NGO/Groups*, *Think Tank/Academia* und *Media/Website* sowie bei den Aktivitäten zwischen *Inform/Educate*, *Lobby*, *Mobilise*, *Serve* und *Riot/Celebrate*.

Die Schwierigkeit, Kategorisierungen vorzunehmen, liegt darin begründet, dass sich in vielen Fällen keine scharfen Trennlinien ziehen lassen. Dies trifft auch auf eine Unterscheidung zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren als Themenanwälte, Dienstleister und epistemische Gruppen zu. Kirchliche Organisationen, die sich als

¹⁹ Am Beispiel der Organisation Attac wird dies deutlich. Attac begann Ende der neunziger Jahre als loser Zusammenschluss globalisierungskritischer Aktivisten in Frankreich und ist im Jahr 2002 in mehr als 50 Staaten als NRO registriert und weist in den verschiedenen Staaten mehr oder weniger feste Organisationsstrukturen auf (vgl. www.attac.org, auch Le Monde Diplomatique/Achcar et al. 2003: 44).

Glaubensgemeinschaft mit einer Subsumierung unter den Begriff Zivilgesellschaft häufig schwer tun²⁰, treten z.B. als Themenanwälte und Dienstleister auf und beschäftigen sich darüber hinaus auch mit epistemologischen Fragen. Die Unterscheidung zwischen Themenanwälten und Dienstleistern scheint jedoch für die Entwicklungspolitik besonders bereichsadäquat zu sein und soll deshalb in dieser Arbeit eine grundsätzliche Anwendung finden.

In der Entwicklungspolitik geht eine Rolle als Themenanwalt oft Hand in Hand mit der Durchführung von Projekten, die Dienstleistungscharakter besitzen. Eine Rolle als Themenanwalt besagt, dass die Organisation vor allem Lobbyarbeit und *agenda setting* betreibt, um politische, wirtschaftliche und soziale Meinungen durch Argumente zu beeinflussen. Eine Rolle als Dienstleister besagt, dass die NROs für ihre Mitglieder oder für Dritte bestimmte Dienstleistungen anbietet und Aufgaben übernimmt. Das Eine steht häufig im engen Zusammenhang mit dem Anderen. Peter Eigen, der Vorsitzende von Transparency International, schreibt:

»We believe it is the role of a modern NGO to join in the search for solutions and not to be content merely with identifying problems.«²¹

Im entwicklungspolitischen Kontext wird der Begriff »zivilgesellschaftliche Organisation« weitgehend synonymisch mit anderen ebenso übergreifenden Begriffsbezeichnungen verwendet. Hierzu gehören die Begriffe »NRO« oder die im englischen Sprachgebrauch verwendeten Begriffe »Non-Governmental Organisation« (NGO), »Non-Profit Organisation« (NPO) oder »Voluntary Organisation« (VO). Im Vergleich zu dem Begriff »Zivilgesellschaft« transportieren sie weniger normativ aufgeladene Assoziationen und haben vor allem Akteure im Blick, die auch Dienstleistungen erbringen.

Aus der normativen Perspektive sind NROs dann ein wichtiger Teil der Zivilgesellschaft, sofern sie den Anspruch verfolgen, den Politikdialog zu beeinflussen und sich in konkreten Entwicklungsvorhaben zu engagieren. Zivilgesellschaftliches Engagement manifestiert sich allerdings auch durch weniger institutionalisierte Initiativen, z.B. spontane Kundgebungen von informellen Gruppen und Individuen, wie auch aus der oben zitierten Auflistung von Desai/Said (2001: 74) hervorgeht. Der Organisationstyp der NRO ist auch nicht konstitutiv für die Entstehung einer Zivilgesellschaft, denn gesellschaftliche Selbststeuerung und Selbstorganisation ist theoretisch auch ohne NROs denkbar (vgl. Neubert 1997: 437), allerdings praktisch nicht vorstellbar. In der Entwicklungspolitik hat der Begriff »NRO« eine weite Verbrei-

20 Einige Beiträge kirchlicher Würdenträger auf der Fachtagung der Katholischen Akademie Berlin e.V. und des Maecenata Instituts zum Thema »Zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Zur Position der Kirchen in Deutschland«, 8. bis 9. Januar 2002 in Berlin, verdeutlichten dies.

21 Transparency International 2002: Annual Report 2001, Berlin.

tung und eine weitgehend generelle Verwendung für einen Akteurstyp gefunden, der entsprechend einem strukturalistischen Verständnis von Zivilgesellschaft dem Kernbereich der Zivilgesellschaft zuzurechnen ist.

Der Begriff »NRO« ist ein Sammelbegriff für gesellschaftliche Vereinigungen mit einem freiwillig bestimmten Organisationszweck, der sich sowohl von dem politisch-administrativen Auftrag staatlicher Akteure unterscheidet als auch von dem ökonomischen Profitstreben privatwirtschaftlicher Akteure. Der Begriff »NRO« (Englisch: NGO, Non-Governmental Organisations) entstammt dem Verhandlungsjargon internationaler Organisationen und Regierungsdelegationen und ist besonders durch die Erwähnung in Artikel 71 der Charta der Vereinten Nationen und dem Konsultativstatus von NROs beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) geprägt.²² Er ist trotz zahlreicher gegenläufiger Bemühungen in der entwicklungspolitischen Literatur und Praxis weiterhin der am häufigsten verwendete Begriff²³ für die Bezeichnung zivilgesellschaftlicher Organisationen, die im Sozial- und Umweltbereich, in der Aufklärungs- und Menschenrechtsarbeit, in der Wirtschaftsförderung und der Katastrophenhilfe aktiv sind. Der Begriff schließt in seiner weiteren Bedeutung eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Organisationstypen ein: transnational aktive entwicklungs- und sozialpolitisch ausgerichtete Organisationen

22 Beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) sind etwa 1500 NROs akkreditiert. Sie sind im Besitz eines offiziellen konsultativen Status, können die Agenda von ECOSOC mit bestimmen und auf Sitzungen und Konferenzen in direkten Kontakt mit nationalen Regierungen treten. Die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und NROs ist so alt wie die UNO selbst und die an ECOSOC angegliederte institutionelle Plattform der »Conference of NGOs in Consultative Relationship with the UN« wurde bald nach der Gründung der UNO (1948) eingerichtet (vgl. Jäger/Paulus 2000).

23 Zur Begriffsgeschichte und Definitionsversuchen siehe besonders: Hempel (1999). Intensive und dokumentierte Bemühungen, geeignete Begriffe und Definitionen für zivilgesellschaftliche Akteure zu finden, reichen bis zum Anfang des 20. Jhd. zurück, ohne dass befriedigende Ergebnisse erzielt worden wären (vgl. dazu: Stosic: 1964: 67-75). Hempel führt dies mit Hinweisen auf Klug (1982: 103) und die Definitionslehre von Dubislav (1981) darauf zurück, dass Begriffsdefinitionen notwendigerweise durch die Zwecksetzung des Betrachters bestimmt sind (Hempel 1999: 19). Zimmer (2000) diskutiert verschiedene Bemühungen, den Begriff NGO zu definieren und konstatiert mit Hinweis auf Brand (2000: 17) Schwierigkeiten bei der Konturierung des Begriffs und Unterschiede entsprechend der funktionalen Betrachtung des Akteurstyps. Nach der Definition von Nohlen/Schultze/Schüttemeyer (1998: 422) sind NROs zwischen Markt und Staat angesiedelt und unterscheiden sich durch ihre nicht-eigennützige, intermediäre Tätigkeit zwischen Betroffenen und politisch-administrativen Instanzen auch von Selbsthilfegruppen. Martens (2002) reflektiert in »Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations.« umfassend über juristische Ansätze und soziologische Perspektiven der Begriffsbestimmung von NROs.

(z.B. Internationales Rotes Kreuz und Roter Halbmond, CARE International, Oxfam), ebenso wie national ausgerichtete Gewerkschaften (Deutscher Gewerkschaftsbund, Verdi, Deutsche Angestellten Gewerkschaft), Lobby-Vereinigungen und Verbände (International Chamber of Commerce, European Roundtable of Industrialists), sowie Sport-, Freizeit und Kulturvereine (z.B. Deutscher Alpenverein, Kleintierzüchtervereine, bi- und multilaterale Freundschaftsgesellschaften zwischen verschiedenen Staaten, Regionen und Städten).

Der Begriff »NROs« (Englisch: NGOs) definiert sich im Gegensatz zu dem in den USA favorisierten Begriff »Non-Profit-Organisations« (NPOs) semantisch in Abgrenzung zu Regierungsorganisationen und dem Staat. Die beiden in Europa populäreren Begriffsbezeichnungen »Nicht-Regierungsorganisationen« (NROs) und/oder »Nicht-Staatliche Organisationen« (NSOs) suggerieren in ihrer Abgrenzung von staatlichen Strukturen ein Selbstverständnis der Akteure, das sich am institutionellen Orientierungsrahmen »Staat« ausrichtet. Dagegen bezieht sich der Begriff NPO auf den Markt als Orientierungsrahmen. Die unterschiedlichen Präferenzen in Europa und den USA hinsichtlich der Begriffsbezeichnung für zivilgesellschaftliche Organisationen reflektieren das unterschiedliche Staatsverständnis, das in Europa und den USA vorherrscht.²⁴ Der Staat und seine Institutionen spielen in Europa im Bewusstsein und in wirtschaftlichen und sozialen Politikfeldern eine bedeutendere Rolle als in den USA.

Die Mehrheit der Entwicklungsländer orientiert sich durch die koloniale Tradition stärker an dem europäischen Staatsverständnis. Entsprechend ist der Begriff »NRO« in den meisten Entwicklungsländern geläufiger als der Begriff »NPO«. Die ebenso häufige Verwendung der Begriffe »voluntary organisations«, »voluntary agencies« oder »private voluntary organisations«²⁵ in Entwicklungsländern verweist auf die Ursprünge von organisiertem zivilgesellschaftlichen Engagement in der freiwilligen Sozialarbeit. Diese war häufig religiös motiviert.

Begriffe wie »Zivilgesellschaftliche Organisationen« (*civil society organisations*) und »Dritter-Sektor-Organisationen« (*third sector organisations*) konnten sich bisher letztlich nicht in der Öffentlichkeit und im Fachjargon durchsetzen. Sie finden zwar in der wissenschaftlichen Literatur und zunehmend auch bei internationalen Organi-

24 Allerdings ist zu beobachten, dass sich Organisationen der Aids-Hilfe in den USA überwiegend als Non-Governmental Organisations (NGOs) bezeichnen statt als Non-Profit Organisations. Sie wollen sich damit bewusst von staatlichen Akteuren abgrenzen, die wichtige Zuwendungsgeber für die Aids-Hilfe sind.

25 Der Begriff ist besonders in Indien und speziell bei den zahlreichen, von Mahatma Gandhi inspirierten Organisationen populär und wird auch in Abgrenzung zu stark professionalisierten, großen NROs oder regierungsnahen NROs gebraucht (vgl. Parida (1997)).

sationen Verwendung, sind aber ebenso umstritten. Eine Substitution des eher unglücklichen Begriffs »NRO« ist daher mittelfristig eher nicht zu erwarten.

Der Begriff »zivilgesellschaftliche Organisation« transportiert für viele Praktiker, die NRO als funktionale Dienstleister sehen, zu sehr spannungsgeladene systemtheoretische Fragestellungen der Komplementarität und der Subsidiarität in der Entwicklungspolitik, die im Projektalltag und in Regierungskreisen vieler Entwicklungsländer eher unerwünscht sind. Auch der Begriff »Dritter-Sektor-Organisation« ist nicht konfliktfrei, weil die Bezeichnung »Sektor« in der Wirtschaftswissenschaft üblicherweise branchenspezifisch und nicht organisationstypologisch definiert wird.

Juristisch ist der Begriff »NRO« ebenfalls unklar umrissen. Gesetzliche Regelungen für NROs beziehen sich in den meisten Staaten auf verschiedene gesetzliche Grundlagen²⁶, die teilweise in Konflikt zueinander stehen. Problematisch sind vor allem die folgenden Aspekte:

- die Definition des Begriffs »NRO«,
- wo NROs registriert werden sollen (lokale, regionale oder nationale Ebene) und welche Auflagen damit verbunden sind,
- welche Steuerbegünstigungen welchen Organisationen für welche Tätigkeiten gewährt werden sollen,
- ob und wieviel Auslandsunterstützung NROs erhalten dürfen, und
- welchen öffentlichen Rechenschafts- und Aufsichtspflichten sie unterliegen.

Salamon (1997) bemühte sich um eine systematische Analyse der juristischen Grundlagen von NROs, ihren Widersprüchen und Problemen in mehreren Staaten.²⁷ Er hat Empfehlungen für eine kohärente Gesetzgebung formuliert. Aus der Analyse wird deutlich, dass besonders die steuerliche Behandlung von profitträchtigen Aktivitäten von NROs in vielen Staaten Probleme aufwirft.

26 In Indien können sich NROs z.B. unter dem Societies Registration Act (1860), unter dem Indian Trusts Act (1882), dem Charitable and Religious Trust Act (1920), dem Cooperative Societies Act (1964), dem Trade Union Act (1926) und dem Companies Act (1956) registrieren lassen.

27 Darunter Ägypten, Australien, Brasilien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Ungarn, Indien, Kanada, Republik Irland, Russland, Schweden, Spanien, Südafrika, Thailand und die Vereinigte Staaten von Amerika.

Diese Probleme betreffen nicht nur Entwicklungsländer, sondern auch Staaten wie die Vereinigten Staaten von Amerika und die Bundesrepublik Deutschland.²⁸ Silk (1999) hat ebenso die Gesetzgebung für nicht profitorientierte Organisationen (*Nonprofit Law Reports*) in verschiedenen Staaten untersucht und zehn asiatisch-pazifische Staaten behandelt. Freedland (2001) hat das Spannungsfeld *Public/Private* ausgeleuchtet, in dem sich gemeinnützige private Wohlfahrtsorganisationen befinden, die von dem Rechtsstatus der Gemeinnützigkeit (*public benefit*) profitieren.

Im Folgenden wird der Begriff »NRO« entsprechend dem überwiegenden Teil der Literatur (Altvater et. al 1997, Freyhold 1998, Glasgow 1993, Greven 2000, Harnisch/Wegner 1994, Jessen 1990, B. Kuhn 2001a, Neubert 1997, Wegner 1993) vor allem für entwicklungspolitisch orientierte Organisationen mit gemeinnützigem Zielsetzungen verwendet, die vor allem in sozialen (z.B. Gesundheit, Bildung, Katastrophenhilfe, Aufklärung), umweltpolitischen (z.B. Ressourcenmanagement und Ressourcenschutz) und wirtschaftlichen Bereichen (z.B. Landwirtschaft, Kleinkreditwesen, Förderung von Einkommen schaffender Maßnahmen und Beschäftigung) aktiv sind und häufig in Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Gebern und Partnerorganisationen Projektarbeit leisten und/oder als Themenanwälte oder Interessenvertreter auftreten.

Eine Definition, die mit dem Organisationstyp NRO vor allem gemeinnützige soziale und/oder entwicklungspolitische Arbeit verbindet, wäre einem kritischen entwicklungspolitischen Fachpublikum am ehesten als gemeinsamer Nenner für die Verwendung des Begriffs »NRO« zu empfehlen. Bei anderen Organisationstypen, z.B. Gewerkschaften, religiös-kulturellen Verbänden oder Berufsvereinigungen sollte eine Verwendung der oben genannten spezifischen Bezeichnungen anstelle des allgemeinen Oberbegriffes »NRO« erfolgen, um Missverständnisse zu vermeiden. In dieser Arbeit wird entsprechend verfahren.

Auch innerhalb der Entwicklungspolitik im weiteren Sinne fällt es schwer, den Organisationstyp NRO zu kennzeichnen. Selbsthilfegruppen, Interessensvereinigungen, politische Stiftungen und Solidaritäts-NROs repräsentieren unterschiedliche Typen von NROs mit unterschiedlichen Organisationsformen und Ziel-

28 »The lines of distinction between nonprofit organizations and for-profit organizations in the United States are blurring, and there is confusion among the public and policy makers as to what the fundamental differences are or should be. Health care institutions are at the forefront in this regard; other nonprofit entities generating this debate include credit-unions and certain other financial organizations, fraternal organizations and other insurance-providing entities, and various publishing, research, training, and counseling organizations« (Salamon 1997: 362). In Deutschland haben die (erfolglosen) Klagen der kommerziellen Versicherer gegen den ADAC Aufsehen erregt (Salamon 1997: 362). Siehe zum Thema Wettbewerbsverzerrung auch die Titelgeschichte »Moloch ADAC« des deutschen Manager Magazins im August 2004.

setzungen. Ähnlich wie bei der Suche nach einem geeigneten Begriff gibt es in der entwicklungspolitischen Wissenschaft und Praxis eine Vielzahl von Klassifizierungs- und Kategorisierungsversuchen von zivilgesellschaftlichen Organisationen bzw. NROs. Nachdem bereits grundlegende Überlegungen über verschiedene zivilgesellschaftliche Typen angestellt worden sind –Themenanwälte, Dienstleister und epistemische Gruppen – sollen hier nun gängige und sinnvolle Kriterien für Typologisierungen von NROs in der Entwicklungspolitik vorgestellt werden, die sich vor allem auf den Wirkungskreis der Organisationen beziehen und Kategorisierungen reflektieren, die bei den großen Geberorganisationen vorgenommen werden.

Übersicht (7): Kriterien für Typologisierungen von NROs

- die Unterscheidung nach dem geographischem Ursprung,
- die Unterscheidung nach den Adressaten/Zielgruppen (*beneficiaries*),
- die Unterscheidung nach dem räumlichen Aktionsradius,
- die Unterscheidung nach Größe und
- die Unterscheidung nach thematischer Ausrichtung.

Die Unterscheidung zwischen NROs aus dem Norden und dem Süden hat sich in der entwicklungspolitischen Praxis eingebürgert und findet auch in der Fachliteratur Verwendung.²⁹ Mit »Nord-NROs« sind die Einfachheit wegen NROs in entwickelten Industrienationen, besonders in den USA und Europa gemeint. Mit »Süd-NROs« sind NROs in Entwicklungsländern gemeint, besonders in Afrika, Lateinamerika und Südasien. Der Begriff ist allerdings für die Zuordnung australischer und japanischer NROs nicht gut geeignet. Die Typologisierung »Süd-NRO« und »Nord-NRO« wird gerne benutzt, weil sie weitgehend einher geht mit der relevanten Unterscheidung zwischen entwicklungspolitischen Geber- und Nehmerorganisationen, ohne diskriminierenden Charakter zu besitzen. Allerdings treten große Süd-NROs wie BRAC in Bangladesch gegenüber kleinen NROs im eigenen Land auch als Geberorganisationen auf, gleichzeitig sind sie gegenüber anderen Organisationen Nehmer-NROs. Die meistens NROs des Nordens sind allerdings nur indirekt in die Durchführung von Projekten in Entwicklungsländern involviert, sie mobilisieren dafür die finanziellen Ressourcen durch Spendenwerbung und Kofinanzierungsanträge bei öffentlichen Gebern. Direkte Durchführungsverantwortung üben sie meistens nur bei Projekten der humanitären Hilfe aus, bei denen logistische Kompetenz eine größere und der

29 Vgl. Neubert (1995), besonders Kapitel 2.1.2.3: Die Süd-NROs in der entwicklungspolitischen Diskussion (43 ff.).

Nachhaltigkeitsaspekt eine kleinere Rolle als bei langfristig angelegten Entwicklungsvorhaben spielt. Die eigentliche Projektarbeit wird bei längerfristig angelegten Entwicklungsvorhaben zumeist von Süd-NROs geleistet. Bei Budgetlinien von Geberorganisationen, die für Nord aus unterschiedlichen Staaten und Regionen offen stehen, gelten unterschiedliche Modalitäten für Nord-NROs und Süd-NROs. So können Süd-NROs, auch wenn sie zumeist nur inoffiziell so bezeichnet werden, bei der Europäischen Kommission für Projekte im Bereich der Förderung von Demokratie und Menschenrechten 100 Prozent EU Unterstützung beantragen, Nord-NROs in der Regel nur bis zu 80 Prozent.³⁰

Eine weitere gängige und sinnvolle Unterscheidung orientiert sich an den Adressaten/Zielgruppen (*beneficiaries*) der NROs. Hier lassen sich zwei Gruppen von NROs benennen. Solche, die in erster Linie Solidaritätsarbeit³¹ und Hilfe für Dritte leisten und gemeinhin als Hilfsorganisationen bezeichnet werden, und solche, die sich in erster Linie für das Wohl ihrer Mitglieder engagieren und als Interessengemeinschaften fungieren. Viele solcher NROs in den Entwicklungsländern besitzen den Charakter von Selbsthilfegruppen mit dem Unterschied bzw. dem Zusatz, dass ihre Gründungen teilweise von außen mitinitiiert wurden. Sie werden gemeinhin als Community Based Organisations (CBOs) bezeichnet. Eine übliche Unterscheidung bezieht sich auf den Aktionsradius der NRO und es wird von lokal agierenden, national agierenden und transnational oder global agierenden NROs gesprochen. In Anlehnung an die Kriterien der Union of International Associations (UIA) gilt als internationale NRO jede NRO, die in drei oder mehr Ländern tätig ist und ihre finanziellen Ressourcen aus mindestens zwei Ländern bezieht (Gordenker/Weiss 1995). Der Begriff »transnationale NRO« bezieht sich nach Überlegungen von Rucht (1997) und Beisheim/Zürn (1998) dagegen auf NROs, die grenzüberschreitend, aber nicht zwangsläufig in mehreren Ländern (*multinational*) tätig sind. International und transnational agierende NROs, wie z.B. Greenpeace und Amnesty International, erhalten aufgrund professioneller Öffentlichkeitsarbeit besondere Aufmerksamkeit. Manche Kritiker sind der Meinung, dass gerade die transnationalen NROs in ihrer Wirkung besonders überschätzt werden.³²

30 Quelle: European Initiative for Democracy and Human Rights 2004 (siehe Internet).

31 Der Begriff der »Solidarität« spielt als Begründung für karitatives und politisches Engagement von NROs in deren eigenem Sprachgebrauch eine bedeutende Rolle. Viele NROs sind aus sogenannten »Solidaritätsbewegungen« entstanden, z.B. Anti-Apartheidsbewegung; Solidaritäts-NROs, die in Nicaragua unter den Sandinisten politisch motivierte Sozialarbeit geleistet haben. Siehe auch Glossar zum Begriff der Solidarität.

32 P. Wahl bezeichnet NROs als »den am meisten überschätzten Akteur der neunziger Jahre« und meint damit vor allem internationale und transnational agierende NROs, vgl. P. Wahl (1997).

Die überwiegende Mehrheit der NROs ist jedoch lokal, regional oder national tätig. Dazu zählen Selbsthilfegruppen, Vereine und Bürgerinitiativen. Einige von ihnen, darunter auch viele NROs in Entwicklungsländern, verfügen über beträchtliche Budgets von mehreren Millionen Euro pro Jahr, wie dies z.B. der Blick auf Bangladesch in Kapitel 6 deutlich macht.

Ein wesentliches Unterscheidungskriterium ist auch die Größe bzw. Bedeutung der NROs. Hier beziehen sich Unterscheidungen auf die Höhe des Budgets, die Zahl der aktiven und passiven, haupt- und ehrenamtlichen Mitglieder und die Anzahl ihrer Adressaten (*beneficiaries*). Der entwicklungspolitische Jargon kennt die Ausdrücke BINGOs und SMANGOs (Big NGOs und Small NGOs). In Bangladesch werden die größten NROs in Anspielung auf die reichsten Wirtschaftsnationen »G 7 NROs« genannt. Bei Auskünften über ihre Budgetentwicklung sind NROs meistens zurückhaltend, weil sie teilweise erhebliche Schwankungen verschweigen wollen, die Fragen nach der Kontinuität und Nachhaltigkeit ihrer Arbeit aufwerfen könnten. Ähnlich zurückhaltend mit Informationen sind sie bei der Anzahl der ehrenamtlichen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Viele Süd-NROs arbeiten, anders als von Partnerorganisationen und Spendern vermutet, ausschließlich mit hauptamtlichen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, die teilweise besser bezahlt werden als Angestellte im öffentlichen Dienst. Dies trifft auch auf einige regionale bzw. nationale Sektionen großer renommierter NROs in Entwicklungsländern zu, wie z.B. auf das Rote Kreuz in Gujarat/Indien.

Eine weitere Unterscheidung bezieht sich auf die thematische Ausrichtung der NROs. NROs benutzen gerne ihre thematische Ausrichtung als identitätsstiftendes Charakteristikum und als abgrenzendes Kriterium zu anderen NROs. Einerseits ist eine große persönliche oder moralische Betroffenheit über ein Thema (z.B. Genitalverstümmelung junger Mädchen, HIV-Infizierung, Kinderarbeit) oft der Ausgangspunkt für die Gründung einer NRO, andererseits »verkaufen« sich spezialisierte und stark professionalisierte NROs in der entwicklungspolitischen Praxis besonders gut, weil sie im Politikdialog Expertise einbringen und die spezifische Nachfrage der Geberorganisationen nach Dialog und Dienstleistung bedienen können.

Viele NROs arbeiten allerdings bewusst thematisch übergreifend. Sie rühmen sich ihrer interdisziplinären und sektorübergreifenden Arbeitsweise mit Armen, verweisen auf ihren *holistic approach* und grenzen sich von der strenger sektororientierten Arbeit der meisten Regierungsorganisationen ab, die einer enger fokussierten Fachlichkeit verpflichtet sind. Der *added value* der Beteiligung von NROs im Politikdialog und im Projektmanagement besteht oftmals gerade darin, dass sie komplementäre Sichtweisen auf Probleme und ihre Lösungen einbringen.

Bei der thematischen Schwerpunktsetzung von NROs ist auch zu beobachten, dass viele NROs ihre thematischen Schwerpunkte von Zeit zu Zeit verlagern, einer-

seits entsprechend dem Bedarf ihrer Zielgruppe (z.B. von humanitären Hilfsleistungen zu Rehabilitierungsprojekten und Dienstleistungsprojekten bis zu Beratungsprojekten), andererseits entsprechend den Aussichten nach lukrativen Projektpartnerschaften mit großen Gebern.

Der Bedeutungsaufschwung des Begriffs »Zivilgesellschaft« hat in Entwicklungsländern, besonders im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, zu einigen bizarren Auswirkungen geführt. Das erfolgreiche Marketing des *Labels* »zivilgesellschaftliche Organisation« oder »NRO« in der Dritten Welt ist nämlich für die unterschiedlichen nicht-staatlichen Organisationen eine Voraussetzung für die Teilhabe an internationalen und nationalen Foren und der Durchführung von Projektvorhaben, die wiederum finanzielle Zuwendungen und Arbeitsplätze versprechen (Kuhn 2003: 394).

Fowler (1997) hat ein Abkürzungsverzeichnis für verschiedenen Typen von NROs vorgelegt, das in kritischer und humorvoller Weise auf wenig respektable Eigenarten vieler selbsternannter zivilgesellschaftlicher Akteure in Entwicklungsländern verweist, die sich vor allem aufgrund der Aussicht auf besondere Privilegien und einer lukrativen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Geberorganisationen gegründet haben.

Übersicht (8): Bezeichnungen verschiedener NRO-Typen nach Fowler (1997):

BRINGO	Briefcase NGO – an NGO which is no more than a briefcase carrying a well written proposal.
CONGO	Commercial NGO – an NGO set up by business in order to participate in bids, help with contracts, and reduce taxation.
Come N'GO	An NGO that appears sporadically; only used by owners when the NGO pasture looks greener.
DONGO	Donor NGO – an NGO created and owned by donors to do their job while shifting overhead costs outside.
MANGO	Mafia NGO; a criminal NGO providing services for the money laundering, enforcement and protection variety; prevalent in Eastern Europe.

PANGO	Party-NGO – an aspiring, defeated or banned political party or politician dressed as an NGO; species of Central Asia and Indo-China.
-------	--

4.4 Diskurs

Der Diskurs um den Begriff »Zivilgesellschaft« hat in der Entwicklungspolitik einen großen Aufschwung erfahren. Dies manifestiert sich auf internationalen Konferenzen durch die quantitativ und qualitativ wachsende Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen und in der Programmpolitik der großen Geberorganisationen. Die Europäische Kommission hat dabei zivilgesellschaftlichen Kräften eine besondere Bedeutung zugemessen. Sie beteiligt zivilgesellschaftliche Akteure nicht nur umfangreich am entwicklungspolitischen Dialog, sondern der Cotonou-Vertrag von Juni 2000 sieht auch vor, dass ein Viertel der Entwicklungsgelder für die assoziierten Staaten Afrikas, des Pazifiks und der Karibik im Rahmen des neunten Europäischen Entwicklungsfonds über zivilgesellschaftliche Akteure geleitet wird.

Auch in den Entwicklungsländern selbst hat der Diskurs um die Zivilgesellschaft ab den späten achtziger Jahren einen deutlichen Bedeutungsaufschwung erfahren. Hierfür sind eine Reihe von Faktoren ausschlaggebend, auf die in Kapitel 5 weiter eingegangen wird. Ohne den jeweils spezifischen intellektuellen Diskurs in einzelnen Entwicklungsländern abwerten zu wollen, ist jedoch grundsätzlich festzustellen, dass die Debatte um den Begriff »Zivilgesellschaft« in vielen Staaten der so genannten »Dritten Welt« wesentlich vom entwicklungspolitischen Dialog bürokratischer, akademischer und wirtschaftlicher Eliten mit Geberorganisationen im Rahmen internationaler Konferenzen und Programmfinanzierungen beeinflusst ist. Ob er deswegen geberinduziert ist oder eher den zunehmend globalen Charakter des entwicklungspolitischen Diskurses reflektiert, ist eine Einschätzungsfrage, die kaum generell und übergreifend für die Entwicklungsländer beantwortet werden kann. So hat die Diskussion um den Begriff der »Zivilgesellschaft« in Entwicklungs- und Schwellenländern wie Indien, Brasilien, Ägypten und Südafrika die internationale entwicklungspolitische Diskussion sicherlich wesentlich beeinflusst, wogegen in vielen kleineren afrikanischen Staaten kaum von einer intensiven Debatte gesprochen werden kann, die sich mit den spezifischen sozialen und kulturellen Traditionen des Landes auseinandersetzt. Der Begriff »Zivilgesellschaft« wird allerdings in den Entwicklungsländern durchaus pro-aktiv besetzt. Politisch und entwicklungspolitisch engagierte Gruppen erhoffen sich damit eine Aufwertung ihrer Tätigkeit und eine finanziell lukrative Zusammenarbeit mit Geberorganisationen, vor allem mit den

lukrative Zusammenarbeit mit Geberorganisationen, vor allem mit den Organisationen der Vereinten Nationen, der Europäischen Kommission, den regionalen Entwicklungsbanken, den bilateralen staatlichen Geberorganisationen und den internationalen NROs im Bereich des sozialen und umweltpolitischen Engagements, der Menschenrechtsarbeit der Not- und Katastrophenhilfe und der Aufklärungs- und Bewusstseinsarbeit.

Die Wertschätzung zivilgesellschaftlicher Akteure transzendiert ihre unmittelbare Rolle als Dienstleister und Anwälte für spezifische wirtschaftliche, soziale und ökologische Themen. Sie ist zu einem wichtigen Teil auf den Stellenwert zurückzuführen, der zivilgesellschaftlichen Akteuren im Kontext des Demokratiediskurses und des Globalisierungsdiskurses zu Teil wird.

Zivilgesellschaft und Demokratie

Im Vergleich mit nicht-demokratischen Systemen verfügen Demokratien in der Regel über eine weitaus größere Legitimationsbasis. Allerdings ist das Funktionieren und die Qualität demokratischer Herrschaft stark kontextabhängig und unterliegt der Gefahr der Diktatur der Mehrheit und damit der Ausgrenzung von Minderheiten. Die »Einbeziehung des Anderen« wird zur ständigen Herausforderung (Habermas 1996). Zivilgesellschaftliche Akteure spielen dabei eine wichtige Vermittlungsrolle. Ebenso fällt ihnen eine wichtige Funktion bei der kritischen Beobachtung von Tendenzen der Technokratisierung, der übermäßigen Bürokratisierung und der Selbstprivilegierung der Staatsklasse zu. Dies ist gerade für viele Entwicklungsländer, die schwere Defizite bei der Regierungsführung aufweisen, von großer Bedeutung. Über ihre Vertretungs- und Beobachtungsfunktion hinaus bietet zivilgesellschaftliches Engagement auch Raum für die Meinungs- und Willensbildung im Vorfeld von Wahlen und anderen Formen der direkten politischen Teilhabe.

Zivilgesellschaftlichen Akteuren kommt bei der Vertiefung von Demokratie eine bedeutende Rolle zu, indem sie Öffentlichkeit für politische Themen schaffen und die Qualität und die Quantität politischer Partizipation erhöhen.

Einerseits sollte die »Zivilgesellschaft« nicht *per se* als demokratiefördernde Sphäre betrachtet werden, wie Schmitter (1997) und Birlle (2000: 236) mit Hinweis auf Berman (1997) und Bezugnahme auf die Verhältnisse in der Weimarer Republik aufzeigten, andererseits ist die historische Bedeutung zivilgesellschaftlichen Engagements für Demokratieentwicklung unumstritten, wie bereits die Thesen von de Tocqueville (1835, 1945) aufzeigen, die auf der Wichtigkeit von freiwilligem, ehrenamtlichem Engagement für die Vitalität von demokratischen politischen Kulturen aufbauen. Wuthrow (1991: 288) fasst die Relevanz eines freiwilligen zivilgesell-

schaftlichen Engagements für Demokratieentwicklung im Sinne de Tocquevilles wie folgt zusammen:

»Flourishing of voluntary organisations correlates with democracy. They have served as nuclei for the formation of political parties and for reform movements within parties, brought direct and indirect pressure on political leaders and government bureaus, provided services that might otherwise have occasioned political alienation or resulted in central state programs. The connection between voluntarism and democracy is thus, as Tocqueville suggested, a feature of historic patterns that cannot easily be distangled.«

Die entscheidenden Elemente demokratischer Herrschaft – das Prinzip der Volkssouveränität, die Geltung und der Schutz von bürgerlichen Grundrechten sowie Partizipationsmöglichkeiten und Chancen von Bürgern – stehen im engen Zusammenhang mit einer hohen Wertigkeit von zivilgesellschaftlichem Engagement. Besonders Habermas (1996) hat den Prozess der Deliberation und des Diskurses demokratietheoretisch aufgewertet und zivilgesellschaftlichen Akteuren eine wichtige Demokratie bildende und Demokratie erhaltende Funktion zuerkannt. Klein (2001) und Schmalz-Bruns (1995) sehen in der Öffnung der politischen Institutionen für Prozesse der Deliberation eine Möglichkeit, die kognitive und moralische Qualität politischer Entscheidungsprozesse zu verbessern. Demokratie ist jenseits formal-demokratischer Prozeduren ohne freiwilliges gesellschaftliches Engagement nicht denkbar.

Freiwilligkeit ist ein entscheidendes Merkmal zivilgesellschaftlichen Engagements und die zunehmende Wichtigkeit des Freiheitsbegriffes in hoch entwickelten Gesellschaften – A. Sen (1999) hat Freiheit als konstitutives Element für Entwicklung herausgearbeitet – drängt formale Aspekte der »staatlich organisierten Partizipation« (z.B. Wahlen) für eine Beurteilung von Demokratie und Demokratiefähigkeit zurück.

Beim freiwilligen Engagement von Bürgern und Bürgerinnen wird eine Veränderung von Motivationen, Formen, Dauer und Ort des Engagements ausgemacht. In Deutschland machte Heinze (1999) einen Trend in Richtung eines zielgenaueren und befristeten Engagements aus, das sich in Form von Einzelprojekten und der Arbeit an konkreten Themen ausdrückt. Biographische Passungen sind wichtiger als die Kopplung an ein Milieu (Heinze 1999: 77). Die neuen Formen des zivilgesellschaftlichen Engagements stellen die Politik und traditionelle Akteure der Zivilgesellschaft vor neue Herausforderungen. In Deutschland richtete der Deutsche Bundestag am 14.2.2000 eine Enquete-Kommission zum bürgerschaftlichen Engagement ein. Die Kommission bestand aus elf Abgeordneten und elf Sachverständigen (vgl. Deutscher

Bundestag/Kerstges 2000). Die Parteien des Deutschen Bundestags beschäftigen sich intensiv mit dem Thema »Ehrenamt«.³³

Brömme/Strasser (2001) betonten bei Untersuchungen über die Bildung von Sozialkapital in Deutschland, dass unterprivilegierte Bevölkerungsschichten vom Wandel zu spontaneren Assoziationsformen wie Selbsthilfeinitiativen und neuen sozialen Bewegungen kaum profitieren würden. Sie stellten fest, dass in Deutschland traditionelle sozialdemokratische und christliche Rekrutierungspfade und Kontaktnetzwerke zunehmend verschwinden. Die Beteiligung an modernen Assoziationsformen stelle hingegen höhere Anforderungen an kommunikative Kompetenzen, Organisationsgeschick, Verhandlungsqualifikationen und aktive Partizipation. Insgesamt wirkt sich beim ehrenamtlichen Engagement die Tendenz »vom Helfer zum freiwilligen Experten« (Brömme/Strasser 2001: 13) negativ für Milieus aus unteren sozialen Schichten aus.

Die Einschätzung, dass zivilgesellschaftliche Organisationen besonders von den gebildeten Mittelschichten dominiert werden, trifft auch auf Entwicklungsländer zu. Allerdings ist in den meisten Entwicklungsländern die Zahl wohlfahrtsorientierter NROs im Verhältnis zur Gesamtzahl der NROs vergleichsweise hoch. Die Überweisungen der Entwicklungshilfe, die zwar an NROs erfolgen, aber zu einem bedeutenden Teil in Form der Finanzierung von sozialen Infrastrukturmaßnahmen und Beratungstätigkeiten direkt oder indirekt an arme Bevölkerungsgruppen weitergeleitet werden, spielen dabei eine wichtige Rolle. Die Schlussfolgerungen von Brömme/Strasser lassen sich also nur eingeschränkt auf Entwicklungsländer übertragen. Richtig ist allerdings, dass zivilgesellschaftliche Wohlfahrtsorganisationen demokratisch gewählte Institutionen auf lokaler Ebene keineswegs ersetzen können und ihr Beitrag zu einem direktem *empowerment* der Armen in entwicklungspolitischen Studien eher überschätzt wird.³⁴

Barber (1994) und Immerfall (1999) betonen, dass freiwilliges Engagement kaum direkt herbeigeführt, jedoch durch geeignete Maßnahmen begünstigt werden könne. Die aktive Bürgergesellschaft zu zwingen, hieße sie zu zerstören (Barber 1994: 287). Offe (1999: 119, 120) untersuchte die Auswirkungen des Faktors Zeit (Öffnungszeiten, Verkehrszeiten, betriebliche Freistellungen) auf zivilgesellschaftliches Engagement. Er sieht Spielräume für eine kommunale Zeitpolitik, die sich positiv auf ehrenamtliches Engagement auswirkt. In vielen Industrieländern gehen abnehmende

33 Vgl. z.B. Referat des CDU Bundestagsabgeordneten Dr. Hermann Kues »Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen des Ehrenamts«, Referat Heimvolkshochschule Kardinal-von-Galen am 24. 3. 2001. Auch die Kirchen arbeiten zu dem Thema, vgl. dazu den obigen Hinweis auf die Konferenz der katholischen Kirche in Berlin.

34 Für Indien, vgl. B. Kuhn (1998).

Wahlbeteiligungen mit steigendem zivilgesellschaftlichen Engagement einher. Politische Partizipation findet in den OECD-Staaten und in den Entwicklungsländern zunehmend stärker anlass- und themenbezogen statt und orientiert sich weniger an verfassungsmäßig vorgesehenen und traditionellen (Parteien-) Strukturen.³⁵

Wenn Wahlbeteiligung und Mitgliedschaft in Parteien in Industrieländern kaum mehr als Gradmesser für ausgeprägte demokratische Kultur dienen können, dann suchen auch Entwicklungstheoretiker und Entwicklungspolitiker nach anderen Merkmalen und Akteuren für die Beurteilung von Demokratisierungsprozessen. Dies hat zur Aufwertung zivilgesellschaftlicher Konzepte in der Entwicklungstheorie wesentlich beigetragen.

Vor allem hat aber der Begriff der Zivilgesellschaft im Kontext des Zusammenbruchs des autoritären bürokratischen Sozialismus in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion einen großen Aufschwung erfahren³⁶, weil deutlich wurde, dass politische und bürokratische Kontrolle allein nicht ausreichen, um politische Systeme dauerhaft zu stabilisieren. Zivilgesellschaftliche Akteure üben im Sinne Gramscis (1975) wichtige systemstabilisierende Funktionen aus. Der Aufschwung zivilgesellschaftlicher Theorien und der Bedeutungsgewinn von NROs werden dabei von der politischen und wissenschaftlichen Öffentlichkeit einerseits als wichtiger Beitrag zur Entwicklung und Verbreitung eines ethischen Kosmopolitismus (Nida-Rümelin 1999) bzw. als Verbreitung eines europäischen Humanismus (Beck 1999: 17) gewürdigt, andererseits werden die latent antistaatlichen Elemente zivilgesellschaftlicher Konzepte kritisiert (ebenso Nida-Rümelin 1999) und festgestellt, dass zumeist »Edel-

35 Vgl. für die Bundesrepublik Deutschland: Heinze/Olk 1999, für Indien: B. Kuhn (1998: Kapitel 2.4).

36 Ein Paradox ist, dass das Konzept der Zivilgesellschaft gerade innerhalb einer politisch »linken« wissenschaftlichen Öffentlichkeit im Kontext des Zusammenbruchs des bürokratischen Sozialismus Auftrieb erfahren hat. In gewisser Hinsicht befriedigte die Aufwertung zivilgesellschaftlicher Kräfte das moralisch-idealistische Politikverständnis vieler Aktivisten in Bürgerinitiativen, die ab Anfang der achtziger Jahre besonders in den EU Staaten großen Aufschwung erfuhren und die weiterhin einen wichtigen Teil der Basis der Grünen Parteien dort darstellen. Zivilgesellschaftliche Akteure boten sich anstelle des Staates als neues Gegengewicht zur Dominanz marktwirtschaftlicher Strukturen an und Markt- und Staatsfeindlichkeit konnten gleichzeitig zelebriert werden. Die Institutionen der Zivilgesellschaft wurden besonders im elitären Politikverständnis französischer Linker als moralische Speerspitze und losgelöst von ihren institutionellen Eigeninteressen betrachtet. Dies wirkte sich auch auf die entwicklungspolitische Kooperation aus. Französische NROs, vor allem Le Gret, haben wesentlich zur wünschenswerten, aber unreflektierten Aufwertung zivilgesellschaftlicher Kräfte in der Entwicklungszusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten beigetragen (Quelle: Eigene Einschätzung bzw. Erfahrungen als Berater der Europäischen Kommission, siehe dazu auch Kapitel 9.2).

NROs« aus USA, Kanada und Westeuropa die Agenda der sogenannten globalen Zivilgesellschaft bestimmen (Jäger/Paulus 2000, Roth 2001: 42).

Lauth/W. Merkel (1997) und Schmidt (2000) haben die Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Systemwechseln analysiert. Sie stellen die wichtige Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure als Oppositionskräfte in autoritären und totalitären Systemen dar. Entwicklungstheorien blendeten lange besonders lokale zivilgesellschaftliche Akteure in Entwicklungsländern aus. Die Aufwertung lokaler zivilgesellschaftlicher Kräfte wurde Ende der achtziger Jahre theoretisch vor allem von der französischen Schule der Politikwissenschaftler um Bayart vorbereitet, während jüngere Autoren anschließend mit einem investigativen Forschungsansatz unter schwierigen Bedingungen wichtiges empirisches Material über oppositionelle zivilgesellschaftliche Kräfte in autoritären Staaten sicherstellten und zu einer differenzierten Betrachtung der Akteure beitrugen.³⁷

Simon/Neu (2000: 120 f.) haben am Beispiel von Chile aufgezeigt, wie die politischen Funktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen von der jeweiligen Transformationsphase des politischen Systems abhängen:

»Unter der Pinochet-Diktatur wirkten aktive, von außen gestützte NGOs als Opposition und Reformkräfte. Mit der Demokratisierung traten viele ihrer Repräsentanten in Regierungs- und Verwaltungsämter und übernahmen damit etatistisch definierte Rollen. Die verbleibenden NGOs wurden weitgehend instrumentalisiert als ausführende, größtenteils von den Aufträgen der *servicios* abhängige Organisationen für staatliche, vor allem sozialpolitische Maßnahmen. Dazu trug auch bei, dass die internationalen Geber ihre Mittel seither wieder über den Staat und kaum noch direkt an NGOs fließen lassen. Nach dem neoliberalen Modell wandelten sich viele NGOs in *Consultings* (*consultoras*) um.«

Erfahrungen aus vielen anderen Entwicklungsländern bestätigen diese Einschätzung. Die NRO *Medico International*, die explizit zivilgesellschaftliche Kräfte mit sozialrevolutionären und umfassenden sozialreformerischen Visionen in Entwicklungsländern unterstützen möchte, kommt nach Ende des Ost-West Konfliktes mehr und mehr zu der Einschätzung, dass ihnen in vielen Staaten die Subjekte der politischen Visionen abhanden kommen. Besonders das Engagement vieler Rebellenbewegungen in Afrika erklärt sich vielmehr durch die Ökonomie der Kriegsverhältnisse und der sozialen Not. Jugendliche schließen sich solchen Rebellengruppen an, die ihnen und ihren Familien kurzfristig die besten Aussichten auf die gewaltsame Aneignung überlebenswichtiger Ressourcen sichern. Die intellektuelle und gebildete Mittel-

37 Vgl. z.B. Engunduka/Ngobaasu (1991), B. Kuhn (1992).

schicht ist besonders in Krisengebieten zu einem großen Teil in der Entwicklungszusammenarbeit bzw. der humanitären Hilfe aktiv.³⁸

Im Zeichen politischer Liberalisierung tendieren zivilgesellschaftliche Akteure dazu, sich als Protagonisten eines Systemwechsels zu profilieren. In der Umbruchphase überwiegt bei vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren dann die gemeinschaftliche Ablehnung der autoritären Strukturen und die Hoffnung auf größere eigene Handlungsspielräume in einem reformierten System. Mit Blick auf die osteuropäischen und afrikanischen Demokratiebewegungen stellen Lauth/W. Merkel (1997) fest, dass die »Hochzeit« der zivilgesellschaftlichen Akteure nur bis zu den ersten Wahlen anhält, die unter den neuen Bedingungen stattfinden. In einer Phase demokratischer Konsolidierung wird die Reformkraft zivilgesellschaftlicher Kräfte teilweise durch politische Parteien substituiert, teilweise treten die institutionellen Eigeninteressen der Akteure in den Vordergrund, besonders wenn die hochgesteckten eigenen Erwartungen an den Liberalisierungsprozess nicht befriedigt werden. Schmitt (2000) und Lauth/W. Merkel (1997) sprechen von den »dunklen Seiten« der Zivilgesellschaft, die dann zum Vorschein kommen. Hierzu zählen das Hervortreten undemokratischer Binnenstrukturen (Personenkult), Rückzug ins Private, die Ablehnung demokratischer Verfahren zugunsten von klientelistischen Beziehungsmustern, Einsatz von Veto-Macht gegen Reformen und eine undifferenzierte Ablehnung jeglicher staatlicher Autorität.³⁹ Allerdings können enttäuschte Hoffnungen hinsichtlich rascher Konsolidierungsprozesse staatlicher Strukturen zivilgesellschaftlichen Akteuren wieder neuen Auftrieb verleihen, wie besonders im Gazastreifen und der Westbank und eingeschränkt in Südafrika beobachtet werden kann.

Zivilgesellschaft und Globalisierung

Der Terminus »Globalisierung« ist seit den neunziger Jahren ein Leitbegriff der Politikwissenschaft geworden. Der Begriff drückt den Versuch aus, die zunehmenden transnationalen Verflechtungen im Bereich des Handels und der Finanzmärkte sowie die Möglichkeiten weltweiter Kommunikation und Mobilität zu fassen. Er bezieht sich aber auch auf globale Probleme des Klima- und Artenschutzes, des Drogen-, Waffen- und Menschenhandels, des Terrorismus und der organisierten Kriminalität.

Globalisierung verbindet sich insofern mit Fragen des zivilgesellschaftlichen Engagements, wie persönliche und gemeinschaftliche Interessen sich immer stärker von

38 Vgl. Vortrag von Dr. Thomas Seibert, Medico International, zum Thema »Nichtregierungsorganisationen im Globalisierungsprozess«, Veranstaltung des Bildungswerk Berlin der Heinrich-Böll-Stiftung am 22.2.2002 in Berlin.

39 W. Merkel/Laut (1998), Schmidt (2000).

lokalen und nationalen Strukturen und von lokaler, ethnischer und nationaler Meinungs- und Willensbildung lösen. Der Rückzug des Staates aus sozialen Aufgaben führt in vielen Staaten dazu, dass zivilgesellschaftsrelevante Fragen der Eigeninitiative und Selbstorganisation jenseits von traditionellen Partizipationsstrukturen eine neue Qualität erlangt haben. Im Zuge der gestiegenen Kommunikationsmöglichkeiten sind zahlreiche neue Instanzen und Initiativen entstanden. Im *Internet Consortium on Assigned Names and Numbers*, dem Verkehrsamt des Internet, nehmen Vertreter aus der zivilen Gesellschaft eine wichtige Rolle ein und sind seit dem Jahr 2000 sogar durch virtuelle Wahlen legitimiert (Hummel 2001: 23). Zivilgesellschaftliche Akteure haben durch das Internet und gestiegene Mobilität in vielen Regionen der Erde ein größeres Forum bekommen, sowohl als Partner als auch als Kontrahenten von Regierungen, staatlichen Institutionen und der Privatwirtschaft. Es ist trotz der Kritik an NROs seitens der Regierungen und internationalen Organisationen festzustellen, dass zivilgesellschaftliche Akteure zunehmend in Entscheidungsprozesse internationaler Organisationen und wichtiger westlicher bilateraler Entwicklungshilfegeber eingebunden werden. Die entwicklungspolitischen Medien beachten zivilgesellschaftliche Akteure mit wachsendem Interesse.

Das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure für transnationale Probleme setzte allerdings lange vor der Globalisierungsdebatte ein. Schon in der Ära der Aufklärung kursierte die Idee eines Weltbürgertums. Die Arbeiterbewegung und die Frauenbewegung sind frühe Beispiele von transnationalem zivilgesellschaftlichen Engagement. Auch die Bewegung der Natur- und Tierschützer und das Engagement für Menschenrechte reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück (Rucht 2003: 375).

Transnational agierende NROs fördern seit dem ausgehenden 20. Jahrhundert den transnationalen Diskurs über wirtschaftliche, soziale, umwelt- und entwicklungspolitische Probleme in besonderem Maße. Ihr themenanwaltliches Engagement, ihre Kampagnen, Protestveranstaltungen und Projekte profitieren dabei von der verbesserten Kommunikationstechnologie, der gestiegenen Mobilität von Personen und dem erleichterten Austausch von Gütern und Dienstleistungen. Die grenzüberschreitenden Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure tragen dazu bei, die Vision einer neuen Weltbürgergesellschaft mit hohen menschenrechtlichen und demokratischen Ansprüchen fortzuschreiben.⁴⁰ Werden nachhaltige Erfolge erzielt, die sich in der Regel in internationalen Konventionen, staatlichen Gesetzestexten, der Praxis der Rechtsprechung und behördlichen Verordnungen niederschlagen – ein historisches Beispiel ist die Erweiterung der Partizipationsrechte und Chancen von Frauen – so erweitert und transformiert sich das Engagement. Zivilgesellschaftliches Engagement ist nicht per

40 Dies wurde von Habermas (2000) und Rucht (2001: 27) im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt (1999) besonders thematisiert.

se fortschrittlich (vgl. dazu Kapitel 2), aber die Einspeisung neuer Themen und Innovationen in den öffentlichen und politischen Diskurs erweitert die Wahlmöglichkeiten und besonders solche Alternativen, die auf »good practices« verweisen können, begünstigen einen positiven Selektionsprozess.

Die Akteure und Ereignisse, die die so genannte »globale Zivilgesellschaft« (vgl. dazu Kapitel 1) ausmachen, sind weiterhin besonders in Nord-West Europa und Nord-Amerika konzentriert. 60 Prozent der Sekretariate und ein Drittel der Mitglieder internationaler NROs, die in der Union of International Associations Mitglied sind, befinden sich innerhalb der Europäischen Union. Belgien, in dessen Hauptstadt die Europäische Kommission ihren Sitz hat, besitzt die höchste Dichte internationaler Organisationen im Verhältnis zur Einwohnerzahl. Über die Hälfte der Gegengipfel (»parallel summits«) wurden in Europa organisiert (Anheier/Glasius/Kaldor 2001: 7).

Einerseits bedienen sich transnational agierende zivilgesellschaftliche Akteure in besonderem Maße den verbesserten Möglichkeiten der Kommunikation, der Mobilität und der finanziellen Transaktionen, die den Globalisierungsprozess charakterisieren, andererseits positionieren sich gerade Akteure der Zivilgesellschaft als »Globalisierungsgegner«.⁴¹ Auf internationalen Konferenzen, durch Netzbildung und Bildungsarbeit protestieren sie gegen multilaterale Handelsabkommen und gegen die negativen Auswirkungen von Finanzspekulationen. Allerdings repräsentieren die unterschiedlichen Akteure ein breites Meinungsspektrum. Desa und Said (2001: 74) unterscheiden bei den Positionen zivilgesellschaftlicher Akteure zu *global finance* zwischen *Rejectionist*, *Supportive*, *Reformative* und *Alternative*.

Transnationale zivilgesellschaftliche Akteure protestieren auch gegen staatliche Sozial- und Umweltpolitiken und gegen die am *shareholder value* ausgerichtete Interessenpolitik transnational agierender Konzerne.⁴² Dabei äußert sich die Stärkung und zunehmende Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure in Form von konkreten und vehementen transnationalen Kampagnen, z.B. gegen Freihandel und Finanzspekulationen (vgl. Cavanagh/Anderson/Hansen-Kuhn 2001), Kinderarbeit (vgl. Lent/Trivedi 2001) und Umwelt und Ressourcenschutz (vgl. Newell 2001). Transnationales zivilgesellschaftliches Engagement für nachhaltige Entwicklung und Kampagnen gegen Staudämme erfährt in den Medien eine beachtliche Aufmerksamkeit und wird auch von der wissenschaftlichen Literatur aufgearbeitet (Dodds 2001,

41 Vgl. Greenpeace Magazin März-April 2001: Die neue Protestbewegung gegen die Globalisierung macht mobil; besonders die Artikel »Rebellen-Netz« (S.10-19), »Marken-Terror« (20) und »Weltkarte: Widerstand rund um den Globus« (20 f.).

42 Vgl. dazu Wahl (2001). Die Argumentation findet sich in unterschiedlichen Varianten und mit unterschiedlichem Grad der Differenzierung in zahlreichen Publikationen und auf Internet-Seiten, darunter www.undercurrents.com, www.indymedia.org, www.agp.org, www.protest.net. (alle Stand 31.03.2001). Zur Globalisierungskritik siehe auch Sachs (1992, 1998, 2000).

Khagram 2000). Es kann beobachtet werden, wie aus Protestbewegungen zivilgesellschaftlicher Akteure institutionalisierte transnationale Dialogprozesse mit den Vereinten Nationen bzw. der Weltbank hervorgingen.

Die *World Commission on Dams* galt vielen als besonders »spannendes Experiment« (Zimmerle 2000: 217), weil hier zivilgesellschaftliche Akteure mit Personen aus staatlichen Ministerien und der Privatwirtschaft in einen institutionalisierten Dialog traten.⁴³ Trotz Widerständen, besonders seitens vieler Regierungen aus Entwicklungsländern, haben zivilgesellschaftliche Akteure unzweifelhaft im Politikdialog und in der Entwicklungszusammenarbeit ab Ende der achtziger Jahre einen großen Bedeutungszuwachs erfahren. Die teilweise institutionalisierte, teilweise spontane Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an internationalen Entscheidungsprozessen kann einerseits nicht einfach mit einem Gewinn an kosmopolitischer Demokratie gleichgesetzt werden. Dazu bleiben zu viele Zweifel hinsichtlich der Motive und des Vertretungsanspruchs vieler zivilgesellschaftlicher Akteure (Brunnengraber 1998). Andererseits wird in Verhandlungsprozessen mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung, z.B. beim Weltwasserforum im März 2003 in Kyoto, immer wieder deutlich, dass kritische Argumente und die Perspektive von Bevölkerungsgruppen, die von großen Infrastrukturmaßnahmen und Privatisierungsvorhaben nachteilig betroffen sind, von den internationalen Organisationen und der Privatwirtschaft nicht genügend berücksichtigt werden, weil sozialen Fragen im Kontext betriebswirtschaftlicher Kalkulationen nur ungenügende Aufmerksamkeit zuteil wird und konkrete Entscheidungsprozesse für Großprojekte in wenig transparenter Form von Eliten aus Wirtschaft und Verwaltung wesentlich beeinflusst werden, die an der Durchführung bestimmter Vorhaben ein hohes Eigeninteresse besitzen, das nicht notwendigerweise mit dem volkswirtschaftlichen, politisch und sozialem Gesamtnutzen korreliert.

43 Die zwölf Mitglieder umfassende Kommission nahm im Mai 1998 ihre Arbeit auf, nachdem die Idee auf einer gemeinsamen Tagung der Weltbank und der International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) im April 1997 in Glad in der Schweiz entstanden war. Die Kommission hatte den Auftrag bis Herbst 2000 die weltweiten Erfahrungen mit Staudämmen auszuwerten und Kriterien und Richtlinien für künftige Planungen zu erarbeiten. Der Abschlussbericht erhielt große internationale Aufmerksamkeit und wurde u.a. in der Weltbank vorgestellt, stieß aber bei den Regierungen vieler Entwicklungsländer, darunter Indien und China, auf Widerstand, obwohl auch Vertreterinnen aus diesen beiden Staaten in der Kommission tätig waren. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern zivilgesellschaftlichen Organisationen, unter ihnen Mehda Paktar von der indischen NRO »Rettet die Narmada«, und den Mitgliedern aus der Privatwirtschaft (Göran Lindahl von Asea Brown Boveri) und Regierungskreisen (der ehemalige südafrikanischer Minister für Wasser- und Forstwesen, Professor Kadar Asmal, hatte den Vorsitz der Kommission) erwies sich als konfliktreich, aber der Dialogprozess setze wichtige Zeichen für die Aufwertung zivilgesellschaftlicher Akteure im transnationalen Politikdialog.

Große zivilgesellschaftliche Organisationen wie Greenpeace sind wichtige Akteure in der Protestbewegung gegen Globalisierung und bieten Globalisierungsgegnern in ihren Publikationen umfassenden Raum. Auf dem ersten Weltsozialgipfel in Porto Allegre in Süd-Brasilien versammelten sich vom 25. bis zum 30. Januar 2001 mehr als 2500 Repräsentanten von über 900 NROs, Kirchen, Gewerkschaften, Künstlergruppen und andere zivilgesellschaftliche Akteure aus mehr als 100 verschiedenen Ländern zu Protestveranstaltungen gegen das Weltwirtschaftsforum, das zur gleichen Zeit in Davos tagte. Allein in Porto Allegre/Brasilien protestierten mehr als 15 000 in einem Marsch »Für das Leben und gegen Neoliberalismus« gegen die Unterdrückungsdynamiken von Globalisierung. Sie forderten die Besteuerung der Kapitalflüsse und die Abschaffung von Steuerparadiesen, was sie in den Augen der in Davos versammelten Wirtschafts- und Politikelite zu Globalisierungsgegnern macht.⁴⁴

Bei der »Anti-Globalisierungsbewegung«, die besonders seit Ende 1999 (Tagung der Welthandelsorganisation in Seattle) im Zusammenhang mit großen Protestaktionen bei Wirtschaftsgipfeln auf sich aufmerksam gemacht hat, ist allerdings zu berücksichtigen, dass sie eine Reihe unterschiedlicher Akteure vereint, denen es bei der Werbung um neue Anhänger teilweise erfolgreich gelungen ist, ihre politischen und institutionellen Eigeninteressen in Solidaritätsbekundungen für Entwicklungsländer zu kleiden.⁴⁵ So wandelt die Organisation Attac in Deutschland auf dem schmalen Grad zwischen einer entwicklungspolitischen Perspektive und einer Perspektive der Parteilichkeit für deutsche bzw. europäische Arbeitnehmer; zwei Positionen, die in einer zunehmend globalisierten Konkurrenzsituation um Arbeitsplätze und Investitionen abseits eines dogmatischen Antikapitalismus nur schwer miteinander zu vereinen sind.

Entwicklungsländer verbinden mit einer vertieften Globalisierung besonders die Hoffnung auf einen Subventionsabbau der Industrienationen, besonders im Bereich

44 Die Medien berichteten umfassend von dem Ereignis. In Davos wurde das Konferenzzentrum weiträumig abgesperrt. Es kam zu schweren Ausschreitungen in Davos und in Zürich, ebenso wie bei vorherigen Treffen des Weltwirtschaftsforum und anderer wichtiger Wirtschaftstagungen, in der die »Architekten der Globalisierung« (Jargon der Aktionsgruppen) versammelt sind., z.B. Berliner Zeitung 27. Januar 2001, im Internet sind Informationen zu den Aktionen erhältlich (www.attac.org und www.indymedia.org, Stand 31.03.2001). Die Organisation Attac hat nach im Jahr 2001 besonders in Frankreich und in Deutschland großen Zulauf bekommen (vgl. Wahl 2001). Rucht (2001: 359) stellt allerdings fest, dass die globalisierungskritischen Gruppen kein organisierendes Zentrum haben. Eine derartige Rolle würde in Deutschland der Organisation Attac allerdings fälschlich zudedacht.

45 Joffe/*Die Zeit* (28.10.2000) spricht von »den falschen Freunden der Entwicklungsländer«. Damit sind vor allem Gewerkschaften in Industrienationen gemeint, die Sozial- und Umweltauflagen für Produzenten in Entwicklungsländern fordern.

landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Allerdings stößt diese Forderung trotz schrittweiser Fortschritte bei den Regierungen der Industrienationen aufgrund des Einflusses der Bauernlobby auf Widerstand. Die Agrarpolitik der Europäischen Union, die seit dem 21. Jahrhundert durch die Abkoppelung der Subventionen von Produktionsmengen, die Gewährung direkter Einkommenshilfen sowie durch die Orientierung an Standards gekennzeichnet ist, trägt entwicklungspolitischen Forderungen damit teilweise Rechnung; ihre schleppende Umsetzung mit zahlreichen Ausnahmen- und Übergangsregelungen wird jedoch weiterhin von Aktivisten kritisiert (Germanwatch 2003: 17-28).

Im Zuge der Globalisierung haben sich die Beziehungen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren in verschiedenen Staaten und Regionen intensiviert, wobei die Interaktionen zwischen Nord- und Süd-Organisationen sehr ähnlichen Mechanismen von Macht, Dominanz und Opposition ausgesetzt sind, wie sie aus der Zusammenarbeit zwischen Regierungen des Nordens und des Südens und zwischen privatwirtschaftlichen Akteuren des Nordens und des Südens bereits bekannt sind, auch wenn genau diese Mechanismen gerade von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Norden und Süden öffentlich kritisiert werden.⁴⁶

Oftmals fehlt es an einer differenzierten Betrachtungsweise über die Auswirkungen und Möglichkeiten, die sich für verschiedene Akteure im Zuge von Entgrenzungs- bzw. Globalisierungsprozessen ergeben. Entstaatlichung und Kommerzialisierung werden nicht genügend differenziert und gestiegene Freiräume für privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure pauschal unter dem Schlagwort »Privatisierung der Weltpolitik« behandelt.⁴⁷

Die entwicklungspolitischen Debatten in wichtigen Entwicklungsländern, vor allem den großen Volkswirtschaften Indien und China, reiben sich an Begriffen wie Globalisierung und der steigenden Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure. Globalisierung und die Stärkung von transnational agierenden zivilgesellschaftlichen Akteuren stehen einem Entwicklungsweg des wirtschaftlichen und sozialen Protektionismus, umfassender staatlicher Autoritätsausübung und einer dominanten Rolle staatlicher Herrschaftsstrukturen gegenüber.

Zivilgesellschaftliche Akteure können in vielen Verhandlungsprozessen mit Vertretern von Staat und Privatwirtschaft einen wichtigen öffentlichkeitswirksamen Vorteil geltend machen. Sie sind besonders im Vergleich zu Vertretern von Regie-

46 Zu der Zusammenarbeit zwischen Nord-NROs und Süd-NROs siehe auch Freyhold (1998: 28): »Unter der Langzeitperspektive erscheint jedoch die Kooperation von Nord-NROs und Süd-NROs, wie sie heute stattfindet, selbst als ein Teil der internationalen Ungleichheit, die sie gemeinsam bekämpfen...«

47 Titel des Buchs von Brühl u.a. (2001).

rungen und internationalen Organisationen bei Konferenzen weniger an komplizierte Abstimmungsprozesse gebunden und können durch spontane Aktionen öffentliche Aufmerksamkeit für ihre Anliegen erregen. Dies wurde auf dem Weltwasserforum im März 2003 in Kyoto deutlich, als Aktivisten um Maude Barlow vom Council of Canadians aus Protest am 21. März 2003 die Bühne stürmten.⁴⁸

Seitens der Regierungen, internationalen Organisationen und der Privatwirtschaft wird häufig die Kritik geäußert, dass zivilgesellschaftliche Akteure aufgrund ihres Bestrebens nach hoher Öffentlichkeitswirksamkeit zu Übertreibungen und unseriöser Informationsverbreitung neigen.⁴⁹ Zivilgesellschaftliche Akteure, die sich im Politikdialog profilieren wollen, sind auf Medienpräsenz, ein hohes Spendenaufkommen und Mitgliederwerbung angewiesen. Je dramatischer sie Situationen darstellen und auftreten, desto eher können sie in der Informationsflut auf Aufmerksamkeit hoffen. Diese Handlungslogik trifft auch auf NROs in der Entwicklungspolitik zu, die sich z.B. mit Naturkatastrophen, mit Ernährungskrisen, mit AIDS/HIV, der Situation von Flüchtlingen, der Bildungsmisere, Menschenrechtsverletzungen und der Diskriminierung von Frauen befassen.

Es besteht weder auf globaler, noch auf nationaler Ebene ein notwendiger Widerspruch zwischen starken Staaten und starken Zivilgesellschaften. Wenn im Sinne Myrdals (1968) dem schwachen Staat Steuerungskapazitäten abgesprochen werden, dann erklärt sich das auch durch mangelnde Kooperation mit der Zivilgesellschaft. Ohne starke privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure und einen intensiven Politikdialog kann der Staat keine Steuerungserfolge vorweisen. Eine starke Zivilgesellschaft kann vom Staat eher eine Auseinandersetzung mit sozialen Bewegungen und Anliegen von Vereinen und Verbänden einfordern, als dies eine schwache Zivilgesellschaft vermag. Bei zunehmend reduzierten Staatsaufgaben im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ist der Staat gerade auf erfolgreiche Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, z.B. entwicklungspolitischen NROs, angewiesen, die sich kooperativ einer Zusammenarbeit mit der Politik stellen und dies auch vermitteln können. Eine stärkere Zivilgesellschaft führt deshalb nicht zwangs-

48 Gespräch mit einem Teilnehmer des Forums (Manuel Schiffler, Weltbank).

49 Diese Meinung wurde mir in vielen Gesprächen mit Vertretern von Regierungen, der Privatwirtschaft und internationalen Organisationen kund getan, u.a. in Gesprächen mit Textilfabrikanten in Lahore, Pakistan im März 2001 und mit Manuel Schiffler, Senior Economist der Weltbank im Juli und im Dezember 2001 in Berlin. Ein Beispiel ist die dramatische Falschmeldung vom angeblichen Untergang der Insel Tuvalu in mehreren Medien im Dezember 2001, u.a. im Guardian, die vom *Earth Policy Institute* unter Leitung des prominenten NRO Aktivist Lester Brown, dem Gründer des *World Watch Institute* lanciert wurde. Die Dramatisierung der weltweiten Ernährungslage seitens einiger NROs wird in der Regel von Prognosen öffentlich finanzierter Forschungseinrichtungen wie dem International Food Policy Research Institute (IPRC) relativiert.

läufig zum Verlust staatlicher politischer Autorität. Aufgabe einer verantwortungsbewussten Regierungspolitik ist es allerdings, zwischen den legitimen Eigeninteressen zivilgesellschaftlicher Akteure, z.B. Verbänden und ihrer Lobbyisten, gesamtgesellschaftlichen Wahrnehmungen und fachlichen Gesichtspunkten zu unterscheiden und dies entsprechend zu kommunizieren und politisch umzusetzen.

Stärkere politische Präsenz kann dabei die rückläufige wirtschaftliche Macht von Staaten kompensieren. Die Stärkung der dritten Regierungsebene in Indien und in anderen Entwicklungsländern (z.B. Bangladesch, Bolivien, Indonesien, Philippinen) kann angesichts wachsender zivilgesellschaftlicher Aktivitäten auch als Antwort des Staates auf den drohenden Präsenzverlust im sozialen und umweltpolitischen Bereich in ländlichen Regionen angesehen werden. Das ambivalente Verhältnis von entwicklungsorientierten NROs zu Reformen lokaler Selbstverwaltung spricht dabei für sich. Einerseits haben z.B. NROs in Indien für die Reform der lokalen Selbstverwaltung engagiertes politisches Lobbying betrieben und begrüßten die neuen Möglichkeiten verstärkter Zusammenarbeit mit staatlichen Strukturen auf lokaler Ebene im Interesse der armen Bevölkerungsgruppen, andererseits werden zunehmend die gewählten lokalen Körperschaften auch als Konkurrenten bei der Einwerbung von Ressourcen angesehen (B. Kuhn 1998).

Für zivilgesellschaftliche Akteure stellt sich im Globalisierungsprozess besonders die Herausforderung, strategische Allianzen mit anderen Akteuren zu suchen und trotz der organisatorischen Vielfalt und einer gewissen Strukturlosigkeit der zivilgesellschaftlichen Sphäre (Rucht 2001: 358), Fähigkeiten der Strategiebildung zu entwickeln. Dem stehen besonders die finanziellen Abhängigkeiten vieler Akteure von öffentlichen Fördermitteln und die unterschiedlichen institutionellen Eigeninteressen der verschiedenen Akteure im Wege, wie im nachfolgenden Kapitel ausführlich erläutert wird.

5. Zivilgesellschaftliche Akteure in der entwicklungspolitischen Praxis

5.1 Der Aufschwung zivilgesellschaftlicher Akteure

Zivilgesellschaftliches Engagement ist in der entwicklungspolitischen Öffentlichkeit durch die Aktivitäten von großen Hilfsorganisationen, dem organisierten themenanwaltlichen Engagement von Aktivistengruppen sowie den zahlreichen Selbsthilfeinitiativen in den Blickpunkt gerückt. Für den Bedeutungsaufschwung der Zivilgesellschaft steht vor allem der Organisationstyp der entwicklungspolitischen NROs, der in Kapitel 4 näher definiert wurde.

Das entwicklungspolitische Engagement von NROs im Norden und im Süden¹ hat seit den achtziger und besonders seit Anfang der neunziger Jahre stark zugenommen. Der Aufschwung von NROs in der Entwicklungspolitik zeigt sich durch:

Übersicht (9): Gründe für den Aufschwung von NROs in der Entwicklungspolitik.

- ein hohes zahlenmäßiges Organisationswachstum von NROs;
- eine zunehmende Präsenz von NROs bei internationalen Konferenzen, vor allem bei den Konferenzen der Vereinten Nationen;²

¹ Im Folgenden soll die in der Literatur häufig verwendete Unterscheidung Nord-Süd (exemplarisch: von Freyhold 1998, Hudcock 1999) als Begriffspaar und Umschreibung für reichere und ärmere Länder, Industrie- und Entwicklungsländer, Länder der Ersten und der Dritten Welt verwendet werden, auch wenn sie im Hinblick auf einige Staaten wie Australien, Neuseeland und auch Japan nicht unbedingt zutreffend ist. Die anderen Begriffspaare finden aus Gründen der vermuteten Diskriminierung in der entwicklungspolitischen Literatur eine abnehmende Verwendung.

² Dazu zählen in den neunziger Jahren besonders die Weltkinderkonferenz (New York, 1990), die Konferenz zu Umwelt- und Entwicklung (Rio de Janeiro, 1992), die Menschenrechtskonferenz (1993, Wien), die Weltbevölkerungskonferenz (Kairo, 1994), der Weltsozialgipfel (Kopenhagen, 1995), die Weltfrauenkonferenz (Peking, 1995), die Weltkonferenz zu Stadtentwicklung (Istanbul, 1996) und die Weltkonferenz zur Ernährung (Rom, 1996).

- ein intensivierter Politikdialog zwischen den großen supranationalen und internationalen entwicklungspolitischen Organisationen mit NROs;
- eine starke Zunahme der über NROs kanalisierten Entwicklungsgelder und
- ein großes Wachstum einzelner Organisationen und eine damit verbundene Vergrößerung des Einflusses dieser Organisationen.

Bereits die Anzahl der registrierten NROs ist in vielen Entwicklungsländern sehr hoch. Sie ist wie die Zahl der internationalen NROs beträchtlich gewachsen.³ Vergleichbare und zuverlässige Daten sind aus verschiedenen Gründen allerdings kaum erhältlich. Die Definitionen von NROs variieren, die Registrierungspflichten unterscheiden sich zwischen verschiedenen Staaten und sind für verschiedene Organisationstypen (Wohlfahrtsorganisationen, Berufsverbände, Selbsthilfegruppen) unterschiedlich differenziert. Inaktive NROs, die aber registriert sind, können kaum statistisch erfasst werden. NROs lassen sich vor allem registrieren, um den steuerlich vorteilhaften Status der Gemeinnützigkeit zu erhalten. Einige Organisationen existieren nur noch auf dem Papier, da einmal erfolgte Eintragungen selten gelöscht werden.⁴ Eine Überprüfung des Status, der Funktionsfähigkeit und der Aktivitäten von NROs erfolgt in den meisten Ländern nur sporadisch. Anlass ist dann vor allem ein Verdacht auf politische Parteilichkeit, z.B. Parteienfinanzierung.

Nach van Roy (1998, 2000) und Salamon/Anheier (1998) arbeiten in Indien mindestens zwei Millionen kleine und große NROs, in Brasilien sind alleine 45 000 NROs in Sao Paolo und 16 000 NROs in Rio de Janeiro tätig, in Thailand sind 11 000 NROs registriert und in Ägypten etwa 20 000. In Bangladesch waren Ende des Jahres 2000 mehr als 21 000 NROs beim *Directorate of Social Welfare* registriert.⁵

Der Bedeutungszuwachs der internationalen humanitären Hilfe war von großer Bedeutung für die Entstehung und den Aufschwung von NROs in vielen Entwicklungsländern. Die internationalen Finanzmittel für humanitäre Hilfe sind seit 1985 und dann wieder seit 1991 statistisch stark angewachsen. 1998 wurden rund 4,5 Mrd.

3 Die Anzahl internationaler NROs ist nach den Kriterien der Union of International Associations inzwischen stark angewachsen (1981: 9789 INRO, 1991: 17826 INRO, 2001: 24797), vgl. Anheier/Themudo (2002:195).

4 Die Regierung des Bundesstaats Bihar in Indien sah im November 2000 Handlungsbedarf für die Löschung zahlreicher Karteileichen. Eine Regierungsinitiative führte zur Auflösung von formal registrierten, aber nicht funktionsfähigen NROs. Gleichzeitig wurden nach Presseberichten im Dezember 2002 Formalitäten für die Registrierung und Auflösung von NROs erleichtert (vgl. The Indian Express, 3.12.2000).

5 Auskunft des NGO Affairs Bureaus der Regierung von Bangladesch, siehe auch Kapitel 6.2.

US Dollar an humanitärer Hilfe geleistet, mehr als das Vierfache als 1985. Humanitäre Hilfe macht knapp 8 Prozent der Entwicklungshilfe aus und wird zu einem wesentlich höheren Teil über NROs abgewickelt als reguläre Entwicklungshilfe.⁶ Der Anstieg der humanitären Hilfe hat in vielen Entwicklungsländern zur Gründung neuer NROs und zum Organisationswachstum bestehender NROs geführt. Die weltweit größten Budgets transnational tätiger NROs weisen Organisationen auf, die teilweise oder hauptsächlich in der humanitären Hilfe aktiv sind. Das Budget des Internationalen Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes belief sich im Jahr 2001 auf 530 Mio. Euro pro Jahr, das Budget von CARE International auf 500 Mio. Euro pro Jahr.⁷ Die britische Hilfsorganisation Oxfam erreichte im gleichen Zeitraum knapp 300 Mio. Euro pro Jahr.

Die meisten NROs konzentrieren sich jedoch nicht hauptsächlich auf humanitäre Hilfe, sondern bieten diversifizierte entwicklungspolitische Leistungen an. Auch die vermutlich weltweit größte Süd-NRO, das Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) mit einem Budget von knapp 200 Mio. Euro (für Details siehe Kapitel 6.2), gründete sich im Zuge der schweren Natur- und Kriegskatastrophen in den Jahren 1971/1972 und hat dann ihre Tätigkeitsbereiche ausgeweitet.

NROs weisen auch beachtliche Mitgliederzahlen auf. Eine der mitgliederstärksten Organisationen ist der World Wide Fund (WWF) for Nature mit 4,7 Millionen Fördermitgliedern.⁸ Amnesty International hat entsprechend eigener Angaben im Internet mehr als 1 Millionen Mitglieder in mehr als 160 Staaten, davon entfallen allerdings etwa die Hälfte auf die USA, Großbritannien und Deutschland. Die großen internationalen Organisationen arbeiten mit Büros und Projekten in einer Vielzahl von Staaten.⁹ Der Aufschwung zivilgesellschaftlicher Organisationen bezieht sich

6 Ludermann mit Hinweis auf Statistiken des Development Assistance Committees der OECD, vgl: Ludermann, Bernd (2001b: 175, 176). Ludermann benutzt den Begriff der Nothilfe synonymisch zum Begriff der humanitären Hilfe.

7 Die Zahlen beziehen sich auf Informationen, die den Jahresberichten 2000 und 2001 der Organisationen entnommen wurden und einer Auflistung in Achar/Le Monde Diplomatique (2003:44). Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen mit Orts-, Landes- und Regionalverbänden sollten die Angaben als Schätzungen behandelt werden

8 Die Definition der Mitgliedschaft unterscheidet sich stark von Organisation und Organisation. Die Angaben zum WWF sind Le Monde Diplomatique/Achar et al. (2003: 44) entnommen.

9 Bei allen großen Organisationen finden sich jedoch auch große weiße Flecken auf der Landkarte. Greenpeace arbeitet bisher nicht in Afrika, das Rote Kreuz nicht in Australien und Kanada und CARE nicht in Russland und China (vgl. Jahresberichte der Organisationen und Achar/Le Monde Diplomatique (2003: 45).

aber nicht nur auf transnational tätige NROs, sondern schließt viele Organisationen ein, die hauptsächlich in einem Staat agieren.¹⁰

Der Aufschwung von NROs in Entwicklungsländern ist maßgeblich auf die bi- und multilaterale öffentlich finanzierte Entwicklungszusammenarbeit zurückzuführen. Sie suchte seit den achtziger Jahren verstärkt die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren des Südens, die als Themenanwälte und Dienstleister auf sich aufmerksam gemacht hatten. Auch die Außenministerien der OECD-Staaten intensivierten ihren Dialog mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und legten Budgetlinien zur Unterstützung von Projekten zivilgesellschaftlicher Akteure auf. In Deutschland fördert das Auswärtige Amt seit 1999 zivile Konfliktbearbeitung durch die Finanzierung von NRO Projekten, wobei der Anteil der Projekte von Süd-NROs in den ersten Jahren stark anwuchs.¹¹

NROs wurden offiziell als Partner im Politikdialog aufgewertet¹² und verstärkt zu internationalen Verhandlungen und Konferenzen hinzugezogen. Ihr Engagement bei der humanitären Hilfe und ihre Entwicklungsprojekte wurden umfangreich von verschiedenen großen Finanzgebern unterstützt. Davon haben international agierende Organisationen und ihre nationalen Sektionen, wie z.B. das Internationale Rote Kreuz und der Rote Halbmond profitiert¹³, aber auch größere und kleine einheimische Organisationen. Die Beteiligung von Vertretern und Akteuren der Zivilgesellschaft in den meisten Projekten der Entwicklungszusammenarbeit ist spätestens seit den ausgehenden neunziger Jahren *state of the art* (vgl. Claus/Kuhn/Kurtenbach 2002: 49).

10 Im nachfolgenden Kapitel wird auf den Fall Bangladesch näher eingegangen. Die Aktivitäten national agierender NROs stellen die Aktivitäten transnationaler NROs in den Schatten.

11 Siehe: www.ifa.de/zivik. In dem Projekt Zivile Konfliktbearbeitung fungiert das Institut für Auslandsbeziehungen e.V. (ifa) als Mittlerorganisation zwischen dem Auswärtigen Amt und den NROs.

12 Es existieren zahlreiche Internet-Seiten, die ständig aktualisierte Informationen über die Beziehungen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, den Vereinten Nationen, der Weltbank und der EU einspeisen, z.B. www.ngos.net. (Stand 30.09.2000). Das EU-NRO Liaison Komitee (CLONG) hatte im Dezember 2000 mehr als 900 NRO-Mitglieder, der neue Dachverband CONCORD über 1000 Mitglieder. Die Weltbank sucht besonders im Rahmen der Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) den Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen (vgl. The Panos Institute 2002).

13 Das European Commission Humanitarian Office (ECHO) hat im Jahr 2000 z.B. die folgenden Aktivitäten des Roten Kreuzes außerhalb der EU unterstützt: 3,3 Mio. Euro für Not- und Katastrophenhilfe in Indien; 2,2 Mio. Euro für die Bekämpfung und die Behandlung von Tuberkulose in Russland, Weißrussland, Moldavien und der Ukraine; 1,85 Mio. Euro für Nothilfe/Humanitäre Hilfe und Ernährungssicherung in Äthiopien und 4,9 Mio. Euro für Nahrungsmittelhilfe und Logistik in Afghanistan (IRCRCM 3/200: 33).

In Entwicklungsländern haben NROs, ganz besonders seit Anfang der achtziger Jahre in Südasien, durch innovative entwicklungspolitische Strategien und Projekte auf sich aufmerksam gemacht, z.B. durch Kleinkreditprogramme auf der Basis von Gruppensolidarität für quasi land- und besitzlose Frauen in Bangladesch. Ihre Motivation, ihre Zielgruppennähe, ihre Aufgeschlossenheit für Planungsmethoden, ihr Interesse an der Entwicklung angepasster Produkte, Technologien und Dienstleistungen sowie ihre Kommunikationsfähigkeiten haben sie zu sehr nachgefragten entwicklungspolitischen Partnern gemacht, vor allem der internationalen Geber, aber auch nationaler Regierungen, Kirchen und NROs des Nordens und international operierender Stiftungen.

Die Ausschüttungen großer Geber an NROs haben sich vor allem von Mitte der siebziger bis Mitte der neunziger Jahre drastisch erhöht¹⁴ und sind seitdem auf ungefähr gleich bleibendem Niveau mit eher geringer Schwankungsbreite für die Gesamtmittel.¹⁵ Aufgrund von Konsultationen unterschiedlicher Statistiken, umfangreicher Literatur und der Abgleichung derselben mit meinen persönlichen Einschätzungen als Berater verschiedener internationaler und nationaler Großgeber würde ich die Gesamtsumme öffentlicher und privater Zuwendungen an Süd-NROs in den Jahren 2001 und 2002 auf insgesamt etwa 12 Mrd. bis 15 Mrd. US Dollar jährlich schät-

14 Die Europäische Kommission schüttete 1976 11,8 Mio. Euro an NRO aus, 1986 waren es 135 Mio. Euro und 1995 erreichten die Ausschüttungen 1023 Mio. Euro. Auf diesem Niveau haben sich die Ausschüttungen bis 2003 etwa eingependelt, allerdings mit veränderten Schwerpunkten, z.B. zu Gunsten von Budgetlinien für Menschenrechtsprojekte (Auskünfte des EuropeAid Cooperation Office im Januar 2003 durch Frau France Marion).

15 Zuverlässige umfassende weltweite Statistiken über Zuwendungen an Süd-NROs stehen aufgrund der großen Anzahl von Geberinstitutionen, NROs, Budgetlinien und Förderinstrumenten in den verschiedenen Geber- und Empfängerländern nicht zur Verfügung. So leisten große öffentliche Geber ihre Zuschüsse an NROs teilweise direkt (z.B. die Europäische Kommission und DFID besonders ab Anfang/Mitte der neunziger Jahre), teilweise durch Ko-Finanzierungsarrangements mit Nord-NROs (z.B. BMZ, Europäische Kommission), teilweise stehen NROs für Projekte mit einheimischen Regierungen spezielle Fonds, z.B. für Trainingsmaßnahmen, zur Verfügung (z.B. Weltbank, GTZ und viele andere bilaterale Geber und Durchführungsinstitutionen). Zusätzlich bestehen teilweise erhebliche Diskrepanzen zwischen Zusagen und Ausschüttungen. Entsprechend den Angaben der OECD über die NRO-Eigenmittel und Zuschüsse und den Anteil von NRO-Eigenmitteln und Zuschüssen an Offizieller Entwicklungshilfe (ODA - Official Development Assistants) ist der Bedeutungszuwachs von NROs nicht in vollem Umfang nachvollziehbar, vgl. z.B. Neubert (1997: 524, Tabelle 1). Statistische Angaben über Zuwendungen an NRO sind nach 1995 noch unzuverlässiger geworden, da sich Förderinstrumente und Empfänger der Entwicklungszusammenarbeit weiter differenziert haben.

zen.¹⁶ Dabei sind bei den einzelnen Gebern zum Teil deutliche Verschiebungen in den unterschiedlichen Themenfeldern bzw. Sektoren festzustellen. So hat sich das Volumen der von der Europäischen Kommission unterstützten Menschenrechtsprojekte zwischen 1995 und 2002 von 7,5 Mio. Euro auf über 42 Mio. Euro erhöht.¹⁷ Rückgänge sind bei der EU vor allem im Bereich der landwirtschaftlichen Projekte zu verzeichnen. Die EU hat damit eine Aufwertung von NROs als Themenanwälte im Bereich Menschenrechte vollzogen, die sich nun auch in Form einer umfangreicheren Projektarbeit niederschlägt.

Für den Bedeutungszuwachs und die wichtige Rolle von NROs in der Entwicklungspolitik sind insgesamt eine Reihe von Faktoren verantwortlich, die in der folgenden Aufstellung unterteilt nach Meta-, Makro-, Meso- und Mikroebene vorgestellt werden:¹⁸

Metaebene

(1) Die politische Kultur der Partizipation hat sich in vielen Staaten im Kontext von wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozessen und neuen Kommunikationsmöglichkeiten gewandelt.

Themenbezogene (*issue-based*), spontane politische und soziale Partizipation haben mit dem vereinfachten Zugang zu Informationen, den verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten und der gestiegenen Mobilität an Bedeutung gewonnen. Dies hat vielerorts zu Neugründungen von NROs und einem allgemeinen Aufschwung von NROs geführt, der häufig mit einem Bedeutungsverlust traditioneller Institutionen für politisches und soziales Engagement (Parteien, Gewerkschaften) einher geht.¹⁹

16 Den Schätzungen liegen unterschiedliche Quellen und Schätzungen anderer Autoren zu Grunde: Ludermann, B. 2001b: 175, Wheat 2000: 55-57, OECD 2000 (Tabelle 2, A 2); Eid 1999.

17 Weir/Peslin/Mills (1996) für die Europäische Kommission und EuropeAid (2002).

18 Die Meta-Ebene bezieht sich dabei auf demokratietheoretische, wirtschaftsethische und soziokulturelle Aspekte, die Makroebene auf politisch-wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die Meso-Ebene auf institutionelle Faktoren und Aspekte der Durchführung und die Mikro-Ebene auf Interaktionen mit Zielgruppen/Betroffenen. Die hier vorgenommene Beschreibung von Meta-, Makro-, Meso-, und Mikroebene verfolgt nicht den Anspruch umfassender Gültigkeit, sondern bezieht sich auf das hier behandelte Thema des Bedeutungszuwachses von NROs.

19 Vgl. B. Kuhn (1998: Kapitel 2.4): »In many industrialised and developing countries, political parties and established organisations have lost the ability to mobilise people for political actions and to direct, influence or incorporate emerging social movements...« (S. 44).

(2) Wiedererstarke religiöse Überzeugungen leisten in einigen Staaten einem karitativen und entwicklungspolitischen Engagement Vorschub.

Religiöse Überzeugungen sind in vielen Staaten im Zuge einer Rückbesinnung auf traditionelle Werte in einem von wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit geprägtem Umfeld wieder erstarkt, auch wenn diese Aussage eher auf bestimmte gesellschaftliche Gruppen als auf die breite Masse zuzutreffen scheint. Im Christentum und im Islam spielt karitatives Engagement für Gläubige eine wichtige Rolle. Auch in anderen Religionen (Hinduismus, Buddhismus, Judentum) hat Sozialarbeit, oft in Verbindung mit einer religiösen Lebensführung, einen hohen Stellenwert. Viele NROs in Entwicklungsländern geben sich einen religiös inspirierten Namen, z.B. »Seva Mandir« (engl. *Temple of Service*, dt. etwa Sozialdienst-Tempel), »Astha« (tiefe Glaubensüberzeugung), »Uweshwar Vikas Mandal« (benannt nach einem bestimmten Tempel) oder die »Rama Krishna Foundation« (benannt nach hinduistischen Göttern).²⁰ *Ashrams* sind in Indien ebenfalls in der Entwicklungspolitik aktiv. Sie unterhalten Waisenhäuser, Gesundheitsdienste und Bildungseinrichtungen, z.B. der Sri Kanyakumari Gurukula Ashram Alamelupura in Terku Karunkulam, in Tamil Nadu an der Südspitze Indiens. Auch in Afrika, dem Nahen Osten, Lateinamerika und anderen Teilen Asiens spielen religiöse Motive für entwicklungspolitisches Engagement eine bedeutende Rolle.

(3) Legitimitätsverluste staatlicher Strukturen tragen zur Verbreitung alternativer Formen der politischen und sozialen Partizipation bei.

In Regionen, die für mehr Autonomie oder Unabhängigkeit kämpfen, ist die Legitimität und Akzeptanz staatlicher Strukturen in der Regel stark erodiert und führt häufig zur Aufwertung von lokalen und regionalen NROs, die sich besonders in der Sozial- und Kulturarbeit engagieren und in vielen Fällen auch einen politischen Vertretungsanspruch für Minderheiten erheben. NROs haben z.B. in vielen afrikanischen und asiatischen Unabhängigkeits- und Demokratiebewegungen eine wichtige Rolle gespielt. Tibetische NROs führen im indischen Exil in Daramsalah und in der Gegend von Mysore umfangreiche kulturelle und soziale Aktivitäten mit internationaler Unterstützung durch. Die Mysore Resettlement and Development Agency gehört zu den größten NROs in Indien.

²⁰ Zu den Aktivitäten der genannten NROs siehe: B. Kuhn (1998: 73 ff., 156 ff.).

(4) Philanthropisches Engagement²¹, *social sponsoring*²² und *grant giving* gewinnt in den Industrienationen bei Unternehmen, bei vermögenden Familien und *Very Important Persons* (VIPs), z.B. Spitzensportlern, Popstars und Models, an Bedeutung und begünstigt soziales Engagement, die Gründung vieler Stiftungen und die Förderung von NROs in Entwicklungsländern. Das Erbschaftsaufkommen vieler NROs ist in den Industrieländern in den neunziger Jahren wegen der Akkumulation von Vermögen und der Zunahme alternativer Erbschaftsverfügungen ebenfalls erheblich angestiegen.

Unternehmen in den USA haben nach Levy (1999: 99) nach zweijährigen jährlichen Steigerungen von etwa 7,5 Prozent im Jahr 1997 alleine 8,5 Billionen US Dollar an US amerikanische NROs ausgeschüttet. Allerdings sind genaue Zahlen von Unternehmensseite, besonders für Deutschland, wo das Steuergeheimnis weiter gefasst ist, kaum zu ermitteln.²³ *Sponsoring* und *grant giving* seitens der Unternehmen und vermögender Einzelpersonen bzw. ihren Stiftungen sind jedoch entwicklungspolitisch sehr relevant geworden. Viele Großunternehmer in den USA und Europa haben Stiftungen gegründet, die sich auch in Entwicklungsländern engagieren. Dem deutschen Unternehmer Hans-Horst Deichmann (Deichmann Schuhe) ist aufgrund seines entwicklungspolitischen Engagements in Indien im Jahr 2001 das Bundesverdienstkreuz verliehen worden. In den neunziger Jahren hat *social sponsoring* zunächst in den USA und dann auch verstärkt in Europa, Asien und Lateinamerika eine immer größere Bedeutung erhalten und der Entwicklungszusammenarbeit neue Ressourcen erschlossen.²⁴ Ein ausgeprägtes soziales Gewissen, verbunden mit *social sponsoring* ist seitdem ein wichtiger Imagefaktor für Prominente aus Politik, Wirtschaft, Entertainment und Sport geworden.

21 Philanthropisches Engagement bezieht sich auf den Schutz und die Kultivierung des geistigen, spirituellen und körperlichen Wohlbefindens von Gemeinschaften und Einzelpersonen. Als grundlegendes Werk zu *Constructive and Preventive Philanthropy* gilt Lee (1902).

22 Siehe Glossar zum Begriff des *Sponsoring*.

23 Informationen über das Spendenaufkommen der Hilfsorganisationen sind im bsm newsletter, dem Informationsbulletin der Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing (BSM), erhältlich. Die Organisationen mit dem höchsten Spendenaufkommen in Deutschland sind der Hermann-Gmeiner-Fonds e.V. (München) mit 197 Mio. Euro im Jahr 2001, gefolgt vom Deutschen Komitee für UNICEF, Köln mit 153,2 Mio. Euro und der Bischöflichen Aktion Adveniat, Essen mit 121,8 Mio. Euro. Misereor liegt bei 120,3 Mio. Euro, die Deutsche Welthungerhilfe bei 63,8 Mio. Euro. und World Vision Deutschland e.V. Friedrichsdorf (mit deutlichen Wachstumsraten) bei 48,9 Mio. Euro. (für Details siehe bsm newsletter 3/2002: 6-11).

24 Erst Mitte bis Ende der neunziger Jahre hat bei den NROs in Deutschland entsprechend dem amerikanischen »Vorbild« eine professioneller Praxis der Mitteleinwerbung eingesetzt, die sich zusätzlich zu der Einwerbung öffentlicher Gelder auf größere Privatspender (besonders auch Erbschaften) und, noch stark eingeschränkt, Unternehmen konzentrierte.

Die Bill Gates Foundation hat sich in Brasilien, Südafrika und anderen Schwellen- und Entwicklungsländern seit den neunziger Jahren mit vielen Projekten, z.B. zur Ausbildung von Jugendlichen und zur Behandlung von Augenkrankheiten, engagiert. Die George-Soros-Foundation hat auf dem Balkan zahlreiche Bildungsprojekte finanziert.

Jedes Königshaus unterstützt soziale Projekte in großem Umfang: Königin Rania aus Jordanien engagiert sich im Rahmen der Jordan River Foundation, die misshandelte Kinder unterstützt und Kleinkreditprogramme für unterprivilegierte Frauen auflegt. Die schwedische Königin Silvia ist für die Childhood Foundation aktiv, die mit Straßenkindern arbeitet. Das Prince Wales Business Forum setzt sich für Sozialstandards ein und das spanische Königshaus unterstützt die Grameen Bank in Bangladesch.

Top-Model Claudia Schiffer war im Jahr 2000 als UNICEF-Botschafterin in Bangladesch, Popstar Sascha 2001 in Malawi.²⁵ Ebenso haben Popstar Michael Jackson und das Model Waris Dirî für entwicklungspolitische Anliegen geworben. Hochrangige Politiker bzw. ihre Ehefrauen haben ebenso zahlreiche NROs ins Leben gerufen, die sich für gesundheitliche, bildungspolitische und soziale Anliegen einsetzen. Indische Schönheitsköniginnen, die seit 1994 weltweit die meisten Titel (*Miss World, Miss Universe, Miss Femina*) erworben haben, berufen sich auf Mutter Theresa als großes Vorbild und engagieren sich für soziale Themen. Arundhati Roy, die 1997 den renommierten Booker-Preis erhalten hat, engagiert sich in Zusammenarbeit mit Bürgerinitiativen und entwicklungsorientierten NROs gegen das Narmada-Staudamm-Projekt in Indien.

Zusätzlich haben die Medien mit zahlreichen Kampagnen, nach dem erfolgreichen Vorbild von *Band Aid* (Bob Geldorf) Mitte der achtziger Jahre, große Beträge vor allem für Nothilfe- und eingeschränkt für Entwicklungsmaßnahmen über das Fernsehen mobilisiert (z.B. Karl-Heinz Böhm: Menschen für Menschen).

Social Sponsoring und *Grant Giving*, die vor allem mit Imagepflege und Öffentlichkeitsarbeit verbunden sind, haben zur Gründung und zum Bedeutungsaufschwung von NROs wesentlich beigetragen.

25 Beide Aktionen waren sehr öffentlichkeitswirksam. So berichtete z.B. Stern-TV im Sender RTL am 18. Juli 2001 von der Aktion von Sascha, der sich vor allem für Aidskranke und Gesundheitsprojekte einsetzen will.

Makroebene:

(5) Der Politik- und Programmdialog mit NROs wird in vielen Staaten verstärkt von der Regierung und teilweise auch von der Privatwirtschaft gefördert.

Es sind zahlreiche nationale Kommissionen zu Entwicklungs-, Sozial- und Umweltfragen gegründet worden, bei denen NROs oder Vertreter von NROs beteiligt sind. Transparency International bekommt verstärkt Zuwendungen von öffentlichen Institutionen und steht in engem Dialog mit der OECD, der Europäischen Kommission, der Weltbank und großen Firmen. Dies trifft auch auf NROs zu, die nur lokal, regional oder national aktiv sind. Bei der Reform der forstwirtschaftlichen Gesetze in Indien (*Joint Forest Management*) fand in den neunziger Jahren ein intensiver Dialog zwischen Regierung und NROs statt. In Bangladesch ist Ende der neunziger Jahre das *Government - NGO Consultative Council* gegründet worden.

(6) In der Entwicklungszusammenarbeit haben sich einige der politisch-strategischen Interessenallianzen auf Regierungsebene nach Ende des Kalten Krieges aufgelöst.

Vielen Regierungen in Entwicklungsländern, besonders in Afrika, gelingt es nicht mehr, entwicklungspolitische Mittel im Gegenzug zu außenpolitischem Wohlverhalten durch staatliche Kanäle zu lenken. Geber arbeiten verstärkt mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammen, da sie nach Ende des kalten Krieges weniger auf das Wohlverhalten der Regierungen in den Empfängerländern angewiesen sind. Dies trifft besonders Staaten mit schwierigen politischen Rahmenbedingungen zu (Claus/Kuhn/Kurtenbach 2002).

(7) Die Marktmarginierung breiter Gesellschaftsschichten begünstigt ein entwicklungspolitisches Engagement von NROs.

Wenn breite Bevölkerungsschichten keinen Zugang zu kommerziellen Dienstleistungen (z.B. im Kleinkreditbereich oder im Trainingsbereich) besitzen, dann bietet sich besonders für NROs die Gelegenheit, solche Dienstleistungen mit Hilfe externer Ressourcen und unter privilegierten Bedingungen (weitgehende Steuerbefreiung) anzubieten.

(8) Der Bedeutungszuwachs der Medien, besonders neuer Medien (Privatfernsehen, Internet), hat in Industrie- und Entwicklungsländern zum Aufschwung von NROs wesentlich beigetragen.

In Bangladesch ging z.B. 1999 das Privatfernsehen Ekushey Television auf Sendung. Entwicklungspolitische Aktivitäten von NROs werden in Ekushey Television regelmäßig vorgestellt. NROs haben es verstanden, ihre oftmals moralisch begründete

ten Anliegen durch eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit und unter Nutzung neuer Informationstechnologien einer immer breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen.

(9) NROs werden als gemeinnützige Akteure steuerlich begünstigt oder erhalten explizit staatliche Förderung.

Die steuerlichen Begünstigungen haben z.B. in Indien dazu geführt, dass viele Unternehmer, Handelskammern und Arbeitgeberverbände NROs gegründet haben, z.B. die Punjab Haryana Delhi Chamber of Commerce and Industries Rural Development Foundation (PHDRDF). In Mali können NROs zollfrei Autos einführen, ein wichtiges Privileg, das zur Gründung vieler NROs führte.

Mesoebene:

(10) Bei der Planung und Durchführung von entwicklungspolitischen Vorhaben, besonders in der Nothilfe, haben sich NROs gegenüber anderen Akteuren, besonders Regierungsbehörden, profiliert. Sie haben oftmals größere Flexibilität im Krisen- und Projektmanagement gezeigt. Sie haben schneller reagieren und zusätzlich lokale freiwillige Helfer besser mobilisieren können.

Die im Gegensatz dazu überwiegend schlechten Erfahrungen der Geber mit politisch renitenten, bürokratischen und unflexiblen staatlichen Strukturen bei der Durchführung von Entwicklungsprogrammen haben dazugeführt, dass die Offenheit gegenüber einer Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, besonders entwicklungspolitischen NROs, zunimmt. Die NROs haben selbst die hohen Ansprüche der Antragstellung, der Fortschrittskontrolle und der Dokumentation von Gebern in vielen Fällen besser befriedigt als Regierungsinstitutionen, die weniger auf Projektmittel angewiesen sind. Große Geberorganisationen haben daher zunehmend Gelder über NROs geleitet bzw. Fonds eingerichtet, auf die NROs Zugriff haben.

(11) Viele Unternehmer und Unternehmen in Industrie- und Entwicklungsländern haben im Zuge von *Corporate-Citizenship*-Strategien selbst Stiftungen gegründet und gehen Partnerschaften mit NROs ein.

Beispiele sind z.B. die Bertelsmann Stiftung, die Robert Bosch Stiftung, die Tinker Foundation, die Max Schmidheiny Foundation.

(12) Im Zuge von *outsourcing*-Maßnahmen, haben viele entwicklungspolitische Institutionen in Industrie- und Entwicklungsländern Personal und Kapazitäten abgebaut und greifen bei der Durchführung von Entwicklungsvorhaben nun stärker auf NROs zurück.

In Österreich und Italien gibt es z.B. keine großen staatlichen Durchführungsorganisationen wie die GTZ²⁶, die Finanzmittel werden stattdessen mit Hilfe großer NROs wie dem Österreichischen Nord-Süd Institut, Movimondo (Italien) und Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (Italien) weitergeleitet.

Mikroebene:

(13) Eine steigende Anzahl von Selbsthilfeinitiativen und Bürgerinitiativen (*grass-roots initiatives*), besonders in entlegenen Regionen, führte in vielen Industrie- und Entwicklungsländern zur Gründung und zum Bedeutungszuwachs von NROs. Durch die organisierte Nachbarschaftshilfe bekam der formale NRO-Sektor, also die registrierten NROs, Auftrieb, weil sich viele Nachbarschafts- und Bürgerinitiativen später als Organisationen formal registrieren ließen.

(14) Die Aufwertung partizipativer Methoden in der Entwicklungszusammenarbeit macht eine intensive Betreuung der Zielgruppen nötig, die NROs aufgrund der Motivation ihrer Mitarbeiter und der institutionellen Flexibilität gut leisten können.

Viele, besonders neu gegründete NROs, bekommen inzwischen von Gebern mehr Geld für Aufgaben im Bereich der Projektplanung und Durchführung. Dies hat zum Aufschwung von NROs beigetragen.

(15) Aufklärungs- und Bewusstseinsarbeit mit benachteiligten Bevölkerungsgruppen erfährt in Entwicklungsländern einen Bedeutungszuwachs.

Probleme der Bevölkerungsentwicklung und der HIV-Infektion sind mit staatlichen Informationskampagnen allein nicht in den Griff zu bekommen, weil staatliche Behörden nur begrenzte Informationen und einen begrenzten Zugang zu Zielgruppen in diesem Bereich besitzen. Viele NROs unterstützen staatliche Informationskampagnen auf lokaler Ebene. Sie sind in der Lage, freiwillige bzw. gering bezahlte Helfer und Multiplikatoren zu mobilisieren.

Entwicklungsländer haben die größte Zahl von absolut Armen zu verzeichnen, die von der Teilnahme an wirtschaftlicher und politischer Entwicklung zu weiten Teilen ausgegrenzt sind. Von zivilgesellschaftlichem Engagement breiter Gesellschafts-

26 Die GTZ ist eine privatrechtliche gemeinnützige GmbH, allerdings ist der Bund der alleinige Gesellschafter und die GTZ bekommt ca. 80 Prozent ihrer Mittel aus deutschen Steuergeldern. Der Restanteil, der sich in den letzten Jahren erheblich vergrößert hat, kommt aus dem Dritteschäft mit anderen Großgebern (Europäische Kommission, UNHCR, Weltbank).

schichten kann in den meisten Entwicklungsländern kaum gesprochen werden.²⁷ Eher trifft die Feststellung zu, dass sich eine kleine Gruppe, die als geistig-kulturelle Elite bezeichnet werden könnte, mit großem Engagement den Fragen der Entwicklung, der Globalisierung und der Armutsbekämpfung im Dialog mit internationalen Organisationen und der Regierung stellt (B. Kuhn 2003).

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Stärkung der Zivilgesellschaft keine große entwicklungspolitische Wichtigkeit besitzt und keine Aufmerksamkeit verdient. Denn breitere Gesellschaftsschichten sehen sich in den meisten westlichen Industriestaaten auch nicht – schon gar nicht in den USA – als aktive Akteure im Strukturwandel oder beschäftigen sich mit Parteiprogrammen, Wirtschafts- oder Umweltpolitik. Die politische Bildung und Partizipation ist in vielen Entwicklungsländern nicht geringer als in entwickelten Staaten. Fraenkel/Rao (1991) konzedieren Indien bereits Ende der achtziger Jahren und vor dem Aufschwung zahlreicher Regionalparteien eine eher hohe politische Partizipation, besonders wenn sie im Vergleich zu westlichen Staaten ins Verhältnis zu Bildung, Zugang zu Informationen und Partizipationsmöglichkeiten gesetzt wird.²⁸

Salamon und Anheier (1997) haben versucht, Religionszugehörigkeit bzw. Konfession mit philanthropischer Orientierung und Mitarbeit in Organisationen des Dritten Sektors zu korrelieren. Dabei wird besonders dem Protestantismus gefolgt vom Hinduismus eine wichtige Bedeutung für zivilgesellschaftliches Engagement zugeschrieben. Allerdings reflektiert die Übersicht wohl keine umfangreicheren empirischen Studien der Autoren, denn das zweiphasige John-Hopkins-Comparative-Nonprofit-Sector-Project hat sich vor allem auf 22 überwiegend christliche Staaten sowie Japan und Israel konzentriert.²⁹

27 Besonders Bertrand Badie weist auf den elitären Charakter zivilgesellschaftlicher Organisationen in Entwicklungsländern hin, die einen vom Westen kopierten Organisationstyp geschickt für die Durchsetzung eigener Interessen nutzen (Badie 1992: 118).

28 Vgl. dazu auch: Mitra (1991) und B. Kuhn (1998).

29 Vgl. Salamon/Anheier (1999: 11).

Übersicht (10): Korrelationen zwischen Religionszugehörigkeit bzw. Konfession, philanthropischer Orientierung und Mitarbeit in Organisationen des Dritten Sektors nach Salamon/Anheier (1997: 7).

	Emphasis on Charity and Philanthropy	Modularity	Institutionalisation
Protestantism	High	High	High
Hinduism	Moderate	High	Low
Catholicism	High	Low-Moderate	High
Buddhism	Moderate	Low-Moderate	Moderate
Islam	High	Low	High
African Religions	Moderate	Low	Low

	Autonomy	Hypothesized Encouragement to Nonprofit Formation
Protestantism	High	High
Hinduism	High	High
Catholicism	Low-Moderate	Moderate-High
Buddhism	Low-Moderate	Moderate-Low
Islam	Low	Moderate-Low
African Religions	Low	Low

Weiter analysieren Salamon und Anheier mit Hinweis auf Weisbord (1988) und Estelle (1987), dass eine hohe Heterogenität der Bevölkerung in Bezug auf Religion, ethnischen Hintergrund, Sprache und anderen Faktoren die Wahrscheinlichkeit der Existenz eines großen Non-Profit-Sektors erhöhen. Unter solchen kulturellen Voraussetzungen ist es schwieriger, mehrheitliche Unterstützung für umfangreiche staatliche Dienstleistungen zu generieren. Der politische Vertretungsanspruch ist dementsprechend weniger staatsfixiert.

Bei der Analyse zivilgesellschaftlicher Akteure in Entwicklungsländern darf nicht wie häufig der Fehler gemacht werden, Maßstäbe einer reichen Bürgergesellschaft, in der große Teile der Bevölkerung konflikt- und partizipationsfähig sind, anzulegen. Horizontale Solidaritäten sind in Staaten mit einem verhältnismäßig kleinen formalen Sektor, großen Einkommensgegensätzen und geringer Bildung der Unterschichten jenseits von konfessionellen, ethnischen und kastenorientierten Identitäten tendenziell geringer ausgeprägt. Die Zivilgesellschaft hat in vielen Entwick-

lungsländern gerade deshalb einen Aufschwung erfahren, weil sich Eliten und Mittelschichten vom Staat stärker abgewandt haben und in der Gründung von NROs und der Zusammenarbeit mit internationalen Geldgebern Möglichkeiten gesehen haben, ihren sozialen und finanziellen Status sowie ihren politischen Einfluss zu wahren.³⁰

So sind in Entwicklungsländern viele neue politische und soziale Bewegungen, besonders ökologische Bewegungen, Frauenbewegungen und Menschenrechtsbewegungen, entstanden. Diese sind in vielen Staaten, deren politische Systeme lange von starker staatlicher Dominanz gekennzeichnet waren, zu einem wichtigen Teil der Zivilgesellschaft geworden.

Die neuen zivilgesellschaftlichen Kräfte in Entwicklungsländern unterscheiden sich in Form und Zielsetzung von früheren sozialen Bewegungen – z.B. der Unabhängigkeitsbewegung, der Bauern- und Gewerkschaftsbewegungen. Zivilgesellschaftliches Engagement manifestiert sich heute in Entwicklungsländern vor allem durch Aktivitäten religiös-kultureller Verbände, Sozialarbeit, umweltpolitisches Engagement, Entwicklungsarbeit von NROs, investigativen Journalismus, Interessenvertretungen von Berufsverbänden und Gewerkschaften sowie politischer Arbeit von Protestgruppen. Zu den öffentlichkeitswirksamsten Beispielen zivilgesellschaftlichen Engagements zählen z.B. die entwicklungs- und umweltpolitischen Kampagnen von NROs im Zusammenhang mit Staudamm- und Umsiedlungsprojekten in Lateinamerika und Südasien.³¹

Viele der neuen politischen und sozialen Kräfte sind weniger klassenbewusst strukturiert als die stärker milieuverhafteten traditionellen zivilgesellschaftlichen Akteure. Sie sind auch häufig weniger ideologisch ausgerichtet und formulieren keine so fundamentalen machtpolitischen Ambitionen. Sie handeln mehr *issue* orientiert, so z.B. die Bewegung um die sozialen und ökologischen Folgen des Narmada-Staudamm Projektes in Indien.

Den Prozess von der Initiative oder gar Bewegung zur Institution haben viele zivilgesellschaftliche Akteure als sehr schwierig empfunden, gerade da das Charisma vieler Aktivisten eng mit ihrer spontanen und wenig hierarchischen Arbeitsweise verknüpft war und sie sich nicht mit mühsamer Buchhaltung beschäftigen wollten. Nur die Institutionalisierung ermöglichte ihnen jedoch dauerhaftere und verlässlichere Mitsprache und Gestaltungsmöglichkeiten in Kommissionen und Gremien. Sunita Narain (2002) hat den Prozess für das Centre for Science and Environment (CSE) in Indien anlässlich des Todes des prominenten Gründers Anil Agarwal eindrucksvoll beschrieben:

30 Harrington (1999) hat dies am Beispiel der Ärzteschaft in Tansania exemplarisch aufgezeigt.

31 Vgl. Hoffmann 1997, Reifeld 2001, Zimmerle 2000; <http://www.narmada.org>, <http://www.im.org>, <http://www.one.world.org/campaigns/narmada/front.shtml> (alle Adressen Stand 31. 10. 2001).

»... This was the period that our organization, the Centre for Science and Environment (CSE), was in a mess. We had expanded, started a fortnightly magazine, but with hardly any management systems. Being writers and environmentalists we had no clue what it took to run an institution. All the months we spent in the US and then later in France where Anil went for a bone marrow transplantation, we worked furiously to set up internal systems. And we made many mistakes as Anil's impatience drove colleagues up the wall. But he soon learnt that to build a solid foundation he needed to give his strength and generosity and most of all, his time. He did. And I know he died with the knowledge that he had created an institution, which would carry his work forward. Poorer without him. But not destitute« (Nahrein 2002).

Zivilgesellschaftliches Engagement unterliegt sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern tiefgreifenden Wandlungsprozessen. Die Politik sieht sich damit besonders im sozialen und rechtlichen Bereich mit neuen Herausforderungen konfrontiert. In den Entwicklungsländern hat sich eine Vielzahl von neuen sozialen und politischen Kräften aus dem entwicklungs- und umweltpolitischen Engagement von Mittelklassen-NROs in Verbindung mit Betroffenen gebildet. Konfliktfähige gesellschaftliche Gruppen haben sich für die Rechte von Menschen eingesetzt, die selbst nicht in der Lage sind, diese Rechte einzufordern. Ein besonders illustratives Beispiel sind die *Public Interest Litigations* in Indien, die jedem Bürger stellvertretend für betroffene Personen oder Gruppen das Klagerecht gegen Rechtsverletzungen einräumen, wenn diese aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen nicht in der Lage sind, die Gerichte anzurufen. Seit Ende der siebziger Jahre hat dies zu vielen aufsehenerregenden Prozessen geführt, in denen umweltpolitische und sozialpolitisch engagierte NROs die Interessen von Armen erfolgreich gegen den Staat oder private Unternehmen vertreten haben.³² Die indische Ökologieaktivistin Vandana Shiva, Trägerin des alternativen Nobelpreises, und ihre hoch gebildeten Mitarbeiterinnen der Organisationen Diverse Women for Diversity (DWD) und Research Foundation for Science, Technology and Ecology (RFSTE) verstehen sich als Fürsprecherinnen für kleinbäuerliche Familien, für die sich die Politik der wirtschaftlichen Liberalisierung, des Subventionsabbaus und die Zulassung von internationalen Patenten auf die Verarbeitung von Pflanzen negativ auswirke.³³

In Pakistan engagieren sich gebildete Frauen in der NRO Shirkat Gah in der Rechts- und Sozialberatung für unterprivilegierte Frauen. In Bangladesch versucht die NRO Bangladesh Nari Progati Sangha (BNPS), die Selbsthilfekapazitäten von

32 Zu Public Interest Litigation in Indien siehe besonders: Bakshi (1998) und Dohrmann/Fischer (2001).

33 Vgl. Schäfer/Der Spiegel (47/2001: 126) und eine Arte-Dokumentation (16.11.2001, 22.05 Uhr) von Martin Kießler mit dem Titel »David gegen Goliath. Der Aufstand gegen die Globalisierung.«

Frauen im rechts- und sozialpolitischen Bereich sowie bei der Erwirtschaftung von selbständigem Einkommen zu stärken.³⁴

Andererseits sind in vielen Entwicklungsländern auch vermehrt traditionelle religiös-kulturelle Verbände zu wichtigen politischen Akteuren geworden. In Algerien, Afghanistan und den zentralasiatischen Republiken Tadschikistan, Usbekistan und Kirgistan haben solche Kräfte im Kontext des Zusammenbruchs des autoritären Sozialismus einen großen Aufschwung erfahren. In Indien haben hindunationalistische religiös-kulturelle Verbände dazu beigetragen, den Abschwung der säkular orientierten Kongresspartei zu forcieren. In einigen Staaten sind aus religiös-kulturellen Verbänden, besonders in Afghanistan und Algerien, radikale, militante Bewegungen hervorgegangen, in anderen Fällen haben sich zivilgesellschaftliche Kräfte mit guter Organisationsstruktur zum ideologischen Rückrat von wichtigen politischen Parteien entwickelt. Ein Beispiel, wie eine zivilgesellschaftliche Kraft zu einem wichtigen ideologischen Rückrat einer Regierungspartei wurde, ist der Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS).

Der RSS, der in der deutschen Übersetzung als Nationales Freiwilligenkorps bezeichnet werden kann, wurde 1925 gegründet und versteht sich als Verband zur Förderung einer hinduistisch-nationalistischen Bewegung. Zusammen mit dem Vishnu Hindu Parishad (VHP), dem Weltrat der Hindus, ist der RSS die wichtigste hinduistische zivilgesellschaftliche Organisation mit geschätzten 2,5 Millionen Mitgliedern. Die Organisation unterhält mehr als 40 000 Schulen mit mehr als 1,2 Millionen Schülern.³⁵ Im Jahr 1951 gründeten RSS Aktivisten gemeinsam mit »heimatlosen Politikern« aus West-Bengalen den Jana Sangh. Der Jana Sangh ging 1975 in der Janata Party auf. Im Jahr 1980 wurde nach dem Scheitern der Janata Koalition die Bharatiya Janata Party (BJP) unter Führung der früheren Jana Sangh Kader um A.B. Vajpayee gegründet. Der RSS kann heute durch seine persönlichen und machtpolitischen Verbindungen mit der Regierungspartei Bharatiya Janata Party (BJP) als das »ideologische und organisatorische Rückrat des Hindunationalismus« bezeichnet werden³⁶, wenn auch die Regierungsführung der BJP durch die Koalition mit mehr als 20 anderen Parteien von politischem Pragmatismus geprägt ist, besonders in der fortgesetzten Politik der wirtschaftlichen Liberalisierung.

34 Die Organisationen Shirkat Gah, DWD, RFSTE, BNPS werden alle von der Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) unterstützt, die im Juli 2001 dafür weitere Mittel vom BMZ beantragt hat (vgl. Programmantrag vom 31.07.2001 an die Kostenstelle 283900).

35 Interne Schätzungen von führenden RSS Mitgliedern gehen nach der Angabe des renommierten Indien-Experten Klaus Voll, Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung, Delhi und Lehrbeauftragter an der Freien Universität Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, von knapp 5 Millionen Mitgliedern aus. Siehe zu RSS auch <http://www.rss.org> (Stand 30.06 2001).

36 Voll/FES (2000: 1).

In vielen Entwicklungsländern wurde zivilgesellschaftliches Engagement während der kolonialen Dominanz autoritär unterdrückt. Nach der Kolonialzeit haben sich im Namen von Nationenbildung in vielen Ländern, besonders in Afrika, zunächst autoritäre politische Verhältnisse etabliert (Einparteiensysteme, Militärrégime), die ebenfalls eine Entfaltung der Zivilgesellschaft nicht möglich machten. Im Zuge der Entstehung neuer sozialer Bewegungen, der Organisierung von Nationalkonferenzen für den Übergang zu Mehrparteiensystemen, und politischer und wirtschaftlicher Öffnung haben zivilgesellschaftliche Organisationen jedoch in vielen afrikanischen Staaten einen bedeutenden Aufschwung erfahren, besonders in Kenia, in der Elfenbeinküste und im Kamerun, wo sich zivilgesellschaftliche Akteure nach 1990 relativ rasch etablieren konnten. Jedoch treffen zivilgesellschaftliche Kräfte auch weiterhin auf starke Anfeindungen und Widerstände seitens staatlicher oder auch privatwirtschaftlicher Akteure. Hermle/VENRO (2000: 2) schreiben zur Anerkennung der Arbeit von NROs in Entwicklungsländern:

»Von Seiten der bilateralen und der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit wie auch von der Europäischen Union und der Weltbank werden die Leistungen der NRO in Nord und Süd ausdrücklich anerkannt. Nur selten findet sich allerdings eine vergleichbare Wertschätzung der NRO in den Entwicklungsländern selbst. Im Gegenteil: Ihre Tätigkeit wird häufig als politisch unerwünscht und gefährlich eingestuft und entsprechend kontrolliert und reglementiert.«

In der politischen Entwicklung der verschiedenen Staaten Südasiens zeigt sich die enge Verbindung zwischen einem breiten zivilgesellschaftlichem Engagement und politischer Stabilität. In Indien haben wichtige zivilgesellschaftliche Kräfte einer Übernahme autoritärer Herrschaftsformen seit der Unabhängigkeit, und selbst davor, stark entgegengewirkt. Dies trifft eingeschränkt auch auf Bangladesch in den neunziger Jahren zu. In beiden Staaten gibt und gab es jedoch Versuche, autoritäre politische Führung mit starker politischer Zensur zu etablieren. In Indien geschah dies unter Indira Gandhi während der *emergency rule* (1975-1977) und in Bangladesch während der relativ langen Herrschaft von General Ershad (1983-1990) und in den Jahren 1975-1979. In beiden Staaten setzten sich jedoch demokratisch legitimierte Regierungen trotz regionaler politischer Krisen (Indien) und häufig eskalierender Parteienkonfrontation (Bangladesch) durch. Daran haben nicht-konfessionelle sowie überregional agierende zivilgesellschaftliche Kräfte – die Medien, kulturelle und wirtschaftliche Vereinigungen und entwicklungs- und menschenrechtsorientierte NROs – einen wichtigen Anteil. In Pakistan und Sri Lanka konnten sich hingegen bisher jenseits von religiösen und ethnischen Interessengruppen keine ausreichend starken zivilgesellschaftlichen Kräfte etablieren, um eine demokratische und zivile Regierungsführung nachhaltig stützen zu können. Auch das

entwicklungspolitische Engagement zivilgesellschaftlicher Kräfte reicht in den beiden Staaten in seiner Wirkung über Projekterfolge nicht hinaus.³⁷

Während viele NROs auf nationalen Workshops in den entsprechenden Hauptstädten, auf internationalen Konferenzen und im Internet als zivilgesellschaftliche Kräfte gehandelt werden, sind sie in ihrer Heimatregion nicht selten Anfeindungen ausgesetzt, die vor allem aus ihrer Überheblichkeit und politisch-sozialen Isolation resultieren. Vielen international geförderten NROs ist es trotz Netzworkebildung und Zusammenarbeit mit der Regierung nicht gelungen, in der Gesellschaft eine ausreichende Verankerung zu finden. Viele NROs sind zu sehr in einer *closed-shop-mentality* mit ihren ausländischen Geldgebern und deren aufwendigen Anforderungen an Projektantragstellung, Fortschrittskontrollen, Evaluierung und Dokumentation gefangen und ihre Kapazitäten werden zusätzlich durch zahlreiche Konferenzen, Seminare und Workshops absorbiert. Dabei wird von den Gebern häufig übersehen, dass die NROs durch Mitarbeit in internationalen zivilgesellschaftlichen Konferenzen und »Westkontakte« häufig mehr in der internationalen Zivilgesellschaft als in der lokalen Zivilgesellschaft verankert sind. Die Konsequenzen einer unsensiblen Förderung solcher Akteure können gravierend für die Organisation sein. Ein Beispiel dafür sind die Vorfälle um die NROs Sahyog im westlichen Uttar Pradesh im bevölkerungsreichsten Bundesstaat Indiens im Mai 2000. Die NRO klärt Dalits³⁸ in Uttarakhand in der Nähe der Grenze zu Nepal über HIV Infektion und AIDS auf. Sie wurde von der McArthur Foundation in den USA unterstützt und veröffentlichte als Ergebnis einer Studie über die Sexualgewohnheiten und über die Gefahren einer HIV-Infektion in der Region ein kleines Buch mit dem Titel »AIDS Aur Hum«. Das kleine Buch, das eher eine Ansammlung von Schauergeschichten über Sexualgewohnheiten als eine seriöse Dokumentation über Möglichkeiten besserer Vorbeugung ist, hat vor allem bei Hindufundamentalisten zu großen Protesten geführt. Die Büroräume der Organisation wurden zerstört und Mitarbeiter der Organisation angegriffen. Das Ehepaar Jashodara Dasgupta und Abhijit Das, das die lokale NRO leitet, wurde mit sechs weiteren Angestellten zunächst inhaftiert und befand sich nach einem Urteil des Allahabad High Courts und der Intervention von Innenminister L.K. Advani (BJP) nach Zahlung einer Kaution anschließend unter freiwilligem Polizeischutz, um sich vor Angriffen lokaler Aktivisten zu schützen.

37 Vgl. B. Kuhn (2000b).

38 Dalits sind »Kastenlose«. Der Begriff wird von den sozial unterprivilegierten Schichten in Indien lieber verwendet als der Begriff »Scheduled Castes« und ist auch als Kampfansage gegen soziale Benachteiligung zu sehen. Der Begriff ist im Zusammenhang mit der Organisation *Dalit Panthers* populär geworden.

Die Berichterstattung des führenden indischen Nachrichtenmagazins »India Today« über die Vorfälle³⁹ ist in vielerlei Hinsicht aufschlussreich. Kalidas gibt in seinem Artikel die Einschätzung wieder, dass lokale BJP-Parteiführer nicht ganz unschuldig an den Ausschreitungen und der Festsetzung des Ehepaares waren, verweist jedoch auch zu Genüge auf die Unsensibilität der Eheleute bei ihrer entwicklungspolitischen Arbeit mit Kastenlosen. Der Artikel ist mit »The Aid Eaters of Kumaon« überschrieben und lässt das Ehepaar als erfolgreiche Mittelsmänner westlicher Entwicklungshilfe und westlichem Kulturimperialismus erscheinen. Kalidas zitiert Lalit Prade vom Uttarakhand Seva Nidhi, der nach einer Ausbildung am IIT in Delhi und am MIT in Harvard/USA in seine indische Heimat nach Almora zurückkehrte.

»The rate of change of any society has to be determined from within and such work is best respected when it is done without foreign money.«

Auch wenn der Autor des Artikels auf Gegenstimmen verweist, die betonen, dass Minderheiten und Kastenlose aufgrund fehlender Beziehungen keinen Zugang zu nationalem Kapital haben, wird doch deutlich gemacht, wie einschneidend sich ausländische Ressourcenzuweisung auf die lokale und nationale Akzeptanz einer NRO auswirkt. Die Solidaritätsbekundungen der internationalen NRO-Szene um das Center for Health and Gender Equality in Maryland, USA, und deren Email- und Internet-Kampagne konnten Sahyog nicht helfen, im Gegenteil. Aus Angst vor weiterer Eskalation hat sich die Partnerorganisation McArthur Foundation schließlich eher vornehm zurückgehalten.

Außer Beispielen über die konfliktträchtige Arbeit von NROs gibt es jedoch auch Beispiele für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Indien. NROs spielen eine wichtige Rolle als Themenanwälte und Dienstleister in fast allen Regionen Indiens. Ihr Einfluss auf Sektorpolitiken (*sector policies*) ist groß und besonders von der praxisorientierten entwicklungspolitischen Literatur entsprechend gewürdigt worden. Groetschel et al (2000: 42) schreiben für den Bereich der Wasserwirtschaft:

»The status of NGOs in Gujarat appears to be very strong. They are a driving force as regards development of policy issues in theory and practice. They also organize platforms of exchange of experience and of discussion among NGOs or between NGOs and politicians. Members of NGOs also participate in various committees concerning watershed development at the state and district levels.«

Der südindische Bundesstaat Kerala liefert ebenso eindrucksvolle Beispiele für eine erfolgreiche entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft (vgl. B. Kuhn 2003). Dabei zeigt das Beispiel Kerala auf, dass eine sozialis-

39 S. Kalidas/India Today (19.06. 2000: 44).

tisch-kommunistische Regierungsführung einem aktiven und öffentlichkeitswirksamen zivilgesellschaftlichem Engagement nicht abträglich sein muss, wie dies Erfahrungen in vielen osteuropäischen und afrikanischen Staaten nahe legen. Kerala besitzt mit 90,92 Prozent (94,20 Prozent für Männer, 87,86 für Frauen) die höchste Alphabetisierungsrate in Indien (nationaler Durchschnitt: 65,38 Prozent, Bundesstaat Bihar 48 Prozent), beim zahlenmäßigen Geschlechterverhältnis besteht mit 1058 Frauen auf 1000 Männer im Gegensatz zu den meisten indischen Staaten sogar ein Frauenüberschuss. Die Müttersterblichkeit liegt weit unter dem gesamtindischen Durchschnitt, die Lebenserwartung darüber.⁴⁰

Die *Left Democratic Front* bezog in Kerala mit ihrer 1987 initiierten Politik der *New Democratic Initiatives Campaign* zivilgesellschaftliche Organisationen in die Durchführung von Entwicklungsvorhaben ein. Das Hauptprojekt der Kampagne war die *Total Literacy Campaign*. Die staatliche Verwaltung übernahm die Planung und Supervision der Kampagne, während die Kerala Sastra Sahitya Parishad (KSSP) die Mobilisierung der Bevölkerung für das Vorhaben übernahmen. Die KSSP wurde 1962 als sozial und ökologisch orientierte Bewegung von Wissenschaftlern und Intellektuellen gegründet. Die Aktivitäten der Organisation weiteten sich von Publikationen in der lokalen Sprache Malayalam auf die Durchführung von Diskussionsveranstaltungen, Seminaren und Theaterspielen aus. Durch die Organisation von großen *Jathas* – Prozessionen von Theatergruppen, Künstlern und politischen Aktivisten – konnten durch das Engagement der KSSP mehrere hunderttausend von Freiwilligen für die Kampagne gewonnen werden, die rund 1,7 Mio. Menschen in angepassten Unterrichtsformen zu geringsten Kosten (durchschnittlich 26 US Dollar pro Person) und einem attraktiven Rahmenprogramm Grundkenntnisse in Lesen, Schreiben und Rechnen vermittelten.⁴¹ KSS erhielt für ihr Engagement 1990 den UNESCO Literacy Award. Nach einem Regierungswechsel wurde die erfolgreiche Kampagne von dem siegreichen Wahlbündnis UDF jedoch nicht weitergeführt, da der KSSP parteipolitische Interessenallianz mit der vorherigen Regierungspartei unterstellt wurde. Die KSSP hatte sich während der Kampagne eine weitgehende Unabhängigkeit bei der Durchführung sichern können. Sie wurde jedoch von Opposi-

40 Die Ergebnisse der Volkszählung von 2001 sind im Internet verfügbar unter der Adresse <http://www.censusindia.net> (Stand 30.11.2001). Die Ergebnisse für Kerala befinden sich auf der Seite <http://www.censusindia.net/profiles/ker/html>, vgl. auch Gosalia (2001). Für die Ergebnisse der Volkszählung 1991 siehe: Government of India/Directorate of Census Operation (1991) und für Kerala auch: Gangrade/ Sooryamoorthy (1997: 225-226).

41 Die Studentin Cornelia Schäff hat die Total Literacy Campaign in einer sehr guten Hausarbeit für das Seminar »Zivilgesellschaft in Südasi« dargestellt. Das Seminar wurde von Reinold Schattenfroh und mir im Sommersemester 1999 im Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der FU Berlin angeboten.

tionskräften mit der Politisierung der weitgehend erfolgreichen Kampagne assoziiert, obwohl sie ihre parteipolitische Neutralität betonte.

Nach ihrem neuerlichen Regierungsantritt im Jahr 1996 setzte die *Left Democratic Front* die Reform lokaler Selbstverwaltung (*Panchayati Raj Act*) auf Druck zivilgesellschaftlicher Organisationen um. Den *Panchayats* auf Dorf-, Landkreis-, Land- und Stadtbezirksebene wurden nicht nur Kompetenzen, sondern auch bedeutende Finanzmittel übertragen – bis zu 40 Prozent des Staatshaushaltes wurden der dritten Regierungsebene zur Verfügung gestellt. Regierungsvertreter, Experten und Freiwillige wurden vielerorts in Planungsvorhaben einbezogen. Die Dorfversammlungen spielten bei der Konkretisierung von Vorhaben eine wichtige Rolle. Der staatliche Planungsbeirat veranstaltete zum Thema demokratische Dezentralisierung eine internationale Konferenz, die in den entwicklungspolitischen Medien eine große Resonanz erfuhr. *Economical and Political Weekly* und *epd Entwicklungspolitik* berichteten über die Konferenz. Otterbein verweist in *epd Entwicklungspolitik* auf die hohe entwicklungspolitische Relevanz und führt aus, dass sich die Dezentralisierungs- und Partizipationspolitik positiv auf Wirtschaftswachstum und Staatseinnahmen ausgewirkt habe. Otterbein (2000: 54) zeigt sich zuversichtlich, »dass die in Kerala starke Zivilgesellschaft auf die Politiker und die sie stützende Bürokratie hinreichend Druck ausüben wird, um dieses vielversprechende Experiment fortzusetzen«.

Zusammenfassend kann hier resümiert werden, dass zivilgesellschaftliche Akteure in der Entwicklungspolitik vor allem von Regierungen und internationalen Organisationen, staatlichen und nicht-staatlichen Geberorganisationen eine zunehmend größere Anerkennung erfahren haben, während es ihnen nicht in gleicher Weise gelungen ist, eine entsprechende Akzeptanz bei breiten Bevölkerungsschichten und bei der einheimischen Privatwirtschaft zu finden. In den folgenden Kapiteln und im Rahmen der Fallstudien in den Kapitel 6 bis 9 wird ausführlich auf verschiedene Vorhaben zivilgesellschaftlicher Akteure eingegangen.

5.2 Themen- und Tätigkeitsfelder zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Entwicklungspolitik

Zivilgesellschaftliche Akteure agieren als Themenanwälte und als Dienstleister, wobei sie sich unterschiedlicher Agitationsformen, Strategien und Methoden der Kampagnen- und Projektarbeit bedienen, wie in Kapitel 4.3 festgestellt wurde. Viele Organisationen verbinden unterschiedliche Tätigkeitsformen. Dies trifft in besonderem Maße auf die meisten Süd-NROs zu, weil die Organisationslandschaft und die Möglichkeiten des *fund raising* nicht so differenziert sind. Themenanwaltliches En-

agement wird häufig in Verbindung mit oder im Rahmen von auslandsfinanzierter Projektarbeit betrieben. Die Budgetlinien der großen Geberorganisationen, z.B. die *European Initiative for Democracy and Human Rights* der Europäischen Kommission, gewähren Projektmittel für Kampagnen ebenso wie für Beratungs- oder Trainingsprojekte. Entwicklungspolitisch orientierte NROs im Norden und besonders im Süden verbinden häufig Aufklärungs- und Informationsarbeit mit Dienstleistungen für Arme und nehmen in der Praxis Querschnittsaufgaben wahr, die nicht die entsprechende Aufmerksamkeit stärker sektoral organisierten Institutionen der staatlichen Entwicklungspolitik finden. So widmen sich die zahlreichen *empowerment*-Projekte typischerweise einer Kombination aus Kreditprogrammen, einkommensschaffenden Maßnahmen, Grundbildung und Aufklärungskampagnen. Ihr Ziel ist die Befähigung von unterprivilegierten Zielgruppen, ihre Situation durch mehr Wissen und vereinfachtem Zugang zu Ressourcen zu verbessern.

Trendverschiebungen zwischen Dienstleistungsorientierung und themenanwaltlichem Engagement sind schwer auszumachen. Korten (1992: 117) legte vor zehn Jahren eine viel beachtete Übersicht⁴² zum Generationswechsel von NROs in der Entwicklungspolitik vor. Er versuchte, den verschiedenen Generationstypen bestimmte Charakteristika zuzuschreiben. Die hier dargestellte Übersicht fasst lediglich einige Aspekte der verschiedenen Generationstypen von NROs zusammen. Ihr ist im Groben zuzustimmen. Allerdings ist von einem Organisationswachstum von NROs in allen Bereichen, von der Nothilfe bis zu den Bewegungsorganisationen, auszugehen.

Übersicht (11): Verschiedene Generationen von NROs in Anlehnung an Korten (1992)

Generation	Tätigkeitsfeld	Rolle
Erste Generation der NROs	<i>Relief and Development</i>	Macherrolle – »Doer«
Zweite Generation der NROs	<i>Community Development</i>	Mobilisierungsrolle – <i>Mobilizer</i>
Dritte Generation der NROs	<i>Sustainable Systems Development</i>	Katalysatorenrolle – <i>Catalyst</i>
Vierte Generation der NROs	<i>People's Movement</i>	Aktivisten-, Aufklärungs- und Erziehungsrolle – <i>Activist/Educator</i>

42 Vgl. auch Lenzen (2001: 9).

Für einige NROs trifft die generationstypische Zuschreibung von Rollenverhalten zu. Viele NROs der ersten Generation haben ihre Aktivitäten inzwischen ausgeweitet und sich von Nothilfeorganisationen zu Großorganisationen, die weiterhin schwerpunktmäßig Sozialarbeit für Arme durchführen, allerdings auch themenanwaltlich aktiv sind, entwickelt. Dies trifft z.B. auch auf zwei große NROs in Südasien zu. Die 1968 gegründete indische NRO Mysore Resettlement and Development Agency, deren Aushängeschild nach den Rehabilitierungsprogrammen für Exil-Tibeter zunächst *community development*, dann *sustainable development* war, würde sich heute vermutlich auch als *people's movement* bezeichnen.⁴³ Ähnlich verhält es sich mit der 1972 gegründeten *Bangladesch Rural Advancement Committee* (BRAC). Eine typische NRO der vierten Generation ist z.B. die indische NRO *Mazdoor Kisan Shakti Sangathna* (MKSS), welche die *Right to Information Campaign* in Rajasthan unter Leitung von Aroona Roy initiiert hat. Die 1990 gegründete NRO hat sich zunächst für die Bezahlung von Mindestlöhnen bei öffentlich finanzierten Baumaßnahmen eingesetzt und sich später für die Transparenz entwicklungspolitischer Budgets und ihrer Verwendung auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene eingesetzt. Die Organisation bezieht dabei keine ausländischen Fördergelder, sondern finanziert sich durch geringe Profite von selbständig betriebenen Lebensmittelgeschäften (*fair-priced shop*) und aus Preisgeldern, die von der Regierung und verschiedenen Stiftungen für vorbildliche Sozialarbeit ausgelobt werden.⁴⁴

Der von Korten ausgemachte Orientierungswechsel der NROs zwischen 1960 und 1990 reflektiert grob die Trends der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion und die Fördertrends von Geberorganisationen. Die thematischen Schwerpunkte entwicklungspolitischer NROs variieren auch entsprechend den besonders aktuellen wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Problemen in verschiedenen Staaten, z.B. menschengemachten Katastrophen. Anlässlich der Bürgerkriege in vielen Entwicklungsländern (z.B. Somalia, Ruanda, Burundi, Sierra Leone, Afghanistan) hat der Themenbereich Konfliktmanagement einen Auftrieb erfahren.

Viele in den sechziger und siebziger Jahren gegründeten NROs haben ihre Aktivitäten im Hinblick auf neue entwicklungspolitische Herausforderungen erheblich erweitert und diversifiziert. Vor allem haben sie ihr Engagement verstärkt auf die Zusammenarbeit mit multilateralen und bilateralen öffentlichen Großgebern und deren Schwerpunktthemen ausgerichtet. Allerdings ist dabei durchaus eine wechsel-

43 Zur Organisation Myrada siehe z.B. Berg et. al. (1998; besonders Kapitel 4, S. 75 ff.).

44 Dogra/Dogra/MKSS (2001, besonders S. 9, 13, 17).

seitige Beeinflussung zu konstatieren. NROs haben besonders im Bereich partizipativer Methoden des Projektmanagements die Politik von Großgebern beeinflusst.⁴⁵

Durch umfangreiche Unterstützung von bi- und multilateralen Großgebern wie der Europäischen Kommission, DFID und CIDA sind NROs zu großen Dienstleistern geworden. Einige der großen NROs in Entwicklungsländern ähneln in ihrer Größe, ihrer Hierarchie- und Gehaltsstruktur sowie ihrer Funktionsweise eher staatlichen Behörden als Freiwilligenorganisationen, wobei die meisten NROs jedoch (weiterhin) einen hohen Anspruch an eine sektorübergreifende und interdisziplinäre Arbeitsweise stellen.

In der entwicklungspolitischen Diskussion haben NROs in einigen Bereichen ihre Kompetenz in besonderem Maße herausgestellt. Das European-Commission-NGO Dialogue Project (1998-1999) fasste z.B. wichtige Aktivitäten von NROs in Bangladesch, wo NROs eine bedeutendere Rolle spielen als in den meisten Entwicklungs- und Industrieländern, wie folgt zusammen:

»Amongst their most important activities are micro-finance, promotion of income generation activities, health and education services, community mobilisation, rights awareness, disaster preparedness and disaster management«.⁴⁶

In den asiatischen Entwicklungsländern haben NROs besonders durch Bildungsprojekte, Einkommen schaffende Maßnahmen, Familienplanung und gesundheitliche Aufklärung, Umwelt- und Menschenrechtsarbeit sowie Katastrophenhilfe auf sich aufmerksam gemacht. In Lateinamerika sind NROs überwiegend durch umweltpolitische Aktivitäten in Verbindung mit der Abholzung des Regenwaldes und *empowerment*-Programmen für Minderheiten indianischer Abstammung in Erscheinung getreten. In Afrika haben sich NROs vor allem in ländlichen Entwicklungsvorhaben, in Gesundheitsprojekten- und im Umweltschutz engagiert, in den letzten Jahren auch verstärkt in den Bereichen Menschenrechte, Wiedereingliederung von Kombattanten, besonders Kindersoldaten, und der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

In fast allen Themenbereichen, die von der bilateralen und der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit und von den Regierungen der Entwicklungsländer behandelt werden, sind NROs aktiv, allerdings mit unterschiedlicher Intensität. So gibt es z.B. in Lateinamerika trotz des massiven Drogenproblems kaum NROs, die sich im Bereich der Drogenbekämpfung engagieren. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein entsprechendes Engagement in den meisten Staaten politisch höchst sensibel und gefährlich wäre. Das massive US-amerikanische Engagement bei der Drogenbe-

45 Für die Weltbank siehe exemplarisch: Long (2001: 19-61).

46 European Commission-NGO Dialogue Project, Bangladesh (1998).

kämpfung und die vergangene Zusammenarbeit US-amerikanischer mit diktatorischen Regierungen südamerikanischer Staaten würde zivilgesellschaftliche Kräfte in die Nähe US-amerikanischer Interessenvertretung setzen, was der Glaubwürdigkeit und der Mobilisierung von einheimischen Ressourcen (Arbeit und Kapital) sehr abträglich wäre. Zudem würden sich NRO-Aktivisten zur Zielscheibe der Kokainmafia machen, was Leib und Leben der Mitarbeiter gefährden würde. So bleibt es dort bei einer geringen Anzahl von kleinen Elterninitiativen.

Hier soll nun aber auf solche Themenbereiche eingegangen werden, die bei NROs typischerweise eine besondere Popularität genießen. Als wichtige Tätigkeitsbereiche von NROs in der Entwicklungspolitik können genannt werden:

Übersicht (12): Wichtige Arbeitsbereiche von Nicht-Regierungsorganisationen

- Menschenrechte (politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte);
- Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, *Good Governance* und Korruptionsbekämpfung;
- Friedensinitiativen, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung;
- Humanitäre Hilfe;
- Gesundheit;
- Bildung;
- Umwelt- und Ressourcenschutz;
- Kleinkreditwesen;
- Beschäftigungsförderung;
- Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei;
- Kleine Infrastrukturmaßnahmen (Brücken- und Wegebau, Katastrophenschutz).

Es fällt auf, dass sich die Tätigkeitsbereiche von NROs mit den großen Themenfeldern der Entwicklungspolitik (siehe Übersicht 2) stark überschneiden. Es gibt praktisch kein Tätigkeitsfeld der Entwicklungspolitik, das nicht auch von NROs bearbeitet wird. NROs arbeiten einerseits kleinteiliger, andererseits aber auch interdisziplinärer als die großen öffentlichen entwicklungspolitischen Organisationen. In einigen Bereichen, wie der o.g. Drogenbekämpfung oder der Verwaltungsförderung, spielen sie eine sehr geringe Rolle, im Bereich der Menschenrechte und den anderen unten genannten Bereichen jedoch eine wichtige Rolle. Einige NROs sehen sich auch mehr

als engagierte Anwälte für bestimmte Zielgruppen, z.B. Frauen und Minderheiten, denn als Themenanwälte. Sie verfolgen einen multisektoralen Ansatz, um ihre Zielgruppen zu fördern. So bieten NROs als Maßnahme der Frauenförderung sowohl Rechtsberatung als auch Kleinkreditprogramme an.

Im Folgenden soll nun versucht werden, einerseits die typischen Kompetenzen und Initiativen von NROs in den verschiedenen Themenfeldern zusammenzustellen, andererseits diese von den spezifischen Kompetenzen staatlicher und privatwirtschaftlicher Akteure abzugrenzen.

Menschenrechte (politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)

Seit der Auflösung des Ost-West Systemkonfliktes und der Einführung politischer Konditionalitäten für entwicklungspolitische Zusammenarbeit haben Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit einen großen Bedeutungsaufschwung erfahren. Angesichts der Tatsache, dass in vielen Entwicklungsländern autoritäre und patriarchale Strukturen vorherrschen, ist in der Entwicklungspolitik das Thema Menschenrechte eng mit dem Engagement für Rechte von Frauen, ethnischen und religiösen Minderheiten verbunden. In der Entwicklungszusammenarbeit wird gerne von einem »empowerment« der »vulnerable groups« gesprochen.

NROs blicken auf eine lange Tradition von Menschenrechtsaktivitäten zurück. Das *International Committee of the Red Cross* (ICRC) hat sich bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts für die Rechte von Verwundeten im Krieg eingesetzt. Die Entstehung der Genfer Konvention von 1864 geht entscheidend auf die Initiative des ICRC-Gründers Henri Dunant zurück.⁴⁷ Die Anti-Slavery Commission konstituierte sich bereits im Jahr 1883. Im 20. Jahrhundert sind besonders Amnesty International und Human Rights Watch als herausragende Akteure einer global orientierten Menschenrechtsbewegung zu nennen. Daneben treten zahlreiche andere Organisationen wie Penal Reform International, Justice Africa und das Mossawa Centre (Israel/Palästina) mit Kampagnen und Projekten in Erscheinung.

Einerseits hängt die Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen entscheidend davon ab, ob es transnationalen Menschenrechtsnetzwerken und zivilgesellschaftlichen Gruppen in den betreffenden Staaten gelingt, autokratische Regime »von oben und von unten« gleichzeitig unter Druck zu setzen (Risse/Jetschke/Schmitz 2002), andererseits schaffen zivilgesellschaftliche Organisationen zunehmend neue Normen im Menschenrechtsbereich, z.B. beim Verbot von Landminen, der Definition von Frauenrechten, Kinderarbeit und anderen Sozialstan-

47 Liese (2001: 236) mit Hinweis auf: Finnemore (1996).

dards sowie beim Menschenhandel. Sie kooperieren mit internationalen Organisationen, Staaten und zunehmend auch privatwirtschaftlichen Akteuren und tragen zur Verabschiedung, Nachbesserung und Einhaltung entsprechender internationaler Konventionen, Verträge, Verhaltenskodizes und Gütesiegel wesentlich bei. Die wichtige Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren ist in der wissenschaftlichen Literatur umfassend gewürdigt worden (Bunch et al. 2001, Mekata 2000, Risse et al. 1999, Risse 2000, Risse et al. 2002, Scott 2001).

Im Kontext von Globalisierung fokussieren NROs zunehmend auch auf wirtschaftliche und soziale Menschenrechte und haben mit ihrer Kritik die wachsende internationale Einmischung in wirtschaftspolitische Bereiche souveräner Staaten vorbereitet.⁴⁸ Besonders die Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren gewinnt an Bedeutung.⁴⁹ Dies erklärt sich aus dem Bedeutungszuwachs der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (WSK-Rechte). Die Aufwertung erklärt sich einerseits aus der »gewonnenen Schlacht« um die bürgerlichen und politischen Rechte (Braun 2001: 257), die weiterhin wichtiger Gegenstand von Menschenrechtsarbeit sind, aber weitgehend internationale Anerkennung gefunden haben, andererseits durch die verstärkte Bedeutung, die die Vereinten Nationen den WSK-Rechten zubilligen.⁵⁰

In Zusammenarbeit mit Banken und Unternehmen versuchen NROs, ethisches Investment zu fördern, indem sie ein *Rating-System* anregen, das Natur-, Sozial- und Kulturverträglichkeit von börsennotierten Unternehmen in verschiedenen Branchen misst. Dabei soll ein *best-of-class*-Ansatz anders als bei früheren eher erfolglosen Ansätzen (z.B. die branchenfixierten und renditeschwachen Risikoportfolios der deutschen Ökobank) ein *mainstreaming* jenseits einer Nischen- und Verzichtsmentalität ermöglichen und damit besonders große Pensionsfonds und andere institutionelle Anleger gewinnen, die auf Nachhaltigkeit Wert legen und der *Shareholder-Value-Orientierung* eine *Stakeholder-Value-Orientierung* entgegensetzen wollen.⁵¹

48 Camarel/Marti/Le Monde (8.5.2001: 1).

49 Vgl. Amnesty International (1998).

50 Die Menschenrechtskonferenz in Wien (1993), der Weltsozialgipfel in Kopenhagen (1995) und die Weltfrauenkonferenz in Peking (1995) betonten die Interdependenz aller Menschenrechte und beschäftigten sich besonders mit den WSK-Rechten. Die Vereinten Nationen haben im Jahr 2000 mit multinationalen Unternehmen einen Global Compact geschlossen, der sich u.a. auf die Ausweitung von WSK-Rechten für Arbeitnehmer bezieht.

51 Die Menschenrechtsorganisation German Watch und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) widmeten die 6. Berliner Gespräche zur Globalisierung (9. Oktober 2001 in Berlin) dem Thema Ethisches Investment. Der Verein für ethisch orientiertes Investment unter Vorsitz von Prof. Dr. Johannes Hoffmann, Universität Frankfurt, hat in Deutschland zur Verbreitung des Ansatzes und

Das Thema Sozialstandards – Abschaffung von Kinderarbeit, Gewährung von Mindestlöhnen, Mutterschaftsurlaub, Arbeitssicherheit und Arbeitsschutz u.a. – hat seit den neunziger Jahren einen großen Bedeutungszuwachs erfahren. NROs haben sich für die Abschaffung von Kinderarbeit engagiert. Sie sind an sozialen Gütesiegeln beteiligt und entwickeln und überwachen gemeinsam mit privatwirtschaftlichen Akteuren und internationalen Organisationen Verhaltenskodizes. Ihre Kampagnen wie die *Clean Cloth Campaign* (Kampagne zur Sauberen Kleidung)⁵², und ihre *Fair-Trade*-Initiativen haben das Thema einer größeren Öffentlichkeit zugeführt. Die kritische Medienberichterstattung⁵³ zu Sozialstandards, einschließlich des Fernsehens, hat zu einem verstärkten Bewusstsein der Konsumenten beigetragen, das wiederum große Firmen wie Nike, Levis, H&M und C&A zu umfangreichen Maßnahmen gedrängt hat. Multi- und bilaterale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit haben sich ebenso dem Thema mit Studien, Projekten und Kampagnen, besonders zur Abschaffung von Kinderarbeit bzw. zur Rehabilitierung von Kinderarbeitern, angenommen. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat das International Programme for the Elimination of Child Labour mit starker Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1992 aufgelegt. Das Programm operierte in 90 Ländern und wurde von 19 Gebern unterstützt (Stand Dezember 2000). Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit startete im Januar 2001 ein länderübergreifendes Sektorprogramm, das sich mit der Verbreitung, Erarbeitung und Förderung von Labeln, Zertifizierungssystemen und Verhaltenskodizes im Sozial- und Umweltbereich befasst. InWent ist seit der Gründung im Jahr 2001 in dem Bereich aktiv.

zur Entwicklung von Kriterien für naturverträgliches, sozialverträgliches und kulturverträgliches Investment wesentlich beigetragen (vgl. B. Kuhn/epd-Entwicklungspolitik 2001: 18).

52 Siehe Internet: www.saubere-kleidung.de (Stand 31.03.2001). bzw. Rundbrief der Kampagne für Saubere Kleidung. An der Kampagne sind 19 deutsche NROs beteiligt (Stand 31.03.2001).

53 Siehe z.B. Ashwin Rahman/Die Tageszeitung (TAZ) 10.04.2001: Gift ist im Schuh. Der Artikel kritisiert die umweltschädlichen Auswirkungen und die geringen Sozialstandards bei der Lederproduktion des Essener Deichmann-Konzerns in Süd-Indien. Der Deichmann Konzern arbeitet in Indien in einem Pilotprojekt mit der GTZ zusammen, mit dem Ziel, Umwelt- und Sozialstandards bei seinen indischen Produzenten zu verbessern. Hans-Horst Deichmann ist engagierter Entwicklungspolitiker, Gründungsvorsitzender der NRO Wort und Tat, indischer Honorarkonsul in Essen und Träger des Bundesverdienstkreuzes.

Übersicht (13): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurstypen im Bereich Menschenrechte

	Zivilgesellschaft	Staat	Markt
Menschenrechte	<p>Beobachtung, Informationsbeschaffung, Aufklärung</p> <p>Kampagnen</p> <p>Rechtsberatung für Frauen und Minderheiten.</p> <p>Arbeit mit Opfern.</p> <p>Schaffung und Diffusion von Normen</p> <p>Initiierung oder Mitarbeit bei Gütesiegeln</p> <p>Entwicklung modellhafter Konventionen und Verhaltenskodizes</p> <p>Komplementärleistungen in Zusammenarbeit mit Firmen (z.B. bei der Einrichtung von Kinderkrippen, Bildungs- und Gesundheitsdiensten)</p> <p>Lobbying für Aktienfonds, die ethische Kriterien berücksichtigen</p>	<p>Beitritt und Ratifizierung internationaler Konventionen</p> <p>Rechtsprechung</p> <p>Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen</p> <p>Monitoring</p> <p>Einsetzung einer Ombudsperson</p> <p>Finanzierung von Kampagnen und Projekten</p> <p>Gleichstellungspolitik</p>	<p>Vereinbarungen über Nicht-Diskriminierung von Frauen und Minderheiten</p> <p>Einführung verbesserter betrieblicher Sozialstandards</p> <p>Entwicklung von Zertifizierungssystemen mit Relevanz für Arbeitsbedingungen</p> <p>Zertifizierung (z.B. SA 8000)</p> <p>Erarbeitung sozialer Richtlinien (<i>Code of Conduct</i>)</p> <p>Dialog mit Gewerkschaften</p> <p>Finanzielle Unterstützung von internationalen Organisationen, staatlichen Initiativen und NROs</p> <p>Auflage von Aktienfonds, die ethische Kriterien berücksichtigen</p>

Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, *Good Governance* und Korruptionsbekämpfung

Das weite Themenfeld der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, *Good Governance* und Korruptionsbekämpfung ist eng mit dem Thema Menschenrechte verbunden und hat in der Entwicklungspolitik einen großen Bedeutungsaufschwung erfahren, weil sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass ohne Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, *Good Governance* und Korruptionsbekämpfung Entwicklungsanstrengungen im wirtschaftlichen und sozialfürsorglichen Bereich torpediert werden. NROs sind im Bereich der Wahlbeobachtung und der vorausgehenden Aufklärungsarbeit (*civic and voter education*) engagiert.⁵⁴ Sie bieten Aus- und Fortbildungen für Richter an, engagieren sich in der Einforderung von Transparenz bei Budgets und der Korruptionsbekämpfung. Sie bieten Rechtsberatung und -information an, besonders für benachteiligte Bevölkerungsgruppen. NROs fungieren als Anwälte der politischen Mitbestimmung für und von bestimmten Bevölkerungsgruppen. Sie fordern Rechte der demokratischen Mitbestimmung für Minderheiten ein. Sie leisten dadurch innovative Demokratietarbeit, die mit zur Herausbildung von Werten und Normen und zu *inclusive governance*⁵⁵ beiträgt.

54 Hofmeier/Kohnert (2003: 2) schreiben zu internationalen Wahlbeobachtungen und der Rolle der einheimischen Zivilgesellschaft: »Die internationale Wahlbeobachtung hat in den letzten Jahren einen wichtigen Stellenwert innerhalb der Demokratisierungshilfe eingenommen. Trotzdem soll sie nicht zu einer dauerhaften Einrichtung werden, sondern lediglich eine Hilfestellung für Länder darstellen, die sich auf dem Weg der Demokratisierung befinden. Die Durchführung fairer und freier Wahlen muss zum allseits akzeptierten, selbstverständlichen Prinzip werden, das von der Zivilgesellschaft in den jungen Demokratien selbst durchgesetzt und überwacht wird. Das Instrument der Wahlbeobachtung wurde als sinnvolle Demokratisierungshilfe in der Übergangsphase erachtet.«

55 Mit *inclusive governance* ist besonders das Einbeziehen von Minderheiten in die Regierungsführung gemeint (vgl. Chaney/Fevre 2001). Der Begriff lässt sich allerdings auch auf andere Aspekte der Einbeziehung vormals politisch marginalisierter Gruppen anwenden.

Übersicht (14): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurstypen im Bereich der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, *Good Governance* und Korruptionsbekämpfung

	Zivilgesellschaft	Staat	Markt
Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, <i>Good Governance</i> und Korruptionsbekämpfung	<p>Information und Aufklärung.</p> <p>Wahlbeobachtung und <i>civic and voter education</i>.</p> <p>Erarbeitung von Richtlinien für <i>good</i> und <i>inclusive governance</i>.</p> <p>Rechtsberatung, vor allem für Unterprivilegierte</p> <p>Ausbildung- und Fortbildung</p> <p>Einforderung von Partizipation und Mitbestimmung (besonders für Minderheiten)</p> <p>Anti-Korruptionskampagnen</p> <p>Integritätspakte gegen Korruption</p> <p>Entwicklung von Verhaltenskodizes und Gesetzesnovellen gegen korruptive Praktiken</p> <p>Einforderung von Transparenz von Verfahren und Budgets</p> <p>Politische Analyse, Studien, Forschung</p> <p>Öffentlichkeitsarbeit</p>	<p>Vorbereitung und Durchführung von Wahlen</p> <p>Sicherstellung des Gewaltmonopols</p> <p>Sicherheit und Ordnung</p> <p>Rechtshilfe</p> <p>Aus- und Fortbildung</p> <p>Einrichten und Förderung von politisch orientierten Stiftungen</p> <p>Gesetzgebung und Rechtssprechung</p> <p>Verabschiedung von Richtlinien für <i>good</i> und <i>inclusive governance</i>.</p>	<p>Rechtsberatung</p> <p>Politische Analyse</p> <p>Lobbyarbeit für ein marktfreundliches Rechtssystem (Eigentumsrechte)</p> <p>Finanzielle Unterstützung von Aus- und Fortbildung</p> <p>Sicherheitsdienste</p> <p>Einrichten und Förderung von politisch orientierten Stiftungen</p>

Friedensinitiativen, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

Die Friedensbewegung hat in den Jahren 2002 und 2003 mit großen Mahn- und Protestveranstaltungen in unterschiedlicher Form und Unterschriftenaktionen weltweit auf sich aufmerksam gemacht, auch wenn ihr Einfluss angesichts der militärischen Eskalationen im Irak, im Gaza-Streifen und der West Bank und in Afghanistan in jüngster Zeit wenig sichtbar war. Über Protestveranstaltungen hinaus leisten zivilgesellschaftliche Akteure zahlreiche Dienste im Sinne der Stärkung und der Erhaltung des Friedens. Dabei werden sie von Regierungen und internationalen Organisationen umfangreich unterstützt. In Deutschland wurde der Zivile Friedensdienst im Koalitionsvertrag 1998 beschlossen und ein Jahr später erfolgte der erste Bewilligungsbescheid des BMZ. Neben dem staatlichen Deutschen Entwicklungsdienst entsenden auch die NRO Weltfriedensdienst, Eirene, Christliche Fachkräfte International, Dienst in Übersee und die Arbeitsgemeinschaft Entwicklungshilfe Fachkräfte in Krisenregionen. Das Auswärtige Amt hat im Rahmen von des Projektes der Zivilen Konfliktbearbeitung (ZIVIK) zahlreiche Projekte deutscher und ausländischer NROs weltweit unterstützt.

NROs engagieren sich bei der Aufarbeitung von Traumata, bei interkonnektionellen und interkulturellen Dialogvorhaben und leisten Friedens- und Versöhnungsarbeit zwischen verfeindeten gesellschaftlichen Gruppen, indem sie Austauschprogramme und Konferenzen organisieren. Sie sind im Bereich der Mediation zwischen verfeindeten Gruppen tätig. In einigen Fällen haben NROs auf lokaler Ebene zivilgesellschaftliche Schlichtungsinstanzen geschaffen, die sich an traditionellen und stärker informellen Formen der Konfliktaustragung und Konfliktmediation orientieren. Die Erfolge sind schwer messbar, aber die Bemühungen werden in vielen Regionen von unterschiedlichen Akteuren wertgeschätzt und unterstützt.

Übersicht (15) Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurstypen im Bereich der Friedensinitiativen, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

	Zivilgesellschaft	Staat	Markt
Friedensinitiativen, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung	Mahn- und Protestveranstaltungen (Demonstrationen). Unterschriftenaktionen Konfliktprävention Konfliktmediation Aufarbeitung von Traumata Aussöhnung Versöhnungsarbeit Friedensarbeit Politische Analyse, Studien, Forschung.	Aussöhnungs- und Versöhnungskonferenzen. Einrichtung von Gedenkstätten. Aufbau und Finanzierung eines Friedensdienstes. Diplomatie	Sicherheitsdienste Gründung und Förderung von politisch orientierten Stiftungen.

Humanitäre Hilfe

Der Bereich der Not- und Katastrophenhilfe hat seit Anfang der neunziger Jahre an großer Bedeutung gewonnen. Dies ist einerseits auf die steigende Anzahl sehr großer menschengemachter und natürlicher Katastrophen seit Anfang der neunziger Jahren zurückzuführen, andererseits auf die verstärkte Medialisierung von Katastrophen. Zivilgesellschaftliche Akteure haben bei der Medialisierung von menschengemachten und Naturkatastrophen eine bedeutende Rolle gespielt. Internationale und nationale Hilfsorganisationen arbeiten besonders eng mit den Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen sowie dem *European Commission Humanitarian Office* (ECHO) zusammen, durch die die meisten staatlichen Hilfsgelder geleitet werden.

In den neunziger Jahren waren vor allem die Staaten Ruanda/Burundi, Somalia, Sierra Leone, das frühere Jugoslawien und die GUS-Republiken Aserbaidschan und Armenien von schweren Bürgerkriegen betroffen. Im Oktober 2001 führte die militärische Eskalation des Konflikts zwischen dem terroristischen Netzwerk Bin Ladens und dem Taliban-Regime auf der einen Seite und den USA und ihren Verbündeten auf der anderen Seite zu einer großen Versorgungskrise der afghanischen Zivilbevöl-

kerung. Der zweite Golfkrieg der USA und ihrer Verbündeten löste im März 2003 eine schwere humanitäre Notsituation im Irak aus.

Schwerste Flutkatastrophen fanden seit Ende des 20. Jahrhunderts/Anfang des 21. Jahrhunderts vor allem in Bangladesch 1998 und in Mozambique 2000 und 2001 statt. Schwere Erdbeben mit mehreren tausend Toten erschütterten die Türkei und El Salvador im Jahr 2000. In Indien gab es in Bundesstaat Orissa im Oktober 2000 eine schwere Flutkatastrophe und in Gujarat/Indien im Januar 2001 ein großes Erdbeben, bei dem geschätzte 40 000 bis 100 000 Menschen zu Tode kamen.

In der Not- und Katastrophenhilfe haben sich neben Armeen und Regierungsbehörden vor allem internationale und nationale NROs engagiert. Das Internationale Rote Kreuz bzw. der internationale Rote Halbmond, CARE, Oxfam, Médecins sans Frontières, die Deutsche Welthungerhilfe, Terre des Hommes und das Komitee Cap Anamur/Deutsche Notärzte gehören zu den wichtigsten Hilfsorganisationen, die erhebliche Mengen an Spendengeldern, Fachkräften und Freiwilligen in Notsituationen mobilisiert haben. NROs sind aufgrund ihrer Flexibilität und ihrer Fähigkeit der raschen Mobilisierung von Hilfspersonal zu sehr wichtigen Akteuren in der humanitären Hilfe geworden. Einige NROs engagieren sich auch bei vorbeugenden Maßnahmen in potenziell gefährdeten Regionen. Sie bauen z.B. sichere Unterkünfte, sorgen für sturmsichere elektrische Leitungen, richten *Early-Warning-Systems* ein, arbeiten Notfallpläne aus und sensibilisieren bzw. trainieren die Bevölkerung für Katastrophensituationen. Die Europäische Kommission hat eine Budgetlinie zur vorbeugenden Katastrophenbekämpfung (*Disaster Preparedness*), in der vor allem Aktivitäten von NROs unterstützt werden.

Auch privatwirtschaftliche Firmen wie GTZ International Services und Deloitte & Touche haben Kompetenzen in der Rehabilitierung von Bürgerkriegsopfern, Naturkatastrophen und Flüchtlingen erworben. Im Kosovo und in anderen Katastrophengebieten zeigte sich deutlich, wie wichtig eine gute Aufgabenverteilung und ein funktionierendes Zusammenspiel der verschiedenen entwicklungspolitischen Akteure – Armeen, Regierungsbehörden, NROs und zivilgesellschaftliche Initiativen, Privatwirtschaft und internationale öffentliche Geber – für die effektive Organisation der Hilfsleistungen sind.

Übersicht (16) Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurstypen im Bereich der Humanitären Hilfe

	Zivilgesellschaft	Staat	Privatwirtschaft
Humanitäre Hilfe	<p>Einwerbung von privaten Spenden</p> <p>Aufklärungs- und Bewusstseinsarbeit über die Notsituationen</p> <p>Forderungen nach Beachtung der Genfer Konvention, einschließlich Notversorgung der Zivilbevölkerung</p> <p>Transport und Verteilung von Hilfsgütern</p> <p>Teilnahme an Programm- und Politikdialog</p>	<p><i>Master Plan</i> der Humanitären Hilfe, Finanzplan und Koordination</p> <p>Einwerbung internationaler Unterstützung</p> <p>Koordinierung von Bergung und Versorgung</p> <p>Durchführungen von Bergung und Versorgung (Armeen)</p> <p>Diplomatische Erwirkung von Genehmigungen für Hilfskorridore für NROs</p> <p>Supervision der Verteilung von Hilfsgütern (Armee)</p>	<p>Unterstützung bei Bergung und Versorgung im staatlichen Auftrag</p> <p>Investitionen des Wiederaufbaus</p> <p>Wirtschaftliche und soziale Studien und Beratung zum Wiederaufbau</p> <p>Spenden von Ausrüstung und Hilfsgütern</p>

Gesundheit

Das Thema Gesundheit hat in der Entwicklungspolitik ebenfalls einen großen Aufschwung erfahren. Die dramatisch zunehmende Bedeutung des AIDS-Problems in vielen Entwicklungsländern (besonders in Afrika) seit Anfang der neunziger Jahre⁵⁶,

⁵⁶ Der Virus hat in Entwicklungsländern besonders ab Anfang der neunziger Jahre eine große Zahl von Opfern gefordert, rund 10 Jahre nach seiner Entdeckung und der Diagnostizierung erster Fälle in den USA. Die Vereinten Nationen gründeten die Sonderorganisationen UNAIDS und die Europäische Kommission legte eine Budgetlinie auf, die vor allem Projekte von NROs finan-

gesundheitliche Aufklärung im Bereich Familienplanung (*reproductive health*) und der Ausbruch von neuen Epidemien (z.B. Ebola im Congo-Zaire und Afghanistan) und Seuchen in Afrika und Asien haben den Gesundheitssektor zu einem der wichtigsten Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit gemacht. NROs haben in vielen Bereichen Aufklärungsarbeit geleistet. Das Infant Baby Food Action Network (IBFAN) und die World Alliance on Breastfeeding Action (WABA) haben seit 1987 Kampagnen für Muttermilch und gegen die aggressive Vermarktung von Ersatzprodukten von Nestle und anderen Unternehmen durchgeführt. Dabei wurden Nord-NROs von Süd NROs unterstützt. Eine besonders aktive Süd-NRO war z.B. die Ghanian Infant Nutrition Action Network (Chapman 2001: 261).

Die Europäische Kommission fördert seit Mitte der neunziger Jahre große Sektorprogramme in verschiedenen Entwicklungsländern, in denen staatliche Behörden mit NROs zusammenarbeiten. Die Vereinten Nationen haben mit UNAIDS ein eigenes Programm zur Bekämpfung von AIDS geschaffen. Mit der wachsenden Bedrohung durch AIDS hat Aufklärungs- und Bewusstseinsarbeit im Gesundheitsbereich einen großen Aufschwung erlebt, und NROs haben in diesem Zusammenhang eine hohe Wertschätzung erfahren, weil sie einen besseren Zugang zu den betroffenen Bevölkerungsschichten, z.B. Prostituierten, haben als Regierungsbehörden. Seit den achtziger Jahren haben sich zahlreiche international agierende Selbsthilfe-Netzwerke gebildet. Einige projektfinanzierte Initiativen existierten nur über einen kurzen Zeitraum, weil es ihnen nicht gelang, dauerhaft Ressourcen einzuwerben (Hetzel 2002: 244), andere haben einen Prozess der Institutionalisierung durchlaufen. Die wichtigsten Netzwerkorganisationen im Bereich HIV/AIDS sind das International Council of AIDS Service Organizations (ICASO), das Global Network of People living with HIV/AIDS (GNP+) und die International Community of Women Living with HIV/AIDS (ICW). Alle drei sind mittlerweile als Hauptsprechpartner im internationalen AIDS-Bereich anerkannt und werden regelmäßig zu Beratungen von Regierungsorganisationen herangezogen (Hetzel 2002: 244).

Darüber hinaus haben große NROs wie Mary Stopes International, Population Services International, Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, DKT International, International Family Health und International Planned Parenthood Foundation zahlreiche Kliniken eröffnet und bieten Gesundheitsdienste der verschiedensten Form an. Ein Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt außer im Bereich HIV/AIDS in der Verhinderung von anderen Infektionskrankheiten. Eine Verhinderung von Infektionen setzt Verhaltensänderungen und Prävention voraus. Verhaltensänderungen können vor allem

ziert. Weltweit leben mehr als 36 Millionen Menschen mit dem Aids-Virus, davon über 25 Millionen in Afrika südlich der Sahara. Allein im Jahr 2000 starben laut Bundesgesundheitsministerium weltweit rund 3 Millionen Menschen an der Immunschwäche (vgl. DSE 20 01: 307).

durch Aufklärungsarbeit eingeleitet werden, denen in vielen Gesellschaften kulturelle, religiöse oder politische Widerstände entgegen stehen. Deren Überwindung verlangt intensive und partizipationsorientierte Sozialarbeit, die vor allem NROs leisten können und wollen.

NROs sind stark in der gesundheitlichen Aufklärungsarbeit aktiv, sie betreiben aber auch Notversorgung, kleine mobile und stationäre Gesundheitsstationen in ländlichen Gebieten und Slums, und sie organisieren, oftmals gemeinsam mit staatlichen Gesundheitsbehörden, Impfkampagnen für Kinder. Während NROs viele Erfolge vorweisen können, gibt es auch zahlreiche Beispiele für Misserfolge, die besonders dadurch entstehen, dass NROs sich im Dienstleistungsangebot übernehmen und Dauerstrukturen im Gesundheitsbereich durch die Einwerbung zeitgebundener ausländischer Projektmittel in der Hoffnung auf Anschlussfinanzierung finanzieren wollen (vgl. den Fall GSS, Kapitel 5.4).

Übersicht (17): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurstypen im Gesundheitsbereich

	Zivilgesellschaft	Staat	Markt
Gesundheit	<p>Gesundheitliche Aufklärung, besonders für Randgruppen</p> <p>Information</p> <p>Zusatzangebot betreuungsintensiver alternativer Heilungsmethoden unter staatlicher Aufsicht</p> <p>Heranführen von Unterprivilegierten an private Versicherer</p> <p>Schließung von Versorgungslücken durch Betreiben von Einrichtungen mit staatlicher Förderung und nach staatlichen Richtlinien</p> <p>Ehrenamtliche und/oder kostengünstige Betreuung und Pflege von Kranken und Alten</p>	<p>Politische/ethische Richtlinien für Forschung, Werbung, Anwendung, Behandlung (z.B. Sterbehilfe, Organtransplantation)</p> <p>Unterstützung von Grundlagenforschung</p> <p>Gesetzgebung und Richtlinien für Versicherungswesen</p> <p>Unterstützung beim Aufbau eines Versicherungswesens</p> <p>Patentwesen</p> <p>Sicherstellung der Versorgung</p>	<p>Forschung</p> <p>Produktentwicklung- und Herstellung, Vertrieb, Werbung</p> <p>Versicherungsleistungen</p> <p>Betreiben von Einrichtungen für zahlungskräftige Patienten nach staatlichen Richtlinien</p>

Bildung

Die zunehmende Bedeutung von Wissen und von Zugang zu Informationen für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit lassen die Diskrepanz zwischen armen und reichen Regionen sowie zwischen armen und reichen Menschen noch deutlicher hervortreten. Zivilgesellschaftliche Akteure bieten in vielen Entwicklungsländern alternative Bildungsangebote für Arme und Minderheiten an, die keine staatliche Schule oder privatwirtschaftliche Bildungseinrichtung besuchen können oder wollen. Das Recht auf Bildung ist ein bedeutendes Thema im Politikdialog zwischen Staaten, internationalen Organisationen und transnational, national und lokal agierenden zivilgesellschaftlichen Organisationen. Viele bedeutende entwicklungspolitische Geber, besonders die Weltbank und die Europäische Kommission, haben dem Bildungssektor mit großen Projekten seit Anfang der neunziger Jahre eine verstärkte Aufmerksamkeit zukommen lassen. Im November 2002 beschlossen eine Reihe bi- und multilateraler Geber im Rahmen der Weltbank Initiative *Education For All First Track Initiative*, für zunächst sieben Staaten aus Afrika und Lateinamerika ein 400 Millionen US Dollar Programm aufzulegen.⁵⁷ Zahlreiche NROs haben sich mit alternativen und innovativen Bildungskonzepten besonders in ländlichen Bereichen profiliert. Zusammen mit Regierungen haben sie in vielen Staaten Einschulungskampagnen organisiert und zusätzlich in vielen Bereichen Aufklärungs-, Informations- und Bewusstseinsarbeit geleistet. Dabei haben sie in vielen Fällen innovative Formen der Aufklärung und Wissensvermittlung gewählt, z.B. Rollen- und Theaterspiele. Große internationale NROs wie Terre des Hommes und Save the Children Fund haben sich intensiv um die schulische Wiedereingliederung von Straßenkindern und arbeitenden Kindern bemüht.

Besonders in einigen islamischen Staaten kam es zu schwerwiegenden Problemen und Konflikten zwischen Regierungsbehörden, entwicklungspolitischen NROs und religiös-kulturellen Verbänden über Leistungsangebote im Bildungsbereich, weil die verschiedenen Akteure ihre religiösen, ethisch-moralischen und nationalistischen Wertvorstellungen oftmals eng mit den Ausbildungsinhalten verknüpfen. Auch wenn in vielen Fällen keine einfachen Antworten hinsichtlich einer idealen oder günstigen Aufgabenverteilung zwischen Akteuren gegeben werden können, sind doch in einigen Fällen Fehlentwicklungen deutlich geworden, die auf ein grundsätzliches Missverständnis in der Aufgabenverteilung deuten, wie z.B. bei dem im vorherigen Kapitel beschriebenen Fall der NRO Gonoshahajjo Sangtha, Bangladesch, die dauerhafte Dienstleistungsangebote im Primarschulbereich mit zeitlich gebundenen Projektgeldern aus dem Ausland finanzierte.

57 Vgl. E+Z Jg. 44.2003:1, S. 38.

Übersicht (18) Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurstypen im Bildungsbereich

	Zivilgesellschaft	Staat	Markt
Bildung	<p>Hinführung von Marginalisierten an staatliche Einrichtungen</p> <p>Zusatzbetreuung für Lernschwache</p> <p>Arbeit mit Randgruppen und Minderheiten</p> <p>Stipendien für ausgewählte Zielgruppen</p> <p>Alternative und experimentelle Bildungsangebote nach staatlichen Richtlinien</p> <p>Komplementärleistungen (Kinderhorte)</p>	<p>Richtlinien und Sicherung von Bildungsangeboten entsprechend dem geistig-kulturellen und gesellschaftlichen Konsens und wirtschaftlichen Notwendigkeiten</p> <p>Anerkennung von Abschlüssen</p> <p>Förderung/Stipendien für ärmere Schüler</p> <p>Anbieten einer weitgehend standardisierten und differenzierten Schulausbildung bis mindestens Ende der Schulpflicht</p> <p>Komplementärleistungen (Kinderhorte)</p>	<p>Aus- und Fortbildung für hoch qualifizierte und stark innovative Berufe, ggf. mit staatlicher Unterstützung</p> <p>Internate</p> <p>Begabtenförderung, ggf. mit staatlicher Unterstützung</p>

Umwelt- und Ressourcenschutz

Klimaschutz, Artenvielfalt und die Abrodung von großen Regenwaldflächen in Brasilien, Indonesien, Zentral- und Westafrika, sinkende Ernteerträge durch Versalzung und Verlaugung von Böden, Desertifizierung und gravierende Probleme der Wasserversorgung im Nahen Osten, in Afrika und in Asien haben den Umweltschutz seit Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre zu einem Schwerpunktthema der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gemacht. NROs wie Greenpeace, Robin Wood und der World Wide Fund for Nature haben zahlreiche Kampagnen

gegen privatwirtschaftliche Unternehmen und staatliche Nutzungs- und Bewirtschaftungskonzepte mit großer Öffentlichkeitswirkung organisiert. NROs haben sich auch in Industrie- und Entwicklungsländern in Modellvorhaben engagiert. So hat Greenpeace im Jahr 2001 im Bundesland Brandenburg in Deutschland Waldflächen in der Schorfheide käuflich erworben, um mit modellhaften Anpflanzungs- und Nutzungskonzepten zu experimentieren. Viele internationale und nationale NROs, wie die Aga Khan Foundation, ActionAid und das Tata Energy Research Institute, Indien (TERI), haben kleine und größere Umwelt- und Ressourcenschutzprojekte durchgeführt, teilweise in Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden⁵⁸ oder der Privatwirtschaft. Die 1980 von Anil Agarwal gegründete indische NRO Centre for Science and Environment (CSE) hat durch großes Engagement auf internationalen und nationalen Konferenzen die Konzepte und Programme der nachhaltigen Entwicklung und des Ressourcenschutzes vieler internationaler Organisationen, Regierungen und NROs beeinflusst.

Das Zusammenspiel zwischen Staat, Privatwirtschaft und NROs hat sich im Bereich Umwelt- und Ressourcenschutz besonders ab Mitte/Ende der neunziger Jahre stark intensiviert. Große Unternehmen wie Shell fördern zahlreiche NROs bei ihren umweltpolitischen Aktivitäten⁵⁹, und viele NROs im Süden und Norden sehen sich zunehmend einem Spannungsfeld zwischen unabhängiger investigativer Aufklärungsarbeit, Mitwirkung an kritischen Kampagnen und Beteiligung an großen Projektvorhaben ausgesetzt.

58 Ein Beispiel ist das von der Weltbank und der Europäischen Kommission geförderte Großprojekt zur Regenerierung verlaugter Böden im bevölkerungsreichsten indischen Bundesstaat Uttar Pradesh, das in den 90er Jahren von der Regierungsbehörde Uttar Pradesh Land Development Corporation (UPLDC) in Zusammenarbeit mit lokalen NROs implementiert wurde und in einigen Bezirken signifikante Erfolge in Form von Ertragssteigerungen verbuchen konnte. Der Autor betreute das Projekt für die Europäische Kommission von November 1993 bis November 1995, vgl. Government of Uttar Pradesh/UPLDC (1995).

59 Shell finanziert in Nigeria seit dem Jahr 2000 ein Ressourcenzentrum für NROs. Das GTZ Drittgeschäftsbüro bzw. GTZ International Services sind dabei beratend tätig.

Übersicht (19): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurstypen im Bereich Umwelt- und Ressourcenschutz

	Zivilgesellschaft	Staat	Markt
Umwelt- und Ressourcenschutz	<p>Information und Aufklärung</p> <p>Kampagnen, z.B. für den Klimaschutz und die Artenvielfalt und gegen Tropenholzimporte</p> <p>Mobilisierung von freiwilligem Engagement (z.B. Einrichtung eines freiwilligen ökologischen Jahres)</p> <p>Ausgewählte Umweltschutzprojekte</p> <p>Naturschutz-Aktivitäten</p> <p>Kritische Beobachtung staatlicher und privatwirtschaftlicher Aktivitäten</p>	<p>Verabschiedung von Protokollen, Gesetzen und Verordnungen</p> <p>Erarbeitung von Richtlinien und Grenzwerten für gewerbliche und private Verschmutzung und Zerstörung natürlicher Ressourcen (Luft, Wasser, Boden und Pflanzenvielfalt)</p> <p>Kontroll- und Aufsichtsfunktion</p> <p>Aufnahme von Umwelterziehung in die Lehrpläne staatlicher Schulen</p> <p>Einrichtung eines ökologischen Jahres</p> <p>Steuerliche und andere Anreize für ökologisches Wirtschaften (z.B. Förderung von Kraft-Wärme Kopplung, Solar-energie)</p>	<p>Umweltrelevante Investitionen (z.B. Kläranlagen), ggf. steuerlich begünstigt oder subventioniert</p> <p>Ökologische Projekte als Marketingstrategie, ggf. mit öffentlichen Subventionen</p> <p>Ökologischer Tourismus</p> <p>Beratungstätigkeiten.</p>

Kleinkreditwesen

NROs haben sich weltweit als Anwälte der Armen gegen Geldverleiher und gegen die schikanöse Kreditvergabe staatlicher und privater Banken engagiert und innovative Kleinkreditprogramme aufgesetzt, besonders in Südasien. Die Abhängigkeit von Kleinbauern und armen Familien in ländlichen Regionen führte in vielen Fällen bis zur Schuldknechtschaft.

In den neunziger Jahren führten die Aufsehen erregenden Erfolge und die massive Ausweitung des Kundenkreises der Grameen Bank, BRAC und ASA in Bangladesch (siehe Kapitel 4.6.2) zu einer weltweiten Hochkonjunktur für Kleinkreditprogramme, die von NROs in Eigenregie oder in Zusammenarbeit mit staatlichen Bankfilialen vor allem in ländlichen Gebieten und in Slums in Afrika, Asien und Lateinamerika durchgeführt wurden. Auf der Basis von Gruppensolidarität ist es NROs gelungen, ohne materielle Sicherheiten Rückzahlungsquoten von nahezu 100 Prozent zu erreichen. Viele NROs haben Spar- und Kreditprogramme mit Grundbildungs- und Trainingsmaßnahmen zu Einkommen schaffenden Maßnahmen verknüpft, um die sinnvolle investive Verwendung der Kredite zu sichern. Die Zielgruppen der meisten Programme sind Frauen in ländlichen Gebieten. NROs haben die Bank zu den Kunden gebracht, die aufgrund fehlender materieller Sicherheiten, eingeschränkter Mobilität und ihres abgelegenen Wohnortes kaum in der Lage gewesen wären, einen Kredit bei einer herkömmlichen Bank zu erhalten. Der Bereich Kleinkreditförderung lässt jedoch auch Grauzonen zwischen einem gemeinnützigem entwicklungs-politischen Engagement und profitorientierter Finanzdienstleistung deutlich werden. Besonders NROs in Bangladesch haben bewiesen, dass sie Kleinkreditprogramme profitträchtig durchführen können. Gleichzeitig profitieren einige der Organisationen von geschenkter Entwicklungshilfe. Als gemeinnützig anerkannte NROs akkumulieren so beträchtliches Eigenkapital und erzielen Gewinne, die steuerlich nicht mit privatwirtschaftlichen Gewinnen gleichgestellt sind. Sie operieren angesichts unbefriedigender nationaler gesetzlicher Regelungen in einigen Staaten in rechtlichen Grauzonen, die jedoch viele der ausländischen Geber nicht von großen Zuwendungen abhalten. In der Fachöffentlichkeit gibt es eine intensive Debatte darüber, ob Mikrofinanzdienstleistungen eher von neu gegründeten Mikrofinanzbanken angeboten werden sollten oder von bereits bestehenden und entsprechend restrukturierten Banken oder von NROs. Die Internationale Project Consulting (IPC) empfiehlt besonders aufgrund von Erfahrungen in Transformationsländern, dass der Aufbau einer Mikrofinanzbank der schnellere und effizientere Weg im Vergleich zur Formalisierung einer NRO sei. Vergleiche in Lateinamerika zwischen Mikrofinanzbanken und NROs

zeigen jedoch, dass Mikrofinanzbanken kaum das untere Marktsegment bedienen. Hier liegen die komparativen Vorteile der NROs.⁶⁰

Übersicht (20): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurstypen im Kleinkreditwesen

	Zivilgesellschaft	Staat	Markt
Kleinkreditwesen	<p>Aufklärungs- und Bewusstseinsarbeit gegen Wucherzinsen und schikanöse Kreditvergabe an Arme</p> <p>Experimentelle Kreditlinien mit Randgruppen und Minderheiten, ggf. mit Subventionen</p> <p>Heranführen an Marktanbieter</p> <p>Schließung von Angebotslücken, ggf. mit Subventionen</p> <p>Information, Aufklärung und Beratung</p>	<p>Richtlinien für Geldverleih und Kreditvergabe (Maximalzins)</p> <p>Branchenspezifische Förderprogramme</p> <p>Schließung von Angebotslücken im Kreditbereich</p>	<p>Kleinkredite vor allem an Zielgruppen in Ballungsräumen mit geringem Rückzahlungsrisiko</p> <p>Zusammenarbeit mit Staat und NROs, um Angebotslücken für unterprivilegierte Klientel zu schließen</p>

Beschäftigungsförderung

Bei Vorhaben der Beschäftigungsförderung sind in den meisten Industrie- und Entwicklungsländern in den letzten Jahren verstärkt Bestrebungen einer Zusammenarbeit zwischen Staat, Privatwirtschaft und NROs zu beobachten. So hat z.B. in der Bundesrepublik Deutschland nach der Aufhebung des Monopols des Arbeitsamts bei

⁶⁰ Vgl. Debatten auf dem vierten Frankfurter Seminar zu *New Development Finance*, 3.9.2001-7.9.2001. Ein Bericht über das Seminar befindet sich in der Zeitschrift *Entwicklung und Zusammenarbeit*, siehe: Egger/Schliwa (2001).

der Arbeitsvermittlung (1994) zunächst die niederländische Firma Maatwerk mit deutschen Sozial- und Arbeitsämtern intensiv zusammengearbeitet. Inzwischen sind auch die freien Wohlfahrtsverbände, besonders der paritätische Wohlfahrtsverband und die Caritas, im Bereich Beschäftigungsförderung aktiv. Dabei gibt es partnerschaftliche Projekte zwischen Privatwirtschaft und gemeinnützigen NROs.⁶¹ Die NROs widmen sich vor allem schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen, die eine intensivere Betreuung, als das Arbeitsamt leisten kann, und eine längerfristige Begleitung beim Berufseinstieg benötigen, als dies eine Firma ohne kostengünstige Strukturen vor Ort anbieten kann. Das sektorübergreifende Politikfeld Beschäftigungsförderung hat Ende der neunziger Jahre Auftrieb in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit erfahren.

Im Kontext von Privatisierungen maroder Staatsbetriebe und von Verschlingungen der Verwaltung werden viele Beschäftigte freigesetzt. Um die Reformvorhaben sozialverträglicher zu gestalten, haben Regierungen betroffener Entwicklungsländer Beschäftigungspolitiken formuliert. Die Weltbank und andere wichtige Geber fördern verstärkt beschäftigungspolitische Maßnahmen, an deren Planung und Durchführung sowohl staatliche als auch privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Anbieter beteiligt werden.

Viele NROs haben mit Trainings-, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen in ländlichen Gebieten, häufig im Zusammenhang mit Einkommen schaffenden Maßnahmen und kleinen Existenzgründungsprogrammen für Frauen, auf sich aufmerksam gemacht. Sie können bei größeren Programmen wichtige Angebotslücken schließen und mit Zielgruppen arbeiten, die für Staat und Privatwirtschaft nur schwer zugänglich sind und die eine hohe Betreuungsintensität erfordern.

61 Vgl. Arbeitsdruck Forum für Soziale Arbeitsmarktpolitik 10/1999: 21, Lüttkenhorst (1999: 20, 21).

Übersicht (21): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurtypen im Bereich der Beschäftigungsförderung

	Zivilgesellschaftliche Organisationen	Staat	Privatwirtschaft
Beschäftigungsförderung	<p>Durchführung von Programmen mit schwer vermittelbaren Arbeitssuchenden, die eine intensive Betreuung benötigen (Behinderte, Randgruppen)</p> <p>Kontinuum Sozialarbeit- Arbeitssuche</p> <p>Schließung von Angebotslücken des Staates/der Privatwirtschaft, besonders in ländlichen Gebieten</p> <p>Vermittlung von Arbeitssuchenden an NROs</p>	<p>Zentrale Erfassung von Arbeitssuchenden</p> <p>Ausschreibung, Finanzierung und Supervision von Programmen privater und gemeinnütziger Anbieter</p> <p>Vermittlung für durchschnittlich qualifizierte Arbeitskräfte (<i>mainstream clients</i>)</p> <p>Vermittlung von Hochqualifizierten in den öffentlichen Dienst und an internationale und supranationale öffentliche Organisationen</p>	<p>Trainingsangebote für Hochqualifizierte, Fach- und Führungskräfte.</p> <p>Durchführung stark nachgefragter Ausbildungskurse</p> <p>Vermittlung von hochqualifizierte Fach- und Führungskräfte in die Privatwirtschaft (<i>head hunting</i>)</p>

Kleine Infrastrukturmaßnahmen

Zivilgesellschaftliche Akteure haben in bescheidenem Ausmaß auch zur Entwicklung der Infrastruktur beigetragen, besonders im ländlichen Raum. Kirchliche Hilfswerke haben in Afrika, besonders in Zentralafrika, kleine Maßnahmen des Brücken- und Wegebbaus finanziert und durchgeführt, da der Staat dort weder die finanziellen noch die technischen Ressourcen besitzt. Zivilgesellschaftlichen Organisationen ist es vielfach gelungen, ehrenamtliche oder kostengünstige lokale Arbeit und zusätzliche finanzielle Unterstützung seitens der Bevölkerung für spezielle Infrastrukturprojekte

zu mobilisieren (siehe Kapitel 9.2). Das *European Commission Humanitarian Office* (ECHO) hat 1994 eine Budgetlinie *Disaster Preparedness* eingerichtet, die neben Aufklärungsarbeiten auch spezielle Bauten für den Schutz vor Naturkatastrophen, z.B. Überschwemmungen, finanziert werden.

Übersicht (22): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurstypen in der Infrastrukturentwicklung

	Zivilgesellschaftliche Organisationen	Staat	Privatwirtschaft
Kleine Infrastrukturmaßnahmen: Brücken- und Wegebau, Katastrophenschutz	Partizipative Analyse der Bedürfnisse und notwendiger Investitionen zusammen mit der Bevölkerung Mobilisierung von lokaler Arbeit und Kapital für Bau und Wartung	Finanzierung Bereitstellung von Gerät Qualitätsabnahme Inspektionen	Technische Prüfung Gerät Durchführung und Wartung Begutachtung

Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei

Zivilgesellschaftliche Akteure haben sich als Themenanwälte für Landreformen, nachhaltige forstwirtschaftliche Bewirtschaftung und einheimische Kleinfischerei engagiert. Im Bereich Forstwirtschaft besteht ein enger Zusammenhang zwischen einer themenanwaltlichen Rolle und einer Dienstleistungsrolle, und es gibt viele Überschneidungen mit dem Bereich Umwelt- und Ressourcenschutz. Zivilgesellschaftliche Akteure spielen in landwirtschaftlichen Entwicklungsvorhaben aufgrund mangelnder technisch-agrarwissenschaftlicher Qualifikationen keine so prominente Rolle wie in sozialen Bereichen. Im Bereich der Forstwirtschaft haben sie vor allem Selbsthilfegruppen für den Schutz der Ressourcen gegründet und unterstützt. Im Bereich der Fischerei wurden Kooperativen initiiert und beratend unterstützt. Der Bereich der Förderung der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei hat als eigenständiger Sektor in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit seit Anfang der neunziger Jahre zunehmend an Bedeutung verloren. Der für die Agrarförderung verwendete Anteil an der offiziellen Entwicklungshilfe ist seit dem Ende der achtziger Jahre von damals 20 Prozent auf 12 Prozent (Stand 2000) geschrumpft.⁶² Es gibt jedoch durchaus einige bekannte NROs, die im Bereich Landwirtschaft aktiv sind, z.B. die Aga Khan Foundation in Südasien und Ostafrika und die Bharatiya Agro Industry Foundation in Indien.

62 International Fund for Agricultural Development (IFAD) 2001, zitiert nach: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), 6/2001: 178.

Übersicht (23): Typische Kompetenzen und Aufgaben von Akteurtypen in den Bereichen Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei

	Zivilgesellschaftliche Organisationen	Staat	Privatwirtschaft
Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei	<p>Kampagnen, z.B. für Land- und Agrarformen, nachhaltige Forstwirtschaft, Fischfangrechte</p> <p>Kampagnen für alternative Bepflanzungen (z.B. statt Monokulturen oder Suchtstoffen)</p> <p><i>Watchdog</i>-Rolle bei Landreformen, Teilnahme an unabhängigen Kommissionen für Landreformen</p> <p>Landwirtschaftliche Beratung (z.B. alternative Anbaumethoden)</p> <p>Ausbildung und Training von land- und forstwirtschaftlichen Techniken und Fischfang mit Bedürftigen</p> <p>Entwicklung von angepasster Technologie</p> <p>Schutz des Waldes</p> <p>Gewässerschutz</p>	<p>Einführung und Sicherstellung eines funktionierenden Rechtswesens im Bereich Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft</p> <p>Administration von Landreformen, Einschlagrechten, Fischfang</p> <p>Kontrolle des Anbaus von Narkotika</p> <p>Ggf. Subventionen, Aufkauf und Vorratshaltung von Produktion</p> <p>Forschung</p>	<p>Produktion</p> <p>Industrielle Nutzung</p> <p>Beratung</p> <p>Ausbildung</p> <p>Forschung</p> <p>Selbstverpflichtungen im Bereich der Anbaumethoden und der Qualitätskontrolle</p>

Es ist anzumerken, dass zivilgesellschaftliche Akteure, im Gegensatz zu den klassischen entwicklungspolitischen Akteuren – Regierungsbehörden und internationalen

Organisationen – weniger sektororientiert ausgerichtet sind und einen stärker interdisziplinären Ansatz verfolgen. In vielen Fällen werden landwirtschaftliche Aktivitäten mit Umweltschutzmaßnahmen, Bildungs- und Aufklärungsarbeit oder Kleinkreditprogrammen verbunden, wie z.B. bei vielen Projekten der Aga Khan Foundation oder der Sadguru Water and Development Foundation (siehe Kapitel 6.3). Gerade durch ihre Interdisziplinarität haben NROs auf sich aufmerksam gemacht. So ist der Beginn des Aufschwungs von entwicklungspolitischen NROs auch im Kontext der Aufwertung des Konzeptes der ländlich integrierten Entwicklung in den siebziger und achtziger Jahren zu sehen. NROs versetzen sich in die multi-prioritäre Armutsbekämpfungsperspektive der Zielgruppen und betonen die Wichtigkeit eines Multi-Komponenten-Ansatzes, anstatt sich den stark sektoralen technokratisch orientierten Konzepten der Regierungsbehörden und internationalen Organisationen zu verschreiben.

5.3 Innovationsleistungen zivilgesellschaftlicher Akteure

Die wissenschaftliche Literatur sprach entwicklungspolitischen NROs im Vergleich zu anderen Akteuren lange keine besonderen Potenziale für innovatorische Leistungen zu (Jessen 1994: 60, Neubert 1997: 211-215, Wegner 1994: 330), andererseits haben NROs in vielen Bereichen zweifellos wichtige Innovationen hervorgebracht. Die früheren Forschungsarbeiten haben sich dem Akteurstyp NRO einerseits zumeist mit einem selektiven Blick genähert, der die Bandbreite von zivilgesellschaftlichem Engagement nur eingeschränkt reflektierte, andererseits neigten sie in ihren Schlussfolgerungen dann auf der Basis ihrer empirischen Studien, die nach anderen Kriterien als dem Aufspüren von *good practices* ausgewählt wurden, zu ernüchternden generalisierenden Schlussfolgerungen, um der Euphorie in einigen Medien und bei den großen Geberorganisationen zu widersprechen.

Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an vielen Prozessen der politischen Willensbildung durch Aufklärungsarbeit und *agenda setting* und die Schaffung neuer Partizipationsmöglichkeiten kann als innovativ bezeichnet werden. Die Sicht- und Arbeitsweisen von NROs stellen sowohl aus institutioneller als auch aus organisatorischer und methodischer Perspektive Innovationsleistungen dar, die neue politische Optionen eröffnen, wenngleich sie auch Risiken enthalten. Die staatliche Steuerungsfähigkeit mag angesichts heterogener Akteurstrukturen und einer Vielzahl von Optionen und alternativen Vorschlägen schwieriger werden. Dies schmälert jedoch nicht die intellektuelle Innovationsleistung von zivilgesellschaftlichen Akteuren.

Eine steigende Pluralität erfordert allerdings neuerliche intellektuelle Anstrengungen im Hinblick auf die Gewährleistung effektiver und effizienter Steuerungsmodelle.

NROs beeinflussen als Themenanwälte und als Lobbyisten nationale Regierungen und internationale Organisationen und vertreten Meinungen und Interessen, die ansonsten selbst im Rahmen demokratischer Entscheidungsprozesse kaum Gehör erhalten würden, weil politisch und wirtschaftlich marginalisierte Bevölkerungsgruppen ohne Unterstützung von NROs kaum artikulations- und konfliktfähig wären. NROs treten als Anwälte der Natur, des Gemeinwohls und unterprivilegierter gesellschaftlicher Gruppen auf und speisen wichtige Argumente in den politischen Willensbildungsprozess ein.

Bei der Verabschiedung von vielen internationalen Konventionen zu politischen, sozialen und kulturellen Menschenrechten haben NROs einen wichtigen Beitrag geleistet. Ohne die Öffentlichkeitsarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure wären viele Themen nicht auf die Tagesordnung von Regierungen, Forschungszentren und multilateralen Organisationen gesetzt und Abkommen nicht verabschiedet worden.⁶³

In Ecuador ist es dem ständigen Druck zahlreicher zivilgesellschaftlicher Organisationen aus dem Spektrum der Campesino- und Indigenabewegung zu verdanken, dass der Kongress im April 1998 die Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über die Rechte der Indigenen Völker verabschiedet hat (vgl. Büniger 2002: 41). In Santiago de Chile haben NROs aus 13 lateinamerikanischen Staaten Ende 2001 das erste interamerikanische Zentrum zur Migrationsbeobachtung gegründet. Das Zentrum setzt sich für die Wahrung der Rechte lateinamerikanischer Migranten ein.⁶⁴ Jody Williams und die Kampagne für ein Verbot von Landminen, die die meisten Staaten zur Ächtung von Minen bewegen konnte, erhielten 1997 den Friedensnobelpreis.

In der gesundheitlichen Aufklärung, besonders beim Thema HIV/Aids, spielen NROs eine bedeutende Rolle. Ihre Innovationsleistung besteht vor allem in neuen Methoden der Aufklärung, der Popularisierung von Verhütungsmitteln und der Schaffung unkonventioneller Betreuungs- und Versorgungseinrichtungen. In Albanien, der Côte d'Ivoire, Indien, Nepal, Pakistan, in den Philippinen und im Tschad unterstützt die deutsche finanzielle Entwicklungszusammenarbeit *social marketing* Vorhaben.⁶⁵ Die Projekte werden von nationalen NROs in Abstimmung mit den

63 Vgl. Braun (2001), Liese (2001).

64 Quelle: IPS Dritte Welt Nachrichtenagentur (IPS (2001): www.ipsnews.de, Stand 31.12.2001), siehe auch: Akzente aus der Arbeit der GTZ 1/2002: 49.

65 *Social marketing* soll dazu beitragen, die Bevölkerung mit gesellschaftlich notwendigen Produkten – wie zum Beispiel Kondomen – zu häufig subventionierten Preisen zu versorgen. Dabei werden Methoden der kommerzieller Produktvermarktung angewendet. Mit Informations- und Aufklärungskampagnen soll die Bevölkerung zum Kauf dieser Produkte motiviert werden. Eine

jeweiligen Fachministerien durchgeführt.⁶⁶ Nationale und lokale NROs verkaufen von der Entwicklungshilfe subventionierte Kondome an arme Bevölkerungsschichten, besonders an solche mit hohem Risikoverhalten: Jugendliche in Großstädten und Tourismuszentren, Lastwagenfahrer und Prostituierte.

In vielen sozialen Bereichen haben sich zivilgesellschaftliche Akteure vor allem solchen Bevölkerungsgruppen angenommen, denen aufgrund materieller Notlagen soziale Diskriminierung droht oder die Opfer von psychischer und physischer Gewalt geworden sind. Die algerische NROs Solidarität und Hoffnung organisiert Massenhochzeiten von Armen, die aus materieller Notlage den sozialen Verpflichtungen einer Hochzeit nicht nachkommen können, in einem Sportstadion von Algier. Sie finanziert sich durch Spenden von Unternehmen und wohlhabenden Privatpersonen. Damit wird besonders der Diskriminierung von unverheirateten Frauen entgegengewirkt.⁶⁷

Im technischen Bereich haben NROs Innovationen im Bereich angepasster Technologien entwickelt. Die indischen NROs Tarun Bharat Sangh (TBS) unter Leitung von Rajendra Singh⁶⁸ oder die Sadguru Water and Development Foundation unter Leitung von Harnat Jagawath (Kapitel 8.3) haben im Ressourcenschutzbereich durch den Bau lokal angepasster kleiner Staudämme auf sich aufmerksam gemacht. Der Rangpur Dinajpur Rural Service (RDRS) hat in ländlichen Regionen in Bangladesch Tretpumpen konzipiert und vertrieben (siehe Kapitel 6.2), NROs in Burkina Faso haben mit Unterstützung der GTZ in einigen afrikanischen Staaten raucharme Öfen und lokal angepasste Biogasanlagen entwickelt. Auch im institutionellen, organisatorischen und methodischen Bereich haben zivilgesellschaftliche Akteure mit innovativen Ideen Potentiale von marginalisierten Bevölkerungsgruppen zur Entfaltung gebracht. Besonders die Kleinstkreditprogramme der Grameen Bank in Bangladesch (siehe Kapitel 6.2) haben eine große entwicklungspolitische Aufmerksamkeit erhalten.

angemessene Preisgestaltung sowie ein breites Vertriebsnetz sind wichtige Faktoren. Im Unterschied zu kommerziellem Marketing geht es aber darum, das Produkt allen Menschen zugänglich zu machen, die es brauchen. *Social marketing* ist ein ergänzendes Angebot zu öffentlichen Gesundheitsdiensten und konventionellen Vertriebsstrukturen (vgl. KfW 2000: 12 f.).

66 Vgl. KfW (2001: 15).

67 Der ARD-Weltspiegel hat darüber u. a. am 25.11.2001 berichtet.

68 Ranjendra Singh hat im Jahr 2001 für seine Ressourcenschutzaktivitäten in Rajasthan/Indien den renomierten Ramon Magsaysay Award for Community Leadership gewonnen. Seit 1985 hat Ranjendra Singh mit seiner Organisation etwa 4500 Staudämme gebaut und Regenwasser in etwa 850 Dörfern wiederverwertet (vgl. Sebastian 18.8. 2001). Die Preisträgerin im Jahr 2000 war Aruna Roy vom Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS). Sie initiierte die Right for Information Campaign.

Soziale und methodische Innovationen von NROs haben in der Sozialpolitik eine gewisse Würdigung erfahren. Im Bereich Wirtschaftsförderung werden die Potenziale von NROs jedoch noch sehr unterschätzt. Zivilgesellschaftliche Akteure, besonders entwicklungspolitisch orientierte NROs, könnten z.B. bei der Stimulierung und bei der Aufspürung von lokalem Innovationspotenzial (neue Technologien, Planungsmethoden, Organisationsformen, Marketingstrategien) eine wichtige Rolle spielen. Süd-NROs treten häufig als »Entwicklungsmakler« und »Trainingsorganisationen« auf. Sie vermitteln quasi zwischen Gebern, die Dienstleistungen für Arme (z.B. Bildung, Gesundheit, Ressourcenschutz, Kleinstkredite) finanzieren wollen und Zielgruppen, die diese Dienstleistungen benötigen. Sie bieten zudem Training für Selbsthilfegruppen und Zielgruppen (z.B. Stickereien, Baumschulen, Bienenzucht, etc.) an.

Zivilgesellschaftliche Akteure können auch zur Optimierung und Erweiterung von Märkten beitragen, indem sie Informations- und Aufklärungsarbeit betreiben und die Kompetenzen und finanziellen Kapazitäten von marktmarginalisierten Bevölkerungsgruppen so fördern, dass diese stärker am Markt teilnehmen können. Sie können Angebotslücken in entlegenen Regionen schließen und Bevölkerungsgruppen Technologien nahe bringen, zu denen ihnen der Staat und die Privatwirtschaft keinen Zugang verschaffen. Braun, Bertolini und Müller-Falcke (2001) haben anhand des *village-phone*-Programms der Grameen Bank in Bangladesch und anderen Beispielen aus Asien und Afrika aufgezeigt, dass neue Technologien einen wichtigen Beitrag zur ländlichen Entwicklung leisten können. NROs können dabei besonders in Entwicklungsgesellschaften mit einer unzureichenden Anzahl leistungsfähiger privatwirtschaftlicher Anbieter eine wichtige Rolle spielen. Bei der Vermittlung neuer Technologien an wirtschaftlich marginalisierte Bevölkerungsschichten können NROs dabei auf ihren guten Zugang zu diesen Bevölkerungsgruppen zurückgreifen und in betreuungsintensiven, experimentellen Vorhaben nachweisen, dass neue Technologien auch in Armutregionen eine hohe Relevanz besitzen. Die zentrale Aussage des UNDP *Human Development Report 2001* ist, dass die Länder, die es nicht schaffen, neue Technologien zu nutzen, bei der menschlichen Entwicklung zurückfallen und in der Weltwirtschaft nur noch eine marginale Rolle spielen werden. Auch die ärmsten Staaten sollten dazu angehalten werden, den Zugang und die Anwendung von neuen Technologien zu fördern.⁶⁹

Auch im Aus- und Fortbildungsbereich kommt zivilgesellschaftlichen Akteuren, besonders NROs, in vielen Entwicklungsländern eine große Bedeutung als innovative Akteure zu. Sie erreichen mit Fördermaßnahmen, die speziell auf marginalisierte Zielgruppen zugeschnitten sind, solche Bevölkerungsgruppen, die von auf Profit

69 Vgl. UNDP (2001), s.a. E+Z 9/2001: 275).

ausgerichteten Angeboten privatwirtschaftlicher Akteure oder stärker standardisierten Programmen staatlicher Akteure nicht erreicht werden. In der entwicklungspolitischen Grundlagenforschung, z.B. bei der Anwendung neuer landwirtschaftlicher Anbautechniken und Projektplanungsmethoden, leisten NROs in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern einen bedeutenden Beitrag, weil sie die Freiheit besitzen, mit Zielgruppen besonders intensiv, interaktiv und stark experimentell zu arbeiten. Im Gesundheitsbereich haben NROs in vielen Fällen sensible Themen durch künstlerische Darbietungen, Kulturveranstaltungen und Alten- und Jugendarbeit Bevölkerungsgruppen nahegebracht, die sich aufgrund ihres Analphabetismus oder anderer Beschränkungen mit der Aufnahme von Informationen schwer tun.⁷⁰ Zivilgesellschaftliche Akteure tragen mit Projekten der Sozial- und Rechtsberatung und mit Kampagnen und Lobbyarbeit wesentlich dazu bei, entwicklungspolitisch relevante Informationen zu verbreiten, ohne dabei parteipolitische oder profitorientierte Interessen zu verfolgen. Sie können dadurch besonders den Informationsbedarf befriedigen und Kommunikationsfähigkeiten von gesellschaftlichen Gruppen stärken, die keinen guten Zugang zu politischer und wirtschaftlicher Macht besitzen.

Kann die Innovationstätigkeit von NROs durch die Entwicklungszusammenarbeit stimuliert werden? In der Entwicklungszusammenarbeit kann Gebernachfrage nach innovativen Projekten durchaus zur Stimulierung von endogenem Entwicklungspotenzial beitragen. Von Armen und auch von Partnerorganisationen in Entwicklungsländern mit geringen Kapazitäten zu erwarten, dass sie ohne jegliche externen Anreize (nationale oder internationale) Partizipations- und Planungsmethoden anwenden, oder innovative Unternehmensgründungsideen entwickeln, wäre unrealistisch. Regierungen und NROs in den Empfängerländern können im Idealfall durch erfolgreiche EZ von der Sinnhaftigkeit neuer Methoden und Innovationsförderungskonzepten überzeugt werden und diese fördern. Diesen Anspruch verfolgt zum Beispiel die Budgetlinie *Development Market Place* der Weltbank, die seit 1998 *start-up funds* für innovative Projektvorhaben von NROs gewährt. Die beiden übergreifenden Themenstellungen für den Wettbewerb in 2002 lauteten »empowering poor people to participate in development and investing in them« und »building the climate for investment, jobs and sustainable growth«.⁷¹

Viele Geber bieten ausgewählten NROs im Projektkontext *workshops* zu Methoden der Planung und des Projektmanagements an und vermitteln *exposure-visits*.

70 Eine Dokumentation der GTZ und der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg beschäftigt sich ausdrücklich mit innovativen Ansätzen von NRO in der gesundheitlichen Aufklärung im Bereich *Sexual/Reproductive Health* und erwähnt *community theatre, peer education and youth centres* in Tansania, Mopti/Mali und Ghana (Tautz/GTZ 1999: 17-34).

71 Vgl. www.developmentmarketplace.org und die links zum Summary of Finalists Proposals.

Solche Maßnahmen können zwar sehr innovationsrelevant sein, sie beziehen sich jedoch häufig auf ganz spezifische Anforderungen und Wünsche seitens einzelner Geber (z.B. bestimmte Vorgaben zur Erstellung eines *Logical Frameworks* bzw. einer Projektplanungsübersicht). Teilnehmer an solchen *workshops* fällt es dann schwer, den abstrakten Wert der Methodenvermittlung zu erkennen. Sie sehen die Teilnahme eher als »notwendige Fortbildungsmaßnahme«, um den ständig steigenden Anforderungen der Geldgeber zu entsprechen.

Eine Förderung von Aktivkräften für Innovation und Entwicklung darf jedoch nicht zu wettbewerbsverzerrender Unterstützung für ausgewählte Unternehmen oder NROs führen. Vielmehr erscheinen solche Maßnahmen sinnvoll, die Wettbewerbsbedingungen optimieren und Synergieeffekte zwischen verschiedenen Akteuren erleichtern. Die Nachfrageorientierung spielt dabei eine entscheidende Rolle. In der entwicklungspolitischen Diskussion ist seit Mitte der neunziger Jahre *capacity-building* von NROs zu einem Schlagwort geworden.⁷² NROs sollen vor allem als potenzielle soziale Dienstleister gestärkt werden. Dabei ist jedoch zu beobachten, dass die Förderung von NROs sich zumeist auf einzelne Akteure konzentriert, anstatt darauf, durch Anreizstrukturen einen Leistungswettbewerb unter verschiedenen NROs zu erzeugen und gleichzeitig einer größeren Zahl von Akteuren nachfrageorientiertes *capacity-building* anzubieten. Festzustellen ist ebenso, dass sich viele Trainings- und Unterstützungsprogramme zu sehr auf die bessere Erfüllung von Konditionalitäten der Geber konzentrieren, auch wenn *capacity-building* Maßnahmen in den Bereichen »zielorientierte Projektplanung«, *monitoring*, *financial management*, Auto-Evaluierung und *reporting* sicherlich positive Effekte auf die Leistungsfähigkeit von Akteuren haben. Die Stärkung von Dachverbänden und Netzwerken von NROs ist oftmals eine sinnvolle Maßnahme, die jedoch auch eine gute Kenntnis von lokalen Dynamiken voraussetzt. Viele Netzwerke werden eher von wenigen zentralistisch organisierten NROs in der Hauptstadt für Imagepflege und Ressourceneinwerbung instrumentalisiert, anstatt dass sie dezentralisierten oder kleineren NROs in abgelegenen Gebieten einen Zugang zu Informationen und Beratungsleistungen verschaffen.

Besonders negativ wirken sich die starken institutionellen Eigeninteressen der Durchführungsorganisationen auf Innovationsförderung aus. Eingefahrene und bewährte Projektaktivitäten werden zwar hin und wieder durch neue Programmkompo-

72 So ist z.B. auch die Internetdomäne www.capacity.org vom European Centre for Development Policy Management belegt, das regelmäßige Newsletter in Englisch und Französisch zu *capacity-building* herausgibt. Das Issue 10/2001 beschäftigt sich z.B. mit *structuring civil society*, siehe: www.capacity.org, Stand 31.10.2001.

nenten oder Querschnittsaufgaben (z.B. *gender workshops*) ergänzt, grundsätzliche Neuorientierungen jedoch von keiner Seite forciert.

5.4 Zivilgesellschaftliche Akteure und entwicklungspolitische Partnerschaften

Zivilgesellschaftliche Organisationen im Süden besitzen im Vergleich zu zivilgesellschaftlichen Organisationen im Norden eingeschränkte Möglichkeiten der Mobilisierung von finanziellen Ressourcen. Sie können kaum auf größere Beitrags-, Spenden- und Erbschaftsaufkommen sowie auf geregelte Zuwendungen der öffentlichen Hand zurückgreifen. Dies vergrößert ihre Abhängigkeit von den wenigen, zumeist ausländischen, Zuwendungsgebern, beschränkt die Unabhängigkeit des Handelns und beeinflusst ihr themenanwaltliches Engagement. Allerdings variiert bei Süd-NROs sowohl der Grad der Geberdiversifizierung beträchtlich wie auch der direkte und indirekte Einfluss, den die Geber auf ihre Partner im Süden ausüben (können). Gerade große NROs im Süden, die ihre Dienstleistungskompetenz im Vergleich zu Regierungsbehörden, unter Beweis gestellt haben, besitzen mindestens bei der Implementierung von Projekten große Freiheiten.

Aus der Perspektive von NROs des Südens stehen zunehmend mehr Alternativen der Finanzierung ihrer Arbeit zur Verfügung, die aber aufgrund fehlender Informationen und Zugangsmöglichkeiten von den meisten NROs nicht genügend realisiert werden. Hier soll nun kurz auf die wichtigsten Partner von entwicklungspolitischen NROs eingegangen werden.

Für NROs des Nordens wie für NROs des Südens sind internationale bzw. supranationale Organisationen besonders wichtige Partner. Die wichtigsten Geber für entwicklungspolitische NROs sind die Europäische Kommission, die verschiedenen Organisationen der Vereinten Nationen, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), die Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) und das Welternährungsprogramm (WFP), die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), die Weltbank, die regionalen Entwicklungsbanken und die bilateralen Organisation. Alle Organisationen haben ihre Zusammenarbeit mit NROs, teilweise durch Direktfinanzierung von Süd-NROs, erheblich ausgeweitet. Innerhalb der *Social Funds* der Weltbank, die von den Regierungen der jeweiligen Entwicklungsländer in Partnerschaft mit Entwicklungsbanken und zivilgesellschaftlichen Akteuren verwaltet werden, profitieren zivilgesellschaftliche Akteure von erheblichen finanziellen Zuflüssen. Hermle (2000: 2) hat dargestellt, zu welchen absurden Konsequenzen die Einrichtung großer Entwicklungsfonds für

die Gründung von NROs in Entwicklungsländern führen kann. Als in Panama von der Regierung mit Unterstützung von Weltbankkrediten ein Sozialfonds eingerichtet wurde, waren quasi »über Nacht« über 200 NROs entstanden. Die Initiatoren waren vielfach ehemalige Staatsbedienstete.

In der Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren erhalten NROs des Nordens vor allem Finanzmittel von den Außenministerien der Geberländer. Deutschland leistet sich mit dem BMZ allerdings ein eigenständiges Ministerium. Zusätzlich bestehen für NROs in Entwicklungsländern im Bereich der humanitären Hilfe und im Bereich kleinerer anderer Vorhaben Möglichkeiten, direkt oder indirekt öffentliche Gelder der Bundesrepublik Deutschland zu erhalten. Einige Geberstaaten finanzieren seit Anfang/Mitte der neunziger Jahre zunehmend direkt NROs des Südens aus dem Entwicklungshilfeetat, besonders das britische DFID, SDC, USAID und CIDA. NROs des Südens werden in Entwicklungsländern von verschiedenen Fachministerien in die Projektdurchführung eingebunden, z.B. von dortigen Ministerien der Sozialen Wohlfahrt, der Gesundheitsvorsorge, der Bildung, der Landwirtschaft und des Umwelt- und Ressourcenschutzes. Sie arbeiten auch direkt mit Regierungsbehörden der ländlichen und städtischen Entwicklung zusammen.

Durch die Kooperation mit der Privatwirtschaft erhalten NROs des Nordens und des Südens finanzielle Zuwendungen von großen Unternehmen, direkt oder über eine Stiftungsgründung des Unternehmens (z.B. Bill-Gates-Foundation, George-Sorros-Foundation, Rockefeller Foundation). Die gestiegene Bedeutung eines positiven Unternehmensimage und Vermarktungsstrategien für *corporate identity und corporate citizenship* leisten Kooperationen zwischen Privatwirtschaft und NROs Vorschub. McIntosh et. al. (1998) haben Strategien für Unternehmen und ihre praktische Umsetzung anhand vieler Beispiele ausführlich diskutiert. Carroll/Buchholtz (2000), Regelbrugge (1999) und Zadeck (2001) haben Entwicklungen im Bereich *corporate citizenship* dokumentiert, analysiert und Perspektiven diskutiert. Regelbrugge (1999: 23,24) betont die wichtige Rolle von Aktionären und Konsumenten für eine soziale Ausrichtung von *corporate citizenship* und erwähnt zahlreiche Beispiele für Initiativen, z.B. die Hitachi Foundation's Corporate Volunteerism Initiative. Auch in Entwicklungsländern betreiben inzwischen viele Unternehmen, Arbeitgeberverbände und Handelskammern über angegliederte NROs Sozial- und Bildungsarbeit, wie z.B. die Rural Development Foundation des Punjab Haryana Delhi Chamber of Commerce and Industries in Indien.⁷³

73 Die PHDRDF wurde im Rahmen eines Trainingsprogramms für weibliche Dorfärzte zwischen 1996 und 1999 von der Europäischen Kommission unterstützt. Ich habe PHDRDF 1996 und 1997 beraten.

Weltweit gibt es zahlreiche Initiativen der Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und NROs. Brem (1999) hat verschiedene Initiativen klassifiziert. Er unterscheidet zwischen globalen, regionalen und nationalen Initiativen sowie multilateralen Programmen. Zu den globalen Initiativen zählt z.B. das 1990 gegründete Prince of Wales Business Leaders Forum, das *advocacy, brokerage, capacity- und institution building* betreibt. Das Forum spürt erfolgreiche Beispiele von Partnerschaften auf, führt interessierte Unternehmen und NROs zueinander, gibt Studien in Auftrag und unterstützt selbst einige Partnerschaften mit NROs. Zu den sektoralen Initiativen zählen das 1997 gegründete Global Business Council on HIV/AIDS und das 1998 gegründete World Bank Council for Sustainable Development. Das World Bank Council vereint mehr als 120 Geschäftsleute aus 34 Ländern. In Arbeitsgruppen wird zu *Corporate Social Responsibility* und zu Themen *der nachhaltigen Entwicklung* und des Umweltschutzes gearbeitet.

Zu den regionalen Initiativen zählen das European Foundation Centre – Corporate Citizenship Europe (1989), das European Business Network for Social Cohesion (1995) und das Asia Pacific Philanthropic Consortium (1994).

Zu den zahlreichen nationalen Initiativen zählen Philanthropy Australia (1968), Instituto Ethos Brasilien (1998), Keidanren Japan Federation of Economic Organisations, dessen Charta 1996 umfassend überarbeitet wurde, das 1992 gegründete Centre for Corporate Citizenship auf den Philippinen (1992), die Thai Business Initiative in Rural Development (1988), Partners in Change (1995), eine ActionAid Initiative für Indien, und das Indian Centre for Philanthropy (1996).

Pushpa Sundar, die Gründungsdirektorin des Indian Centre for Philanthropy hat die Förderung, den Wandel und den Bedeutungsaufschwung sozialer und entwicklungspolitischer Initiativen seitens der indischen Industrie umfangreich dokumentiert (*From Merchant Charity to Corporate Citizenship*, 2000). Sie stellt zahlreiche soziale und entwicklungspolitische Initiativen großer Firmengruppen im Bereich Bildung, Sozialarbeit, Gesundheit, Landwirtschaft, Umweltschutz und Entwicklungsforschung vor, darunter u.a. Tata Industries, Birla Industries, Hindustan Levers, Essar Group, Singhanian, Thapar Group, Modi Group, Mahindra & Mahindra, Usha Martin, Godrey, Ramco, Bajaj, Mafatlal, Shri Ram (DCM Group), Deepak Group und Chandaria Group.⁷⁴

Bei den multilateralen Programmen gehen die Initiativen vor allem auf die Organisationen der Vereinten Nationen zurück, wie das *Private Sector Development Programme* des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (EPVN/UNDP), das sich im Rahmen der Global Sustainable Development Facility (GSDF) das Ziel gesetzt hat, bis zum Jahre 2020 gemeinsam mit der Privatwirtschaft rund 2 Billionen

74 Sundar (2000:365-377).

Menschen in die Weltwirtschaft zu integrieren. Die World Business Academy und das STEP-Projekt (*Social Transformation and Enterprise Performance in a Global Economy Project*) des Institute of Labour Studies sind bei der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO/ILO) angesiedelt. Das 1998 gegründete Business Partners for Development Programm wird von der Weltbank unterstützt.

Partnerschaftsinitiativen zwischen NROs und der Privatwirtschaft gehen zunehmend stärker auch auf Initiativen von NROs zurück, so z.B. im Bereich der Förderung von wirtschaftsethischen Idealen und Verbesserung von Sozialstandards. Hier arbeiten große NROs mit Unternehmen und Arbeitgeberverbänden zusammen. Amnesty International (1998) hat einen Verhaltenskodex im Bereich Menschenrechte für Unternehmen entwickelt. Die britisch-indische NRO Centre for Social Markets (CSA) schuf im Zusammenhang mit der Rio+10 Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung in Johannesburg in 2002 ein Forum und Netzwerk für privatwirtschaftliche Akteure (*Southern Business Challenge*).⁷⁵ Initiativen, die Privatwirtschaft und NROs zusammenbringen, werden in vielen Fällen von der parastaatlichen Entwicklungshilfe finanziert, so z.B. von Inwent bzw. der früheren Carl Duisberg Gesellschaft e.V. in Deutschland, die jährlich ein International Business Forum organisiert.⁷⁶ Die Privatwirtschaft legt dabei vor allem in sensiblen Bereichen, wie z.B. beim Thema Kinderarbeit, besonders viel Wert auf Diskretion.

Die häufigste Form der entwicklungspolitischen Partnerschaft zivilgesellschaftlicher Akteure ist die Partnerschaft zwischen Organisationen des Nordens und des Südens. Dazu zählen Partnerschaften, an denen humanitäre NROs, kirchliche Hilfswerken und Stiftungen in Form von Projekten und Programmen beteiligt sind.⁷⁷ Dabei werden die Programme und Projekte häufig von öffentlichen Gebern kofinanziert. NROs des Nordens erhalten vom Außen- oder Entwicklungshilfeministerium oder von der Europäischen Kommission auf Antrag Zuschüsse für ihre Projektarbeit mit Partnern in Entwicklungsländern. Italien und Österreich wickeln ihre offizielle Entwicklungszusammenarbeit statt über staatliche bzw. parastaatliche Durchführungsorganisationen wie die GTZ oder Inwent vor allem über große NROs ab, die Projekte gemeinsam mit Süd-NROs durchführen.

75 Vgl. Centre for Social Markets (2001): <http://www.centre-socialmarkets.org> (Stand 31.05.2001).

76 Das Forum stand im Jahr 2001 unter dem Motto Investment, Environment and Corporate Social Responsibility (Berlin, 5.11 bis 7.11.2001).

77 Ein Programm umfasst im entwicklungspolitischen Sprachgebrauch in der Regel mehrere Projekte und stellt deren Kohärenz sicher. Die Projekte umfassen wiederum mehrere Komponenten. Vgl. European Commission 1993: Manual: Project Cycle Management; Brüssel; konzipiert in Zusammenarbeit mit Management for Development Foundation, Bosrand, Niederlande.

Typologie der Projekt- und Programmpartnerschaft

Die Programm- und Projektpartnerschaft ist immer noch die dominante und wichtigste Form der Entwicklungszusammenarbeit zwischen den NROs einerseits und internationalen Organisationen, staatlichen, privatwirtschaftlichen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren andererseits. Allerdings sind besonders seit Mitte der neunziger Jahre auch viele neue Formen von Partnerschaften entstanden, z.B. gemeinsame Aufklärungs- und Bewusstseinskampagnen, *workshops* und Seminare. Partner und Methoden der Zusammenarbeit mit NROs haben sich insgesamt diversifiziert.

Bei der Projekt- und Programmzusammenarbeit bestehen große Unterschiede hinsichtlich der Aufgabenverteilung zwischen Institutionen und Organisationen des Nordens und des Südens. Es kann zwischen den folgenden Formen der Zusammenarbeit unterschieden werden.

- Kollaboration,
- Kooperation und
- Unterstützung

(engl.: *collaboration, co-operation and support*; franz.: *collaboration, coopération et appui*).

Von Kollaboration kann gesprochen werden, wenn der nördliche Partner, z.B. die Nord-NRO, an der Durchführung des Projektes vor Ort direkt und federführend beteiligt ist, z.B. Fachkräfte entsendet und das Budget verwaltet.

Kooperation ist die zutreffende Bezeichnung, wenn Organisationen des Nordens und des Südens in beidseitiger Verantwortung gemeinsam Projekte oder Programme planen und durchführen.

Von Unterstützung wird gesprochen, wenn die Süd-NRO das Projekt von der Antragstellung bis zur Durchführung und Abrechnung weitgehend in Eigenregie durchführt. Die Nord-NRO leistet in solchen Fällen besonders Unterstützung bei der Antragstellung, der Finanzierung, der Fortschrittskontrolle und der Evaluierung von Vorhaben.

Mit zunehmend wachsender Kompetenz von Organisationen in Entwicklungsländern gewinnen die Formen der Kooperation und Unterstützung gegenüber der Kollaboration an Bedeutung. Dabei bestehen jedoch erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Entwicklungsländern. Die offizielle belgische Entwicklungszusammenarbeit (Administration Générale de la Coopération au Développement), die 85 belgische NROs und ihre Partner in 26 Entwicklungsländern unterstützt, hat eine Klassifizierung ihrer Entwicklungszusammenarbeit mit Süd-NROs entsprechend den

oben genannten Unterscheidungen vorgenommen. Für die drei Süd-Kontinente ergeben sich die folgenden Charakteristika:⁷⁸

Übersicht (24): Formen der Zusammenarbeit mit NROs in Afrika, Lateinamerika und Asien

	Afrika	Lateinamerika	Asien
Kollaboration	Häufig	Selten	Häufig
Kooperation	Sehr häufig	Häufig	Selten
Unterstützung	Selten	Sehr häufig	Sehr häufig

Aus der oben genannten Klassifizierung wird deutlich, dass NROs in Lateinamerika durchschnittlich am stärksten emanzipiert von ihren nördlichen Partnern sind, NROs in Afrika am wenigsten. In Asien bestehen große Unterschiede zwischen einzelnen Staaten, aber auch innerhalb einzelner Staaten. Neben sehr großen NROs wie BIAF, MYRADA, und SEWA in Indien oder BRAC, ASA und Proshika in Bangladesch, die eine diversifizierte Geberstruktur vorweisen können, gibt es viele kleinere und größere NROs, die Erfüllungsgehilfen für Geber sind. Außerdem bestehen sehr kleine und unerfahrene NROs, die nur sporadisch Aktivitäten aufnehmen.

Allgemein ist ein Trend von der Kollaboration zur Kooperation und Unterstützung zu konstatieren. Nord-NROs sind heute eher fördernd als operativ tätig.⁷⁹ Die Emanzipation der Partner in Entwicklungsländern von ihren entwicklungspolitischen Geldgebern im Norden wird dabei im Sinne der Aktivierung von Selbsthilfepotenzialen in der Fachöffentlichkeit allgemein positiv bewertet.

Im Folgenden soll nun versucht werden, die Charakteristika und Dynamiken von Partnerschaften entwicklungspolitischer NROs tiefergehend zu analysieren.

Solidaritätskultur versus Vertragskultur

Der Begriff der »Partnerschaft« wird in der Entwicklungszusammenarbeit besonders dann strapaziert, wenn die ungleiche Verhandlungsmacht zwischen Geber- und Nehmerorganisationen mit Hinweis auf gemeinsame entwicklungspolitische Überzeugungen und Zielsetzungen kaschiert werden soll. Über die Charakteristika unterschiedlicher Formen von Partnerschaft und über die daraus folgenden Implikationen

78 Vgl. Gouvernement du Royaume de Belgique/Administration Générale de la Coopération au Développement (1999: 6).

79 Freyhold (1998: 11).

für die beteiligten Akteure ist leider in der Entwicklungszusammenarbeit kaum reflektiert worden. Konzepte und Formen der Zusammenarbeit von NROs mit anderen Akteuren sind auch von der wissenschaftlichen Literatur kaum systematisch analysiert worden.⁸⁰

Entwicklungspolitische Partnerschaften mit Süd-NROs bewegen sich im Spannungsfeld zwischen *Solidaritätskultur* und *Vertragskultur*. Insgesamt steht bei der Solidaritätskultur die Unterstützung der Partnerorganisation im Vordergrund, bei der Vertragskultur die Finanzierung von spezifischen Aktivitäten bzw. Dienstleistungen.

Solidaritätskultur ist in ihrer ausgeprägten Form typischerweise gekennzeichnet durch:

- Auswahl der Partner als Solidaritätsbekundung,
- langfristig angelegte Partnerschaften,
- anlassbezogene finanzielle Zuwendungen,
- keine oder geringe Antrags- und Berichtsformalitäten und
- keine oder geringe abschließende Erfolgskontrolle.

Vertragskultur ist in ihrer ausgeprägten Form typischerweise gekennzeichnet durch

- kurz- oder mittelfristige projektbezogene Partnerschaften,
- die Finanzierung von vorher festgelegten spezifischen Aktivitäten,
- genau definierte Auflagen der Mittelverwendung und des Rechnungswesens,
- hohe Antrags- und Berichtsformalitäten,
- regelmäßige Fortschrittskontrollen und
- abschließende Erfolgskontrollen.

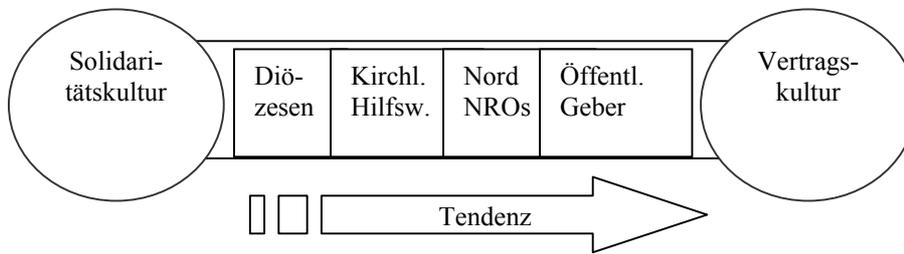
Im Zuge einer zunehmenden Professionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit ist ein Trend von der Solidaritäts- zur Vertragskultur zu beobachten, wobei dieser Trend von den beteiligten Akteuren zwar weitgehend und mit Hinweis auf Sachzwänge und notwendige Professionalisierung akzeptiert wird – eine kritische Reflexion über diese Transformation, findet jedoch kaum statt.

80 M. von Freyhold (1998) hat im deutschsprachigen Raum einen weit beachteten Artikel zu Partnerschaften zwischen Nord-NROs und Süd-NROs vorgelegt. Auf die spezifischen Besonderheiten zwischen öffentlichen Großgebern und Süd-NROs geht der Artikel allerdings nicht näher ein.

Dabei hat dieser Trend erhebliche Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen Partnern des Nordens und des Südens. Besonders sind davon die NROs des Südens betroffen, die ihre ersten entwicklungspolitischen Erfahrungen vor vielen Jahren mit kleinen, durch kirchliche Organisationen geförderten Projekten gemacht haben und inzwischen große Projekte implementieren, die von Nord-NROs und öffentlichen Gebern gefördert werden. Um Projektmittel zu mobilisieren, reicht das »Bruderwort« längst nicht mehr aus, sie müssen vielmehr einen Antragsmarathon mit aufwändigem Berichtswesen absolvieren (B. Kuhn 2001c).

Die Formen der Vertrags- und Solidaritätskultur finden sich in der Praxis sicherlich selten in dieser ausgeprägten Form wieder, wobei kirchliche Geber auf einer Skala typischerweise immer noch näher am ausgeprägten Solidaritätsmodell anzusiedeln sind und öffentliche Geber in der Nähe des Modells der Vertragskultur.

Schaubild (2): Partnerschaften von Nicht-Regierungsorganisationen zwischen Solidaritäts- und Vertragskultur



Ein Exkurs über die Entstehung entwicklungspolitischer Partnerschaften ist hilfreich, um den Transformationsprozess in der Entwicklungszusammenarbeit in Richtung Vertragskultur mit seinen Implikationen für Süd-NROs zu verstehen.

Kirchliche Partnerschaften, die aus der Missionsarbeit entstanden, waren die ersten Formen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Süd-NROs. Missionare verbrachten viele Jahre, zumeist einen großen Teil ihres Lebens, in Entwicklungsländern, um Missions- und Sozialarbeit zu leisten. Albert Schweitzer und Mutter Theresa waren besonders prominente Beispiele.

Finanzielle Zuwendungen an kirchlichen Partnerorganisationen in Entwicklungsländern wurden anfangs häufig sehr informell verabredet und anlassbezogen für missionarische Dienste, Kirchenbau und karitative Sozialarbeit verwendet. Die Zusammenarbeit zwischen Kirchen und kirchlichen Organisationen des Nordens und

des Südens ist immer noch weitgehend auf dauerhafte Partnerschaft im Raum der christlichen Glaubensgemeinschaft und der Nächstenliebe angelegt.

Die Zusammenarbeit zwischen kirchlichen und auch zwischen nicht-kirchlichen Organisationen resultierte bis in die siebziger Jahre zumeist aus seltenen Besuchen von kirchlichen Amts- und Würdenträgern. Partnerschaften zwischen Kirchen und kirchlichen Organisationen entstanden oftmals durch Zusammenkünfte kirchlicher Amtsträger in Rom und vielen anderen Pilgerorten. Heute sind Caritas International, Catholic Relief Service und Lutheran World Service große NRO-Konglomerate, die durch konfessionelle und nicht-konfessionelle einheimische Partnerorganisationen arbeiten.

Mit wachsender Bedeutung und Professionalisierung der Entwicklungshilfe haben sich die Formen der Zusammenarbeit verändert. Die Transformation entwicklungspolitischer Zusammenarbeit manifestiert sich nicht nur bei kirchlichen Partnerschaften. Im Gegenteil, sie ist bei nicht-kirchlichen Partnern, besonders den humanitär motivierten Hilfsorganisationen, noch stärker ausgeprägt. Ähnlich wie kirchliche Partnerschaften, waren die ersten Partnerschaften zwischen nicht-kirchlichen Trägern auf eine langfristige Zusammenarbeit angelegt. Die Kontaktaufnahme war angesichts eingeschränkter Mobilität und Kommunikationsmöglichkeiten noch bis in die siebziger Jahre ein eher schwieriger Prozess. Mit verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten hat sich der Wettbewerb zwischen Süd-NROs um Ressourcen intensiviert. Mit steigender Anzahl von Wettbewerbern um Ressourcen wurden Auswahlverfahren und die Entscheidungen über Zuwendungen aufgrund von Transparenzdruck stärker formalisiert. Ko-Finanzierungsabkommen mit öffentlichen Gebern zwangen kirchliche und nicht-kirchliche NROs, die vertragstechnischen Bestimmungen der öffentlichen Geber zu übernehmen.

Der Trend zur Vertragskultur geht in der Regel mit größeren finanziellen Zuwendungen für die einzelnen Partner einher. Süd-NROs unterliegen, ebenso wie Nord-NROs der Verlockung großer Summen. Geberorganisationen haben einerseits oftmals einen erheblichen »Mittelabflussdruck«, andererseits sind sie kritischer Beobachtung von Rechnungshöfen (z.B. besonders die Europäische Kommission) ausgesetzt. Folglich haben sie ein Interesse daran, große Summen vertragsgetreu auszugeben.

Der Transformationsprozess in Richtung Vertragskultur hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Arbeit von Süd-NROs, insbesondere bezogen auf Aspekte der Kontinuität und der Nachhaltigkeit. Viele Süd-NROs streben, wie Drittmittelempfänger allgemein, eine Finanzierung von dauerhaften Strukturen an. Dazu zählen besonders Unterhaltskosten für Gebäude sowie Gehälter. Finanzielle Zuwendungen im Zeichen einer »Vertragskultur« sehen jedoch eine zeitlich begrenzte und eng definierte Mittelverwendung vor. Dies führt zu einem Dilemma für Drittmittelemp-

fänger, das sich um so drastischer darstellt, je weniger Finanzierungsalternativen zur Verfügung stehen und je aufwändiger die Antragstellung ist. Diese Situation trifft jedoch gerade auf viele Süd-NROs zu. Die Folge ist einerseits, dass Strukturen in ihrer Existenz bedroht sind, wenn Anschlussfinanzierungen ausbleiben oder sich erheblich verzögern, andererseits verführt die unsichere Finanzierungssituation für Dauerstrukturen viele Süd-NROs zur doppelten und dreifachen Buchführung, sozusagen als »Vorsorge für schlechtere Zeiten«. Viele NROs haben einen sehr geringen Eigenmittel-Anteil und widerstehen nicht der gefährlichen Versuchung, ihre laufenden Kosten ohne dauerhafte und gesicherte finanzielle Deckung zu erhöhen.

Die Gefahren für Empfänger von Leistungen könnten durch scheinbar einfache Richtlinien, etwa durch Festlegung eines nötigen Anteils an Eigenmitteln für Süd-NROs reduziert werden. Der Mittelabflussdruck der Geber und die häufig geringe Transparenz von Süd-NROs bei gleichzeitig engagierter Einwerbung von Ressourcen verschleiert jedoch das latente Gefahrenpotenzial. Es gilt dabei: Je größer das Projektvolumen, desto größer die Gefahr für die Empfängerinstitution, keine adäquate Anschlussfinanzierung zu finden. Einige Süd-NROs, wie z.B. die Sadguru Water and Development Foundation in Gujarat/Indien (Kapitel 8.3) bemühen sich um die Einrichtung eines *Corpus Funds*, um durch die jährlichen Zinserträge eine gewisse Unabhängigkeit von fortlaufender projektgebundener Geberfinanzierung zu erlangen. Öffentliche Geber sind jedoch sehr zurückhaltend, große Beträge in den *Corpus Fund* einzelner NROs einzuzahlen.

Das Organisationswachstum von NROs wird besonders in Entwicklungsländern häufig von einer fehlenden substantiellen Diversifizierung der Geberstruktur begleitet. Teilweise befürchten Süd-NROs, dass ihre Partner eine solche Diversifizierung nicht wünschen. Dies trifft teilweise auch zu, besonders für politisch und ideologisch stärker festgelegte Organisationen wie die deutschen politischen Stiftungen.⁸¹

Die Abhängigkeit von ausländischen Gebern beträgt bei vielen Süd-NROs weit über 50 Prozent, in manchen Fällen und selbst bei renommierten NROs nahezu 100 Prozent.⁸² Dies führt in Verbindung mit Finanzierungsverpflichtungen für personalintensive Dauerstrukturen, wechselnden inhaltlichen und organisatorischen Prioritäten entwicklungspolitischer Geber sowie außenpolitischen Unvorhersehbarkeiten oftmals

81 Über entsprechende Erfahrungen berichtete das indische Institute of Social Sciences in Neu Delhi mit der Friedrich-Ebert Stiftung, die sich über die Gespräche des Instituts mit der Konrad-Adenauer-Stiftung nicht erfreut zeigte (Quelle: Mehrere Gespräche mit George Mathew, Direktor des Institute for Social Sciences in Neu Delhi, zwischen 1996 und 1999).

82 Analyse zahlreicher Projektanträge von Süd-NROs zwischen 1996 und 2002 im Rahmen von gutachterlichen Tätigkeiten für die Europäische Kommission. NROs müssen in der Regel bei der Beantragung von Projektmitteln bei der Europäischen Kommission ihre Zuwendungsgeber offen legen.

zu erheblichen Finanzkrisen von NROs im Süden. Die von der indischen Regierung veranlassten nuklearen Sprengungen in Rajasthan (1998) hatten z.B. auch negative Auswirkungen auf Entwicklungshilfezuwendungen an NROs, obwohl die meisten entwicklungspolitisch aktiven NROs in Indien die Sprengungen nicht befürworteten.

Problematische Aspekte entwicklungspolitischer Partnerschaften

Problematische Aspekte entwicklungspolitischer Partnerschaften manifestieren sich besonders im Hinblick auf die folgenden Aspekte:

- die hohe Abhängigkeit von einzelnen Gebern verkleinert die Spielräume vieler NROs beim themenanwaltlichen Engagement. Ihre Bedeutung als zivilgesellschaftliche Kraft wird geschmälert, je mehr sie von Gebern als Implementierungsagentur funktionalisiert wird;
- ein hoher Nachfragedruck nach einem politisch opportunen und öffentlichkeitswirksamen Engagement leistet einem engstirnigem und unkritischen zivilgesellschaftlichen Engagement und der Förderung unseriöser Akteure Vorschub;
- kleine NROs werden durch die Zusammenarbeit mit öffentlichen Großgebern überfordert und überfordert und
- aufgrund der Vermengung solidarischer Partnerschaftsideale mit hoher vertraglicher Anspruchshaltung seitens entwicklungspolitischer Geber entstehen Missverständnisse seitens der NROs, die zu Enttäuschungen und Streitigkeiten führen.

Ein problematischer Aspekt bei der finanziellen Unterstützung und Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren ist das Spannungsfeld zwischen hoher Nachfrage nach spezifischen Leistungen, politischer Opportunität von zivilgesellschaftlichem Engagement und Seriosität der Organisation. In der Regel gilt: Je höher die Nachfrage nach einem bestimmten Leistungsprofil und je höher die politische Opportunität der Leistung ist, desto wahrscheinlicher ist eine unseriöse Arbeit der geförderten Organisation.

Mit der Veröffentlichung der Biographie des somalischen Modells Waris Dirie »Wüstenblume«⁸³ hat das Thema Genitalverstümmelung junger Mädchen weltweit eine große Aufmerksamkeit erfahren. Viele Prominente haben sich seitdem in diesem

83 Dirie (1998, 2000)

Bereich engagiert. In Deutschland startete Christa Müller, die Frau des früheren saarländischen Ministerpräsidenten und deutschen Finanzministers Oskar Lafontaine, die NRO Intact. Inzwischen koordiniert die NRO Inter-African-Committee in Genf 26 verschiedene Landeskomitees in Afrika, die zu *harmful traditional practices* arbeiten. Hierbei ist die Genitalverstümmelung von jungen Mädchen ein besonders öffentlichkeitswirksames Thema. Das Komitee macht in Genf Lobbyarbeit bei den Vereinten Nationen. Besonders Schweden, Norwegen und die Niederlande sind engagierte Gebernationen in dem Bereich. Berichte von wohlmeinenden, aber kritischen Aktivisten lassen eine geringe Erfahrung vieler NROs mit dem sensiblen Thema erkennen und auf vordergründige finanzielle Interessen von NROs schließen.⁸⁴

Im emotional aufgeladenen Themenbereich Kindesmissbrauch tummeln sich besonders viele unseriöse öffentlich geförderte Organisationen, die in der Vergangenheit mit zahlreichen falschen Darstellungen und Anschuldigungen auf sich aufmerksam gemacht haben. In der Bundesrepublik Deutschland haben die unkritischen und dramatisierenden Aktivitäten der Frauenrechtsorganisationen Wildwasser und Zartbitter Mitte der neunziger Jahre maßgeblich zur unberechtigten Anklage von Eltern und Erziehern wegen sexueller Belästigung von Kleinkindern beigetragen. In vielen Fällen wurden die Kinder über Jahre von ihren Eltern ferngehalten. Alle Angeklagten wurden schließlich in den sogenannten Wormser und Mainzer Prozessen freigesprochen.⁸⁵ Marshall (2002: 196) hat den Zusammenhang zwischen emotionalem Engagement und einer gewissen Engstirnigkeit herausgestellt.

Abgesehen von der Auswahl unseriöser Partner manifestieren sich Probleme in entwicklungspolitischen Partnerschaften vor allem durch eine ungenügende Reflektion über Charakteristika und Handlungslogiken von Gebern und NROs. Im folgenden soll nun gezeigt werden, wie sich die Charakteristika entwicklungspolitischer Nord-Süd-Partnerschaften transformiert haben und zu welchen Konsequenzen und Proble-

84 Gespräche mit einer Gruppe junger UN-Praktikantinnen in Dire Dawa, Äthiopien im August 2000.

85 Die größten »Kinderschänderprozesse« der Bundesrepublik Deutschland, in denen (unschuldigen) Eltern und ihren Kindern durch die Aktivitäten der feministischen »Kinderschützer«-NROs Wildwasser und Zartbitter schlimme Strapazen zugemutet wurden, endeten mit umfangreichen Freisprüchen, die laut Urteilsbegründung und Presseberichten »über jeden gerichtlichen Zweifel erhaben waren« (vgl. www.pappa.com, Stand 17.08.99 mit einer Sammlung umfangreicher Presseberichte und Kommentare zum Urteil und den Aktivitäten von Wildwasser und Zartbitter, vgl. auch Berliner Zeitung 25.6.1997: Freispruch Missbrauch: Kinder weiter im Heim, s.a. Tagespiegel (Berlin) 21./22.12.96, Der Spiegel 23.6.1997, Der Stern 7.8.1997 und ZDF Frontal vom 14.1.1997. Nach vertraulichen Aussagen von UN-Mitarbeitern in Genf gehen nach der Veröffentlichung des Bestellers des somalischen Modells Warris Dirie (1999) zum Thema Genitalverstümmelung viele unseriöse Förderanträge ein.

men dies für die beteiligten Akteure – Geber, Nord-NROs, Süd-NROs, NRO-Netzwerke, Berater – geführt hat.

Wie bereits geschildert, gehen die ersten entwicklungspolitischen Partnerschaften von NROs im Süden mit ausländischen Partnern zumeist auf eine Zusammenarbeit mit kirchlichen Spendenorganisationen und Hilfswerken zurück. Später traten dann entwicklungspolitische NROs oder politischen Stiftungen des Nordens als Unterstützer auf. Dazu zählen in der Bundesrepublik Deutschland z.B. Brot für die Welt, Misereor, die Evangelische und die Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe, die Deutsche Welthungerhilfe, Terre des Hommes, die Kübel-Stiftung, Deswos, die Kindernothilfe, viele andere kleinere NROs und die Stiftungen der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien.⁸⁶

Seit Anfang/Mitte der neunziger Jahre haben öffentliche Großgeber – besonders die Europäische Kommission, die Weltbank, verschiedene Organisationen der Vereinten Nationen, das britische DFID, USAID, CIDA und SDC zunehmend die direkte Zusammenarbeit mit NROs des Südens gesucht und viele Großprojekte in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Kleinstkreditwesen und Umwelt- und Ressourcenschutz gefördert. Die offizielle deutsche Entwicklungszusammenarbeit war mit wenigen Ausnahmen – die Kreditanstalt für Wiederaufbau unterstützt z.B. die NRO BRAC in Bangladesch und die NRO SEWA in Indien – aus unterschiedlichen Gründen zurückhaltender. Die finanzielle deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist auf staatliche Garantien angewiesen, die viele Regierungen in Entwicklungsländern für Projekte der Geber mit NROs nicht gerne erteilen. Die technische Zusammenarbeit war aus vertragstechnischen Gründen und einer gewissen Innovationslethargie ebenso lange auf singuläre staatliche *Counterpart*-Strukturen fixiert (siehe auch Kapitel 9). Deutsche NROs warnten die staatlichen Organisationen zudem eher vor einer Zusammenarbeit mit »ihrer Klientel«, den Süd-NROs. Sie sahen die Gefahr der Überforderung und Überförderung ihrer bisherigen Partner und Projekte durch riesige Summen öffentlicher Geber.⁸⁷

Ungeachtet der oftmals gerechtfertigten deutschen Befindlichkeiten hat sich in der Entwicklungszusammenarbeit Anfang/Mitte der neunziger Jahre ein neues Partnerschaftsmodell etabliert:⁸⁸ Die direkte Zusammenarbeit zwischen öffentlichen

86 Die Literatur über das entwicklungspolitische Engagement kirchlicher Hilfswerke und NROs ist umfangreich. Stellvertretend sei hier genannt: Baadte/Rauscher (1992). Darin finden sich Beiträge von Franz Ansprenger, Franz Furger, Gerhard Grohs, Hans-Rimbert Hemmer, Norbert Herkenrath und Horst Pietschmann. Die Zeitschrift *Der Überblick* und *epd Entwicklungspolitik* sind wichtige Fachzeitschriften, die der Entwicklungsarbeit der evangelischen Kirche nahestehen.

87 Gespräche mit zahlreichen deutschen NROs im Rahmen meiner Projekt- und Beratungstätigkeiten für die Europäische Kommission und das BMZ zwischen 1994 und 2002.

88 B. Kuhn (2001c).

Großgebern und Süd-NROs nahm besonders in Südasien große Ausmaße an. Die zwei größten NROs in Bangladesch – das Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) und Proshika – werden beide im Rahmen eines Geberkonsortiums mit zweistelligen Millionenbeträgen in US Dollar pro Jahr unterstützt. Ein drittes Geberkonsortium hat sich nach dem Zusammenbruch des Partners Gonoshahajjo Sangstha (GSS) im Mai 1999 aufgelöst.

Charakteristika der Zusammenarbeit von NROs des Südens mit Großgebern

Die Zusammenarbeit von Süd-NROs mit Großgebern, besonders öffentlichen Gebern, zeichnet sich durch besondere Charakteristika aus, die vielen NROs des Südens leider erst spät, oftmals zu spät, bewusst werden. So können es sich öffentliche Geber aus Gründen der Chancengleichheit für Antragsteller kaum leisten, mit einzelnen NROs des Südens langfristige Partnerschaften einzugehen. Die Kultur der Solidarität, die NROs durch ihre Zusammenarbeit mit den Hilfswerken und Nord-NROs noch weitgehend kennen, wird bei Großprojekten öffentlicher Geber durch eine Vertragskultur ersetzt. Unterhalten die Süd-NROs Dauerstrukturen, z.B. im Bildungs- und Gesundheitsbereich, wird die Bindung institutioneller Partnerschaften an zeitlich sehr begrenzte Projektmittel besonders problematisch. In der Zusammenarbeit mit Großgebern müssen Süd-NROs häufig in kurzen Zeitabständen Strukturen aufbauen und wieder abwickeln – ein wenig nachhaltiges Unterfangen.

Viele Nord-NROs werden bei ihrer Zusammenarbeit mit Süd-NROs den großen öffentlichen Gebern immer ähnlicher, da sie durch Ko-Finanzierungsabkommen an die vertragstechnischen Anforderungen der Großgeber weitgehend gebunden sind. Den Partnern im Süden werden die neuen Ansprüche als besonders *professionell* vermittelt. Die Projekte werden größer und umfangreicher, die Anforderungen an Antragstellung und Berichtswesen steigen. Die vielen neuen Herausforderungen, die sich für die NROs des Südens aus den stark vertrags- statt solidaritätsorientierten Partnerschaftsmodellen ergeben, können wie folgt zusammengefasst werden.

- größere Fördersummen,
- aufwändige Prüfung von Vorhaben, eine strenge Fortschrittskontrolle und Evaluierung,
- eng definierte Mittelverwendung,
- umfangreiche Dokumentation,
- Partnerschaften sind nicht dauerhaft, sondern zeitlich begrenzt angelegt und unterliegen ständiger Evaluierung.

Den meisten Geberorganisationen und ihren Mitarbeitern mangelt es einerseits am Willen und an der Fähigkeit, die eigenen institutionellen Zwänge ihren Partnern in Entwicklungsländern zu vermitteln, andererseits fehlt es den Organisationen im Norden an institutioneller Flexibilität, ihre hohen verwaltungstechnischen Ansprüche bei Kooperationsvorhaben mit NROs des Südens zu relativieren. Ehrenamtliche Mitarbeiter in kirchlichen Strukturen sind mit der neuen sogenannten »Professionalisierung« oftmals überfordert. Ihre Arbeit wird von den sogenannten Experten immer geringer geschätzt – eine große Gefahr für die kirchlichen Träger und NROs, deren komparative Vorteile eigentlich genau darin liegen, dass sie im Gegensatz zu Staats- und Privatwirtschaft ehrenamtliche Mitarbeiter mobilisieren können.

Aus den spezifischen vertragstechnischen Ansprüchen der Nord-NROs und besonders der öffentlichen Geber entstehen erstens fragwürdige Förderungskriterien für die Auswahl von Süd-NROs und zweitens entwicklungspolitisch unerwünschte institutionelle Anpassungsleistungen von Süd-NROs. Sie vernachlässigen die Arbeit mit den Armen, um die hohen Ansprüche der Geber zu befriedigen.

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 Zielgruppen. Im entwicklungspolitischen Dialog mit ihren Partnern weisen die Geber zwar mit Recht auf den Lerneffekt von Projektplanungen, sorgfältige Buchführung und ein strukturiertes Berichtswesen hin, formulieren aber angesichts der Qualifikation und Kapazitäten ihrer Partner unverhältnismäßige Anforderungen.

Zur Rolle von NRO-Netzwerken und Dachverbänden

Einige Geber haben explizit Dachverbände und Netzwerke von NROs in Entwicklungsländern mit beträchtlicher finanzieller Förderung aufgebaut bzw. unterstützt. Dahinter stehen sowohl die Idee der besseren Koordinierung der NRO-Aktivitäten, als auch institutionelle Eigeninteressen der Geber. Viele der großen Geber bevorzugen aus vertragstechnischen Gründen, ihre Finanzmittel über Dachverbände und NRO-Netzwerke in den Empfängerländern zu leiten. Dabei wird zuweilen übersehen, dass einige der Dachverbände und Netzwerke keine sehr transparenten und demokratischen Strukturen aufweisen und ihnen die Basisorientierung fehlt. Ihre Zeit verbringen sie auf Konferenzen, in *workshops* und in *meetings* mit Geberorganisationen. Manche Netzwerke entwickeln über die Vertretung ihrer Mitglieder hinausreichende problematische Eigeninteressen, andere neigen in ihrer wichtigen Lobbyarbeit ge-

genüber der Regierung und Verwaltung aufgrund kurzfristiger Opportunitäten zur politischen Parteilichkeit.

Wenige Netzwerke verfügen über ausführliche Statuten, die die Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder detailliert und transparent regeln. Wenige dieser Netzwerke betreiben ein nachfrageorientiertes *capacity-building* ihrer Mitglieder-NROs, um diese zur eigenständigen Durchführung größerer und fachlich anspruchsvollerer Projekte zu befähigen.⁸⁹

Zur Rolle von Gutachtern und Beratern

Immer mehr NROs im Süden und Norden greifen auf Berater zurück, um aufwändige Projektanträge an große Geber zu erstellen. In den Ministerien und Generaldirektionen der öffentlichen Geber entscheidet zumeist die Papierform. Eine Korrelation zwischen der schriftlichen Qualität des Antrages, der Motivation und der Leistungsfähigkeit der NROs besteht kaum. Gute Berater und Experten in der Antragstellung sind teuer. Mit zusätzlichen Tagen für Trainingsmaßnahmen zur Befähigung lokaler Partner, Projektanträge zukünftig selbst zu erstellen, wird bei Beraterverträgen oftmals gespart.

Bei manchen Fortschrittskontrollen und Evaluierungen werden Gutachter von ihren Auftraggebern dazu angehalten, die »unabhängige Prüfung« mit Trainingsmaßnahmen für die Organisation zu verbinden, oder dieser bei der Antragstellung neuer Projektvorhaben behilflich zu sein. Beides verträgt sich schlecht mit einer kritischen, unabhängigen und investigativen Projektprüfung, die in vielen Fällen ihre Berechtigung hat.

Die Implikationen neuer Partnerschaftsmodelle

Die neuen Partnerschaftsmodelle zwischen Großgebern und Süd-NROs, die weniger durch konfessionelle oder ideelle Gemeinsamkeiten, sondern mehr durch detaillierte und zeitlich begrenzte Verträge gekennzeichnet sind, bergen für alle Beteiligten erhebliche Risiken und haben oft unerwünschte Auswirkungen. Die wichtigsten Implikationen, die sich aus den genannten Bedingungen und Dynamiken für die

⁸⁹ Dies zeigen Erfahrungen mit mehreren NRO-Netzwerken in Bangladesch und der Republik Kongo im Rahmen meiner Projekt- und Beratungstätigkeiten für die Europäische Kommission (1998/99 in Bangladesch und 2001 in der Republik Kongo).

Zusammenarbeit zwischen NROs und großen Gebern ergeben, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die aufwändigen Geberanforderungen an Projektvorschläge und Berichte haben oft unerwünschte Auswirkungen hinsichtlich der Auswahl von Süd-NROs. So werden von Großgebern vor allem NROs mit exzellenten Kommunikations- und Dokumentationsfähigkeiten begünstigt. Kommunikationsfähigkeiten von NRO-Eliten sagen jedoch nur wenig über die Motivation und Leistungsfähigkeit der NROs und ihrer einfachen Mitarbeiter in Zusammenarbeit mit den Ärmsten aus (zumindest weniger als von Gebern vermutet);
- Die aufwändigen Anforderungen der großen Geber sind nur für Großprojekte zu rechtfertigen. Dies begünstigt wiederum große NROs, die solche Mittel absorbieren können. Dies führt dann zur Entstehung von sogenannten »NRO-Konzernen« wie dies z.B. in Bangladesch zu beobachten ist (vgl. Kapitel 6.2).
- Unsicherheiten über die Kontinuität der Förderung haben zur Folge, dass viele Süd-NROs ihre entwicklungspolitischen Prioritäten zu Gunsten profitträchtiger Maßnahmen verschieben, um finanziell von den Gebern unabhängiger zu werden. Dies ist z.B. BRAC in Bangladesch mit einer Vielzahl profitträchtiger kommerzieller Aktivitäten gelungen. Dazu zählen Druckereien, ein Hotelbetrieb, Internetdienstleistungen, Legebatterien, Tiefkühlkost, Kunstgewerbeartikel und Textilproduktion. Die steuerlichen Erleichterungen der gemeinnützigen NROs führen dabei zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber privatwirtschaftlichen Konkurrenten.

Beispiele unreflektierter entwicklungspolitischer Partnerschaften bzw. Vorhaben mit NRO-Beteiligung

Anhand von drei Beispielen aus der entwicklungspolitischen Praxis soll deutlich gemacht werden, dass eine ungenügende Reflektion über die Dynamiken entwicklungspolitischer Partnerschaften sehr negative Konsequenzen für die beteiligten Akteure und für die Effektivität der Entwicklungspolitik besitzt. Die folgenden Beispiele verstehen sich dabei nicht in erster Linie als Kritik an einzelnen Institutionen oder Organisationen. Vielmehr sollen die Handlungslogiken und Orientierungsdilemmata entwicklungspolitischer Akteure kritisch beleuchtet werden.

Beispiel 1: Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Europäischen Kommission mit europäischen NROs

Das erste Beispiel zeigt, welche Missverständnisse in partnerschaftlichen Arrangements zwischen öffentlichen Großgebern und NROs entstehen können und was dies für Folgen hat. Dabei wird deutlich, in welches Dilemma NROs geraten können, wenn sie sich zu sehr professionalisieren und von großen Gebern funktionalisieren lassen.

Die Europäische Kommission hat seit den siebziger Jahren zahlreiche Budgetlinien für die Co-Finanzierung und Unterstützung entwicklungspolitischer Aktivitäten von europäischen NROs aufgelegt, wie bereits an anderer Stelle (Kapitel 5.1) erwähnt wurde. Zusätzlich hat sie viele entwicklungspolitische Studien und Supervisionsverträge an NROs vergeben. Europäischen NROs wurde vor allem eine zunehmend großzügigere Förderung zuteil, weil sie sich einerseits als Themenanwälte in der Entwicklungspolitik profilierten, andererseits als Akteure einer transnationalen europäischen Zivilgesellschaft angesehen wurden, die seitens der Europäischen Kommission eine wünschenswerte Entwicklung darstellte. Die Europäische Kommission richtete bereits 1975 das Liaison Committee entwicklungspolitischer NROs (CLONG) ein. Das 900 Mitglieder starke Komitee (Stand Dezember 2000) wurde fast ausschließlich von der Europäischen Kommission alimentiert und verstand sich als Koordinationsstelle für die Zusammenarbeit europäischer NROs mit der Europäischen Kommission. Die finanzielle Abhängigkeit des Komitees von der Europäischen Kommission führte jedoch dazu, dass die NROs der Funktionalisierung seitens der Europäische Kommission kaum widerstehen konnten.

Zwischen dem Komitee und der Europäischen Kommission kam es im Jahr 2000 zu schweren Anschuldigungen und Zerwürfnissen im Zusammenhang mit der Frage, welche Aktivitäten der NROs durch die Förderungsrichtlinien für CLONG abgedeckt waren. Die Europäische Kommission stellte am 18. Dezember 2000 alle Zahlungen an das NRO Liaison Committee CLONG nach einer Rechnungsprüfung ein und trieb den Verband damit in die Zahlungsunfähigkeit. Die Zahlungen wurden zwar mit Beschluss vom 25. April 2001 wieder aufgenommen. Allerdings verpflichtete sich das Liaison Committee zu einer Pauschalrückzahlung von 325 000 Euro und zog anschließend am 7. Mai 2001 seine Klage gegen die Kommission zurück. Im Januar 2003 wurde CLONG dennoch endgültig aufgelöst. Gleichzeitig wurde mit der Confederation for Coordination of Relief and Development NGOs (CONCORD) ein neuer Dachverband ins Leben gerufen, der nun finanziell weniger abhängig von der Europäischen Kommission sein soll.⁹⁰

⁹⁰ Vgl. Entwicklung und Zusammenarbeit (Jg.44.2003:3, S. 94), Interview mit Elke Rustenberg, die die deutschen NROs im CONCORD-Vorstand vertritt.

Welches waren die Hintergründe des Zerwürfnisses zwischen den europäischen NROs und der Europäischen Kommission und der Auflösung von CLONG? Die Europäische Kommission hatte unter der strengen Aufsicht des Rechnungshofs und der kritischen Beobachtung der Mitgliedsstaaten ihre Anforderungen an Antragstellung, Berichterstattung und Projektdokumentation über die Jahre ständig erweitert. Damit hat sie die antragstellenden NROs immer stärker in eine Professionalisierung⁹¹ getrieben. Den Anforderungen sind die NROs mit der Einstellung hochbezahlter hauptamtlicher Mitarbeiter und einer Kultur der Professionalität begegnet, bis sich schließlich viele NROs abgesehen von ihren steuerlichen Vergünstigungen kaum noch von privatwirtschaftlichen Beratungsfirmen unterschieden.

Als die NROs schließlich einen hohen Grad der Professionalisierung aufwiesen und der Europäischen Kommission auch ihre Koordinationsarbeit detailliert in Rechnung stellten und das ehrenamtliche Moment immer weniger sichtbar wurde, beschwerten sich kommerzielle europäische Beratungsfirmen bei der EU. Ihrer Meinung nach gab es keine Rechtfertigungsgrundlage mehr, dass die Europäische Kommission den professionalisierten NROs umfangreichen Zugang zu Projektmitteln gewährte. Consulting-Firmen könnten möglicherweise entwicklungspolitische Dienstleistungen im Wettbewerb innovationsorientierter und kostengünstiger erbringen. Ihr Nachteil bestünde lediglich in der Steuerpflicht.⁹² Die Grenzen zwischen NROs und Beratungsfirmen verwischten also zusehends. Die Europäische Kommission zeigte teilweise Verständnis für die Position der Beratungsfirmen und setzte sich mit den NROs darüber kritisch auseinander. Bei den NROs traf die Gleichsetzung mit Beratungsfirmen auf wenig Gegenliebe.

Der deutsche Verband entwicklungspolitischer NROs (Venro) kritisierte schriftlich:

»...EU Kommissar Poul Nielson wolle die seit 25 Jahren bewährte Kofinanzierung von Entwicklungsvorhaben der NRO abschaffen und NRO künftig wie kommerzielle Consulting-Firmen behandeln.«⁹³

Nachdem den NROs die zunehmende Professionalisierung seitens der Europäischen Kommission angesichts der aufwändigen Ansprüche an Antragstellung und Berichtswesen einerseits nahe gelegt wurde, sollen ihnen andererseits nun mit dem Argument des fairen Wettbewerbs lieb gewonnene Privilegien entzogen werden, da

91 Professionalisierung bezieht sich hier besonders auf die Aspekte der gut bezahlten, hoch differenzierten und geregelten Tätigkeit der Mitarbeiter und auf das Antrags- und Berichtswesen (vgl. Take 2002: 367-369, siehe auch Einführung).

92 Mehrere Gespräche mit Olivier Bribosia von der Firma Transtec, Belgien zwischen April 1998 und Mai 1999.

93 Epd Entwicklungspolitik 1/2001, Journal, S. 10.

offensichtlich wurde, dass Consultingfirmen Leistungen häufig besser und kostengünstiger anbieten könnten als gemeinnützige NROs mit Monopolstellungen in bestimmten Bereichen.

Die dilettantische Funktionalisierung von NROs seitens der EU bezog sich nicht nur auf die Zusammenarbeit mit dem Dachverband CLONG, sondern auch auf die konkrete Zusammenarbeit mit einzelnen NROs in bestimmten Bereichen. Dies illustriert der Fall der European Human Rights Foundation (EHRF), einer entwicklungspolitischen NRO mit Sitz in Brüssel, die sich auf die Betreuung und Beratung von EU geförderten Menschenrechtsprojekten spezialisiert hatte und in diesem Bereich lange eine Monopolstellung bei der Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission innehatte. Die European Human Rights Foundation wurde jahrelang von der Europäischen Kommission alimentiert, bis Consultingfirmen mit einer Wettbewerbsklage drohten, weil die Stiftung Aufgaben wahrnahm (Projektplanungen, Fortschrittskontrollen), die sich vom Arbeitsfeld privatwirtschaftlicher Consultingfirmen nicht unterschieden. Als eine für Consultingfirmen und NROs offene Ausschreibung 1998 offensichtlich auf die European Human Rights Foundation zugeschnitten wurde und daraufhin andere Anbieter mit Ausnahme eines Konsortium unter Transtec S.A. Belgien die Ausschreibung boykottierten, eskalierte der Konflikt, der im Juni 2001 schließlich zur Auflösung der European Human Rights Foundation führte. Die Europäische Kommission verfügte danach eine Aufgabentrennung zwischen gutachterlichen Leistungen, die nun von Beratungsfirmen erbracht werden, und Projektleistungen in Entwicklungsländern, für die sich im Rahmen einer Ausschreibung in Form eines Projektideenwettbewerbs NROs aus Industrie- und Entwicklungsländer bewerben können.

Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und EuronAid, einem Zusammenschluss von 40 NROs im Bereich Nahrungsmittelhilfe, ist ebenfalls von großen Problemen gezeichnet, weil die Kommission nach mehr als zwanzigjähriger Unterstützung von EuroAid Anfang des 21. Jahrhunderts zu der Auffassung gelangte, dass ein Dachverband gemeinnütziger NROs nicht der richtige Organisationsstyp für das Logistikmanagement von Nahrungsmittelhilfe sei.

Beispiel 2: Der Zusammenbruch einer Groß-NRO in Bangladesch. Der Fall Gonoshahajjo Sangstha (GSS)⁹⁴

Das Beispiel 2 zeigt auf, wie eine große NRO in Bangladesch die eigenen komparativen Vorteile sowie die Handlungslogiken der Europäischen Kommission und anderer öffentlicher Großgeber falsch einschätzte. Die NRO konzentrierte sich immer

94 Vgl. B. Kuhn (1999b: 56).

stärker auf die Bereitstellung kostenintensiver Dauerstrukturen im Bildungsbereich, die sie fast ausschließlich durch zeitlich begrenzte Projektmittel aus dem Ausland finanzierte. Gleichzeitig exponierte sie sich als themenanwaltliche NRO in der Lokalpolitik zu Gunsten der ärmsten Bevölkerungsschichten. Sie unterstützte einzelne Kandidaten bei Wahlen auf lokaler Ebene. GSS reflektierte ungenügend die Rolle der Europäischen Kommission und ihrer anderen öffentlichen Geber im Hinblick auf ihr sensibles themenanwaltliches Engagement und den vorherrschenden Partnerschaftsgedanken öffentlicher Institutionen, der sich durch eine Vertragskultur statt durch eine Solidaritätskultur auszeichnet. Unabhängig von der Leistung der NRO streben öffentliche Institutionen keine langfristige Förderung einzelner Partner an, besonders nicht, wenn sich diese ideologisch positionieren.

Die von Dr. F.R. Mahmood Hassan und seiner Frau Shamse Ara Hassan 1993 gegründete NRO Gonoshahajjo Sangstha (GSS), die in Bangladesch vor allem Grundschulen im ländlichen Raum betrieb, war eine der größten und erfolgreichsten NRO in Südasien gewesen, bis sie sich 1999 auflöste, 6 000 Mitarbeiter entlassen musste und ihre Dienstleistungen an mehr als 100 000 Schulkinder einstellte.

Die Organisation hatte zunächst durch ihre innovativen Grundbildungskonzepte einen beeindruckenden Aufschwung erfahren. Allein die Europäische Kommission unterstützte GSS zuletzt im Kontext eines Geberkonsortiums mit mehr als 10 Mio. Euro für eine vierjährige Projektphase. Die Abhängigkeit von wenigen großen Gebern (besonders EU und DFID) wurde immer größer und erreichte über 80 Prozent. Die Überweisungen der großen Geber verzögerten sich oft beträchtlich, teilweise aufgrund von innerinstitutionellen Problemen der Geber, teilweise aufgrund ungeklärter Gerüchte um kontroverse private und kommerzielle Aktivitäten des Direktors der NRO. Die Organisation konnte Gehälter nicht bezahlen, worauf interne Streitigkeiten und Rivalitäten ausbrachen. Eine ungesicherte Anschuldigung einer Mitarbeiterin gegen den Direktor wegen sexueller Belästigung wurde mit Protestaktionen groß inszeniert. Die Europäische Kommission konnte sich in einem entscheidenden Treffen mit den Mitgliedstaaten nicht auf eine unmittelbare Anschlussfinanzierung festlegen. Auch andere wichtige Geber zogen sich zurück. Die Mitarbeiter der Organisation demonstrierten gegen ausbleibende Gehalts- und Honorarzahlungen. Mit dem NGO Affairs Bureau der Regierung von Bangladesch wurden Verhandlungen geführt. Als »sinkendes Schiff« war GSS für potentielle neue und alte Geber jedoch unattraktiv. Zudem hatten die öffentlichen Geber GSS wie auch die Organisationen BRAC und Proshika bereits seit mehreren Jahren gefördert. Ihnen kam ein Wechsel in ihren Portfolios in einem Fall durchaus gelegen, um nicht in den Ruf der Bevorzugung einzelner NRO-Partner zu bekommen. Zunächst wurden zwischen den Gebern, GSS und der Regierung Übergangsregelungen für die vielen Landschulen diskutiert. Das Ende der Organisation im Mai 1999 kam jedoch letztendlich sehr abrupt. Hun-

derttausende wurden ihrer Hoffnungen nach Bildung und sozialer Unterstützung beraubt (Vgl. *The Daily Star*, 17. Mai 1999, Ulvila/Hossain 2002: 158).

Der Fall GSS wird seit dem Zusammenbruch der Organisation in der Gebergemeinschaft peinlich verschwiegen, Warnungen des EC-NGO Dialogue Projektes wurden lange nicht ernst genommen. Eine von DFID in Auftrag gegebene Studie über große NRO in Bangladesch zu »Partners in Development. A Review of Big NGOs in Bangladesh« vom Juli 2000⁹⁵ erwähnt den Zusammenbruch von GSS mit keinem Wort mehr. In Einzelgesprächen wurde gewöhnlich der umstrittene Direktor für das *Disaster* verantwortlich gemacht. GSS war tatsächlich wie andere NROs stark auf ihren charismatischen Direktor fixiert, dessen berufliches und privates Image nach Affären und Spekulationsgerüchten angeschlagen war. Er wurde im Mai 1999 zunächst durch den Aufsichtsrat der Geschäftsführung enthoben, was GSS aber keine Abhilfe verschaffte. Die zahlreiche entwicklungspolitische Literatur zu NROs hat den Fall GSS meines Wissens lange überhaupt nicht und Jahre später recht unkritisch aufgearbeitet. Ulvila/Hossain (2002: 158) schreiben:

»An internal power struggle led to the major malfunctioning of the organization, and there was little support for solving the problem by the government or by other NGOs. After some months of struggle, the donors decided to freeze their funding to GSS, and soon thereafter the organization collapsed.«

Weiter schreiben die Autoren, dass GSS eine der wenigen NROs waren, die sich im Gegensatz zu den meisten anderen NROs in Bangladesch (und Nepal) konsequent für die Interessen der Armen einsetzte.

Die eigentlichen Probleme, die zum Zusammenbruch der Organisation führten, wurden in der zahlreichen Literatur zu NROs in Bangladesch nicht kritisch behandelt. Sie waren struktureller Natur und in dem spannungsgeladenen Partnerschaftsmodell des themenanwaltlich engagierten Großdienstleisters mit öffentlichen Gebern begründet:

- GSS unterhielt eine aufwändige dauerhafte Dienstleistungsstruktur (Landschulen), die durch drei- bis vierjährig neu zu beantragende Projektmittel finanziell unzureichend gesichert war.
- GSS exponierte sich politisch auf lokaler Ebene, was langfristig ein *Handicap* für gemeinsame Projekte mit der Regierung und öffentlichen Geberorganisationen war, da diese eine gewisse Neutralitätsverpflichtung haben.

95 Verulam Associates/ Thornton et al. (2000).

- Das Solidaritätselement in der vertraglichen Zusammenarbeit mit Gebern war kaum gegeben, da GSS mit projektfixierten öffentlichen Großgebern zusammenarbeitete.
- GSS war von wenigen großen öffentlichen Gebern abhängig, die im Konsortium miteinander verbunden waren und gemeinsame Entscheidungen trafen.
- GSS versäumte es, nationale Mittel und Eigenmittel zu mobilisieren, um die kostenintensiven Strukturen finanziell besser zu sichern.

Beispiel 3: Komitee Cap Anamur/Deutsche Notärzte und die Koordination der Hilfsleistungen im Kosovo-Konflikt

Das dritte Beispiel behandelt partnerschaftliche Arrangements zwischen verschiedenen Akteuren der humanitären Hilfe. Dabei werden Aspekte der Konkurrenz zwischen verschiedenen Akteuren und Konflikte zwischen ehrenamtlicher und professioneller Ausrichtung von NROs aus einem anderen Blickwinkel beleuchtet. Das Vorgehen des Komitee Cap Anamur/Deutsche Notärzte im Kosovo war im Hinblick auf die notwendige Koordinierung von Hilfsleistungen selbstgerecht und dilettantisch.

Komitee Cap Anamur/Deutsche Notärzte ist eine deutsche NRO, deren Budget in den letzten Jahren stark variierte (1998: 6,95 Mio. Euro, 1999: 69,65 Mio. Euro, 2000: 8,73 Mio. Euro, 2001: 12,97 Mio. Euro).⁹⁶ Die Organisation macht intensive Öffentlichkeitsarbeit und vermeidet den Aufbau von kostenintensiven Planstellen. Allerdings wirkt sich dies auf die Erbringung von Hilfsleistungen nicht unbedingt positiv aus, da die Organisation mangels Fachkräften keine verlässliche Planungs- und Durchführungskompetenz besitzt und sich kaum partnerschaftlich mit anderen NROs koordinieren kann.

Im Anschluss an die aus humanitären Gesichtspunkten dramatischste Phase des Kosovo-Krieges (27. März 1999 bis 11. Juni 1999) startete eine internationale Soforthilfeaktion (Juni 1999 bis Dezember 2000), an der verschiedene Akteure beteiligt waren: die Armeen der verschiedenen europäischen Staaten unter UN-Flagge, Civil Military Coordination Units (CIMIC) der USA, das European Commission Humanitarian Office (ECHO) der Europäischen Kommission, bilaterale öffentliche Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit verschiedener europäischer Staaten, besonders DFID (Großbritannien), KfW, DEG und GTZ (Deutschland), und zahlreiche NROs, darunter das Komitee Cap Anamur/Deutsche Notärzte. Wie bei den meisten Katastrophensituationen war die Koordination der humanitären Hilfe trotz Bemühungen verschiedener Akteure, z.B. des Deutschen Büro für Wiederaufbau und Ent-

⁹⁶ Quelle: bsm newsletter 03/2002: 10.

wicklung (englisch: GORED), an dem die DEG, die KFW und die GTZ beteiligt sind, unbefriedigend. Es konnte keine Einigkeit über die Kernkompetenzen und ein geeignetes Zusammenwirken verschiedener Akteure erzielt werden. Besonders die Hilfsorganisation Komitee Cap Anamur/Deutsche Notärzte widersetzte sich den verschiedenen Koordinationsbemühungen, weil sie befürchtete, dass ihre eigene Identität im Rahmen eines Konsortiums von Hilfsorganisationen gegenüber der Spendenöffentlichkeit nicht mehr günstig zu vermarkten sei. Der von Rupert Neudeck geführten und auf humanitäre Hilfe spezialisierten NRO gelang es durch gute journalistische Darstellung und Öffentlichkeitsarbeit sowie hohe Medienpräsenz, ein Spendenvolumen von über 30 Mio. Euro für die humanitäre Hilfe in der Region zu mobilisieren. Die Organisation, die kein Mitglied in international oder national anerkannten Spendensiegelinitiativen⁹⁷ ist, zeigte an einer Koordination und Kooperation mit anderen Gebern und Durchführungsorganisationen vor dem Hintergrund ihres eigenen spendenwirksamen Strebens nach Auskunft anderer beteiligter Akteure kaum Interesse.

Mit geringen Verwaltungskosten und wenig Personal (Kritiker sprechen von nur vier bis fünf Leuten) wollte die Organisation die Spendenmittel in Eigenregie und mit Unterstützung ehrenamtlicher Helfer großflächig investieren. In der Durchführung kam es zu erheblichen Missverständnissen und praktischen Schwierigkeiten. Das Komitee Cap Anamur/Deutsche Notärzte wählte die Bedürftigsten bzw. die am meisten beschädigten Dörfer mit wenig Fach- und Landeskenntnis aus und lieferte angeblich ohne genaue Bedarfsanalyse Baumaterial und Hilfsgüter, wobei weder Menge noch Qualität der Situation entsprochen haben sollen. Die so bedachten Dörfer wurden daraufhin von den Entwicklungsprogrammen anderer Organisationen als versorgt betrachtet und erhielten keine Unterstützung mehr. So wurde eine vom European Commission Humanitarian Office (ECHO) finanzierte Initiative der Bundeswehr zur Errichtung eines Bauhofs im Dorf Mushtishte bei Suha Reka im »deutschen Sektor« ersatzlos gestrichen und das Geld zurückgegeben, nachdem Rupert Neudeck von Komitee Cap Anamur/Deutsche Notärzte dort umfangreiche Aktivitäten angekündigt hatte. Cap Anamur ließ nach Aussagen von Beobachtern später jedoch lediglich Bauholz auf dem Dorfplatz abladen. Aufgrund der großen Summe der Spendengelder, die das Komitee Cap Anamur/Deutsche Notärzte gemäß ihres eigenen Versprechens an die Spender in Hilfe umsetzen musste, engagierte sich die NRO dann in Bereichen, die außerhalb eines sinnvollen Auftrages für humanitäre Hilfe lagen. Sie finanzierte ohne sorgfältige Prüfung und technische Beratung teure Investitionsgüter, so z.B. mehrere Müllsammelwagen für Abfallbetriebe, um ihre Mittel auszugeben. Aus Sicht anderer Organisationen war die Zusammenarbeit mit

97 In Deutschland gibt es z.B. den Spendensiegel des Zentralinstituts für soziale Fragen.

dem Komitee Cap Anamur/Deutsche Notärzte sehr unbefriedigend.⁹⁸ Wegen eines ausgeprägten institutionellen Profilierungsstrebens und aufgrund spendenwirksamer Öffentlichkeitspolitik (geringe Verwaltungs- und Personalkosten) weigerte sich das Komitee Cap Anamur/Deutsche Notärzte weitgehend, Hilfgelder durch ausgebildete Fachkräfte zu verteilen und durch bereits bestehende Strukturen zu leiten. Den Wiederaufbau im Kosovo hätte wesentlich effektiver und effizienter durchgeführt werden können, wenn partnerschaftliche Arrangements besser reflektiert worden wären.

98 Gespräche und elektronische Korrespondenz mit einem damals im Kosovo stationierten hochrangigen deutschen Experten für Humanitäre Hilfe, der namentlich nicht genannt werden möchte.

6. Fallstudien I: Zivilgesellschaftliche Akteure in Bangladesch und der Republik Kongo

6.1 Vorbemerkungen

Dieses Kapitel analysiert die Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren im Bereich der Entwicklungspolitik in zwei Staaten, die bisher von der wissenschaftlichen Literatur zum Thema Zivilgesellschaft wenig beachtet worden sind. Zu Bangladesch gibt es zwar umfassende entwicklungspolitische Literatur, die sich mit einzelnen NROs, besonders aus dem Bereich Kleinkreditwesen befasst, übergreifende Publikationen sind jedoch Mangelware – eine Ausnahme stellt die Monographie von Holloway (1998) dar, die landesübergreifend bisher die größte Aufmerksamkeit erhielt.¹ Für die Republik Kongo sind meines Wissens nach keine veröffentlichten wissenschaftlichen Arbeiten über zivilgesellschaftliche Akteure bekannt.

Die beiden Staaten unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht: der bevölkerungsreiche muslimische südasiatische Staat Bangladesch und die bevölkerungsarme überwiegend christliche zentralafrikanische Republik Kongo.

Analysen zu zivilgesellschaftlichen Akteuren in Entwicklungsländern unterliegen einigen Einschränkungen. Die Datenlage ist oft unvollständig und der Zugang zu Informationen schwierig. Zivilgesellschaftliche Akteure sind in unterschiedlicher Form, auf Grundlage verschiedener Gesetze und Verordnungen, und in unterschiedlichen Ministerien und Behörden registriert. Die Informationen sind in der Regel statistisch nicht befriedigend zusammengeführt. In einigen Fällen, so auch in Bangladesch und in der Republik Kongo, haben internationale Organisationen die statistische Aufarbeitung von Existenz und Aktivitäten der wichtigsten NROs im jeweiligen Land ihres Engagements finanziert. Zumeist sind die Ergebnisse in solchen Fällen aber nur punktuell befriedigend, je nach Anspruch der Finanzierungsmaßnahme.²

1 Zu NROs in Bangladesch haben Mitte der neunziger Jahre auch Dannecker und Jessen gearbeitet, vgl. Dannecker (1995), Jessen (1994).

2 So listet z.B. eine von der Prince of Wales Business Forum geförderte Publikation speziell solche NROs in Bangladesch auf, die für eine Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft von besonderem Interesse sind (Hasanullah, M. /Prince of Wales Business Forum/ PACT/PRIP 1995).

Die Fallstudien verschaffen einen Überblick über NROs in den beiden Staaten und gehen dabei den folgenden Fragen nach:

- Welche rechtlichen Grundlagen bestehen für zivilgesellschaftliches Engagement in den beiden Staaten?
- Auf welche Faktoren ist der Bedeutungsaufschwung von entwicklungspolitischen NROs zurückzuführen?
- Welches sind die bedeutendsten Organisationen in den jeweiligen Staaten, wie haben sie sich entwickelt und welche Handlungsmuster sind dabei zu erkennen?
- In welchen Bereichen engagieren sich NROs als Themenanwälte und Dienstleister und welche Innovationsleistungen haben sie dabei vollbracht?
- Welches sind die Perspektiven und Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Akteure, besonders für entwicklungspolitische NROs?

Die Auswahl dieser beiden Staaten erfolgte gemäß der Maßgabe, den theoretischen Anspruch der Arbeit auf unterschiedliche Fallbeispiele zu beziehen. Der Beobachtungszeitraum erstreckt sich bis zum Jahr 2001.³ Die Informationen wurden im Fall von Bangladesch durch Literaturrecherche (soweit vorhanden), Internetrecherche, Auswertung von Zeitungsartikeln, Anfragen beim *NGO Affairs Bureau* der Regierung von Bangladesch und im Rahmen einer Projektstätigkeit für die Europäische Kommission von April 1998 bis Mai 1999 sowie eines nachfolgenden Beratungseinsatzes für die GTZ von Oktober bis November 2000 erworben. Die Datenlage für die Republik Kongo ist weit unzureichender. Hier wurden die meisten Informationen im Zusammenhang mit einem Beratungseinsatz für die Europäische Kommission im Mai 2001 erworben.

6.2 Länderfallstudie Bangladesch

Bangladesch ist ein dicht bevölkerter Staat mit knapp 130 Millionen Einwohnern. Seit seiner Unabhängigkeit 1971 wurde das Land häufig von Naturkatastrophen getroffen (zuletzt Flutkatastrophen in den Jahren 1998 und 2004) und zählt trotz beachtlich steigender Exporterlöse der Bekleidungsindustrie noch immer zu den ärmsten Staaten der Erde. Bangladesch rangierte im Jahr 2004 unter 177 Staaten auf

³ Dies bezieht sich auf die Analyse der zivilgesellschaftlichen Akteure. Die jüngsten statistischen Daten für die beiden Staaten wurden dem UNDP Human Development Report 2004 entnommen.

dem 138. Platz des *Human Development Index* (UNDP 2004). Nach einer Aufwärtstendenz zwischen 1999 und 2001 (1999 auf Platz 150, 2000 auf Platz 149, 2001 auf Platz 132), ist das Land im Jahr 2002 wieder leicht zurückgefallen (2002 auf Platz 145, 2003 auf Platz. 139).

Ausschlaggebend für den geringen Entwicklungsstand sind vor allem die niedrigen Einstufungen im sozialen Bereich. Die politische Kultur ist durch fortwährende politische Auseinandersetzungen rivalisierender politischer Parteien und Generalstreiks (*Hartals*) geprägt. Die eher säkular orientierte Awami League, deren Führer und Vorbilder in der Unabhängigkeitsbewegung eine bedeutende Rolle spielten, übernahm 1996 die Regierungsführung von der mehr islamisch orientierten Bangladesh National Party (BNP). Premierministerin wurde Sheikh Hasina Wajed, die bis Oktober 2001 im Amt blieb. Am 1. Oktober 2001 gelang der Opposition unter Führung der BNP ein deutlicher Wahlsieg. Die Wahl wurde von 300 internationalen und 150 000 einheimischen Experten beobachtet. Das Ergebnis wurde überwiegend anerkannt. Die BNP erhielt 198 von 300 Parlamentssitzen, die Regierungspartei Awami League nur 62 Sitze. Premierministerin wurde im Oktober 2001 Begum Khaleda Zia von der BNP. Im Anschluss an die Wahlen bezichtigte die Awami League die BNP massiver Wahlfälschungen und Einschüchterungen im Wahlkampf.⁴

NROs spielen in Bangladesch eine bedeutendere Rolle als in den meisten Entwicklungs- und Industrieländern. Nationale und internationale NROs bieten in Bangladesch eine Vielfalt von entwicklungspolitischen Leistungen an. Dazu zählen vor allem Kleinkredite, Einkommen schaffende Maßnahmen, Bildungs-, Gesundheits- und Umweltschutzprojekte, Katastrophenvorbeugung, humanitäre Hilfe sowie Sozial- und Rechtsberatung. Darüber hinaus engagieren sie sich als Themenanwälte für die Belange der ländlichen Bevölkerung, Frauen und Behinderten. Sie haben viele Kampagnen durchgeführt, um deren Partizipation in der Lokalpolitik und in Entwicklungsvorhaben zu stärken. NROs traten zum Zeitpunkt der Fallstudie als Lobbyorganisationen für die weitere Umsetzung der Reform der lokalen Selbstverwaltung ein, nachdem sie sich in den vergangenen Jahren in diesem Zusammenhang bereits erfolgreich für Quotierungen für Frauen in Höhe von einem Drittel der Wahlämter eingesetzt hatten. Einige wenige NROs, z.B. Ubinig und Incidin, beschäftigen sich auch aktiv mit Globalisierungsthemen.

Das Verhältnis zwischen Regierung und NROs hat sich nach einigen schwierigen Auseinandersetzungen nach der Unabhängigkeit (1971) in den achtziger und neunziger Jahren verbessert. Die bis Oktober 2001 regierende Awami League gilt im Gegensatz zur BNP als NRO freundlicher. Wie die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Regierung und NROs nach dem Machtwechsel im Oktober 2001 zeigte, ist

4 Zu den Wahlen in Bangladesch im Oktober 2001 siehe: Ritz/Weiß (2001).

das Verhältnis zwischen Regierung und zivilgesellschaftlichen Akteuren allerdings von der jeweiligen Orientierung der einzelnen Organisationen abhängig.

Der folgende Exkurs bietet einen Überblick und eine Analyse über die gesetzlichen Grundlagen von NROs, den Aufschwung von NROs, einzelne wichtige Akteure, Dachverbände und Netzwerke in Bangladesch. Außerdem wird auf Initiativen der besseren Zusammenarbeit zwischen Regierung, Privatwirtschaft und NROs eingegangen.

Zu den gesetzlichen Grundlagen, der Registrierung und den Genehmigungsverfahren für NROs in Bangladesch:

Für die Gründung und die Tätigkeiten von NROs bestehen verschiedene gesetzliche Grundlagen, die von unterschiedlichen Ministerien verwaltet werden.

Der *Society Registration Act von 1860* wurde unter britischer Kolonialherrschaft verabschiedet, um Tätigkeiten von NROs besonders in der Bildungs-, Sozial-, und Kulturarbeit zu fördern. Entsprechend dem Gesetz erfordert die Gründung einer Organisation sieben Gründungsmitglieder. Die Registrierung von NROs wird vom *Registrar of Joint Stock Companies* des Handelsministeriums verwaltet.

1961 wurde die *Voluntary Social Welfare Agencies (Registration and Control) Ordinance* verabschiedet, um Registrierung und Kontrolle von NROs zu verbessern (»to expedite the registration and control of voluntary social welfare agencies ... «). Die Registrierung wird vom Ministerium für Soziale Wohlfahrt, Abteilung für Soziale Dienste, verwaltet.

Eine Voluntary Social Welfare Agency wird im Gesetz definiert als:

»...organization, association or undertaking established by persons of their own free will for the purpose of rendering welfare services in any or more of the fields mentioned in the schedule and depending for its resources on public subscriptions, donations or government aid.«⁵

Als Aktivitäten werden in der Voluntary Social Welfare Agencies Ordinance aufgezählt:

»Child Welfare, Youth Welfare, Women's Welfare; Welfare of the physically and mentally handicapped; family planning; recreational programs intended to encourage people away from anti-social activities; social education, that is, education, aimed at developing a sense of civic responsibility; welfare and rehabilitation of released prisoners; welfare of juvenile delinquents; welfare of beggars and the destitute; welfare of the socially handicapped; welfare and rehabilitation

5 Government of Bangladesh/Voluntary Social Welfare Agencies Ordinance (1999), zitiert bei Ahmad (1999: 15-16).

of patients; welfare of the bagged and infirm; training in social work; coordination of social welfare agencies.«

Die Rolle von NROs wird seitens des Gesetzes also vor allem in der Erbringung von Wohlfahrtsleistungen für Minderjährige und Unterprivilegierte gesehen, die dem sozialen Wohl der Gemeinschaft dienen. Themenanwaltliche Arbeit, wie das Eintreten für die Interessen von Minderheiten, Kulturarbeit und Menschenrechtsarbeit finden als politisch sensible Themen keine Erwähnung, sind aber auch nicht ausdrücklich untersagt. Dienstleistungsbereiche im wirtschaftlichen Bereich wie Beschäftigungsförderung und Kleinkreditprogramme finden ebenso keine Erwähnung

Die *Foreign Donations (Voluntary Activity) Regulation Ordinance* wurde 1976 verabschiedet, um ausländische Zuwendungen an NROs genauer zu regeln. 1982 wurde ein weiteres Gesetz, die *Foreign Donations (Regulations) Ordinance* verabschiedet. Diese Gesetze verpflichten NROs dazu, bei der Regierung Genehmigungen für den Erhalt ausländischer Fördermittel auf bestimmten Formblättern zu beantragen. Auch die Entsendung ausländischer Entwicklungshelfer wurde genehmigungspflichtig.

Eine weitere gesetzliche Grundlage für die Aktivitäten von NROs bietet *The Companies Act (for non-profit companies)*, der erstmals 1913 als Gesetz formuliert wurde. Die Registrierung obliegt dem Handelsministerium.

NROs müssen sich also auf der zentralstaatlichen Ebene registrieren lassen, nicht auf der lokalen Ebene, wie dies in vielen Industrieländern, z.B. der Bundesrepublik Deutschland, der Fall ist. Die Bezirke haben also formal keine Möglichkeit, NROs zu registrieren oder ihrer Registrierung zu widersprechen. NROs benötigen in Bangladesch allerdings keine ausdrückliche Genehmigung einer staatlichen Behörde, die im Tätigkeitsbereich der NRO aktiv ist, wie das z.B. in der Volksrepublik China der Fall ist.

Bemühungen, die Genehmigungsverfahren für Tätigkeiten von NROs zu vereinfachen und die Arbeit von NROs einerseits besser zu kontrollieren, andererseits besser zu fördern, führten 1990 zur Gründung des *NGO Affairs Bureau*, das direkt dem Büro des Premierministers untersteht. Es wurde mit dem Auftrag gegründet, die Aktivitäten von ausländisch geförderten NROs zu koordinieren, zu kontrollieren und zu beaufsichtigen. Seit Anfang der neunziger Jahre wandelte sich dieses *NGO Affairs Bureau* immer mehr von einer kontrollierenden zu einer unterstützenden Behörde. Die Regierung achtet darauf, dass der Posten des Generaldirektors des Büros mit entsprechenden NRO-freundlichen Spitzenbeamten besetzt wird.

Auf Initiative des Handelsministeriums wurden 1993/1994 Bemühungen unternommen, die gesetzlichen Grundlagen, die Registrierung und die Genehmigung der Aktivitäten von NROs mit der Verabschiedung eines neuen Gesetzes, dem *Bangladesh Voluntary Social Welfare Organizations (Registration and Control) Draft Act*

1993, umfassend zu regeln und die verwaltungstechnischen Zuständigkeiten beim Ministerium für Soziale Wohlfahrt zu bündeln. NROs befürchteten jedoch, dass das neue Gesetz die Kontrolle der Regierung über NROs verstärken und die Spielräume von NROs einschränken würde.⁶

Es stellte sich jedoch in den folgenden Jahren heraus, dass umfassende Regelungen hinsichtlich der gesetzlichen Grundlagen, der steuerlichen Behandlung der sehr unterschiedlichen und teilweise profitträchtigen Aktivitäten von NROs, und der ausländischen Förderung weder innerhalb der Regierung noch innerhalb des NRO-Dachverbandes Association of Development Agencies in Bangladesh (ADAB) konsensfähig waren. Ein Projekt der Asian Development Bank Mitte/Ende der neunziger Jahre, das zweiphasige *Bangladesh Institutional Strengthening of Government-NGO Cooperation Project* (1. Phase: April 1995 bis März 1997; 2. Phase Juli 1998 bis Juli 2000), beschäftigte sich explizit mit der Verabschiedung der neuen gesetzlichen Grundlage. Es wurden neue Entwürfe für den *Bangladesh Voluntary Social Welfare and Development Organization (Registration and Regulation) Act* und für die *Bangladesh Voluntary Social Welfare and Development Organization (Registration and Regulation) Rules* konzipiert.⁷

Weiter andauernde kontroverse Diskussionen um Aspekte der Gemeinnützigkeit, steuerliche Fragen und staatliche Entscheidungskompetenzen in Bezug auf NRO

6 Holloway (1998: 145-146). Der Autor war Executive Director von PRIP Trust, einer einflussreichen Netzwerk-NRO in Dhaka.

7 Für den »Act« siehe: Government of Bangladesh (1998, nicht veröffentlicht), Paragraph 18 des Entwurfs nimmt Stellung zu ausländischen Zuwendungen an NROs und zu steuerlichen Fragen. Darin heißt es: (18.1) Accessing of the Non-Profit Development Organizations to foreign funds will be guided by the general exchange control regulations of the country; (2) Organizations engaged in non-profit social welfare and/or development activities may receive domestic contributions made by business communities, commercial houses and/or individuals and such contribution may be exempted from tax in accordance with the law of the land; (3) Any Organization having generated resources or acquired assets with partial or full foreign funds but for the time being having ceased receiving any foreign fund shall also have to submit annual report, financial statement and audit report every year to the Registration Authority as required for other organizations under this Act, Furthermore, if assets and fund so created with partial or full foreign donation are required to be used for purposes other than the original ones, prior permission of the Registration Authority will be necessary; (5) The Registration Authority may in consideration of the level of experience and institutionalisation of the Government-NGO Consultative Council (GNCC), exempt an organization from the requirement of obtaining prior project approval from NGO Affairs Bureau provided that such organization will send such project proposals for information of Registration Authority and continue to submit the Annual Report of activities and audit reports to Registration Authority. (S. 12/13 des Entwurfes); für die »Rules« siehe dazu: Management Systems International (2000: Anhang 6).

Angelegenheiten lassen eine baldige Verabschiedung neuer umfangreicher gesetzlicher Grundlagen für NROs in Bangladesch als eher unwahrscheinlich erscheinen.

Insbesondere intensive Lobbybemühungen einiger NROs einerseits und der Privatwirtschaft andererseits machen eine Klärung der Streitfragen – z.B. der Einfuhrzölle und der steuerlichen Behandlung von Ausrüstungsgegenständen von NROs, die auch für kommerzielle Zwecke eingesetzt werden – zu einem Politikum, was nicht gerade auf baldige Ergebnisse hoffen lässt. Vereinzelt mischten sich auch entwicklungspolitische Experten und Geberorganisationen in die Konflikte ein, tendenziell mit einer relativ unkritischen Parteiname für NROs, in Einzelfällen jedoch auch mit Fundamentalkritik an den NRO-Praktiken.⁸

Überblick über NROs in Bangladesch

Mehr als 21 000 Nicht-Regierungsorganisationen sind im *Social Service Department* im Innenministerium unter dem *Society Registration Act (1860)* registriert.⁹ Die überwiegende Zahl sind entwicklungspolitisch orientierte NROs. Daneben gibt es einige religiös-kulturelle Organisationen, die teilweise auch Bildungs- und Sozialarbeit betreiben.

Mehr als 1500 der entwicklungspolitischen NROs erhielten bis Juni 2000 ausländische Unterstützung.¹⁰ Die größten und prominentesten Organisationen¹¹ sind das

8 Ein Beispiel einer Fundamentalkritik an NROs und ihrem gesetzlichen Status ist ein Vermerk eines früheren Referenten der Deutschen Botschaft (bis 1999), Dr. Jürgen Lewerenz, der im März 1999 an das BMZ, die KfW und die GTZ versendet wurde. Dr. Lewerenz hatte sich aufgrund seiner in Bangladesch allseits bekannten und wenig differenzierten Fundamentalkritik an NROs zu dem Zeitpunkt der Versendung des Vermerkes in den Augen der meisten Geberorganisationen jedoch schon weitgehend disqualifiziert. Dies führte leider dazu, dass seine teilweise richtigen Feststellungen, besonders über BRAC, in der Geberöffentlichkeit kaum beachtet und kritisch diskutiert wurden. In dem Papier heißt es: »Das NRO-Wesen in Bangladesch spielt sich in einem Freiraum ab, zu dem humanitär oder entwicklungspolitisch orientierte Einrichtungen ebenso Zutritt haben wie solche, die Altruismus geschickt mit egoistischen Zielen politischer oder gewerblicher Art mischen bzw. die sich mit fremdfinanzierten gemeinnützigen Aktionen eine Reputation aufbauen, die eher früher als später für das Gewinnstreben der Hintermänner der NROs eingesetzt wird. Es fällt auf, dass insbesondere die großen NROs in Bangladesch in kurzer Frist auf der Grundlage von ausländischen EZ Zuwendungen ins Auge stechende Vermögen anhäufen und Wirtschaftsimperien aufbauen konnten. Die öffentlichen Regeln und die Staatsaufsicht lassen dem Libertinismus freie Hand; die Steuerverwaltung ist zu schwach, um wenigstens die Interessen des Fiskus zu wahren...«(Lewerenz, Jürgen 1999: 1).

9 Vgl. Ahmad (1999: 23) und *NRO Affairs Bureau* (12/2000). Siehe nachfolgende Übersicht.

10 Auskunft des NGO Affairs Bureau/Government of Bangladesh, Dhaka, Bangladesh.

Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), Proshika, die Association for Social Advancement (ASA), Gonoshahajjo Kendra, Nijera Kori und CARITAS Bangladesch. Zusammen mit der 1999 spektakulär aufgelösten Gono Shahajjo Sangstha (GSS) werden die o.g. NROs von den kleineren NROs oftmals spöttisch als »G 7« bezeichnet. Mit der Anspielung auf die Gruppe der mächtigen Industrienationen ist die angeblich konzertierte Interessenpolitik der »Großen« gegenüber den Gebern und in den nationalen und sektoralen Dachverbänden gemeint. Die Grameen Bank wird in Bangladesch üblicherweise nicht als NRO, sondern als »Bank für die Armen«. Sie erhält jedoch auch umfangreiche internationale Unterstützung. Gemessen an ihren Mitarbeitern und der Anzahl der Dörfer, in denen sie arbeitet, würde sie nach BRAC an zweiter Stelle rangieren.

Auch die großen internationalen NROs wie CARE, Oxfam, Save the Children Fund, Action Aid, Concern, und The Asia Foundation (TAF) sind in Bangladesch mit umfangreichen Programmen und Partnerschaften vertreten, wobei sich die einheimischen Büros zunehmend stärker von ihrer internationalen Partnern emanzipieren und einige auch weitgehende formale Unabhängigkeiten anstreben. Die NROs sprechen dabei von »Nationalisierung«. Weiterhin gibt es wichtige regionale NRO, wie der im Nordwesten operierende Rangpur Dinajpur Rural Service (RDRS). RDRS ist aus dem Lutheran World Service hervorgegangen und inzwischen als eine nationale NRO in Bangladesch registriert, die besonders durch die Verbreitung von Tretpumpen in der Rangpur Region auf sich aufmerksam gemacht hat. Daneben existieren zahlreiche kleinere lokale NROs, von denen einige dauerhaft, andere nur sporadisch Sozialarbeit auf dem Land oder in den Städten betreiben. Einige werden sogar nur von Einzelpersonen oder Familien betrieben. Die »NRO-Szene« in Bangladesch ist

11 Prominenz, Einfluss, Einnahmen und Ausgaben der NROs schwanken zum Teil beträchtlich. Die o.g. NROs wurden m.E. in den Jahren 1998/99 allgemein als die größten NROs »gehandelt« und meistens mit der Gruppe der G 7 in Verbindung gebracht. Nach einer Auflistung Mohiduiin Ahmads gehören BRAC, Proshika, ASA, Swanirwar, Caritas, RDRS und TMSS zu den größten NROs mit jeweils über 1000 Mitarbeitern. BRAC, die Grameen Bank, Proshika und ASA arbeiten nach der Liste in mehr als 10 000 Dörfern. GSS wird aufgrund der Auflösung der Organisation im Mai 1999 nicht mehr geführt. (Ahmad 1999: 35). Eine Studie von Verulam Associates im Auftrag von DFID im Frühjahr 2000, die die größten NROs in Bangladesch analysierte, beschäftigte sich mit: BRAC, ASA; Proshika, RDRS, Caritas, Thengamara Mohila Sabuj Sandha (TMSS), CCDB, Buero Tangail, HEED, FIVDB, Nihera Khori und Gonoshahajjo Kendro und die Grameen Bank. GSS, die von DFID maßgeblich unterstützt wurde, wird in der Studie nicht mehr geführt. (Verulam Associates/Paul Thornton et al. 2000). Eine Liste des NGO Affairs Bureau (dem Autor im Dezember 2000 überreicht) listet als größte NRO im Mikrofianzbereich die folgenden NROs nach Größe auf: 1. BRAC 2. ASA 3. Proshika 4. Swanirwar Bangladesh 5. TMSS 6. RDRS-Bangladesh 7. Society for Social Services 8. Caritas 9. Buero Tangail Service 10. Bangladesh Extension Education Services (BEES).

in verschiedenen Sektor- und Dachverbänden gut organisiert – zumindest unter formalen Gesichtspunkten – und steht in einem recht intensiven und ansatzweise institutionalisierten entwicklungspolitischen Dialog mit der Regierung und internationalen Gebern. Am Beispiel des Bereichs Sozialstandards wird darauf im nächsten Kapitel ausführlich eingegangen. Dabei werden auch weitere NROs in Bangladesch vorgestellt, die genau in diesem Bereich aktiv sind.

Aussagen über die Zahl der Beschäftigten im NRO Sektor in Bangladesch und den Anteil der NRO-Aktivitäten am Bruttosozialprodukt können aufgrund unvollständiger Angaben und unterschiedlicher Berechnungsgrundlagen der einzelnen NROs kaum getroffen werden. Angesichts der Budgetgrößen von BRAC und Proshika und den mit BRAC und der Grameen Gruppe assoziierten Stiftungen und Unternehmen ist davon auszugehen, dass NROs und die Grameen Gruppe in Bangladesch an mehr als 15 Prozent des erwirtschafteten Bruttosozialprodukts direkt oder indirekt beteiligt sind.

Zum Aufschwung von NROs in Bangladesch

Die älteste entwicklungspolitisch orientierte NROs in Bangladesch ist angeblich das Christian Mission Hospital (1880 in Rajshahi gegründet). Auch die Aktivitäten einiger genuin einheimischer NROs reichen bis weit vor die Unabhängigkeit zurück. Als eine der ältesten lokalen NROs, die heute noch in der Entwicklungspolitik aktiv ist, gilt der 1944 gegründete Kumudini Welfare Trust (Ahmad 1999: 11).

Entscheidend für die große Bedeutung und den Aufschwung entwicklungspolitischer NRO in Bangladesch sind vor allem die folgenden Faktoren:

- In Bangladesch gibt es aufgrund der hohen Bevölkerungszahl eine große Anzahl von Personen der Mittel- und Oberschicht mit guter Ausbildung, die sich in ihren Herkunftsregionen engagieren und mit viel Idealismus der Sozialarbeit widmen.¹²
- Die antiautoritäre und säkulare politisch-soziale Protestbewegung im Umfeld des NRO-Dachverbandes ADAB seit den späten achtziger Jahren, die u.a. zum

12 Ein Beispiel ist z.B. die NRO Society for Advancement of Rural Areas (SARA), die von Dr. Niaz Ahmed Chowdhury, einem jungen Chirurgen (Jahrgang 1961) Anfang der neunziger Jahre gegründet wurde, und in Sylhet im Bereich primäre Schulbildung, technische Ausbildung, Gesundheit und Kleinkreditwesen tätig ist. Dr. Niaz, als Arzt in der Hauptstadt tätig, wirbt durch seine guten persönlichen Kontakte mit Ärzten in Japan und anderen Staaten Spenden für die NROs ein. Er verbringt fast jeden Monat mehrere Tage bei der Organisation im Projektgebiet im ländlichen Sylhet.

Sturz des Ershad-Regimes¹³ führte und die Machtübernahme der Awami League (1996) begünstigte, verschaffte NRO in Bangladesch ein hohes Ansehen.

- Die Präsenz und die Leistungsfähigkeit formaler staatlicher Institutionen in ländlichen Gebieten in Bangladesch sind gering.
- NROs wurden hohe Zuwendungen aus dem Ausland im Zusammenhang mit Naturkatastrophen zuteil.
- Die innovativen Mikrokreditprogramme von NROs erlangten eine außerordentlich hohe internationale Popularität und wurden umfangreich von vielen Großgebern gefördert.

NROs erhielten durch die Regierungsführung der Awami League unter Regierungschefin Sheikh Hasina im Jahr 1996 einen großen Aufwind, obwohl viele die Grundlagen ihrer hohen internationalen Anerkennung in politisch schwierigeren Zeiten legten. Ihr säkulares themenanwaltliches Engagement hat bei vielen kritischen Beobachtern des Landes einen nachhaltig positiven Eindruck hinterlassen. Besonders NROs, die im Bereich Frauenförderung arbeiten, hatten ab 1996 unter der Awami League Regierung kaum mehr mit Schwierigkeiten zu kämpfen. Die Awami League, die von Juni 1996 bis Oktober 2001 die Regierung stellte, gilt als religiös und kulturell liberal und als entwicklungspolitischen NROs wohlgesonnener als die Bangladesh National Party (BNP). Sie bezieht ihre politische Identität stärker aus der Unabhängigkeitsbewegung und der Förderung der Landessprache Bangla als die BNP und vor allem mehr als andere, islamisch orientierte Oppositionsparteien wie die Jamaate-Islami und die Oikya Jote. Den islamischen Parteien und ihren Untergruppen gelten NROs als »Agenten westlichen Kulturimperialismus« – verschiedentlich kam es sogar im Zusammenhang mit Bildungsprogrammen und Programmen der Frauenförderung zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen islamischen Gruppen und NROs. Schwere Auseinandersetzungen gab es z.B. am 7. und 8. Dezember 1998 in Brahmanbaria. Büroräume von BRAC wurden zerstört und Personal verprügelt und

13 General Ershad, der aus der Region Rangpur stammt, übernahm mit einem Putsch 1982 die Regierungsführung von der Bangladesh National Party (BNP). Der BNP und der Awami League gelang es mit Hilfe von NROs besonders ab 1990, zahlreiche Demonstrationen und Streiks auch in ländlichen Gebieten zu organisieren, die Ershad schließlich am 6. Dezember 1990 zum Rücktritt zwangen. Die anschließenden allgemeinen Wahlen wurden von der BNP gewonnen. Die Einsetzung einer Übergangsregierung und die Ausrufung von Neuwahlen im Jahr 1996 geht ebenfalls auf zahlreiche Demonstrationen und wochenlange Generalstreiks zurück, die angeblich vom NRO Dachverband ADAB und einigen großen NROs, z.B. Proshika, unterstützt, mindestens jedoch gutgeheißen wurden. Die Awami League gilt im Vergleich zur BNP und anderen Parteien in Bangladesch als wohlgesonnen gegenüber entwicklungspolitischen NROs.

bedroht. Anlass der Gewalttätigkeiten war eine kontroverse Prozession der anderen großen NRO Proshika anlässlich des *Victory Days*, an der auch Frauen teilnahmen. Zwar war BRAC nicht an dieser Prozession beteiligt, doch entlud sich der offenbar von religiösen Führern um Mufti Sirajul Islam geschürte Hass gegen Bildungs- und Menschenrechtsprojekte von NROs in blinder Zerstörungswut gegen BRAC-Büros. Nach Rücksprache mit ADAB und Frauengruppen berichteten auch einige westliche Medien über die Ereignisse, teilweise in besonders dramatischer Darstellung. Bei einzelnen NRO und dem Dachverband ADAB konnte während der Fallstudie zwar festgestellt werden, dass sie dazu tendieren, ihre Auseinandersetzungen mit islamischen Kräften über die Maße zu dramatisieren, um internationale Solidarität zu mobilisieren.¹⁴ Allerdings üben sie durch ihre engagierte Öffentlichkeitsarbeit auch ein Art Schutzfunktion für bedrohte Individuen und gesellschaftliche Gruppen aus, denn es ist in Bangladesch allseits bekannt, dass NROs über gute Kontakte zu den Medien, zu Regierungskreisen und zu den Vereinten Nationen verfügen und Übergriffe dadurch auf heftige Reaktionen einer kritischen Öffentlichkeit von einflussreichen Personen und Organisationen in In- und Ausland stoßen, die auch Polizei und Justiz kaum ignorieren können.

NROs spielen auch als Dienstleister eine bedeutende Rolle. Die geringe Präsenz und Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen im ländlichen Bangladesch hat dazu geführt, dass wichtige soziale Grunddienste von NROs geleistet werden. Die geringe Präsenz des Staates im ländlichen Bangladesch erklärt sich aus der historischen Situation der Unabhängigkeit und der Ressourcenknappheit des Landes. Zur Zeit des Unabhängigkeitskrieges von Pakistan (1971) wurde die Verwaltung weitgehend vom heutigen Pakistan kontrolliert und war mit Personal besetzt, das sich loyal gegenüber West-Pakistan fühlte. Verwaltungsbeamte hatten es daher nach der Unabhängigkeit zunächst schwer, Akzeptanz bei der Bevölkerung zu finden.

Die großen Naturkatastrophen im Jahr nach der Unabhängigkeit erforderten jedoch große einheimische Kapazitäten, um die Katastrophenhilfe zu managen. Dies trug wesentlich zum raschen Aufschwung lokaler NROs bei. Das Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) gründete sich z.B. unmittelbar nach der Unabhängigkeit im Kontext von Maßnahmen der humanitären Hilfe. Einige NROs haben jedoch ihre Wurzeln noch in der Sozialarbeit christlicher Missionare. Kleinkreditprogramme im ländlichen Bangladesch wurden erstmals von Sozialarbeitern in Comilla

14 Das Donor Liaison Office, Bangladesh fertigte einen Kurzbericht über die Situation an. Ich war zu der Zeit Teamleiter des European Commission-NGO Dialogue Project und wurde mit verschiedenen Meinungen von Beobachtern und Berichterstattern konfrontiert. Die Süddeutsche Zeitung titelte: »Hiebe mit Schlagstock und Koran« (Steinberger/*Süddeutsche Zeitung* 6.12.1998: 3); recherchiert hatte Karin Steinberger in Bangladesch. Sie ist m.E. eine engagierte Redakteurin mit Landeserfahrung, deren Artikel jedoch häufig zu Übertreibungen neigen.

Anfang der siebziger Jahre durchgeführt, und zwar auf der Basis von Kreditsolidargemeinschaften. Das Kleinkreditwesen wurde anschließend durch die wissenschaftlichen und praktischen Arbeiten von Mohammed Yunus, ehemaliger Ökonomieprofessor in Chittagong und Gründer der Grameen Bank, weiter entwickelt und weltbekannt. Allein die größten Kleinkreditorganisationen Grameen Bank, BRAC und ASA haben in Bangladesch Kleinkredite in einer Höhe von insgesamt etwa 5 Milliarden US Dollar an ländliche Arme, vor allem Frauen, ausgeschüttet.¹⁵

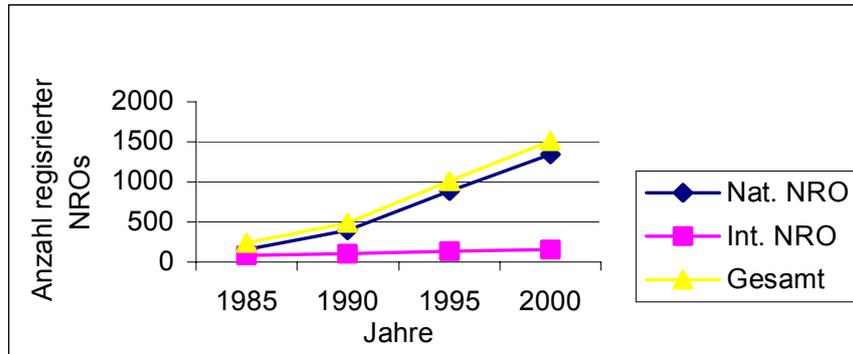
Der Aufschwung von NROs in Bangladesch ging einher mit einer Verschiebung der Zuwendungen von NROs des Nordens hin zu großen öffentlichen Gebern bilateraler, supra- und internationaler Organisationen. Entsprechend den o.g. Charakteristika der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Gebern und NROs, sowie zwischen Nord-NROs und Süd-NROs, verschob sich das Partnerschaftskonzept in Richtung einer Vertragskultur. Dies hatte teilweise, wie der bereits erwähnte Zusammenbruch von GSS zeigt, dramatische Folgen für NROs. Bis in die späten achtziger Jahre wurden NROs in Bangladesch hauptsächlich von großen und mittleren internationalen NROs (z.B. Oxfam, Save the Children Fund, Novib, EZE, Misereor, Netz) mit relativ bescheidenen Mitteln unterstützt. Die Partnerschaften waren langfristig angelegt, und bei guter Arbeit bestand die Aussicht auf Mittelzerhöhung. Einige einheimische NROs bemühten sich, häufig mit Erfolg, den Kreis ihrer Förderorganisationen aktiv zu vergrößern. Da dieses Bemühen zur Expansion erfolgreicher entwicklungspolitischer Programme führte, wurde es von den ursprünglichen Partnern der Organisation in der Regel positiv bewertet. Neben der langfristigen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit profilierten sich NROs in Bangladesch seit der Unabhängigkeit insbesondere bei Maßnahmen der humanitären Hilfe als Partner von großen internationalen NROs (z.B. CARE, Oxfam). Humanitäre Hilfsoperationen trugen zum Wachstum der »NRO-Szene« erheblich bei und machten NROs auch für große Geberorganisationen zunehmend interessanter. Ihre Flexibilität, ihre Effizienz und ihr Interesse an öffentlichkeitswirksamen Aktionen fanden den Zuspruch der Geber und der Medien.

Die Zahl der NROs, insbesondere die Zahl vom Ausland geförderter NROs, wuchs in Bangladesch besonders seit Mitte der achtziger Jahre bedeutend. 21 000 NROs waren im Dezember 2000 unter dem *Society Registration Act* (1860) registriert. 1506 NRO erhielten ausländische Unterstützung, davon waren 1348 nationale und 158 internationale NROs. Sie wurden von über 87 Gebern unterstützt. Im nationalen Dachverband Association of Development Agencies in Bangladesh waren 1195 NROs registriert.¹⁶

15 Berechnung anhand der Jahresberichte der Organisationen.

16 Government of Bangladesh/ NGO Affairs Bureau 2000; DFID (2000: Annex 2: 79).

Schaubild (3): Zahl der ausländisch geförderten entwicklungspolitischen NROs in Bangladesch



Quellen: Najma (1999), NGO Affairs Bureau (12/2000), Ahmad (1999: 27).

Das NGO Affairs Bureau hat im Finanzjahr 1998/1999 1045 Projekte genehmigt (im Jahr 1990/91 nur 464), mit einem Gesamtvolumen von 380,16 Mio. US Dollar, gegenüber 158,52 Mio. US Dollar im Jahr 1990/1991.¹⁷ Der offizielle Anteil der Entwicklungshilfe, der NROs zu Teil wurde, lag 1997/1998 bei 16,7 Prozent, gegenüber 6,2 Prozent im Jahr 1990/91 (Ahmad 1999: 30). Die statistische Zuordnung der Projektgelder ist allerdings schwierig, da Regierungsorganisationen Gebergelder teilweise an NRO weiterleiten und nationale Entwicklungsfonds bestehen, die von Gebern mitfinanziert wurden. Die großen NROs TMSS, ASA und Buero Tangail mobilisieren z.B. vor allem nationale Ressourcen von Palli Karma-Sahayak Foundation (PKSF), die 1990 von der Regierung mit dem Ziel gegründet wurde, Transferzahlungen an NROs im Bereich Mikrokreditwesen und Armutsbekämpfung zu leisten.¹⁸ Öffentliche Großgeber wie die Europäische Kommission und DFID nehmen bei der Finanzierung einiger Groß-NROs (besonders BRAC und Proshika) eine gewichtige Rolle ein. NROs mittlerer Größe wie RDRS, Caritas, Nijera Kori, HEED, CCCB und FIVDB erhalten den Großteil ihrer Mittel von Nord-NROs (zwischen 60 Prozent und

¹⁷ Ahmad (1999: 29). Die genehmigten Projektgelder sind nicht mit den tatsächlichen Ausgaben der NROs im entsprechenden Jahr identisch.

¹⁸ Die von der Weltbank unterstützte Stiftung erhält von ihren 23 Partnerorganisationen (2000) eine *service charge* von 3 bis 5 Prozent. Die Partnerorganisationen selbst erhalten von den Kreditnehmern Zinszahlungen in Höhe von gewöhnlich 16 Prozent.

75 Prozent); sie finanzieren sich im Gegensatz zu BRAC kaum durch kommerzielle Aktivitäten. Allerdings war auch bei ihnen teilweise ein ausgeprägter Bürokratismus festzustellen, der sich durch die Formalität des Antrags- und Berichtswesens erklärt.

Innovationsleistungen von NROs in verschiedenen Bereichen

Mit partizipativen Methoden, intensiver Aufklärungsarbeit und *agenda setting* in verschiedenen Themenbereichen sowie innovativen Dienstleistungen machten NROs vielfach auf sich aufmerksam.

Gemessen an den in Bangladesch vorherrschenden Bedingungen und tradierten Vorstellungen von Sozialarbeit bieten sie dort in vielen Sektoren und Regionen sehr innovative Leistungen an und erreichen Zielgruppen, die die staatliche Versorgungsstruktur nicht erreichen kann oder will. Die folgende Darstellung innovativer entwicklungspolitischer Leistungen von NROs wird jedoch auch auf Probleme eingehen, die sich vor allem aus einer unkritischen Förderung und Ignoranz gegenüber institutionellen Dynamiken ergeben.

Im Folgenden sollen innovative Leistungen von NROs in den folgenden Bereichen vorgestellt werden:

- Bildung,
- Gesundheit und Familienplanung sowie
- Kleinkredite.

Bildung

Angesichts mangelnder staatlicher Kapazitäten ist der Bildungsbereich ein wichtiges Tätigkeitsfeld zivilgesellschaftlicher Organisationen. *Madrassas* (Koranschulen) und die den Moscheen angegliederten Strukturen nehmen traditionell eine wichtige Rolle in der Bildungsarbeit in Bangladesch bzw. dem früheren Ost-Pakistan wahr. Daneben gelang es ab den siebziger Jahren vor allem international finanzierten entwicklungspolitischen NROs, ein umfangreiches alternatives Bildungsangebot aufzubauen.

NROs gelang es durch intensive Zusammenarbeit mit den Zielgruppen, Eltern und ihre Kinder von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des Schulbesuches und einer Ausbildung zu überzeugen. In ländlichen Gebieten konnten sie durch innovative Schulkonzepte Angebotslücken schließen. Beispielsweise wurden mit Unterstützung von Eltern und gering bezahlten älteren Jugendlichen in einfachen Gebäuden oder Hütten Schulklassen für kleinere Kinder in der Nähe ihres Wohnortes eingerich-

tet. Viele NROs unterrichten Jungen und Mädchen in einer Klasse statt getrennt wie in staatlichen Schulen. Besonders die Organisation GSS erzielte durch interaktive Lernmethoden, sehr motivierte junge Lehrer und Lehrerinnen und visuelle Hilfsmittel erstaunliche Erfolge bei Kindern aus einfachen ländlichen Familien. Weiterhin gründeten NROs spezielle Schulen für Schulabbrecher und konnten durch die Entwicklung pädagogischer Konzepte große Erfolge erzielen. Solche Erfolge waren auch aufgrund der hohen Defizite in Bangladesch dringend vonnöten: Bevor sich viele NROs (besonders BRAC, Proshika und GSS) großflächig engagierten, war die Schulstruktur in Bangladesch lange Zeit zu wenig dezentralisiert. Lehrer und Kinder mussten weite Schulwege bewältigen und die Lehrmittel waren nicht ausreichend, was zu einer hohen Abwesenheitsrate und einem geringen Engagement der Lehrer führte. Generell war die Qualität der Ausbildung sehr niedrig, insbesondere auch, da die Lehrinhalte weder an die lokalen Gegebenheiten noch an die Fähigkeiten der Kinder angepasst waren.

NROs engagierten sich folglich besonders in der Aus- und Fortbildung von Lehrern, entwickelten neue pädagogische und didaktische Konzepte und zeigten durch Modellschulen, wie eine Grundschulausbildung für Kinder in Bangladesch besser organisiert werden könnte.

Durch das Engagement der NROs entstand jedoch auch eine sehr heterogene Schulstruktur. Säkular orientierte Ausbildungsinhalte konkurrieren heute mit der Vermittlung strenger islamischer Konventionen. Manche NRO-Schulen, in denen Jungen und Mädchen gemeinsam unterrichtet werden, sehen sich Anfeindungen ausgesetzt, da islamische Kräfte sie als Konkurrenz für die *madrassa* ansehen. Die Regierung sieht die national einheitliche Schulausbildung in Gefahr und fürchtet, einheitliche Qualitätsstandards, pädagogische und didaktische Richtlinien nicht garantieren zu können. Im Mai 1999 startete die Regierung deshalb einen Versuch, das Engagement der NROs im Bildungsbereich stärker zu begrenzen. Seitdem steht der Dachverband der NRO im Bildungsbereich, CAMPE, in dauernden Verhandlungen mit der Regierung über dieses sensible Thema. Obwohl NROs viele Innovationen im Bildungsbereich anregten, was von der Regierung auch anerkannt wird, wirft die große Anzahl von NRO-Schulen jedoch auch erhebliche Probleme auf. Die Finanzierung vieler NRO-Schulen ist nicht gesichert, da sie zu einem großen Teil durch projektgebundene ausländische Mittel geschieht. Wie der Fall GSS zeigt, droht bei ausbleibender Entwicklungshilfe die Schließung.

Außer im schulischen Bereich können die NROs noch zahlreiche andere Bildungsinnovationen vorweisen, z.B. im Bereich der staatsbürgerlichen Bildung im Zusammenhang mit Wahlen auf den unterschiedlichen Ebenen. NRO, wie z.B. Proshika und GSS, verwendeten häufig bei der Vermittlung politischer und entwicklungspolitischer Inhalte (*voter and civic education*) innovative Methoden, wie *role*

plays und *community-based-theatre* und konnten so ein großes Interesse bei der Bevölkerung wecken. Besonders die Programme von Proshika waren aber parteipolitisch nicht immer neutral. Sie waren zur Zeiten der Awami League Regierung zwar nicht explizit regierungsfreundlich, dafür ließen sie aber kein Zweifel an ihrer Kritik am islamischen Fundamentalismus und einigen Oppositionsparteien.¹⁹

Gesundheit und Familienplanung

Im Gesundheitssektor sind NROs besonders in den Bereichen *Primary Health Care* (medizinische Grundversorgung) und *Reproductive Health* (Gesundheitsdienste um Schwangerschaft und Entbindung) aktiv. Die entsprechende Netzwerkorganisation im Gesundheitsbereich heißt Voluntary Health Service Society; im Bereich *Water and Sanitation* (Wasser und Hygiene) ist die Netzwerkorganisation NGO Forum aktiv, die sich auch dem großen Problem des arsenvergifteten Grundwassers in Bangladesch annimmt. Die Organisation hat durch Studien und durch engagiertes Auftreten bei Treffen mit der Regierung und Geberorganisationen und durch die Zusammenarbeit mit der Presse wesentlich dazu beigetragen, dass das Thema Arsen internationale Aufmerksamkeit erregt hat.

Als Themenanwälte und Dienstleister nehmen NROs auch die Interessen von Behinderten wahr, deren Zahl in Bangladesch aufgrund mangelnder ärztlicher Versorgung sehr hoch ist. Nach Schätzungen des NRO-Dachverbandes Bangladesch Protibandhi Kallyan Somity (BPKS) sind, wenn man westliche Kriterien für körperliche und geistige Schwerbehinderung anlegt, zehn Prozent der Bevölkerung betroffen. BPKS und das National Forum for Organisations Working with the Disabled (NFOWD) betreiben unter anderem Lobbyarbeit bei Industrieverbänden und der Regierung, um Behinderten präferentiellen Zugang zu Arbeitsplätzen zu verschaffen oder um behindertengerechte Ausstattung öffentlicher Gebäude zu erreichen. Bislang ist der Erfolg der beiden Verbände jedoch erst gering und beruht vor allem auf einzelnen freiwilligen Vereinbarungen.

Gesundheit, Gesundheitsfürsorge, Verhütung und Familienplanung sind sensible Themen, die stark von Traditionen beeinflusst sind. Eine intensive und methodisch innovative Zusammenarbeit mit den Zielgruppen ist die Voraussetzung, um Erfolge zu erzielen. In Zusammenarbeit mit der Regierung konnte vor allem die Bereitschaft von Frauen erhöht werden, ihre Kinder impfen zu lassen. Mit innovativen Methoden, wie z.B. Kleinkunst- und Theaterveranstaltungen, schafften NROs bei vielen Ziel-

19 Dies konnte ich bei einer Dienstreise als Teamleiter des EC-NGO Dialogue Project im Mai 1998 in Manikganj/Bangladesch selbst beobachten.

gruppen Bewusstsein für eine Gesundheitsfürsorge, die diese Gruppen ohne Unterstützung von NRO nicht erworben hätten. So leistete die Aids Awareness Foundation wichtige Aufklärungsarbeit im Bereich HIV-Bewusstsein.

Vor allem konnten NROs auch solche Zielgruppen ansprechen, denen staatliche Behörden keine Aufmerksamkeit schenken. Dazu gehört auch die bereits erwähnte Lobbyarbeit von BPKS für körperlich und geistig Behinderte.

Das Centre for the Rehabilitation of the Paralyzed in Savar bei Dhaka-Savar, initiiert von einer Engländerin, arbeitet mit der Unterstützung vieler ausländischer Freiwilliger vor allem im Bereich Physiotherapie, der in Bangladesch lange Zeit quasi nicht existent war. Die Organisation bildet einheimische Physiotherapeuten aus und unterhält ein Krankenhaus und ein Rehabilitationszentrum. So können in Savar inzwischen mit relativ geringen Kosten viele körperliche Fehlstellungen rechtzeitig behandelt und korrigiert werden. Die Erfolge, die ohne aufwändige Operationen erzielt werden können, sind beeindruckend.

NROs organisierten auch mobile Gesundheitsdienste für Augenheilkunde und für zahnärztliche Behandlung von Fischerfamilien und Bewohnern der *Chars*²⁰, die ansonsten kaum Zugang zu solchen Gesundheitsdiensten hätten. Mit Unterstützung aus Großbritannien betreibt die Organisation Impact Foundation Bangladesch das Jibon Tari Boat Hospital. Angesichts der Tatsache, dass in Bangladesch in der Monsunzeit immer noch viele Dörfer teilweise von ländlichen Verkehrswegen abgeschnitten sind, ist die Idee eines schwimmenden Krankenhauses sehr erfolgversprechend.

Kleinkredite

NROs in Bangladesch betonten immer wieder die Abhängigkeit der Fähigkeit zur Selbsthilfe nicht nur von geistigen und körperlichen, sondern auch von materiellen Ressourcen, und sie prangerten gleichzeitig die Ausbeutung armer Bevölkerungsschichten durch Kreditverleiher an. In der Praxis schlug sich ihr Engagement gegen die Ausbeutung der Armen durch Wucherzinsen in zahlreichen Kreditprogrammen nieder.

Wie bereits erwähnt, leisteten Kleinkreditprogramme auf der Basis von Gruppensolidarität einen wesentlichen Beitrag zum Aufschwung von NROs in Bangladesch. Insbesondere angesichts des Scheiterns einer Vielzahl von staatlichen Kreditprogrammen in Entwicklungsländern, die sich vor allem durch Schikane gegenüber ungebildeten ländlichen potenziellen Kreditnehmern ausgezeichnet hatten (Madhiat

20 *Chars* sind teilweise überflutete Inseln in den großen Flüssen in Bangladesch.

1985), machte der innovative Ansatz der NROs in Bangladesch lange große Furore in der Entwicklungshilfe (Brüntrup 2001: 62). Die größten Anbieter sind die Grameen Bank, die sich in den ersten Jahre ihrer Existenz ausschließlich auf den Kleinkreditbereich konzentrierte, sowie BRAC, Proshika und ASA. Den Organisationen ist gemeinsam, dass sie alle hauptsächlich mit Frauen arbeiten, die ohne Nachweis von Landbesitz oder von Besitz immobiler materieller Güter Kleinkredite erhalten, wenn sie sich zu Kreditsolidargemeinschaften zusammenschließen und kleine Spareinlagen leisten. Als Kleinunternehmer pflanzen sie vor allem Gemüse an, weben Stoffe, betreiben Hühnerfarmen oder ziehen Kühe und Ziegen auf, was es ihnen erlaubt, ihre Kredite zurückzuzahlen. Unterschiede bestehen bei den verschiedenen Organisationen hinsichtlich der Einbettung der Kreditangebote in andere Maßnahmen. Während BRAC, Proshika und viele andere NROs ihre Kreditprogramme mit anderen Dienstleistungen im sozialen Bereich verbinden, haben sich die Grameen Bank und ASA auf Mikrokredite spezialisiert. Auch bei anderen Kombinationsleistungen bestehen Unterschiede: So bieten die Grameen Bank und einige NRO Versicherungen an, um die Kreditnehmer vor Verlusten, z.B. dem Tod einer Kuh, abzusichern, wobei meistens der Abschluss der Versicherungen eine zusätzliche Voraussetzung für die Gewährung eines Kredites ist.

Der große Erfolg der Kleinkreditprogramme nach dem Modell der Solidargemeinschaften führte zu einer schnellen Ausweitung der Programme und zu einer starken Subventionierung durch große Geber der Entwicklungspolitik. In bilateralen Vereinbarungen verpflichteten sich viele Geber zur Unterstützung von Kleinkreditprogrammen, wodurch sie sich jedoch selbst unter den Druck setzten, ihre Mittel in einem gewissen Zeitraum an Projekte abfließen zu lassen. In vielen Fällen warf diese plötzliche Ausweitung des Modells später gravierende Probleme auf, die von den betroffenen NROs jedoch nicht gerne eingestanden wurden. Die Leistungsfähigkeit der NROs variiert stark von Region zu Region. Viele leisten in ihren Ursprungsregionen lange Zeit erfolgreiche Arbeit, bevor die forcierte Ausweitung ihrer Aktivitäten in andere Regionen aufgrund der unsorgfältigen Auswahl von Mitarbeitern und Zielgruppen zu Problemen führte.²¹ Viele Haushalte sind durch die aggressive Kreditpolitik der NRO inzwischen hoch verschuldet. Mancherorts werden viele Kredite von Männern in Anspruch genommen, ohne dass den Frauen, die für die Rückzahlung verantwortlich sind, Mitspracherechte zugestanden werden. Außerdem wenden einige Mitarbeiter von NRO bei der Eintreibung der Schulden wenig seriöse Mittel an: Dazu zählen die eigenmächtige Verpfändung von elementaren Haushaltsgegenständen, der damit verbundene Hausfriedensbruch und sogar die

21 Ich beziehe mich hier auf meine persönlichen Erfahrungen als Leiter des EC-NGO Dialogue Project in Bangladesch (April 1998 bis Mai 1999) und besonders auf Gespräche während Dienstreisen in verschiedene Regionen des Landes.

den, der damit verbundene Hausfriedensbruch und sogar die Gewaltanwendung gegen Schuldner. Dieses Verhalten erklärt sich daraus, dass der Arbeitsplatz vieler Mitarbeiter von NROs von einer guten Rückzahlungsquote abhängt, was den Kreditnehmern aufgrund einer konsumptiven Verwendung der Kredite in vielen Fällen schwer fällt. Die Eintreibungsmethoden einiger NRO-Mitarbeiter und der soziale Druck anderer Mitglieder der Kreditsolidargemeinschaften führten an einigen Orten dazu, dass Rückzahlungen mit neu aufgenommenen Krediten beglichen wurden. Für solche Kredite wenden sich die Schuldner dann allerdings wieder an informelle Geldverleiher, die häufig einen jährlichen Zinssatz von 100 Prozent verlangen – wobei ursprünglich das Ziel der Programme genau darin lag, die Abhängigkeit von informellen Geldverleihern zu reduzieren.

Insgesamt ist die Expansion der Kleinkreditprogramme trotzdem als entwicklungspolitischer Erfolg zu werten. Arme haben Zugänge zu Krediten bekommen, ohne die sie keine Anfangsinvestitionen für Einkommen schaffende Aktivitäten (Gemüsegarten, Hühnerfarm, Fischzucht) hätten treffen können. Anlässlich der Erfolge der Kreditprogramme und der relativ hohen Zinsen – sie liegen teilweise erheblich über dem Regelsatz der Geschäftsbanken in Höhe von 17 Prozent und werden den Kreditnehmern selten transparent vermittelt – stellt sich natürlich auch die Frage, ob weitere entwicklungspolitische Subventionen gerechtfertigt sind, wenn sich Maßnahmen finanziell selbst tragen können. Die Frage wäre nur dann mit Ja zu beantworten, wenn die Betreuungsaufwendungen der NROs, insbesondere bei neuen Gruppen, tatsächlich im behaupteten Umfang stattfänden und Auslaufszszenarien für die externe finanzielle Unterstützung entwickelt würden.

Die wichtigsten entwicklungspolitisch orientierten NROs in Bangladesch

Die größten und prominentesten NROs in Bangladesch sind:

- Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC),
- Proshika,
- ASA und
- die Grameen-Gruppe, wengleich sie in Bangladesch üblicherweise nicht als NRO bezeichnet wird.

In Bezug auf ihr Budget, die Anzahl ihrer Mitarbeiter und ihre Besitzstände sind die Organisationen kaum zu vergleichen, wie es bei einer der Konsultierung der jeweiligen Internetseiten (www.brac.net; www.proshika.org), und der Jahresberichte (BRAC 2000) bzw. der 5-Jahrespläne (Proshika 2000) deutlich wird. Die Unüber-

sichtlichkeit der Finanzen, der Beschäftigungsverhältnisse, der Besitzstände und der Beteiligungen ist ein Hinweis auf die geringe Transparenz, die die Organisationen aufweisen. Trotz umfangreicher Berichte, Diagramme, Tabellen und anderer Dokumentationen der NROs drängt sich der Eindruck auf, dass Vergleiche zwischen den Organisationen, die einen Hinweis auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Aktivitäten geben könnten, ausdrücklich nicht erwünscht sind.

Internationale Geldgeber wie die Europäische Kommission, DFID und CIDA, die sowohl BRAC als auch Proshika umfangreich unterstützen, und die Regierung von Bangladesch sind zwar an Angaben zum Budget und der Anzahl der Mitarbeiter sowie an gewissen Vergleichsmöglichkeiten interessiert, die Organisationen sind bei der Veröffentlichung von Angaben jedoch an keine allgemeinen Vorgaben gebunden. So erklärt sich, dass BRAC und Proshika anscheinend sehr unterschiedliche Berechnungsgrundlagen für das Jahresbudget und die Anzahl der Mitarbeiter anwenden. Verschiedene Berichte und Internetinformationen scheinen sich zu widersprechen bzw. Unterschiede zwischen Budgetangaben in Jahresberichten und 5-Jahrsplänen sind für den geneigten Leser nicht nachvollziehbar (Proshika). Umrechnungskurse schwanken im Fall von BRAC ohne Angaben und nicht entsprechend der realen Entwicklung bzw. werden bei Proshika gar nicht angegeben. Laut Informationen im Internet belief sich das Jahresbudget von BRAC im Kalenderjahr 2000 nach eigenen Angaben auf 8 024 Mio. Taka (152 Mio. US Dollar, Umrechnungskurs 52,78 Taka/US Dollar gemäß BRAC). Für das Jahr 2001 wird das Budget auf 8500 Mio. Taka bzw. 153 Mio. US Dollar projiziert (Stand 10. März 2003). Entsprechend des Euro-Umrechnungskurses bzw. des Verrechnungskurses der nationalen Währungen im Jahr 2001 (durchschnittlich 1 Euro = 50 Taka) würde sich das Budget auf etwa 180 Mio. Euro belaufen. Im März 2003 lagen im Internet jedoch noch keine Budgetzahlen für das Jahr 2001 vor. Das Budget von Proshika belief sich im Finanzjahr 2001/2002 (April bis März) auf 6 534 Mio. Taka, was etwa 130 Mio. Euro entspricht. Allerdings ist nach vielen Jahren des stetigen Wachstums ein deutlicher Rückgang gegenüber dem Budget von /2000 in Höhe von 10 431 Mio. Taka (ca. 200 Mio. Euro) zu verzeichnen. Proshika hat nach dem einfachen Vergleich der Jahresberichte 2000 ein um ca. 45 Mio. US Dollar höheres Budget, beschäftigt aber nur 6416 Mitarbeiter (*total number of staff*). Zwei Jahre später fiel das Budget in der Landeswährung um 3897 Mio. Taka (ca. 77 Mio. Euro).

Allein die Zahl der Vollzeitbeschäftigten wird von BRAC mit 25 961 angegeben. Darüber hinaus weist die Organisation 112 556 Mitarbeiter aus, darunter Lehrer in BRAC-Schulen, *community health workers*, *community veterinarians*, *community poultry workers* und *community nutrition workers* (BRAC 2001). Dem Personalbestand werden bei BRAC alle (einheimischen) Entwicklungshelfer (*extension workers*), die in BRAC-Programmen arbeiten, zugerechnet. Die Umsätze der assoziierten

Unternehmen (*related companies*) fließen nicht in das Budget ein, sondern lediglich die der kommerziellen eigenen Unternehmen (*commercial enterprises*). Proshika zählt offensichtlich *extension workers* nicht zum eigenen Personalbestand, obwohl sich die formale Unabhängigkeit bzw. Abhängigkeit der Dorfgruppen von Proshika gegenüber BRAC in der Praxis nicht stark unterscheidet: Beide sprechen sich gegen eine Zusammenarbeit der Dorfgruppen mit anderen NROs aus. Proshikas Bestreben, den eigenen Namen als Marke im ländlichen Raum zu vermarkten, ist allerdings geringer als das von BRAC. Im Folgenden sollen nun die wichtigsten NROs (BRAC, Proshika, ASA) und die Grameen-Gruppe kurz vorgestellt werden.

BRAC

BRAC gilt allgemein als die größte NRO in Bangladesch und Süd-Asien. Sie baute ihren Dienstleistungsbereich im Laufe der achtziger und neunziger Jahre stark aus und diversifizierte sich. Beim themenanwaltlichen Engagement scheint sich die Organisation zunehmend stärker zurückzuhalten, um nicht durch politische Positionierungen ihre Projektaufträge zu gefährden.

BRAC wurde von F.H. Abed, einem ehemaligen Buchhalter, nach dem Unabhängigkeitskrieg im Jahr 1972 ins Leben gerufen und begann mit Maßnahmen der humanitären Hilfe. BRAC etablierte sich, trotz teilweise erheblicher bürokratischer Schwierigkeiten mit dem Regierungsapparat, als die momentan weltweit größte Süd-NRO und engagiert sich heute mit mehr als hunderttausend Beschäftigten und Mitarbeitern in vielen entwicklungspolitischen und kommerziellen Aktivitäten. Die Organisation ist in allen 64 Bezirken (*districts*) von Bangladesch tätig, in 460 der 464 Landkreise und in 60 418 der 86 000 Dörfer des Landes (BRAC 2000).

Verschiedene Geber, darunter die Europäische Kommission, die Kreditanstalt für Wiederaufbau, das britische Department for International Development (DFID), die Canadian International Development Agency (CIDA), die niederländische Groß-NRO NOVIB und die Aga Khan Foundation, unterstützten BRAC in einem Geberkonsortium mit Beträgen von knapp 26 Mio. US Dollar für das Jahr 1999 und knapp 40 Mio. US Dollar für das Jahr 1998 (BRAC 2000: 56).

BRAC spielt als Themenanwalt keine besonders exponierte Rolle, mindestens nicht im Verhältnis zu der Rolle der Organisation als Dienstleister. Allerdings speist die Organisation im Politikdialog mit der Regierung, mit Gebern und mit anderen NROs immer wieder Argumente in die entwicklungspolitische Diskussion ein. Besondere Anliegen der Organisation sind der Katastrophenschutz, Schulbildung, besonders für Mädchen, und Zugang zu Krediten. Hier setzt die Organisation auf Kooperation mit der Regierung, stellt aber auch konsequent ihre komparativen Vorteile heraus, wenn es um basisnahe und partizipative Armutsbekämpfung geht. Die Orga-

nisation ist sich ihrer wichtigen Rolle als sehr einflussreiche säkulare Kraft im ländlichen Bangladesch bewusst und versteht damit sehr diplomatisch umzugehen, sowohl gegenüber Gebern als auch der Regierung.

Die wichtigsten entwicklungspolitischen Aktivitäten von BRAC sind das *Rural Development Programme (RDP)*, das *Non-Formal Education Programme (NFP)* und das *Health and Population Programme (HPP)*. Die Programme erreichen mehr als 4,3 Mio. Dorfbewohner, die in mehr als 110 000 dörflichen Gruppen organisiert sind (BRAC 2001). Es umfasst hauptsächlich Kleinkreditprogramme, die Förderung Einkommen schaffender Maßnahmen und lokale Infrastrukturentwicklung. Seit Aufnahme der Kleinkreditprogramme schüttete BRAC bis Dezember 2001 1,5 Milliarden US Dollar an Kleinkrediten aus, davon allein im Jahr 2001 248 Mio. US Dollar. BRAC mobilisierte Spareinlagen in der Höhe von 75 Mio. US Dollar, die zu mehr als 95 Prozent von Frauen kamen. Die Rückzahlungsquote für Kredite liegt bei 98,81 Prozent (BRAC 2001).

In seinem Bildungsprogramm (*Non-Formal Education Programme*) unterhält und unterstützt BRAC 34 000 Schulen mit über 1 Mio. Schülern.

Humanitäre Hilfe nimmt eine weitere wichtige Position ein: Bei allen Naturkatastrophen der letzten Jahre war BRAC die größte Durchführungsorganisation für Nothilfeprogramme.

Zu den kommerziellen Aktivitäten, die nach eigenen Angaben Teile des Entwicklungsprogramms finanzieren, zählen BRAC Printers, BRAC Food and Dairy Products und die Aarong Shops.

Weiterhin ist BRAC an zahlreichen kommerziellen Industrien beteiligt, die alle den inzwischen als Markenzeichen verwendeten BRAC-Namen führen (BRAC Industries Ltd., BRAC BD Mail Network Ltd., BRAC Services Ltd., Delta BRAC Housing Finance Corp., BRAC Concord Lands Ltd., BRAC Agro Industries Ltd.). Die Organisation gebraucht ihr Kürzel BRAC inzwischen als Markenzeichen (Kuhn 2001c: 38).

Der geberfinanzierte Anteil am Budget sank zwischen 1994 (Gesamtbudget 64 Mio. US Dollar) und 2001 (153 Mio. US Dollar) von 72 Prozent (1994) auf 20 Prozent (2001). Im Jahr 1999 stellte die Europäische Kommission mit etwa 8,21 Mio. US Dollar (32 Prozent Geberanteil gegenüber 42 Prozent im Jahr 1998) den größten Geber für BRAC dar, gefolgt von DFID (21 Prozent gegenüber 15 Prozent im Jahr 1998) und der Regierung von Bangladesch (14 Prozent gegenüber 7 Prozent in 1998). Weitere wichtige Geber sind die Aga Khan Foundation/CIDA, Pathfinder International/USAID, die NOVIB/DGIS (Niederlande), die KfW, UNICEF, DANIDA und SIDA (BRAC 2000: 56).

BRAC betreibt spekulative Grundstücks- und Baugeschäfte²², unterhält einen Internet-Dienst (bdmail.net), führt ein Hotel und gründete eine eigene Universität und eine eigene Bank. Die Organisation residiert in einem 21-stöckigen Hochhaus in Dhaka-Mohakhali an der Grenze zu den vornehmen Vierteln Gulshan und Banani, in denen die meisten Botschaften und Geberorganisationen ihre Büros haben. Der BRAC-eigene Konferenzraum wird von vielen Geberorganisationen für Veranstaltungen gebucht, und deren Experten übernachten im BRAC-Hotel ab (Lewerenz 1999). Die Organisation brachte im Oktober 2000 Schuldverschreibungen (*bonds*) auf den Markt, um die nach Angaben verschiedener Quellen um 30 Prozent gestiegene Nachfrage im Mikrofinanzbereich befriedigen zu können.²³

Die verschiedenen Geberorganisationen innerhalb des BRAC-Konsortiums bemühen sich durchaus um Erfolgskontrolle. Zweimal jährlich treffen sich ihre Vertreter in der Nähe der Hauptstadt im BRAC-Trainingszentrum in Rajendrapur zu Besprechungen und anschließenden eintägigen Dorfbesuchen in geringer Entfernung vom Trainingszentrum. Unterstützt durch internationale Berater, präsentiert BRAC die erzielten Fortschritte in anspruchsvollen und umfangreichen Berichten und mithilfe professioneller Präsentationen. Ein hauptsächlich EU-finanziertes Liaison-Büro, das sich mit der Zusammenarbeit zwischen BRAC und dem Konsortium beschäftigt, wird von einer internationalen Beraterin geleitet. Berichte an die Kommission stützen sich auf ca. drei- bis vierwöchige Missionen von internationalen Beratern, die jedoch aus Zeit- und Kostengründen meist nur weniger als 0,1 Prozent der 60 000 Dörfer, in denen BRAC tätig ist, besuchen können. Zusätzlich gelingt es BRAC aufgrund guter rhetorischer Fähigkeiten – Evaluation wird nicht als Erfolgskontrolle, sondern als partnerschaftliches Lernpotenzial definiert, bei der Auswahl der internationalen wie nationalen Berater und Gutachter großen Einfluss auszuüben.²⁴

PROSHIKA

Proshika wird in entwicklungspolitischen Kreisen allgemein als zweitgrößte NRO in Bangladesch eingeschätzt. Das Jahresbudget von Proshika übertraf mit etwa 200 Mio. Euro im Jahr 2000 entsprechend eigener Angaben sogar das Budget von BRAC, ist allerdings inzwischen wieder rückläufig. Der Ursprung Proshikas geht auf die

22 Die Angaben finden sich in Form komprimierter Vorwürfe u.a. bei Lewerenz (1999: 1) und sind nach meiner Einschätzung, die auf zahlreichen Gesprächen mit Journalisten, Wissenschaftlern und Entwicklungsexperten in Bangladesch beruht, weitgehend zutreffend.

23 *Times of India* (16.10.2000).

24 Als Teamleiter des EC-NGO Dialogue Project, Bangladesh nahm ich im April/Mai 1998 an einem Treffen des BRAC-Geberkonsortiums in Rajendrapur inklusive Dorfbesuchen sowie vor- und nachbereitenden Gesprächen mit Personal der Geberorganisationen teil.

kanadische Entwicklungszusammenarbeit zurück, die der sozialen Entwicklungsdimension, sowie den Bereichen Bildung, Gesundheit und Frauenförderung große Beachtung schenkte. Längst hat sich jedoch die 1976 etablierte NRO, der auch Abspaltungen von Organisationseinheiten nicht schadeten, von der kanadischen EZ emanzipiert und ist eine der einflussreichsten NROs in Bangladesch geworden. Ihr Präsident Dr. Qazi Faruque Ahmed war bis Ende 1999 gewählter Vorsitzender des nationalen Dachverbandes ADAB. Unter seiner Führung galt die Organisation als regierungsnah, woraus sich erklärt, warum Kritiker Proshika und ADAB einen zu regierungsfreundlichen entwicklungspolitischen Diskurs vorwerfen.

Proshika ist ein sehr aktiver Themenanwalt mit eindeutig säkularer Ausrichtung. Die Organisation tritt für die sozialen, kulturellen und politischen Rechte von Frauen und deren Partizipationsmöglichkeiten in Dialog mit Regierung, Dachverbänden und Gebern ein.

Proshika unterhält eine Vielzahl von Programmen, darunter Kleinkreditprogramme, Bildungsprogramme, Sozial- und Rechtsberatung, Gesundheitsmaßnahmen und Sensibilisierungskampagnen und ist auch als Themenanwalt in vielen Bereichen sehr aktiv. Seinen Erfolg verdankt Proshika der außerordentlichen Motivation und dem Aktivismus vieler seiner Mitarbeiter. Seit Anfang/Mitte der neunziger Jahre wird Proshika von allen großen Gebern umfangreich unterstützt, besonders von der Europäischen Kommission, deren Delegation in Dhaka die Arbeit von Proshika an der Schnittstelle zwischen Themenanwaltschaft und Dienstleistung zu Zeit der Untersuchungen besonders schätzte.²⁵ Stärker als viele andere NROs bemüht sich Proshika zudem um entwicklungspolitische Öffentlichkeitsarbeit und die Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern: So werden Programme der Organisation teilweise öffentlich vorgestellt und Wissenschaftler zu kritischen Diskussionen eingeladen.

ASA

ASA, das von Md. Shafiqal Haque Chowdhury geleitet wird, ist mit der Grameen Bank und BRAC der größte Anbieter von Dienstleistungen im Mikrofinanzbereich. Anders als BRAC und Proshika ist die 1978 gegründete Organisation ausschließlich im Mikrofinanzbereich aktiv, arbeitet zu geringeren Zinssätzen (ca. 12 bis 15 Prozent) als BRAC, die Grameen Bank und Proshika und operiert weitgehend auf der Basis von günstigen Krediten (*soft loans* statt *grants*) von internationalen Banken (Asian Development Bank) und nationalen Finanzierungsinstitutionen (z.B. die Weltbank-unterstützte PKSf). Wie die anderen großen NROs arbeitet ASA teilweise

25 Gespräche mit dem Personal der Europäischen Kommission in Dhaka zwischen April 1998 und Mai 1999, besonders mit der italienischen EU-Diplomatin Frau Laura Garagnani.

zusammen mit kleineren NROs bzw. durch sie. Im Mai 2000 zählte ASA rund 1,23 Mio. einfache Gruppenmitglieder (1,14 Mio. Frauen und 87 000 Männer) und zusätzlich 153 523 assoziierte Mitglieder sowie mehr als 56 000 ausschließliche Sparer. Die Ausschüttungen beliefen sich bis Mai 2000 auf rund 24,34 Milliarden Taka, (rund 468 Mio. US Dollar), mit einer Rückzahlungsquote von 99,92 Prozent.

Im Gegensatz zu BRAC und besonders zu Proshika verzichtet ASA weitgehend auf themenanwaltliche Arbeit. Eine Ausnahme bildete die Flutkatastrophe von 1998, wonach sich ASA bei der Regierung und internationalen Geber dafür einsetzte, Verständnis für vorübergehend geringere Kreditrückzahlungsquoten aufzubringen und Sozialfonds einzurichten.

Grameen-Gruppe

Die Grameen-Gruppe nimmt unter den nicht-staatlichen entwicklungspolitischen Akteuren eine Sonderstellung ein. Neben entwicklungspolitischen Trusts gehören auch kommerzielle Firmen (z.B. GrameenPhone, GrameenCheck) zur Grameen-Gruppe. Die Grameen Bank ist der weltweit größte Anbieter von ländlichen Kleinkreditprogrammen. Dr. Mohammed Yunus, ein in den USA ausgebildeter Ökonomieprofessor aus Chittagong, entwickelte Mitte der siebziger Jahre dieses innovative Kleinkreditprogramm, das auf der Idee der Gruppensolidarität beruht. Zielgruppe der Grameen-Bank (Grameen = Dorf) sind vor allem landlose Frauen: Der Anteil der weiblichen Kreditnehmer liegt bei 94 Prozent. Die Grameen Bank hat heute mehr als 2,3 Mio. Mitglieder und vergab bereits mehr als 3,2 Milliarden US Dollar an Krediten.²⁶

Intensive Betreuung und Gruppensolidarität sicherten der Grameen Bank Rückzahlungsquoten von über 95 Prozent bis knapp 100 Prozent und verhalfen dem Modell in ganz Bangladesch und weltweit zu einer großen Bekanntheit. Seit den 80er-Jahren wurde das Modell in ähnlicher und veränderter Form von zahlreichen NROs in Bangladesch repliziert, mit teilweise großem Erfolg hinsichtlich der Rückzahlungsquoten und der internationalen Unterstützung.

Mohammed Yunus wurde verschiedentlich für den Nobelpreis der Wirtschaftswissenschaften gehandelt. Mohammed Yunus versteht es geschickt, die Kleinkreditprogramme der Organisation werbewirksam als großes soziales Engagement zu vermarkten. Die Grameen Bank ist auf allen großen internationalen Konferenzen zu *micro finance* vertreten und hat wesentlich dazu beigetragen, das Modell über die Landesgrenzen hinaus bekannt zu machen.

26 Vgl. www.grameen-info.org/bank/supdates.html (Stand 31.01.2001) und Thimm (2000).

Dachverbände und Netzwerke

Der nationale Dachverband Association of Development Agencies in Bangladesh (ADAB) wurde 1974 gegründet, damals noch unter dem Namen »Association of Voluntary Agencies in Bangladesh«, der 1983 geändert wurde. Bei einer Erhebung im Dezember 1997 waren bei ADAB 866 NROs registriert, wobei 231 die zentrale Mitgliedschaft besaßen und 655 regionale Sektionsmitglieder waren. Im Jahr 2000 waren in einem Verzeichnis von ADAB dann 1195 NROs aufgeführt, allerdings auch Nicht-Mitglieder. Bei meinen Untersuchungen stieß ich auf unterschiedliche Angaben über die Anzahl der Mitglieder, wofür wahrscheinlich säumige Beitragszahler verantwortlich sind.

Neben ADAB gibt es zahlreiche wichtige Sektorverbände, Netzwerke und sogenannte *Support-NGO*, die vor allem kleinere NROs unterstützen wollen. Zu den wichtigsten gehören die Campaign for Popular Education (CAMPE) im Bildungsbereich, die Voluntary Health Service Society (VHSS) im Gesundheitsbereich, das NGO Forum im Trinkwasser- und Sanitätsbereich und der aufstrebende PRIP-Trust. Letzterer war ursprünglich ein Modellprojekt der amerikanischen Entwicklungshilfe, ist jedoch inzwischen zu einem weitgehend unabhängigen Unterstützer und zum aktiven Sprachrohr für kleinere NROs geworden. PRIP Trust findet auch immer größeres Interesse vonseiten vieler Geberorganisationen: So plante z.B. die Europäische Kommission im Jahr 2000 ein Großprojekt mit diesem Verband. Die engagierte Vorsitzende des PRIP-Trust, Aroma Dutta, geb. Goon, war gleichzeitig Vizepräsidentin des ADAB. Sie ist Hindu und als engagierte Kämpferin für die Rechte von Frauen bekannt. Ihr Engagement stieß bei islamischen Fundamentalisten auf Kritik.

Die Dachverbände und Netzwerke spielen als Themenanwälte im nationalen Kontext eine bedeutende Rolle. Sie werden zumeist von eloquenten Persönlichkeiten geleitet, die im engen Kontakt mit Geberorganisationen und der Regierung stehen. Die Organisation CAMPE hat für innovative Ansätze in der Bildungsarbeit geworben und VHSS spielte eine wichtige Rolle im Prozess der wachsenden Anerkennung der AIDS-Problematik seitens der Regierung. Besonders aktiv ist auch der Dachverband der Behinderten, das Bangladesh Protibandhi Kallyan Somity (BPKS).

Übersicht (25): Dachverbände und Netzwerke von NROs in Bangladesch

Name	Bereich	Gründung	Mitgliederzahl
ADAB – Association of Development Agencies in Bangladesh	Gesamt	1974	1071
VHSS – Voluntary Health Services	Gesundheit	1978	167

Society			
CDL – Community Development Library	Information	1980	62
NGO Forum for Drinking Water and Sanitation	Wasser und Gesundheit	1982	533
CCHRB – Co-ordinating Council for Human Rights in Bangladesh	Menschenrechte	1987	157
CUP – Coalition for the Urban Poor	Städtische Arme	1989	47
CAMPE – Campaign for Popular Education	Bildung	1990	400
ALRD – Association for Land Reform and Development	Landreform	1991	195
BSAF – Bangladesh Shishu Adhikar Forum	Kinder	1991	106
CEN – Coalition of Environmental NGOs	Umwelt	1991	48
NFOWD – National Forum for Organisations Working with the Disabled	Behinderung	1991	85
CDF – Credit Development Forum	Kleinkredite	1992	921
BHC – Bangladesh Habitat Council	Unterkunft	1997	70
FORAM – Forum for Regenerative Agriculture Movement	Landwirtschaft	*	–*
BARRA – Bangladesh Rural Reconstruction Association	Ländliche Entwicklung	*	*
HIV/AIDS Network	HIV/AIDS	*	*
LCC – Leprosy Co-ordinating Committee	Lepra	*	*
Bangladesh Protibandhi Kallyan Somity (BPKS)	Behinderung	*	*
NCCADN – National Co-ordinating Council of Anti Drug NGOs	Drogenkonsum	*	*

Diese Übersicht beruht auf einer Auflistung in: Verulam Associates/Thornton et al. (2000: 20). Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

* Für einige Dachverbände werden keine Angaben zu Gründungsjahr und Mitgliederzahl gemacht.

Zusammenarbeit mit der Regierung

NROs arbeiten mit der Regierung bei der Beantragung und Durchführung von Projekten und Programmen zusammen und engagieren sich vor allem im Rahmen ihrer Netzwerkorganisationen und Dachverbände im Politikdialog, der teilweise institutionalisiert ist.

Das *NGO Affairs Bureau* entwickelte sich unter der Leitung von fortschrittlich denkenden Beamten Ende der neunziger Jahre von einer Kontrollbehörde zu einer Dialoginstitution. Die Einrichtung eines *Government NGO Consultative Council (1996)*, der sich aus Vertretern der Regierung und der Zivilgesellschaft zusammensetzt, jedoch (noch) nicht in allen Regierungskreisen Unterstützung findet, soll die Institutionalisierung des Politik- und Programmdialogs vorantreiben. Seit 1998 steht das Büro verstärkt in Verhandlungen mit verschiedenen Gebern, um eine Anschubfinanzierung zu erhalten. Vor allem das o.g. Projekt der Asian Development Bank, das sich mit der institutionellen Förderung der Kooperation zwischen der Regierung und NROs beschäftigt, leistete wertvolle inhaltliche Unterstützung für die Konzeption des Büros.²⁷ Allerdings ist die kooperative Tendenz seit dem Regierungswechsel im Oktober 2001 wieder rückläufig, worunter vor allem ADAB und Proshika zu leiden haben, weil sie seitens der Regierung der aktiven politischen Parteilichkeit zu Gunsten der Awami League verdächtigt werden.

Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Sowohl NROs als auch die Privatwirtschaft erlebten in Bangladesch in den 90er-Jahren einen großen Aufschwung, wobei sich thematische und institutionelle Überschneidungen bei Dienstleistungsangeboten ergaben, z.B. in den Bereichen Fortbildung, Kommunikationsdienstleistungen (Internet, Telefon), Finanzdienstleistungen (Spar- und Kreditwesen), Kunsthandwerk, Textilproduktion, Produktion und Vertrieb von Nahrungsmitteln, Dokumentations- und Druckereiwesen. Dies führte besonders in den beiden letzteren Bereichen teilweise zu Konflikten zwischen NROs und der Privatwirtschaft.

Gleichzeitig gab es jedoch auch Bemühungen, Synergiepotenziale zwischen NROs und der Privatwirtschaft zu erkennen und zu nutzen. PACT Bangladesh und PRIP Trust gaben beispielsweise 1995 ein »Directory of NGO Business Partnership Possibilities« heraus, das von M. Hassanullah und der Task Force des Prince of Wales Business Leaders Forum, Bangladesh vor allem auf der Grundlage von Frage-

²⁷ Siehe: Management Systems International (2000).

bögen²⁸ verfasst wurde. Der Bericht arbeitet Bereiche für mögliche Partnerschaften²⁹ zwischen NROs und Privatfirmen heraus und stellt erfolgreiche Beispiele vor. Dazu zählt z.B. ein innovatives Projekt der NRO Rangpur Dinajpur Rural Service (RDRS) und International Development Enterprise (IDE): es handelt sich dabei um den Vertrieb der Tretpumpe »Krishok Bandhu«, die von RDRS in Zusammenarbeit mit dem international tätigen Berater und Ingenieur Gunnar Barnes (Norwegen) Anfang der achtziger Jahre entwickelt wurde. Sie wird nun mit Hilfe der Firma IDE vermarktet. Diese ist ein stabiles, kostengünstiges und wartungsfreundliches Produkt, das in einfachen Dorfwerkstätten hergestellt werden kann, und das sich als Hilfsmittel für Bewässerung besonders bei Kleinbauern großer Popularität erfreut. Bis 1995 wurden etwa 700 000 Pumpen verkauft. Zusätzlich bot IDE Trainingsmaßnahmen für Bauern an. Die Zusammenarbeit zwischen der NRO in Bangladesch und der in Kanada und den Vereinigten Staaten registrierten Privatfirma mit einem lokalen Vertriebsnetzwerk von 240 Händler in 125 *thanas* (*Verwaltungseinheit unterhalb der Bezirksebene*) kam allerdings nur mit Hilfe von entwicklungspolitischer Unterstützung zustande.³⁰ Andere Beispiele der Zusammenarbeit zwischen Firmen, Arbeitgeberverbänden und NROs finden sich besonders:

- bei der Rehabilitierung von Kinderarbeitern, z.B. zwischen der 1999 zusammengebrochenen Gonoshahajjo Sangstha (GSS) und der Bangladesh Garment Manufacturer and Exporters Association (BGMEA),
- oder im Gesundheitsbereich, z.B. zwischen der Frauenrechtsorganisation Concerned Women for Family Planning (CWFP) und Apex Tannery.³¹

28 Fragebögen wurden an 750 Firmen und 450 NROs verschickt, von denen 152 Firmen und 229 NROs den einseitigen Fragebogen ausfüllten.

29 Die aufgelisteten Bereiche sind: »Community development and resource mobilization; Social service delivery to companies by NGOs; Working together to increase income of the poor; Training Programs of mutual interest; Exchange of goods and services, visits; Advocacy on policy issues; NGOs as stockholders; Transfer of NGOs-organization methods to business» (Hasanullah/Prince of Wales Business Forum/PACT/PRIP 1995: 2).

30 IDE erhält in Bangladesch von der Swiss Development Co-operation Unterstützung. Das Vorhaben der Verbreitung der Pumpen wurde ebenso von der Canadian International Development Association (CIDA) gefördert.

31 Hasanullah/Prince of Wales Business Forum/PACT/PRIP (1995).

Herausforderungen und Perspektiven

Geberorganisationen und NROs unternahmen nach Abschluss der Untersuchungen größere Anstrengungen, um die kritischen Herausforderungen für NROs zu beleuchten. Zu den wichtigsten Herausforderungen für NROs gehören u.a. die Fragen:

- Wie verkräften NRO, besonders die stark auslandsabhängigen großen NROs, die seit Anfang der Jahrhundertwende tendenziell eher rückläufige finanzielle Unterstützung aus dem Ausland?
- Wie passen sich politisch exponierte zivilgesellschaftliche Eliten und NRO-Führer an die neuen politischen Verhältnisse an, die durch den Regierungswechsel entstanden sind?
- Wie gelingt es NROs, ihre Kompetenzen gegenüber Staats- und Marktakteuren zu positionieren und abzugrenzen?

Umfangreiche Geberunterstützung trug einerseits zur Verbreitung erfolgreicher entwicklungspolitischer Programme bei, andererseits führte die massive Finanzierung von NROs auch zu ernststen Problemen. Vor allem aus der Befürchtung heraus, dass die Zuwendungen aus dem Ausland reduziert werden könnten, begannen viele große NROs unter dem Vorwand der institutionellen Nachhaltigkeit verstärkt damit, sich noch stärker im Mikrokreditbereich zu engagieren oder kommerzielle Aktivitäten wahrzunehmen. In vielen Fällen entfernten sie sich auf diese Weise noch weiter von einer Zusammenarbeit mit den Ärmsten der Armen.³²

Viele NROs vermeiden bzw. vernachlässigen bei der gleichzeitigen Ausübung kommerzieller und sozialer Aktivitäten eine transparente Aufgabentrennung der Mitarbeiter und eine separierte Buchführung. Der Grameen-Gruppe muss jedoch zugute gehalten werden, dass kommerzielle Dienstleistungen (Grameen Cybernet Ltd.) rechtlich, organisatorisch und logistisch stärker von den entwicklungspolitischen Aktivitäten der Organisation getrennt sind als dies etwa bei BRAC oder Proshika der Fall ist.

Den NROs wäre zu raten, stärker nationale Ressourcen zu mobilisieren, die Diversifizierung der Geberstruktur voranzutreiben, die Zusammenarbeit mit der Regierung sowohl auf nationaler als, auch auf lokaler Ebene, weiter zu intensivieren und zudem transparentere Strukturen zu schaffen, um eine Vermengung der sozialen und wirtschaftlichen Angebote zu vermeiden.

32 Vergleiche z.B. die Aufgabenstellung des oben genannten Berichts von Verulam Associates im Auftrag von DFID über BigNGOs (Verulam Associates/Thornton et al. 2000).

Große NROs in Bangladesch haben den Vorteil, im kritischen Dialog mit Gebern und der Regierung, die drängenden Fragen, einschließlich möglicher rückläufiger Subventionen, diskutieren zu können. Sie sollten sich in parteipolitischer Neutralität üben und ihre Anliegen als Themenanwälte dennoch auch auf politischer Ebene einbringen – keine leichte Aufgabe, wie Erfahrungen renommierter NRO-Persönlichkeiten wie Aroma Dutta, der Direktorin des PRIP-Trust und Vize-Präsidentin von ADAB, zeigen.³³

Diskussionen über mögliche komparative Vorteile von NRO gegenüber Markt- und Staatsakteuren sollten von NROs, der Regierung, Gebern und anderen entwicklungspolitischen Akteuren in Bangladesch intensiviert werden.³⁴ Das EC-NGO Dialogue Projekt, Bangladesch (1999) empfahl in seinem Abschlussbericht, dass sich NROs stärker auf ihre komparativen Vorteile, auf Aspekte der Gemeinnützigkeit, der entwicklungspolitischen Öffentlichkeitsarbeit und der Zusammenarbeit mit Regierung und Privatwirtschaft konzentrieren sollten, statt sich in enger Kooperation mit ausländischen Großgebern als riesige Dienstleistungsanbieter profilieren zu wollen und kommerzielle Aktivitäten und soziales Engagement in wenig transparenter Weise miteinander zu vermengen. Vermutlich wird die Sensibilität der Geberorganisationen in dieser Hinsicht zunehmen. In den Kreisen der Geberorganisationen nahmen im Untersuchungszeitraum kritische Äußerungen gegenüber auch wenn die großen NROs eher verdeckter als offener denn Kritik gegenüber den NROs eher zu als ab.

33 Aroma Dutta, geb. Goon, ist eine der entwicklungspolitisch exponiertesten Frauen in Bangladesch. Als Hindu und engagierte Frauen- und Minderheitenrechtlerin ist sie besonders kritischer Beobachtung ausgesetzt. Bisher gelang es ihr jedoch trotz ihres kritisch diskutierten öffentlichkeitswirksamen Engagements, internationale und nationale Unterstützung in beträchtlichem Umfang zu mobilisieren. PRIP Trust wird vermutlich ab dem Jahre 2001 gemeinsam mit anderen NROs ein lange verhandeltes Großprojekt der Europäischen Kommission durchführen. Der Autor war an der Konzeption des SMILE-Projektes in den Jahren 1998/99 als Teamleiter des EC-NGO Dialogprojektes maßgeblich beteiligt.

34 Das Dialogprojekt Bangladesch zwischen der Europäischen Kommission und NROs unter Leitung des Autors leistete dafür 1998/1999 Vorarbeit. Als komparative Vorteile wurden u.a. herausgestellt: besonders intensive Beziehungen mit Zielgruppen, Aufklärungsarbeit und innovative Pilotprojekte. Der EU wurde empfohlen, NROs stärker in ihrer Rolle als *kickstarter* von Entwicklungsprozessen zu fördern, statt sie als große Dienstleistungsanbieter unter Vertrag zu nehmen (European Commission - NGO Dialogue Project 1999: 11). Die Empfehlungen wurden teilweise verspätet und bisher größtenteils unzureichend umgesetzt.

6.3 Länderfallstudie Republik Kongo

Die Republik Kongo nahm im Jahr 2004 den 144. Rang im *Human Development Index* der Vereinten Nationen ein. Der Rang des afrikanischen Kleinstaates schwankte dabei in den letzten Jahren (Rang 126 im Jahr 2001, Rang 139 im Jahr 2000, Rang 136 im Jahr 2002, Rang 140 im Jahr 2003). Situation und Bedeutung von NROs in der Republik Kongo sind kaum mit denen in Bangladesch vergleichbar. Die beiden Entwicklungsländer unterscheiden sich grundlegend, vor allem in Bezug auf Bevölkerungszahl und Bevölkerungsdichte. Mit knapp 3 Mio. Einwohnern hat Kongo weniger als 3 Prozent der Einwohnerzahl von Bangladesch, und die Bevölkerungsdichte liegt bei 8,4 Einwohnern/km² gegenüber 860,3 Einwohnern/km² in Bangladesch. Auch hinsichtlich aktueller politischer Entwicklungen und politischer Kultur bestehen große Unterschiede.

Die Republik Kongo hat besonders an den Folgen dreier schwerer Milizen- und Bürgerkriege zu leiden. Nach der Nationalkonferenz im Jahr 1991 und Wahlen im Jahr 1992 kam es von November 1993 bis Januar 1994, von Juni bis Oktober 1997 und von Mitte 1998 bis Ende 1999 zu drei Kriegen. Nach dem zweiten Krieg im Oktober 1997 übernahm Denis Sassou-Nguesso wieder die Regierungsführung. Vom 17. März bis zum 14. April 2001 fand der »Dialogue National Sans Exclusive« unter Vermittlung des gabunesischen Präsidenten Omar Bongo statt, der zur Verabschiedung einer nationalen Konvention am 14. April führte. Diese Konvention legte das Wahlrecht und Wahlverfahren für Präsidentschafts-, Parlaments- und Kommunalwahlen fest und sieht ein Verfassungsreferendum vor. Am *Dialogue National Sans Exclusive* nahmen zahlreiche oppositionelle Gruppen aus dem In- und Ausland teil, allerdings nicht der demokratisch legitimierte abgesetzte Ex-Präsident Pascal Lissouba und sein damaliger Premierminister Bernard Kolelas, die sich seit 1997 in London im Exil aufhalten.³⁵

Aufgrund der Bürgerkriege ist das Sozialwesen weitgehend erodiert, die Anzahl der schulbesuchenden Kinder stark reduziert, und der Gesundheitszustand der Bevölkerung alarmierend. Allein im Jahr 1997 wurden 11 000 Aids-Tote gezählt.³⁶ Hingegen ist das wirtschaftliche Potenzial des Landes aufgrund der 1996 begonnenen Erdölförderung im Nkossa-Sektor gemessen an seiner Bevölkerungszahl beachtlich. Derzeit erreicht die Erdölförderung ca. 13 Mio. Tonnen pro Jahr.

Von ihrer Unabhängigkeit bis Anfang der neunziger Jahre wurde die Republik Kongo sozialistisch, zentralistisch und autoritär regiert. Zivilgesellschaftliche Organisationen spielten in diesem Kontext praktisch keine Rolle. In den Jahren des Kalten

35 Vgl. Katendi 2001, *La Rue* (Brazzaville) (30.04.2001: 2 ff).

36 Spiegel-Almanach (2001: 276).

Krieges erhielt die Republik Kongo mit Ausnahme Frankreichs keine nennenswerte Entwicklungshilfe von westlichen Gebern – ihre geostrategische Bedeutung war im Vergleich zu anderen afrikanischen Nachbarstaaten aufgrund der geringen Größe eher marginal. Die Erdölvorräte wurden erst in den späten achtziger Jahren entdeckt.

Zivilgesellschaftliche Organisationen in der Republik Kongo, besonders die Printmedien, einige Anwälte und entwicklungspolitische NROs, haben sich engagiert für Meinungsfreiheit und Demokratie eingesetzt. Sie fristen allerdings ein schwieriges Dasein zwischen Kooperation und Kooptation. Einige stehen im engen Kontakt mit Menschenrechtsorganisationen in der Demokratischen Republik Kongo. Der Kontakt mit Geberorganisation bietet ihnen und ihrem Umfeld einen gewissen Schutz vor staatlicher Willkür. Dies ist neben der Aussicht auf bezahlte Sozialarbeit ein wichtiger Grund, warum sich NROs im Kongo so um die wenigen Botschaften, Geberorganisationen und internationalen NROs scharren. International unterstütztes zivilgesellschaftliches Engagement leistet eine gewisse Schutzfunktion für Kritiker der Regierungspolitik, auch wenn es in der Republik Kongo trotzdem vereinzelt zu einigen Übergriffen gegen engagierte Menschenrechtsaktivisten und Journalisten gekommen ist.

Zu den gesetzlichen Grundlagen für NROs in der Republik Kongo

Die rechtliche Basis für Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen im Kongo bilden das auf französisches Recht zurückgehende »Loi sur la Liberté d'Association« (1.7.1901) und der »Acte Fondamental du Droit d'Association« (24.10.1997). Die Zusammenarbeit mit internationalen Gebern leistet den Bestrebungen Vorschub, die gesetzlichen Grundlagen und die Zusammenarbeit mit NROs weiter auszubauen und zu differenzieren. Hier könnte vor allem auf das umfangreiche Tätigkeitsfeld von NROs im Dienstleistungsbereich eingegangen werden. Es wäre auch zu empfehlen, die Spielräume für verfassungskonformes themenanwaltliches Engagement zu konkretisieren.

Überblick über NROs in der Republik Kongo

Neben dörflichen Selbsthilfegruppen gibt es in der Republik Kongo insgesamt mehr als 2000 entwicklungspolitische NROs. Jedoch sind davon nur knapp 50 Organisationen aktiv, die sich nach einer Studie von Jean-Pierre Bitemo/Precod/Particip (2001) wie folgt einteilen lassen:

Aktive und bereits erfahrene Organisationen, die in den 90er-Jahren entstanden sind:

- Forum des Jeunes Entreprises de Comafrique (FJEC),
- Association Terre et Village (ATV) und
- Association pour le Développement des Communautés Rurales.

Neu gegründete Organisationen, die umfassende entwicklungspolitische Aufgaben wahrnehmen, aber erst wenige Erfahrungen besitzen:

- Association pour la Construction des Infrastructures Rurales (ACIR),
- Association pour le Développement Urbain et Rural (ADUR),
- Forum d'Appui aux Initiatives Locales de Développement (FAILD) und
- Association Médecins d'Afrique.

Einige dieser Organisationen nahmen an Entwicklungsprogrammen von UNDP (PNUD), der Europäischen Kommission und UNICEF teil.

Konfessionell ausgerichtete NROs, die weitgehend über die kirchlichen Strukturen arbeiten, finden sich ebenso in der Republik Kongo. Dazu zählen:

- SOS Apostolique,
- Caritas Développement,
- Comité Diocésian d'Œuvre Sociale et de Développement und
- Association Solidarité Kimbanguiste.

Diese Organisationen finanzieren sich besonders über Zuwendungen kirchlicher Hilfswerke in Europa (Secours Catholique, EZE, etc.) und Spenden. Das ökonomische Konzil der christlichen Kirchen wurde bereits 1975 gegründet und schließt 72 Prozent der kongolesischen Bevölkerung ein (40 Prozent Katholiken, 26 Prozent Protestanten und Salutisten), es finanziert einige kleinere soziale und kulturelle Initiativen der Gemeinden.

Auch nicht konfessionelle internationale NROs haben Partnerorganisationen in der Republik Kongo, die über signifikante Mittel und personelle Ressourcen verfügen. Dazu zählen z.B.:

- Association aide à l'enfance und
- Association congolaise pour le bien-être familial.

Weiterhin gibt es knapp 10 Menschenrechtsorganisationen, die sich meistens erst nach den Bürgerkriegsunruhen gründeten. Die bedeutendste und erfahrenste ist

- l'Observatoire Congolaise des Droits de l'Homme (OCDH)

Die Organisation beobachtet kritisch die Arbeit der Sicherheitskräfte der Regierung und privater Leibgarden einflussreicher Politiker.

Eine weitere Gruppe sind die *Mutuelles d'Entraide*, sogenannte kleine, zumeist informelle Spar- und Kreditgruppen. Die wichtigste ist mit knapp 15 000 Mitgliedern die Mutuelle Congolaise d'Epargne et de Crédit (MUCODEC).

Ebenso finden sich in der Republik Kongo NROs, die sich auf ausgewählte Bereiche der Entwicklungspolitik konzentrieren möchten, jedoch erst über sehr geringe Erfahrungen verfügen. Dazu zählen:

- Association pour le Développement de Loumo,
- Association pour Femme Sida Santé und
- Association pour l'Insertion des Enfants de la Rue.

Einige NROs unterhalten enge Kontakte zu wichtigen Wochenzeitungen wie *La Semaine Africaine* und *La Rue*, sowie dem Presseclub und Journalisten- und Schriftstellervereinigungen.

Zum Aufschwung von NROs in der Republik Kongo

Aktivitäten von NROs erfuhren anlässlich der Nationalkonferenz 1991 durch die Gründung einiger neuer NROs und Netzwerke (z.B. Conseil de Concertation des Organisations de Développement) einen Bedeutungsaufschwung, der allerdings von den kriegesischen Konflikten unterbrochen wurde.

Drei Faktoren trugen seit dem Jahr 2000 zu einem neuerlichen Bedeutungsaufschwung von NROs bei:

- Die Regierung verabschiedete einen Dreijahresplan für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen am Entwicklungsprozess und sie lud im März/April 2001 einige Vertreter der Zivilgesellschaft zum *Dialogue National Sans Exclusive* ein.
- Mit den handels- und sozialpolitischen Verträgen von Cotonou (Juni 2000) setzte die Europäische Kommission den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik deutlich das Zeichen, dass die EU künftig eine starke Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an Entwicklungsvorhaben politisch wünscht. Bei-

spielsweise sollen ca. 15 Prozent der zukünftigen Mittel des neunten *Fonds Economique de Développement* für zivilgesellschaftliche Akteure vorgesehen werden. Daneben bestehen im Rahmen von verschiedenen Budgetlinien (Decentralised Co-operation, Kofinanzierung von Vorhaben europäischer NROs) weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit.

- Einige lokale NROs konnten sich an international finanzierten Friedens-, Wiederaufbau- und Entwicklungsprogrammen beteiligen.

Innovationsleistungen von NROs in verschiedenen Bereichen

Die Innovationsleistungen von NROs in der Republik Kongo liegen vor allem in der partizipativen und projektorientierten Zusammenarbeit mit Bewohnern in ländlichen Gebieten, wobei der Anspruch verfolgt wird, Selbsthilfekapazitäten zu fördern. Im Kontext eines von der EU finanzierten Programms zur Planung und zur Umsetzung kleiner infrastruktureller Vorhaben gelang es dem Forum des Jeunes Entreprises de Comafrique (FJEC) und einigen anderen NRO mit sehr großem Erfolg, finanzielle Eigenmittel der Bevölkerung und kostenlose oder kostengünstige Arbeitskräfte zu mobilisieren, was in Zeiten zentralistisch geplanter und durchgeführter bzw. nicht durchgeführter Entwicklungsvorhaben in den Jahren des autoritären und korrupten kongolesischen bürokratischen Sozialismus unvorstellbar gewesen wäre. Damals wurden nur wenige Entwicklungsgelder zweckgetreu verwendet und kamen ärmeren Bevölkerungsgruppen zu Gute.³⁷

Die wichtigsten entwicklungspolitisch orientierten NROs in der Republik Kongo

Zu den wenigen NROs, die über ein signifikantes Budget und umfangreichere entwicklungspolitische Erfahrungen verfügen, zählen das Forum des Jeunes Entreprises de Comafrique (FJEC) und, mit Einschränkungen, die Association Terre et Village (ATV) und die Association pour le Développement des Communautés Rurales (A-DECOR). Erwähnenswert sind besonders die Aktivitäten des FJEC:

Das Forum unterstützt Kleinunternehmer, Handwerker und Künstler durch Beratungs- und Fortbildungsprogramme, fördert innovative Privatschulen und beteiligt sich am Wegebau und der Reparatur ländlicher Infrastruktur. Das Forum des Jeunes Entreprises de Comafrique (FJEC) versteht sich als eine NROs, die verschiedene

³⁷ Gespräche mit Geberorganisationen in Brazzaville zwischen dem 30. April und dem 7. Mai 2001.

Initiativen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich bündelt und sich in Netzwerken mit anderen NRO sowie in der Kompetenz- und Kapazitätenförderung engagiert. Ihr Verhältnis zur Regierung war zur Zeit der Fallstudie zwar kritisch, aber pragmatisch und auf Kooperationsbemühungen ausgerichtet. Die Organisation wies gutes diplomatisches Geschick auf und ihre Führungspersonlichkeiten erfuhren eine Anerkennung seitens anderer NROs und ihrer Zielgruppen, soweit dies im Rahmen des zweiwöchigen Aufenthaltes in der Republik Kongo im April/Mai 2001 beurteilt werden konnte.

Das Budget der Organisation belief sich 1999 auf 105 726 255 CFA, ca. 180 000 Euro. Der wichtigste finanzielle Partner ist SOS Faim Luxembourg, das mit Mitteln des luxemburgischen Außenministeriums das Forum unterstützte. Für die Jahre 2001/2002 werden erhebliche Mittel von der Europäischen Kommission erwartet, da dem Forum in einem vereinbarten EU-Projekt zur Realisierung kleiner Infrastrukturmaßnahmen (Programme de Micro-Réalisations) und einem Projekt der Budgetlinie Decentralised Co-operation (Coopération Décentralisée) eine wichtige Rolle als koordinierender und ausführender Partner zukommt. Eine weitere Partnerschaft besteht mit dem Conseil Régional des Pays de la Loire in Frankreich, und Partnerschaften mit Gemeinden und Landkreisen in Europa sind geplant.

Die Organisation Association Terre et Village (ATV) wurde 1991 mit der Zielsetzung gegründet, durch integrierte landwirtschaftliche Vorhaben zur ländlichen Entwicklung beizutragen. Die Organisation führte mit finanzieller Unterstützung der französischen Entwicklungszusammenarbeit, des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), der Europäischen Kommission, des Fonds Canadien d'Initiatives Locales (FOCIL), der kanadischen Botschaft, der deutschen Botschaft und des kongolesischen Staates Projekte in den Bereichen Ackerbau und Viehzucht, ländliche Infrastruktur (Bewässerung, Straßen- und Wegebau, Gebäude), Elektrifizierung und Ressourcenmanagement im ländlichen und peri-urbanen Bereich durch. Ab 1998 wurden auch Kleinkreditprogramme ins Portfolio aufgenommen. Die Organisation beklagte vor allem bis 1996 organisatorische Schwierigkeiten, weil die Finanzierung projektspezifischer Aktivitäten die notwendigen Verwaltungs- und Personalkosten kaum mit einschließt. Seit der Mitwirkung an einem EU-finanzierten Programm (*Programme des Micro-Realisations*) verbesserte sich die Situation ab 1996 zunehmend.

ADECOR wurde im Jahr 1991 mit der Zielsetzung gegründet, neue Modelle ländlicher Selbsthilfe zu unterstützen. Die Organisation wurde im April 1992 beim Innenministerium registriert. ADECOR zeichnet sich durch eine besondere Organisationsstruktur aus: bestehend Es besteht aus dem Kollektiv der lokalen Mitglieder, dem Programmkomitee, das sich aus lokalen Delegierten und engagierten Entwicklungspolitikern zusammensetzt, und dem Exekutivdirektorat, das die Entscheidungen

des Programmkomitees umsetzt. Seine fünf Einheiten sind für die unterschiedlichen Aufgaben und Aktivitäten der Organisation verantwortlich:

- Koordination, Studien und Forschung,
- Verwaltung und Buchführung,
- Technologie- und Produktionsförderung,
- Frauen- und Familienförderung und
- Dokumentation und Kommunikation.

Die Organisation hat vier Zweigstellen im Kongo, sogenannte *antennes*. Über finanzielle Förderer und Budget geben die auf Anfrage zugesandten Dokumente der Organisation keine Auskunft.

Dachverbände und Netzwerke

Es bestehen einige nationale Netzwerke bzw. Dachverbände, von denen jedoch keines die umfassende Interessenvertretung seiner Mitglieder und anderer NROs beanspruchen kann. Regionale Netzwerke bestehen praktisch nicht.

Die wichtigsten Dachverbände bzw. Netzwerke sind: Die *Fédération Congolaise des Associations ONG et Fondations du Congo (FECONDE)* zählt 244 Mitglieder, darunter Selbsthilfegruppen (»associations de base«) und entwicklungspolitische NRO (ONG de développement) und Stiftungen (fondations). Trotz der hohen Mitgliederzahl kann FECONDE nur wenige Aktivitäten aufweisen. Viele Mitglieder haben sich inzwischen zurückgezogen bzw. haben niemals ihren Mitgliedsbeitrag bezahlt. FECONDE verfügt nur über ehrenamtliches Personal, und auch eine ordentliche Versammlung wurde bisher nicht abgehalten. Im Juli 1999 wurde mit der Regierung eine Zusammenarbeitsvereinbarung geschlossen, die jedoch über die bloße Beschreibung entwicklungspolitischer Tätigkeitsbereiche von FECONDE (Studien, Sensibilisierungskampagnen, soziale, wirtschaftliche und humanitäre Programme), Zugeständnisse der Regierung in den Bereichen steuerliche Befreiung bzw. Erleichterung, Visaerteilung, und über allgemein gehaltene Absichtserklärungen in Bezug auf Informationsaustausch und eine zukünftige Zusammenarbeit nicht hinausreicht.

Das *Conseil de Concertation des Organisations de Développement (CCOD)* wurde 1993 mit der Zielsetzung gegründet,

- Partnerschaften von NRO untereinander sowie zwischen NRO, der Regierung, ausländischen Gebern und Selbsthilfegruppen zu fördern;
- Informations- und Erfahrungsaustausch anzuregen und zu organisieren;
- Öffentlichkeitsarbeit im Namen der Mitglieder zu betreiben;
- die Kapazitäten und Kompetenzen der Mitglieder zu stärken.

CCOD zählt elf zahlende Mitglieder (Stand Dezember 2000), die zu den wichtigsten NROs im Kongo gehören, verfügt jedoch nicht über eigene Büroräume und nur über unzureichende Finanzmittel.

Das *Conseil National de Concertation des Organisations Féminines (CNACOF)* besteht offiziell aus 20 Frauengruppen bzw. NROs. Bitemo (2001: 6) äußert den Verdacht, dass sich der damaligen Regierung nahe stehenden Frauen zu einer NRO formierten, um an der großen UN-Konferenz in Peking zur Rolle der Frau (1995) teilnehmen zu können. Eine offizielle Versammlung der NROs fand niemals statt, und spätestens seit 1997 sind keinerlei Aktivitäten von CNACOF zu beobachten.

Das *Comité de Liaison des ONG (CLONG)* wurde im Juni 2000 infolge eines Treffens des *Ordonnateur National*³⁸, des Botschafters der Republik Kongo in Brüssel und einigen NROs im Hinblick auf die Unterzeichnung des Kooperationsvertra-

38 Ansprechpartner der Europäischen Kommission im Finanz- und Wirtschaftsministerium im Kongo für Politikdialog und Programme im Rahmen des Fonds Economique de Développement.

ges zwischen der EU und den AKP-Staaten in Cotonou, Benin gegründet. Die Organisation gilt als regierungsnah und erfährt eine eingeschränkte Anerkennung seitens der kritischen Presse und anderer NROs.

Zusammenarbeit mit der Regierung

Nach Beendigung des dritten Milizen- und Bürgerkrieges wurde von der Regierung ein Dreijahresplan 2000-2002 für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an der Entwicklung des Landes verabschiedet. Als zivilgesellschaftlicher Ansprechpartner der Regierung wurde das Comité de Liaison des ONG (CLONG-CONGO) benannt, das allerdings zunächst über keine nennenswerte Mitgliedschaft und Unterstützung seitens anderer zivilgesellschaftlicher Kräfte verfügte.

Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft ist bisher zu vernachlässigen, weil sich auch privatwirtschaftliche Unternehmen erst im Wiederaufbau befinden. Allerdings gibt es durchaus Unternehmer, die sich in der Sozialarbeit und beim Wiederaufbau von Schulen und sanitären Einrichtungen engagieren.

Herausforderungen und Perspektiven

Die NROs in der Republik Kongo standen nach einem bescheidenen neuerlichen Bedeutungszuwachs seit 1999/2000 vor einigen großen Herausforderungen, insbesondere denjenigen,

- die parteipolitische Neutralität im Hinblick auf bevorstehende Wahlen zu wahren;
- die Zusammenarbeit untereinander und gegenüber potenziellen Gebern so zu strukturieren und zu koordinieren, dass sie in der Lage sind, sich gemeinsam an größeren Vorhaben des Wiederaufbaus sowie an wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprogrammen zu beteiligen und
- nationale Mittel mindestens in bescheidenem Umfang zu mobilisieren, um eine vollständige Abhängigkeit von ausländischen Ressourcenzuflüssen zu vermeiden und ihre nationale zivilgesellschaftliche Legitimität zu stärken.

Die Regierung um Präsident Denis Sassou-Nguesso unternahm ab dem Jahr 2000 Versuche, einerseits bereits bestehende NROs an sich zu binden, und andererseits neue und regierungsfreundlich agierende Netzwerke zu fördern. Dies könnte zu einer Spaltung im zivilgesellschaftlichen Milieu führen, welches die Form der Machtübernahme Denis Sassou-Nguessos von dem demokratisch legitimierten Präsidenten Pascal Lissouba, die Konsolidierung seines Regimes und die Durchführung des »*Dialogue National Sans Exclusive*« mehrheitlich kritisch beurteilte.

NROs rivalisierten zur Zeit der Fallstudie untereinander um zukünftige Entwicklungsgelder und könnten sich dadurch in den Augen einiger wichtiger Geberorganisationen diskreditieren. Jedoch gelang es ihnen immerhin im Mai 2001 durch einen EU-finanzierten Beratungseinsatz des Autors, sich im Kontext eines geplanten Programmes der Europäischen Kommission zur Förderung der dezentralen Kooperation (*Coopération Décentralisée*) auf eine Struktur zu einigen, die der Europäischen Kommission die Zusammenarbeit mit einer großen Anzahl von NROs in Form eines Rahmenvertrages ermöglicht. Ein Projekt der Budgetlinie *Decentralised Co-operation* in der Höhe von ca. 700 000 DM (357,90 Mio. Euro), das institutionelle Kapazitäten verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure stärken soll, befand sich Mitte des Jahres Jahr 2001 in der konkreten Planung. Das Projekt soll Sensibilisierungskampagnen unterstützen, sowie Bildungs-, Gesundheits- und Selbsthilfeprojekte finanzieren. Es wurde verabredet, die Gelder auf das Konto des Forum des Jeunes Entreprises zu überweisen, welches zum *Point Focal de Gestion* ernannt wurde und damit der Ansprechpartner der EU für administrative Fragen ist. Das Forum wird von einem Komitee beaufsichtigt, dem insgesamt 15 NRO-Vertreter angehören. Koordinator des Comité de Suivi ist Eugène André Ossete vom Conseil des Organisations de la Société Civile du Congo (COSCIC), der auch dem Comité de Liaison des ONG (CLONG) vorsteht. Vize-Koordinator ist Céphas Ewangui der Association Thomas Sankara.

Mittelfristig sollten die NROs in der Republik Kongo jedoch eine zu große Abhängigkeit von ausländischen Ressourcen vermeiden, besonders wenn damit Dauerstrukturen finanziert werden sollen. Die Bereitschaft internationaler Geber, neben staatlichen Behörden auch NROs zu unterstützen, ist positiv zu bewerten, allerdings sollte darauf geachtet werden, eine Oligopolstellung weniger NROs zu vermeiden.

6.4 Ergebnisse

Die Ausführungen zeigen, dass zivilgesellschaftliche Akteure in Bangladesch, und eingeschränkt in der Republik Kongo, in den verschiedenen Bereichen der Entwicklungspolitik als Themenanwälte und als Dienstleister eine bedeutende Rolle spielen. Themenanwaltlich haben sie sich in Bangladesch vor allem für Fragen der Geschlechterdemokratie und für Minderheiten (Behinderte, Bewohner in entlegenen Regionen) engagiert. Sie forderten auch die Beteiligung der Frauen in der Lokalpolitik und machten auf deren wichtige Rolle als Kleinunternehmer aufmerksam. Die meisten entwicklungspolitischen NROs besitzen eine dezidiert säkulare Orientierung und leisteten einen Beitrag zur Eindämmung des islamischen Fundamentalismus. Allerdings ist davon auszugehen, dass sie in diesem Zusammenhang die Situation vielerorts zu dramatisch darstellen, um internationale Solidarität einzuwerben. Dies ist ihnen anlässlich der Sensibilität des Themas besonders bei westlichen Medien gelungen.

In der Republik Kongo haben zivilgesellschaftliche Akteure eine Schutzfunktion gegenüber aufflammenden Tendenzen autoritärer Regierungsführung ausgeübt und sich im Spannungsfeld zwischen Kooperation und Kooptation bewegt. Ihre Aufwertung durch Politikdialog und Programmpartnerschaften mit Gebern hat sie dabei gegenüber der Regierung gestärkt. Entwicklungspolitik in Form von Politikdialog, Programmen und Projekten ist in beiden Staaten ohne die umfassende Beteiligung der Zivilgesellschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht mehr denkbar.

Der erhebliche Bedarf an humanitärer Hilfe und Wiederaufbaumaßnahmen in Folge Naturkatastrophen bzw. Bürgerkriegsszenarien hat den Aufschwung zivilgesellschaftlicher Akteure begünstigt. Ihnen gelang es, internationale Hilfsgelder zu mobilisieren, die der Staat bzw. staatliche Behörden aufgrund mangelnder Kompetenzen und einer schlechten Reputation kaum hätten einwerben können. In Bangladesch haben zivilgesellschaftliche Akteure darüber hinaus in vielen Bereichen, besonders in den Bereichen Kleinkreditwesen, Bildung, Gesundheit und *empowerment* von Frauen, bewiesen, dass sie Entwicklungsprozesse mitgestalten können. Sie haben beachtliche Innovationsleistungen vollbracht. In der Republik Kongo sind entwicklungspolitische NROs zu Anfang des 21. Jahrhunderts nach Jahren autoritärer staatlicher Herrschaft besser aufgestellt als in den vorherigen Dekaden und können eine erste aussichtsreiche Zusammenarbeit mit der dortigen kleinen Gebergemeinschaft vorweisen, besonders mit Frankreich und der Europäischen Kommission.

Die massive Expansion von NRO-Projekten hat in Bangladesch einige Probleme aufgeworfen. Die großen Organisationen BRAC und Proshika mutierten zu großen Bürokratien. Ihr so genannter »Professionalismus« bleibt aber unvollkommen, weil er wichtige Aspekte, wie die Rekrutierung von Mitarbeitern, betriebsinterne Kontrol-

le und Transparenz nach innen und außen, nicht mit einschließt. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass eine sorgfältige Qualitätskontrolle stattfindet. Eher ist stark zu vermuten, dass die Qualität der Dienstleistungen der großen NROs in Bangladesch in den unterschiedlichen Regionen stark variiert, je nach Motivation und Kompetenz der Mitarbeiter und der lokalen Bedingungen.

Neben der beeindruckenden Wachstumsgeschichte verdeutlicht besonders das Beispiel BRAC die weitgehende strukturelle Unmöglichkeit einer sinnvollen Erfolgskontrolle bei sozialen und wirtschaftlichen Großprojekten der Entwicklungszusammenarbeit im ländlichen Raum. Die umfangreichen Berichte zur fachlichen Qualität der Projekte reflektierten letztlich mehr die entwicklungspolitische Überzeugung der Gutachter, der Führungsspitze von BRAC und damit das *wishful thinking* aller Beteiligten. Auch empirische wissenschaftliche Untersuchungen konnten angesichts der Größe der Programme bisher kaum allgemein gültige Aussagen über die Leistungsfähigkeit von NROs geben. Dies gilt ebenso für die Grameen Bank in Bangladesch, die bis 1998 eine weitgehend naive bis euphorische Fachöffentlichkeit und Fachpresse hatte, die nach 1999 allmählich dann in eine überwiegend sehr kritische Fachöffentlichkeit und Fachpresse umschlug³⁹. Das eigentliche Problem liegt in der massiven und rapiden Expansion der Arbeit von NROs. Aus institutionellem Eigeninteresse haben BRAC, die Grameen Bank und viele andere NROs immer höhere Fördersummen eingeworben. Die Sorgfältigkeit bei der Auswahl der Zielgruppen und der Mitarbeiter hat unter dem Expansionsdruck stark gelitten.

So wurden z.B. viele entwicklungspolitisch unsensible Mitarbeiter angeworben und dazu angewiesen, einer möglichst großen Zahl von Frauen Kredite und andere Leistungen zu vermitteln. Die Annahme, dass sich die vielen Kreditnehmerinnen alle zur Unternehmerin eignen und die Kredite sinnvoll für investive Zwecke verwendet würden, war von Anfang an unrealistisch. Die hohen Rückzahlungsquoten der Frau-

39 Während meiner Zeit als Teamleiter des European Commission - NGO Dialogue Project (1998-1999) wies ich auf entwicklungspolitischen Konferenzen in Dhaka und bei Treffen der Geber im Rahmen der *Consultative Group on NGO* auf die naive Überschätzung der Kleinstkreditprogramme vieler NROs hin. Mir wurde zunächst oft und heftig widersprochen. Nach der großen Flut von Juli bis September 1998, durch die viele Kreditprogramme für einige Monate schwer notleidend wurden (die meisten verbuchten bereits nach wenigen Monaten wieder gute Rückzahlungsquoten), stellte ich fest, dass innerhalb der Geber quasi ein Meinungsumschwung stattgefunden hatte. Auch in der entwicklungspolitischen Literatur ist ein Anstieg von kritischen Studien und Artikel zu Kleinstkreditprogrammen und besonders der Grameen Bank seit 1999 zu beobachten. Für eine besonders positive Berichterstattung vor 1998 siehe exemplarisch: Khandker (1996). In dem Aufsatz wird auf zahlreiche weitere Autoren hingewiesen, die positiv über die Grameen Bank schreiben. Als ein Beispiel besonders negativer Berichterstattung nach 1998 ist exemplarisch zu nennen: Lewerenz (1999). Sowohl die einseitig positive wie negative Berichterstattung sind unangebracht.

en, die teilweise ihre Kredite ihren manchmal mehrfach verheirateten und mobilen Ehemännern überlassen mussten, konnten in vielen Fällen nur noch mit brutalen Methoden der Schuldeintreibung sichergestellt werden.⁴⁰ Die Frauen gingen in ihrer Not wieder zu traditionellen Geldverleihern mit Wucherzinsen. Der Schuldkreislauf beschleunigte sich.

Die Darstellung von Kleinkreditprogrammen auf der Basis von Gruppensolidaritäten machte einerseits das methodische und organisatorische Innovationspotenzial von NROs an der Schnittstelle zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen deutlich, andererseits hat die massive Ausweitung der Programme aufgrund institutioneller Eigeninteressen von Gebern und durchführenden NROs zu erheblichen Problemen, besonders der Überschuldung von Haushalten durch unseriöse Beratung, geführt.

In Bangladesch und im Kongo liegt die Vermutung nahe, dass sich zahlreiche NROs aufgrund der wachsenden Gebernachfrage und der damit verbundenen Zugangsmöglichkeiten zu finanziellen Ressourcen gründeten. Dennoch kann festgehalten werden, dass NROs in Bangladesch und in Ansätzen in der Republik Kongo in vielen sozialen und wirtschaftlichen Bereichen ein innovatives entwicklungspolitische Engagement zeigen, dass die entwicklungspolitische Diskussion sehr bereichert hat und zu konkreten Verbesserungen für arme Bevölkerungsgruppen geführt hat. Ihre Rolle als Themenanwälte litt teilweise unter ihren Dienstleistungsaufgaben, weil die professionelle Zusammenarbeit mit internationalen Geldgebern erhebliche Kapazitäten gebunden hat, die für das themenanwaltliche Engagement und die direkte Zusammenarbeit mit den Armen verloren ging. Allerdings kamen auch den Armen die Ressourcenzuflüsse zu Gute, die NROs nur mobilisieren konnten, weil wenn sie sich auch als Dienstleister profiliert hatten. Die Profilierung als Dienstleister führte auch zu großen Verantwortlichkeiten der Führungsspitze gegenüber den zahlreichen Mitarbeitern und Zielgruppen. Kritisches themenanwaltliches Engagement bargt dagegen in beiden Staaten vor allem gegenüber der nationalen Regierung die Gefahr, von Ressourcenzuflüssen abgeschnitten zu werden, wie die wachsenden Probleme der säkular ausgerichteten Organisation Proshika und die Verschlechterung der Menschenrechtslage in Bangladesch seit dem Regierungswechsel gezeigt haben.⁴¹

Die rechtlichen Rahmenbedingungen, besonders die steuerrechtliche Situation, ist in beiden Staaten unbefriedigend. In Bangladesch ist dies inzwischen zu einem erns-

40 Dies wurde bei unangekündigten Besuchen in BRAC-Dörfern in der Rangpur Region im Juli 1998 deutlich. Der entsprechende vertrauliche Bericht der Dienstreise wurde der Delegation der Europäischen Kommission in Delhi vorgelegt.

41 Quelle: Netz eMail Newsletter Nr. 2/2004 anlässlich des Besuchs von Bundesaußenminister Joschka Fischer in Bangladesch im Juli 2004.

ten Problem geworden, denn einige Groß-NROs nehmen unter Ausnutzung steuerrechtlicher Privilegien marktsubstituierende Tätigkeiten wahr.

In Bangladesch ist die Netzwerkbildung und der Politikdialog mit Staat und Privatwirtschaft weiter fortgeschritten als im Kongo. Gute gesetzliche Rahmenbedingungen und steuerrechtliche Abkommen sind angesichts der Aufgabenausweitung vieler NROs in die Richtung kommerzieller Aktivitäten von dringlicher Bedeutung. Eine weitere Gefahr besteht in der parteipolitischen Ausrichtung bzw. Instrumentalisierung von NROs, wie sich in der Republik Kongo im Kontext der nationalen Versöhnungskonferenz und in Bangladesch nach der Abwahl der NRO-freundlichen Awami League Regierung im Jahr Oktober 2001 gezeigt hat.

7. Fallstudien II: Zivilgesellschaftliche Akteure in den Bereichen Beschäftigungsförderung und Sozialstandards

7.1 Vorbemerkungen

Das Erkenntnisinteresse der beiden Fallstudien besteht darin, erstens die Relevanz zivilgesellschaftlichen Engagements in den Bereichen¹ Beschäftigungsförderung und Sozialstandards einzuschätzen und zweitens Hinweise auf spezifische Kompetenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen in diesen Bereichen zu erhalten. Beschäftigungsförderung und Verbesserung von Sozialstandards sind wichtige Themenfelder der Entwicklungszusammenarbeit, in denen die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen in der letzten Dekade erheblich zugenommen hat. Sie umreißen das Spannungsfeld der Arbeit von NROs zwischen themenanwaltlichem und dienstleistungsorientiertem Engagement

Das Themenfeld Beschäftigungsförderung wurde deshalb ausgewählt, weil es ein relativ junger Schwerpunktbereich der Entwicklungszusammenarbeit ist und zivilgesellschaftliche Organisationen, sofern sie in diesen Bereich eine wichtige Rolle spielen wollen, eine hohe Dienstleistungsorientierung vorweisen müssen. Das Themenfeld Sozialstandards ist ebenfalls ein relativ junger Schwerpunktbereich der Entwicklungszusammenarbeit und besitzt im Kontext der Globalisierungsdiskussion eine hohe Relevanz. Allerdings sind zivilgesellschaftliche Akteure in diesem Bereich bisher als Themenanwälte aufgetreten und es stellt sich die Frage, ob und wie sie ihr Spektrum an Aktivitäten in Richtung Dienstleistungen erweitern können und sollen.

Die Fallstudien sollen zwar die Bedeutung von zivilgesellschaftlichem Engagement herausarbeiten, aber gleichzeitig das Engagement anderer Akteure gebührend berücksichtigen. Die Analysen beziehen sich im ersten Fallbeispiel Beschäftigungs-

¹ Begriffe wie »Bereich« und »Sektor« besitzen keine eindeutige Zuordnung. Die beiden Begriffe, die hier verwendet werden, stehen im wechselseitigen Zuordnungsverhältnis mit Politiken und Akteurkonfigurationen. Der Begriff »Politikfeld« ist in dem Untersuchungszusammenhang zwar relevant, aber die Organisationslandschaft ist zu wenig strukturiert und die Aktivitäten zu wenig formalisiert, um von einer Politikfeldanalyse zu sprechen.

förderung auf die Situation in einem Staat (Ghana), im zweiten Fall auf die Situation in zwei Staaten der Region Südasien (Bangladesch und Pakistan). Bewusst wurde in einem Fall der Versuch unternommen, den nationalstaatlichen Referenzrahmen zu überschreiten. Dies bot sich für den Bereich Sozialstandards in der Textilindustrie an, weil die Standortkonkurrenz in Südasien eine starke regionale Dimension besitzt.

Die Datenlage war wie bei den Länderanalysen nicht ganz befriedigend und auf wissenschaftliche Literatur zum Thema konnte kaum zurückgegriffen werden. Die Informationen wurden vor allem im Zusammenhang mit Beratungstätigkeiten für die Weltbank in Ghana (März bis Juni 2000) und die GTZ in Bangladesch und Pakistan erworben (Oktober 2000 bis März 2001) und durch weiterführende private Recherchen ergänzt.

7.2 Beschäftigungsförderung in Ghana

Unter Beschäftigungsförderung sind im weiteren Sinne Maßnahmen im Kontext von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu verstehen, die darauf abzielen, das in der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verbrieftete Recht eines jeden auf Arbeit, freie Berufswahl, auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit zu realisieren« (ILO 1964). Im Zusammenhang mit neueren Debatten um die Zukunft der (Erwerbs-)Arbeit sind inzwischen einige der OECD-Staaten dazu übergegangen, in ihrer nationalen Gesetzgebung nicht mehr das Recht auf Arbeit zu betonen, sondern das Recht auf (Re-)Integration in den Markt. Damit erhalten in der Tendenz Aus- und Fortbildungsaspekte gegenüber dem Anspruch auf Zuweisung eines subventionierten Arbeitsplatzes einen höheren Stellenwert.

Die Fallsstudie untersucht, welche Akteure in Bereich Beschäftigungsförderung in Ghana eine Rolle spielen und welchen Stellenwert dabei zivilgesellschaftliche Organisationen einnehmen. Die Analyse konzentriert sich auf den Kernbereich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik² und die Rolle der unterschiedlichen Akteure dabei. Auf die Finanzpolitik (Steuern, Subventionen, öffentliche Investitionen), die Geldpolitik (Zinsen, Geldmenge), die Wechselkurs- sowie die Lohnpolitik als vorwiegend ordnungspolitische und makroökonomische Steuerungsoptionen und auf verwandte sektorale Politikfelder (Bildungs-, Sozial, Handels, Industrie- und Agrar-

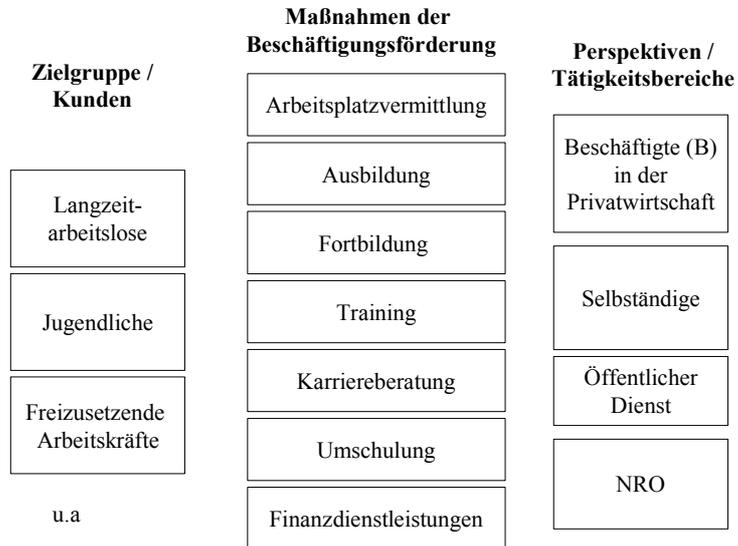
2 Zum Thema Zukunft der Arbeit und Rahmenbedingungen für Beschäftigungsförderung, siehe auch die Ausgabe B 21/2001 von *Politik und Zeitgeschichte*, besonders Kocka (2001) und Mutz (2001) und Kausch/Trommershäuser/GTZ (2001, besonders Kapitel 3-5, 16-56).

politik) sowie die Regionalpolitik und die Förderpolitik für kleine und mittlere Unternehmen wird nur soweit eingegangen, wie es für das Verständnis des unmittelbaren Kontexts der Aktivitäten der Akteure notwendig ist.

Eine groß angelegte staatliche Initiative der aktiven Beschäftigungsförderung stand zum Zeitpunkt der Fallstudie im Jahr 2000 unmittelbar bevor, da die Weltbank mit der Regierung von Ghana, insbesondere dem *National Institutional Renewal Program*, im engen Dialog stand, auf welche Weise am besten anstehende Massenentlassungen im öffentlichen Dienst abgedeckt und gleichzeitig die steigenden Ansprüche der Privatwirtschaft nach qualifizierten Arbeitskräften befriedigt werden könnten.

Der engere Bereich der Beschäftigungsförderung bietet viele Ansatzpunkte für die Konzeption entwicklungspolitischer Vorhaben unter Einbeziehung verschiedener Akteure. Darunter fallen z.B. eine gut organisierte Arbeitsplatzvermittlung, Trainingsprogramme, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Umschulungen, die Beratung von Arbeitslosen und die beratende und materielle Förderung von Existenzgründungen. Beschäftigungsförderung kann sich auf die Förderung sehr unterschiedlicher Zielgruppen beziehen, z.B. Langzeitarbeitslose, Jugendliche und von der Entlassung bedrohte Arbeitskräfte sowie auf Tätigkeiten der abhängigen Beschäftigung in der Privatwirtschaft, im öffentlichen Dienst und in zivilgesellschaftlichen Organisationen, z.B. Wohlfahrtsverbänden.

Schaubild (4): Zielgruppen, Maßnahmen und Perspektiven der Beschäftigungsförderung.



Rahmenbedingungen

Ghana konnte unter der Regierung von General Rawlings, der sich nach einem Militärputsch 1982 fünf Jahre später erfolgreich demokratisch legitimieren ließ, in den neunziger Jahren weitgehende politische Stabilität und ein stetiges Wirtschaftswachstum um fünf bis acht Prozent vorweisen. Die Rawlings Administration führte einen intensiven Dialog mit IWF und Weltbank, der sich auch nach aufflammenden Protesten gegen unpopuläre Maßnahmen, wie z.B. die Einführung der Mehrwertsteuer im Jahr 1998/99, fortsetzte und zur Planung neuer Vorhaben führte, wie z.B. der oben genannten umfassenden Verwaltungsreform mit zu erwarten 10 000 bis 30 000 Entlassungen.

Zur Zeit der Fallstudie blieben die prognostizierten Wirtschaftswachstumsdaten für Ghana mit vier bis fünf Prozent hinter der acht Prozent Zielvorstellung der *Ghana*

*Vision 2020*³ zurück. Einerseits hatte die Regierung die beabsichtigte Politik der Privatwirtschaftsförderung nicht mit dem nötigen Nachdruck und entsprechenden Maßnahmen (Bereitstellung von infrastrukturellen Leistungen, Steuer- und Einfuhrpolitik, schnelle Genehmigungsverfahren; Zugang zu günstigen Krediten; gute Ausbildungsprogramme) verfolgt oder unterstützt, andererseits schöpfte die Privatwirtschaft die Möglichkeiten des liberalisierten Marktes und ihr Exportpotenzial nicht genügend aus (GTZ/Matzdorf/Kuhn/Boateng 2000).

Externe Faktoren wie fallende Weltmarktpreise für Kakao und Gold und rapide steigende Ölpreise haben sich negativ auf das Wirtschaftswachstum und den Wechselkurs ausgewirkt und hatten negative Auswirkungen auf Inflation, Haushaltsdefizit und Schuldendienst. Gleichzeitig machen sie den weiter vorhandenen Diversifizierungsbedarf des Exportsektors deutlich. Im Bereich der *Non-Traditional Exports* gab es jedoch zum Zeitpunkt der Fallstudie einige hoffnungsvolle Entwicklungen.

90 Prozent der Beschäftigten waren Ende der neunziger Jahre im informellen Sektor tätig und davon 61 Prozent in der Landwirtschaft. Zukunftsweisende beschäftigungswirksame Maßnahmen sollten vor diesem Hintergrund vor allem die folgenden strategischen Überlegungen zu berücksichtigen:

- die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit größerer Betriebe des formalen Sektors und
- die gezielte Förderung von Klein- und Mittelindustrien mit arbeitsintensiven Wachstumsperspektiven.

Die folgenden Tabellen verschaffen einen Überblick über die Beschäftigungsstruktur und die prognostizierten Wachstumsbranchen in Ghana Mitte bis Ende der neunziger Jahre.

3 Vgl. World Bank (1999b.) Die Entwicklung einer Vision für die wirtschaftliche und soziale Leistungsfähigkeit eines Staates bis zum Jahr 2020 ist ein von der Weltbank unterstütztes Vorhaben, das in vielen Entwicklungsländern durchgeführt wurde.

Tabelle (4): Beschäftigung im öffentlichen und privaten Sektor in Ghana (in Prozent der Gesamtbeschäftigung von 1997).

Sektor	Männliche Beschäftigte in Prozent	Weibliche Beschäftigte in Prozent	Gesamt in Prozent
Öffentlich und parastaatlich	10,6	3,3	6,9
Privatwirtschaft: formale Beschäftigung	7,5	1,4	4,2
Privatwirtschaft: Informeller Sektor	81,9*	94,3	89,9
Gesamtbeschäftigung in Prozent	100	100	100

* korrigiert aus arithmetischen Gründen

	Männliche Beschäftigte in Prozent	Weibliche Beschäftigte in Prozent	Gesamt in Prozent
Gesamtzahl der Beschäftigten	4,0 Mio.	4,2 Mio.	8,2 Mio.

Quellen: Regierung von Ghana, Ministerium für Beschäftigung und soziale Wohlfahrt (MESW) 1999: Market Skills Newsletter, 1/1999: 8.

Bemerkung: Kategorien übernommen und vom Autor ins Deutsche übersetzt

Tabelle (5): Beschäftigung per Wirtschaftssektor in Ghana zwischen 1992 und 1995.

Wirtschaftssektoren	1992		1995	
	In Tausend	In Prozent	In Tausend	In Prozent
Landwirtschaft, Waldwirtschaft, Fischerei	3,500	62,2	3,794	61,1
Bergbau und Steinbruch	30	0,5	678	1,1
Produzierendes und verarbeitendes Gewerbe, andere Industrien	550	9,5	599	9,6
Handel, An- und Verkauf	910	15,8	1,100	17,7
Transport, Kommunikation, Finanzdienstleistungen	160	2,7	257	4,1
Regierung und Öffentlicher Dienst	554	9,3	397	6,4
Gesamtzahl der Beschäftigten (Total Population Employed)	5,770	100	6,212	100
Gesamtzahl der arbeitenden Bevölkerung (Total Labour Force)	7,107		7,765	

Quelle: Government of Ghana/Ministry of Employment and Social Welfare (1998: 5, Tabelle 13);
 Anmerkung: Kategorien übernommen und vom Autor ins Deutsche übersetzt. Aktuellere Daten lagen bis Abschluss der Untersuchungen im Juni 2000 nicht vor.

Tabelle (6): Projiziertes Wirtschaftswachstum in Ghana per Sektor 2000-2003 in Prozent.

Projiziertes Wachstum per Sektor	2000	2001	2002	2003
Landwirtschaft	4,2	4,5 (3,7)	5,3 (4.1)	(4,8)
Industrie	5,1	5,5 (4,0)	6,2 (4.7)	(4,8)
Dienstleistungen	5,9	6,0 (4,3)	6,7 (4.7)	(5,0)
Gesamt BSP	5,0	5,3	6,0	*

Quellen: Government of Ghana/Ministry of Finance (2000: Tabelle A1, 84). (Zahlen in Klammern aus: Government of Ghana: Ghana Poverty Reduction Strategy 2002-2004. An Agenda for Growth and Prosperity, Tabelle 6.1, 63).

Bemerkung: Kategorien übernommen und vom Autor ins Deutsche übersetzt. Die Zahler in Klammern entstammen einer aktuellen Quelle (Februar 2002). Es werden die Anpassungen nach unten ersichtlich, die für die drei Wirtschaftssektoren vorgenommen werden mussten.

Tabelle (7): Investitionsprojekte in Ghana zwischen September 1994 und Dezember 1999, registriert beim Ghana Investment Promotion Centre (GIPC).

Sektoren	Investitionsprojekte		Gesamte Investitionskosten	
	Anzahl	In Prozent der gesamten Investitionen	Mio. US Dollar	In Prozent der gesamten Investitionen
Produzierendes und verarbeitendes Gewerbe	251	25,8	278,47	18,6
Dienstleistungen	264	27,2	831,61	55,4
Tourismus	117	12,0	22,01	1,5
Bauwirtschaft	83	8,5	105,18	7,0
Exporthandel	67	6,9	8,57	0,6
Landwirtschaft	82	8,4	169,46	11,3

Allgemeiner Handel (General Export)	67	6,9	68,68	4,6
Außenbürokosten (Liaison Offices)	41	4,2	16,65	1,1
Gesamt	972	100	1500,63	100

Quelle: Ghana Investment Promotion Centre 2000: Interne Statistiken und Dokumentation; eingesehen während mehrerer Treffen zwischen März und Juni 2000 in Accra (Kategorien übernommen und vom Autor ins Deutsche übersetzt).

Akteure

Die Organisationslandschaft im Bereich der Beschäftigungsförderung hat sich in Ghana in den neunziger Jahren stark gewandelt. Nachdem bis in die neunziger Jahre staatliche Organisationen den Bereich Beschäftigungsförderung stark dominierten, spielen nun zunehmend privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure eine bedeutendere Rolle. Darunter sind sowohl größere wie auch kleinere Akteure. Die Grenze zwischen Unternehmen und NROs ist dabei fließend. Angesichts der wachsenden Bedeutung des Bereichs gewinnen Überlegungen hinsichtlich einer Abgrenzung zwischen Unternehmen und NROs an Relevanz, da Unternehmen und NROs unterschiedlichen Regulierungen und Besteuerungen unterliegen.

Internationale Geber haben das Themenfeld Beschäftigungsförderung als wichtigen Bereich des Politikdialogs und der konkreten entwicklungspolitischen Zusammenarbeit entdeckt. Die verschiedenen Akteure besitzen unterschiedliche Kompetenzen und Erfahrungen in der Beschäftigungsförderung, wobei sich erhebliche Überschneidungen zwischen potenziellen Zuständigkeiten staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure ergaben, wie aus der nachfolgenden Darstellung hervorgeht. Zunächst sollen hier Kompetenzen und Initiativen der wichtigsten Akteure in Ghana zusammenfassend dargestellt werden.

Übersicht (26): Kompetenzen und Initiativen verschiedener ghanaischer und internationaler Akteure und Akteurguppen im Bereich Beschäftigungsförderung in Ghana

Akteur	Kompetenzen* im Bereich Beschäftigungsförderung	Initiativen* im Bereich Beschäftigungsförderung
<i>National Institutional Renewal Programme</i> (NIRP), untersteht dem Präsidentialamt	Zuständigkeit für Reformmaßnahmen im öffentlichen Dienst, einschließlich eines alternativen Beschäftigungsförderungsprogramms für zu entlassenen Verwaltungsbeamte und Angestellte	<p>Koordinierung mit Präsidentialamt (besonders Vizepräsidenten), Ministerien, der Weltbank und Consultingfirmen</p> <p>Vergabe und Abnahme von Studien</p> <p>Organisation von Veranstaltungen zum Thema</p>
Arbeits- und Sozialministerium	<p>Zusammenstellung arbeitsmarktpolitischer Daten</p> <p>Vorsitz des Alternative Employment Committee</p> <p>Aufsichtsfunktion über parastaatliche Institutionen der Beschäftigungsförderung</p> <p>Registrierung und Vermittlung von Arbeitssuchenden</p> <p>Verwaltung von Pensions- und Sozialleistungen</p> <p>Möglicher Arbeitgeber</p>	<p>Politikformulierung (Kabinettsvorlagen)</p> <p>Dialog mit der Weltbank über die Notwendigkeit einer arbeitsmarktpolitischen Initiative im Rahmen der Verwaltungsreform</p> <p>Eingeschränkte Registrierung und gelegentliche Vermittlung von Arbeitssuchenden</p> <p>Vergabe von Studien</p>

<p>Wirtschafts- und Handelsministerium</p>	<p>Exportförderung Investitionsförderung Strategieentwicklung Einrichtung und Verwaltung von Förderinstrumenten Aufsichtsfunktion über parastaatliche Institutionen der Existenzgründungsförderung Möglicher Arbeitgeber</p>	<p>Politikformulierung (Kabinettsvorlagen) Einrichtung nachgeordneter Behörden der Export- und Investitionsförderung Durchführung von Projekten mit ausländischer Entwicklungsfinanzierung Studien Seminare</p>
<p>Behörden und parastaatliche Organisationen</p>	<p>Aus- und Fortbildung von Arbeitnehmern Qualifizierung von Arbeitskräften (<i>on-the-job-training</i>)</p>	<p>Vorschläge für Arbeitsplatzertzerhalt (Behörden, die von der Reform betroffen sind) Aus- und Fortbildung von Arbeitnehmern und Selbständigen (staatliche Aus- und Fortbildungsinstitutionen) Dialog mit der Weltbank und anderen internationalen Organisationen</p>

<p>Einheimische Großunternehmen (Handwerk und Gewerbe)</p>	<p>Einstellung von Arbeitskräften</p> <p>Aus- und Fortbildung von Arbeitnehmern</p> <p>Qualifizierung von Arbeitskräften (<i>on-the-job-training</i>)</p>	<p>Schaffung von Arbeitsplätzen</p> <p>Aus- und Fortbildung von Arbeitnehmern</p> <p>Dialog mit der Regierung</p> <p>Dialog mit der Weltbank und internationalen Organisationen</p>
<p>Einheimische Klein- und Mittelindustrie (Handwerk, Gewerbe, Dienstleistungen)</p>	<p>Existenzgründungen</p> <p>Einstellung von Arbeitskräften</p> <p>Aus- und Fortbildung von Arbeitskräften</p> <p>Qualifizierung von Arbeitskräften (<i>on-the-job-training</i>)</p>	<p>Schaffung von Arbeitsplätzen</p> <p>Durchführung von Trainings-, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen</p> <p>Beschäftigungsrelevante Unternehmensberatung (Consulting-Firmen)</p>
<p>Ausländische Beratungsfirmen, z.B. Price Waterhouse Coopers, Louis Berger International, Maastricht School of Management, GTZ mbH, Abteilung International Services</p>	<p>Konzeptentwicklung von Beschäftigungsförderungsprogrammen</p> <p>Internationale Beratungskompetenz</p>	<p>Angebotserstellung für Beschäftigungsförderungsprogramme</p> <p>Kontaktaufnahme und Dialog mit Weltbank, Regierung von Ghana, einheimischen Beratungsfirmen</p> <p>Durchführung von Projekten</p>

Gewerkschaften	<p>Dialog und Verhandlungen mit Arbeitnehmern, Unternehmen, Arbeitgeberverbänden, und der Regierung</p> <p>Proteste und Streiks gegen Arbeitsplatzabbau, für bessere Entlohnung und bessere Arbeitsbedingungen</p> <p>Lobbying für beschäftigungswirksame Initiativen</p> <p>Durchsetzung von Lohnverzicht</p>	<p>Lobbying gegen Arbeitsplatzabbau</p> <p>Dialog mit Arbeitnehmern, Regierung, Privatwirtschaft</p> <p>Proteste gegen Arbeitsplatzabbau, für bessere Entlohnung und bessere Arbeitsbedingungen</p> <p>Dialog mit Medien</p>
Beamte und Angestellte, die von der Entlassung bedroht sind	<p>Protestaktionen für Erhalt von Arbeitsplätzen</p> <p>Zusammenarbeit mit Managern des Reformprogramms</p>	<p>Proteste</p> <p>Informationsbeschaffung über alternative Beschäftigung</p>

<p>Entwicklungsorientierte NROs, z.B. Empretec, TechnoServe, DIAL und Career Mentors</p>	<p>Öffentlichkeitsarbeit und Lobbying für Beschäftigungsinitiativen</p> <p>Aus- und Fortbildung von Arbeitskräften, besonders für Benachteiligte</p> <p>Zugang zu benachteiligten Bevölkerungsgruppen</p> <p>Aufbau lokaler und betreuungsintensiver Dienstleistungsangebote für Arbeitslose und Selbstständige</p> <p>Einwerbung internationaler Gelder für Umverteilung zu armen Arbeitslosen in Form von Projekten</p>	<p>Betreuungsintensive Beschäftigungsvermittlung</p> <p>Durchführung von Trainings-, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen mit Benachteiligten</p> <p>Begleitung gruppendynamischer Beschäftigungsprozesse (z.B. mit Frauengruppen)</p> <p>Bereitstellung lokaler Beratungs- und Betreuungsstrukturen für Arbeitslose und Selbstständige</p> <p>Bereitstellung von Kreditlinien für Benachteiligte und kleine Existenzgründungen</p> <p>Dialog mit der Regierung und der Privatwirtschaft</p>
--	---	--

Weltbank und andere Geberorganisationen, z.B. UNDP, ILO, DFID, U-SAID, CIDA, SDC	Kreditvergabe zu Sonderkonditionen. Strategieentwicklung Konzeptentwicklung Politikdialog	Vorgesehener Kredit in Höhe von 90 Millionen US Dollar für ein Programm der Verwaltungsreform, das ein alternatives Beschäftigungsförderungsprogramm für freigesetzte Beamte und Angestellte vorsieht Dialog mit der Regierung. Vergabe von Studien
Medien	Verbreitung von Informationen Schaffung von Öffentlichkeit Einstellung von Arbeitskräften	Eigene Fernseh- und Radiobeiträge. Dialog mit Akteuren. Berichterstattung über Seminare und Initiativen. Einstellung von Arbeitskräften

Erklärung:

- * Kompetenzen beziehen sich auf die Zuständigkeiten und Fähigkeiten der Akteure, Initiativen auf die bisherigen Aktivitäten. Es ergeben sich entsprechende Überschneidungen.

Eine Beurteilung der detaillierten ministeriellen und institutionellen Zuständigkeiten und der spezifischen Kapazitäten der verschiedenen privaten Akteure im Bereich Beschäftigungsförderung konnte im Rahmen des dreimonatigen Aufenthaltes in Ghana nicht umfassend vorgenommen werden. Allein auf der zentralstaatlichen Regierungs- bzw. Verwaltungsebene sind Kompetenzen des Arbeits- und Sozialministeriums, des Handelsministeriums, des Finanzministeriums und des Bildungsministeriums sowie nachgeordneter Einrichtungen und Behörden wie Berufsschulen, Universitäten, des Exportförderungsbüros und des Investitionsförderungsbüros (dem Handelsministerium zugeordnet) betroffen. Im *Alternative Employment Committee*, dem der Arbeitsminister vorsteht (s.o.) und das sich aus Vertretern von Ministerien

(Finanzministerium, Arbeitsministerium, Handelsministerium), parastaatlicher Institutionen, Gewerkschaften und der Private Enterprise Foundation zusammensetzt, wurden Studien und Verabredungen mit der Weltbank besprochen.

Bei den zahlreichen entwicklungspolitischen NROs, die in Ghana zum Zeitpunkt der Fallstudie tätig waren, war eine eindeutige sektorale Einordnung und Kompetenzzuschreibung nicht möglich. Im Kontext der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit verschiedenen bilateralen und multilateralen Geber ist in Ghana eine recht bedeutende NRO-Szene entstanden. Die Anzahl der NROs in Ghana hat seit den achtziger Jahren und besonders in den neunziger Jahren einen starken Aufschwung erfahren (Gyimah-Boadi 1994; Oquaye 1996). Nach Oquaye (1996) waren im Jahr 1980 erst 80 NROs beim Department for Social Welfare registriert, 1990 bereits 350 und 1996 bereits 900 NROs. Das *Directory of Non-Governmental Organisations* (1999), von den Netzwerk-Organisation ISODEC und GAPVOD herausgegeben, listet knapp 500 entwicklungspolitisch orientierte NROs auf, die institutionell nach *Community Based Organisations, National NGOs, Self-Help Organisations* und *International NGOs* unterschieden werden.⁴ Nach Atingdui (1988) ist in Ghana der Bildungsbereich das wichtigste Betätigungsfeld für NROs, gefolgt von Entwicklungsarbeit⁵, Umweltschutz, Gesundheit und sozialen Dienstleistungen. Einige ausgewählte NROs, die im Bereich der Aus- und Fortbildung, der Existenzgründungsförderung und der Arbeitsplatzvermittlung tätig sind, werden an späterer Stelle aufgelistet.

Ein sehr wichtiger Akteur im Bereich Beschäftigungsförderung war die Weltbank, weil sie im Zusammenhang mit dem großen *Public Sector Reform* Programm (vorgesehener Kredit in Höhe von 90 Millionen US \$) mit der ghanaischen Regierung in der Diskussion stand, ein alternatives Beschäftigungsförderungsprogramm aufzulegen.

Verschiedene branchenübergreifende und branchenspezifische Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften vertreten die Interessen der Privatwirtschaft bzw. der Arbeitnehmer.

Allerdings herrschte zum Zeitpunkt der Programmplanungen in Ghana (März bis Juni 2000) in der Weltbank, besonders in der Zentrale in Washington, Skepsis hinsichtlich eines Programms der aktiven Beschäftigungsförderung. Erfahrungen in vielen Staaten, einschließlich des UNICEF geförderten *Programme to Mitigate the*

4 GAPVOD/ISODEC 1999.

5 Atingdui et al. (1998: 11) schreiben»...education is in fact the most frequent nonprofit activity in this country, followed by development, environment, health and social services. « Der Begriff »development« (Entwicklung) wird in diesem Zusammenhang nicht näher definiert, darunter fallen jedoch besonders sektorübergreifende Aktivitäten von NRO in den Bereichen einkommensschaffende Maßnahmen und Sozialberatung.

Social Costs of Adjustment (PAMSCAD) in Ghana unterstützten die Skepsis.⁶ Angesichts einer abschwingenden Konjunktur, einer sich nur mäßig erfolgreich entwickelnden Privatwirtschaft und wachsender Proteste gegen das Reformprogramm in Ghana sollte jedoch ein innovatives, beschäftigungswirksames Programm, eingebettet in die Strukturanpassungs- und Privatisierungspolitik des Landes, die privatwirtschaftliche Entwicklungsstrategie durch einen Qualifikations-, Existenzgründungs- und Beschäftigungsschub stärken und dem Reformprogramm ein besseres öffentliches Image verschaffen. Aufgrund negativer Erfahrungen mit früheren Beschäftigungsprogrammen in verschiedenen Staaten, den mangelnden eigenen personellen Ressourcen des NIRP und dem hohen professionellen Anspruch an die Aufgabe sollten die strategischen Grundlagen und die Management-Konzepte für ein Reformvorhaben – Personalabbau im öffentlichen Dienst mit gleichzeitigem alternativem Beschäftigungsprogramm – von renommierten Beratungsfirmen entwickelt werden. Dafür wurden Mittel gesondert ausgewiesen.

Die Gewerkschaften sahen dem Beschäftigungsabbau im öffentlichen Dienst mit Sorge entgegen. Unabhängig von dem Erfolg der Verhandlungen um finanzielle Abfindungen und andersartige Kompensationen müssen sie mit einem Mitgliederchwund und, daraus abgeleitet, eingeschränkten finanziellen Ressourcen rechnen. Andererseits boten sich für die Gewerkschaften kaum Alternativen zur Kooperation mit der Regierung und der Weltbank an. Die angespannte Haushaltslage der Regierung und der fortgeschrittene Dialogprozess mit der Weltbank ließen eine politische Fundamentalopposition wenig aussichtsreich erscheinen.

Internationale Geberorganisationen beobachteten und unterstützten die von der Weltbank geführten Verhandlungen zu umfangreichen Reformvorhaben im öffentlichen Dienst, anstehenden Massenentlassungen und alternativer Beschäftigungsförderung mit komplementärer Rhetorik und einzelnen Projektmaßnahmen der Dezentralisierung, der Privatwirtschafts- und Existenzgründungsförderung und Kleinstkreditprogrammen. Andererseits wurden die sozialen Implikationen der Reformprozesse kritisch diskutiert und Vorhaben erörtert, die negative Folgen abfedern könnten. Das britische Department for International Development (DFID) führte gleichzeitig eine große Studie zu den möglichen sozialen Auswirkungen der bevorstehenden Massenentlassungen durch.

Die internationalen Geber setzten sich zu Zeitpunkt der Untersuchungen mehr indirekt als direkt mit dem Thema Beschäftigungsförderung auseinander. Ein Schwerpunktbereich von USAID war die Privatwirtschaftsförderung. Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) startete zum Zeitpunkt der Sektoranalyse gerade ein großes Projekt der Privatwirtschaftsförderung,

6 Vgl. Kraus (1996: 178), World Bank (1995: 99).

durchgeführt von der GTZ in Koordination mit anderen deutschen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit (DEG, Afrika-Verein) und in Partnerschaft mit dem *Ghana Investment Promotion Board*. Dezentralisierung im ländlichen Raum mit Komponenten der Organisationsentwicklung ist ein weiterer Schwerpunkt der GTZ in Ghana.

Mittlere und größere Unternehmen, eigentlich dezidierte Adressaten vieler Positivmaßnahmen im Kontext der wirtschaftlichen Reformen, standen beschäftigungswirksamen staatlichen Initiativen angesichts schlechter konjunktureller Lage und aufgrund ihrer Erfahrungen mit halbherzigen und schleppenden Implementierungen weit weniger enthusiastisch gegenüber, als dies teilweise von der Regierung und Weltbank erhofft wurde. Privatwirtschaftliche Beratungsfirmen versprachen sich im Kontext notwendiger Studien allerdings lukrative Aufträge der Regierung bzw. der Weltbank.

Es sind in Ghana in den neunziger Jahren viele kleinere und recht professionell geführte Beratungsunternehmen gegründet worden, die teilweise für mittlere und größere Unternehmen, teilweise für internationale Organisationen oder für die Regierung arbeiten. Unternehmen, die Trainingsleistungen im *Information Technology* Bereich anbieten, haben auch viele Privatkunden. Diese kleinen Beratungs-, Trainings- und Ausbildungsfirmen, besonders junge Firmen im *Career Counselling*- und *Information Technology* Bereich, äußerten Interesse, sich an einem Großprogramm der Beschäftigungsförderung zu beteiligen.

Ebenso engagieren sich zahlreiche NROs direkt oder indirekt im Bereich Beschäftigungsförderung. Auf einzelne NROs, die relevante Kompetenzen für den Bereich der Beschäftigungsförderung vorweisen können, soll nun in Folgenden kurz eingegangen werden.

Das Integrated Social and Development Centre (ISODEC) gründete sich in den späten achtziger Jahren und ist auf die Unterstützung benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen (*vulnerable groups*) im ländlichen Raum spezialisiert, unterhält jedoch auch Programme im städtischen Randgebiet und in städtischen Armenvierteln. Die Netzwerkorganisation versteht sich als Anwalt der Schwachen und als Dienstleister für sie. Technische Qualifizierungsprogramme werden im Bereich Wasser und Sanitäranlagen, Bildung, Gesundheit, Kleinkreditwesen, Desk-Top Publishing, Datenverarbeitung und Computersoftware angeboten. ISODEC hat zusammen mit der Netzwerkorganisation GAPVOD das Handbuch ghanaischer NROs herausgegeben.

EMPRETEC ist eine der größten NROs in Ghana und geht aus einem 1990 begonnenen Projekt der Vereinten Nationen, der Barclays Bank und der ghanaischen Regierung hervor. EMPRETEC wurde 1994 in eine Stiftung überführt um die institutionelle Nachhaltigkeit nach Projektende zu gewährleisten. Zu Beginn lag der Schwerpunkt der Beratungsarbeit von EMPRETEC auf der Verbesserung und Erwei-

terung von Produktionsprozessen von Kleinbetrieben. Das Dienstleistungsangebot hat sich seitdem ausgeweitet und schließt heute Finanzberatung für handwerkliche Klein- und Mittelbetriebe und Dienstleistungsunternehmen ein. Dazu zählen Managementkurse, Zeitplanung, Qualitätskontrolle und Kundenbetreuung. Zu den Kunden der Beratungsleistungen zählen Firmen der Baubranche, der Tourismusbranche, Druckereien, Hotels und Gaststätten, Textilunternehmen, Geflügelfarmen, Autovermieter, Werbeagenturen und Unternehmen, die sich mit Informationstechnologie befassen.

Career Mentors and Entrepreneurship Development Resources (Carmen), gegründet im Jahr 1994, hat sich auf intensive und umfassende Beratung für kleine Existenzgründer und Beschäftigungsförderung für benachteiligte gesellschaftliche Gruppen spezialisiert. Die Organisation bietet fallbezogene Beratung für Geschäftsgründungen im informellen Sektor an und unterstützt benachteiligte gesellschaftliche Gruppen bei der Jobsuche und während der ersten Monate einer Berufstätigkeit. Frauen sind eine wichtige Zielgruppe.

Die NRO DIAL gründete sich 1999 und bietet bewerbungs- und berufsvorbereitende Beratung an, besonders für gering qualifizierte Arbeitnehmer, die in einen anderen Bereich wechseln wollen. Sie hilft ihren Zielgruppen, männliche und weibliche Jugendliche, beim Abfassen von Bewerbungsschreiben und der Vorbereitung auf Vorstellungsgespräche.

Die NRO Opportunity Industrialization Centre (OIC) arbeitet eng mit dem Ministry of Employment and Social Welfare zusammen. OIC bietet in Accra, Kumasi und in Sek/Takoradi handwerkliche Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten an sowie berufliche Weiterqualifizierungsmaßnahmen. Die Angebotspalette umfasst Aus- und Fortbildungen als Schreiner, Maurer, Elektriker, KFZ-Mechaniker, Schlosser, Näher/Näherin und Datenverarbeiter. Die drei bis neunmonatigen Kurse sind sehr praktisch orientiert und auf Schulabbrecher und gering qualifizierte Jugendliche und junge Erwachsene zugeschnitten. Die Zielgruppe wurde allerdings in den letzten Jahren erweitert. OIC legt nach eigenen Angaben großen Wert auf die Nachbetreuung der Auszubildenden.

Die internationale NRO TechnoServe ist auf Existenzgründungen im ländlichen Raum spezialisiert, vor allem auf Kleinunternehmen im Bereich der Landwirtschaft. Sie wurde bereits 1968 gegründet und begann ihre Aktivitäten in Ghana im Jahr 1971. TechnoServe fördert sowohl Unternehmensgründungen im Gruppenverband wie auch Einzelunternehmer, wobei aufgrund schwieriger Erfahrungen mit gruppendynamischen Prozessen bei Unternehmensgründungen der Schwerpunkt in letzter Zeit auf Einzelunternehmer gelegt wurde. Das Ausbildungs- und Trainingsangebot umfasst die Entwicklung einer Geschäftsidee, Marktanalysen, die Erstellung von Geschäfts- und Finanzierungsplänen, den Umgang mit Krediten, strategische Pla-

nungsfähigkeiten, Managementkompetenzen, Qualitätskontrolle, Buchführung und Dokumentation.

Aid to Artisans Ghana (ATAG) ist eine kleine NRO, die Handwerkern (*crafts men and women*) und Künstlern praktische Unterstützung bei der Verbesserung ihrer handwerklichen Fähigkeiten im Bereich des Design und Marketing anbietet. Die Organisation ist vor allem in Accra, Kumasi, Cape Coast, Elima/Kakum und in der Gegend von Aburi tätig. Das Dienstleistungsangebot umfasst besonders Produktentwicklung, Management und Buchführung von Kleinbetrieben, Marketing, Zugang zu Krediten, Teambildung und Fortbildung im Bereich kunsthandwerklicher Fähigkeiten (Schnitzen, Sägen). Die Familien werden bei dem integrierten Ansatz zur Existenzgründung miteinbezogen. Die Organisation verfügt über ein Netzwerk von Geschäften und gute Kontakte zur Privatwirtschaft, zu der einheimischen Kulturszene, Zwischenhändlern in Ghana und Übersee und zu Geberorganisationen.

Die Association of Small Scale Industries (ASSI) fördert Kleinunternehmen. Sie besteht seit 1986 and hat zehn Angestellte. ASSI erhält finanzielle Förderung von der deutschen Konrad-Adenauer Foundation. Das Dienstleistungsangebot für unterprivilegierte gesellschaftliche Gruppen schließt Maßnahmen der Personalführung, Qualitätskontrolle, Marketing, die Verbesserung technischer Fähigkeiten und Staatsbürgerkunde ein.

The Canadian Executive Service Organisation (CESO) ist 1979 als Projekt der kanadischen Entwicklungszusammenarbeit geboren und inzwischen in eine NRO transformiert worden. CESO bietet technische Fortbildungsmaßnahmen und Finanzberatung für Kleinunternehmen im Bereich Nahrungsmittelproduktion, Metallverarbeitung, Kunsthandwerk und Transportwesen an.

Das von US amerikanischen Gebern unterstützte Ghana Micro-Finance Institution Network (Ghamfin) bietet Finanzberatung und Finanzdienstleistungen an und versteht sich als Netzwerk von Kleinkreditanbietern in Ghana.

TREND, eine Gruppe von engagierten Trainern, registrierte sich als NRO im April 1995 und führt seitdem Maßnahmen der Fortbildung und der Kompetenzentwicklung für NROs und deren Mitarbeiter in den Bereichen Organisationsentwicklung, Personalentwicklung Projektmanagement, Fortschrittskontrolle und Evaluierung durch. Die Organisation hat auch Erfahrung mit der Förderung von Kleinunternehmen im ländlichen Raum.

Die Dienstleistungen, die die oben aufgezählten NROs anbieten, werden zwar von Gebern finanziert bzw. ko-finanziert, die Kleinunternehmen und manche Auszubildende übernehmen aber in vielen Fällen einen Teil der Kosten. Die NROs agieren an der Schnittstelle zwischen sozialen und kommerziellen Beratungstätigkeiten. Sie unterscheiden sich von kommerziellen Anbietern in Bezug auf die Zielgruppen mehr oder weniger deutlich. Dabei war zu beobachten, dass die meisten ihren Status als

NROs selbst dann nicht aufgeben wollten, wenn der Großteil ihrer Programme profitträchtig wird.

Um die Ähnlichkeit des Dienstleistungsangebots zwischen NROs und einigen der privatwirtschaftlichen und staatlichen Anbietern zu illustrieren, soll hier auf die Tätigkeitsbereiche von einigen staatlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen eingegangen werden. Der Grund ihres unterschiedlichen Rechtsstatus liegt dabei in ihrer Entstehungsgeschichte begründet.

Women's World Banking Ltd. Ghana (WWBG) ist als Gesellschaft mit beschränkter Haftung registriert. Die Firma wurde 1983 gegründet und hat in enger Zusammenarbeit mit Weltbankvorhaben einen Expansionskurs verfolgt. Dabei wurde darauf Wert gelegt, dass nicht der Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung oder Steuerhinterziehung entsteht, indem einer NRO lukrative Trainings- und Beratungsaufträge im Bereich der Frauenförderung erteilt werden. Nach eigenen Angaben hatte die Organisation 90 Prozent ihrer Kunden zu einer erfolgreichen Geschäftsgründung im informellen Sektor verholfen. 70 Prozent der Kunden waren Frauen bzw. Frauengruppen, die im Bereich Handel (Import und Export), Landwirtschaft, Nahrungsmittelproduktion, *Catering* und *Event Management* geschäftlich tätig sein wollten oder sich als Schneiderinnen und Friseurinnen selbständig machen wollten. Die Firma unterhielt sechs Zweigstellen im Raum Accra, im westlichen Ghana und in der Ashanti Region. Die Dienstleistungen der Firma schlossen umfangreiche Finanz- und Steuerberatungen sowie Lagerhaltung und Buchführung ein.

Das Management Development and Productivity Institute (MDPI) ist eine staatliche Institution, die auf eine Initiative der Regierung von Ghana, UNDP und der ILO im Oktober 1967 zurückgeht und 1977 als parastaatliche Organisation etabliert wurde. Die Organisation soll allerdings im Kontext der Reform des öffentlichen Sektors privatisiert werden. MDPI bietet Managementtraining, Fortbildungen, Beratung und Studien mit dem Ziel der Produktivitäts- und Effizienzsteigerung im öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sektor an. Dabei fokussiert die Organisation auf Problemlösungen und bietet Fortbildungen im Bereich der Buchführung und Strategieentwicklung an. Die Trainingskurse der Organisation erstrecken sich typischerweise auf ein bis zwei Wochen und umfassen 20 Teilnehmer.

Die Labor Enterprise Trust Company ist eine gewerkschaftliche Initiative und wurde als Gesellschaft mit beschränkter Haftung 1997 ins Leben gerufen, nachdem auf dem Delegates Congress of the Trade Union Congress (Ghana) die Idee einer solchen Unternehmensgründung konzipiert wurde. Der Trade Union Congress verfolgt die Strategie, finanzielle Zuwendungen seiner Mitglieder gewinnbringend in unternehmerische Tätigkeiten umzusetzen und damit einen Beitrag zur ghanaischen Wirtschaftsentwicklung zu leisten und Arbeitsplätze zu schaffen. Motivierte und qualifizierte Arbeitskräfte, die ihren Arbeitsplatz unglücklich verloren haben, können

bei der Labor Enterprise Trust Company eine neue Anstellung finden. Die 90 000 gewerkschaftlichen organisierten Arbeiter sind die Eigentümer der Gesellschaft. Bisher wurden drei größere Unternehmen gegründet: Ein Funktaxiunternehmen, ein Versicherungsunternehmen und ein Unternehmen, das Trinkwasser liefert. Weitere Geschäftsideen sind die Gründung einer Firma im Bereich Abfallwirtschaft, Immobilienmanagement und die Eröffnung eines Supermarktes. Die Organisation stellte sich als professionell geführtes Unternehmen vor.

Das während der Fallstudien von der Regierung und der Weltbank bzw. internationalen Beratungsfirmen geplante Programm der Beschäftigungsförderung⁷ suchte den Kontakt mit verschiedenen staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Dienstleistern im Bereich Beschäftigungsförderung. Die Zielgruppe des Weltbankprogramms waren Beamte und Angestellte der Ministerien und des öffentlichen Dienstes, wobei vor allem gering qualifizierte Angestellte von der Entlassung bedroht schienen und solche, die nicht im Kernarbeitsbereich der Organisation eingesetzt waren, z.B. Boten, Handwerker und Köche.

Die folgende Übersicht verschafft einen Überblick über die unterschiedlichen Leistungsanbieter im Bereich Beschäftigungsförderung in Ghana. Dabei wird nach staatlichen (S), privatwirtschaftlichen (P) und zivilgesellschaftlichen (Z) Akteuren unterschieden und auf eine mögliche Beteiligung dieser Akteure an dem Weltbank geförderten staatlichen Großprogramm im Bereich Förderung von Existenzgründungen (E) sowie Förderung und Vermittlung einer abhängig beschäftigten Tätigkeit (B) verwiesen. Die Akteure mit Sternchen (U*) zeigten sich im Jahr 2000 besonders aktiv und dialogbereit und bekundeten besonders deutlich ihr Interesse am Großprogramm der Beschäftigungsförderung. Auffallend ist, dass die beiden großen NROs EMPRETEC und ISODEC nicht dazu zählten. Der Grund lag vermutlich in ihrer kritischen Haltung gegenüber einem Weltbank unterstützten Programm. EMPRETEC hatte sich als NRO an Ausschreibungen der Weltbank beteiligt, war aber bisher weitgehend erfolglos geblieben, ISODEC hatte als engagierte themenanwaltliche Organisation eher politisch-ideologische Bedenken gegen eine enge Zusammenarbeit mit der Weltbank. Allerdings kann dies nur vermutet werden, da die Gespräche mit den Organisationen keine ausreichende Intensität hatten.

7 Für die Konzeption des Programms, siehe auch Kapitel 9.5.

Übersicht (27): Ghanaische Dienstleister im Bereich Beschäftigungsförderung: Arbeitsschwerpunkte, Zielgruppen, Leistungsangebote.

Erklärungen:

2. Spalte: S = staatliche Institution, P = privatwirtschaftliche Firma,
Z = zivilgesellschaftliche Organisation, NRO

6. Spalte: Leistungsangebot für den Weg in die Selbständigkeit:
 E 1 = Allgemeines und Management Training für Unternehmer
 E 2 = Technisches Training
 E 3 = Beratung für Selbständige und Kleinunternehmer
 E 4 = Finanzdienstleistungen
 Leistungsangebot für den Weg in die abhängige Beschäftigung
 B 1 = Fortbildungsmaßnahmen
 B 2 = Ausbildungsmaßnahmen
 B 3 = Karriereberatung, Jobsuche und Jobvermittlung
 B 4 = Spezielle Arbeitsplatzförderung (Anbahnung von Kombi-Lohn-Arrangements)

Name	Typ	Branche	Arbeits-Schwerpunkt	Ziel-gruppen	Leistungs-angebot
3 Quantum Associates*	P	Übergreifend	Jobvermittlung	Führungs-kräfte	B3, B4 (E1, E3)
Aid to Artisans*	Z	Kunsth Handwerk	Marketing Fortbildung	Künstler	E1, E2, E3 (B1)
Anance Sys-tems*	P	Informations-technologie	Fortbildung Training	Umschüler Junge Erwachsene	E2, B1, B2

Association of Small Scale Industries	Z	Übergreifend (informeller Sektor)	Training Technische Ausbildungen Beratung	Existenzgründer Kleinunternehmer	E1, E2, E3
Atlantic Computer Training*	P	Informationstechnologie	Fortbildung Training	Umschüler Junge Erwachsene (Großstädte)	E2, B1, B2
Career Mentors*	Z	Übergreifend	Beratung	Gering Qualifizierte (landesweit) Schwer vermittelbare Arbeitskräfte	B3, E1
CESO	Z	Landwirtschaft Lebensmittelbranche Metallbranche Transport Finanzdienstleistungen	Training Ausbildung Beratung Finanzdienstleistungen	Unterprivilegierte	E1, E2, E3, E4

CITI Savings and Loans*	P	Informeller Sektor	Kredite und Sparen	Unternehmer, die keinen Zugang zu Banken haben	E4
Dial Counseling*	Z	Informeller Sektor	Beratung Jobsuche	Jugendliche Arbeitslose Schwer vermittelbare Arbeitslose	B3
Empretec Foundation	Z	Übergreifend Management	Training Beratung	Höher Qualifizierte, Kleinunternehmer (landesweit)	E1, E3
Enterprise Development Network*	Z	Übergreifend	Beratung	Existenzgründerinnen im ländlichen Raum.	E1, E3
Ghana Microfinance Institution Network (Ghamfin)	Z	Informeller Sektor	Beratung und Unterstützung	NROs u.a. Mikrofinanzdienstleister im städtischen und ländlichen Raum	E4

IPMC*	P	Computer Training	Ausbildung, Fortbildung	Fach- und Führungskräfte	B1, B2, E2
ISODEC	Z	Übergreifend, besonders Landwirtschaft	Ausbildung Beratung Finanzdienstleistungen	Frauen Unterprivilegierte Landbevölkerung	E2, E3, E4
Labor Department, Arbeitsministerium*	S	Übergreifend	Arbeitsplatzvermittlung Beratung Fortbildung	Alle Arbeitssuchende, besonders gering Qualifizierte (landesweit)	B3, B4, B1
Labor Enterprise Trust*	Z	Dienstleistungsbranche	Arbeitsplatzvermittlung in Start-ups Training Beratung	Ehemalige Angestellte, die sich als Kleinunternehmer betätigen wollen	E1, E3, B3
Management Development and Productivity Institute (MDPI)*	S	Management Buchführung Beratung	Trainingskurse Fortbildung Beratung	Höher Qualifizierte (landesweit)	E1, E3, B1 (B2)

MEL Consulting*	P	Übergreifend, besonders Management	Training Beratung	Existenzgründer, Kleinunternehmer (landesweit)	E1, E3, B3
Morrison & Associates*	P	Übergreifend, formaler und informeller Sektor, besonders Informationstechnologie	Training Beratung Fortbildung	Klein- und Mittelindustrie	E1, E3, B1
National Board of Small Scale Industries (NBSSI)*	S	Handwerk und Dienstleistungen	Technische Ausbildung Fortbildung Beratung	Geringqualifizierte Unterprivilegierte (in Provinz- und Bezirksstädten)	E2, E3, E1
National Council on Women Development	S	Informeller Sektor, Einkommenschaffende Maßnahmen	Beratung Training	Frauen im ländlichen Raum	E3, E1
Opportunity Industrialisation Centre*	Z	Handwerk Landwirtschaft	Technische Ausbildung Fortbildung Beratung Arbeitsplatzvermittlung	Geringqualifizierte Jugendliche (landesweit)	E2, B2, B3, B1

Tara Systems	P	Computer	Ausbildung Fortbildung Beratung	Höher Qualifizierte (Accra)	B1, B2, B3
TechnoServe*	Z	Handwerk Land- und Forstwirtschaft	Training Technische Ausbildung Beratung	Gering Qualifizierte Frauen und Männer in ländlichen Regionen	E1, E2, E3
Trend Group	Z	Wasser Gesundheit Landwirtschaft	Ausbildung Beratung	Gering Qualifizierte	B1, E2
Women's World Banking*	P	Informeller Sektor	Beratung, auch psycho-sozial Finanzdienstleistungen Training	Kleinere und mittlere Unternehmen, vor allem weibliche Unternehmern (70 Prozent)	E 3, E1, B3

Im Rahmen der Fallstudie konnte keine umfassende Bewertung der einzelnen Akteure vorgenommen werden, allerdings wurde deutlich, dass alle Akteurgruppen – Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft – einen wichtigen Beitrag dazu leisten können, dass freigesetzte Beamte und andere Beschäftigungslose zu Selbständigen werden oder einen neuen Arbeitsplatz in abhängiger Beschäftigung finden, in der Stadt oder auf dem Land.

Ein umfassendes Entwicklungsprogramm zur Beschäftigungsförderung, wie das *Alternative Employment Program* der Weltbank, ist also ohne eine maßgebliche Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure als Dienstleister nicht denkbar. Ihre Kompetenzen liegen besonders in den Bereichen Allgemeines und Management

Training für Unternehmer (E 1), Technisches Training (E2) und Beratung für Selbständige und Kleinunternehmer (E 3). Kompetenzen bestehen aber auch in dem Bereich Karriereberatung, Jobsuche und Jobvermittlung.

Die komparativen Vorteile der zivilgesellschaftlichen Organisationen liegen anscheinend besonders in der betreuungsintensiven Zusammenarbeit mit angehenden Kleinunternehmerinnen und Kleinunternehmern, mit gering qualifizierten und schwer vermittelbaren Arbeitslosen und mit Frauen und Jugendlichen. Sie scheinen auch geeignete Dienstleistungsanbieter für solche Arbeitslose zu sein, die Fortbildungen und Beratungsleistungen nicht in der Hauptstadt in Anspruch nehmen wollen oder Berufstätigkeiten abseits konventioneller Berufe anstreben, z.B. im Bereich des Kunsthandwerks.

7.3 Verbesserung von Sozialstandards in der Textilindustrie⁸ in Bangladesch und Pakistan

Unzureichende Sozialstandards in Entwicklungsländern haben besonders seit Anfang/Mitte der neunziger Jahre die Aufmerksamkeit der kritischen Globalisierungsdebatte auf sich gezogen, die sich mit den Schattenseiten der intensivierten Standortkonkurrenz im Zuge von Entgrenzungsprozessen beschäftigt.⁹ Die Chancen, die eine verstärkte Weltmarktintegration für die Entwicklungsländer bieten kann, gerieten in vielen Globalisierungsdiskussionen durch die Hinweise auf *Sozialdumping* in den Hintergrund.¹⁰ Dabei trugen gerade die exportorientierten Zulieferindustrien für multinationale Konzerne, die besonders in das Blickfeld der Globalisierungsgegner geraten waren (exemplarisch: N. Klein 2001), zu Wachstumsprozessen und Beschäftigung in vielen Entwicklungsländern bei. Die Bekleidungsindustrie ist dafür ein herausragendes Beispiel. Nach den südostasiatischen Staaten, deren Textil- und Be-

8 Der Begriff Textilindustrie wird im weiteren Sinne als Oberbegriff für die gesamte Produktionskette von der Herstellung der Baumwolle bis zum Verkauf von Bekleidungsstücken und anderen Artikeln aus der Verarbeitung von Textilien verwendet. Im engeren Sinne bezieht er sich auf die Herstellung der Stoffe, die dann z.B. von der Bekleidungsindustrie verarbeitet werden. Im Folgenden soll der Genauigkeit wegen zwischen der Textilindustrie im engeren Sinne und der Bekleidungsindustrie differenziert werden.

9 Vgl. Forrester 2001, N. Klein (2001), Mies (2001) Pater (2000), Werner/Weiss (2001).

10 Ein Indikator dafür ist der große Zulauf der Attac-Bewegung und die breite Berichterstattung der Medien über die Globalisierungskritik, z.B. über den Kongress der internationalen Attac-Bewegung, » Eine andere Welt ist möglich« vom 19.-21. Oktober 2001 in Berlin. Exemplarisch: Klas (2001).

kleidungsindustrie in den siebziger und achtziger Jahren einen großen Aufschwung erlebte, verlagerten sich seit den neunziger Jahren die Produktionen zunehmend nach Südasien, Zentralasien und China, weil dort kostengünstiger produziert wurde. Dies war vor allem auf niedrigere Löhne zurückzuführen.

Der Aufschwung der Bekleidungsindustrie in Bangladesch ist unter außenwirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten die vermutlich herausragendste Erfolgsgeschichte eines Entwicklungslandes in den neunziger Jahren. 1977 wurden die ersten Bekleidungsstücke exportiert und Ende der achtziger Jahre lagen die Exporte bei 624 Millionen US Dollar (32,5 Prozent der damaligen Exporterlöse). Danach stiegen die Verkaufszahlen rasant an und erreichten 1999/2000 knapp 4,35 Milliarden US Dollar. Sie machten zu diesem Zeitpunkt 76 Prozent der Exporterlöse aus. Die Branche erwirtschaftete 10 Prozent des Bruttosozialprodukts und beschäftigte 1,8 Millionen Arbeitnehmer, darunter ca. 90 Prozent Frauen, die vor allem als Näherinnen arbeiteten.¹¹ In Pakistan erwirtschaftete die Branche zur gleichen Zeit im Jahr 2000 8,5 Prozent des Bruttosozialproduktes und 60 Prozent der Exporterlöse. Die Textil- und Bekleidungsindustrie stellte 38 Prozent der Arbeitsplätze im formellen Sektor.

Unternehmen in beiden Staaten sahen sich besonders seit den neunziger Jahren verstärkt den Vorwürfen von NROs, Konsumentengruppen, Journalisten, Einkäufern, Gewerkschaften und Regierungen ausgesetzt, dass sie die internationalen Kernarbeitsnormen nicht einhalten würden und die Arbeiter und Arbeiterinnen unter menschenunwürdigen Bedingungen arbeiten ließen. NROs haben zur Strategie des *shamings*¹² gegriffen und einzelne Unternehmer und die Branche durch negative Öffentlichkeitsarbeit angegriffen.

Mit der *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* vom Juli 1998 sind die sogenannten Kernarbeitsnormen festgelegt worden. Die Abgrenzung zwischen »Kernarbeitsnormen« und »Sozialstandards« variiert leicht bei den einzelnen internationalen Organisationen. Als Kernarbeitsnormen sollen hier solche Rechte verstanden werden, die *unabhängig* vom Entwicklungsstand des Landes zu gewährleisten sind, wogegen sich Sozialstandards in stärkerer Abhängigkeit vom Einkommensniveau eines Landes definieren (vgl. GTZ/Abu Shark 2001: 5).

Die Kernarbeitsnormen beziehen sich auf die folgenden Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO; englisch: ILO) der Vereinten Nationen (VN; UN):

11 BGMEA/Export Promotion Board (1999: 11).

12 Risse et al. (1999 und 2002) haben diesen Begriff im Zusammenhang mit der kritischen Öffentlichkeitsarbeit von NRO gegen Regierungen und ihre Sicherheitsdienste im Bereich politischer Menschenrechte geprägt.

Übersicht (28): Kernarbeitsnormen entsprechend der ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998).

Nr. 29: Übereinkommen zur Zwangsarbeit (1930);

Nr. 87: Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (1948);

Nr. 98: Übereinkommen zur Anwendung des Grundsatzes des Vereinigungsrechts und des Rechts auf Kollektivverhandlungen (1949);

Nr. 100: Übereinkommen zur gleichen Entlohnung (1951);

Nr. 105: Übereinkommen zur Abschaffung der Zwangsarbeit (1957);

Nr. 111: Übereinkommen zur Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz (1958);

Nr. 138: Übereinkommen über das Mindestalter der Zulassung zur Beschäftigung (1973).

Zusätzlich trat am 19.11.2000 die Konvention Nr. 182 über die Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in Kraft.

Eine in den neunziger Jahren immer wieder vorgebrachte Forderung der USA und anderer OECD-Staaten, die Kernarbeitsnormen der IAO verbindlich in die Abkommen der Welthandelsorganisation aufzunehmen, wurde zu Beginn des 21. Jahrhunderts nach kritischen Stellungnahmen vieler Regierungen der Entwicklungsländer und den Protesten bei der Tagung der Welthandelsorganisation in Seattle (1999) wenig Erfolg eingeräumt. Dem Ansatz wird seitens der Entwicklungsländer unterstellt, dass er protektionistischen Motiven entspringt. Die verbindliche Festbeschreibung der zwei Kernarbeitsnormen »Vereinigungsfreiheit« und »Recht auf Kollektivverhandlungen« in internationalen Strategievereinbarungen und Projektabkommen stößt auch bei einigen OECD Staaten und internationalen Organisationen, so der Weltbank, auf Widerstände. Das US-Außenministerium für Arbeitsangelegenheiten favorisierte zu Beginn des 21. Jahrhunderts »positive Sanktionen« für Länder, die Kernarbeitsnormen umsetzten. Diese wurden dafür von den USA unilateral mit präferenziellem Marktzugang belohnt, wie z.B. in jüngeren Handelsabkommen mit Jordanien festgeschrieben wurde.¹³

Das Problem der Kernarbeitsnormen liegt darin, dass die zwei Normen, die sich auf die Partizipation der Arbeiter beziehen (Vereinigungsrecht und Kollektivver-

13 Auf der Konferenz »Sozialstandards – Globalisierung sozial gestalten« der FES, KAS, HBS, FNS, HSS und der GTZ am 16./17.10. 2001 in Berlin wurde das Thema Sozialstandards und Handelssanktionen umfassend diskutiert, vgl. B. Kuhn/Gassner (2001).

handlungen) seitens der Unternehmer heftige Widerstände auslösen, da viele Gewerkschaften in Entwicklungsländern parteipolitisch ausgerichtet sind und sie Erpressungen oder Lahmlegung der betrieblichen Produktion befürchten. Um dieses zu vermeiden, sind viele Unternehmer bereit, durch Selbstverpflichtungen ihren Mitarbeitern wesentlich bessere Sozialstandards zu bieten als dies landesüblich ist. Besonders Handelspartner in Europa und den USA drängen sie aus Angst vor kritischer Berichterstattung dazu. Bevor auf die Situation in den beiden Staaten Bangladesch und Pakistan näher eingegangen wird und Initiativen einzelner Akteure vorgestellt werden, soll hier zunächst ein Überblick über Sozialstandards gegeben werden. Das Thema Sozialstandards umfasst außer den Kernarbeitsnormen noch eine Reihe weiterer Aspekte, die im folgenden Schaubild dargestellt werden.¹⁴

Schaubild (5): Kategorien von Sozialstandards
 („The Stairway to Heaven“)



Das Thema Sozialstandards war in beiden Staaten durch Kampagnen von NROs in der entwicklungspolitischen Öffentlichkeit sehr präsent. In Bangladesch konzentrierte sich die Diskussion direkt auf die Bekleidungsindustrie, in Pakistan erhielten die

¹⁴ Die treppenartige Kategorisierung wurde vom Autor bzw. der Beratungsfirma InnovateCo GbR im Rahmen der Studien für die GTZ erstellt. Es soll deutlich werden, dass die Verbesserung von Sozialstandards einen kontinuierlichen Prozess sozialer Innovation erfordert (InnovateCo/B. Kuhn 2001a, InnovateCo/B. Kuhn 2001b.)

Produktionsbedingungen von Fußbällen die größte kritische Öffentlichkeit. Die Bekleidungsindustrie war allerdings auch in Pakistan im Fokus der Debatte.

In den öffentlichen, entwicklungspolitischen und betriebsinternen Diskussionen spielten vor allem die folgenden Sozialstandards eine Rolle.

Übersicht (29): Wichtige unzureichende Sozialstandards in der Bekleidungs- und Textilindustrie in Bangladesch und Pakistan:

- Unzureichende Ventilation und Bewegungsfreiheit in überfüllten Fabrikhallen;
- Unzureichende Lichtverhältnisse;
- Kinderarbeit, besonders in kleineren, nicht exportorientierten Fabriken;
- Unzureichende, unpünktliche und unregelmäßige Entlohnung;
- Unzureichende sanitäre Einrichtungen, besonders für weibliche Arbeitnehmer;
- Unzureichende Urlaubs-, Krankheits- und Mutterschutzregelungen;
- Keine oder unzureichende Arbeitsverträge und
- Zwangsweise Verpflichtung zur Ableistung von Überstunden

Zunächst sollen nun die wirtschaftlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen in Bangladesch und Pakistan dargestellt werden. Dann werden die Besuche in den einzelnen Fabriken kurz ausgewertet und die Initiativen unterschiedlicher Akteure vorgestellt

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

In beiden Staaten war der Textilsektor der wichtigste Exportsektor zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In Bangladesch wurden vor allem Kleidungsstücke einfacher und mittlerer Verarbeitungsschwierigkeit und Qualität (T-Shirts, Hosen) mit häufig importierten Stoffen und importierter Baumwolle produziert, wogegen in Pakistan mit einheimischer Baumwolle vor allem Stoffe, Lederartikel und fertige Kleidungsstücke mittlerer Verarbeitungsschwierigkeit (Hosen) produziert wurden. In beiden Staaten wurden Markenartikel von renommierten und großen Handelshäusern und Firmen hergestellt, u.a. Levi's, Gap, Tommy Hilfiger, Wal-Mart, Sears, H&M, C&A, und Marks&Spencer. Der Textilsektor schließt insgesamt Spinnereien, Webereien, Strickereien, Schneidereien, Nähereien, Färbereien und Batikereien ein, die in beiden

Staaten in einer zunehmenden Anzahl von Betrieben in einer Fabrik, so genannten *composite units*, vereint waren.

In beiden Staaten war die exportorientierte Mittelindustrie, die den Großteil der Exporteure darstellte, zu Beginn des 21. Jahrhunderts fast ausnahmslos in privaten Händen. Beide Staaten hatten in den achtziger und neunziger Jahren Exportförderungszone eingerichtet. In Bangladesch gibt es Exportförderungszone in Dhaka-Savar und in Chittagong, in Pakistan in Karachi. Zwei Exportförderungszone in Sialkot und Rawalpindi (beide Pakistan) waren im Jahr 2000/2001 in Planung. In Pakistan wurden im Jahr 2000 ca. 15 Prozent der Textilexporte in den Exportförderungszone produziert, in Bangladesch lag der Anteil darüber.

Bangladesch führte Textilprodukte im Wert von ca. 4,35 Milliarden US Dollar aus, Pakistan im Wert von 5,1 Milliarden US Dollar (1999). In Bangladesch erfuhr die Bekleidungsindustrie seit Anfang der achtziger Jahre und vor allem in den neunziger Jahren einen phänomenalen Aufschwung. Seit 1985/1986 verzehnfachten sich die Exporterlöse in US Dollar.¹⁵ In der Exportvereinigung waren im Jahr 2000 mehr als 3000 Firmen registriert.

In Pakistan waren in den neunziger Jahren keine vergleichbaren stetigen und signifikanten Zuwächse zu beobachten, allerdings wurden für 2005 erhebliche Wachstumsraten prognostiziert. Die Europäische Union war mit mehr als 52 Prozent (1998-1999) vor den USA (ca. 43 Prozent) der wichtigste Absatzmarkt für Textilien aus Bangladesch; für Pakistan waren der asiatische Markt (Japan und Hongkong) und die USA bedeutendere Absatzmärkte als Europa.

Bangladesch profitierte Anfang des 21. Jahrhunderts aufgrund seiner Klassifizierung als *Least Developed Country* von einem besonders präferenziellen Marktzugang zur Europäischen Union (bis 2004) und den USA. In der EU unterlagen Produkte aus Bangladesch, die entsprechend der Wertschöpfungsrichtlinien als solche qualifiziert waren, keinen Quoten und Importzollregelungen. Allerdings traf dies aufgrund der unterentwickelten Spinnereien und Webereiindustrie in Bangladesch nur auf ca. 20 Prozent der Waren zu. Baumwolle und Garn aus Pakistan unterlagen in der EU keinen Einfuhrzöllen, auf Stoffe wurden jedoch 4 Prozent und auf Kleidungsstücke 12 Prozent Zoll erhoben. Pakistan unterlag bei Exporten in die EU einem Quotensystem,

¹⁵ Allerdings wiesen Meldungen von Dezember 2001 (IPS Dritte Welt Nachrichtenagentur, www.ipsnews.de, Stand 31.12.2001) auf eine Krise der Industrie in Folge rückläufiger Importe aus den USA hin. Nach IPS, die nach meiner Erfahrung gelegentlich zu Dramatisierungen neigt, sei ein Drittel der Textilunternehmen bankrott, 300 000 Beschäftigte arbeitslos. Die USA haben mit 72 afrikanischen und karibischen Staaten im Mai 2000 einen *Trade Development Act* verabschiedet, der besondere Zugeständnisse für diese Staaten enthält. IPS verweist weiterhin auf die schlechte internationale Wirtschaftslage.

jedoch schöpfte das Land die EU-Quoten in 1999/2000 nicht voll aus. Die Quotenregelungen im Rahmen des Multi-Fibre Agreements (MFA) sollen bis Ende 2004 abgeschafft werden. Exporteure in Bangladesch befürchten dann einen stärker umkämpften Markt und sorgen sich wegen starker Konkurrenz aus China, Südostasien und Zentralasien.

Der Textilsektor zählte in Bangladesch Anfang des 21. Jahrhunderts ca. 1,8 Millionen Beschäftigte, in Pakistan etwa 1 Millionen Beschäftigte. Die höhere Beschäftigtenzahl in Bangladesch erklärte sich durch die vielen Nähereien, die arbeitsintensiver sind als die Spinnereien und die Webereien, welche den Textilsektor in Pakistan dominierten. Die Arbeiterschaft in der Bekleidungsindustrie in Bangladesch bestand besonders aus jungen Frauen. Etwa die Hälfte der Arbeitnehmerinnen war unverheiratet. Die große Mehrheit war weitgehend besitzlos und hatte einen sehr geringen Ausbildungsstand. Viele stammten aus ländlichen Regionen. Die Personalfluktuationsrate war in der Bekleidungsindustrie in Bangladesch sehr hoch. In Pakistan arbeiteten etwa zur Hälfte Männer und zur Hälfte Frauen in der Textilindustrie. In Spinnereien und Webereien arbeiteten fast keine Frauen, in der Bekleidungsherstellung lag der Frauenanteil bei knapp über 50 Prozent, allerdings mit steigender Tendenz.

Gesetzliche Rahmenbedingungen

In beiden Staaten gibt es eine ausführliche nationale Gesetzgebung zu Sozialstandards, die stark von der Gesetzgebung der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien beeinflusst ist. Mindestlöhne¹⁶, Urlaubsregelungen, Arbeitssicherheit und Hygiene waren detailliert geregelt, und selbst Spucknapfe sollten für die Arbeiter bereitgestellt werden. Das Problem lag also nicht in der Gesetzgebung, sondern in

- der mangelnden Einhaltung bzw. Implementierung der gesetzlichen Vorschriften,
- der Unübersichtlichkeit der Gesetze,
- den vielen Ausnahmeregelungen für bestimmte Gebiete bzw. Industriezweige,
- einem völlig unzureichenden Vertragswesen und
- der verbreiteten Praxis von (mündlichen) Unterverträgen mit kleinen Produktionsstätten im informellen Sektor.

16 930 Taka (16 US Dollar) in Bangladesch, ca. 2000 Rs. (35 US Dollar) in Pakistan (landesweit verschieden).

In beiden Staaten waren die Regeln der Exportförderungszone die einzigen Bestimmungen, die von den Firmen weitgehend eingehalten wurden. Sie beinhalteten alle wichtigen Sozialstandards mit Ausnahme der gewerkschaftlichen Freiheiten.

In Bangladesch waren bis zum Jahr 2000 neben der Verfassung die wichtigsten gesetzlichen Regelungen:

- *Industrial Relations Ordinance* (1969);
- Minimum Wages Ordinance (1961 und 1994);
- Minimum Wages Rules (1961);
- Factories Act (1965);
- *Factory Rules* (1979) und der
- Workmen's Compensation Act (1923)

Die wichtigsten nationalen gesetzlichen Regelungen neben der Verfassung waren in Pakistan bis zum Jahr 2000:

- *Factories Act* (1934);
- Industrial Relations Ordinance (1961);
- Minimum Wages Ordinance (1961);
- Payment of Wages Act (1936);
- Employees Social Security Ordinance (1969);
- Employees Old-Age Benefits Act (1976);
- Workmen's Compensation Act (1923);
- NWFP/Punjab Fair Priced Shop Rules and Ordinances, 1983/1971;
- Bonded Labour Systems (Abolition) Act (1992);
- The Bonded Labour (Abolition) Rules (1995);
- Disabled Persons Ordinance: Employment and Rehabilitation (1981) und die
- National Council for the Rehabilitation of Disabled Persons (General) Rules (1983).

Besuche in den Fabriken

Schlechte Arbeitsbedingungen herrschten Ende der neunziger Jahre in Bangladesch und Pakistan vor allem in der personalintensiven Bekleidungsindustrie. Junge Näherinnen und ungelernte Helferinnen arbeiteten in überfüllten Fabrikhallen. Bis Mitte der neunziger Jahre waren sogar noch zahlreiche Kinder unter 15 Jahren beschäftigt.¹⁷ Allerdings gibt es große Unterschiede bei der Beachtung von Sozialstandards.

Während der Fallstudien von Oktober 2000 bis März 2001 wurden 20 Fabriken in Bangladesch (Dhaka, Chittagong und Sylhet) und 15 Fabriken in Pakistan besucht (Mirpur bei Rawalpindi, Lahore, Faisalabad, Karachi). Die meisten Fabriken in Pakistan waren sogenannte *composite units*, wo die Stoffe aus importiertem Garn zunächst hergestellt und dann genäht wurden. In Bangladesch gab es mehr reine Nähereien. In den Nähereien arbeiteten in Bangladesch über 90 Prozent Frauen, in Pakistan knapp über 50 Prozent.

Die Besuche wurden zunächst auf Vermittlung vom Export Promotion Bureau durchgeführt, später auf eigene Initiative. Sie standen im Zusammenhang mit einem Beratungseinsatz der InnovateCo GbR, die im Unterauftrag der GTZ einen Katalog von *good practices* im Bereich Sozialstandards erstellte. Das Vorhaben, kostengünstige und kostenneutrale Verbesserungen von Sozialstandards mit Unternehmern zu diskutieren und sie über die Entwicklungen in Europa zum Thema zu informieren, wirkte bei den meisten angefragten Unternehmern als Türöffner. Bei einigen herrschte zunächst eine gewisse Skepsis, allerdings auch ein großes Interesse am Erfahrungsaustausch.

Bei den Besuchen von Fabriken in- und außerhalb der Sonderwirtschaftszonen (*Export Promotion Zones*) konnte festgestellt werden, dass die Sozialstandards in Fabriken innerhalb der Sonderwirtschaftszonen in Bangladesch (Dhaka-Savar und in Chittagong) und in Pakistan (Karachi) bedeutend höher waren als außerhalb der Zonen. Die renommierten Handelshäuser ließen ihre Markenprodukte vor allem in den Sonderwirtschaftszonen produzieren und achteten stärker auf die Einhaltung von Qualitäts- und Sozialstandards, auch wenn die Standards in den meisten Fabriken nicht mit mitteleuropäischen Standards zu vergleichen waren. Es gab große Unterschiede bei den einzelnen Fabriken. Bei den guten »Fabriken« wurde besonders auf die Benutzung von Schutzkleidung (für die Arbeit an Schneidemaschinen und mit

17 Die offiziellen Statistiken (Official Labour Force Survey) haben in Bangladesch zwischen 1990/1991 und 1995/1996 einen Anstieg der in der Textil- und Bekleidungsindustrie beschäftigten Kinder von 5,8 Millionen auf 6,5 Millionen festgestellt, bis verschiedenen Entwicklungsvorhaben, vor allem der IAO und Arbeitgeberverbänden, den Trend trotz weiter steigender Beschäftigungszahlen in der Branche umkehrten.

Chemikalien), auf Feuerschutzmaßnahmen, auf eine ausreichende Anzahl von Toiletten für Frauen und Männer, auf Belüftung und Beleuchtung, auf eine saubere Kantine, auf Trinkwasserversorgung und Gebetsräume geachtet. Allerdings bestanden dort keine gewerkschaftlichen Freiheiten, sondern die Vereinbarungen beruhten auf Selbstverpflichtungen. In Pakistan gab es auch einzelne Fabriken außerhalb der Sonderwirtschaftszone mit hohen Standards. Es konnte eine Korrelation zwischen einem hohen Bildungsstand der Unternehmensleitung und überdurchschnittlichen Sozialstandards in den Fabriken festgestellt werden. Bei den Subunternehmer von großen Zulieferern fehlte es besonders an einem Bewusstsein für Qualitäts- und Sozialstandards und an der Erkenntnis, dass sich diese Standards auch gegenseitig bedingen. Bei der jüngeren Managementgeneration von Bekleidungsunternehmen, die ihre Ausbildung teilweise in südasiatischen Metropolen oder im amerikanischen und europäischen Ausland absolviert hatte, war eindeutig eine größere Offenheit festzustellen, als bei der älteren Generation (InnovateCo/Kuhn 2001a, InnovateCo/Kuhn 2001b). Dennoch befürchteten viele hohe Kosten und damit nachteilige Auswirkungen auf ihre Wettbewerbsfähigkeit, obwohl die Lohnkosten im Textilbereich deutlich unter 10 Prozent, oft unter 5 Prozent des Verkaufspreises lagen (InnovateCo/Kuhn 2001a, InnovateCo/Kuhn 2001b).

Bei den größeren und gebildeteren Unternehmer schienen die aggressive Kampagnen von einzelnen ausländischen und inländischen NROs die größte Wirkung zu zeigen. Ebenso waren sie besser informiert über den Druck, den besonders die USA auf die Produzentenländer ausübten. Die US-Regierung hatte während der Durchführung des Fallstudien in Bangladesch im Oktober 2000 die Aufhebung des präferenziellen Marktzugangs im Rahmens des *General System of Preferences* (GSP) angedroht, sollten in der Exportförderungszone keine gewerkschaftlichen Freiheiten eingeführt werden. Die Drohung wurde bis April 2001 nicht umgesetzt, resultierte aber in intensiven Überlegungen, wie man der Forderung am besten begegnen könne. Ursprünglich war die Position der Unternehmer, dass in den Exportförderungszone eingesetzte Wohlfahrtskomitees die hoch politisierten Gewerkschaften ersetzen sollten. Möglicherweise könnte sich eine Lösung anbahnen, bei der Einzelgewerkschaften zugelassen werden, die nicht in Föderationen mit Gewerkschaften außerhalb der Exportförderungszone eintreten dürfen.

Die teilweise detaillierten gesetzlichen Regelungen zu Sozialstandards, die sich an einigen Stellen an Vorschriften in Großbritannien zu orientieren scheinen, wurden auf der Ebene der Unternehmen kaum beachtet, da dem staatlichen Verwaltungsapparat die Kompetenzen und Kapazitäten zur Kontrollausübung fehlten.

Akteure und Maßnahmen

In beiden Staaten waren unterschiedliche Akteure im Bereich Sozialstandards mit verschiedenen Initiativen und Maßnahmen aktiv. Das folgende Schaubild verschafft eine Übersicht über wichtige Akteurgruppen und typische Maßnahmen.

Schaubild (6): Akteure und Maßnahmen im Bereich Sozialstandards.



Akteure

Die Erfahrungen in Bangladesch und Pakistan zeigten, dass bestehende gesetzliche Regelungen sowie die Unterzeichnung und Ratifizierung von internationalen Abkommen allein nicht ausreichen, um eine Verbesserung der Sozialstandards einzuleiten, wenn die Aufsichts- und Implementierungskapazitäten zu schwach sind. Unbestechliche regelmäßige Kontrollen fanden weder in Pakistan noch in Bangladesch statt, so dass die Unternehmer von staatlicher Seite keiner guten Beobachtung ausgesetzt waren.

Shaming von NROs erhöhte zwar ihre Angst vor Exporteinbußen, führte in Bangladesch und Pakistan aber selten zu einer konstruktiven Auseinandersetzung mit dem Thema Sozialstandards.

Erfolge waren vielmehr auf das komplementäre Zusammenspiel unterschiedlicher nationaler Akteure und die Internationalisierung des Themas zurückzuführen. Von Bedeutung waren im Einzelnen besonders intensive Verhandlungsprozesse der Sozialpartner, internationale und nationale Imagekonkurrenz, betriebswirtschaftliche Einsicht, behördliche Aufsicht und auf die fortwährende kritische Beobachtung zivilgesellschaftlicher Akteure. Die Darstellung der verschiedenen Akteure soll deutlich machen, dass es in beiden Ländern Anfang des 21. Jahrhunderts zahlreiche sehr aktive Akteure und bestehende Initiativen gab, die prädestiniert für die Einleitung von Entwicklungsprozesse waren.

Übersicht (30): Wichtige Akteure und ihre Kompetenzen und Initiativen im Bereich Sozialstandards in Bangladesch und Pakistan

Akteure	Kompetenz im Bereich Sozialstandards	Initiativen im Bereich Sozialstandards
Exportförderungsbüro beim Handelsministerium	Abwicklung von Exportformalitäten Koordination Strategieentwicklung	Dialog mit Unternehmen, Arbeitgeberverbänden und Importeuren. Studien
Arbeitsministerium	Überprüfung und Überwachung gesetzlicher Vorschriften Vergabe von Gutachten und Studien Datenerhebung	Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen und Richtlinien. Kontrolle Dialog mit IAO und NROs. Erstellung und Verbreitung von Statistiken (z.B. über Kinderarbeit). Projekte

Handelskammern	Interessenvertretung für Mitglieder	Dialog und Kontakte, Vermittlung von Beratung und Fortbildung.
Unternehmerverbände	Interessenvertretung für Mitglieder	Abkommen mit der IAO zur Abschaffung von Kinderarbeit. Initiativen zum branchenbezogenen Pensionsfond. Dialog und Kontakte.
Private Unternehmen	Firmeninterne Verbesserung von Sozialstandards Wohlfahrtsleistungen	Zahlreiche Initiativen auf Fabrikebene zu Arbeitssicherheit, Arbeitsschutz, Abschaffung von Kinderarbeit, Gesundheitsfürsorge. Modellprojekte Kooperationen Heiratsgeld Festtagsgeld Bonusgeld
Internationale Handels- und Bekleidungshäuser, z.B. H&M, C&A, Gap, Levis, Mustang, Nike, Tommy Hilfiger	Einforderung und Überprüfung von Mindeststandards bei Zulieferern Selbstverpflichtungen	Entwicklung und Überwachung von Verhaltenskodizes und Produktionsstandards.
Gewerkschaften und Gewerkschaftsdachverbände	Interessenvertretung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen	Studien, besonders zu den Themen Kinderarbeit und Mindestlöhne. Dialog mit Unternehmen und deren Verbänden.

<p>Entwicklungsorientierte internationale NROs, z.B. The Asia Foundation, Save the Children Fund, Oxfam, Marie Stopes.</p> <p>Nationale NROs, z.B. ASK, BLAST, Incidin, NUC, Phulki, PILER, SPARC.</p> <p>NRO Dachverbände, z.B. BPKS, BNWLA.</p>	<p>Politikdialog</p> <p>Projektmanagement</p> <p>Öffentlichkeitsarbeit</p> <p>Themenanwaltliche Arbeit</p> <p>Modellvorhaben</p>	<p>Rechts- und Sozialberatung.</p> <p>Kritische Aufklärungsarbeit.</p> <p>Kritische Öffentlichkeitsarbeit (<i>Shaming</i>).</p> <p>Watchdog Funktion.</p> <p>Projekte zur Resozialisierung von Kinderarbeitern.</p> <p>Kooperationsprojekte mit Unternehmen für unterprivilegierte Frauen.</p> <p>Kinderbetreuung (<i>day care centres</i> in Unternehmen).</p>
<p>Organisationen der Vereinten Nationen, besonders Internationale Arbeitsorganisation (IAO), auch Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)</p>	<p>Vertretung der Interessen der internationalen Staatengemeinschaft</p> <p>Formulierung von Konventionen</p> <p>Politikdialog</p> <p>Projektfinanzierung</p> <p>Internationale Konferenzen</p> <p>Seminare</p>	<p>Formulierung von Konventionen und Übereinkommen.</p> <p>Organisation von internationalen Konferenzen, Seminaren, <i>Workshops</i>.</p> <p>Konzipierung und Kofinanzierung von Projekten zur Resozialisierung von Kinderarbeitern, Aufklärungsarbeit und Rechtshilfe.</p>

<p>Europäische Kommission, besonders die Delegationen der Europäischen Kommission in Dhaka und Islamabad.</p>	<p>Vertretung der Interessen der EU Staatengemeinschaft. (Vor-)Verhandlungen von Handelsabkommen für EU Staaten. Politikdialog für EU Staaten. Projektfinanzierung</p>	<p>Projekte zur Resozialisierung von Kinderarbeitern, zu Bewusstseinsarbeit und Rechtshilfe. Organisation von Seminaren.</p>
<p>Beratungsfirmen wie SGS, Baum Consult, PriceWaterHouseCoopers, InnovateCo.</p>	<p>ISO-Zertifizierungen SA 8000 Zertifizierungen Sozialauditing Beratung von internationalen Organisationen, Unternehmen Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften</p>	<p>Durchführung von Zertifizierungen und Prüfungen. Studien Konzeptentwicklung</p>
<p>Botschaften und Bilaterale EZ- Organisationen (DFID, USAID, GTZ).</p>	<p>Politikdialog Projektfinanzierung und Betreuung. Interessenvertretung der Importeure und Konsumenten</p>	<p>Seminare Business-Round-Tables Projekte</p>
<p>Business Clubs (Rotary International, Lions Club)</p>	<p>Interessenvertretung der Mitglieder Sozialarbeit</p>	<p>Business-Round-Tables Sensibilisierung der Mitglieder. Projekte</p>

Medien	Verbreitung von Informationen Schaffung von Öffentlichkeit	Kritische eigene Fernseh- und Radiobeiträge Berichterstattung über Seminare und Initiativen
Konsumenten*	Kaufentscheidung (Pro-Contra) Proteste	Boycott von bestimmten Waren, die unter Missachtung von Sozialstandards hergestellt wurden

*bezieht sich auf Konsumenten in den Importstaaten, da die formale Textil- und Bekleidungsindustrie zum Zeitpunkt der Untersuchungen überwiegend für den Export produzierte. Einheimische Konsumenten waren im Jahr 2000 noch eine vernachlässigbare Größe und zeigten auch wenig Bewusstsein für das Thema.

Regierung- und Regierungsbehörden

Die wichtigsten Regierungsorganisationen, die sich explizit mit dem Thema Sozialstandards beschäftigten, waren in beiden Staaten die Exportförderungsbüros (EPB). Die Exportförderungsbüros unterstehen dem Handelsministerium, das auch die Zuständigkeit für die Exportförderungszonen besitzt. Angesichts der überragenden Bedeutung des Textilsektors für den Export in beiden Staaten kommt den Exportförderungsbüros eine Schlüsselstellung bei der Koordinierung zwischen Regierung, Arbeitgeberverbänden und ausländischen Handelspartnern zu. In beiden Staaten waren die Exportförderungsbüros gegenüber dem Thema aufgeschlossen und bei der Organisation von Firmenbesichtigungen behilflich. Auch die Ministerien zeigten gegenüber dem Thema eine große Offenheit. In Pakistan nahm der damalige Arbeitsminister Omar Asghar Khan persönlich an einer Veranstaltung zum Thema Sozialstandards im März 2001 teil, die die Beratungsfirma InnovateCo GbR unter Mitwirkung des Autors organisiert hatte. Der Minister sagte gegenüber der anwesenden Presse die Ratifizierung der ILO-Konventionen 100 und 138 für die nächsten Monate zu. In Pakistan wurde Firmen, die sich nach ISO zertifizieren lassen wollen, zum Zeitpunkt der Fallstudie (Februar bis März 2001) ein Zuschuss gezahlt, in Bangladesch waren entsprechende Überlegungen im Gange.

Arbeitgeberverbände und Handelskammern

Die wichtigsten Akteure waren hier die Arbeitgeberverbände der Textilbranche, die in Gesprächen mit der Regierung und den Innovationsberatern der InnovateCo GbR

eine grundsätzliche Offenheit gegenüber dem Thema zeigten und bereits einige Initiativen ergriffen hatten.

Für Bangladesch waren die wichtigsten Dachverbände der Arbeitgeber:

- Bangladesh Garments Manufacturers and Exporters Association (BGMEA);
- Bangladesh Textile Mills Association (BTMA) und
- Bangladesh Textile Mills Owners Association (BTMOA).

Für Pakistan waren dies die

- Pakistan Readymade Garments Manufacturers and Exporters Association (PRGMEA) und
- All Pakistan Textile Mills Association (APTMA).

In Bangladesch hatte BGMEA, der mehr als 3000 Unternehmen angehören, zum Zeitpunkt der Fallstudie (Oktober bis Dezember 2000) bereits zwei *Memorandi of Understanding* mit der ILO und UNICEF zur Abschaffung von Kinderarbeit und zur Rehabilitation der betroffenen Kinder und ihrer Familien unterzeichnet. Bei der Durchführung wurde die Zusammenarbeit mit NROs akzeptiert.

Die Handelskammern hatten ebenfalls relevante Initiativen ergriffen. Die wichtigste Handelskammer in Bangladesch ist die Federation of Bangladesh Chambers, Commerce and Industries (FBCCI). Die GTZ hat ein Beratungsprojekt mit dem Dhaka Chamber of Commerce and Industries (DCCI). Daneben gibt es zahlreiche andere Handelskammern und Industrieverbände. Sie beraten und unterstützen Unternehmen z.B. bei Zertifizierungen im Qualitäts- und Umweltbereich.

Gewerkschaften und Gewerkschaftsdachverbände

Die Gewerkschaften waren, anders als zunächst erwartet wurde, keine entscheidende Kraft im Bereich Sozialstandards. Sie waren zahlenmäßig in wenigen Betrieben vertreten, sehr politisiert und in erster Linie um Mindestlöhne besorgt. Das ausgeprägteste Bewusstsein hatte die pakistanische Gewerkschaft All Pakistan Federation of Labour (ABFOL), die z.Zt. der Studie mit einem italienischen Gewerkschaftsverband ein Projekt zur Einreichung bei der EU plante.

In Bangladesch und Pakistan spielten Gewerkschaften in der Privatwirtschaft Anfang des 21. Jahrhunderts keine sehr bedeutende Rolle. Weniger als 5 Prozent der Arbeitnehmer in der Textilindustrie waren gewerkschaftlich organisiert. Starke gewerkschaftliche Aktivitäten waren in beiden Staaten vor allem in Staatsbetrieben zu

beobachten. Die gewerkschaftlichen Dachverbände waren vor allem in Bangladesch stark politisiert und zerklüftet. In Bangladesch existierten 23 gewerkschaftliche Dachverbände, die meisten hatten enge Verbindungen zu politischen Parteien. In Pakistan gab es zur Zeit dieser Analyse drei größere gewerkschaftliche Dachverbände. Neben ABFOL waren dies die All Pakistan Federation of Trade Union (APFTU) und die Pakistan National Federation of Trade Union (PNFTU).

Daneben gibt es einige kleinere Dachverbände. Die 1995 etablierte All Pakistan Federation of Labour (ABFOL) ist Mitglied in der International Confederation of Trade Unions (ICTU). Die Organisation hat Studien zu Arbeitsbedingungen herausgegeben¹⁸ und betrieb gewerkschaftliche Lobbyarbeit im Bereich Sozialstandards. APFTU organisierte zusätzlich mehrere Trainings- und Bildungsprogramme. Einzelgewerkschaften waren in Pakistan zu Anfang des 21. Jahrhunderts sehr schwach, da sie meistens nur in einem einzelnen Betrieb agierten.

In Bangladesch spielten die gesamtgewerkschaftlichen Dachverbände aufgrund ihrer starken Politisierung im Bereich Sozialstandards keine bedeutende Rolle. Hier waren einige branchenspezifischen Gewerkschaften aktiv, dazu zählen:

- Bangladesh Shuta Bastrokol Sramik Kormochari Federation (BSBSKF);
- Bangladesh Garments Workers Federation (BGWF);
- Bangladesh Shanjukto Sramik Federation (BSSF);
- Bangladesh Independent Garment Workers Union Federation (BIGWUF);
- Bangladesh Textile and garment Workers league (BTGWL).

Arbeiter und Arbeiterinnen, Betriebsräte

Die meisten Arbeiter und Arbeiterinnen waren in beiden Staaten in erster Linie um ihren Job besorgt. Ihre Verhandlungsmacht war angesichts der hohen Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung trotz des relativen Boom Ende des 20. Jahrhunderts und ihrer geringen Qualifikation sehr gering. Die Personalfluktuationsrate war hoch. Mindestlöhne schützten die Arbeiterinnen weitgehend vor den schlimmsten Formen der Ausbeutung. Die pünktliche Bezahlung von Löhnen war eine Priorität der Arbeiter- und Arbeiterinnen, ihre Sensibilität für Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit war sehr gering, da sie auch privat in ärmlichen und unhygienischen Verhältnissen lebten. Unverheirateten Frauen war ein firmeneigener Transportservice besonders wichtig. Auch Betriebsunterkünfte und betriebsinterne Einkaufsmöglichkeiten (*fair priced shops*) wurden von den Arbeitern sehr geschätzt. Besonders in Pakistan waren einige

18 Vgl. ABFOL 1999.

große Firmen außerhalb von Städten gelegen. Einige renommierte größere Firmen, vor allem in den Exportförderungszone, hatten in die Aus- und Fortbildung ihrer Angestellten und Arbeiter investiert. Die Gehälter und die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer waren dann wesentlich höher, wenn die Arbeiter und Arbeiterinnen höher qualifizierte Arbeiten durchführten (Vorarbeiter, Supervisor, Qualitätskontrolle).

Einheimische Unternehmer

Die große Mehrheit der Unternehmer in Bangladesch und Pakistan stand dem Thema Sozialstandards Anfang des 21. Jahrhunderts noch skeptisch gegenüber, weil eine Kostenexplosion befürchtet wurde. Viele hatten indirekt Kontakt mit kritischer Öffentlichkeitsarbeit von NROs gemacht, einige waren sogar Opfer von *shaming* Aktionen in Form von Anzeigen, Flugblättern und Mundpropaganda geworden. Allerdings führte die Sorge um hohe Qualitätsstandards bei vielen Unternehmern zu Beginn des 21. Jahrhunderts doch zu einer wachsenden Einsicht, dass gute Qualität und hohe Sozialstandards eng miteinander verbunden sein könnten. Hinzu kamen die Auflagen der Handelspartner, besonders in den USA. Besonders große Firmen, die für renommierte Hersteller produzieren, hatten bereits recht gute Sozialstandards. In Bangladesch waren die Firmen Bantai Industries Ltd. (Dhaka), Pacific Jeans, Base Textiles, Regent Textile Mills, und Seema Garments (alle Chittagong) besonders vorbildlich, in Pakistan U.S. Apparel & Textiles, United Tex, Crest Garments (alle Lahore), Crescent Greenwood (Faisalabad), Mahr Garments (Sialkot), MJFA Textiles, J&M Clothing Company (alle Karachi). Die meisten der o.g. Firmen waren im Jahr 2000 bereits ISO 9000 bzw. 9001 zertifiziert; J&M Clothing war bei meinem Besuch am 13. März 2001 im Prozess der SA 8000 Zertifizierung gewesen.

Ein vorbildliches und gut dokumentiertes Beispiel war Bantai Industries Pvt. Ltd. in der Nähe von Dhaka, Bangladesch. In Zusammenarbeit mit einer kleinen NRO hatte der Direktor Saidur Rahman, der früher der Leiter des Oxfam Büros in Dhaka war, ein Modellbeispiel für hohe Sozialstandards geschaffen. Bantai Ltd, gegründet 1990, bot den 480 Beschäftigten (davon 440 Frauen) Leistungen in den Bereichen Gesundheit, Familienplanung, Kinderbetreuung, Bildung, betriebseigener Supermarkt, Sparprogramme, Feuerschutz, Unterhaltung und soziale Aufklärung. Die Firma, die ihre Leistungen auf einer CD-Rom festgehalten hat und im Internet vertreten ist (<http://www.bantai.com>) profitiert nach Angaben des Direktors von der geringen Abwanderung, der Qualitätsarbeit und dem geringem Krankenstand der Belegschaft.

Privatfirmen haben sich besonders in Pakistan durch die Gewährung von Heiratsgeld und Festtagsgeld für ihre Arbeiter und Arbeiterinnen als Wohlfahrtsgeber her-

vorgetan. Viele Firmen hatten den Bau einer Moschee auf dem eigenen Anwesen finanziert.

Handelshäuser, Abnehmer und Einkäufer

Die internationalen Handelshäuser, Abnehmer und Einkäufer hatten bereits seit Mitte bis Ende der neunziger Jahre eine gewisse Sensibilität und Offenheit für das Thema Sozialstandards entwickelt. Dies war auf die kritische Medienberichterstattung in Europa und den USA, auf Kampagnen (z.B. Kampagne für Saubere Kleidung) und *shaming* seitens NROs in Form von Flugblättern, Veranstaltungen, Anzeigen und Öffentlichkeitsarbeit zurückzuführen. Viele große Handelshäuser und Markenartikelhersteller haben Verhaltenskodizes für ihre Produzenten entwickelt, die vor allem auf Mindestalter, Mindestlöhne, Gesundheit und Arbeitsschutz abzielen. Bei den amerikanischen Firmen (vor allem Levi's, GAP, Nike) war die Sensibilität in der Regel ausgeprägter als bei den meisten europäischen Firmen. Wichtige Akteure in Bangladesch und Pakistan sind besonders H&M, C&A, Karstadt, Quelle, Neckermann, GAP, Nike und Reebok.

Hier soll über die Anstrengungen einiger europäischer und US amerikanischer Handelshäuser genauer berichtet werden.

H&M haben einen internationalen Verhaltenskodex für Produktionspartner, der im Internet einsehbar ist. Er bezieht sich vor allem auf Mindestalter, Arbeitssicherheit, Rechte der Arbeitnehmer, Arbeitsbedingungen, Unterkunftsbedingungen, Umweltschutz, Gesundheit, und Hygiene und fordert auch ordentliche Verträge für Arbeitnehmer, was an vielen Produktionsstätten unüblich ist. H&M leisteten sich in Bangladesch seit dem Jahr 1999/2000 einen ausländischen *Code of Conduct Manager*, der regelmäßig die Produktionspartner von H&M besucht und vor allem auf die Einhaltung der Altersgrenze achtet. Er berichtet an eine Beauftragte für Verhaltenskodizes im Hauptsitz von H&M in Stockholm. H&M haben in Südasiens Projekte mit UN-Organisationen und NROs und möchten die Zusammenarbeit weiter ausweiten.

C&A haben ebenso einen Verhaltenskodex, der im Jahr 2000 jedoch noch nicht der Öffentlichkeit einfach zugänglich war. Der Verhaltenskodex (*C&A Code of Conduct for the Supply of Merchandise* (1996) und 1998 nachgearbeitet) bezieht sich auf die Bereiche Arbeitsbedingungen, Umweltschutz, Vereinigungsfreiheit, Inspektion, Monitoring, Sanktionen, Korrekturen, Training und Bewusstseinsbildung.

Die drei Unternehmen Karstadt, Quelle und Neckermann haben eine permanente Vertretung in Neu-Delhi mit Zuständigkeit für Südasiens, die von nationalen Partnern unterstützt wird. Karstadt, Quelle, Neckermann hatten bereits ein Pilotprojekt mit der GTZ in Indien zum Thema Sozialstandards und waren an dem Thema auch an anderen Produktionsstandorten der Region interessiert. Die Repräsentantin für Südasiens

nahm mit ihrem pakistanischen Kollegen an einem *workshop* von InnovateCo GbR in Karachi am März 2001 teil.¹⁹

Der *GAP Code of Vendor Conduct* fordert vor allem die Einhaltung von internationalen Konventionen und nationalen gesetzlichen Bestimmungen. GAP hat in Bangladesch ein Büro, das sich um die Einhaltung von Sozialstandards kümmert und regelmäßig Firmen besucht. Dabei wird auf Feuerschutz und auf Zusatzleistungen wie Trinkwasserversorgung und Essen geachtet. In Pakistan ist GAP mit einem engagierten Vertreter präsent, der die Einhaltung von Qualitätskontrollen und Sozialstandards anmahnt.

Nike hat wie andere »Markenfirmen« einen *Code of Conduct* entwickelt, der sich besonders auf internationale und nationale Gesetzgebungen bezieht. Bevor Nike Partnerschaften mit Produktionsstätten eingeht, müssen sich die Produktionsstätten auf eigene Kosten (ca. 1500 US Dollar) einem *Social Audit (Labour Practices Assessment)* einer Firma unterziehen. Die *Social Audits* wurden bisher vor allem von PriceWaterhouseCoopers und Nike Shape durchgeführt. Werden Mängel festgestellt, kann das geprüfte Unternehmen in einer weiteren Inspektion (Kosten ca. 750 US Dollar) nachweisen, dass die Mängel behoben worden sind. Die Firma achtet darauf, dass die Verhaltenskodizes auch in den Landessprachen der Produktionsorte erhältlich sind und in den Firmen ausgehängt werden.

Auch Tommy Hilfiger achtet auf den Aushang von Verhaltenskodizes in Firmen. Die Firma Reebok hat einen Menschenrechtsbeauftragten für die Region Süd-Asien, der in Bangladesch seinen Sitz hat und regelmäßig Firmen besucht.

In einigen Fällen übernehmen Zwischenhändler Beratungs- und Kontrollaufgaben im Bereich Sozialstandards, wie besonders bei Cotton Connection, Lahore, Pakistan zu beobachten. Cotton Connection arbeitet vor allem für die Federated Merchandising Group in den USA, deren ausführlicher Verhaltenskodex sich vor allem auf Mindestalter, Mindestlöhne, Gesundheit und Hygiene bezieht.

Internationale und Supranationale Organisationen

Die wichtigste internationale Organisation, die sich mit dem Thema Sozialstandards befasst, ist die Internationale Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen, die International Labour Organisation (ILO). Die ILO setzt Standards für internationale Arbeitsnormen durch die Verabschiedung von Konventionen, die anschließend von den Mitgliedstaaten unterschrieben und ratifiziert werden (sollen). Daneben organisiert sie Konferenzen und finanziert Entwicklungsvorhaben. Das *International Program-*

¹⁹ Über den *workshop* wurde in mehreren Tageszeitungen in Pakistan berichtet, u.a. Hussnain/*Business Recorder* 18.03.2001.

me for the Elimination of Child Labour (IPEC) besteht seit 1992 und fördert Projekte in 90 Staaten. Es wird von 90 Geberländern finanziell unterstützt. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Programm mit einer Anschubfinanzierung unterstützt²⁰ und ist weiterhin der zweitgrößte Geber.

In Bangladesch hat die ILO zusammen mit UNICEF und BGMEA in den Jahren 1995 und 2000 zwei Memorandi zur Abschaffung von Kinderarbeit und zur Rehabilitierung von Kinderarbeitern und deren Familien unterzeichnet.²¹ Das Programm hat dazu beigetragen, die Anzahl der arbeitenden Kinder in Textilfabriken erheblich zu senken. Allerdings werden die ungenügenden Finanzmittel für die Rehabilitierung der Kinder und ihrer Familien beklagt²².

Die Regierung von Pakistan arbeitet eng mit der ILO zusammen und versprach die Ratifizierung der ILO-Konventionen 100 (*Equality of Female and Male Workers*) und der ILO-Konvention 182 (*Abolition of Child Labour*) für April 2001.²³ Das IPEC-Programm operiert in Pakistan seit 1984. Die wichtigsten IPEC-Projekte in Pakistan sind:

- die Abschaffung von Kinderarbeit bei der Herstellung von Fußbällen in der Stadt Sialkot;
- die Abschaffung von Kinderarbeit in der Medizingeräteherstellung in Sialkot;
- die Abschaffung von Kinderarbeit in der Teppichindustrie in Pakistan und ein
- Bildungs- und Trainingsprogramm zur Bekämpfung von Kinderarbeit.

Insgesamt fördert die ILO in Pakistan 14 Programme und Projekte. Auch die Europäische Kommission arbeitet in Bangladesch in großem Umfang mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen. Sie finanziert besonders Großprojekte der entwicklungspolitischen NROs Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), Proshika und Concern Universal, unterstützt entwicklungspolitische Partnerschaften von europäischen NROs (Kofinanzierungen) und fördert Menschenrechtsorganisationen

20 Der großzügige Beitrag der Bundesrepublik Deutschland erklärt sich durch das Engagement des damaligen CDU Arbeitsministers Norbert Blüm, der sich besonders dem Thema Kinderarbeit angenommen hatte.

21 BGMEA/ILO/UNICEF (1995), BGMEA/ILO/UNICEF (2000).

22 Dies wurde auf dem *Start-Up Workshop* der Consultants zum Thema *Improving Social Standards in the Garment/Textile Industries* am 1.11.2001 in der GTZ, Dhaka diskutiert.

23 Gespräche mit Hanns Lokollo, Director ILO in Islamabad im Februar und März 2001 und Ankündigung des Arbeitsministers auf dem Abschlussseminar der Consultants in Islamabad (*The Nation* 26. März 2001: »Pakistan to Ratify ILO Conventions 100, 138 in April: Omar«).

(u.a. The Asia Foundation; Child, Women, Relief and You und die Nayan Action Foundation).

Zivilgesellschaftliche Organisationen /NROs

Bangladesch konnte Ende des 20. Jahrhunderts eine sehr große Zahl von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Entwicklungs- und Menschenrechtsbereich (siehe Kapitel 6.2) vorweisen. Auch wenn sich wenige NROs hauptsächlich und explizit mit dem Thema Sozialstandards beschäftigten, haben insgesamt zivilgesellschaftliche Kräfte durch Aufklärungs- und Bewusstseinsarbeit, Rechtshilfeprojekte und Öffentlichkeitsarbeit zur Prominenz des Themas beigetragen und einen konstruktiven Handlungsdruck auf Unternehmen, Arbeitgeberverbände und den Staat ausgeübt. Sie haben durch *shaming* einzelne Unternehmen für das Thema sensibilisiert. Fast alle besuchten Unternehmen wussten von NRO-Aktionen, die sich vor allem auf die Themen Kinderarbeit, Mindestlöhne und Arbeitssicherheit konzentrierten. Einige Unternehmen, die allerdings um Diskretion baten, waren direkt betroffen.

Einige NROs in Bangladesch meiden den Begriff Sozialstandards, weil er Assoziationen an bestimmte Klauseln in Handelsabkommen weckt. Die NROs betonen lieber ihre Rolle als Vertreter von Menschen- und Arbeiterrechten, als Anwälte für diskriminierte Gruppen, als Entwicklungshelfer, die das *empowerment* einer bestimmten Klientel fördern wollen. Textilarbeiterinnen sind von einigen renommierten NROs im Kontext der schweren Feuerunfälle, schlechter allgemeiner Arbeitsbedingungen und der internationalen Diskussion um Sozialstandards neu entdeckt worden.

Die Bangladesh National Women Lawyers Association (BNWLA), 1979 von einer Gruppe von Anwältinnen gegründet, leistet seit den achtziger Jahren unter der Präsidentin Fawziua Karim Foroze mit finanzieller Unterstützung von NORA, SIDA, NOVIB, USAID, Save the Children Denmark, der ILO, und The Asia Foundation Rechtshilfe für Frauen.

Child, Women, Relief & You leistet als Einzelorganisation ebenso Rechtshilfe für Frauen, besonders bei Betriebsunfällen und sexueller Belästigung. Die Organisation wurde im Jahr 2000 von der renommierten jungen Anwältin Fahima Nasreen geleitet und von der Europäischen Kommission unterstützt.

Der Bangladesh Legal Aid and Services Trust (BLAST) und Ain o Salish Kendra (ASK), ein Zentrum für Rechtshilfe, bieten ebenso Rechtshilfeleistungen an, erstellen Dokumentationen und leisten Lobbyarbeit.

Die Organisation BLAST, die 1994 gegründet wurde und knapp 50 Anwälte in 18 Büros vereinigt, leistet seit 1997 auch kostenfreie Rechtshilfe für Textilarbeiterinnen, vor allem bei verweigerten oder ausbleibenden Lohnzahlungen Aufgrund der Lobbyarbeit der Organisation revidierte der Supreme Court im April 2002 eine Ent-

scheidung von 1999 und gab den Arbeitsgerichten die *criminal power* zurück, die es ihnen ermöglicht, sofort einen Haftbefehl (z.B. gegen nicht zahlende Unternehmer) auszustellen. Dadurch wurde die Stellung der Arbeitsgerichte und der Arbeiterinnen gestärkt.

Die NRO Incidin²⁴, Ubinig und Bangladesh Protibandhi Kallyan Somity (BPKS) geben Studien zur Situation von Frauen in der Bekleidungsindustrie in Auftrag²⁵ und führen Projekte durch.

Die Organisation Phulki, von Suraiya Haque 1991 gegründet, hat in vielen Bekleidungsunternehmen Kinderkrippen eingerichtet. Babies und Kleinkinder im Alter von einem Monat bis drei Jahren werden hier von Erzieherinnen betreut. Die Unternehmen schließen zunächst einen Beratungsvertrag mit Phulki ab. Die Kosten belaufen sich auf monatlich 10 000 Taka (200 Euro). Die Unternehmen haben dann die Möglichkeit, die Kinderkrippen mit Erzieherinnen von Phulki selbst weiter zu betreiben und die hauptsächlichen Kosten für Verpflegung und Spielzeuge zu übernehmen oder das Management Phulki zu überlassen. Die Mütter müssen in jedem Fall 50 Taka (1 Euro) pro Monat dazu zahlen. Das entspricht etwa drei bis fünf Prozent ihrer Entlohnung. Phulki hat sein Engagement bis Anfang 2002 auf 55 Textilfabriken ausgeweitet und arbeitet mit 55 Mitarbeitern. Die Organisation wird von Save the Children Fund, DANIDA, SDC, CORD Aid, WaterAid und Youth Commonwealth unterstützt

Nari Uddug Kendra (NUK), 1991 gegründet, stellt mit Unterstützung von CIDA vor allem Unterkünfte und Gesundheitsdienste für Textilarbeiterinnen bereit. Zusätzlich organisiert die Organisation Aufklärungskampagnen für die Rechte der Arbeiterinnen. Seit 1997 hat sich nach Auskunft der Organisation das Verhältnis zu den Arbeitgeberverbänden allmählich verbessert und die Arbeit der Organisation wird von vielen Unternehmern positiv bewertet.

BPKS ist die Dachorganisation der Behinderten, die sich u.a. für die Einstellung von Behinderten in Unternehmen der Textilbranche einsetzt und Lobbyarbeit betreibt. Eine wichtige nichtstaatliche Organisation ist im Bereich Sozialstandards das Bangladesh Institute of Labour Studies (BILS), das 1995 von führenden Gewerkschaftlern gegründet wurde und von der staatlichen dänischen Entwicklungsorganisation Danish International Development Agency (DANIDA) unterstützt wird. BILS gibt Studien in Auftrag und organisiert Kampagnen zu den Themen Kinderarbeit, Gesundheit, Sicherheit am Arbeitsplatz und sexuelle Belästigung.

24 Incidin hat nicht den Status einer gemeinnützigen Organisation, sondern agiert als Beratungs- und Studienfirma mit ausländischer Unterstützung.

25 Bow/The Asia Foundation (2000).

Zu den wichtigsten internationalen NROs, die sich mit dem Thema Sozialstandards beschäftigen, zählen vor allem The Asia Foundation, Marie Stopes, Save the Children Fund (UK), Oxfam, ActionAid und das American Centre for International Labour Solidarity (ACILIS). Die Organisationen führen Studien und kleinere Projekte durch. Das ACILIS wurde im Jahr 2000 von dem engagierten US Gewerkschaftler Greg Schulz geleitet und führte Bildungs-, Aufklärungs- und Trainingsprogramme für Arbeiter und Arbeiterinnen durch. Der ACILIS wird teilweise von USAID unterstützt, allerdings mit rückläufigen Zuwendungen.

Marie Stopes führt in Bangladesch und auch in Pakistan vor allem vorbeugende Gesundheitsmaßnahmen in den Fabriken durch. Die Organisation hat bereits mit der Einrichtung kostengünstiger Gesundheitsstationen in Slumgebieten auf sich aufmerksam gemacht.

In Pakistan sind PILER (Karachi) und SPARC (Islamabad) die wichtigsten nationalen Organisationen, die sich mit dem Thema Sozialstandards beschäftigen. PILER (Karachi) ist eine gewerkschaftsnahe NRO, die Vereinigungsfreiheit und kollektives Verhandeln in Fabriken fördern möchte sowie die Belegschaften organisiert und an Gewerkschaften und Gewerkschaftsdachverbände heranführt. PILER führt auch Studien durch und betreibt Lobbyarbeit. SPARC führt mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission gemeinsam mit der ILO ein Projekt zur Abschaffung von Kinderarbeit durch. Die internationalen NRO Oxfam, Save the Children Fund, und ActionAid sind im Bereich Menschenrechte/Kinderarbeit tätig.

In beiden Staaten liegen die Arbeitsschwerpunkte der NROs im Bereich Bewusstseins- und Aufklärungsarbeit. Sie sind, anders als in Indien²⁶, nicht direkt an der Einführung oder Überwachung von Gütesiegeln beteiligt. Jedoch sind sie auch Projektpartner der ILO und der Europäischen Kommission.

Berater und Beratungsfirmen

Internationale und nationale Berater und Beratungsfirmen sind in Bangladesch und besonders in Pakistan im Zertifizierungsbereich (vor allem ISO 9000 Gruppe) sehr aktiv. Zusätzlich führen sie als Auftragsleistung Studien durch. Die wichtigste internationale Consultingfirma im Bereich Qualitätsmanagement, einschließlich Sozialauditing und Sozialstandards, ist SGS mit Hauptsitz in Genf (www.sgs.com), die weltweit etwa 1000 Büros unterhält und 37 000 Mitarbeiter beschäftigt.

26 In Indien haben sich seit Anfang der neunziger Jahre zahlreiche NRO um die South Asian Coalition Against Child Servitude (SACCS) unter Leitung von Kailash Satyarthi an der Einführung des Gütesiegels Rugmark für die Teppichindustrie beteiligt.

In beiden Ländern hat der verstärkte Wettbewerbsdruck durch konkurrierende Produktionsstätten in China, Südostasien und Zentralasien zu einer größeren Nachfrage nach Beratungsleistungen geführt. Der internationale Textilberater Aslam Hyatt von r2r Consultants mit Sitz in Bangladesch hat z.B. Regent Textiles in Chittagong im Hinblick auf Qualitätsstandards, Effizienz und Sozialstandards beraten.

InnovateCo GbR Consultants führten in mehreren südasiatischen und südostasiatischen Staaten öffentlich finanzierte Aufträge zur Verbesserung von Sozialstandards durch, darunter im Jahr 2000 in Bangladesch und im Jahr 2001 in Pakistan.

Nach Beendigung der InnovateCo Studie in Bangladesch im November 2000 und sich damals günstig entwickelnder Auftragslage gründete der ehemalige ILO-Mitarbeiter Christian von Mitzlaff im Jahr 2001 die Firma *Lift Standards*, die in Zusammenarbeit mit Handelsketten und Unternehmen, die in Bangladesch produzieren, Sozialstandards verbessern wollte

Medien

Die Medien spielten vor allem bei der kritischen Berichterstattung über Missachtung von Sozialstandards eine wichtige Rolle; sie berichteten jedoch auch über entwicklungspolitische Initiativen. Die zahlreichen Brandkatastrophen in Textilfabriken in Bangladesch fanden eine große Medienaufmerksamkeit. Über positive Initiativen im Bereich Sozialstandards wird in Bangladesch und Pakistan ausführlich berichtet. Die Arbeit von InnovateCo fand ein großes Echo in der nationalen Presse.²⁷

Konsumenten

Die Konsumenten in den USA und Europa reagierten seit Anfang bis Mitte der neunziger Jahre sensibler auf eine zunehmend kritischere Medienberichterstattung. Dies führte zum Imageverlust einiger renommierter Hersteller und zu zeitweiligen Umsatzeinbußen von Handelsketten. Die gezielten Kampagnen für saubere Kleidung erreichten bis Ende des 20. Jahrhunderts allerdings noch relativ wenige Konsumenten. Die Vermarktung von »sauberen Textilien« in Dritte-Welt-Läden, Eine-Welt-Läden hat zu einem steigenden Bewusstsein bei Konsumenten beigetragen. Seit Ende der neunziger Jahre ist ein Trend zum *mainstreaming* zu beobachten. Eine noch sehr kleine, aber steigende Zahl von Konsumenten und Aktivisten fragt nach Angaben von Transfair (Köln) auch in Supermärkten und im gewöhnlichen Einzel- und Großhandel nach der Herkunft und den Produktionsbedingungen der Waren. Darauf hat sich der Handel zunehmend eingestellt.

27 Exemplarisch: *The Nation* (Islamabad, Lahore, Karachi), 22. März 2000.

7.4 Ergebnisse

Die »Sektoranalyse« zur Beschäftigungsförderung hat aufgezeigt, dass sowohl Akteure der Staatssphäre und der Marktsphäre als auch Akteure der zivilgesellschaftlichen Sphäre eine wichtige Rolle in der Beschäftigungsförderung spielen können. Hauptakteure bleiben staatliche Institutionen und privatwirtschaftliche Firmen, jedoch ist die zunehmend wichtigere Rolle von NROs in Ghana nicht mehr zu übersehen. Die Möglichkeiten der NROs liegen besonders darin, Angebotslücken der Privatwirtschaft und staatlicher Institutionen bei Aus- und Fortbildungsmaßnahmen und bei der Existenzgründungsförderung zu schließen und gering Qualifizierte und schwer vermittelbare Arbeitssuchende durch intensive Förderung und Begleitung so anzuleiten bzw. fortzubilden, dass sie eine kleine eigene wirtschaftliche Existenz aufbauen können bzw. auf dem Arbeitsmarkt vermittelbar sind.

Bestimmte Bevölkerungsgruppen können durch Staats- und Marktakteuren nur schlecht erreicht werden. Ihre Beschäftigungschancen können mit den üblicherweise standardisierten staatlichen Programmen kaum entscheidend verbessert werden. Privatwirtschaftlich betriebene Fortbildungsmaßnahmen sind für sie ebenso kaum relevant, weil sie eine Betreuungintensität erfordern, die nicht mit den effizienzorientierten Maximen der privatwirtschaftlichen Beschäftigungsförderung vereinbar sind. Jugendliche und Frauen sind Hauptzielgruppen der NROs im Bereich Beschäftigungsförderung in Ghana. NROs besitzen auch besondere komparative Vorteile beim Training für Kleinunternehmerinnen, weil ein solches Engagement besonderes viel Zeit und Mühe erfordert.

Die Analyse zu Sozialstandards machte deutlich, dass der Staat durch Gesetzgebung und Gewerbeaufsicht, die privatwirtschaftlichen Unternehmen durch Selbstverpflichtungen und die zivilgesellschaftlichen Akteure durch Kampagnen und Sozialarbeit dazu beitragen können, eine Verbesserung von Sozialstandards herbeizuführen. NROs können einerseits durch *shaming* von Unternehmen deren Bereitschaft zu Selbstverpflichtungen fördern, andererseits diese auch konkret bei der Umsetzung, z.B. durch den Betrieb einer Kindertagesstätte in einer Firma, unterstützen.

Kampagnen von NROs zur Abschaffung von Kinderarbeit, für sozial- und umweltverträgliche Produktionsbedingungen und für fairen Handel tragen zur öffentlichen Bewusstseinsbildung, zur Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und zu einer verbesserten Rechtssicherheit für Betroffene bei. Tatsächliche praktische Fortschritte im Bereich Sozialstandards wurden in Bangladesch und Pakistan allerdings hauptsächlich in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, Arbeitgeberverbänden und Einzelunternehmen erzielt. In einigen Fällen zeigten privatwirtschaftliche Unternehmer, besonders größere Unternehmer mit einem höheren Bildungsstand und Auslandserfahrung in Europa und Nordamerika, aus Gründen der Produktivitätsstei-

gerung und der Imageverbesserung an Sensibilisierungskampagnen und guten Argumenten für die Verbesserung von Sozialstandards durchaus Interesse. Manche Unternehmer wurden in der Vergangenheit durch ideologisch gefärbte Vorwürfe zivilgesellschaftlicher Akteure davon abgeschreckt, Kooperationsmodelle mit NROs anzudenken und umzusetzen. Eine erfolgreiche und nachhaltige Verbesserung von Sozialstandards scheint jedoch gerade strategische und projektspezifische Allianzen zwischen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft zu verlangen.

Beide „Sektoranalysen“ weisen darauf hin, dass die Erkenntnisse zum günstigen Zusammenwirken von Staat, Privatwirtschaft und NROs sowie zu Stärken und Schwächen der jeweiligen Akteure nicht nur länder- oder branchenspezifisch sind. In wie weit sind die „Sektoranalysen“ auch auf Industrieländer übertragbar? Der Bereich Beschäftigungsförderung/Arbeitsplatzvermittlung kann auch in Industriestaaten als Beispiel dafür dienen, wie wichtig ein günstiges Zusammenwirken von Staat, Privatwirtschaft und NROs ist. Auch hier werden die komparativen Vorteile verschiedener Akteure ignoriert. Institutionelle Eigeninteressen der zentralen Arbeitsverwaltung, jahrelange unkritische Prüfung und relativ geringer Druck der Privatwirtschaft und zivilgesellschaftlicher Akteure verhindern in vielen Staaten, besonders in der Bundesrepublik Deutschland, eine regionalisierte und dezentralisierte Arbeitsplatzvermittlung unter Beteiligung unterschiedlicher staatlicher, privatwirtschaftlicher und gemeinnütziger Akteure. In der Bundesrepublik Deutschland wurde das Monopol der staatlichen Arbeitsämter bei der Arbeitsplatzvermittlung erst 1994 aufgehoben. Seitdem sind in Deutschland 4500 private Arbeitsvermittler zugelassen, die zwischen 1994 und Juni 2000 jedoch erst 200 000-mal erfolgreich Arbeitsplätze vermittelten.²⁸ Die Stadt Köln zahlte im Jahr 2001 Betreibern von Jobbörsen, wie der Caritas, der Diakonie und der Arbeiterwohlfahrt 4000 DM (2045.16 Euro) für jeden Arbeitslosen, den sie auf dem Arbeitsmarkt langfristig unterbringen. Das Modell geht in Deutschland auf Versuche in Hamburg ab 1996 zurück, wo die niederländische Firma Maatwerk zunächst sehr erfolgreich tätig war, bis sie allerdings 2004 Insolvenz anmelden musste. Die wissenschaftliche Literatur spricht von der Vorbildfunktion des niederländischen Modells.²⁹ Die Niederlanden konnten in den späten neunziger Jahren beachtliche Beschäftigungserfolge erzielen. Während die Arbeitslosenquote in den achtziger Jahren noch bei über 10 Prozent lag, hat sie sich im Jahre 2000

28 Informationen des Bundesverband der Personalvermittlung e.V. (BPV), Stand April 2000. Eine Übersicht der mehr als 800 Vermittlungsbüros, die BPV organisiert sind, findet sich unter <http://www.bpv-info.de>, Stand 30.06. 2001.

29 Zum Erfolg des niederländischen Modells der Beschäftigungsförderung siehe: Greß (2000), Schmid (1997), Visser (1998), Visser/Hemerijk (1998, 2000).

bei etwa 2,4 Prozent eingependelt.³⁰ In den Niederlanden spielten private Arbeitsplatzvermittler, die sich wie die Firma Maatwerk auf schwer vermittelbare Fälle konzentrieren, schon früher als in Deutschland eine wichtige Rolle. Das Modell der niederländischen Firma wird inzwischen in vielen Staaten kopiert.³¹ Auch gemeinnützige Organisationen, besonders der Paritätische Wohlfahrtsverband, haben in Nordrhein-Westfalen einige Modellprojekte der Zusammenarbeit mit Arbeitsämtern, Sozialämtern und der Privatwirtschaft entwickelt. Dabei liegen die komparativen Vorteile der Gemeinnützigen bei der Arbeitsplatzvermittlung in ihrem besseren und dauerhaften Zugang zu Benachteiligten und in ihrem wertschätzenden Umgang mit ihnen. Sie arbeiten vornehmlich mit schwer vermittelbaren Jugendlichen, mit Behinderten (körperlich, geistig, psychisch), mit Langzeitarbeitslosen, ehemaligen Suchtkranken und älteren Arbeitslosen zusammen.

Ähnliches gilt für die Übertragbarkeit der Erkenntnisse im Bereich der Förderung von Sozialstandards. In Vietnam wurde von der InnovateCo GbR eine große Nachfrage nach SA 8000 Zertifizierungen festgestellt (B. Kuhn/Zaman/Gassner 2001: 4). NROs können durch *shaming* von Unternehmen und die Ausübung einer *watchdog* Funktion eine grundsätzliche Sensibilisierung der Privatwirtschaft erreichen. Die Regierung kann ihre Implementierungskapazitäten im Zuge von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit, stärken, aber die deutlichsten Erfolge werden möglich, wenn die Privatwirtschaft selbst aktiv wird und dabei die Zusammenarbeit mit externen Innovationsberatern und zivilgesellschaftlichen Akteuren sucht.

30 Kausch/Trommershäuser/GTZ (2001: Kapitel 5.2.1: 46). Die Arbeitslosigkeit stieg im Jahr 2001 allerdings wieder auf über 3 Prozent an mit danach weiter ansteigender Tendenz.

31 Durch individuell zugeschnittene Bewerbungsstrategien verschafft Maatwerk im Auftrag von Sozialämtern auch Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern einen dauerhaften und sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz. Das Unternehmen eröffnete in Deutschland 1994 eine Zweigstelle, als in Deutschland das Monopol der Arbeitsämter abgeschafft wurde. Die Firma ist auch in Großbritannien, der Schweiz und Ungarn vertreten und bereitete 2001 den Markteintritt in den USA und Frankreich vor. Die deutsche Presse hat über die Erfolge von Maatwerk verschiedentlich berichtet (vgl. Tietz/*Die Woche* 18.5.2001: 13). Maatwerk Deutschland, die sich zur größten Personalserviceagentur in Deutschland entwickelte, meldete allerdings im Oktober 2004 Insolvenz an.

8. Fallstudien III: Die zivilgesellschaftlichen Akteure Transparency International und Sadguru Water and Development Foundation

8.1 Vorbemerkungen

Fallstudien unabhängiger Autoren über zivilgesellschaftliche Organisationen sind in der wissenschaftlichen Literatur eher selten.¹ Wenn Arbeiten mit wissenschaftlichem Anspruch zu zivilgesellschaftlichen Akteuren verfasst werden, dann stammen sie meistens von Führungskräften oder ehemaligen Mitarbeitern der entsprechenden Organisationen oder aus deren engem Umfeld.² Es ist schwierig, kritische Informationen über einzelne Akteure zusammenzutragen, ohne auf die Kooperation der Organisation angewiesen zu sein. Im Gegensatz zu vielen öffentlichen Organisationen ist das Berichts- und Auskunftswesen unterentwickelt. Dies trifft besonders auf Organisationen in Entwicklungsländern zu. Die Analyse der wissenschaftlichen Literatur zu zivilgesellschaftlichen Akteuren ergab, dass bei fast allen Arbeiten Aspekte der Finanzierung keine oder eine nur sehr untergeordnete Rolle spielen; die Abhängigkeit vieler Organisationen von der Akquisition einzelner Großprojekte wird in der Literatur bisher praktisch nicht problematisiert³; dabei können sich gerade daraus erhebliche Probleme ergeben, wie in Kapitel 5.4 dargestellt wurde.

1 Die Fallstudien in Seibel (1994) sind eine frühe Ausnahme. Im deutschsprachigen Raum hat Nährlich (1998) eine kritische wissenschaftliche Analyse der Binnenstrukturen des Deutschen Roten Kreuzes vorgelegt.

2 Vgl. Galtung (2000) zu Transparency International und die Beiträge in Frantz/Zimmer (2002). In Kapitel 2 befinden sich Analysen bedeutender transnationaler zivilgesellschaftlicher Organisationen. Alle Autoren stammen aus dem engen Umfeld der Organisationen. Es werden u.a. das Internationale Rote Kreuz (Vilain 2002), Caritas International (Tenbohlen 2002), CARE (Geueke 2002), Transparency International (Marschall 2002), Attac (Eskola/Kolb 2002) und Greenpeace (Kathöfer 2002) behandelt.

3 Dies trifft mit Ausnahme des Beitrags von Lahusen (2002) z.B. auf sämtliche Beiträge in Frantz/Zimmer (2002) zu. Besonders auffallend ist, dass in keiner der Fallstudie zu einzelnen Organisationen (Rotes Kreuz, Greenpeace, Caritas, Germanwatch, Attac, Transparency International u.a.) Aspekte der Finanzierung kritisch beleuchtet werden.

Informationen über zivilgesellschaftliche Akteure sind vor allem in Jahresberichten und in Dokumenten der Öffentlichkeitsarbeit nachzulesen. Diese Publikationen besitzen keinen wissenschaftlichen Anspruch und folgen keinen standardisierten Formaten, da sie in der Regel von den Organisationen selbst oder in Form von Auftragsarbeiten erstellt werden. Selten behandeln sie kritische Aspekte. Die Informationen über finanzielle Zuwendungen und Ausgaben bleiben in den meisten Berichten besonders dürftig. Das Format ändert sich häufig und die Berichterstattung orientiert sich an den Bedürfnissen der Geber und aktuellen thematischen Prioritäten, die für die Öffentlichkeitsarbeit wichtig sind. Schwierigkeiten bei der Einwerbung von Ressourcen und bei der Durchführung von Projekten werden eher verschwiegen.

Hier wurde der Anspruch verfolgt, zwei Akteure auszuwählen, die sich nach einigen wichtigen Kriterien von einander unterscheiden. Diese sind

- der geographische Ursprung: eine NRO des Nordens und eine NRO des Südens;
- eine Organisation, die mehr als Themenanwalt agiert, und eine Organisation, die mehr als Dienstleister agiert;
- eine Organisation, die bei ihrer Arbeit auf Eliten aus Wirtschaft und Politik fokussiert und eine Organisation, die arme Kleinbauern im ländlichen Raum als Zielgruppe hat.

Gleichzeitig sollte gewährleistet sein, dass die Organisationen trotz ihrer Unterschiedlichkeit noch vergleichbar sind, besonders im Hinblick auf die Finanzierung ihrer Arbeit. Deshalb wurden zwei Organisationen ausgewählt, deren Budget in etwa vergleichbar ist.

Die Informationen über Transparency International wurden während der Jahre 1999 bis 2002 vor allem durch Auswertung von Material der Öffentlichkeitsarbeit, Literaturrecherche und persönliche Gespräche mit dem Gründer und Vorsitzenden Peter Eigen und anderer Mitarbeiter in Berlin erworben. Die Kenntnisse über die Sadguru Water and Development Foundation wurden im Rahmen einer kleinen Feldstudie im Dezember 1999 in Indien erworben, die durch nachfolgenden brieflichen und email Kontakt aktualisiert wurden. Der Erstkontakt mit der Organisation reicht auf Erfahrungen im Rahmen einer Tätigkeit für die Europäische Kommission zurück (1994/1995).

Übersicht (31): Die NRO Transparency International (TI) und Sadguru Water and Development Foundation (SWDF) im Vergleich.

	Transparency International	Sadguru Water and Development Foundation
Geographischer Ursprung	Nord-NRO, in Deutschland gegründet	Süd-NRO, in Indien gegründet
Aktionsradius	Internationale NRO, tätig in über 75 Staaten	Regionale NRO, tätig in drei indischen Bundesstaaten
Schwerpunkt der Arbeit	Themenanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung	Innovative Dienstleistungen für Arme im Bereich Ressourcenschutz
Größe	Mittlere bis große NRO, Jahresbudget: ca. 5,22 Mio. Euro (2001)	Mittelgroße NRO, Jahresbudget: ca. 2,88 Mio. Euro (2001/2002)
Zielgruppen	Eliten aus Politik und Wirtschaft, Verwaltungen, große Firmen	Kleinbauern, Bewohner des ländlichen Raums im westlichen Indien

Die beiden NROs wurden auch ausgesucht, weil anhand dieser Beispiele die Dynamik der Entwicklung von NROs besonders leicht erkennbar ist. Es wird der Frage nachgegangen, welche Voraussetzungen den „Erfolgsgeschichten“ der beiden NROs zu Grunde lagen, wo die Stärken und Vorteile der beiden NRO liegen, ob sie sich eine engstirnige Problemlösungsstrategie zu eigen gemacht haben (vgl. Marshall 2002: 196) und vor welchen Herausforderungen sie stehen.

Hier wurden bewusst eher erfolgreiche Akteure ausgewählt, damit die Potenziale von NROs besser vermittelt werden können. Negative Beispiele wurden bereits an verschiedener Stelle besprochen (siehe Kapitel 5.4) und der Arbeit liegt ein *good-practice* Ansatz im Sinne der Hervorhebung institutioneller und organisatorischer Innovationen zu Grunde.

8.2 Transparency International⁴

Transparency International (TI) wurde 1993 auf Initiative von Dr. Peter Eigen gegründet. Die Organisation mit Hauptsitz in Berlin war im Jahre 2002 in mehr als 75 Staaten vertreten. Sie erhält besonders durch den seit 1995 jährlich veröffentlichten Korruptionsindex eine große Aufmerksamkeit in Politik und Medien.⁵ Die Organisation nimmt an vielen renommierten internationalen Konferenzen, u.a. dem Weltwirtschaftsforum in Davos, teil. TI ist ein Beispiel einer transnational agierenden zivilgesellschaftlichen Organisation, die als Themenanwalt erfolgreich *agenda setting* betrieben hat und auch mit innovativen Konzepten (Integritätspakete) zu Problemlösungen beitrug. Marschall (2002: 187-192) macht die charismatische Führung, die Bündnisbildung, die Medienwirkung und das flexible Vorgehen als Erfolgsrezept von TI aus.

Gründung

Peter Eigen, ein 1932 geborener deutscher Jurist, hatte als hoher Mitarbeiter der Weltbank, zuletzt als Direktor des Regionalen Weltbank-Büros in Nairobi (Kenia),

4 Die Informationen beruhen auf Konsultationen verschiedener Publikationen von Transparency International (siehe folgende Fußnoten) und zahlreichen Gesprächen mit dem Gründer und Vorsitzenden Dr. Peter Eigen und dem Geschäftsführer des Internationalen Sekretariats (Headquarters) Dr. Hansjörg Elshorst zwischen Juli und September 2000 in Berlin, einem Gespräch mit dem Vorsitzenden des Advisory Council Dr. Kamal Hossain in Dhaka, Bangladesch im November 2000, der früheren Mitarbeiterin des Internationalen Sekretariats Gisela Wedler und dem einfachen Mitglied der deutschen Sektion Dr. Manuel Schiffler (z.Zt. tätig bei der Weltbank in den USA).

5 Der Korruptionsindex, der von Johann Graf Lambsdorf, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Göttingen, und TI entwickelt wurde, basiert auf einer Anzahl unabhängiger Befragungen und Gesprächen mit unterschiedlichen Personengruppen. Im *Corruption Perception Index* 2000, der von TI am 13.09.2000 herausgegeben wurde und in zahlreichen Publikationen vollständig oder in Ausschnitten veröffentlicht ist, wird Nigeria unter 90 Staaten als Land mit der höchsten Korruption geführt, Finnland als das Land mit der niedrigsten Korruption. Die Bundesrepublik Deutschland rangiert hinter Hongkong und vor Chile an 17. Stelle der am wenigsten korrupten Länder. Die in dieser Arbeit häufiger behandelten Länder Ghana und Indien rangieren an 52. Stelle und an 69. Stelle, Bangladesch und Pakistan werden im Index 2000 nicht geführt. Im Index von 2003 rangiert Bangladesch an letzter Stelle. Die *Corruption Perception* Punktwerte beziehen sich auf den Grad der Korruption, wie er von Geschäftsleuten, Risikoanalysten und der allgemeinen Öffentlichkeit wahrgenommen wird (Transparency International 2000, Lambsdorf 1999).

immer wieder die schädliche Wirkung von Korruption erlebt, besonders im Zusammenhang mit Entscheidungen über Großprojekte. Mit Freunden und Bekannten dachte er zu Beginn der neunziger Jahre darüber nach, welche Initiativen, möglicherweise in der Weltbank, gegen Korruption ergriffen werden könnten und sollten. Er fand damals innerhalb des Weltbank-Management keine genügende Unterstützung und ließ sich deshalb 1992 vorzeitig pensionieren, um sich zukünftig in der Korruptionsbekämpfung zu engagieren und dafür einflussreiche Persönlichkeiten zu gewinnen.

TI wurde offiziell im Mai 1993 als Verein deutschen Rechts in Berlin gegründet.⁶ Zu den Gründungsmitgliedern zählten prominente Persönlichkeiten aus verschiedenen Staaten, darunter Olusegun Obasanjo, der 1999 wiedergewählte Staatspräsident von Nigeria⁷; Oscar Arias Sanchez, damaliger Präsident von Costa Rica und Träger des Friedensnobelpreises; Johann Galtung, Friedensforscher aus Norwegen und Inhaber des Alternativ-Nobelpreises; Quett Masire, Präsident von Botswana; Ian Martin, ehemaliger Generalsekretär von Amnesty International; Kamal Hosain, ehemaliger Justizminister von Bangladesch; Devendra Raj Panday, ehemaliger Finanzminister von Nepal und Dieter Frisch aus Deutschland, ehemaliger Generaldirektor der Europäischen Kommission (der früheren Generaldirektion 8 – Entwicklungszusammenarbeit). Transparency International wurde durch die guten Kontakte von Peter Eigen und der anderen Gründungsmitglieder schon bald nach der Gründung von einer Reihe von staatlichen Institutionen, Stiftungen und privaten Unternehmen unterstützt.

Die Organisation betreibt Lobbyarbeit bei Unternehmen und Regierungen. Hansjörg Elshorst, der Geschäftsführer von TI betont, dass Unternehmer Korruption verstärkt auch als Innovationshemmnis begreifen und deshalb die Arbeit von TI unterstützen. Deutsche und französische Unternehmer empfahlen in Briefen an ihre Wirtschaftsminister, verstärkt Maßnahmen gegen Korruption zu ergreifen. In einer OECD Konvention von 1998 verpflichteten sich 34 Länder, Korruption im Ausland strafbar zu machen⁸. Zusätzlich zu dem Aspekt der Strafbarkeit von Korruption – lange war nur in den USA Bestechung im Ausland strafbar – betont TI die Wichtigkeit der Zivilgesellschaft für die Mobilisierung der öffentlichen Meinung gegen Korruption.

6 Vgl. *Entwicklung + Zusammenarbeit (E+Z)* 1993: Heft 3 (März), Elshorst (1999: 304).

7 Dem ehemaligen nigerianischen Vorstandsvorsitzenden von TI, Olusegun Obasanjo, hat sein Engagement bei TI bei seiner erfolgreichen Präsidentschaftsbewerbung geholfen. Nigeria selbst hat sich im Korruptionsindex zwischen 1999 und 2001 allerdings nur auf dem vorletzten Platz gehalten, nachdem es in den Jahren davor häufig auf dem letzten Platz war.

8 Elshorst (1999).

Arbeitsorganisation

Unter den Gründungsmitgliedern von TI bestand Einigkeit, dass die Organisation dezentral arbeiten sollte. So entstanden *National Chapters* (oder Nationale Sektionen), die mit dem Internationalen Sekretariat in Berlin affiliert, aber sowohl in ihrer Führung wie auch in ihrer Prioritätensetzung weitgehend selbständig sind. Die Sektionen haben individuelle und korporative Mitglieder. Jede Sektion ernennt einen ihrer gewählten Mitglieder zum stimmberechtigten Mitglied von TI. Ende 2001 hatte TI voll etablierte *National Chapters* in 61 Staaten, in 20 weiteren befanden sich *National Chapters* im Aufbau und darüber hinaus bestanden Arbeitskontakte in ca. 15 weiteren Staaten, zumeist mit sehr einflussreichen Persönlichkeiten aus Politik und Wirtschaft.

Aktivitäten

Die Organisation setzte sich zum Ziel, Korruption durch die Mobilisierung einer internationalen Koalition einzudämmen, welche nationale und internationale Integritätssysteme entwickelt und fördert. Der Schwerpunkt der Arbeit von TI sind Prävention und strukturelle Reformen. TI deckt keine Einzelfälle von Korruption auf. TI verfolgt einen *opportunity*-orientierten Ansatz und ergreift Gelegenheiten der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteuren, gleichzeitig wirkt die NRO auf andere Akteure ein, damit sie sich auch in der Korruptionsbekämpfung engagieren und entwickelt in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern innovative Instrumente und Methoden der Korruptionsanalyse und -bekämpfung.

Ein zentrales Element der Arbeit von TI ist die Erstellung von Integritätsanalysen. TI hat in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern einen ganzheitlichen Ansatz zur Korruptionsprävention entwickelt, der die jeweilige Aufgaben der verschiedenen gesellschaftlichen Institutionen – Rechnungshöfe, Justiz, Polizei – und zivilgesellschaftlichen Kräfte, besonders Medien, im Integritätssystem analysiert und einbezieht. TI hat in verschiedenen Staaten eine Analyse des Integritätssystems durchgeführt. Normalerweise werden die folgenden Gebiete abgedeckt:

- Überprüfung der Mechanismen, die die Verantwortlichkeit und Transparenz des demokratischen Prozesses unterstützen, einschließlich Wahl- und Parlamentsrecht und -regeln und Parteien- und Wahlfinanzierung;
- Überprüfung der Zuverlässigkeit und Transparenz der Verwaltungssysteme und des Beamtenrechts, einschließlich der finanziellen Regeln und Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger;

- Überprüfung der Existenz und der Wirkungsweise adäquater und zuverlässiger Kontroll- und Überwachungsorgane wie Rechnungshof und parlamentarischer Haushaltsausschuss;
- Überprüfung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung und Rechtsstaatlichkeit;
- Analyse des öffentlichen Beschaffungssystems im Hinblick auf eine transparente und verantwortungsvolle Praxis;
- Analyse der Freiheit der Medien sowie Informationsfreiheit;
- Einschätzung unabhängiger Institutionen (Ombudsstelle, Kommission) zur Ahndung von Korruptionsvergehen und
- Die Bildung einer kreativen Partnerschaft zwischen Regierung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.⁹

In sogenannten *Integrity Workshops* erarbeitet TI gemeinsam mit repräsentativen Vertretern wichtiger gesellschaftlicher Gruppen Vorschläge für die Stärkung von Systemen und Institutionen eines Staates. Im Hinblick auf die Durchführung einzelner großer Projekte hat TI das Konzept eines Integritätspaktes entwickelt, in dem sich der Auftraggeber sowie alle Anbieter zu einem bestechungsfreien Verhalten verpflichten und sich für den Fall von Verstößen zu spezifischen Vertragsstrafen wie Schadensersatz und Aussperrung verpflichten. In einigen Fällen war das Engagement sehr erfolgreich. So konnten nach einer Vereinbarung zwischen dem Karachi Water and Sewerage Board, Consultingfirmen und TI erhebliche Einsparungen bei der Auftragsvergabe erzielt werden, weil sich die Wettbewerber dazu verpflichteten, keine Bestechungszahlungen an Politik- und Verwaltung im Zuge der Auftragsvergabe zu leisten. Die ursprünglich vorgesehene Summe von 249 Mio. pakistanischen Rupees (4,2 Mio. US Dollar) an Consultingleistungen konnte signifikant auf 62 Mio. pakistanische Rupees (1,04 Mio US Dollar) gesenkt werden.¹⁰ Das Engagement von TI, Anbieter auf eine gemeinsame ordentliche Geschäftspraxis zu verpflichten, ist allerdings nicht immer von Erfolg gekrönt, wie Erfahrungen der Deutschen Sektion von TI beim Flughafenprojekt Berlin-Schönefeld zeigen.

Die Erstellung des Korruptionsindex hat TI zu großer Popularität verholfen. Besonders Regierungen in Entwicklungsländern, die auf dem Index auf den hinteren Plätzen rangierten, kritisierten die Arbeit von TI als einseitige Verurteilung der Emp-

⁹ Wiehen (1999: 303).

¹⁰ Presseerklärung von TI am 27.02.2000, siehe: www.transparency.org/pressreleases_archive, Stand 31.12.2001. Mehr Informationen dazu sind bei Transparency International, Berlin, erhältlich.

fänger von Korruptionszahlungen. Im Jahresbericht 2002 (Transparency International 2003) werden 102 Staaten geführt. Finnland befindet sich mit einem Ergebnis von 9.7 auf dem ersten Platz, Bangladesch mit einem Ergebnis von 1.2 auf dem letzten Platz. Die Vereinigten Staaten von Amerika befinden sich auf Platz 16, die Bundesrepublik Deutschland auf Platz 18, andere in dieser Arbeit intensiver behandelten Staaten auf den Plätzen 50 (Ghana) und 71 (Indien, gemeinsamer Platz mit anderen Staaten, u.a. Russland).

TI hat sich bemüht, auf die Vorwürfe der Entwicklungsländer adäquat zu reagieren und erstellt neben dem länderspezifisch *Corruption Perception Index* ebenso einen *Bribe Payers Index*, der die 19 führenden Exportnationen auflistet. Australien rangiert an erster Stelle (wenige Bestecher) und Russland auf dem letzten Platz, das allerdings noch deutlich von einheimische Firmen (*domestic companies*) übertroffen wird. Die anfälligsten Branchen sind die Baubranche (*public works/construction*) gefolgt von der Waffenindustrie und Militärbranche (*arms and defense*). Am wenigsten Korruptionsfälle wurden aus dem Bereich der Fischerei, der Lichtindustrie und der Landwirtschaft gemeldet. Die IT Branche steht mit einem Wert von 5.1 besser da als die Bankenindustrie mit 4.7 (Transparency International 2003: 17).

Im Jahr 2001 hat TI erstmals einen *Global Corruption Report* erstellt, der sich besonders mit Fragen der Geldwäsche, der Korruption bei der Parteienfinanzierung, im Waffenhandel und im internationalen Diamantenhandel beschäftigt. Der Bericht kommentiert auch die Implementierung der OECD Anti-Bestechungs-Konvention und ist im Internet erhältlich.¹¹ TI resümiert darin, dass Korruption durch die Arbeit von NROs stärker denn je in die öffentliche Aufmerksamkeit gerückt ist und dass auch die Privatwirtschaft sich zunehmend des Problems annehme.

Finanzierung

Die Organisation finanziert sich außer durch Mitgliedsbeiträge durch die Zuschüsse vieler staatlicher und privater internationaler und nationaler Entwicklungshilfegeber, besonders UNDP, EU, den staatlichen Entwicklungshilfeorganisationen aus Australien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, Kanada, Niederlanden, Österreich, Schweden, Schweiz und USA, der Arvina Stiftung unter Stefan Schmittheiny (Schweiz), dem Open Society Institute unter George Soros (USA), der Foundation Volkart Vision (Schweiz), der Nuffield Stiftung, und dem Rowntree Trust (beide Großbritannien) und der MacArthur, Tinker und Ford Foundation (beide USA). Durch längerfristige finanzielle Zusagen des Open Society Institute, der Avina

11 Transparency International (2002): <http://www.globalcorruptionreport.org>.

Stiftung und USAID konnte TI seit Beginn 1998 vier Exekutivdirektoren und mehrere Programmmitarbeiter für das Internationale Sekretariat in Berlin neu einstellen. Bis dahin waren die Zuschüsse stärker projektgebunden und teilweise sehr sporadisch gegeben worden.

Das Budget von TI belief sich 1999 auf knapp über 3,7 Mio. US Dollar (1997: ca. 1 Mio. US Dollar; 1998 ca. 2,5 Mio.), davon wurden rund 1,76 Mio. US Dollar von privaten Stiftungen zur Verfügung gestellt, etwa die Hälfte projektgebunden, und 1.01 Mio. US Dollar von Regierungsinstitutionen, davon knapp 86 000 US Dollar projektgebunden. Es wurden 1999 Rücklagen in Höhe von 244 339 US Dollar gebildet und ein Überschuss von 34 834 US Dollar erzielt. Im Jahr 2000 beliefen sich die Ausgaben auf 3,77 Mio. US Dollar, wovon 239 000 US Dollar aus Rücklagen finanziert wurden. 1,50 Mio. Dollar wurden von privaten Stiftungen zur Verfügung gestellt und etwa der gleiche Betrag von Regierungsinstitutionen. Im Jahr 2001 stiegen die Ausgaben auf 5,22 Mio. US Dollar, wovon 111 Mio. US Dollar aus Rücklagen finanziert wurden. Der Zuschuss der Regierungsinstitutionen erhöhte sich deutlich von 1,72 Mio. US Dollar auf 2,65 Mio. US Dollar, während die Zuwendungen von Stiftungen leicht rückläufig waren und 1,69 Mio. US Dollar betragen. Lateinamerika löste Afrika als größte Zuwendungsregion ab. Die Informations- und Publikationskosten verdreifachten sich fast gegenüber 2001 und vervierfachten sich gegenüber 2000. Die Verwaltungskosten waren leicht rückläufig, nachdem sie sich absolut von 1999 auf 2000 fast verdoppelt hatten. Sie machen jetzt 11.8 Prozent aus, gegenüber 10.1 Prozent in 1999 und 16.4 Prozent in 2000. Das Budget für die Jahre 1999, 2000 und 2001 stellt sich im Detail wie folgt dar:

Tabelle (8): Einnahmen von Transparency International 1999, 2000, 2001 in Mio US Dollar.

Einnahmen	2001	2000	1999
Gesamt:	5 221	4 075	3 704
Regierungsorganisationen - davon projektgebunden	2 652 1 797	1 723 937	1 014 86
Stiftungen davon projektgebunden	1 693 1 283	1 724 1 025	1 785 807
Privatsektor	139	95	150
Spezielle Projekte	477	155	415
Andere Einnahmen	149	120	341
Überschuss	-	-	34*
Defizit	111	258	-

Quellen: Transparency International (TI) 2001: Annual Report 2000, Berlin; Transparency International (TI) 2002: Annual Report 2001, Berlin; Transparency International (TI) 2003: Annual Report 2002, Berlin.

* s. a. Transfer zu Rücklagen unter Ausgaben i.H.v. 244

Tabelle (9): Ausgaben von Transparency International 1999, 2000, 2001 in Mio US Dollar.

	2001	2000	1999
Ausgaben:			
Gesamt:	5 221	4 075	3 670
Regionale Unterstützung	2195	2 080	1 535
Lateinamerika	665	565	301
Afrika	606	659	449
Asien	389	268	297
Zentral- und Osteuropa	378	397	289
Mittlerer Osten und nördliches Afrika	89	89	nicht als solches ausgewiesen
Westeuropa und Nordamerika	68	102	81
Int. Organisationen	-	-	119
Informationen und Publikationen	960	335	234
Wissensmanagement	646	712	
Spezielle Projekte	574	70	497
Themenmanagement	232	211	
Verwaltung	614	667	371
Dokumentation			189
Entwicklung von Instrumenten und Forschung	-	-	599
Rücklagenbildung	-	-	244

Quellen: Transparency International (TI) 2001: Annual Report 2000, Berlin; Transparency International (TI) 2002: Annual Report 2001, Berlin; Transparency International (TI) 2003: Annual Report 2002, Berlin.

Herausforderungen und Perspektiven

TI ist hinsichtlich des Wachstums und der Relevanz der Organisation im entwicklungspolitischen Umfeld eine beeindruckende Erfolgsgeschichte. Gerade die rasante Wachstumsphase stellt TI jedoch vor einige wichtige Herausforderungen Herausforderungen bzw. Fragen:

- Ist/wird TI eine stärker mitglieder- oder elitenorientierte Organisation und welche Auswirkungen hat dies auf die Schwerpunktsetzung von Aktivitäten?
- Wie entwickelt sich TI im Spannungsfeld zwischen Tätigkeiten als Themenanwalt und als Dienstleister?
- Wie stark engagiert sich TI in internationalen zivilgesellschaftlichen Netzwerken (z.B. CIVICUS), in Seminaren und bei internationalen Konferenzen?
- Wie ist das Verhältnis zu populären globalisierungskritischen Gruppen wie der Attac-Bewegung?
- Welchen Stellenwert misst TI der Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern bei der Weiterentwicklung von Konzepten und Methoden zu?
- Wie geht die Organisation mit dem Spannungsverhältnis zwischen einerseits der Führung durch das internationale Sekretariat und andererseits der Unabhängigkeit der Sektionen um?
- Wie kann TI den in einigen Jahren fälligen Generationswechsel in der Führungsspitze verkraften und organisieren?
- Welchen Stellenwert soll Öffentlichkeitsarbeit zur Korruptionsbekämpfung wahrnehmen und welche Strategien sind dafür geeignet (Buchpublikationen, Seminare an Universitäten und Bildungseinrichtungen, Werbespots?)
- Welche Kompromisse geht die Organisation bei der inhaltlichen Arbeit ein, wenn Konflikte mit wichtigen Zuwendungspartnern drohen?

Im Folgenden soll nun kurz auf einige der Herausforderungen für TI eingegangen werden, besonders hinsichtlich der Aktivitäten der Organisation und Zukunftsperspektiven:

Das Arbeitskonzept von TI beruht zwar theoretisch auf den Aktivitäten der Mitglieder, eine vergleichbare Struktur wie bei Amnesty International oder dem BUND, deren Aktivitäten weitgehend von einfachen Mitgliedern getragen werden, ist bei TI jedoch nicht zu beobachten. Der Organisation ist es dagegen gelungen, einige einflussreiche Personen mit guten Kontakten zu internationalen und nationalen Instituti-

onen zu gewinnen, um die Anliegen von TI zu verbreiten und Ressourcen einzuwerben.¹² Kritiker werfen der Organisation eine zu starke elitenlastige Arbeitsorganisation vor. TI agiert eher als Partner internationaler Organisation und möchte für das Thema Korruptionsbekämpfung an den entscheidenden Stellen in Politik, Wirtschaft und Verwaltung mehr Bewusstsein schaffen. TI sah sich ab dem Jahr 2000 zunehmend Anfragen ausgesetzt, professionelle Beratungsleistungen im Bereich der Überwachung von Geschäftspraktiken gegen Honorarzahungen zu erbringen. Die Organisation hätte sich damit in die Nähe eines Beratungsunternehmens gesetzt, das für öffentliche und privatwirtschaftliche Organisationen vertragliche vereinbarte Leistungen erbringt. Innerhalb TI gab es unterschiedliche Auffassungen über die Chancen und Risiken eines solchen Engagements. Es wurde zunächst aber davon abgesehen, weil ein Verlust der Unabhängigkeit befürchtet wurde und die Organisation nicht den Charakter eines Beratungsunternehmens annehmen sollte. Es wurde auch erkannt, dass dies mit dem ehrenamtlichen Engagement vieler Führungskräfte schlecht vereinbar gewesen wäre.

TI möchte nicht zu einer Dienstleistungsagentur mutieren, allerdings sieht sich die Organisation im Vergleich zu anderen NROs, die im Bereich Bewusstseins- und Aufklärungsarbeit international aktiv sind (z.B. Attac) viel weniger als soziale Bewegung. Das Thema Korruption wird in seiner Komplexität am ehesten von exponierten Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wahrgenommen und die bisherigen Aktivitäten von TI (Integritätsanalyse) setzen eine gewisse Bildung und Kenntnisse über Verwaltungssysteme voraus. Solche Voraussetzungen machen es besonders in vielen Entwicklungsländern schwierig, die Arbeit der Organisation auf eine breitere Basis zu stellen.

Ein Grund für den beeindruckenden Erfolg von TI, gerade im Hinblick auf Einfluss und Ressourceneinwerbung, ist die Tatsache, dass die Organisation technokratischen Eliten nach ihrer Pensionierung eine Möglichkeit für zivilgesellschaftliches Engagement jenseits einer starken basisnahen und karitativ orientierten Sozialarbeit anbieten konnte. In diesem Zusammenhang verwundert es nicht, dass die Organisation, entsprechend dem Vorbild von Peter Eigen und anderen Gründungsmitgliedern, besonders auf männliche Eliten an der Altersgrenze zur Pensionierung eine starke Anziehungskraft ausübte. Der Organisation fehlt in Industrieländern weitgehend ein engagierter Mittelbau, ein großer Teil der Arbeit wird von gering bezahlten Praktikanten und vor allem Praktikantinnen erledigt. In Entwicklungsländern sieht die Situation aufgrund der für dortige Verhältnisse häufig beachtlichen finanziellen Zu-

12 Hansjörg Elshorst (1999: 306), der Geschäftsführer von TI, schreibt über die Mitgliederstruktur: »nicht *grass-root*, sondern Persönlichkeiten, die Zugang zu allen Lebensbereichen haben und ihre Zeit, Arbeit und Kontakte überwiegend auf freiwilliger Basis zur Verfügung stellen.«

wendungen an die nationalen Sektionen teilweise anders aus. So werden dort die Geschäfte häufiger von jüngeren engagierten Mitarbeitern geführt, wie z.B. im Fall von Bangladesch. Gelingt es TI jedoch innerhalb der nächsten Dekade nicht, einen Führungswechsel zu organisieren, wird das Image der Organisation erheblich leiden und die Werbung neuer Mitglieder, besonders in den Industrieländern, schwierig werden. Vereinfacht gesagt, die institutionelle Stärke der Organisation insgesamt und vor allem in den Industrieländern hängt von dynamischen Führungsstrukturen ab. Die Stärke der Organisation in Entwicklungsländern ist darüber hinaus besonders stark mit der Höhe der Ressourcenzuflüsse verbunden (idealerweise können mehr Süd-Ressourcen mobilisiert werden).

Der gute Ruf der Organisation lebt von der Integrität ihrer Mitglieder. Ein größerer Skandal könnte der Organisation erheblichen Schaden zufügen und zukünftige finanzielle Zuwendungen gefährden. Angesichts des weitverbreiteten Netzes von TI, gerade in Entwicklungsländern, sollte diese Gefahr nicht unterbewertet werden. In vielen Staaten arbeitet TI mit regierungskritischen zivilgesellschaftlichen Kräften und politischen Gegnern. Erlangen Mitglieder von Transparency International die politische Macht in ihrem Heimatland, werden sie im Hinblick auf Korruptionsbekämpfung von der internationalen Fachöffentlichkeit und Presse einem besonders kritischen Blick ausgesetzt sein, wie z.B. der ehemalige Aufsichtsratsvorsitzende von TI Olusegun Obasanjo, der seit Mai 1999 Staats- und Regierungschef von Nigeria ist. Es ist vorstellbar, dass einzelne Mitglieder oder Sektionen von TI aufgrund finanzieller Notlagen oder anderer institutioneller Eigeninteressen der Versuchung nicht widerstehen können, Kompromisse bei der inhaltlichen Arbeit einzugehen und damit dem Ruf von TI Schaden zuzufügen. Auch persönliche Konflikte, wie sie zwischen der Geschäftsführung und einem ihrer Mitglieder, Tunku Abdul Aziz aus Malaysia, in 2002 bekannt geworden sind, könnten der Organisation einen Imageschaden zufügen. Trotz einem andauernden Popularitätszuwachs hatte TI im Jahr 2001 erhebliche Liquiditätsprobleme und der Geschäftsführer der deutschen Sektion, Hansjörg Elshorst, hat nach eigenem Bekunden, teilweise Zahlungen von seinem Privatkonto veranlasst.¹³

Der Organisation ist aus altersstrukturellen Überlegungen heraus in den nächsten Jahren insgesamt eine stärkere Süd-Orientierung vorherzusagen, vorausgesetzt die Ressourcenzuflüsse können stabilisiert werden. Im Kontext eines hohen Organisationswachstums sollte TI besonderen Wert auf die Qualität ihrer Arbeit legen. Eine stärkere Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern, besonders in den Entwicklungsländern, ist der Organisation bei der Weiterentwicklung von Konzepten und Produkten

13 Hansjörg Elshorst in einem Vortrag beim Halbjahrestreffen des Netzwerkes entwicklungspolitischer Fachkräfte in Berlin am 10.06.2002.

besonders zu empfehlen. Gleichzeitig wäre es TI anzuraten, innovative Konzepte für eine stärkere Breitenwirkung und Mitgliedschaft in Industrie- und Entwicklungsländern anzustreben. Business Clubs (Rotary Club, Lions Club), Universitäten, Business Schools und Existenzgründungsseminare bieten sich als Rekrutierungsfeld an. Die Organisation ist ebenfalls gefordert, ihr Verhältnis zu stärker bewegungsorientierten Organisationen der Zivilgesellschaft, die vor allem auf jüngere Leute eine starke Anziehungskraft ausüben, zu reflektieren und über die Frage nachzudenken, wie sich TI im Spannungsfeld zwischen der intensiven Kooperation mit staatlichen und privatwirtschaftlichen Eliten und der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen und Gegeneliten bewegt, besonders in Entwicklungsländern.

8.3 Sadguru Water and Development Foundation¹⁴

Die Sadguru Water and Development Foundation (SWDF), genannt Sadguru, ist eine indische NRO mit Sitz im ländlichen Gujarat in der Nähe der Kleinstadt Dahod an der Grenze zu den Bundesstaaten Rajasthan und Madhya Pradesh. Die NRO hat besonders aufgrund ihrer bautechnisch hochwertigen kleinen Staudämme und ihrer innovativen und agrarwissenschaftlich fundierten Ressourcenmanagementkonzepte für Wassereinzugsgebiete (*watersheds*) und brachliegende Flächen (*wastelands*) große Aufmerksamkeit und Beliebtheit in den Armutsregionen des westlichen Indiens erlangt. Sadguru arbeitet mit Kleinbauern, wovon ein bedeutender Anteil der Gruppe der kastenlosen Ureinwohner zugerechnet werden kann. Das indische Magazin *India Today* porträtierte die Organisation und ihren Gründer Harnath Jagawat („*the Rainmaker*“) in einer großen Titelgeschichte im Januar 1996, eine nationale Medienaufmerksamkeit, die bisher nur wenigen NROs zu Teil wurde.¹⁵

Sadguru ist auch aufgrund ihrer vielfältigen und intensiven Zusammenarbeit mit Regierungsbehörden verschiedener indischer Bundesstaaten eine herausragende

14 Die Informationen beruhen auf Konsultationen verschiedener Publikationen der Sadguru Water and Development Foundation (siehe folgende Fußnoten) und zahlreichen Gesprächen mit dem Gründer und Chief Executive der Organisation, Harnat Jagawat, und vielen Mitarbeitern der Organisation während meiner Tätigkeit als Project Officer der Delegation der Europäischen Kommission in Neu Delhi (November 1993 bis November 1995), einem zweitägigen Aufenthalt in Dahod im Dezember 1999 und einem längeren Telefoninterview mit Harnat Jagawat am 6. Dezember 2000.

15 *India Today* 15. 1.1996: »Angels of Change«. Titelgeschichte: »Helping Hands: Profiles of Relatively Unknown Men and Women Across the Country Who Have Ushered in an Extraordinary Change in Our Lives.«

NRO in Indien. Der Organisation ist es gelungen, nationale und internationale öffentliche und private Ressourcen sehr unterschiedlicher Geber in beträchtlichem Umfang zu mobilisieren. Die Organisation hat von einem sehr kritisch, aber konstruktiv geführten Dialog mit nationalen und internationalen Organisationen und Beratern beispielhaft profitiert, ohne fremdbestimmt zu sein. Sie hat sich eigenen organisatorischen Herausforderungen (Geberdiversifizierung, Generationswechsel) offensiv gestellt.

Gründung

Gründer der Navinchandra Mafatlal Sadguru Water and Devedopment Foundation (SWDF), benannt nach dem Guru der Industriellenfamilie Mafatlals, Sadguru Sevasan, ist Harnath Jagawat, ein ehemaliger *Business Executive* eines Textilunternehmens¹⁶ in Gujarat, Indien. Harnath Jagawat leistet seit 1974 in der unterentwickelten Region Panchmahal¹⁷ Sozialarbeit und wird darin von seiner Frau unterstützt, die heute ebenso Direktorin der seit 1985 eigenständigen SWDF ist. Die Initiativen von Harnath Jagawat gehen auf den 1969 entstandenen Sadguru Seva Sangh Trust (SSST) zurück, einer 1969 von Mafatlal Industries gegründeten Organisation für Sozialarbeit. Harnath Jagawat schied 1974 aus dem Unternehmen als *Business Executive* aus und entschloss sich, sein Leben der Sozialarbeit mit Ureinwohnern zu widmen. Er wählte eine unterentwickelte Region mit hohem Bevölkerungsanteil in Gujarat aus, in der seine Frau als Ausbilderin für Dorfentwicklungsbeamte der Regierung (Gram Sevikas) tätig war.

Ein einschneidendes Erlebnis für Mr. Jagawat war die erfolgreiche Durchführung einer großen Veranstaltung für Augenheilkunde in armen Regionen in Gujarat (*Eye-Camps*). Herr Jagawat organisierte die Zusammenarbeit von über 2000 freiwilligen Helfern und 10 000 bis 20 000 Teilnehmern. Dies gab den Ausschlag dafür, dass Mafatlal Industries ihre Bereitschaft zeigten, die Sozialarbeit von Herrn Jagawat bei fortlaufendem Gehalt im Sinne eines *Trusteeship* zu finanzieren. Bei der Mafatlal Gruppe hat die Finanzierung von Sozialarbeit nach dem *Trusteeship*-Modell Tradition. Mahatma Gandhi wurde ebenfalls von den Mafatlals unterstützt, ebenso wie einige der Gründer der Bharatija Agro Industries Foundation (BAIF), einer der heute größten entwicklungspolitisch orientierten NRO in Indien mit Sitz in Puna.

16 Harnath Jagawat war der Leiter der Human Resource Development Abteilung bei Banco Industries in Baroda.

17 Der ehemalige Bezirk (*District*) Panchmahal besteht heute aus den beiden Bezirken Dahod und Panchmahal.

Harnath Jagawat identifizierte die sehr niedrige landwirtschaftliche Produktivität als entscheidendes Hemmnis für die Entwicklung der Region. Die meisten Ureinwohner, die in dem Bezirk einen hohen Bevölkerungsanteil ausmachen, verfügten zwar über bescheidenen Landbesitz, aber ohne Bewässerungsmöglichkeiten waren in dem für Trockenheit und Dürre anfälligen Gebiet keine signifikanten Erträge zu erzielen, was eine Vorratshaltung für Krisenzeiten unmöglich machte.

Arbeitsorganisation

Herr Jagawat und seine Frau haben es im Laufe der Jahre verstanden, qualifizierte Mitarbeiter und Berater zu gewinnen. Die Organisation hat ein *Board of Trustees* und ein *Advisory Council*, dem einflussreiche Persönlichkeiten aus der Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung angehören. Vorsitzender war zum Zeitpunkt der Feldstudie Mr. Rahesch Mafatlal von Standard Industries Ltd. in Mumbai (früher Bombay). Trotz ihres großen Organisationswachstums – das jährliche Budget der Organisation wuchs zwischen 1990/91 und 2001/2002 von 25,12 Mio. Rupees (damals ca. 1,67 Mio. DM/ 853,857 Mio. Euro) auf 132,26 Mio. Rupees (2,88 Mio. Euro) an¹⁸ – blieb SWDF in der Nähe der Kleinstadt Dahod im ländlichen Panchmahal und heutigen Bezirk Dahod ansässig, eine Seltenheit bei entwicklungspolitisch aktiven NROs, die auch Großprojekte durchführen. Die meisten haben ihre *headquarters* in größeren Städten, oft Landeshauptstädten oder der Hauptstadt.

Bei allem Erfolg in der Arbeit und bei der Akquisition finanzieller Zuwendungen hatte es Sadguru oft schwerer als andere Organisationen, sich in Verhandlungen mit großen Geberorganisationen zu behaupten. Innerhalb des von der EU geförderten Großprojektes *Community Management of Natural Resources* mit der Aga Khan Foundation wurde Sadguru eher als „der kleine Bruder“ behandelt. Die Kommunikation mit dem Personal der großen Geber und internationalen Beratern fiel Sadguru häufig schwerer als den in internationalen *workshops* geschulten Mitarbeitern der Aga Khan Foundation, die gewandter mit den aufwändigen Anforderungen der EU an Berichterstattung und Dokumentation umgehen konnten. Insgesamt hat Sadguru jedoch großen fachlichen Gewinn aus der Zusammenarbeit mit internationalen Orga-

18 Quelle ist der Jahresbericht von SWDF aus dem Jahr 1999/2000 (Sadguru Water and Development Foundation 2000: 54) und nachfolgende Korrespondenz zwischen dem Autor und SWDF (besonders ein ausführlicher Brief von Harnath Jagawath an den Autor vom 20.1.2003). Das Finanzjahr in Indien endet zum jeweils 31. März, daher die Bezeichnungen 1990/1991 etc.. Die Wechselkurse des Rupees im Verhältnis zur DM haben sich im Zeitraum von 1990 bis 2001 von ca. 13:1 auf 22:1 Rupees verschlechtert. Im Jahr 2002 lag der Wechselkurs zum Euro durchschnittlich etwa bei 46:1.

nisationen und Beratern gezogen und internationale Experten haben ihrerseits neues Wissen über angepasste Technologien im Bereich Ressourcenschutz erworben.

Aktivitäten

Die wichtigsten Aktivitäten der Organisation konzentrieren sich auf Bewässerungs- und Bodenwirtschaft in Verbindung mit Aufforstungsmaßnahmen, umfassen heute jedoch auch zahlreiche andere Aktivitäten im Bereich Landwirtschaft, Umweltschutz und Sozialarbeit. Die kleinen Staudämme von SWDF werden vollständig von Benutzergruppen (*water user groups*) unterhalten und sind Beispiele für technische Exzellenz. Die Wasserwirtschaftsmaßnahmen und Aufforstungsprogramme haben große ökologische Wirkung gezeigt, wie durch Fotos aus unterschiedlichen Jahren leicht zu erkennen ist¹⁹. Diesen Erfolgen verdankt Harnath Jagawat seinen Spitznamen „*the rainmaker*“. Die Organisationen kann die folgenden Leistungen vorweisen:

19 Verschiedene Dokumente und Trainingsmaterialien des Sadguru Training and Research Institute zeigen eindrucksvoll die Wirkung der Arbeit von SWDF und den Dorfbewohnern, z.B. in den Dörfern Motadharola und Thunthikankasiya. Die kultivierte Fläche hat sich in beiden Dörfern fast verdoppelt, die Wasserversorgung wesentlich verbessert, die Einkommen und die Alphabetisierungsraten haben sich erhöht, die Migration dagegen reduziert.

Tabelle (10): Leistungen der Sadguru Water and Development Foundation von 1974 bis 2002.

Leistungsart	Anzahl	Einzugsgebiet in Morgen	Anzahl der Haushalte und Bewohner im Einzugsgebiet	
			Haushalte	Bewohner
Gemeinschaftlich unterhaltene Staudämme (Community Lift Irrigation Schemes)	206	32 475	16 554	99 324
Gemeinschaftlich unterhaltene Wassersammelbecken (Community Water Harvesting Structures)	204	23 587	10 556	63 336
Brunnen (wells recharging)	16 611	24 466	17 589	105 534
Gemeinschaftlich bewirtschaftetes Wassereinzugsgebiet	-	36 519	11 654	69 924
Saatgut für Waldwirtschaft (Anzahl der Sämlinge)	43.2 Mio.	43 302	46 369	278 376
Biogasanlagen	1 110	-	1 110	6 660
Waldwirtschaft (Joint Forest Management)	-	13 390	4 103	24 618
Einpflanzungen für Gartenbau Horticulture Development)	5 051	2 525	5051	30 306
Gesamt	-	176 264	113 013	678 078

Quelle: Sadguru Water and Development Foundation 2002: Brief Overall Project Report on Community Management of Natural Resources Project, Dahod, S. III.

Die Dorfbewohner der Region, vorwiegend Ureinwohner (in Indien *Tribals*, *Adivasis* oder offiziell *Scheduled Tribes* genannt), haben seit 1974 mit Unterstützung von

Sadguru zahlreiche formale registrierte und informelle Selbsthilfeorganisationen gegründet, darunter fast 200 formal registrierte Kooperativen mit über 16 Mitgliedern, die sich der Bewässerungslandwirtschaft widmen. Die folgenden Selbsthilfeorganisationen haben sich durch die Initiative von Sadguru gegründet:

Tabelle (11): Selbsthilfeorganisationen, die von der Sadguru Water and Development Foundation mitgegründet wurden.

Art der Organisation	Anzahl der Organisationen	Mitglieder
Registrierte Kooperativen (Bewässerung/Wasserwirtschaft)	198	16 413
Registrierte Milchkooperativen für Frauen	5	298
Waldschutzkomitees (Forest Protection Committees)	27	3867
Gartenbaugruppen (Women Horticultural Groups)	65	4776
Informelle Frauengruppen zu verschiedenen Themen (Mahila Mandals)	222	3 697
Informelle Jugendgruppen und Bauerngruppen	40	901
Wasserwirtschaftsvereine (Watershed Associations)	38	15 180
Gesamt	595	45 132

Quelle: Sadguru Water and Development Foundation 2002: Brief Overall Project Report on Community Management of Natural Resources Project, Dahod, S. II.

Sadguru führt auch Trainingsmaßnahmen für Regierungsbehörden und viele kleinere NROs im eigenen Sadguru Training & Research Centre durch, das mit Hilfe internationaler Geldgeber (vor allem NORAD und EU) im Jahr 1995/1996 fertiggestellt wurde. SWDF partizipiert an internationalen Austauschprogrammen und bietet Trainingsleistungen auch für Organisationen aus dem Ausland an. Die Organisation steht im engen Kontakt mit Wissenschaftlern und Experten aus dem Agrarbereich. In Folge des Dialoges mit internationalen und nationalen Beratern hat die SWDF ihr technisches Leistungsprofil durch Einkommen schaffende und soziale Aktivitäten ergänzt, besonders für Frauengruppen.

SWDF ist seit einigen Jahren Mitglied verschiedener *working groups* der Landesregierungen verschiedener Bundesstaaten und der Zentralregierung, besonders im Bereich *watershed management*. SWDF ist es auch gelungen, das *Gujarat Electricity Board* dahingehend zu beeinflussen, dass seit 1993 Abrechnungen für *Lift Irrigation Co-operatives* auch auf der Basis von Verbrauch statt entsprechend der Leistung der Pumpen möglich ist. Bei dem häufigem Stromausfall in Armutregionen kommt die Abrechnungsweise vor allem den dortigen Kleinbauern entgegen. Zuvor mussten die Bauern trotz tagelanger Stromausfälle in den entlegenen Regionen – mangels Lobby-power wurden die Ausfälle oft über mehrerer Tage nicht behoben – die vollen Tarife entsprechend der Leistung der Pumpen zahlen. Die Organisation war mit anderen NROs auch maßgeblich daran beteiligt, dass von der Zentralregierung und internationalen Gebern favorisierte *Joint Forest Management Programme* in Gujarat 1997 zu lancieren, das Ureinwohner an der Bewirtschaftung und Abholzung des Waldes finanziell beteiligt. Zuvor wurden Einschlagrechte ohne Mitsprache und ohne finanzielle Beteiligung der „Ureinwohner“ an kommerzielle Holzfäller verkauft.

Finanzierung

Anders als NROs vergleichbarer Größe in Indien und den meisten Entwicklungsländern ist es SWDF gelungen, eine diversifizierte Zuwendungsstruktur (*funding structure*) aufzubauen²⁰, mit einem sehr hohen Anteil an nationalen Ressourcen. Allein die Zuwendungen der Zentral- und Landesregierungen, trotz zwischenzeitlicher Kritik der Organisation an der Entwicklungspolitik der Regierung, beliefen sich in 10 Jahren durchschnittlich auf 36 Prozent, im Jahr 1999/2000 sogar auf 47 Prozent der gesamten Ausgaben. Dies ist für entwicklungsorientierte NROs in Indien und den meisten anderen Entwicklungsländern, vor allem in Afrika, sehr ungewöhnlich, – sofern ihre Gründung nicht auf eine Regierungsinitiative (vgl. „Quangos“ – Quasi NGO) zurückgeht und sie ansonsten eine differenzierte Geberstruktur aufweisen –

20 In afrikanischen Entwicklungsländern und den meisten asiatischen Entwicklungsländern ist der Anteil der nationalen Zuwendungen am Budget von entwicklungsorientierten NRO oft noch wesentlich geringer. Seva Mandir, eine bei internationalen Geldgebern beliebte NRO in Rajasthan (ICCO, EZE, Plan u.a.), die von der Größe und vom Aktivitätenschwerpunkt etwa in die gleiche Kategorie "mittelgroßer regionalorientierter NRO" einzuordnen wäre (das Budget ist allerdings inzwischen nur noch knapp die Hälfte von SWDF), bekommt nur etwa 2 Prozent ihrer Mittel von indischen Regierungen, obwohl die Organisation über gute persönliche Kontakte zu Regierungsstellen verfügt. Eine weitere bedeutende NRO in Indien mit ähnlichem Budgetzahlen, der Social Work and Reserach Centre Telonia, hatte 1997/98 bei einem Budget von 37,98 Mio. Rupees immerhin noch einen Anteil von 24 Prozent Regierungsfinanzierung.

und ist Ausdruck eines fortgesetzten Bemühens seitens Harnath Jagawat, eine Abhängigkeit von einzelnen Gebern zu vermeiden.

Die Organisation hat sich nach ihrer Gründung rasch von Mafatlal Industries emanzipiert und ihre Arbeit als eigenständige Organisation weitergeführt. Dies war aufgrund geringer Aussichten auf steigende Unterstützung der Mafatlals nach 1975 auch nötig gewesen. Als Mafatlal Industries unter drei Brüdern aufgeteilt wurde, verlor das Sozialarbeitsbudget, das damals sehr beachtliche 30 Mio. Rupees umfasste, aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten an Bedeutung. Die Jagawats blieben jedoch weiter auf der Gehaltsliste der Mafatlals, die der Organisation auch bei den ersten schwierigen Verhandlungen mit der Regierung für die Konstruktion von drei kleinen Staudämmen (1976) beistanden, die Sadguru nach umfangreichen Vorarbeiten schließlich mit Regierungsgeldern implementieren konnte.

Die Ford Foundation und NORAD gehörten zu den frühen größeren internationalen Gebern von Sadguru. Das erste international finanzierte Großprojekt von Sadguru mit jährlichen Zuflüssen von weit über 1 Mio. DM (511 292 Euro) wurde dann 1993 begonnen. Die Europäische Kommission stellte für das Community Management of Natural Resources Projekt mit einer Laufzeit von 8 Jahren (1993-2001) insgesamt 14,4 Mio. Euro zur Verfügung, die Aga Khan Foundation weitere 4 Mio. Euro. Die beiden Implementierungsorganisationen waren das Aga Khan Rural Support Programme (AKRSP) und Sadguru.

Sadguru hat sich in den letzten Jahren erfolgreich bemüht, einen *Corpus Fund* einzurichten, der die Organisation bei gestiegenen Dauerkosten unabhängiger von der Akquisition neuer Projekte macht. Bis zum Jahr 2000 wurden 32 Mio. Rs. eingesammelt, vor allem von Tata und Mafatlal Industries und anderen Unternehmen. SWDF bekommt weiterhin Unterstützung von individuellen Spendern aus Indien und aus dem Ausland. Die Management- und Implementierungskosten bewegen sich nach Angaben von SWDF auf ca. 9 Prozent. Die Einnahmen von SWDF in Mio. indischen Rupees von 1990-1991 bis 2001-2002 mit Angaben in Euro für das Jahr 2001/2002 und die Gesamteinnahmen präsentieren sich wie folgt:

Tabelle (12): Einnahmen und Ausgaben der Sadguru Water and Development Foundation 1990-2003 nach Quellen der Zuwendung.

Jahr	Ausgaben in Rupees	Zuwendungen der indischen Regierung(en)	Zuwendungen Internationaler Geber	Andere Quel- len
1990-91	25,15	15,47 (62%)	9,42 (37%)	0,26 (1%)
1991-92	32,93	12,71 (39%)	13,63 (41%)	6,59 (29%)
1992-93	43,10	16,33 (38%)	19,89 (46%)	6,88 (16%)
1993-94	55,90	9,65 (17%)	22,07 (39%)	24,18 (44%)
1994-95	66,60	22,05 (33%)	38,75 (58%)	5,80 (9%)
1995-96	71,93	26,32 (37%)	38,16 (53%)	7,45 (10%)
1996-97	70,07	23,85 (34%)	39,05 (56%)	7,17 (10%)
1997-98	74,53	25,50 (34%)	40,81 (55%)	8,22 (11%)
1998-99	78,91	18,36 (23%)	44,47 (56%)	16,09 (21%)
1999-00	96,90	45,85 (47%)	36,67 (38%)	14,38 (15%)
2000-2001	100,30	40,89 (41%)	40,59 (41%)	18,82 (18%)
2001-2002 in Euro*	132,26, 2,88 Mio. Euro	46,80 (35%) 1,02 Mio. Euro	52,73 (40%) 1,14 Mio. Euro	32,73 (25%) 0,71 Mio. Euro
2002-2003**	127,12 2,76 Mio. Euro	49,05 (38%) 1,07 Mio. Euro	11,18 (9%) 0,24 Mio. Euro	66,89 (53%) 1,45 Mio. Euro
Gesamt in Mio, indischen Rs. in Euro	975,70 21,21 Mio Euro	352,83 (36,16%) 7,67 Mio. Euro	407,42 (41,76%) 8,86 Mio. Euro	215,45 (22,08%) 4,68 Mio. Euro

Quelle: Sadguru Water and Development Foundation (2000: 54), Sadguru Development Foundation (2004: 42) und Korrespondenz zwischen dem Autor und SWDF.

* Nach Auslaufen des Großprojektes *Community Management of Natural Resources in Gujarat* im Dezember 2001, das von der Europäischen Kommission und der Aga Khan Foundation finanziert wurde, steigender Zusagen der indischen Regierung und der Privatwirtschaft (TATA) und der Ausweitung der Trainingsprogramme verschoben sich die Prozentangaben zu Gunsten einheimischer Geber.

** Nach durchschnittlichem Umrechnungskurs für 2002/2003: 1 € = 46 indische Rs.

Herausforderungen und Perspektiven

Die wichtigsten Herausforderungen für die Sadguru Water and Development Foundation sind:

- den Generationswechsel organisieren,
- die Geberdiversifizierung voranzubringen,
- mit Konkurrenz im NRO Bereich umgehen und
- ihr Verhältnis zu der Protestbewegung gegen den Bau des Narmada-Staudamms zu klären.

Harnath Jagawat und seine Frau haben sich, in der NRO Szene eher unüblich, schon seit vielen Jahren kritisch mit ihrer Nachfolge auseinandergesetzt. Das kinderlose Ehepaar hat verschiedene Mitarbeiter im Hinblick auf ihre Führungsqualitäten gefördert und beobachtet. Es hat sich eine kleine Zahl von Mitarbeitern mit Führungsqualitäten gebildet, die teilweise zusätzliche Kompetenzen durch ein Auslandsstudium und durch Fortbildungen erworben haben, jedoch (noch) nicht die charismatische Ausstrahlung und die Verhandlungskompetenz von Harnath Jagawat besitzen. Harnath Jagawat ist es gelungen, Führungsverantwortung im technischen und organisatorischen Bereich weitgehend abzugeben, die Zusammenarbeit mit einflussreichen Regierungsbeamten und Geberorganisationen obliegt ihm jedoch noch sehr stark. Dies liegt jedoch auch an der Erwartungshaltung der Partner, die gerne mit dem Gründungsdirektor sprechen und nicht mit den jungen engagierten Managern der Organisation.

Sadguru ist es in vorbildlicher Weise gelungen, die Geberstruktur zu diversifizieren. Die Organisation steht jedoch, typisch für große Süd-NRO, vor ständig neuen Herausforderungen. Ende 2001 lief das bisher größte Projekt der Organisation mit der Europäischen Kommission aus. Die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Abschlussevaluierung kam zu sehr positiven Ergebnissen über die Arbeit von Sadguru, aber die neue Portfoliostruktur der Europäischen Kommission in Indien macht eine zukünftige Finanzierung sehr unwahrscheinlich. Neue Zusagen vom indischen Industriekonglomerat TATA Industries und zusätzliche Mittel der Landesregierungen von Gujarat und benachbarten Staaten sollen den finanziellen Verlust auffangen. Die Verhandlungen liefen bis Ende 2002 sehr vielversprechend.

Die Konkurrenz ist unter entwicklungspolitischen NROs sehr hoch, Gerüchte werden oft bewusst gestreut, um Konkurrenten um eine lukrative Geberfinanzierung auszustechen. Anders als Transparency International, in deren Betätigungsfeld sich nur wenige internationale Akteure bewegen, gibt es zahlreiche NROs im ländlichen Indien und selbst in Rajasthan, die sich mit Ressourcenschutz und Wasserwirtschaft

beschäftigen, darunter die Organisation Tarun Bharat Sangh (TBS), deren Gründer den renommierten Ramon Magsaysay Award for Community Leadership im Jahr 2001 erhalten hat.

Die Erfolgsnische der Organisation sind ihre bautechnischen Fähigkeiten, die national und international hohe Anerkennung gefunden haben, eine Seltenheit bei NROs. Die meisten NROs erwerben sich Kompetenz und Reputation vor allem im sozio-kulturellen und methodischen Bereich. Sadguru hat durch intensive Zusammenarbeit mit Beratern zwar komplementäre Fähigkeiten im sozio-kulturellen Bereich entwickelt, die Schlüsselkompetenzen spielten in der Arbeit der Organisation jedoch immer die entscheidende Rolle, zunächst nur im bautechnischen Implementierungsbereich, später auch im Trainings- und Fortbildungsbereich für Regierungsbehörden und andere NROs.

Sadguru bezieht Fördergelder von der Landesregierung von Gujarat und ihr wird vorgeworfen, dass sie sich auch deswegen der Protestbewegung gegen den Narmada Staudamm nicht anschließt. Harnath Jagawat kann jedoch glaubhaft einige gute Argumente für die Notwendigkeit der Erschließung großer Wasserressourcen in Gujarat anführen, ohne die Konzeption des Narmada-Staudamms und die Kompensationsprogramme für die Ureinwohner in Einzelheiten zu verteidigen. Seine Lebensgeschichte beweist, dass er den Konflikt mit Regierung und Verwaltung keineswegs gescheut hat und sich gerade deswegen großen Respekt verdient hat.

Die Organisation ist eine Vielzahl von in- und ausländischen entwicklungspolitischen Partnerschaften eingegangen und hat sich ausreichend professionalisiert, um sehr kompetente junge Leute an die Organisation zu binden. Anders als andere NROs, wie z.B. der von Bankar Roy gegründete populäre Social Work and Research Centre (SWRC) in Tilonia im indischen Bundesstaat Rajasthan, zahlt Sadguru qualifikations- und leistungsabhängige Gehälter. Sadguru scheint insgesamt den kurz- und mittelfristigen Herausforderungen durchaus gewachsen zu sein, Gefahren liegen am ehesten im Spannungsfeld Professionalisierung und Freiwilligkeit. Die Gehälter von Sadguru sind zwar weitgehend attraktiv, aber die Person Harnath Jagawat war für die Rekrutierung junger, dynamischer Ingenieure und Landwirte von großer Bedeutung. Es bleibt abzuwarten, ob Sadguru auch weiterhin gute und engagierte Mitarbeiter gewinnen kann.

8.4 Ergebnisse

Die beiden Fallstudien haben aufgezeigt, über welche Innovationspotenziale und komparativen Vorteile die beiden NROs verfügen. Transparency International ist eine herausragende Innovation im Bereich *agenda setting* gelungen. Das Thema Korruptionsbekämpfung ist innerhalb weniger Jahre auf die Agenda aller großen entwicklungspolitischen Organisationen, der EU und der OECD gekommen. Der jährlich veröffentlichte Korruptionsindex findet ein herausragendes Medienecho. TI hat sich nicht nur durch ihre Arbeit als Themenanwalt gegen Korruption hervorgetan, sondern auch Integritätspakete ausgehandelt, die nachweislich die Korruption bei großen Ausschreibungsverfahren eingedämmt haben. TI war auch im Bereich der Arbeitsorganisation besonders innovativ. Der Organisation ist es gelungen, namhafte Persönlichkeiten für eine kostengünstige und kostenlose Mitarbeit zu gewinnen, weil sie vor allem männlichen Ruheständlern ein prestigeträchtiges ehrenamtliches Betätigungsfeld abseits der traditionellen Sozialarbeit angeboten hatten, zu dem regelmäßige Kontakte mit wirtschaftlichen und politischen Eliten gehören. Zusätzlich wurde finanzielle Unterstützung von verschiedenen namhaften Stiftungen, z.B. dem Open Society Institute von George Soros, mobilisiert.

Die Innovationsleistung der Sadguru Water and Development Foundation besteht besonders im technischen Bereich. Die Staudämme der Organisation haben bei indischen und internationalen Experten große Beachtung gefunden. Die Unterhaltung der Staudämme und die zahlreichen anderen Aktivitäten im Bereich Wasserwirtschaft und Ressourcenschutz waren nur möglich, weil Sadguru systematisch die Selbsthilfekapazitäten von Kleinbauern aufgebaut hat. Eine solche Dienstleistung für arme Kleinbauern hätte weder die Regierung noch die Privatwirtschaft auf diese Weise und mit relativ geringem Kostenaufwand erbringen können. Auch Sadguru hat beachtliche Innovationsleistungen im organisatorischen Bereich aufzuweisen. Ihr ist es über die Jahre beispielhaft gelungen, die Geberstruktur zu diversifizieren und vor allem das Volumen einheimischer indischer finanzieller Unterstützung erheblich zu erhöhen, indem Regierungsgelder wie auch Gelder der Privatwirtschaft eingeworben wurden. Zudem hat die Organisation einen Corpus Fund eingerichtet, der ihre finanzielle Unabhängigkeit vergrößert.

Die beiden Erfolgsgeschichten liegen im Charisma der Gründerpersönlichkeiten, im Spannungsfeld milieuüberschreitender Interaktionen von Institutionen und Personen, in der hohen Bewertung von Aufklärungsarbeit, Wissen- und Informationstransfer und in der Diversifizierung finanzieller Zuwendungen begründet. Im Fall von TI spielt darüber hinaus die Medienwirkung des Korruptionsindex eine herausragende Rolle. Beiden Organisationen ist es weitgehend gelungen, durch die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen

Organisationen eine fachliche Engstirnigkeit zu vermeiden, die bei vielen NROs beobachtet werden kann (vgl. Kapitel 5.4).

9. Fallstudien IV: Managementmodelle mit maßgeblicher Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure

9.1 Einführung: Das politisch-praktische Management von Entwicklungsvorhaben

Der Bedeutungsaufschwung von zivilgesellschaftlichen Akteuren hat die Organisationslandschaft in Entwicklungsländern bereichert. Allerdings bestehen noch verhältnismäßig wenig wissenschaftlich aufgearbeitete Erkenntnisse über Programm- und Projektarbeit von und mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Die Managementmodelle in der Entwicklungspolitik wurden unter dem Stichwort »Trägerförderung« weitgehend im Kontext der Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren entwickelt. Sie lassen sich daher nicht einfach auf die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren übertragen. Im Gegenteil, der Aufschwung von Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) hat die Defizite konventioneller Managementmodelle besonders deutlich hervortreten lassen.

Wodurch zeichnen sich konventionelle Managementmodelle in der Entwicklungszusammenarbeit aus? Im institutionellen Bereich sind sie durch singuläre, geschlossene und homogene Trägerstrukturen gekennzeichnet. Eine singuläre Trägerstruktur bedeutet, dass das Projekt von nur einer Partnerorganisation durchgeführt wird. Eine geschlossene Trägerstruktur meint, dass im Laufe des Vorhabens keine weiteren Partner hinzugezogen werden, etwa im Sinne eines *outsourcing* bestimmter Maßnahmen. Eine homogene Trägerstruktur besagt, dass keine unterschiedlichen Akteurstypen an Vorhaben beteiligt sind. Meistens entsprechen Geber- und Empfängerorganisation dem gleichen Akteurstyp. Staatliche Organisationen arbeiten mit staatlichen Organisationen zusammen und NROs des Nordens mit NROs des Südens. Die *Counterparts* der großen öffentlichen Geberorganisation in den Empfängerländern sind beim konventionellen Projekttyp vor allem staatliche Behörden, denen im Zuge von Regierungsverhandlungen und Entscheidungen auf ministerieller Ebene die Projektverantwortlichkeit zugeschrieben wurde. Die langfristig angelegte Zusammenarbeit mit einer einzelnen Organisation findet weitgehend abseits politischer Aufsicht und ohne wettbewerbsorientierte Anreize statt.

Bis Ende der 80er Jahre waren die Spielräume für entwicklungspolitische Geber bei der Auswahl von *Counterparts* gegenüber den Empfängerstaaten recht gering, weil die Entwicklungspolitik im Kalten Krieg noch stark außenpolitisch fremdbestimmt war. Die Durchführungsorganisationen wurden typischerweise von den Empfängerländern nominiert, allerdings im Einvernehmen mit den Geberorganisationen. Die Durchführungsorganisationen erhielten dann gegen Vorlage von Projektplanungs- und Fortschrittsberichten die verabredeten finanziellen Zuwendungen und Beratungsleistungen. Trotz erweiterter politischer Spielräume für Geberorganisationen hat sich an der Situation nichts Wesentliches geändert. Wettbewerbsorientierte Ausschreibungen um die beste und kostengünstigste Erbringung einer gewünschten Dienstleistung an die Zielgruppe im Partnerland finden kaum statt. Ebenso werden bei der Durchführung kaum Leistungsanreize gesetzt. Die Leistungskontrolle beschränkt sich häufig auf routinemäßige und partnerschaftlich durchgeführte Fortschrittskontrollen, die selbst bei einer extremen *poor performance* harte Sanktionsmöglichkeiten in der Regel nicht vorsehen.

Im organisatorischen Bereich sind viele Projekte und ihre Maßnahmen entsprechend der Prioritäten der Geber trotz anderslautender Rhetorik stark angebotsorientiert und mit festen Vorgaben für die Durchführung entwickelt worden.

Im methodischen Bereich unterliegen viele Projekte einem engen Planungskorsett, das aus detaillierten Projektplanungsübersichten hervorgeht und innerhalb vorgegebener Laufzeiten Fortschrittskontrollen und Evaluierungen vorsieht.

Übersicht (32): Charakteristika konventioneller Entwicklungsprojekte

Institutioneller Bereich:	Singuläre, geschlossene und homogene Trägerstrukturen <i>statt</i> multiple, offene und heterogene Trägerstrukturen.
Organisatorischer Bereich:	Angebots- <i>statt</i> nachfrageorientiert; durchführungs-orientiert <i>statt</i> opportunitätsorientiert.
Methodischer Bereich:	<i>Blue-print-Ansatz</i> ¹ und Zielfixierung <i>anstatt</i> prozess-orientiertes und zielflexibles Management.

¹ Unter einem *blue-print* Ansatz wird eine Herangehensweise verstanden, die Entwicklungsvorhaben nach einer generellen modellhaften Planung ohne passgenaue Adaption und ohne große situationsabhängige Flexibilität implementieren will.

Schildern wir einmal ein typisches negatives Beispiel eines konventionellen Projekttyps und seine Konsequenzen für die entwicklungspolitische Praxis.² In Regierungsverhandlungen zwischen dem Geberland und dem Partnerland wird einer staatlichen Behörde eines Entwicklungslandes in Partnerschaft mit einer bi- oder multilateralen Entwicklungsinstitution die Durchführungsverantwortung für ein großes Entwicklungsvorhaben, z.B. ein Ausbildungsprojekt, ein landwirtschaftliches Beratungsprojekt oder ein Gesundheitsprojekt zugewiesen. Ein oder mehrere ausländische Experten oder Berater des Geberlandes bzw. der Geberorganisation sind gemeinsam mit dem einheimischen Personal der Behörde mit der Betreuung des Projektes befasst. Gegen Vorlage von Projektfortschrittsberichten wird der einheimischen Partnerorganisation Mittelabfluss garantiert, denn institutionelle Alternativen bestehen in der festen *Counterpart*-Struktur nicht. Ausrüstungsgegenstände wie Fahrzeuge, Computer und anderes Gerät gehen nach Projektende in den Besitz der einheimischen Organisation über. Die einheimische Behörde und ihre Mitarbeiter erwarten sehnsüchtig den Abzug der nervenaufreibenden Zusammenarbeit mit den fordernden ausländischen Experten und die Übernahme der Ausrüstungsgegenstände. Viele der einheimischen Mitarbeiter sind vermutlich strafversetzte Entwicklungsbeamte oder Angestellte des öffentlichen Dienstes, die freiwillig in keiner Armutsregion des Landes ihren Dienst tun würden.

In einem typischen Verwaltungssystem in Entwicklungsländern, das selbst bei schweren Vergehen der Korruption und des Amtsmissbrauchs nur den Transfer an unattraktivere Standorte vorsieht³, entwickelt sich eine besondere Dynamik zu Ungunsten der Leistungsfähigkeit von Regierungsbehörden in armen ländlichen Gebieten. Da die Entwicklungszusammenarbeit sich auf Armutsregionen konzentriert, werden Infrastruktur und Lebensbedingungen in der Projektregion eher unter dem nationalen Durchschnitt liegen. Die ausländischen Experten kämpfen gegen Inkompetenz, Lethargie und Korruption beim *Counterpart* und halten ihre Präsenz für unersetzlich für den Projekterfolg. Spitzt sich die Krisensituation zu, werden mit den bescheidenen Projektmitteln so genannte Organisationsentwickler aus der Zentrale oder von Beratungsfirmen angefordert, die mit hoher soziokultureller Kompetenz und Mediationskenntnissen am Mitarbeiterstab herumdoktern – mit bescheidenem

2 An dieser Stelle sollen schematisch wichtige Defizite von Entwicklungsvorhaben dargestellt werden. Projekttypen dieser Art wurden z.B. lange von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit gefördert, die sich in den letzten Jahren jedoch sehr um Innovationen auf den unterschiedlichsten Ebenen bemüht hat (vgl. auch die auf der nachfolgenden Seite geschilderte *Public-Private-Partnership*-Fazilität). Aus Gründen der Diskretion soll an dieser Stelle nicht explizit auf einzelne negative Projektbeispiele eingegangen werden. Es geht vielmehr um die Architektur des typischen Projektwesens.

3 Vgl. B. Kuhn (1998), B. Kuhn (2001b).

oder gar keinem Erfolg angesichts fehlender Motivation und Anreizstrukturen für Leistungsorientierung.⁴

An der Situation geschlossener Trägerstrukturen hat sich auch im Zuge größerer Spielräume der Entwicklungszusammenarbeit nach Auflösung des Ost-West-Konfliktes nichts Wesentliches geändert. In einigen Fällen sind Regierungsorganisationen oder große NROs dazu angehalten, kleine Partner in die Durchführung mit einzubeziehen. Dies passiert jedoch in vielen Fällen nur auf unbefriedigende Weise oder gar nicht, weil institutionelle Eigeninteressen des beteiligten *Counterparts* gegen *outsourcing* sprechen.

Nehmen wir das Beispiel eines Großprojektes der ländlichen Entwicklung. Das *Rangpur Region Rural Development Programme* in Bangladesch wurde mit 29,10 Millionen Euro von der Europäischen Kommission gefördert, mit 3 Millionen Euro von der niederländischen Regierung und mit 4,77 Millionen Euro von der Regierung von Bangladesch. Die Projektaktivitäten im Bereich Einkommen schaffende Maßnahmen, Kleinkredite, Grundbildung und Infrastrukturaufbau starteten im Jahr 1989.

Das Projekt wurde im Januar 2000 abschließend unter maßgeblicher Mitarbeit des Autors evaluiert. Aus der Evaluierung ergab sich zwar in einigen Fällen eine Einkommenssteigerung bei den Zielgruppen, aber auch eine geringe Nachhaltigkeit des Vorhabens. Der Behörde Bangladesh Rural Development Board (BRDB), die in der Zusammenarbeit mit zahlreichen Experten einen kostenintensiven Betreuungsansatz verfolgt hatte, war es nach Abschluss des Projektes nicht gelungen, das Selbsthilfepotenzial der Zielgruppen soweit zu stärken, dass die Bevölkerung die Aktivitäten, möglicherweise in Zusammenarbeit mit NROs, nach Projektende fortsetzen konnte. Lokal verwurzelte NROs wurden vom BRDB während der Projektlaufzeit nicht, wie ursprünglich vorgesehen, in die Durchführung einbezogen. Darunter litt die Nachhaltigkeit des Vorhabens, weil die Bevölkerung nach Abwicklung der kostenintensiven Projektstruktur kaum noch Ansprechpartner hatte. Die Kreditgruppen hatten sich fast alle aufgelöst, die Gebäude, die das BRDB entsprechend einer Empfehlung externer Gutachter gegen Ende der Projektlaufzeit für übergeordnete Selbsthilfegruppen (*federated savings and credit groups*) errichtet hatte, standen leer und verwitterten.

Zwar kann sich die Einbeziehung von Akteuren, z.B. NROs, nach Maßgabe von Selektionskomitees in der Praxis strittig und schwierig gestalten⁵, jedoch könnte

4 Vgl. B. Kuhn (2001b: 225).

5 Bei dem von UNDP geförderten Sustainable Environment Management Programme in Bangladesch (Implementierung 1998-2002) wurden den Komiteemitgliedern schwere Vorwürfe der Korruption, des Nepotismus und der Vetternwirtschaft gemacht, vgl. dazu die Titelseite von *The Bangladesh Observer* 18.10.2000: UNDP, GOB to Investigate Corruption in SEMP Projects.

solchen Problemen mit möglichst objektivierbaren Leistungskriterien begegnet werden. Dies ist z.B. bei Vorhaben, die die Bereitschaft der Kofinanzierung oder Arbeitsleistungen der Zielgruppen voraussetzen, leicht möglich. Die Fähigkeit von NROs, Arbeitsleistungen und Projektmittel von der lokalen Bevölkerung zu mobilisieren, könnte ein wichtiges Auswahlkriterium sein.

Viele Durchführungsorganisationen in der Entwicklungszusammenarbeit befinden sich weder in einer Wettbewerbssituation, noch drohen ihnen ernsthafte Sanktionen bzw. Einbußen bei fehlendem Leistungswillen bzw. gravierender Inkompetenz, da im Rahmen der verabredeten festen Durchführungsstruktur keine operationellen Alternativen bestehen. Gleichzeitig sind die Kontrollmechanismen weitgehend unzureichend, da sie keine Sanktionsmöglichkeiten beinhalten. Elwert stellte auf den Eschborner Fachtagen 2002 (18. bis 19. Juni in der GTZ- Zentrale) fest, dass die Entwicklungszusammenarbeit Gefangene der Prinzipien »Projektplanung« und »Selbstevaluation« sei. Erfolge sind zwingend, Misserfolge müssen verschwiegen werden, damit der Mittelzufluss nicht abreißt.⁶

Neue Akteurkonfigurationen verlangen nach neuen Managementmodellen. Geberorganisationen sind allerdings in der Regel große Bürokratien, die in Bezug auf Managementfragen selten besonders innovativ und flexibel sind. Verfahren und Prozeduren können erst in langwierigen Genehmigungsverfahren und Debatten in Politik und Verwaltung neuen Situationen angepasst werden. Auch nicht-staatliche EZ ist durch Kofinanzierungen an Vorgaben gebunden. Darüber hinaus wirken die Interessen der Politik in Verwaltungs- und Managementfragen hinein. Prominente Projektpartner im Süden erwarten spezielle Vorzugsbehandlung und fügen sich nicht gerne in das Projektdenken der Geberorganisationen.⁷

Dennoch hat die Entwicklungszusammenarbeit einige institutionelle und organisatorische Innovationen hervorgebracht. Dazu zählt die z.B. die *Public-Private Partnership* Fazilität im Bereich der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Ein Beispiel dafür ist die *Public-Private-Partnership* (PPP) Fazilität. Das BMZ, die GTZ und die inzwischen mit der KfW fusionierten DEG lancierten 1999 die PPP Fazilität. Laut GTZ und DEG (1999) ist das Ziel dieser PPP, Chancen zu nutzen, die sich aus der Verbindung des verstärkten Engagements deutscher Unternehmen in Entwicklungsländern mit dem spezifischen *Know-how* der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit ergeben. Nach den PPP-Richtlinien können GTZ und DEG finanzielle Zuschüsse und/oder Beratungsleistungen an deutsche Unternehmen und deren

6 Vgl. E+Z Jg. 43. 2002: 8/9, S. 259 (Bericht von Tilmann Elliesen über die Eschborner Fachtage).

7 Mir wurde das z.B. in der Kommunikation mit der bekannten indischen Aktivistin und Trägerin des Alternativen Nobelpreises, Frau Vandana Shiva, bewusst, deren Organisation von der Heinrich-Böll-Stiftung gefördert wird.

Beteiligungsgesellschaften in Entwicklungsländern bis zu jährlich 250 000 DM (127 823 Euro) bereitstellen, wenn diese entwicklungspolitisch relevante Investitionen in Entwicklungsländern tätigen, z.B. im Sozial-, Umwelt- oder Aus- und Fortbildungsbereich. Bei besonders relevanten Vorhaben sind auch höhere Leistungsbeträge möglich. Zwischen 1999 und 2004 wurden über 250 Vorhaben in mehr als 60 Staaten mit insgesamt über 100 Millionen Euro gefördert.⁸

Während die GTZ ihre Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft seit Ende der neunziger Jahre systematisch aufgebaut und analysiert hat, waren ihre Anstrengungen bei der Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure zur Zeit des Abschlusses der Untersuchungen (2002) noch eher bescheiden. Dies lag teilweise an den Bedenken, die politische Stiftungen und deutsche NROs anmeldeten, wenn die GTZ stärker über zivilgesellschaftliche Akteure als Partner nachdachte, teilweise jedoch auch an den unternehmensweit noch nicht befriedigend aufgearbeiteten Erkenntnissen hinsichtlich der Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Entwicklungsprozessen (vgl. Claus/Kuhn/Kurtenbach 2002: 59). Im Kontext der Governance-Diskussion hat die GTZ seit 2003 jedoch die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure stärker zur Kenntnis zu nehmen und auch entsprechende Projekte lanciert.

Im Folgenden sollen nun vier entwicklungspolitische Vorhaben mit wesentlicher Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure analysiert werden, die über die Möglichkeiten und Grenzen sowie Stärken und Schwächen zivilgesellschaftlicher Akteure im Projektmanagement Aufschluss geben.

Die Modelle wurden ausgewählt, weil sie ein breites Themenspektrum umfassen und weil sie sich gut dazu eignen, die Handlungslogiken, Disfunktionalitäten und Dilemmata von zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verstehen. Der Beobachtungszeitraum variiert bei den verschiedenen Programmen. Er erstreckt sich vom Jahr 1997 bis zum Jahr 2002. Es werden zunächst die drei Managementmodelle *Matching Grants*, Siegelinitiative und *Social Franchising* beschrieben und analysiert. Abschließend wird das Managementmodelle *Core Partner Concept* mit der Variante des Modells *der handelbaren Gutscheine (voucher exchange model)* für ein Programm der Beschäftigungsförderung vorgestellt.

Das Modell *Matching Grant* bezieht sich hier auf ein Kofinanzierungsarrangement im infrastrukturellen Bereich zwischen der lokalen Bevölkerung, lokalen NROs und einer international agierenden NRO in Kamerun, die den Programmorschlag bei der EU erfolgreich eingereicht hatte. Der Begriff *Matching Grant* meint, dass seitens des Projektes ein bestimmter Betrag bzw. Prozentsatz zur Kofinanzierung von Entwicklungsvorhaben bereitgestellt wird, der von der Höhe der erbrachten Eigenleistung der Bevölkerung abhängt.

⁸ Siehe: www.gtz.de/ppp, Stand 30.6.2004.

Die Siegelinitiativen, ein im Bereich Fair Trade verbreitetes Modell, beziehen sich hier auf die Zertifizierung von Teppichen, die ohne illegale Kinderarbeit hergestellt wurden. Die Siegelinitiative Rugmark, eine transnationale NRO-Familie, ist eine gemeinschaftliche Initiative verschiedener entwicklungspolitischer Organisationen, die zunächst in Indien und später in Nepal und Pakistan tätig wurden. Rugmark firmiert als registrierte NRO in drei produzierenden Ländern und in drei importierenden Ländern.

Das Modell *Social Franchising* bezieht sich auf ein von der GTZ gefördertes Programm im Gesundheitssektor auf den Philippinen. Als *Franchiser* für den Verkauf von Medikamenten und die Erbringung von Dienstleistungen fungieren eine NRO auf der nationalen Ebene und mehrere NROs auf Provinzebene. *Franchisees* im Verhältnis zu der NRO auf nationaler Ebene sind die NROs auf der Provinzebene. *Franchisees* im Verhältnis zu den NROs auf der Provinzebene sind sogenannte Dorfapotheken und einige kleine Stadtapotheken.

Nach einer kurzen Beschreibung der Modelle soll bei der Analyse der Modelle den folgenden Fragen nachgegangen werden:

- Worin besteht der innovative Charakter des Managementmodelle?
- Wo liegen die komparativen Vorteile von NROs bei diesen Modellen?
- Wie wurde die Modelle geplant?
- Wie funktionieren und handeln NROs in diesen Modellen?
- Welchen Orientierungsdilemmata sind NROs in diesen Modellen ausgesetzt?

Abschließend werden die Managementmodelle *Core Partner Concept* und *Voucher Exchange Model* als idealtypische Optionen für Programme der Beschäftigungsförderung vorgestellt. Es wird aufgezeigt, wie diese Optionen eine zielgruppensensible Beteiligung staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Dienstleister für die berufliche Reintegration von freizusetzenden Verwaltungsbeamten bei gleichzeitiger Qualitäts- und Kostenkontrolle ermöglichen.

9.2 Das Matching Grant Modell: Beispiel Programm FOURMI, Kamerun

Das Programm *Fonds aux Organisations Urbaines et aux Micro-Initiatives* (FOURMI = franz. Ameise) wurde vom Europäischen Entwicklungsfonds von 1994 bis 1997 mit 1,6 Millionen Euro gefördert und von der französischen Nicht-Regierungsorganisation *Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques* (GRET) in Zusammenarbeit mit mehreren lokalen Organisationen durchgeführt.

Die Idee des Vorhabens bestand darin, dass lokale NROs gemeinsam mit der Bevölkerung und in Zusammenarbeit mit Gemeinden- bzw. Stadtverwaltungen kleine Infrastrukturvorhaben finanzieren und durchführen. Ziel war es, die Eigeninitiative der Bewohner von armen Stadtvierteln in Yaounde, Doula, Bamenda, Bafoussam und Bafang zu stärken, indem lokale NRO die Gründung von Stadtteil- bzw. Slumkomitees unterstützen und ihnen nach erbrachten finanziellen Eigenleistungen bei positiver Einschätzung der Gruppendynamik Kofinanzierungen von Infrastrukturmaßnahmen in Aussicht stellen. Ein weiteres angestrebtes Projektergebnis war, die Kompetenzen und Kapazitäten der lokalen NROs bei der Förderung von Selbsthilfestrukturen durch Trainingsmaßnahmen zu stärken. Die Bevölkerung sollte sich an der Planung und Finanzierung der Vorhaben, z.B. dem Bau von Brunnen, kleinen Brücken und Wegen, mit begleitender Unterstützung der NROs beteiligen. Nach dem Vorschlag und der Mobilisierung der Unterstützung seitens der Komitees hatten die Vorhaben ein mehrstufiges Prüfungs- und Genehmigungsverfahren im Kreise der beteiligten NROs und europäischer diplomatischer Vertretungen zu durchlaufen. Dann konnten die von der Bevölkerung vorgeschlagenen und mitgeplanten Entwicklungsvorhaben von einem dafür eingerichteten Fonds je nach Gesamtsumme zwischen 65 Prozent für große Projekte (über 10 Millionen CFA) und 90 Prozent (für Projekte unterhalb von 500 000 CFA) kofinanziert werden.

Im Rahmen einer einmonatigen Evaluierung im Juli/August 1997 wurde das Projekt unter fachlicher Leitung des Autors begutachtet und der Europäischen Kommission ein entsprechender Bericht vorgelegt. Im Hinblick auf die in dieser Arbeit verfolgten Fragestellungen, sind die Ergebnisse der Evaluierung sehr relevant. Einerseits wurden die Innovationspotenziale und die komparativen Vorteile von NROs bei der Zusammenarbeit mit armen Bevölkerungsgruppen deutlich. Andererseits wurden typische Eigeninteressen und Handlungslogiken von NROs und ihre negativen Auswirkungen sichtbar.

Zunächst soll hier auf die innovativen Aspekte des Vorhabens in Verbindung mit den komparativen Vorteilen der antragstellenden NRO eingegangen werden, an-

schließlich sollen dann die Stärken und Schwächen des Modells im spezifischen lokalen Kontext erörtert werden.

Die Städte und Gemeinden waren aufgrund ihrer mangelnden finanziellen Kapazitäten nicht in der Lage, grundlegende Wartungs-, Reparatur- und Investitionsvorhaben im Bereich Straßen-, Wege- und Brückenbau und für die Wasserversorgung zu leisten. Ferner fehlten ihnen auch die Planungskapazitäten. Darüber hinaus waren die Regierungsbeamten in Kamerun kaum besonderen Leistungsanreizen ausgesetzt. Sie waren für viele Bevölkerungsgruppen nicht ansprechbar, sofern keine Bestechung erfolgte.

Die innovative Idee der französischen NRO GRET bestand darin, die Selbsthilfekapazitäten der Bevölkerung zu mobilisieren, indem Stadtteilkomitees einerseits besondere Anreize in Form von finanziellen Zuschüssen geboten wurden (*matching grants*), andererseits lokale NROs trainiert wurden, die Bevölkerung bei der Bildung von Stadtteilkomitees zu unterstützen.

In Zusammenarbeit mit lokalen Bauunternehmern sollten Machbarkeitsstudien für kofinanzierte Infrastrukturmaßnahmen durchgeführt werden. Die lokale Verwaltung sollte, wenn möglich, wenigstens Ausrüstungsgüter zur Verfügung stellen. GRET wollte damit modellhaft zeigen, dass die Bevölkerung zu Eigenleistungen fähig und willens ist, wenn sie nur in die Planungsprozesse eingebunden und als Ansprechpartner ernstgenommen wird. Es wurde durchaus angestrebt, die lokale Verwaltung im Hinblick auf das bevorstehende Dezentralisierungsvorhaben für Kamerun durch diesen partizipativen Ansatz von einer wertschätzenden Zusammenarbeit mit der Bevölkerung zu überzeugen.

Der komparative Vorteil von GRET und den beteiligten NROs lag darin, dass sie im Gegensatz zur lokalen Politik und Verwaltung eine besonders intensive und partizipative Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung anbieten konnten. Eine lokale Verwaltung, die von einer gewählten Regierung beaufsichtigt wird, steht gegenüber dem gesamten Wahlvolk des Einzugsgebiets in der Rechenschaftspflicht.

Die Verwaltungsbeamten im Kamerun betonten daher, dass sie den hohen Partizipationsaufwand selbst nicht betreiben könnten. Selbst in sehr gut funktionierenden Demokratien und Verwaltungen ist es kaum zu erwarten, dass Verwaltungsbeamte sich besonders betreuungsintensiv und wertschätzend mit bestimmten Bevölkerungsgruppen auseinandersetzen. Hierfür sind NROs prädestiniert, denn sie besitzen die Freiheit, sich in Abstimmung mit ihren Geldgebern, hier der Europäischen Kommission, ihre Zielgruppen selbst auszusuchen. Ein solcher betreuungsintensiver Ansatz war aber gerade nötig, um angesichts geringer finanzieller Möglichkeiten und großer Skepsis die Bevölkerung für eine Eigenbeteiligung zu mobilisieren. GRET und den lokalen NROs gelang es in einigen Lokalitäten, die christlichen Kirchengemeinden in Projektvorhaben einzubinden. Ausgewählte Repräsentanten der Dorfkomitees stellten

ihre Zeit und ihr Engagement unentgeltlich zur Verfügung, da die partizipative und vertrauensschaffende Arbeit der NROs sie von der Nützlichkeit der Vorhaben überzeugt hatte. Gleichzeitig wurde ihre Tätigkeit von anderen Komiteemitgliedern und der Bevölkerung so eng beaufsichtigt, dass die auserwählten Komiteevorsteher in der Regel nicht einmal versuchten, sich unlauterer Mittel zu bedienen, etwa krimineller und korrupter Praktiken bei der Verwaltung der eingezahlten Gelder der Bevölkerung und bei der Vergabe von Machbarkeitsstudien .

Trotz des innovativen Ansatzes wurde das Vorhaben – zur offensichtlichen Überraschung der Europäischen Kommission, die von Yaounde und Brüssel aus das Projekt zuvor mangels Personals eher oberflächlich und aus wohlwollender Distanz betrachtet hatte – überwiegend sehr kritisch beurteilt.⁹ Wie kam es zu dieser negativen Evaluierung?

Unbestritten blieb in der Evaluierung, dass sich GRET mit großem Idealismus und Engagement dem innovativen Vorhaben gewidmet hatte. Allerdings wurde ein sehr komplexes Managementsystem entwickelt, das einige Absurditäten aufwies. Letztlich wurde GRET und den meisten der beteiligten NROs ihre hohe Professionalität bzw. die damit verbundenen Ansprüche zum Verhängnis, weil die beteiligten Akteure für die Erfüllung der hohen professionellen Standards Ressourcen einforderten, die in keinem Verhältnis mehr zur Größenordnung der realisierten Vorhaben mit der Bevölkerung standen.

Eine genauere Betrachtung des Managementsystems und der Rolle der verschiedenen Akteure legt die Funktionsweisen und Handlungslogiken der beteiligten NROs offen. Das Projektmanagement bestand aus mehreren Ebenen. Die Durchführungsverantwortung für das Gesamtprojekt, das in fünf Städten implementiert wurde, oblag GRET. In jeder Stadt (Yaounde, Doula, Bamenda, Bafoussam, Bafang) wurde eine mittlere bis große NRO als Ansprechpartner identifiziert, so genannte *Organismes Intermédiaires Correspondants* (OIC), die Jahresverträge mit GRET unterschrieben. Da diese Organisationen für die Beratung und Supervision der lokalen NROs – sogenannte Organisation Intermédiaire (OIM) – verantwortlich waren, die direkt mit der Bevölkerung arbeiteten, führte GRET mit den OIC umfangreiche Trainingsmaßnahmen durch. Dafür stand ein Fonds in Höhe von 55,9 Prozent des Infrastrukturfonds zur Verfügung. Die lokalen NROs, die für ihre Betreuungsarbeit aus dem Infrastrukturfonds mit bescheidenen 2 Prozent der Projektkosten bedacht wurden, sollten jedoch nicht zu eng im Projektgebiet verwurzelt sein, um gruppendyna-

⁹ Der Evaluierungsbericht wurde meines Erachtens nach von der Evaluierungsabteilung der Europäischen Kommission zwar geschätzt, die zweite Dreijahresphase des Vorhabens wurde GRET, wie im Bericht empfohlen, jedoch nur unter Auflagen und nach Fürsprache der Länderabteilung genehmigt.

mische Prozesse neutral steuern zu können. Ihnen oblag die Aufgabe, den Gründungsprozess der Komitees zu initiieren und zu begleiten. Sie sollten den Komitees und der Bevölkerung dabei helfen, Projekte zu identifizieren, die nach Erfüllung mehrerer detailliert vorgegebener Schritte dann einem Komitee auf der nationalen Ebene zur Genehmigung vorgelegt werden sollten, das in halbjährlichen Abständen tagte.

Im Folgenden soll nun dargestellt werden, wie die Akteure auf den verschiedenen Ebenen in diesem Modell handelten und welche absurden Auswirkungen dies mit sich brachte.

Die Europäische Kommission erwartet als öffentlicher Geber eine hohe Rechenschaftslegung von Seiten der NROs, die Projektmittel erhalten. Die hohe Rechenschaftspflicht schlägt sich in anspruchsvollen und aufwendigen Anforderungen an Antragswesen und Berichterstattung nieder, die wiederum GRET und ihren Mitarbeitern und Projektpartnern eine hohe Professionalität abverlangten. Ehrenamtliche Mitarbeiter waren dafür nicht zu motivieren, so dass der Projektantrag von gut bezahlten Fachkräften in der Zentrale von GRET in Paris geschrieben wurde. Solche Gründe führten nicht nur bei GRET und EU-unterstützten NROs dazu, dass sich viele NROs zunehmend professionalisierten. Die NROs, die Projektverträge mit der EU unterschrieben haben, sind auch auf professionell arbeitende Partner in Entwicklungsländern angewiesen, um ihre Projektvorschläge und ihre Projektfortschritte detailliert darstellen zu können. Die Europäische Kommission ist als Großgeber zudem an Modellen für erfolgreiche partizipative Projekte sehr interessiert. GRET meinte diesen Anspruch dadurch bedienen zu können, indem sie den beteiligten NROs in einem *Classeur de Procédures* sehr detailliert vorgab, welche Schritte von der Kontaktaufnahme mit der Bevölkerung bis zur Durchführung des Vorhabens zu durchlaufen seien, und genau darauf achtete, dass diese Schritte auch eingehalten wurden. Gleichzeitig wurde davon ausgegangen, dass die NROs, besonders die NROs auf der lokalen Ebene, ihre Arbeit praktisch ohne Bezahlung ausüben. Der Evaluierungsbericht sprach von »externalisation des tâches sans allocation de ressources« (B. Kuhn/Particip 1997: 5).

Im Projekt stellte sich die folgende Situation ein: in der kleinsten Stadt Bafang gelang es am besten, die Bevölkerung zu Eigenleistungen zu mobilisieren. Dort wurde die Rolle der OIC und der OIM in Personalunion von der NRO *Centre pour le Développement des Communautés Villageoises* wahrgenommen, der ein charismatischer und recht wohlhabender Sozialaktivist vorstand. Die NROs und ihr Führer waren in der lokalen Gemeinde verwurzelt, weshalb es gelang ihnen leicht gelang, das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen. Allerdings zeigten die Organisation und ihr Chef keine große Bereitschaft, ihre Konsultationsprozesse mit der Bevölkerung aufwendig zu dokumentieren, wie es der von GRET entwickelte *Classeur de*

Procédures vorsah. In Douala war die Situation quasi umgekehrt. Hier wurde die Rolle des OIC von einer kosmopolitisch orientierten NRO wahrgenommen, die mit GRET eng verbunden war und die mit mehreren OIM zusammenarbeitete. Hier wurde auf die Dokumentierung des Konsultationsprozesses sehr geachtet, allerdings gelang es in den Armenvierteln Doualas sehr viel schlechter, die Bevölkerung zu Eigenleistungen zu motivieren. Zudem stand die OIC Doual'Art im Konflikt mit mehreren lokalen NROs, die entsprechend den Vorstellungen von GRET weniger in den Stadtvierteln verwurzelt waren, die jedoch für ihre Sozialarbeit und besonders für die aufwendige Dokumentationen eine Entlohnung einforderten.

Zusammenfassend beurteilt, gelang es also in Bafang leichter, Projekte mit der Bevölkerung zu realisieren. In Douala ging die Realisierung von Entwicklungsvorhaben nur schleppend vonstatten, dafür wurden aber die methodischen Vorgaben und Richtlinien von GRET genauer berücksichtigt.

GRET erkannte dieses Orientierungsdilemma nicht genügend, das zwischen motiviertem und ehrenamtlichem Engagement auf der einen Seite und vorgabengetreuem professionellem Dokumentationswesen auf der anderen Seite besteht. Die französische NRO selbst tendierte einerseits angesichts der Rechenschaftspflicht gegenüber der EU dazu, die Einhaltung der Dokumentation in Bafang trotz Widerständen des Partners vehement einzufordern, andererseits wurde zunächst versucht, die erfolglosere Projektarbeit in Douala gegenüber der EU auf andere, vornehmlich sozio-kulturelle Gründe zu schieben, wie den angeblich geringeren Zusammenhalt der Bevölkerung in der Hafenstadt Douala. Die Evaluierungsergebnisse, einschließlich der Erfahrungen in den übrigen Städten, in denen es ebenfalls zu Konflikten zwischen GRET und den beteiligten NROs kam, unterstützten aber nicht die von GRET vertretene These der sozio-kulturellen Faktoren, sondern gaben weitere Hinweise dafür, dass die beteiligten lokalen NROs durch die aufwendigen Verfahren überfordert waren und diese sie sogar eher von der motivierten und engagierten Arbeit mit den Zielgruppen abhielten. Der Bericht sprach von »un lourd system de suivi« (B. Kuhn/Particip 1997: 5).

Neben dem umfangreichen Methodenkatalog (*Classeur de Procédure*) gab es noch einen anderen Kritikpunkt der lokalen NRO. Alle Projekte über eine Million CFA (1800 Euro zum Zeitpunkt der Evaluierung im Jahr 1998), die Mehrheit der Projektvorschläge, sollten von dem *Comité de Sélection* auf der nationalen Ebene genehmigt werden – dieses tagte allerdings nur einmal alle sechs Monate in Gegenwart französischer Experten, die dafür aus Paris anreisten. Das zentralistische Genehmigungsverfahren widersprach dem dezidiert formulierten basis- und *empowerment*-orientierten Anspruch des Projektes, aber GRET befürchtete, anders die Kontrolle zu verlieren. Einerseits wollte GRET die lokalen NROs in ihren Kompetenzen und Kapazitäten stärken, andererseits traute es ihnen die letzte Entscheidung über

Projektgenehmigungen nicht zu. Der *added value* des Komitees war insofern auch kaum sichtbar, da das Komitee mehr als 95 Prozent der Vorschläge glattweg zustimmte.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass der eigentlich innovative Ansatz von GRET, der in der partizipativen Zusammenarbeit mit der Bevölkerung im Rahmen des *Matching-Grant* Modells bestand, durch komplizierte Prozeduren und ein aufwendiges Dokumentationswesen zum Nachteil lokaler NROs und der Bevölkerung überschattet wurde.

9.3 Die Siegelinitiative Rugmark gegen Kinderarbeit in der Teppichindustrie in Südasien.

Die Siegelinitiative Rugmark gegen illegale Kinderarbeit in der Teppichindustrie wurde 1994 auf Initiative der GTZ, indischer NROs um die South Asian Coalition Against Child Servitude (SACCS)¹⁰, der deutschen Hilfswerke Misereor und Brot für die Welt sowie Terre des Hommes gegründet. UNICEF war ebenso beteiligt. Rugmark übt eine institutionalisierte *watchdog*-Funktion mit Dienstleistungscharakter im Sozial- bzw. Menschenrechtsbereich aus.

Rugmark unterhält ein Inspektionssystem, Rehabilitierungseinrichtungen für ehemalige illegale Kinderarbeiter, besonders Zwangsarbeiter, und Schulen. Rugmark besteht aus sechs weitgehend voneinander unabhängigen registrierten NROs in den Produzentenländern Indien, Nepal und Pakistan und den wichtigen Importländern Deutschland, Großbritannien und USA sowie der Dachorganisation Rugmark International. Die Internetseite www.rugmark.org beschreibt Rugmark als »a global non profit-organization working to end child labour and offer educational opportunities in India, Nepal and Pakistan.«

Der Rugmark Siegel hat laut Emnid Umfrage (2002) in Deutschland einen Bekanntheitsgrad von 21,6 Prozent.¹¹ In Indien fand die Siegelinitiative von Anfang an

10 SACCS ist ein Konglomerat von mehr als 150 NRO, die sich gegen Kinderarbeit engagieren.

Der Organisation steht der in der Fachöffentlichkeit weltbekannte Kailash Satyarthi vor, der auch den Vorsitz der Global Campaign Against Child Labour innehat.

11 Die Umfrage untersuchte die (Logo-)gestützte Bekanntheit von Rugmark auf die Frage hin: »Ich zeige Ihnen hier einmal ein Zeichen, das für Teppiche vergeben wird, die ohne Kinderarbeit hergestellt wurden. Haben Sie das Zeichen schon einmal gesehen oder davon gehört? Es wurden 2043 Personen stichprobenartig im Zeitraum 11.07.2002 bis 20.07.2002 befragt (Quelle: Transfair/Taylor Nelson Sofres/Emnid 2002). Die Informationen sind über Transfair, Remigiusstraße 21, 50937 Köln, info@transfair.org, erhältlich.

ein gemischtes Echo, was auf die anfängliche Ablehnung seitens der indischen Regierung und die Zerstrittenheit indischer NRO im Bereich der Bekämpfung von Kinderarbeit zurückzuführen ist, die besonders während der Hochzeit des Themas Kinderarbeit Anfang bis Mitte der neunziger Jahre festzustellen war.¹² Swami Agnivesh, der neben Kailash Satyarthi von SACCS einer der bedeutendsten indischen Aktivisten gegen Kinderarbeit ist, hat nach anfänglicher Unterstützung die Siegelinitiative Rugmark immer wieder heftig kritisiert, weil sie vom Ausland gesteuert sei, Kinderarbeit in Verbindung mit Exporthandel bringe (»the west-hijacked Rugmark and the campaign for trade sanctions«) und angesichts der schlimmeren Notlage von Kindern in anderen Industrien falsche Schwerpunkte setze.¹³ Champa Devi, eine weitere bedeutende Aktivistin, kritisiert, dass Rugmark nicht die Ursachen der Zwangsarbeit bekämpft (vgl. Tully 2002: 41). Andere NROs wie Butterflies und Prayas, die mit ehemaligen Kinderarbeitern Sozialarbeit betrieben, halten den Rehabilitationsansatz von Rugmark für unrealistisch. Zur Zeit der Analyse des Managementmodells Rugmark hatten sich die Wogen der Empörung sowohl bei der indischen Regierung als auch bei den meisten rivalisierenden NROs geglättet. Die indische Regierung stand Ende des Jahres 2002 dem Engagement von Rugmark nicht mehr ablehnend gegenüber.¹⁴

Die Idee des Vorhabens bestand darin, dass die Produktionsbedingungen von Teppichknüpfereien durch eine unabhängige NRO im Hinblick auf Kinderarbeit (und eingeschränkt die Zahlung von Mindestlöhnen) kontrolliert werden und die Exporteure dafür ein Label erhalten sollten, das die exportierten Teppiche ihrer Webstühle als kinderarbeitsfrei bezeichnet. Damit sollte der heftigen Kritik einiger deutscher und indischer NROs Anfang/Mitte der neunziger Jahre an Kinderarbeit in der Teppichindustrie entgegengewirkt werden und ein drohender Imageschaden für indische

12 Erfahrungen während meiner Tätigkeit für die Europäische Kommission in Neu Delhi zwischen November 1995 und November 1995, vgl. auch Haas (1998: 121): » Die Meinungen innerhalb der vielfältigen und zahlenmäßig großen NGO-Szene Indiens sind bei näherem Hinsehen weit weniger einheitlich als es den Anschein hat. Bei den im speziellen Bereich der Kinderarbeit bzw. Schuldknechtschaft tätigen Organisationen führte die aufkeimende Diskussion über die Verknüpfung von Handelsfragen und Kinderarbeit zu einer Spaltung....«. Der bekannte britisch-indische Autor Mark Tully, in Kalkutta geborener ehemaliger BBC Korrespondent, beschreibt die kritischen Meinungen vieler Aktivisten gegenüber Rugmark in dem Kapitel »Misplaced Charity« (S.30-60) seines jüngsten Buches »India in Slow Motion« (Tully 2002).

13 Quelle: Gespräche mit Swami Agnivesh während meiner Tätigkeit für die Delegation der Europäischen Kommission in Neu Delhi zwischen November 1993 und November 1995, vgl. auch Haas (1998: 122).

14 Gespräche mit NRO und Vertretern der indischen Regierung im November und Dezember 2002 in Neu Delhi, besonders Herrn Subramaniam, Under Secretary, Ministry of Commerce and Industry am 25.11.2002 in Neu Delhi. Vgl. auch Dietz/B. Kuhn et al. (2003).

Exporteure und deutsche Importeure abgewendet werden. Zusätzlich sollten Kinderarbeiter in besonderen Einrichtungen, sogenannten Balashrays, rehabilitiert werden und der Bau einiger qualitätsorientierter Schulen sollte dazu beitragen, Kinderarbeit zu verhindern. Die Initiative erhielt prominente politische Unterstützung, in Deutschland z.B. vom ehemaligen Arbeitsminister Norbert Blüm und in Indien von der ehemaligen Umweltministerin Manika Gandhi. Finanziell sollte sich die Initiative durch eine einprozentige Abgabe (zweiprozentig in den USA) der Importeure auf das *Free on Board Value*¹⁵ der Teppiche und eine 0,25 Prozent Abgabe der indischen Exporteure selbst tragen. Seit 1994 sind mehr als 2 Millionen Teppiche mit dem Rugmark-Siegel ausgezeichnet worden. Rugmark Indien hat 252 Lizenznehmer (Stand Dezember 2002) und kontrolliert damit etwa ein Viertel der Webstühle im indischen Bundesstaat Uttar Pradesh.

Im Rahmen einer einmonatigen Evaluierung im November/Dezember 2002 wurde Rugmark gemeinsam mit der Care & Fair Initiative¹⁶ im Auftrag des BMZ unter maßgeblicher Beteiligung des Autors evaluiert und dem BMZ ein entsprechender Bericht vorgelegt.¹⁷

Worin besteht bei diesem Vorhaben der innovative Charakter und wo liegen die komparativen Vorteile der NRO Rugmark?

Der innovative Charakter des Vorhabens besteht darin, dass es den beteiligten NROs mit der Gründung der NRO Rugmark gelungen ist, über Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Kinderarbeit hinaus ein System zu schaffen, das praktische Abhilfe leistet und sich durch eine entsprechende Vereinbarung mit den privatwirtschaftlichen Lizenznehmern finanziell selbst tragen konnte bzw. könnte. Der komparative Vorteil des NRO-Systems gegenüber der staatlichen Gewerbeaufsicht besteht darin, dass Rugmark durch die Möglichkeit des Beschämens von Unternehmen – solchen, die nicht Mitglied werden wollen und solchen Mitgliedern, die sich nicht an die Vereinbarungen halten – Ressourcen einwerben kann, die andernfalls nicht für die Bekämpfung der Kinderarbeit zur Verfügung stünden. Die staatliche Gewerbeaufsicht hätte ihre bescheidenen Ressourcen aus Gründen der Prioritätensetzung kaum auf die Kinderarbeit konzentrieren können, wo die Kontrolle auf-

15 Damit ist in der Praxis der Verkaufspreis des Teppichexporteurs an die Importeure gemeint, die i.d.R. die Kosten für die Verschiffung und den Landtransport der Teppiche übernehmen. Der Free on Board Preis ist um ca. zwei Drittel geringer als der Preis, den der private Kunde beim Teppichkauf bezahlt.

16 Care&Fair (www.care-fair.org) ist eine etwa zur gleichen Zeit (1994) initiierte Initiative der Privatwirtschaft, die Schulen und Krankenhäuser im indischen Teppichgürtel, in Nepal und Pakistan mit einem vergleichbaren Abgabesystem finanziert und dadurch, aber ohne ein Inspektionssystem, einen Beitrag gegen illegale Kinderarbeit leisten möchte.

17 Dietz/B. Kuhn et. al. (2003).

grund der kleinen Produktionseinheiten mit hohen Kosten und geringer Effizienz verbunden gewesen wäre. Die trifft besonders auf die indische Teppichindustrie zu, die im Mittelpunkt der folgenden kurzen Analyse stehen soll und die sich teilweise von den Strukturen der Teppichindustrie in Nepal und Pakistan beträchtlich unterscheidet.

Die Anzahl der Kinderarbeiter in der indischen Teppichindustrie schwankte entsprechend unterschiedlicher Definitionen und verschiedener Studien bei Gründung von Rugmark Mitte der neunziger Jahre zwischen 300 000 und 130 000 Kindern bzw. 8 Prozent der Beschäftigten in der Teppichindustrie. Obwohl die Kinderarbeit in der Teppichindustrie nur etwa ein bis zwei Prozent der gesamten Kinderarbeit in Indien ausmacht, hat sie besonders negative Auswirkungen auf das Exportimage Indiens.

Die wichtigsten Unterscheidungen bei Kinderarbeit beziehen sich auf die unterschiedlichen Formen der Zwangsarbeit durch Migrantenkinder, Zwangsarbeit durch lokale Kinder, Lohnarbeiter und solche, die im Familienverband mitarbeiten. Die indische Verfassung (Teil 3, Artikel 24) verbietet Kinderarbeit unter 14 Jahren in gefährlichen Industrien seit der Unabhängigkeit Indiens, eine entsprechende umfassendere Gesetzgebung wurde aber erst 1986 verabschiedet. Sie schließt allerdings Kinderarbeit im Familienverband nicht ein. Erst Ende 2002 wurde die Grundschulpflicht eingeführt.

Die indische Regierung hatte also bereits in den achtziger und neunziger Jahren mit einer entsprechenden Gesetzgebung und Politikformulierung (u.a. National Child Labour Policy, 1987) eine Handlungsgrundlage geschaffen, die sich auch in Urteilen (M.C.Mehta gegen den Staat von Tamil Nadu, 1996) niederschlug, sie war aber nicht ausreichend in der Lage, die Kapazitäten der Gewerbeaufsicht so zu stärken, dass die Teppichindustrie in Bezug auf Kinderarbeiter gut kontrolliert werden konnte. Die Teppichproduktion findet sehr überwiegend in kleinen Knüpfereien statt, die sich auf das Gebiet des so genannten Teppichgürtels bei Varanasi/Mizarpur im Bundesstaat Uttar Pradesh verteilen. Dies hätte die wirksame Kontrolle durch eine Gewerbeaufsicht erheblich erschwert. Hinzu kam, dass die indische Regierung angesichts qualitativ schlechterer Formen und einem zahlenmäßig bedeutenderem Ausmaß von Kinderarbeit in anderen Industrien (Landwirtschaft, Steinbruch, Glasindustrie, Feuerwerksindustrie, Schmuckindustrie) dem Problem Kinderarbeit in der Teppichindustrie keine große Bedeutung zumäß. Die Argumentation der indischen Regierung in Bezug auf die weitgehende Irrelevanz von Kinderarbeit in der Teppichindustrie war angesichts ihrer nationalen Verantwortung und ihres verfassungsmäßigen Auftrags nachvollziehbar. Der komparative Vorteil einer von NROs getragenen Initiative, die in die Gründung der als NRO registrierten Siegelinitiative Rugmark mündete, lag darin, dass sie sich frei von nationaler Verantwortung für eine bestimmte Ziel-

gruppe von Kinderarbeitern entscheiden konnte, die ihnen das beabsichtigte internationale Aufsehen und die Unterstützung imagesensibler Unternehmer in Indien und Importländern bringen würde. Rugmark etablierte anders als die rein privatwirtschaftlich getragene Care & Fair Initiative ein Inspektionssystem, da es sich angesichts politischer Unterstützung und anfänglicher finanzieller Unterstützung aus Entwicklungshilfemitteln gegenüber der Privatwirtschaft eine kritischere Unabhängigkeit leisten konnte. Im Rahmen der Inspektionen werden Knüpfstühle stichprobenartig und in regelmäßigen Abständen unangekündigt von einem Team von jeweils zwei geschulten und gut bezahlten Inspektoren aufgesucht. Die Ergebnisse werden dokumentiert. Werden Kinder gefunden, wird der entsprechende Exporteur abgemahnt und den Familien der Kinder der Schulbesuch bzw. der Besuch im Rehabilitationszentrum nahegelegt. Dort wird den Kindern eine spezielle Förderung zuteil wird. 1361 Kinder wurden bis Oktober 2002 von Rugmark-Inspektoren an bisher 30 000 inspizierten Webstühlen ihrer Mitglieder angetroffen. Dies entspricht einem Prozentsatz von 1,1 Prozent der kontrollierten Webstühle. Die Tendenz war Ende des Jahres 2002 deutlich abnehmend.

Die transnational agierende NRO Rugmark wollte weiterhin durch die Zertifizierung von Teppichen ihren zahlungswilligen Mitgliedern einen Wettbewerbsvorteil auf möglichst vielen Importmärkten verschaffen. Dafür leisteten Rugmark Deutschland und später Rugmark USA und Rugmark Großbritannien Öffentlichkeitsarbeit bei Importeuren, beim Einzel- und Großhandel sowie bei Konsumenten.

Im Management von Rugmark traten allerdings im Laufe der Jahre die unterschiedlichen Handlungsmuster und Orientierungsdilemmata der jeweiligen Rugmark-NROs in den unterschiedlichen Produzenten- und Importländern zu Tage, die sich vor allem aus der Struktur der jeweiligen Zuwendungsgeber (der Exporteure und der Importeure) erklären. Rugmark Deutschland und Rugmark International wurden teilweise mit Mitteln des BMZ zusätzlich unterstützt. Rugmark Nepal erhielt besonders in den Anfangsjahren eine beträchtliche Unterstützung durch UNICEF. Die unterschiedlichen Handlungslogiken der Rugmark-NROs wurden ebenso wenig wie die Handlungslogiken der Care & Fair Initiative von den Beteiligten und dem BMZ systematisch analysiert, so dass einerseits Fusionsgespräche zwischen Rugmark und Care & Fair trotz der engagierten Unterstützung der Staatssekretärin Frau Eid im Jahr 2001 scheiterten und andererseits erhebliche Abstimmungsschwierigkeiten bei der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Rugmark-NROs auftraten.

Die Handlungsmuster von Rugmark Indien und Rugmark Nepal unterschieden sich z.B. in Bezug auf das Streben nach finanzieller Autonomie. Anders als Rugmark Indien bestritt Rugmark Nepal in den ersten Jahren einen wichtigen Teil seiner Ausgaben durch Zuschüsse von UNICEF. Gleichzeitig stand die Organisation als »Nachzügler« politisch und im Rugmark-Verbund unter Druck. Oberste Priorität war

deshalb, umfassende Aktivitäten vorzeigen zu können, um auch gegenüber Rugmark Indien an Bedeutung zu gewinnen. Die Ausgaben überschritten bei weitem die Einnahmen aus Lizenzgebühren; Rücklagen wurden kaum gebildet. Die finanzielle Unabhängigkeit war anfangs angesichts der Zusammenarbeit mit UNICEF kein wichtiges Thema. In Indien war dies anders. Hier hatte Rugmark besonders in den Anfangsjahren mit politischen Schwierigkeiten der Regierung zu kämpfen und wurde auch von einigen nationalen und internationalen NROs kritisiert, da es nicht in den Herkunftsgebieten der Migrantenkinder (Bundesstaat Bihar) arbeitete, sondern ausschließlich im Produktionsgebiet. Für Rugmark Indien hatte daher die finanzielle Autonomie eine hohe Priorität. Dies führte dazu, dass die Organisation in den Boomjahren der Teppichindustrie zwischen 1995 und 1998 erhebliche finanzielle Rücklagen in Höhe von 30 Prozent bis 50 Prozent der Jahreseinnahmen bildete. Dies geschah bei Rugmark Nepal nicht. Als der Teppichhandel ab 1998 stark rückläufige Einnahmen verbuchte und sich UNICEF aufgrund anderer Portfoliopräferenzen schrittweise aus der Rugmark-Unterstützung zurückzog, sah sich Rugmark Nepal mit einer schweren Finanzkrise konfrontiert. Die Einnahmen aus Lizenzgebühren gingen in Indien vom Finanzjahr April 1999 bis März 2000 bis zum Finanzjahr April 2001 bis März 2002 um 45 Prozent zurück, in Nepal sogar um 56 Prozent. Durch Zinseinkünfte konnte die negative Entwicklung der Gesamteinnahmen in Indien zum Teil aufgehalten werden, nicht aber in Nepal.

Auch in anderen Bereichen war es interessant, die Handlungslogiken von Rugmark Organisationen zu studieren. Das Umfeld veränderte sich, doch die Organisationen entwickelten im Laufe der Jahre eine gewisse Trägheit und verloren damit ihr innovatives Image, das sie Mitte der neunziger Jahre noch auszeichnete. Die Anzahl der Kinderarbeiter nahm aufgrund der Krise der Teppichindustrie und verschiedener Maßnahmen von Regierung und NROs von Mitte der neunziger Jahre an rapide ab. Es stellte sich somit die Frage des abnehmenden Grenznutzens des Inspektionssystems (vgl. Betz 2001: S. 316 ff.). Dessen Mitarbeiter in Indien haben allerdings aus Arbeitsplatzgründen ein Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung des Inspektionssystems, selbst wenn sich dessen Relevanz erübrigen sollte. Diese Haltung schlug sich in den entsprechenden Begründungen nieder. Die einheimischen Mitarbeiter wollten unbedingt das Inspektionssystem aufrecht erhalten. Sie spielten die Existenz von Kinderarbeit in der Teppichindustrie hoch. Eine solche Meinung ist in Indien ansonsten sehr selten anzutreffen.

Zusätzlich verlor das Thema Kinderarbeit seine herausragende Bedeutung, weil sich die kritische Debatte auf andere Sozialstandards (z.B. Mindestlöhne, Arbeitssicherheit, Arbeitsschutz, gewerkschaftliche Freiheiten) ausweitete, die vom Rugmark-Inspektionssystem nicht kontrolliert wurden. Die Rugmark-Organisationen sahen sich jedoch trotz sich wandelnder Rahmenbedingungen nicht dazu veranlasst, das

Inspektionssystem zu verändern. Die Trägheitsvermutung scheint hier also auch für die Rugmark-NROs zu gelten, selbst wenn sie aufgrund ihrer Einnahmenstruktur sich eigentlich pro-aktiv den Marktgegebenheiten hätten anpassen sollten.

Die Analyse der Siegelinitiative und NRO-Familie Rugmark zeigt, dass auch innovative Vorhaben von einer wachsenden Trägheit ihrer Dienstleistungsstrukturen bedroht sind und im Zweifelsfall die Fortschreibung ihrer Aktivitäten bis über die Irrelevanzvermutung hinaus fortsetzen könnten, auch wenn letzteres im Fall von Rugmark Ende des Jahres 2002 noch nicht zutraf, denn es wurden auch Ende des Jahres 2002 noch vereinzelt Kinder an Knüpfstühlen gefunden und in die Rehabilitationszentren überführt, die in 2002 jedoch bereits ca. 30 prozentige Überkapazitäten aufwiesen.

9.4 Das Social Franchising Modell: Beispiel Programm Health Plus, Philippinen

Das Programm *Health Plus* auf den Philippinen wurde von der GTZ und einheimischen NROs in enger Absprache mit dem Gesundheitsministerium 1999 als *social franchising scheme* initiiert. Der Terminus *social franchising* wird in der Entwicklungspolitik in Anlehnung an den Terminus *commercial franchising* verwendet, der eine Lizenzierungspraxis zwischen Vertragspartnern bezeichnet. Die Lizenz wird für die Verwendung eines Markennamens erteilt, der für Qualität und Qualitätssicherung steht. Der Lizenznehmer erwirbt das Recht, den Markennamen für seine Aktivitäten (z.B. einen Restaurantbetrieb, eine Tankstelle, eine Fortbildungseinrichtung) zu verwenden und durch den Markennamen einen Vertrauensvorsprung zu erzielen, der gegenüber potenziellen Kunden seine Marktchancen erhöht.

Bei der Lizenzvergabe im *social franchising model* stehen ebenso wie beim *commercial franchising* Aspekte des Marketings und die Sicherung einheitlicher Qualitätsstandards im Mittelpunkt. Allerdings liegt das operationelle Risiko beim *social franchising* nicht wie beim *commercial franchising* vor allem beim Lizenznehmer. Beim *social franchising* werden dem Lizenznehmer bei Vertragsabschluss qualitätsorientierte Dienstleistungen im Tausch gegen eine Teilnahmegebühr und eine exklusive Zusammenarbeit versprochen.

Als Lizenzgeber für den Verkauf wirkungsgleicher Medikamente und die Bereitstellung von Dienstleistungen wurde eine nationale NRO gegründet. Lizenznehmer sind mehrere NROs auf der Provinzebene, die wiederum Lizenzgeber für sogenannte Dorfapotheken und einige kleine Stadtapotheken sind.

Das GTZ-Programm *Health Plus* konnte mit Hilfe des innovativen *social franchising scheme* die philippinische Regierung davon überzeugen, dass wirkungsgleiche verschreibungspflichtige und frei erhältliche Medikamente auch von Gemeindeverwaltungen, die über keine ausgebildeten Apotheker verfügen, zu festgelegten Preisen ausgegeben werden dürfen.

Der komparative Vorteil des NRO-Franchising-Modells gegenüber einem staatlichen System der Medikamentenausgabe und der Bereitstellung gesundheitlicher Dienstleistung besteht in der größeren Autonomie und Flexibilität des Arrangements gegenüber übergreifenden staatlichen Regelungen, z.B. im Personalwesen, bei gleichzeitig erhofftem Imagegewinn und besseren Möglichkeiten der Einwerbung externer Ressourcen. Die GTZ kommunizierte gegenüber der philippinischen Regierung und anderen entwicklungspolitischen Organisationen, dass sich das Programm finanziell nach einigen Jahren selbst tragen würde.

Planung und Management von *Health Plus* ließen aber Ende des Jahres 2002 nicht vermuten, dass dieses Ziel innerhalb der nächsten Jahre erreicht werden könnte. Die Funktionsweisen des Systems und die Handlungslogiken der beteiligten Akteure wurden seitens der involvierten GTZ Mitarbeiter vor Ort nur unzureichend verstanden. *Trade-offs* zwischen sozialen Zielen und der angestrebten Wirtschaftlichkeit des Vorhabens wurden nicht genügend reflektiert. Das Programm bzw. die beteiligten NROs befanden sich in einem schwerwiegendem Orientierungsdilemma. Entlegene Gemeinden mit geringer Kaufkraft erwarben durch die Teilnahme am *social franchising scheme* gegen eine geringe einmalige Teilnahmegebühr (bzw. *participation bond* und *franchising fee*) das Recht auf dauerhafte Versorgung mit Medikamenten sowie auf Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle bei der Bereitstellung von Dienstleistungen im Bereich *Reproductive Health*. Die beteiligten NROs sollten ihre Arbeit im Vertrieb und bei der Qualitätssicherung von Medikamenten und Dienstleistungen durch einen 40-prozentigen Preisaufschlag auf die gelieferten Medikamente finanzieren.

Diese Kalkulation hätte aber eines gewissen Umsatzes beim Verkauf der Medikamente bedürft. Eine Betrachtung der zum Zeitpunkt der Analyse (Oktober 2002) teilnehmenden Gemeinden und lokalen NROs konnte jedoch nicht darauf schließen lassen, dass es in den entlegenen Gemeinden mit geringer Kaufkraft zu der erwarteten Umsatzerwirtschaftung kommen würde. Da die Verkäuferinnen der Medikamente, die zum Teil vom Programm und zum Teil von den Gemeinden finanziert wurden und in der Dorfgemeinschaft gut bekannt, verwandt und verschwägert waren, fiel es ihnen schwer, ihren eigenen Verwandten und Freunden angesichts deren geringer Kaufkraft den vollen Preis in bar abzunehmen. Ein Sozialfonds bestand nicht.

Health Plus sah sich nicht in der Lage, strenge Kriterien für die Teilnahme am Programm einzufordern, die nur potenziell profitablen Ausgabestellen mit hohen

Umsatzerwartungen eine Teilnahme ermöglicht hätten. Zwar wollte die GTZ nur 300 von 900 Ausgabestellen aus einem früheren und wenig nachhaltigem Programm in das neue *social franchising scheme* übernehmen – was bereits eine gewisse soziale Härte darstellte – dennoch schienen die Teilnehmer nur geringe Umsatzpotenziale vorzuweisen. Das *Monitoring* der Ausgabestellen in entlegenen Regionen stellte sich hingegen als sehr kostenintensiv heraus. *GTZ Health Plus* erhoffte sich, diese hohen Kosten für das *Monitoring* durch Quersubventionen profitabler Ausgabestellen in Kleinstädten bestreiten zu können. Allerdings war davon auszugehen, dass die profitablen Ausgabestellen keinen Anlass darin sehen würden, zwangsweise im System zu verbleiben, wenn dies für sie bedeutete, in beträchtlichem Ausmaß Quersubventionen bestreiten zu müssen.

Die Struktur der teilnehmenden Ausgabestellen war also zu heterogen. Der mindestens anfangs recht puristisch interpretierte *Social-Franchising-Ansatz* verpflichtete die GTZ zu einer standardisierten Dienstleistung für sehr unterschiedliche Lizenznehmer, die angesichts des kostenintensiven *Monitoring* im ländlichen Raum kaum auf hohem Niveau geleistet werden kann, wenn für das Programm die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Subventionen angestrebt wird. Für unterschiedliche Ausgabestellen hätten unterschiedliche Bedingungen geschaffen werden müssen, einschließlich der Preisgestaltung und der Qualität der Dienstleistungen. Hätte man sich allerdings statt Aspekten der Wirtschaftlichkeit eher sozialen Aspekten verpflichtet gefühlt, dann hätte man Subventionsbedarf deutlich anmelden müssen und auf Grundlage von Marktstudien entsprechende Hochrechnungen präsentieren müssen. Solche Studien und Hochrechnungen wurden nicht vorgenommen.

Ansonsten hatten die recht hohen Anfangssubventionen seitens der GTZ eher falsche Anreize für die beteiligten NROs gesetzt, denn der »logistische Luxus« – z.B. teure Fahrzeuge für die Provinz-NROs, die gewartet und erneuert werden müssen – würden später eine kostengünstige Aufrechterhaltung des Systems eher erschweren.

Die Orientierungsdilemmata zwischen sozialen und wirtschaftlichen Zielen zeigten sich auch bei anderen *Social-Franchising-Ansätzen* auf den Philippinen wie *Friendly Care* Einrichtungen und *Well Family Clinics*, die von USAID gefördert wurden. Hier konnte ebenso das »*Spoiled child*-Phänomen« festgestellt werden, das besagt, dass es schwerer fällt, sich auf einfache Bedingungen einzustellen, wenn die Startbedingungen besonders großzügig waren. Dies trifft insbesondere auf diejenigen NROs zu, die keiner privatwirtschaftlichen Leistungs- und Preiskonkurrenz ausgesetzt sind, sondern sich durch Zuschüsse finanzieren. Ein anderes Programm, *Botika Binhi*, hat auf den Philippinen, allerdings auf qualitativ niedrigerem Niveau, seine Wirtschaftlichkeit bewiesen, büßte aber dadurch seinen ehemals guten Ruf als gemeinnützig agierende NRO weitgehend ein, was wiederum zu großen Einbußen beim *Fundraising* der Organisation für andere Aktivitäten führte. *Botika Binhi* verfolgte

keinen *Social-Franchising*-Ansatz. Auch wenn sich *social franchising* zwar in der Entwicklungspolitik als innovatives Managementsystem für die Qualitätskontrolle bewährt hat, so scheint es doch in seiner puristischen Form langfristig kaum mit Wirtschaftlichkeitsprämissen vereinbar. Subventionsbedarf muss rechtzeitig erkannt und eingeplant werden.

Aus der Betrachtung des o.g. Vorhabens lässt sich aus anderer Perspektive weiterhin ableiten, dass sich NRO-Strukturen, sofern keine langfristigen eigenen Einnahme- oder Subventionsgarantien bestehen, kaum für die Bereitstellung dauerhafter Dienstleistungen zu eignen scheinen. Sollte die Struktur sich finanziell nämlich selbst tragen können, wäre eine wettbewerbsorientierte privatwirtschaftliche Lösung einer NRO-Lösung aus Gründen der Innovations- und Leistungsorientierung aus volkswirtschaftlicher Perspektive überlegen. NROs können zwar untereinander in einen Ideenwettbewerb treten, verfügen aber gemäß ihrer konstitutiven Grundlagen i.d.R. über gemeinnützige Prinzipien und Privilegien, die sie nicht dazu prädestinieren, untereinander oder gegen steuerpflichtige, privatwirtschaftliche Akteure zu konkurrieren und an preis- und leistungsorientierten Ausschreibungsverfahren teilzunehmen.

9.5 Das Core Partner Concept und das Modell der handelbaren Gutscheine, Ghana

Das *Core Partner Concept* mit der Modellkomponente handelbare Gutscheine wurde im Rahmen eines dreimonatigen Planungsauftrages (*Design of an Alternative Employment Programme - AEP*) der ghanaischen Regierung bzw. der Weltbank (März bis Juni 2000) unter maßgeblicher Mitarbeit des Autors als idealtypische Managementoption für ein Programm der Beschäftigungsförderung empfohlen bzw. konzipiert. Die Modelle schaffen besondere Leistungs- und Innovationsanreize für unterschiedliche Dienstleister bei gleichzeitig möglicher Qualitäts- und Kostenkontrolle.

Die Studie zur Beschäftigungsförderung verfolgte das Ziel, Alternativen zur drohenden Arbeitslosigkeit von Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes zu entwickeln, die im Zuge einer Verwaltungsreform freigesetzt werden sollten. Durch die Reform wurde angestrebt, die angespannte Haushaltssituation zu entlasten und die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen. Die Regierung hatte sich vorgenommen, innerhalb von zehn Jahren (2000-2009) Ministerien, Ministerialbehörden und parastaatliche Institutionen vollständig zu reformieren und Personal in der Größenordnung von 20 000 bis 30 000 Beamten und Angestellten freizusetzen.

Es sollten möglichst viele freigesetzte Beamte und Angestellte so qualifiziert werden, dass sie entweder in der Privatwirtschaft in abhängiger Beschäftigung oder als Selbständige eine neue Beschäftigung finden würden. Das Programm sollte so attraktiv gestaltet werden, dass dessen Teilnehmer bereit wären, einen Teil ihrer Abfindung in ihre Aus- und Fortbildung bzw. Umschulung zu investieren. Anders als frühere Programme der Beschäftigungsförderung sollte dieses Programm nachfrageorientiert konzipiert werden, d.h. sowohl die unterschiedlichen Qualifikationen und Vorstellungen der Teilnehmer als auch die Nachfrage der Privatwirtschaft nach qualifizierten Fachkräften sollten möglichst umfassend berücksichtigt werden. Vom Programm wurde erwartet, dass es einen Beitrag zur Belebung der ghanaischen Wirtschaft leistet, indem qualifizierte Fachkräfte und innovative Existenzgründer in den Markt streben.

Für die Durchführung eines Programms zur Beschäftigungsförderung bieten sich entsprechend den üblichen Träger- und Durchführungsstrukturen in der Entwicklungszusammenarbeit zunächst folgende Trägermodelle an:

- (1) Ein Ministerium oder eine Regierungsbehörde, die eine Trainings-, Aus- und Fortbildungs- sowie Beratungsstruktur entweder bereits besitzen oder mit externer Unterstützung in der Lage sind, diese aufzubauen, führen Aus-, Fortbildungs- und Beratungsmaßnahmen durch, ggf. mit Unterstützung durch einen externen internationalen und/oder nationalen Berater.
- (2) Infolge einer öffentlichen Ausschreibung, an der verschiedene privatwirtschaftliche Anbieter von Aus- und Fortbildungsprogrammen, Beratungs- und Arbeitsplatzvermittlungsdiensten teilnehmen können, wird das Leistungspaket an eine Firma vergeben.
- (3) Eine einheimische NRO, die eine Trainings-, Aus- und Fortbildungs- sowie Beratungsstruktur entweder bereits besitzt oder in der Lage ist, diese aufzubauen, führt das Programm ggf. mit externer Beratung durch.
- (4) Eine ausländische Organisation baut in weitgehender Eigenregie mit Beteiligung einiger weniger einheimischer Partner eine Aus-, Fortbildungs- und Beratungsstruktur auf und führt die Aus-, Fortbildungs- und Beratungsleistungen durch.

In Kapitel 9.1 wurde bereits auf die typischen Defizite und Probleme konventioneller Managementmodelle eingegangen. Die Trägermodelle (1), (3) und (4) entsprechen dem konventionellen Modelltyp der singulären, homogenen und geschlossenen Trägerstruktur. Sie erschienen daher wenig opportun für die Konzeption eines innovationsorientierten Beschäftigungsförderungsprogramms. Trägermodell (2) würde voraussetzen, dass mehrere leistungsstarke privatwirtschaftliche Anbieter um das Leistungspaket konkurrieren könnten und dass sie eigene Aus-, Fortbildungs- und Bera-

tungskapazitäten auch für gering qualifizierte und schwer vermittelbare Klienten vorweisen können. Sollte dies nicht der Fall sein, müsste der ausgewählte Anbieter auf zahlreiche Unterauftragnehmer zurückgreifen, um die umfangreichen Dienstleistungen für unterschiedliche Zielgruppen zu erbringen. Damit würde jedoch die Wettbewerbsorientierung des Programms unterlaufen werden, denn der Hauptauftragnehmer könnte die Untervertragsnehmer nach eigenem Gusto auswählen, ohne dass es dem Auftraggeber (hier der Regierung von Ghana bzw. der Weltbank) im Vorhinein möglich wäre, die Leistungsfähigkeit des Anbieters abzuschätzen. Zwar sind Konsortialmodelle denkbar, bei denen dem Auftraggeber die Beteiligung mehrerer Firmen transparent unterbreitet wird, sie lassen jedoch erhebliche Koordinierungsschwierigkeiten erwarten¹⁸.

Der Autor setzte sich nach langwierigen Beratungen mit dem Drittgeschäftsbüro der GTZ in Accra schließlich mit seiner Idee eines Modells durch, das unter nationaler (politischer) Verantwortung mit externer internationaler Beratung agiert, bei dem jedoch die Aus-, Fortbildungs- und Beratungsleistungen von verschiedenen nationalen staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren erbracht werden sollen.

Nach umfangreichen Konsultationen wurde ein Katalog mit potenziellen Leistungsanbietern aus der staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sphäre erstellt, die über unterschiedliche Branchenkenntnisse, Arbeitsschwerpunkte und Zielgruppenerfahrung verfügen (vgl. Kapitel 8 Sektoranalysen).

Das Programm sollte *just-in-time*-Dienstleistungen für die Teilnehmer anbieten können und mit solchen Anbietern zusammenarbeiten, die nicht hauptsächlich von dem Programm und den Entscheidungen der Teilnehmer abhängig sind. Der Aufbau einer externen permanenten Trainingsstruktur mit einer festen Anzahl von Trainern war für das *Alternative Employment Programme* in Ghana aus verschiedenen Gründen ungeeignet:

- Die freigesetzten Beamten und Angestellten sollten zwischen verschiedenen Anbietern von Aus-, Fortbildungs-, Trainings- und Unterstützungsmaßnahmen wählen können. Der »Markt« kann den Teilnehmern ein größeres und vielseitigeres Angebot machen als jede künstlich geschaffene Trainingsstruktur mit Budgetbeschränkungen.

18 Die Europäische Kommission bevorzugte besonders im Bereich Entwicklungszusammenarbeit bei ihren Ausschreibungen lange Zeit Konsortialmodelle mit Beteiligung von vielen kleinen und mittelgroßen Firmen aus verschiedenen EU-Staaten. So umfassten manche Konsortien zehn und mehr Anbieter, was bei der Durchführung zu erheblichen Koordinationsproblemen führte. Die Europäische Kommission ist aufgrund dieser Probleme seit Ende der neunziger Jahre teilweise wieder stärker dazu übergegangen, größere Vorhaben an einzelne große Firmen zu vergeben.

- Wichtige Variablen des Programms waren zum Zeitpunkt des Beginns noch unbekannt. Dazu zählen vor allem die Teilnehmeranzahl, der Zeitpunkt der Entlassungen sowie die Qualifikationen und Prioritäten der Teilnehmer. Angesichts so vieler unbekannter Variablen ist es unmöglich, eine bestimmte Programmstruktur zu konzipieren, die allen Eventualitäten gerecht werden könnte.

Das Programm sollte Kurse und Unterstützungsmaßnahmen für Teilnehmer mit unterschiedlichem Hintergrund, unterschiedlichen Fähigkeiten und Qualifikationen anbieten können. Hoch qualifizierte Ministerialbeamte und in der Hauptstadt lebende Angestellte sollten ebenso bedient werden können wie einfache Angestellte parastaatlicher Organisationen, die in Kleinstädten im ländlichen Raum leben. Das Programm sollte deshalb mit verschiedenen Akteuren und Akteurstypen zusammenarbeiten, die gemeinsam ein breites Spektrum an Erfahrungen mit unterschiedlichen Zielgruppen abdecken.

Staatliche Institutionen, NROs und Privatunternehmen wiesen im Aus- und Fortbildungsbereich, im Trainingsbereich und bei Existenzgründungsprogrammen verschiedene komparative Vorteile sowie Erfahrungen mit unterschiedlichen Zielgruppen auf, die dem Programm und den Teilnehmern zu Gute kommen sollten. Diese spezifischen komparativen Vorteile und Erfahrungen der Akteure waren:

- Staatliche Aus-, Fortbildungs- und Trainingsinstitutionen verfügten über Erfahrungen mit einer breiten Klientel, mit besonderer Fokussierung auf unterprivilegierte gesellschaftliche Gruppen. Staatliche Kurse, z.B. vom National Board of Small Scale Industries, wurden kostengünstig durchgeführt und waren für die Teilnehmer mit geringen Kosten verbunden; viele waren bis vor einigen Jahren sogar kostenfrei. Viele staatliche Institutionen in Ghana boten vor allem Kurse mit erprobten Standardmodulen für relativ große Teilnehmergruppen an. Platz für Sonderwünsche bestand allerdings kaum.
- NROs arbeiteten in Ghana typischerweise mit unterprivilegierten und armen Bevölkerungsschichten zusammen, die durch das Fördernetz der Regierung fielen. Die Leistungsangebote der NROs, z.B. DIAL und *Opportunity Industrialisation Centre*, waren sehr zielgruppenorientiert und partizipativ angelegt, mit geringen oder (vor allem bei Programmen im ländlichen Raum) sogar ohne Kosten für die Teilnehmer.
- Privatfirmen arbeiteten in Ghana, wie in anderen Staaten auch, typischerweise mit einer höher qualifizierten Klientel. Die Kurse der häufig kleinen Management- und Beratungsfirmen, z.B. MEL Consulting und Morrison & Associates,

waren auf die Klientel zugeschnitten und in der Regel wesentlich teurer als die staatlichen Aus-, Fortbildungs- und Trainingsangebote in Ghana.

Die Teilnehmer sollten unter einer Vielzahl von Anbietern wählen können. Gleichzeitig musste das Programm jedoch auch die Qualität der Dienstleistungen garantieren, da von vielen Teilnehmern kein genaues Urteilsvermögen über die Qualität der Leistungen erwartet werden konnte. Die Anbieter von Dienstleistungen sollten sich auch zu den Prinzipien und Zielen des Programms bekennen, einschließlich der Kofinanzierungsarrangements. Sie sollten bereit und in der Lage sein, die spezifischen Charakteristika der Teilnehmer sowie deren beruflichen Hintergrund im öffentlichen Dienst zu berücksichtigen. Die Kurse sollten eine hohe Qualität besitzen, aber auch auf geringer qualifizierte Teilnehmer mit keiner oder geringer Fortbildungs- und Trainingserfahrung zugeschnitten sein.

Privatfirmen sollte zugestanden werden, Kurse zu etwas höheren Preisen als staatliche Institutionen und NROs anzubieten, da sie einen steuerpflichtigen Gewinn erwirtschaften müssen. Da zu erwarten war, dass sich das Dienstleistungsangebot der Privatfirmen in der Regel auf höher qualifizierte und anspruchsvollere Teilnehmer konzentrieren würde, sollten die Kostenkalkulation für Dienstleistungen von Privatfirmen berücksichtigen, dass einige der Firmen mit Experten auf der Basis von verhältnismäßig hoch dotierten Kurzzeitverträgen zusammenarbeiten müssten.

Das *Alternative Employment Programme* sollte keine programmeigene separate Struktur für das Dienstleistungsangebot an die Teilnehmer aufbauen, sondern mit bestehenden Organisationen und Firmen zusammenarbeiten. Es boten sich drei Dienstleistungskonzepte an:

- (1) das *Fixed Partner Concept* (geschlossenes Partnerkonzept),
- (2) das *Open Partner Concept* (offenes Partnerkonzept) und
- (3) das *Core Partner Concept* (Kernpartnerkonzept).

Die Charakteristika der verschiedenen Dienstleistungskonzepte lassen sich typischerweise wie auf dem Schaubild darstellen:

Schaubild (7): Optionen für die Zusammenarbeit mit Leistungsanbietern (vereinfachte Darstellung).

<p>Option 1 Fixed Partner Concept</p> <p>1-3 Leistungsanbieter mit Langzeitverträgen</p> <p>Geringe Kosten (+) Hohe Kontrolle (+) Kein Wettbewerb (-) Keine Auswahl (-)</p>	<p>Option 2 Core Partner Concept</p> <p>4-10 Leistungsanbieter mit mittelfristigen Verträgen</p> <p>Moderate Kosten Kontrolle Wettbewerb Wahlmöglichkeiten</p>	<p>Option 3 Open Partner Concept</p> <p>Unbegrenzte Zahl von Leistungsanbietern mit Kurzzeitverträgen / Einzelfallabrechnung</p> <p>Hohe Kosten (-) Wenig Kontrolle (-) Intensiver Wettbewerb (+) Große Auswahl (+)</p>
---	--	---

(Empfehlung)

Das Fixed Partner Concept (FPC)

Im Rahmen des FPC trifft das Programm längerfristige Arrangements mit einem oder wenigen Anbietern von Aus-, Fortbildungs- und Trainingsmaßnahmen.

Die Vorteile des Konzeptes wären:

- geringe Kosten, da die Verhandlungsbasis gegenüber einem oder wenigen Anbietern bei langfristigen Verträgen sehr gut ist;
- hohe Kontrolle, da das Management des Programms nur wenige Anbieter beaufsichtigen muss.

Die Nachteile des Konzeptes wären:

- geringe oder keine Wahlmöglichkeiten der Teilnehmer

- keine oder eine geringe Wettbewerbssituation zwischen den Anbietern

Das Open Partner Concept (OPC)

Im Rahmen des OPC könnten die Teilnehmer die Anbieter von Aus-, Fortbildungs- und Trainingsmaßnahmen frei wählen. Das Programm wird einen Teil der Kosten übernehmen und dazu mit den Anbietern in Verhandlungen treten.

Die Vorteile des Konzeptes wären:

- die Teilnehmer des Programms haben maximale Wahlfreiheit unter potenziellen Anbietern;
- die Anbieter sind einer starken Wettbewerbssituation um die Teilnehmer ausgesetzt.

Die Nachteile wären:

- die Kosten für die Kurse werden hoch sein, da sich die Anbieter mangels langfristiger Garantien und einer gesicherten Anzahl von Teilnehmern für die Kurse nicht auf stark ermäßigte Kursgebühren einlassen werden;
- es wird für das Programm schwierig, die Kontrolle über alle Anbieter zu behalten und die Qualität des Leistungsangebots zu garantieren.

Wenn man die Vor- und Nachteile der beiden Konzepte berücksichtigt, drängt sich die Überlegung auf, ein Kompromisskonzept zu empfehlen. Das *Core Partner Concept* (CPC) kombiniert die Vorteile der beiden Konzepte und minimiert deren Nachteile.

Das Core Partner Concept (CPC)

Im Rahmen des CPC haben die Teilnehmer die Möglichkeit, zwischen vielen Anbietern zu wählen. Das Programm erstellt eine Liste von empfohlenen Anbietern. Im Einzelfall sollten die Teilnehmer jedoch auch Kurse bei anderen Anbietern belegen können, wenn sie einen speziellen Fortbildungs- oder Trainingsbedarf nachweisen können und eine entsprechende Eigenbeteiligung leisten. Das Programm wird mittelfristige Verträge mit ausgewählten Anbietern abschließen, die bei hoher Zufriedenheit und erfolgreicher Arbeitssuche der Teilnehmer ggf. verlängert werden können. Das CPC hätte insbesondere die folgenden Vorteile:

- die Teilnehmer haben die Freiheit, zwischen verschiedenen Anbietern und Anbietertypen (staatliche Institutionen, private Unternehmen, NROs) zu wählen;
- die Anbieter befinden sich in einer Wettbewerbssituation;
- eine Kontrolle der Anbieter ist durch den Abschluss von Rahmenverträgen gut möglich;
- die Kosten bleiben moderat, da die Anbieter beim Abschluss von mittelfristigen Rahmenverträgen Anreize für Preisnachlässe erhalten.

Akzeptanz und Erfolg von Programmen der Beschäftigungsförderung hängen nicht nur von der Auswahl des richtigen Managementkonzeptes für die Zusammenarbeit mit Dienstleistern ab, sondern auch von anderen Managementfragen, insbesondere:

- Wie können Grundsätze der Gleichheit und der Opportunitätsorientierung für potenzielle Teilnehmer am besten berücksichtigt werden?
- Wie können Arbeitssuchende Zugang zu geeigneten Firmen, Organisationen und zivilgesellschaftlichen Organisationen finden, die gerade für sie relevante Aus- und Fortbildungsmaßnahmen anbieten?
- Wie können beteiligte staatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Dienstleistungsanbieter gleichzeitig günstigen Wettbewerbssituationen ausgesetzt sein?
- Wie kann sichergestellt werden, dass das zur Verfügung stehende Budget eingehalten wird und die Verwaltungs- bzw. Managementkosten in einem akzeptablen Rahmen bleiben?

Das Voucher-Exchange Modell

Das AEP musste mit mehreren Unbekannten operieren. Das vom Autor entwickelte *Voucher Exchange Model* soll nun aufzeigen, wie in der entwicklungspolitischen Praxis sinnvolle und flexible Planungsansätze konzipiert werden können, selbst wenn noch erhebliche Informationsdefizite bestehen bzw. wichtige Variablen unbekannt sind:

- Die Anzahl der freizusetzenden Beamten und Angestellten war zum Zeitpunkt der Konzeption des Programms nicht bekannt. Sie schwankte entsprechend der Angaben des *National Institutional Renewal Program* (NIRP) bzw. der Regie-

rung von Ghana und der Weltbank zwischen 10 000 und 30 000 Entlassungen mit hoher Präferenz für eine größere Anzahl von Freisetzungen.

- Die genauen Zeitpunkte größerer und kleinerer Freisetzungsmaßnahmen über den langen Zeitraum von zehn Jahren würden jedoch von Gesichtspunkten der politischen Opportunität abhängen.
- Die Qualifikationen der freizusetzenden Beamten und Angestellten waren noch weitgehend unbekannt.
- Die Kosten sollten sich entsprechend den Vereinbarungen zwischen dem NIRP und der Weltbank an der Anzahl der Freisetzungen orientieren, so dass die Rentabilität der Maßnahmen (Einsparungen des Gehalts und der Zusatzleistungen auf der einen Seite, Abfindungszahlungen und Kosten für berufliche Wiedereingliederung in die Privatwirtschaft auf der anderen Seite) geplant und berechnet werden könnten. Das genaue Budget war angesichts noch zu bestimmender Zahlen daher zunächst unbekannt, wobei jedoch von ungefähr 20 000 Freisetzungen und einem Budget von insgesamt 90 Millionen US Dollar ausgegangen wurde. Die Tatsache, dass die genauen Kosten nicht vorausgesagt werden konnten und das Budget aufgrund politischer Gegebenheiten möglicherweise erheblich geringer ausfallen könnte als ursprünglich berechnet (die Kreditfinanzierung der Weltbank ist an die Zahl der Freisetzungen geknüpft), warf besondere Probleme für das Management des Programms auf, dessen Kosten sich im Verhältnis zum Gesamtbudget rechtfertigen lassen sollten.

Das *Voucher Exchange Model* (Gutschein-Tauschbörsen-Modell) setzt besondere Leistungsanreize für Dienstleister, denn freigesetzte Beamte und Angestellte erhalten Gutscheine (*vouchers*), die sie berechtigen, einerseits Leistungen des AEP in entsprechender Höhe zu erhalten, andererseits diese Gutscheine gegen Rückerstattung eines Teilwertes zurückzugeben bzw. mit anderen Teilnehmern zu tauschen. Das Modell verschafft den Teilnehmern die Möglichkeit, einen Teil oder den Gesamtwert von unbenutzten Gutscheinen jederzeit im Verlauf des Programms gegen Bargeld zu einem bestimmten ermäßigten Satz (empfohlen werden zunächst 10 Prozent des Gutscheinwerts) einzutauschen und/oder neue Gutscheine zu erwerben. Das innovative Element des Management-Modells bezieht sich auf die Kombination von Gutscheinausgaben und der Einrichtung einer Tauschbörse sowie auf die spezifische Ausgestaltung der flexiblen Kauf-/Verkaufsanreize für Leistungsberechtigungen im Angebot-Nachfrage-Kostendreieck. Dadurch gelingt es, Opportunitäts- und Egalitätsgesichtspunkte für die Teilnehmer gleichzeitig zu beachten und besondere Leistungsanreize für die Dienstleister zu schaffen. Dabei stehen staatliche, privatwirt-

schaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure für den Zeitraum der Programmdauer in einem gewissen Konkurrenzverhältnis zueinander.

Der innovative Aspekt des Programms – die Möglichkeit, Trainingsgutscheine gegen Bargeld einzutauschen – schafft also Leistungsanreize für Anbieter, garantiert Nachfrageorientierung und leistet gleichzeitig eine ideale Erfolgskontrolle. Teilnehmer können in jedem Fall während der Programmlaufzeit Gutscheine frei kaufen und verkaufen. Der Wert der Gutscheine entspricht den Kosten, die für die Teilnehmer durchschnittlich für Aus-, Fortbildungs- und Trainingsmaßnahmen vorgesehen sind.

Für den Kauf und Verkauf von Gutscheinen (Leistungsberechtigungen) bieten sich prinzipiell zwei Optionen an:

- Option 1: Der Ankaufs- und Verkaufswert der Gutscheine von bzw. an die Teilnehmer wird festgesetzt, z.B. auf 10 Prozent des Gutscheinwertes oder
- Option 2: Der Ankaufs- und Verkaufswert der Gutscheine von bzw. an die Teilnehmer richtet sich nach Angebot und Nachfrage.

Für den An- und Verkauf von Gutscheinen gilt: Je niedriger der Ankaufs- und Verkaufswert, desto attraktiver werden die Gutscheine für Teilnehmer, die an den Leistungen des Programms interessiert sind. Davon profitieren dann solche Dienstleister, die für die entsprechenden Zielgruppen passgenaue Angebote anbieten. Ein frei schwebender (*floating*) Ankaufs- und Verkaufswert, der sich entsprechend dem Angebot von und der Nachfrage nach Gutscheinen richtet, hat den Vorteil, dass er die Attraktivität des Programms zu jedem Zeitpunkt genau reflektiert. Der Nachteil ist, dass im AEP-Programm Teilnehmer zu unterschiedlichen Zeitpunkten freigesetzt werden sollten, was zu unerwünschten Nachfrageschwankungen führen könnte. Auch macht der frei schwebende Wert das Programm komplizierter und könnte zu Spekulationen verleiten, wodurch unerwünschte Verzerrungen in der Erfolgswahrnehmung und der Schaffung von Leistungsanreizen für das Programm entstehen könnten.

Administration des Modells und mögliche Risiken

Die Gutscheine können als Kontoauszüge (*account statements*) der Teilnehmer betrachtet werden, die Aufschlüsse über die Ansprüche der Arbeitssuchenden an das Programm geben.

Das Programm könnte die Ansprüche der Teilnehmer auf Aus-, Fortbildungs- und Trainingsmaßnahmen wie folgt handhaben, damit keine Komplikationen und kein Missbrauch entstehen:

Alle arbeitssuchenden freigesetzten Beamten und Angestellten erhalten ihre Gutschriften, nachdem sie sich registriert haben. Das Management der Gutschriften wird

mit einer umfassenden Datenbank verbunden sein, die mit der *Integrated Personal Payroll Database (IPPD)*¹⁹ verbunden ist, Auskunft über Abfindungszahlungen und zusätzliche Sozialleistungen gibt und für Monitoring- und Evaluierungszwecke benutzt werden kann. Der Umgang mit den Gutschriften ist also integraler Bestandteil des gesamten Programm-Managements und führt daher auch zu keinem signifikanten zusätzlichen Arbeitsaufwand.

Die freigesetzten Beamten und Angestellten können ihre Gutschriften für Aus-, Fortbildungs- und Trainingsleistungen jederzeit während der Programmlaufzeit zu einem reduzierten Barmittelsatz von empfohlenen 10 Prozent des ausgezeichneten Leistungswertes eintauschen. Der Satz von 10 Prozent wird empfohlen, weil nach Vorgesprächen angesichts vergangener Misserfolge von Regierungsprogrammen zunächst von einer zu erwartenden Skepsis der Teilnehmer gegenüber Beschäftigungsförderungsprogrammen ausgegangen werden sollte. Außerdem ist es für einige Teilnehmer vermutlich zunächst eine Verlockung, zusätzlich bescheidene Barmittel zu erhalten, solange noch keine Erfahrungswerte mit dem Programm vorliegen. Das Management kann möglicherweise später überlegen, ob ggf. höhere Sätze oder an Angebot und Nachfrage gekoppelte Sätze sinnvoll erscheinen. Dabei gilt: je attraktiver das Programm für die arbeitssuchenden Teilnehmer ist, desto höher kann der Aufkaufs- und Verkaufssatz liegen.

Skeptiker mögen argumentieren, dass, angesichts der Erfahrungen und der Frustrationen der Teilnehmer mit staatlichen Unterstützungsprogrammen in Ghana, selbst der kleinste Barbetrag attraktiver erscheint als eine Aus-, Fortbildungs- oder Trainingsmaßnahme und dass die meisten Teilnehmer folglich ihre Gutschriften direkt nach Erhalt gegen Bargeld eintauschen wollen. Dem kann nur entgegengehalten werden, dass jede Aus-, Fortbildungs- und Trainingsmaßnahme wenigstens eine kleine optimistische Einstellung benötigt. Sollte die Skepsis bei der Zielgruppe tatsächlich so groß sein, dass selbst eine zehnmal höhere Leistungsgutschrift für die Zielgruppe weniger attraktiv ist als ein kleiner Barbetrag, bestünde in der Tat kaum eine Grundlage für ein großes Beschäftigungsförderungsprogramm. In einem solchen Fall sollte von der Durchführung eines Programms abgesehen werden, bzw. nur ein kleines und sehr nachfrageorientiertes Programm für besonders engagierte Teilnehmer stattfinden.

Gegenteilige Annahmen könnten davon ausgehen, dass sich bald ein Engpass beim Verkauf von Gutschriften einstellen wird, somit die Teilnehmer keine Möglich-

19 Die IPPD wurde in Ghana im Kontext der Verwaltungsreform mit Unterstützung von DFID entwickelt, um Beförderungen, Gehaltserhöhungen und Sozialleistungen (z.B. Schulgeld für Kinder) transparent nachvollziehen zu können, aber auch um bei Stellenabbau den Wiedereinstieg in den öffentlichen Dienst nach Ausscheiden mit Abfindung zu verhindern.

keit mehr haben, Unterstützung für weitere gewünschte Trainingsleistungen zu erhalten. Eine solche Situation tritt ein, wenn die Nachfrage nach zusätzlichen Gutscheinen größer ist als der Eintauch der Gutscheine gegen Bargeld. Das Programm könnte dann dazu übergehen, Gutscheine zu versteigern bzw. den Ankaufs- und Verkaufssatz zu erhöhen. Nähert sich der Satz gegen 100 Prozent, dann würde dies einer Eigenfinanzierung der Leistungen seitens der Teilnehmer gleichkommen. Selbst ein solches Szenario wäre zu rechtfertigen, da die Teilnehmer ja ihre Abfindungen und ihre Gutschein über 474 US Dollar bereits erhalten hätten, bevor sie dazu übergehen müssten, Programmleistungen selbst zu finanzieren. Dies würde nur für die Qualität und den Erfolg des Programms sprechen.

Teilnehmer könnten Gutscheine jederzeit im Verlauf des Programms kaufen oder verkaufen, sie könnten Aus-, Fortbildungs- und Trainingsmaßnahmen unmittelbar nach der Freisetzung oder erst nach Verzögerung beginnen, und sie könnten Teile der Ausbildung nach eigenen Vorstellungen inhaltlich und zeitlich kombinieren.

Die Regeln des Modells sind Managern und Teilnehmern leicht verständlich zu machen. Das Modell ist attraktiv, weil es den wichtigen Aspekt der Gleichbehandlung mit dem ebenso wichtigen Aspekt des individuellen und nachfrageorientierten Zuschnitts verbindet und besondere Leistungsanreize für Dienstleister, einschließlich NROs, bietet.

Das Programm wurde der Regierung von Ghana (*Alternative Employment Committee* unter Vorsitz des Arbeitsministers) und der Weltbank im Juni 2000 vorgestellt und sollte ursprünglich noch im Jahr 2000 gestartet werden. Die Berater haben die Regierung und die Weltbank mit geringem Erfolg vorsichtig davor gewarnt, angesichts der hohen politischen Sensibilitäten im Vorwahlkampf nicht von unrealistischen Zeitplanungen auszugehen.

Verschiebungen ergaben sich zunächst aufgrund des Vorwahlkampfes, weil sich die Regierung scheute, Massenentlassungen vor den bevorstehenden Präsidentschaftswahlen anzukündigen. Bei den Wahlen am 28. Dezember 2000 unterlag der vom amtierenden Präsidenten General Jerry John Rawlings designierte Nachfolger Professor Attah Mills dem Herausforderer John Kufuor. Professor Attah Mills war an der Konzeption des NIRP und den Verhandlungen mit der Weltbank stark beteiligt, so dass seine Abwahl dem Start des Programms zunächst einen weiteren Rückschlag versetzte. Bis März 2002 lagen zwar grundsätzlich positive Signale vor, jedoch war das AEP-Programm noch nicht unterzeichnet.

9.6 Ergebnisse

Die Fallstudien der Managementmodelle haben verschiedene Innovationsaspekte von Vorhaben mit Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen deutlich gemacht. Der innovative Charakter des *Matching Grant* Modells bestand darin, dass Slumbewohner durch die partizipative Arbeit einer NRO und die Gründung der Stadtteilkomitees zu Eigenleistungen motiviert wurden, die ohne das Engagement der NROs nicht möglich gewesen wären. Der Siegelinitiative Rugmark war es gelungen, ein umfassendes Kontrollsystem gegen Kinderarbeit mit Beteiligung der Wirtschaft aufzubauen, obwohl die Initiative lange auf Kritik seitens der indischen Regierung und einiger Aktivisten stieß. Die an der Gründung von Rugmark beteiligten deutschen und indischen NROs haben ihre Rolle als engagierte Themenanwälte gegen Kinderarbeit in eine konkrete Mitarbeit bei der Problemlösung übersetzt. Der innovative Charakter des *Health Plus* Programms bestand darin, durch das System des *Social Franchising* auch der Bevölkerung in entlegenen Regionen eine qualitativ hochwertige Versorgung von Medikamenten und Dienstleistungen garantieren zu können. Das *Core Partner Concept* stellte im Vergleich zu konventionellen singulären Trägerstrukturen eine institutionelle Innovation dar, die einerseits besondere Leistungsanreize schuf, andererseits Planungssicherheit garantierte. Das *Voucher Exchange* Modell kann unter organisatorischen Gesichtspunkten im entwicklungspolitischen Kontext als innovativ angesehen werden, denn es stellt sicher, dass nur solche Teilnehmer an einem Programm teilnehmen, die dieses auch tatsächlich wertschätzen und durch eine Eigenleistung unter Beweis stellen. Gleichzeitig kommt ein möglicher Verzicht von Teilnehmern anderen Teilnehmern zu Gute. Die Anzahl oder der Prozentsatz der entlassenen Beamten und Angestellten, die am Programm teilnehmen, stellt dabei ein hervorragendes Kriterium für die Attraktivität des Programms dar. Derartige Anreizstrukturen, die auch noch Rückschlüsse auf die Akzeptanz von Programmen bei den Zielgruppen zulassen, sind in der Entwicklungszusammenarbeit eine Rarität.

Die Vorhaben wiesen auf verschiedene komparative Vorteile von NROs hin. Alle Programme hätten in dieser Form kaum alleine durch staatliche oder privatwirtschaftliche Akteure realisiert werden können. Der kamerunischen Kommunalverwaltung wäre eine intensive und partizipative Zusammenarbeit mit den Slumbewohnern nicht möglich gewesen. Ihr fehlten die finanziellen und personellen Ressourcen, aber auch das Mandat, mit einzelnen Stadtteilgruppen besonders betreuungsintensiv zu arbeiten. Ähnlich verhielt es sich mit der Siegelinitiative Rugmark. Da Kinderarbeit in der Teppichindustrie in Indien nur einen geringen Anteil der Kinderarbeit insgesamt ausmacht, hätte die indische Regierung wahrscheinlich aus Gründen der nationalen Verantwortung ihre Priorität nicht auf diesen Bereich konzentrieren können.

Das Inspektionssystem Rugmark lebte von der Glaubwürdigkeit der deutschen und indischen NROs sowie der NROs aus anderen Staaten, die sie sich als Themenanwälte erworben hatten. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass Care & Fair, die parallele Initiative der Privatwirtschaft, kein Inspektionssystem aufgebaut hat und auch die Glaubwürdigkeit des Verhaltenskodex nicht durch Kontrollen untermauert hat. Die Rolle von Rugmark als Themenanwalt hat die Glaubwürdigkeit des Dienstleistungsangebots »Inspektionssystem« erhöht. Care & Fair hat als Initiative der Privatwirtschaft auf themenanwaltliche Arbeit weitgehend verzichtet und hat dafür auf der Seite der finanzierten Infrastrukturmaßnahmen für Arme vergleichsweise mehr vorzuweisen als Rugmark (vgl. Betz 2001: 319), weil für diese Dienstleistungen, anders als für themenanwaltliches Engagement, die Unterstützung der lokalen Unternehmer mobilisiert werden konnte.

Das Kooperationsmodell von NROs aus verschiedenen Produzenten- und Importländern war bei Rugmark dafür geeignet, die transnationale Relevanz des Siegels zu ermitteln und ggf. neue Punkte in den Forderungskatalog mit aufzunehmen, sollte sich in diesem Bereich ein kritisches Konsumentenbewusstsein entwickeln. Es erhöhte allerdings die Komplexität der Koordination zwischen den verschiedenen Rugmark Initiativen in verschiedenen Staaten. Die wirtschaftliche Krise des Teppichhandels und die damit rückläufigen Einnahmen von Rugmark gefährdeten zum Zeitpunkt der Untersuchungen die Strukturen von Rugmark, besonders in Deutschland und Nepal, wo keine Rücklagen gebildet wurden. Hier zeigt sich der komparative Nachteil von NROs bei der Unterhaltung von Dauerstrukturen: Die Varianzbreite ihrer finanziellen Ressourcen ist in der Regel größer als die staatlicher Behörden. Sofern keine Rücklagen gebildet wurden, wie dies Rugmark Indien in weiser Voraussicht getan hat, sind die Strukturen nicht krisenfest.

Wo lag der komparative Vorteil der Gründung einer NRO bei *Health Plus*? Das Gesundheitsministerium hätte das zunächst kostenintensive und experimentelle Vorhaben, das nur in wenigen Provinzen operiert, nicht mit seinem Mandat der möglichst kostengünstigen medizinischen Versorgung der Gesamtbevölkerung vereinbaren können. Der Staat unterstützte *Health Plus* allerdings indirekt, u.a. durch die Ausstellung von Genehmigungen für den Verkauf von Medikamenten. Von der Privatwirtschaft hätten vergleichbare Investitionen im Bereich der Qualitätssicherung von Gesundheitsleistungen in Armutsregionen nicht erwartet werden können, da das finanzielle Risiko beim *Social Franchising* nicht so externalisiert werden kann wie beim *Commerical Franchising*. Privatwirtschaftliche Strukturen kommen erst als Dienstleister in Frage, wenn sich das System finanziell trägt und eine *exit option* darin besteht, nicht profitable Teilnehmer aus dem Programm entlassen zu können. Beim Programm der Beschäftigungsförderung in Ghana könnten staatliche und privatwirtschaftliche Dienstleistungsanbieter bestimmte Zielgruppen nicht so effektiv

erreichen wie NROs. NROs verfügen über komparative Vorteile in der Arbeit mit Problemgruppen, die passgenaue und betreuungsintensive Dienstleistungsangebote bis zur erfolgreichen Arbeitsplatzvermittlung benötigen. Zudem schließen sie Angebotslücken in Gebieten, in denen private Anbieter mangels kaufkräftiger Nachfrage bisher nicht tätig sind.

Bei allen Beispielen wurde deutlich, dass die beteiligten NROs große Anstrengungen unternommen haben, Verfahren und Prozeduren zu formalisieren, um gegenüber ihren Geldgebern bzw. Kunden die Erwartungshaltung nach einer hohen Professionalität zu befriedigen. Dabei ist es bei der französischen Organisation GRET genauso wie beim GTZ *Health Plus* Programm auf den Philippinen zu einer sehr arbeits- und kostenintensiven Standardisierung von Prozeduren im Form eines detaillierten *Classeur de Procédures* bzw. eines *Social Franchising Manuals* gekommen. Das trifft auch auf das Inspektionssystem von Rugmark zu, das sich gegenüber der indischen Gewerbeaufsicht positiv absetzen musste und nun angesichts einer geringer werden Zahl von Kinderarbeitern Schwierigkeiten hat, sich wieder zu verschlanken. Auch die NROs in Ghana müssen sehr professionell agieren, um mit privatwirtschaftlichen Anbietern konkurrieren zu können. Professionelles Arbeiten auf der Grundlage von festgeschriebenen Verfahren verlangt aber eine gute Qualifikation und eine hohe Verlässlichkeit, die kaum von ehrenamtlichen Mitarbeitern gewährleistet werden kann, weil keine Sanktionsmöglichkeiten innerhalb des Systems bestehen. Dabei ist gerade die Mobilisierung der ehrenamtlichen Arbeit ein wichtiger Faktor für die Arbeit von NROs, der auch die Glaubwürdigkeit der NROs als unabhängige Themenanwälte stützt. Rugmark konnte übrigens für die ehrenamtliche Tätigkeit der Vorsitzenden in Indien die bekannte Aktivistin Manika Gandhi gewinnen, die die Schwiegertochter der früheren Regierungschefin Indira Gandhi ist. Fällt aber bei den NROs der ehrenamtliche Aspekt weitgehend weg, so wird der Unterschied zu privatwirtschaftlichen Dienstleistern abnehmen und die komparativen Vorteile der NROs gegenüber privatwirtschaftlichen Anbietern bzw. staatlichen Behörden sind kaum mehr erkennbar. Sie laufen dann auch Gefahr, ihre steuerrechtlichen Privilegien zu verlieren und ihr Image als gemeinnützige Organisation zu verspielen.

Bei den Fallstudien sind bei aller Unterschiedlichkeit also durchaus gemeinsame Handlungsmuster und Orientierungsdilemmata der beteiligten NROs zu erkennen, die vermutlich mit zunehmender Fortsetzung der Vorhaben noch deutlicher hervortreten werden.

10. Schlussfolgerungen

10.1 Zur Operationalisierung des Zivilgesellschaftsbegriffs für die Entwicklungspolitik

Die Zivilgesellschaft umfasst ein breites Spektrum von Akteuren und die unterschiedlichen theoretischen Ansätze ordnen implizit jeweils verschiedene Akteure dem Kern und dem Rand der zivilgesellschaftlichen Sphäre zu. Bei einer genaueren Betrachtung zivilgesellschaftlicher Akteure aus unterschiedlichen kulturellen Blickfeldern scheint eine stark normativ aufgeladene Begriffsbestimmung der Zivilgesellschaft wenig geeignet. Hier wurden Akteure mit einem fortgeschrittenen Grad der Institutionalisierung ins Blickfeld genommen, die sich als Themenanwälte und Dienstleister unterschiedlicher Agitationsformen, Strategien und Methoden der Projektarbeit bedienen und sich entsprechend ihren Organisationsprinzipien und Strukturmerkmalen von Staats- und Marktakteuren deutlich unterscheiden. Dazu zählen vor allem unabhängige und solidaritätsorientierte Nicht-Regierungsorganisationen (NROs), die sich in Entwicklungsländern in den Bereichen Menschenrechte (politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung, Krisenprävention, Mediation, Konfliktlösung und Aussöhnung, humanitäre Hilfe, Bildung, Gesundheit, Umwelt- und Ressourcenschutz, Beschäftigungsförderung, Kleinkreditwesen, Land-, Wasser und Forstwirtschaft engagieren.

Idealtypisch handeln solche Akteure im Interesse ihrer Mitglieder, aus solidarischer Anteilnahme und üben eine Schutz- und Dialogfunktion für ihre Mitglieder oder für benachteiligte Bevölkerungsgruppen (z.B. Arme, Frauen, Minderheiten, Behinderte) gegenüber der Macht des Staates und privatwirtschaftlichen Akteuren aus. Sie sind Sensoren eines sich wandelnden gesellschaftlichen Bewusstseins.

Zivilgesellschaftliche Akteure beziehen die Rechtfertigungsgrundlage ihres Handelns aus den Freiheiten, die im Rahmen demokratischer Systeme idealtypisch allen Bürgern und Bürgerinnen zuteil werden und die konstitutive Elemente freiheitlicher demokratischer Ordnungen sind. Dazu zählen die Meinungsfreiheit, die Vereini-

gungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit. Zudem berufen sich viele Organisationen der Zivilgesellschaft auf ihre Reputation und ihren Konsultativstatus bei bedeutenden internationalen und nationalen Institutionen (z.B. Akkreditierung bei den Vereinten Nationen), ihren privilegierten juristischen Status der Gemeinnützigkeit und ihre Fähigkeit, ehrenamtliche Arbeit und Kapital für ihr Engagement zu mobilisieren. Im Kontext deliberativer Demokratiekonzepte relativieren sich ihre prozeduralen Legitimationsdefizite, die ihnen häufig zugeschrieben werden, und sie werden zu wichtigen Funktionsträgern und Vermittlern zwischen Gesellschaft und Staat auf unterschiedlichen Ebenen (vgl. Habermas 1996, Risse 2002). Die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure werden durch unterschiedliche Gesetze geregelt, die in vielen Entwicklungsländern noch aus der Kolonialzeit stammen. Im Vergleich zu staatlichen Institutionen verfügen zivilgesellschaftliche Akteure über eine geringere Bestandsgarantie, weniger formalisierte Entscheidungs- und Handlungsmuster und die Varianzbreite ihrer Ressourcen ist größer. Das Bemühen der vorliegenden Arbeit gilt dem Versuch, grundlegende positive und kritische Aussagen über die Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren, insbesondere entwicklungspolitischen NROs zu treffen, die über die bloße Beschreibung widersprüchlicher Realitäten und verschiedener Aktivitäten von NROs hinausgehen.

10.2 Innovationspotenziale zivilgesellschaftlicher Akteure

Frühere Forschungsarbeiten (Jessen 1994, Neubert 1997, Wegner 1994) haben das innovative Moment der Arbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren in den verschiedenen Bereichen der Entwicklungspolitik nicht genügend herausgearbeitet, weil sie keinen innovationsorientierten Forschungsansatz verfolgten und sich den neuartigen Organisationstypen im zivilgesellschaftlichen Raum mit einem zu selektiven und skeptischem Blick näherten. Die Fallstudien und die zahlreichen Beispiele der Arbeit machen deutlich, dass zivilgesellschaftliche Akteure ein hohes Innovationspotenzial besitzen, wenn sie auch in vielen Fällen den hohen Erwartungen, die sie an sich selbst stellen und die an sie gestellt werden, nicht gerecht werden. Zunächst soll jedoch auf Innovationspotenziale und tatsächliche Innovationsleistungen eingegangen werden, bevor anschließend typische Disfunktionalitäten erörtert werden.

Zivilgesellschaftliche Akteure mobilisieren im Kontext ihres themenanwaltlichen Engagements und ihrer Projekterfahrung einerseits wertvolle Ressourcen (Arbeit und Kapital), andererseits erwerben sie einen hohen Sachverstand, der sie zu wichtigen Akteuren in vielen Entscheidungs- und Planungsprozessen macht und marginalisierten Bevölkerungsgruppen zu Rechten und Chancen verhilft. Sie tragen im politisch-

rechtlichen Bereich zur Entwicklung und Verbreitung von Menschenrechtsnormen (verschiedene Formen des Menschenhandels, Landminenverbot, Abschaffung der Genitalverstümmelung) bei. Sie setzen Themen auf die politische und wirtschaftliche Agenda von internationalen Konferenzen (z.B. Kinderarbeit, Klimaschutz, Korruptionsbekämpfung, Schuldenkrise) und beeinflussen den entwicklungspolitischen Diskurs in Industrie- und Entwicklungsländern sehr wesentlich. Die Konzepte der nachhaltigen und partizipativen Entwicklung, die sich inzwischen alle großen inter- und supranationalen Organisationen (Organisationen der Vereinten Nationen, Entwicklungsbanken, Europäische Kommission) zu eigen gemacht haben, sind wesentlich von Argumenten geprägt, die zunächst vor allem im zivilgesellschaftlichen Raum kursierten. Zivilgesellschaftliche Akteure schaffen für marginalisierte Bevölkerungsschichten, die oftmals von formalen Entscheidungsmechanismen, z.B. der Ausübung von Wahlämtern, und hierarchischen Formen der Partizipation ausgeschlossen sind, neue Formen und Möglichkeiten der sozialen und politischen Beteiligung und der wirtschaftlichen Entwicklung.

Entwicklungspolitische NROs tragen in Südasien stärker als die zerklüfteten und politisierten Gewerkschaftsstrukturen durch Kampagnen, durch innovative Arrangements (Mitwirkung bei Siegelinitiativen, Formulierung von Verhaltenskodizes) und praktische Kooperationen (Kinderbetreuung in Unternehmen, Gesundheitsdienste) zur Verbesserung von Sozialstandards bei. Ihre Rolle als *watchdogs* erhöht die Transparenz politischer und wirtschaftlicher Entscheidungen in vielen Fällen und dämmt Korruption ein, wie die Erfahrungen der NROs Transparency International in mehr als 75 Staaten zeigen. Durch innovative Managementansätze, z.B. *social franchising*, heben sie Qualitätsstandards für den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen, allerdings zu hohen Kosten. Ihnen gelingt es vielfach, Selbsthilfepotenziale von marginalisierten Bevölkerungsgruppen (Slumbewohner, land- und besitzlose Frauen, Kleinbauern, illegale Flüchtlinge, Behinderte, HIV/Aids-Infizierte, Drogenabhängige) zu aktivieren und sie zu Eigenleistungen zu motivieren, auch wenn ihre Arbeit häufig suboptimal organisiert ist.

Selbst im technischen Bereich führen NROs experimentelle Neuentwicklungen – z.B. technische Konstruktionen und Maßnahmen im Bereich Land-, Wasser und Forstwirtschaft – erfolgreich ein. Durch Training für andere NROs und Regierungsorganisationen sowie einen Projekt- und Programmdialog mit Wissenschaftlern tragen sie zur Verbreitung innovativer Technologien bei. Die Einwerbung internationaler finanzieller Ressourcen stärkt ihr Multiplikatorpotenzial (z.B. Sadguru Water and Development Foundation, Kapitel 6.3).

Im institutionellen und organisatorischen Bereich bieten NROs durch die Bildung von Netzwerken sowie die Gründung von Selbsthilfegruppen und Bürgerinitiativen Sozial- und Beratungsleistungen für Bedürftige oft flexibler, basisnäher und wert-

schätzender an als andere Akteure. NROs eröffnen benachteiligten Bevölkerungsgruppen durch Ausbildungsprogramme und neue Formen der persönlichen und passgenauen Arbeitsplatzvermittlung und der Sozialarbeit neue Perspektiven. Ihre Innovationsleistungen im methodischen Bereich bestehen vor allem in kreativen Vorgehensweisen, z.B. in Formen der künstlerischen oder spielerischen Vermittlung von Bildungsinhalten (Aufklärungsarbeit von NROs in Bangladesch, Kapitel 6.2), *e-governance*, *e-management* und die Durchführung von *workshops*. Mit innovativen Visualisierungstechniken von Lerninhalten erreichen sie in vielen Staaten Bevölkerungsgruppen, die ansonsten aufgrund bestimmter Beschränkungen oder Barrieren (z.B. Analphabeten, Straßenkinder) keinen Zugang zu diesen Themen bekommen können. Zivilgesellschaftliche Akteure leisten in Zusammenarbeit mit internationalen und supranationalen Organisationen (EU und OSZE) innovative Demokratiarbeit, indem sie Programme zu *civic and voter education*, Wahlbeobachtungen, unkonventionelle Meinungsumfragen und investigative Recherchen durchführen.

10.3 Komparative Vorteile zivilgesellschaftlicher Akteure

Zivilgesellschaftliche Akteure besitzen gegenüber Staat und Markt idealtypische komparative Vorteile, die sich aus ihren konstitutiven Merkmalen und Organisationsprinzipien ableiten lassen, und die sich empirisch in vielen Fällen bestätigen. Zu den (idealtypischen) komparativen Vorteilen gehören die Möglichkeit und die Fähigkeit, freiwillige und ehrenamtliche Arbeit zu generieren und soziale Bewegungen zu initiieren. Sie sind gegenüber Staats- und Marktakteuren einerseits dazu prädestiniert, Zugang zu marginalen Zielgruppen zu finden und mit ihnen als Dienstleister partizipativ, wertschätzend und experimentell zu arbeiten (Sadguru Water and Development Foundation, Kapitel 8.3). Andererseits kann ihre Informalität auch ein komparativer Vorteil sein, um durch persönliche Kontakte zu politischen und wirtschaftlichen Eliten abseits langwieriger Verhandlungen und Verfahren Veränderungsprozesse in Organisationen und Unternehmen in Gang zu bringen (Transparency International, Kapitel 8.2). Weiterhin besitzen sie bei ausreichender finanzieller Autonomie oder diversifizierter Zuwendungsgeber die Möglichkeit und Fähigkeit, qualitätsorientiert und kostenintensiv zu arbeiten. Ein weiterer idealtypischer komparativer Vorteil besteht darin, Informationsdiffusion, Aufklärungs- und Bewusstseinsarbeit ohne profitorientierte oder parteipolitisch motivierte Interessen zu betreiben und damit gegenüber staatlichen und privatwirtschaftlichen Aktivitäten Transparenz herzustellen, unlautere Verhaltensweisen zu monieren und verweigerte Rechte einzufordern. In vielen Entwicklungsländern ist der Staat in Krisenregionen vor allem als Gewalt-

akteur präsent und zivilgesellschaftliche Organisationen sind die einzigen von der notleidenden Bevölkerung geschätzten Ansprechpartner. Zivilgesellschaftliche Organisationen akquirieren durch ihre gute Reputation internationale Hilfsgelder für Armutsrregionen, die staatliche Akteure nicht mobilisieren können, weil die Spendenorganisationen des Nordens die selbstorganisierte Bevölkerung direkt unterstützen möchten. Auch öffentliche Geber bevorzugen in vielen Regionen mindestens Übergangsweise zivilgesellschaftliche Partner für die Bereitstellung sozialer Grunddienste, weil sie in den Augen der Bevölkerung eine höhere Akzeptanz besitzen.

Die Benennung dieser (idealtypischen) komparativen Vorteile von zivilgesellschaftlichen Akteuren entsprechend ihrer Potenziale darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die politischen, institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen in vielen Staaten, Sektoren und Entwicklungsprogrammen sowie die Förderkonzepte für NROs so gestaltet sind, dass die Entfaltung zivilgesellschaftlicher Potenziale sehr erschwert wird und situationsbezogene Handlungslogiken vieler entwicklungspolitischer NROs eine Orientierung an ihren (idealtypischen) komparativen Vorteilen verhindert.

Idealtypische komparative Vorteile von Akteuertypen können für die internationale Entwicklungszusammenarbeit und Regierungen ein Leitbild für die Bewältigung entwicklungspolitischer Herausforderungen in den verschiedensten Bereichen sein. Angesichts der weiter vorherrschenden singulären, homogenen und geschlossenen Trägerstrukturen in der Entwicklungszusammenarbeit wäre in den meisten Programmen eine stärkere Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Akteure wünschenswert, besonders in Staaten mit schwierigen politischen Rahmenbedingungen. Dabei können zivilgesellschaftliche Akteure durchaus zur Stärkung der Legitimität, zum Wiederaufbau und zu einer erhöhten Leistungsfähigkeit staatlicher Strukturen beitragen, etwa durch Beteiligung an Wahlbeobachtungen, durch Rechtsberatung und Trainingsmaßnahmen für unerfahrene Volksvertreter, Richter und andere Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes. In Staaten mit schwierigen Rahmenbedingungen und einem hohen Konfliktpotenzial bieten ihnen der enge Kontakt und die Unterstützung internationaler und supranationaler Organisationen wichtigen Schutz vor Übergriffen.

Allerdings gibt es auch einige Entwicklungsländer, in denen die internationale Gebergemeinschaft die NROs mangels kompetenter staatlicher Ansprechpartner so übermäßig unterstützt hat, dass umfangreiche Parallelstrukturen für soziale Grunddienste entstanden sind. In solchen Fällen kann sich dann die Abhängigkeit der Armen von NROs negativ auswirken, weil sie gegenüber den NROs praktisch keine Sanktionsmöglichkeiten besitzen. Der Fall Bangladesch zeigt, dass NROs sowohl staats- wie auch marktsubstituierende Leistungen wahrnehmen und in vielen Bereichen, in denen sie tätig sind, keine komparativen Vorteile gegenüber staatlichen oder

privatwirtschaftlichen Akteuren mehr besitzen, insbesondere dann, wenn ihre Zielgruppen die Marginalitätsschwelle längst überschritten haben. In solchen Fällen substituieren sie vielfach typische staatliche (z.B. Primarschulbildung) oder privatwirtschaftliche Leistungen (z.B. Finanzdienstleistungen und Fortbildungen).

Überschneidungen bei der Zuschreibung von Aufgabengebieten für verschiedene Akteurtypen – staatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure – lassen sich in der Praxis kaum vermeiden und sind aus verschiedenen Gründen in vielen Situationen notwendig und wünschenswert. Erstens ist ein Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Akteurtypen oft sinnvoll, da er Aufschluss über komparative Vorteile in spezifischen Situationen geben kann. Zweitens sind die entsprechenden Kapazitäten von staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren besonders in Entwicklungsgesellschaften nicht genügend entwickelt, um Aufgabenbereiche abstrakt bestimmten Akteurtypen zuzuschreiben. Die Kapazitäten der verschiedenen Akteure sind stark vom politischen System abhängig. So wurde in Kapitel 4 aufgezeigt, warum in der Republik Kongo, einem unterentwickelten, gering bevölkerten Staat mit autoritärer sozialistischer Führung, lange keine zivilgesellschaftlichen Kapazitäten aufgebaut werden konnten. Generell ist jedoch zu sagen, dass die entwicklungspolitische Zusammenarbeit bisher Möglichkeiten der Kooperation mit verschiedenen Akteurtypen bei weitem nicht in dem möglichen und sinnvollen Maße genutzt hat und Argumente mangelnder Kapazitäten lange den Eliten von Entwicklungsländern und den Verwaltungshierarchien in Geberorganisationen als politische Entschuldigungen gedient haben. Drittens erscheint *outsourcing* bzw. die Trennung von Finanzierung und Durchführung von Entwicklungsvorhaben nicht immer ratsam und sinnvoll zu sein. Es ergeben sich in der Praxis unter bestimmten Umständen aus einer solchen Trennung oft hohe Reibungsverluste bei der Koordinierung zwischen Finanzierungsorganisation und durchführender Organisation, so dass eine Orientierung an den abstrakten komparativen Vorteilen nicht in jedem Fall gewinnbringend ist. Viertens können in vielen Bereichen, z.B. in der Telekommunikation oder bei der Arbeitsplatzvermittlung, Monopole bestimmter Akteure, z.B. staatlicher Behörden, erst langsam und durch sorgfältige Umstrukturierung aufgelöst werden, damit nachhaltig klienten- und konsumentenfreundliche Wettbewerbsstrukturen entstehen.

10.4 Funktionslogiken zivilgesellschaftlicher Akteure

Sind zivilgesellschaftliche Akteure Sand im Getriebe der Globalisierungsagenda internationaler Organisationen, transnationaler Konzerne und politischer und wirt-

schaftlicher Eliten, vollbringen sie wichtige Integrationsleistungen oder nur kosmetische Kompensationen, die die Fragmentierung der Welt und die zunehmenden Verteilungsdiskrepanzen zwischen Arm und Reich kaum aufhalten können? Auf solche plakativ formulierte Fragen kann hier keine eindeutige Antwort angeboten werden. Vielmehr wurde durch die Fallstudien deutlich, dass zivilgesellschaftliche Akteure selbst Entwicklungs- und Transformationsprozesse durchlaufen, die sowohl von internen Faktoren als auch von externen Faktoren beeinflusst werden.

Zivilgesellschaftliche Akteure können besonders in Phasen der politischen Repression und des politischen Aufbruchs wichtige Impulse für Veränderungen geben. Dies wurde nicht nur in Osteuropa im Kontext der Ablösung der kommunistischen Systeme, sondern auch in sehr vielen Entwicklungsländern deutlich. In Bangladesch und der Republik Kongo üben zivilgesellschaftliche Akteure eine wichtige *watch-dog*-Funktion gegenüber der Regierung aus. Die Auswirkungen einer solchen *watch-dog*-Funktion sind zwar nur schwer messbar, aber der alternative entwicklungspolitische Diskurs wird besonders von internationalen Organisationen und der bilateralen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sehr hoch geschätzt. Zivilgesellschaftliche Akteure fungieren aufgrund ihrer guten internationalen Kontakte als Schutzschild gegen Unterdrückung und Menschenrechtsverletzungen von potenziell gefährdeten und benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen (*vulnerable groups*).

Sie unterliegen aber mit wachsender nationaler und/oder internationaler Akzeptanz und finanzieller Unterstützung einem Konformitätsdruck, besonders wenn ihre institutionellen Eigeninteressen mit zunehmender Dienstleistungsorientierung, steigendem Organisationswachstum und einer erhöhten Professionalisierung stärker durchschlagen. Die Professionalisierung von NROs in Entwicklungsländern ist überwiegend geberinduziert. Sie bezieht sich vor allem auf den Aspekt der Vertragskultur, der die Solidaritätskultur ablöst (Kapitel 5.4), auf die Bezahlung (entlohnte statt ehrenamtliche Tätigkeit) und die Art der Tätigkeit (genau definierte und geregelte Tätigkeiten statt spontanes Engagement).

Intern ist die Professionalisierung weniger fortgeschritten. Sie betrifft eingeschränkt Aspekte der Arbeitsteilung auf der Grundlage von Stellenbeschreibungen, aber die Rekrutierung von Personal ist davon kaum betroffen. Bei den Groß-NROs in Bangladesch und auch bei den beiden genauer untersuchten Organisationen Transparency International und Sadguru Water and Development Foundation erfolgte die Einstellung von Personal mehr durch Mundpropaganda als durch kompetitive Verfahren aufgrund bestimmter Qualifikationskriterien. Die Konsequenzen, die sich für NROs auf dem Weg von der Solidaritätskultur zur Vertragskultur ergeben, werden sowohl seitens der Nord-NROs wie auch der Süd-NROs nur unzureichend reflektiert. Dies führt zu Missverständnissen und hat negative Folgen für entwicklungspolitische

Partnerschaften. Der Zusammenbruch der großen NRO Gonoshahajjo Sangstha (GSS) in Bangladesch belegt dies eindrucksvoll.

Die Förderkonzepte einiger großer Finanzgeber haben zivilgesellschaftliche Akteure häufig in die Rolle von Erfüllungsgehilfen staatlicher Bürokratien gedrängt oder sie zu Konkurrenten klein- und mittelständischer Unternehmer mutieren lassen. Dies ist allerdings auch in Industriestaaten, z.B. in Deutschland, zu beobachten. Förderprogramme der öffentlichen Hand sind häufig so angelegt, dass sie *perverse incentives* für NROs enthalten, die z.B. einer schnellen Resozialisierung und Vermittlung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zuwiderlaufen.¹

Der Bedeutungsaufschwung zivilgesellschaftlicher Akteure im Dienstleistungsbe- reich, der die Organisationslandschaft vieler Entwicklungsländer bereichert hat, scheint einem abnehmendem Grenznutzen zu unterliegen. Die Länderfallstudie zu Bangladesch machte deutlich, dass NROs einerseits wichtige Innovations- und Ent- wicklungsleistungen vollbracht haben (besonders in den Bereichen Bildung, Gesund- heit- und Kleinkreditwesen), andererseits aber mit steigender Expansion auch staats- und marktsubstituierende Leistungen anbieten und wie die Organisation BRAC (Ka- pitel 6.2) zu trägen konzernähnlichen Bürokratien mutieren, die nicht mehr über die gleichen komparativen Vorteile verfügen wie kleinere NROs.

Seibels These vom funktionalen Dilettantismus der Organisationen des Dritten Sektors (Seibel 1994, Seibel 1999) scheint auch auf entwicklungspolitisch engagierte NROs zuzutreffen. Nach Seibel bilden Organisationen des Dritten Sektors eine Ni- sche in der modernen Organisationskultur. Die Kontrollwirkungen marktwirtschaftli- cher und verfassungsstaatlicher Strukturen werden dort herabgesetzt und der Umgang mit Problemen gerade dadurch erleichtert. Organisatorischer Dilettantismus kann nach Seibel daher funktional sein. Der *Non-Profit-Bereich* bietet besonders »günstige Rahmenbedingungen für erfolgreiches Scheitern.«² Allerdings zeigt das Beispiel der Organisation GSS (Kapitel 5.4), dass die »*low-performance-high-persistence*« These

1 Institutionen bekamen Geld, solange die Zielgruppen sich in ihren Strukturen befanden, was dazu führte, dass die Institutionen nicht am schnellen Erfolg der Teilnehmer interessiert waren. Dahingegen besteht beim nun einsetzenden Trend zur erfolgsorientierten Honorierung von Arbeitsplatzvermittlung die Gefahr, dass Gemeinnützige sich nicht mehr auf besonders schwer vermittelbare Klientel konzentrieren, sondern lieber mit einer erfolgsversprechenderen Klientel zusammenarbeiten, sofern bestimmte Förderrichtlinien erfüllt werden. Ein *creaming-up*-Effekt setzt ein, und die schwierigste Zielgruppe fällt durch das Netz der Leistungsanbieter – es kann dann von sogenannten *perverse incentives* gesprochen werden (Telefoninterview mit W. Lütkenhorst vom Paritätischen Wohlfahrtsverband, 8.10. 2001).

2 Mit Hinweis auf Leibenstein (1978) und Meyer/Zucker (1989) spricht Seibel davon, dass einzel- ne Organisationen trotz permanenter Ineffizienz oder Versagen überleben können: »...single or- ganizations may survive despite permanent inefficiency or failure« (Seibel 1999: 91).

(Seibel 1999: 104) im Bereich der Entwicklungspolitik eine eingeschränkte Aussagekraft besitzt und NROs in Entwicklungsländern aufgrund ihrer hohen Abhängigkeit von Projektfinanzierungen durchaus verwundbar sind, sofern es ihnen nicht wie z.B. BRAC (Kapitel 6.2) gelingt, die Abhängigkeit von Gebern durch die Generierung eigener Einkünfte, häufig unter wettbewerbsverzerrender Ausnutzung steuerrechtlicher Privilegien, zu mindern. In letzter Konsequenz führt dies zu einer faktischen Transformation von Organisationen des Dritten Sektors zu Organisationen des Zweiten Sektors (Privatwirtschaft).

Große zivilgesellschaftliche Organisationen nehmen in vielen Staaten inzwischen umfassende Dienstleistungsaufgaben abseits politischer Supervision und eines marktwirtschaftlichen Wettbewerbs wahr. Die Konkurrenz zwischen großen NROs in der Entwicklungspolitik ist selten leistungs- oder gar innovationsbezogen, weil i.d.R. keine Ausschreibungen oder Ideenwettbewerbe für Programmdurchführungen erfolgen. Die Vergabe von Projekten ist trotz des hohen Auftragsvolumens letztlich stark politisch oder ideologisch motiviert. Somit besteht eine rentensuchende institutionelle Konkurrenz, die zu klientelistischen Abhängigkeiten von Geldgebern und zu undurchlässigen Oligarchiestrukturen führt.

Einerseits neigen NROs zum »funktionalen Dilettantismus« – um mit Seibel (1994) zu sprechen – d.h. ihre dilettantische Arbeitsweise folgt einer gewissen Funktionslogik informeller oder gering formalisierter gesellschaftlicher Problembewältigung, und die Arbeit ihrer Mitarbeiter besitzt – überspitzt formuliert – beschäftigungstherapeutische Wirkung für sie selbst und die Gesellschaft. Andererseits kann sich auch ein »dilettantischer Funktionalismus« einstellen, d.h. NROs werden – oftmals mangels kurzfristiger Alternativen – von Gebern aus politischen, ideologischen oder administrativen Gründen ohne Berücksichtigung ihrer Möglichkeiten und Grenzen, ihrer tatsächlichen Leistungsfähigkeit und Verankerung in der Gesellschaft auf dilettantische Art und Weise instrumentalisiert. NROs befriedigen in solchen Situationen dann die Ansprüche ihrer öffentlichen und privaten Geber, die ihnen durch den Ressourcentransfer eine bestimmte Funktion zuschreiben, immer unbefriedigender, weil entweder ihre Innovationskraft abnimmt, die institutionelle Trägheit zunimmt und/oder ihre Akzeptanz in der lokalen Gesellschaft leidet, wie dies Anfang des 21. Jahrhunderts besonders deutlich bei US finanzierten NROs im Irak und in Afghanistan zu beobachten war.

Die Fallstudien machten deutlich, dass milieuüberschreitende Interaktionen und eine diversifizierte Geberstruktur (Transparency International und Sadguru Water and Development Foundation) sowie günstige *check-and-balance-arrangements* die negativen Auswirkungen von institutionellen Eigeninteressen der jeweiligen Akteure und Instrumentalisierungsabsichten von Gebern begrenzen können. Förderkonzepte für NROs sollten Rückzugsstrategien (*withdrawal strategies*) enthalten, um Arme

möglichst frühzeitig an staatliche Strukturen und Marktakteure heranzuführen, anstatt sie in exklusiven Abhängigkeitsverhältnissen mit NROs zu belassen, die ihr weiteres *empowerment* begrenzen und die in erster Linie die Interessen ihrer Geldgeber befriedigen müssen, um drohende Budgetkürzungen aufzuhalten.

10.5 Handlungslogiken und Orientierungsdilemmata zivilgesellschaftlicher Akteure

Handlungsmuster zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Mitglieder in der Entwicklungspolitik sind einerseits durch solidarisches Engagement und altruistische Motive geprägt. Andererseits lässt gerade die zunehmende Professionalisierung bzw. Quasiprofessionalisierung von NROs in Entwicklungsländern und ihre Abhängigkeit von Genehmigungen und finanziellen Zuwendungen staatlicher Behörden und internationaler Organisationen die Partikularinteressen einzelner Mitglieder und Organisationen deutlich hervortreten. Als Themenanwälte verfolgen die meisten NROs das Interesse, möglichst viele und breite strategische Allianzen mit anderen NROs zu bilden. Engagieren sie sich stärker im Dienstleistungsbereich, werden andere NROs leicht zu Kontrahenten im Bemühen um finanzielle Ressourcen. Der Solidaritätsgedanke wird ausgehöhlt und transformiert sich im günstigen Fall zu einem Ideenwettbewerb. Im ungünstigen Fall sind ein starkes Besitzstandsdenken einzelner NRO und eine Diffamierung anderer NROs zu beobachten, wie sie in den neunziger Jahren bei NROs in Indien zu beobachten waren, die sich für die Abschaffung von Kinderarbeit engagierten.

Zivilgesellschaftliche Akteure neigen als Themenanwälte zur Dramatisierung von Sachverhalten: Einerseits, weil ihr Engagement häufig in enger Verbindung mit einer großen Betroffenheit und Motivation einzelner Aktivisten steht, andererseits, um ihre Existenzberechtigung und die Bedeutung ihrer Arbeit permanent zu unterstreichen und Ressourcenzuwendungen in Form von Arbeit und Kapital zu erhalten. Die meisten NROs sind bei der Einwerbung von Ressourcen auf eine engagierte Öffentlichkeitsarbeit angewiesen. Ihre Methoden unterscheiden sich kaum von der kommerziellen Produktwerbung. Sie bedienen sich Strategien des *social marketing*. In vielen Entwicklungsländern werden NROs auch deshalb gegründet, weil der Status einer NROs einen Zugang zu finanziellen Ressourcen aus dem Ausland sowie lukrative Teilnahmen an Konferenzen und *workshops*, Auslandsreisen und Prestige verspricht. Eine große internationale Betroffenheit durch bestimmte Themen schafft eine starke Nachfrage nach entsprechenden Aktivitäten, die von NROs zügig initiiert und umgesetzt werden können. NROs lassen sich schneller gründen als staatliche Behörden

und können rascher auf veränderte thematische Schwerpunkte in der Entwicklungszusammenarbeit reagieren, was zu dem Phänomen des *mushrooming of NGO* führen kann, wie der Wildwuchs von NROs in bestimmten Modebereichen zuweilen kritisch bezeichnet wird. In der Regel gilt: Je politisch opportuner das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure ist und je größer die öffentliche Nachfrage nach der Arbeit von NROs in einem Bereich ist, desto unkritischer werden die Organisationen auf ihre Förderungswürdigkeit überprüft, weil Spender und öffentliche Hand ihre Betroffenheit politisch opportun, und daher möglichst rasch und großzügig in die Tat umsetzen wollen. Die Qualität und Objektivität der Arbeit von Organisationen in stark nachgefragten Bereichen sinkt üblicherweise mit der öffentlichen Betroffenheit durch ein Thema.

Unterschiedliche Handlungslogiken führen bei vielen NROs zu einem Sog der Bürokratisierung, des institutionellen Wachstums und der Aufgabenausweitung, sofern ihre Arbeit gesellschaftliche Anerkennung findet. Ein Bürokratisierungssog entsteht, weil sich die Strukturen zivilgesellschaftlicher Organisationen aufgrund der hohen formalen Anforderungen öffentlicher Zuwendungsgeber und steigender Ansprüche ihrer Mitarbeiter (Entlohnung, Pensionen, Versicherungen) tendenziell zunehmend formalisieren. Bürokratisierung ist nach Weber (1972) ein Merkmal rational und effizient arbeitender Institutionen. In der Entwicklungspolitik führt es jedoch häufig zu einer Erosion freiwilliger und ehrenamtlicher Strukturen und damit zu einem Verlust idealtypischer komparativer Vorteile von zivilgesellschaftlichen Akteuren. Solche NROs, die im Bereich Armutsbekämpfung tätig sind, verlieren damit häufig ihren Bezug zur Zielgruppe (Kapitel 5.4).

Ein Expansionssoog entsteht, weil entwicklungspolitische Organisationen der Zivilgesellschaft selten in der Lage sind, sich aus der Förderung ihrer Ursprungsklientel zurückzuziehen, selbst wenn diese dank erfolgreicher Sozialarbeit die Marginalitätsschwelle längst überschritten hat. NROs fühlen sich durch ihre lokale Identität und den Druck der Basis dazu verpflichtet sie, die frühen Zielgruppen ihrer Sozialarbeit nicht aufzugeben, sondern für diese neue Förderanträge zu stellen. Politiker knüpfen Genehmigungen und Unterstützungen für NROs an Bedingungen der Zusammenarbeit mit der eigenen Klientel, z.B. im Wahlkreis oder Heimatort. NROs sind also geneigt, neue Zielgruppen zu erschließen und dafür Geldgeber zu mobilisieren. Wachstums- und Bürokratisierungssog sind für eine NROs um so stärker, je mehr diese von externen, besonders öffentlichen, Zuwendungen abhängig ist, weil externe Geber aufgrund schwieriger lokaler Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die Ausweitung der Klientel besonders leicht beeinflusst bzw. manipuliert werden können.

Zivilgesellschaftliche Akteure befinden sich in der Entwicklungspolitik häufig im Spannungsfeld zweier strategischer Alternativen, einerseits der Zuwendung zu einer quasi professionellen Organisationskultur, andererseits der Bewahrung und Pflege

einer Kultur des ehrenamtlichen bzw. freiwilligen Engagements. Die Ansprüche an Antragstellung, Buchhaltung, Berichtswesen und Kommunikation, die viele Geldgeber an entwicklungspolitische NROs stellen sind häufig so hoch, dass sie besonders von Süd-NROs nur dann erfüllt werden können, wenn für diese Tätigkeiten hochbezahlte einheimische oder sogar internationale Kräfte eingestellt werden, da ehrenamtlich engagierte Mitarbeiter sich üblicherweise nicht gerne hohen formalen Rechenschaftspflichten aussetzen. So finden sich in Süd-NROs kaum mehr unbezahlte oder gering bezahlte Mitarbeiter. Dies trifft selbst auf kirchliche Hilfsorganisationen zu.

In der Entwicklungspolitik wird von NROs seitens der internationalen Geber in vielen Staaten erwartet, dass sie Aufgaben übernehmen, die staatliche oder privatwirtschaftliche Akteure mangels Kompetenzen und Kapazitäten nicht abdecken, die aber aus Sicht der Geber entwicklungspolitisch wünschenswert sind. Auch dadurch werden NROs in solchen Entwicklungsländern, die schwache staatliche Institutionen und eine unterentwickelte Privatwirtschaft aufweisen, immer stärker in die Professionalität gedrängt. NROs betreiben dauerhaft Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen mit fest angestelltem Personal und bieten kommerzielle Aktivitäten an (Internetdienste, Heimtextilien, Druckereien, Beratung), die angesichts ihrer weitgehenden Befreiung von Steuern und Abgaben eine Wettbewerbsverzerrung darstellen. Dies wurde bei der Darstellung der Tätigkeiten von NROs in Bangladesch in Kapitel 6.2 besonders deutlich, trifft jedoch auch auf viele europäische NROs zu, wie z.B. den Allgemeinen Deutschen Automobilclub (ADAC), der unter Experten als Beispiel für eine intransparente Geschäftstätigkeit gilt (vgl. Barker/Selbig 2002: 140-147).

Für die deutsche Wohlfahrtspflege spitzten Ottnad/Wahl/Miegel (2000) die strategischen Alternativen für NROs zwischen Wettbewerbsstrategie und Sozialwohlstrategie zu und weisen auf erheblichen steuerrechtlichen und organisatorischen Anpassungsbedarf hin³, sollten NROs den marktfähigen Bereich sozialer Dienstleistungen weiter in dem bisherigen Maße besetzen wollen. Die Europäische Kommission übt einerseits auf ihre Mitgliedsstaaten politischen Druck aus, die Erbringung von steuerrechtlich gemeinnützigen, aber marktfähigen Dienstleistungen im Wohlfahrtsbereich in Europa zu begrenzen und entwickelte in diesem Zusammenhang eine zunehmend kritischere Haltung gegenüber europäischen NROs, die entwicklungspolitische Beratungsleistungen anbieten (vgl. Kapitel 5.4). Andererseits subventioniert

³ Auf den ersten Blick mag die Aberkennung der steuerrechtlichen Gemeinnützigkeit für NRO besonders nachteilig erscheinen, weil NRO dann einkommens- und körperschaftsteuerpflichtig werden und ferner die Befreiung von der Umsatzsteuer entfällt. Aber es verbergen sich hinter der Einschränkung der steuerrechtlichen Gemeinnützigkeit auch Vorteile, da die Bildung von Rücklagen erleichtert und die Kapitalbeschaffung erleichtert würde (Ottnad/Wahl/Miegel 2000: 189-191).

die EU jedoch in Entwicklungsländern viele NROs, die marktfähige Wohlfahrtsleistungen erbringen, in großem Umfang.

Große NROs sind wichtige Arbeitgeber in Entwicklungsländern. Mit zunehmendem Wachstum von NROs nehmen Verantwortlichkeiten gegenüber den eigenen Mitarbeitern, Handlungszwänge und Eigeninteressen zu. Ebenso gilt: Die überwiegend hauptamtlichen Mitarbeiter entwickeln mit längerer Zugehörigkeit zu ihrer Organisation größere Ansprüche, besonders wenn diese immer erfolgreicher Finanzmittel einwirbt. Sie fordern z.B. ihren Arbeitgeber auf, Rücklagen für einen Pensionsfonds zu bilden, Krankenversicherungsbeiträge und Schulgeld für ihre Kinder zu zahlen, Zuschüsse zu gestiegenen Unterkunfts- und Transportkosten zu leisten, längeren Urlaub und andere Zusatzleistungen wie Fortbildungen zu gewähren. NROs bieten tatsächlich in vielen Fällen bessere Gehälter und attraktivere Arbeitsbedingungen als der öffentliche Dienst, besonders in vielen ärmeren afrikanischen Entwicklungsländern, wo der Staat oft Monate mit Gehaltszahlungen für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes im Rückstand bleibt.

Die besonderen Qualitäten, die viele NROs aufgrund ihrer geringen Größe und ihrer geringen Verpflichtung zur Amtlichkeit im Bereich der Flexibilität, der Motivation der Mitarbeiter, der lokalen Identität und der Partizipation von Zielgruppen besitzen, verlieren mit fortschreitendem Organisationswachstum weitgehend ihre Relevanz, weil eine zunehmende Entfremdung der Mitarbeiter mit den Gründungsidealien der Organisation stattfindet. Am Beispiel der NRO BRAC und ihrer Kleinkreditprogramme wurde deutlich, dass die Qualität der Arbeit einzelner NROs in unterschiedlichen Regionen erheblich variiert, weil die Einstellung und Betreuung einzelner Mitarbeiter in einer intensiven Wachstumsphase und ab einer gewissen Größe der Organisation kaum mehr in einer befriedigenden Weise geleistet werden kann. Die Gefahr des Dilettantismus ist dann bei NROs besonders groß, wenn sie weder enger Aufsicht noch Konkurrenz ausgesetzt sind und sich im Expansionsprozess befinden.

NROs sind in der Entwicklungspolitik noch aus einem weiteren Grund einem »Professionalisierungsdruck« ausgesetzt. Die charismatische Aura, die erfolgreiche NROs in den Gründungsjahren umgibt, verbraucht sich zumeist im Zuge des Generationswechsels. Neugegründete Organisationen besitzen für nachwachsende Aktivisten eine größere Attraktivität, weil sie Prozesse selbst mitgestalten können – der Aufschwung der Organisation Attac ist ein Beleg dafür. Die »alten NROs« laufen hingegen in die sogenannte Generationenfalle. Ihnen gelingt es immer weniger, Arbeitsressourcen zu mobilisieren, und sie neigen dazu, die Ressource (freiwillige ehrenamtliche) Arbeit durch die Ressource Kapital zu ersetzen, die es ihnen ermöglicht, Arbeitskräfte zu bezahlen. In den Gründungsjahren spielt bei NROs der Aspekt der ehrenamtlichen Tätigkeit meistens eine wichtige Rolle, um sich im gesellschaftli-

chen Umfeld, bei staatlichen Behörden und bei potentiellen Spendern Anerkennung zu verschaffen. Gebildete Pensionäre und junge Volontäre spielen daher beim Aufbau und in den ersten Jahren der NRO häufig eine tragende Rolle. Arbeitet die NRO erfolgreich, fällt es den Pensionären mit zunehmendem Alter immer schwerer, die organisatorischen Anforderungen zu bewältigen, während die jüngeren Volontäre nach einigen Jahren idealistischer Sozialarbeit im Hinblick auf ihre eigene Familiengründung höhere finanzielle Ansprüche entwickeln. Oft findet sich kein ehrenamtlicher Ersatz für die Pensionäre, welche die NRO gegründet haben. Es wird also unter der weitergehenden Führung der Pensionäre hauptamtliches Personal eingestellt bzw. die ehemaligen Volontäre werden nun großzügiger entlohnt. Eine sinnvolle Strategie bestünde für NROs darin, stärker finanziell abgesicherte Erwerbslose (Erben, Hausfrauen und Hausmänner) für eine Mitarbeit zu gewinnen. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn zivilgesellschaftliches Engagement eine weitere Aufwertung in der Gesellschaft erfährt.

In der Entwicklungspolitik leistet auch das internationale Lohngefälle einen Beitrag zur »Professionalisierung« von NROs in Entwicklungsländern. Geberorganisationen leisten großzügige »Aufwandsentschädigungen« für *volunteers* ihrer Partnerorganisationen in Entwicklungsländern, die nach Maßstäben des Industrielandes noch einer Aufwandsentschädigung entsprechen, nach Maßstäben des Entwicklungslandes aber häufig ein attraktives Gehalt darstellen, das fast immer über den Gehältern liegt, die Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes beziehen.

In der Entwicklungszusammenarbeit erfährt das Dilemma zwischen Professionalität und Ehrenamt eine besondere Zuspitzung, da viele NROs mit ausschließlich bezahlten Mitarbeitern kostenintensive Dauerstrukturen unterhalten, die von politisch unsicheren und zeitgebundenen Entwicklungsgeldern finanziert werden. Auch bei der Einwerbung von finanziellen Ressourcen (*fund raising*) haben sich viele NROs in Industrie- und Entwicklungsländern stark professionalisiert, was kurzfristige Vorteile mit sich bringt, aber möglicherweise nachteilige mittelfristige und langfristige Auswirkungen zur Folge hat. Auch hier könnten NROs in Entwicklungsländern aus den (negativen) Erfahrungen der NROs aus Industrienationen lernen. Allerdings scheinen die meisten NROs aus Industrienationen die Gefahren der unreflektierten Professionalisierung selbst nicht zu erkennen. So arbeiten viele der großen deutschen Wohlfahrtsverbände, z.B. das Deutsche Rote Kreuz und der Arbeitersamariterbund (ASB), mit sogenannten »Drückerkolonnen« um Spenden und Mitglieder zu werben, was ihnen aufgrund der zweifelhaften Methoden der schlecht bezahlten »Drücker« heftige Kritik einbrachte und langjährige Mitglieder verprellte (Witzel 2001). Viele NROs stellen für die Formulierung von Projektanträgen und die Zusammenstellung von Dokumentationen gut bezahlte Experten ein. Dieser Trend hat besonders in Entwicklungsländern im Zuge der verstärkten direkten Zusammenarbeit mit öffentlichen

Gebern stark zugenommen. Abgesehen von den traditionellen »Entwicklungsmaklern« (Bierschenk 1999) profitierten besonders freiberufliche Berater, Universitätsprofessoren und Mitarbeiter von Instituten, die Sprache und Geist der Geberorganisationen kennen, von der Nachfrage nach einem professionalisiertem Antrags- und Berichtswesen. Dabei steht das Antrags- und Berichtswesen oft kaum im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der antragstellenden Organisationen und der Qualität ihrer Zusammenarbeit mit den Armen (B. Kuhn 1998).

Eine Mischung aus Professionalität und ehrenamtlichem Engagement könnte für eine NRO eigentlich positiv sein, allerdings wird die Professionalisierung sozusagen unprofessionell vollzogen, indem die Konsequenzen für die eigene Organisation und ihre Identität unzureichend analysiert werden und der mögliche Imageschaden auf dem mühevollen Weg der Akquisition großer Fördersummen von öffentlichen Gebern unterschätzt wird.

Die steigende Quasiprofessionalisierung ebnet NROs zwar einerseits häufig den Weg zu neuen nationalen und internationalen Finanzierungsquellen, andererseits verlieren sie damit zumeist ihre medienwirksame Identität als zivilgesellschaftliche Empörungsgruppen. In einer ersten Phase der Annäherung zwischen Regierungen und NROs gelingt es den NROs noch häufig, ihre Kritikfähigkeit gegenüber der Regierung zu bewahren. Bei wachsender Größe und finanzieller Abhängigkeit kommt den NROs die Fähigkeit zum kritischen Dialog jedoch oft abhanden und weicht einem pragmatischen Professionalismus, der auch im Falle einer veränderten Regierungspolitik aufgrund der institutionellen Eigeninteressen der NROs kaum mehr revidierbar scheint. Für die untersuchte Organisation Transparency International ist ihre Positionierung zwischen Empörungsgruppe und Dialogpartner wirtschaftlicher und politischer Eliten eine fortwährende große Herausforderung, wobei das Organisationswachstum Transparency International eher in Richtung fortschreitender Professionalisierung und Elitenorientierung treibt.

NROs sind aufgrund relativ geringer Supervision, wettbewerblicher und interner Kontrollmechanismen durchaus skandalträchtige Organisationen, auch wenn dies wegen der ihnen unterstellten philanthropischen Orientierung und des ihnen zugeschriebenen Solidaritätsgedankens seitens einer wohlwollenden Spendenöffentlichkeit nicht unbedingt so vermutet wird. Gibelman/Gelman (2001) haben unterschiedliche Großskandale von NROs aus verschiedenen Staaten und Kontinenten zusammengetragen. In Deutschland hat der Skandal des bayrischen Landesverbands des Roten Kreuzes im Jahr 2000 wegen Bestechung, Untreue und Steuerhinterziehung besondere Aufmerksamkeit erregt und endete mit Gefängnisstrafen zweier Führungskräfte. Andere deutsche Wohlfahrtsorganisationen waren ebenso von kleineren und größeren Skandalen betroffen.

NROs kann der Balanceakt zwischen zivilgesellschaftlicher Kraft und sozialwohlorientierter Dienstleistungsorganisation gelingen, wenn sie weiterhin im regen Austausch mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren stehen, ihre Geberstruktur diversifizieren, ihre Transparenz erhöhen sowie Multiplikatoren in den Medien und ehrenamtliche Mitarbeiter gewinnen können. Die besondere Herausforderung für entwicklungspolitisch aktive NROs, die im Auftragsverhältnis für Regierungen und Geberorganisationen Dienstleistungen erbringen, besteht darin, über die Partnerschaft mit ihren unmittelbaren Zielgruppen hinaus Anerkennung als lokale und nationale zivilgesellschaftliche Kräfte zu finden und sich ihre intellektuelle Unabhängigkeit zu bewahren. Den beiden in den Fallstudien genauer untersuchten Organisationen Transparency International und Sadguru Water and Development Foundation ist dies bisher weitgehend gelungen.

NROs haben besonders durch die Anwendung partizipativer Methoden und durch die Betonung des Nachhaltigkeitsaspektes auf sich aufmerksam gemacht. Beide Ansprüche können staatliche und privatwirtschaftliche Akteure nur schwer einlösen, da sie sich unter kurzfristigem Legitimationsdruck bzw. Wettbewerbsdruck befinden. Die Freiheiten der NROs, partizipativ und damit in vielen Fällen nachhaltiger zu arbeiten, gehen jedoch oft zu Lasten einer effizienten Arbeitseinstellung: Arbeitsabläufe sind bei NROs meistens wenig optimiert und stark individualisiert. Mit dem Verweis auf Partizipation und Nachhaltigkeit werden Ineffizienz und ein langsames Arbeitstempo gerne entschuldigt. GRET (Kapitel 9.2) verwies bei der Zusammenarbeit mit Projektpartnern in übertriebenem Maße auf sozio-kulturelle Faktoren, um Misserfolge zu kaschieren. Werden Leistungsanbieter und Leistungsempfänger, wie beim Programm zur Beschäftigungsförderung in Ghana (Kapitel 9.4) jedoch einer Wettbewerbssituation ausgesetzt, bestehen auch für NROs Anreize für eine effektive und effiziente Leistungserbringung.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass zivilgesellschaftliche Organisationen bedeutende Innovations- und Entwicklungsleistungen hervorbringen und ihre Arbeit als Themenanwälte und Dienstleister von hoher Bedeutung für die Überwindung von sozialer, wirtschaftlicher und politischer Marginalität ist. Staat und Markt können die entscheidenden Herausforderungen von Globalisierungs- bzw. Entgrenzungsprozessen, nämlich die Bekämpfung und Überwindung von Marginalität und die natur-, sozial- und kulturverträgliche Gestaltung von Veränderungsprozessen, alleine nicht bewältigen, sondern sind auf ein günstiges Zusammenwirken mit Akteuren der zivilgesellschaftlichen Sphäre angewiesen. Zivilgesellschaftliche Akteure können einen wesentlichen Beitrag zum infrastrukturellen, sozialen und politischen Wiederaufbau, zur politischen Konsolidierung und zu *inclusive governance* in Krisenstaaten leisten. Allerdings befinden sich zivilgesellschaftliche Akteure ihrerseits in komplizierten Abhängigkeitsgeflechten. Es können sich besonders bei hoher inter-

nationaler Anerkennung ihrer Arbeit leicht ambivalente Dynamiken wie ein Expansionsog und ein Professionalisierungsdilemma einstellen, die dazu führen, dass ihr Bedeutungsaufschwung als Dienstleister einen abnehmenden Grenznutzen aufweist, weil ihre Arbeitsweise jenseits des Innovationsmoments rasch sowohl zum »funktionalen Dilettantismus« als auch zum »dilettantischen Funktionalismus« tendieren kann.

Summary

The debate on governance issues has put significant emphasis on the role of institutions in the development process. Few attempts, however, have been made to systematically analyse specific potentials and comparative advantages of different types of institutions. This book opts for a triangle sphere model »state actors – market actors – civil society actors« for understanding the role of different types of actors in the development process. The model is based on a distinction between different logics of functioning of organisations: hierarchy and the rule of procedures in the case of state actors, competition, transactions and contract culture in the case of market actors, and solidarity, relation-based interaction, interest articulation and activism in the case of civil society organisations. This work focuses on the contributions of civil society organisations to development, particularly on the role of so called »Non-Governmental Organisations (NGOs)« as advocacy networks and service providers.

Following theoretical reflections on the terms »innovation«, »development«, »civil society«, and »NGOs«, this book offers four different empirical approaches. First, it analyses NGOs and their contributions to development and change in two different countries (Bangladesh and the Republic of Congo). Second, it looks at the role of NGOs in two different sectors (employment generation in Ghana and improvement of social and labour standards in South Asia). The third empirical study examines the evolution of two individual organisations, one transnational NGO with focus on advocacy work (Transparency International) and one local NGO with focus on service delivery activities (Sadguru Water and Development Foundation). The fourth empirical study focuses on the role of NGOs in different types of development projects: building micro-infrastructure in Cameroon, providing of health care services in the Philippines, combating child labour in India and Nepal and promoting alternative employment generation in Ghana.

The different empirical perspectives present ample evidence that it is possible and relevant to develop a theory of typical strengths and weaknesses, potentials and problems of civil society organisations and their partnerships with other organisations, especially donor agencies. This contradicts the conclusions of those within the research community who consider the concept of civil society too vague to arrive at

meaningful general explanations on the performance of such organisations in development policy making and programme management.

The empirical studies underscore the significant potential of NGOs for promoting innovation and development. The strength of NGOs lies primarily in their ability to reach out to politically and economically marginalized sections of society and to put development issues on the global development and governance agenda. However, in the process of so-called »professionalisation« many organisations are tempted to either develop into bureaucracies governed by heavy rules and procedures or profit-oriented commercial outfits when they grow in age and size. Thus, they tend to lose such typical comparative advantages of NGOs such as access and intensive relations with marginalized groups of society, mobilising of voluntary work, flexibility, experimental approaches and freedom in agenda setting, including shaming activities and performing a critical watch-dog role on abuses of state and market power. A good legislative framework that defines the parameters of public benefit versus commercial activities may prevent that NGOs turn away from their original mission and social priorities. However, deficits in law making on NGOs are not only obvious in developing countries, as the case of Bangladesh shows, but also in many developed countries, as for example the case of the economically powerful NGO Allgemeiner Deutscher Automobilclub (ADAC) in Germany illustrates.

NGOs may themselves contribute to halting trends of bureaucratisation or commercialisation as the cases of Transparency International and Sadguru Water and Development Foundation demonstrate. Both managed to strike a conscious balance between professionalism and voluntarism and/or transaction-based orientation (»contract culture«) and relation-based orientation (»solidarity culture«) with a sufficient number of diverse public and private donors.

While drawing conclusions on typical innovation potentials, comparative advantages, dilemmas of orientation and dysfunctionalities of civil society organisations, this book also aimed to contribute to the theoretical debate on how to best operationalise the term civil society for the implementation of development policies.

Glossar

Dienstleister: Deutsche Übersetzung des englischen Begriffs »service provider«. Der Begriff ist weniger sperrig als der Begriff Dienstleistungsanbieter und beinhaltet nicht das Suffix »Anbieter«, das für zivilgesellschaftliche Akteure eher unpassend ist, weil es die Erstellung eines Angebotes suggeriert, das zwar in Projektanträgen eine gewisse Äquivalenz findet, aber missverständlich hinsichtlich des Verhältnisses zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Adressaten ihrer Sozialarbeit sein könnte.

Ehrenamt/ehrenamtliches Engagement: In der öffentlichen Diskussion bezieht sich ehrenamtliches Engagement auf unbezahlte oder ggf. durch Aufwandsentschädigungen gering entlohnte, freiwillige soziale, umweltpolitische, bildungspolitische, kulturelle und sportpädagogische Tätigkeiten. Der Begriff des ehrenamtlichen Engagements hat in seinem Begriffsverständnis durch den Bedeutungsaufschwung nicht-staatlicher und nicht-privatwirtschaftlicher Organisationen eine Wandlung bzw. eine Bedeutungserweiterung erfahren. Ursprünglich bezog sich die Verwendung des Begriffs »Ehrenamt« vor allem auf die unentgeltliche Wahrnehmung öffentlicher Ämter, wie z.B. Wahlhelfer (vgl. Schmidt 1995: 244). Die Vereinten Nationen erklärten das Jahr 2001 zum *International Year of Volunteers*, das in deutscher Sprache üblicherweise als Internationales Jahr des Ehrenamtes bzw. des ehrenamtlichen Engagements bezeichnet wird. In diesem Buch wird der Begriff in seiner umfassenden Bedeutung verwendet.

Empowerment: Befähigung bzw. Bevollmächtigung von Menschen, ihre eigenen Interessen zu vertreten und durchzusetzen.

Entwicklung: Nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen und Ausweitung von Sicherheiten und Freiheiten (siehe Kapitel 2).

Entwicklungspolitik: Zukunfts-, reform- und/oder friedensorientierte Politik, die wirtschaftliche und soziale Lebensbedingungen nachhaltig verbessert, Armut

überwinden sowie Sicherheiten und Freiheiten auszuweiten möchte. Entwicklungspolitik kann sich lokal, regional, national und transnational definieren. Sie zielt sowohl auf die Verbesserungen von Rahmenbedingungen als auch auf die Überwindung konkreter Entwicklungsprobleme in verschiedenen Sektoren und Situationen ab (siehe Kapitel 2).

Funktionslogiken: Funktionen, die sich aus spezifischen Rollen von Akteuren in sozialen und politischen System entsprechend ihres Gründungszwecks bzw. Mandats und der Wechselbeziehung mit anderen Akteuren ergeben.

Gemeinwohl/Gemeinwohlorientierung: Handlungen von Individuen und Organisationen, die dem Wohl einer als übergeordneten Gemeinschaft definierten Einheit, z.B. dem Staatsvolk, dienen. Im Gegensatz zu Aristoteles, Thomas von Aquino oder Rousseau geben die liberalen Vertragstheoretiker seit J. Locke apriorische Gemeinwohlvorstellungen auf und vertreten die Auffassung, dass in pluralistisch strukturierten Demokratien das Gemeinwohl nur unter Mitwirkung der Individuen und verschiedener gesellschaftlicher Akteure herausgefunden und herausgebildet werden kann. Der Begriff des Gemeinwohls ist von praktischer rechtlicher Bedeutung für viele zivilgesellschaftliche Organisationen. Im reformierten Stiftungsrecht der Bundesrepublik Deutschland (2002) ist explizit verankert, dass eine Stiftung nicht gemeinwohlgefährdend sein kann. Das Vereinsrecht dagegen beruht nicht auf dieser Voraussetzung. Hintergrund dieser Sonderbestimmung für Stiftungen ist das hohe Ansehen des in Deutschland elitär geprägten Stiftungsbegriffs, der dadurch geschützt werden soll.

Handlungslogiken: Handlungen, die sich aus dem Organisationszweck, den gesetzlichen Rahmenbedingungen, dem Streben nach Fortbestand der Organisation, Systembedingungen und spezifischen Anreizstrukturen ableiten.

Innovation: Geplante Veränderung und Neugestaltung mit dem Ziel der Verbesserung von Produkten, Dienstleistungen, Verhaltensweisen, Verfahren und Institutionen (siehe Kapitel 2).

Komparative Vorteile: Vorteile, die Akteure aufgrund bestimmter Voraussetzungen gegenüber anderen Akteuren besitzen. Der Begriff bezieht sich in diesem Buch nicht auf seine Verwendung bei Ricardo (1817/1966) im Sinne »komparativer Kostenvorteile«, sondern auf zu erwartende Leistungsvorteile von Organisationen eines spezifischen Typus gegenüber Organisationen eines anderen Typus. Fowler (1990), Glagow (1993), Hermle (2000) und Mathauer (2000) verwendeten den

Begriff im Zusammenhang mit Nicht-Regierungsorganisationen (NROs), bzw. Nonprofit Organisations (Bauer 1990) oder Private Voluntary Organisations (Anheier (1990b)).

Marginalität/marginale Gruppen: Zustand der mangelnden Eingliederung einer Gruppe in den Kern eines Systems und dessen Wirkungsmechanismen. Marginalität tritt dort auf, wo sich bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht (oder nur sehr eingeschränkt) am politischen und wirtschaftlichen Geschehen beteiligen können oder wo sich deren Beschäftigungsverhältnisse und politische Beteiligung der eigentlichen Logik der Funktionsweise der bestehenden Ordnung entziehen. Wirtschaftliche Marginalität herrscht dort, wo zusätzliche Arbeit mehr verbraucht als sie zusätzlich erbringt, wo Grenzarbeiter weniger als das für ihre eigene Reproduktion notwendige Subsistenzinkommen produzieren (Elsenhans 2001: 210 f.). Politische Marginalität besteht dann, wenn formale Bestimmungen (z.B. kein Wahlrecht) oder andere Gründe (z.B. Abhängigkeitsverhältnisse aufgrund wirtschaftlicher Marginalität oder festgefügt sozialer Beschränkungen) bestimmten Bevölkerungsgruppen eine eigenverantwortliche Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen nicht ermöglichen. Wesentlich für die Überwindung von Marginalität ist die Befreiung aus Abhängigkeitsverhältnissen.

Nicht-Regierungsorganisationen: Der Begriff »NRO« (Englisch: NGO, Non-Governmental Organisations) ist ein Sammelbegriff für gesellschaftliche Vereinigungen mit einem freiwillig bestimmten Organisationszweck, der sich sowohl von dem politisch-administrativen Auftrag staatlicher Akteure unterscheidet als auch von dem ökonomischen Profitstreben privatwirtschaftlicher Akteure. Verwandte Begriffe sind »Nicht-Staatliche-Organisation« (Englisch: *Non-State Organisation*), »Nicht-Profitorientierte Organisation« (Englisch: *Nonprofit Organisation*), »Freiwilligenorganisation« (Englisch: *Voluntary Organisation*) und »Solidaritätsorganisation« (Englisch: *Solidarity Organisation*). Der Begriff »NRO« entstammt dem Verhandlungsjargon internationaler Organisationen und Regierungsdelegationen. Er bezieht sich in der Entwicklungspolitik vor allem auf Organisationen, die im Bereich der humanitären Hilfe, in der Sozialarbeit, im Umwelt und Ressourcenschutz, der Wirtschaftsförderung und/oder im Menschenrechtsbereich aktiv sind. Juristisch ist der Begriff »NRO« unklar umrissen. Gesetzliche Regelungen für NROs beziehen sich in den meisten Staaten auf verschiedene gesetzliche Grundlagen. Kategorisierungen von NROs unterscheiden Organisationen entsprechend ihres geographischen Ursprungs, ihres Aktionsradius und ihres Wirkungskreises, ihren Zielgruppen, ihrer Größe, ihrer thematischen Ausrichtung und der Art ihrer Aktivitäten. NROs werden als wichtiger Bestandteil der

Zivilgesellschaft gewürdigt, ohne dass ihnen ein monopolartiger Anspruch zivilgesellschaftlicher Vertretungsanspruch zuerkannt werden kann. (siehe Kapitel 4).

Solidarität: Die enge ursprüngliche Begriffsdeutung von Solidarität – Zusammengehörigkeitsgefühl, Kameradschaftsgeist, Übereinstimmung (Duden 1974: 676) – impliziert ein Verhältnis zwischen Partnern vergleichbarer sozialer Lage, wie v. Freyhold (1998: S.10) anmerkt. In diesem Buch wird der Begriff der Solidarität in seiner weiteren Bedeutung des sozialen und politischen Engagements aus Nächstenliebe, Gemeinsamkeitsgefühl und (entwicklungs)politischer Überzeugung verwendet. Die politische Soziologie unterscheidet besonders zwischen der mechanischen Solidarität, die auf vorgegebenen gemeinsamen Merkmalen einer Gruppe (z.B. Geschlechtszugehörigkeit) beruht und der organisatorischen Solidarität, deren Basis das Angewiesensein aufeinander ist (vgl. Schubert/M. Klein 1997: 259 f.).

Sponsoring: Von eigenen Interessen beeinflusste Unterstützungsleistung. Der Begriff des »Sponsoring« unterscheidet sich rechtstechnisch von dem Begriff der »Spende«. Das Sponsoring sieht einen Vertrag zwischen Wirtschaftsunternehmen und Empfänger von Sponsorengeldern vor, der in der Regel Gegenleistungen im Bereich der Werbung vorsieht. Mit Spenden darf keine Gegenleistung einhergehen. Allerdings besteht keine zwingende Korrespondenz bei der Verbuchung. Das heißt, solche Unternehmen, die den Finanzbehörden Werbebedarf nachweisen können, verbuchen Sponsoring als Betriebsausgabe, während die entsprechende Summe bei gemeinnützigen NROs als eingegangene Spende ausgewiesen werden kann. Da Sponsoring steuerrechtlich als Betriebsausgabe behandelt wird, gibt es im Vergleich zu Spenden keine steuerrelevanten Höchstgrenzen.

Themenanwälte: Als Themenanwälte bezeichnet man Individuen und Organisationen, die durch Meinungskundgebungen und Aktionen zu bestimmten Themen, z.B. im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutz, auf sich aufmerksam machen und gesellschaftliche Veränderungen anstreben. Dieses Buch fokussiert dabei auf solche Organisationen, die nicht staatlich mandatiert sind und bei denen auch keine kommerziellen Interessen im Vordergrund ihres themenanwaltlichen Engagements stehen.

Zivilgesellschaft: Der Begriff besitzt eine normative, eine funktionale und eine akteurbezogene Dimension. (siehe Kapitel 4). Als Zivilgesellschaft wird die Sphäre zwischen Markt und Staat bezeichnet, in der sich freiwillige Interessenvertretung,

solidarische, epistemische und themenanwaltliche Arbeit von nicht-staatlichen und nicht-privatwirtschaftlichen Akteuren manifestieren.

Zivilgesellschaftliche Akteure: Organisationen und Initiativen, die auf freiwilliger solidarischer Basis für Mitglieder oder Dritte Interessen vertreten und/oder Leistungen erbringen und deren Handeln nicht vordergründig durch das Streben nach politischer Herrschaft noch nach kommerziellem Profit geprägt ist. Im Vergleich zum Begriff »NROs« transportiert der Begriff stärker normative Vorstellungen und bezieht sich nicht nur auf zweckgebundene formale Organisationen. Entsprechend verschiedener zivilgesellschaftlicher Konzepte stehen unterschiedliche Akteure im Mittelpunkt der Betrachtung (siehe Kapitel 4).

Verzeichnis der Abkürzungen

ACILIS	American Centre for International Labour Solidarity
ACIR	Association pour la Construction des Infrastructures Rurales, Congo-Brazzaville
ADAB	Association of Development Agencies in Bangladesh
ADCR	Association pour le Développement des Communautés Rurales, Congo-Brazzaville
ADUR	Association pour le Développement Urbain et Rural, Congo-Brazzaville
AEP	Alternative Employment Programme/Strategy
AKP-Länder	Afrikanisch-Karibisch-Pazifische-Länder
AMC	Association Médecins d'Afrique
APFOL	All Pakistan Federation of Labour
APFTU	All Pakistan Federation of Trade Union
APTMA	All Pakistan Textile Mills Association
ASA	Association for Social Advancement, Bangladesh
ASK	Ain o Salish Kendra, Bangladesh
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ATTAC	Association pour la Taxation des Transactions Financières pour l'Aide au Citoyen
ATV	Association Terre et Village, Congo-Brazzaville
AwZ	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (des Deutschen Bundestages)
B1, bzw. B2, B3, B4	Aktivitäten zur Förderung einer abhängig beschäftigten Tätigkeit, siehe Übersicht S. 280.

BBC	British Broadcasting Corporation
BEES	Bangladesh Extension Education Services
BGMEA	Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association
BGWF	Bangladesh Garments Workers Federation
BGWPA	Bangladesh Garment Workers Protection Alliance
BIAF,	Bharatiya Agro Industry Foundation, India
BIGWUF	Bangladesh Independent Garment Workers Union Federation
BILS	Bangladesh Institute of Labour Studies
BLAST	Bangladesh Legal Aid Services Trust
BJP	Bharatiya Janata Party (Indien)
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNWLA	Bangladesh National Women Lawyers' Association
BNPS	Bangladesh Nari Progati Sangha
BPKS	Bangladesh Protibandi Kallyan Somity
BRAC	Bangladesh Rural Advancement Committee
BRDB	Bangladesh Rural Development Board
BSBSKF	Bangladesh Shuta Bastrokol Sramik Kormochari Federation
BSP	Bruttosozialprodukt
BSSF	Bangladesh Shanjukto Sramik Federation
BTMA	Bangladesh Textile Mills Association
BTMOA	Bangladesh Textile Mills Owners Association
BTUC	Bangladesh Trade Union Centre
CCOD	Conseil de Concertation des Organisations de Développement, Congo-Brazzaville
CDG	Carl Duisberg Gesellschaft

CDU	Christlich Demokratische Union
CEP	Council on Economic Priorities
CEPAA	Council on Economic Priorities Accreditation Agency
CFA	Communauté Fincancière Africaine
CIDA	Canadian International Development Agency
CIM	Centrum für Internationale Migration und Entwicklung
CLONG	Comité de Liaison des ONG (Aufgelöster Dachverband europäischer NRO)
CMC	Controlled Micro-biological Composting
CMIC	Civil Military Co-ordination Units
CNACOF	Conseil National de Concertation des Organisations Fémines, Congo-Brazzaville
CONCORD	Confederation for Coordination of Relief and Development NGOs (Dachverband europäischer NRO, gegründet im Januar 2003)
COTA	Collectif d'Echanges pour la Technologie Appropriée (Brüssel)
CPC	Core Partner Concept
CPC, Peru	Cámara Peruana de Café
CRP	Centre for the Rebalitation of the Paralysed
CSE	Centre for Science and Environment
CSM	Centre for Social Markets
CWFP	Concerned Women for Family Planning
DAC	Development Assistance Committee (der OECD)
DANIDA	Danish International Development Agency
DCCI	Dhaka Chamber of Commerce and Industries
DDR	Deutsche Demokratische Republik

DEG	Deutsche Finanzierungsgesellschaft für Beteiligungen in Entwicklungsländern
DM	Deutsche Mark
DSE	Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung
DVPW	Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft
E1, bzw. E2, E3, E4	Aktivitäten zur Förderung von Existenzgründungen, siehe Übersicht S. 280 ff.
DWD	Diverse Women for Diversity
E+Z	Entwicklung und Zusammenarbeit (Zeitschrift)
EC	European Commission
ECOSOC	Economic and Social Council (of the United Nations)
ECHO	European Commission Humanitarian Office
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EPB	Export Promotion Bureau
EPD	Evangelischer Pressedienst
EZE	Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe, seit 2000 in EED überführt
FAILD	Forum d'Appui aux Initiatives Locales de Développement, Congo-Brazzaville
FBCCI	Federation of Bangladesh Chambers, Commerce and Industries
FECONDE	Fédération Congolaise des Associations ONG et Fondations du Congo
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FJEC	Forum des Jeunes Entreprises de Comafrique, Congo-Brazzaville
FNS	Friedrich-Naumann Stiftung
FOCIL	Fonds Canadien d'Initiatives Locales, Congo-Brazzaville
FPC	Fixed Partner Concept

GG	Grundgesetz
GIPC	Ghana Investment Promotion Centre
GORED	German Office for Reconstruction and Development
GOV	Government
GRET	Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques, Paris
GSP	General System of Preferences
GSS	Gonoshahajjo Sangstha, Bangladesh
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit mbH
H&M	Hennes und Mauritz
HBS	Heinrich Böll Stiftung
HEED	Health and Education for Development
HSS	Hans-Seidel Stiftung
HWWA	Hamburger Weltwirtschaftsarchiv
ICFO	International Committee on Fundraising Organisations
ICFTU	International Confederation of Trade Unions
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDE	International Development Enterprise
IFA	Institut für Auslandsbeziehungen
IGEP	Indo German Export Promotion Project, Indien
IIT	Indian Institute of Technology
ILO	International Labour Organisation
IPEC	International Programme Against the Elimination of Child Labour
IPPD	Integrated Personal Payroll Database
IPRC	International Food Policy Research Institute
IRCRCM	International Red Cross and Red Crescent Movement

IRDA	Insurance Regulatory and Development Authority
ISO	International Standards Organisation
ISWC	Indigenous Soil and Water Conservation Project
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
IWF	Internationaler Währungsfonds
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KSSP	Kerala Sastra Sahitya Parishad
LLDCs	Least Developed Countries
MFI	Mikrofinanzinstitutionen
MDPI	Management Development and Productivity Institute
MESW	Ministry of Employment and Social Welfare, Ghana
Mio.	Millionen
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MKSS	Mazdoor Kisan Shakti Sangathna
MUCODEC	Mutuelle Congolaise d'Epargne et de Crédit, Congo-Brazzaville
MYRADA	Mysore Resettlement and Development Agency, India
NAFTA	North American Free Trade Association
NBSSI	National Board of Small Scale Industry
NGO	Non-Governmental Organisation
NGOs	Non-Governmental Organisations
NIRP	National Institutional Renewal Programme (Ghana)
NORAD	Norwegian Agency for Development
NPO	Non-Profit Organisation
NPOs	Non-Profit Organisations
NRO	Nicht-Regierungsorganisation

NROs	Nicht-Regierungsorganisation
NUK	Nari Uddug Kendra
OCDH	l'Observatoire Congolaise des Droits de l'Homme
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
OPC	Open Partner Concept
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Oxfam	Oxford Committee Against Hunger
P	Privatwirtschaftliche Akteure (nur in Übersichten in Kapitel 7.2)
PAMSCAD	Programme to Mitigate the Social Costs of Adjustment
PCM	Project Cycle Management
PFK	Projektfortschrittskontrolle(n)
PKSF	Palli Karma-Sahayak Foundation, Bangladesh
PNFTU	Pakistan National Federation of Trade Union
PNUD	Programme de Développement des Nations Unis
PPP	Public Private Partnership
PRGMEA	Pakistan Readymade Garments Manufacturers and Exporters Association
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
RDRS	Rangpur Dinajpur Rural Service, Bangladesh
RFSTE	Research Foundation for Science, Technology and Ecology
RSS	Rashtriya Swayamsevak Sangh
S	Staatliche Institution (nur in Übersichten in Kapitel 7.2)
SA	Social Accountability

SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SACCS	South Asian Coalition Against Child Servitude
SDC	Swiss Development Corporation
SEWA	Self Employed Women's Association, India
SLE	Seminar für Ländliche Entwicklung (der Humboldt-Universität Berlin)
SIDA	Swedish International Development Agency
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSST	Sadguru Seva Sangh Trust, India
SWDF	Sadguru Water and Development Foundation, Dahod, India
TERI	Tata Energy Research Institute, Indien
TI	Transparency International
UDF	United Democratic Front
UN	United Nations
UNAIDS	United Nations Aids Programme
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDCP	United Nations Drug Control Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
VHP	Vishnu Hindu Parishad
VIP	Very Important Person(s)

WTO	World Trade Organisation
Z	Zivilgesellschaftliche Organisation (nur in Übersichten in Kapitel 7.2)
ZEF	Zentrum für Entwicklungsforschung (Bonn)
ZFD	Ziviler Friedensdienst (1998 von der Bundesregierung eingerichtet)
ZIVIK	Zivile Konfliktbearbeitung (Projekt vom Institut für Auslandsbeziehungen, finanziert vom Auswärtigen Amt, seit 1999)
ZOPP	Zielorientierte Projektplanung

Literaturverzeichnis

- Acemoglu, D./Johnson, S. /Robinson, J. 2001: The Colonial Origins of Comparative Development, in: *American Economic Review* 91, December, S. 1369-1401.
- Ahmad, Mohiuddin 1999: Bottom Up. NGO Sector in Bangladesh, Dhaka.
- Ahonou, Brice 2001: John Kufour en marche; in: *Africa International* Mai 2001; Nr. 343, S. 31.
- Aldaba, Fernando 2002: Philippine NGOs and Multistakeholder Partnerships: Three Case Studies, in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 13, Number 2, June 2002, S. 179-192.
- Alemann, Ulrich von (Hg.) 1981: Neokorporatismus, Frankfurt.
- Altvater, Elmar/Brunnengräber, Achim/Haake, Markus /Walk, Heike (Hg.) 1997: Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster.
- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit 1996: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster.
- Amnesty International 1998: Human Rights Principles for Companies, Report ACT 70/01/98, London.
- Anheier, Helmut K. 1990a: Institutional Choice and Organisational Behaviour in the Third Sector, in: Anheier, H./Seibel, W. 1990 (Hg.): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin, New York, S. 47-52.
- Anheier, Helmut K. 1990b: Private Voluntary Organizations and the Third World: The Case of Africa, in: Anheier, H./Seibel, W. 1990 (Hg.): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin, New York, S. 361-376.
- Anheier, Helmut K. 1999: Der Dritte Sektor in Europa; 5 Thesen; hektographisches Manuskript zur Konferenz »Valency and Change in Welfare Organisations«, Brüssel, Dezember 1999.
- Anheier, Helmut K. (Hg.) 1999: *When Things Go Wrong. Organizational Failures and Breakdown*; London, New Delhi.
- Anheier, Helmut K./Salamon, Lester M. (Hg.) 1998: *The Non-Profit-Sector in the Developing World*, Manchester et al.
- Anheier, Helmut K./Seibel, Wolfgang (Hg.) 1990 : *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin, New York.
- Anheier, Helmut/Glasius, Marlies/Kaldor, Mary (2001): *Global Civil Society 2001*, Oxford, New York.
- Anheier, Helmut/Themudo, Nuno 2002: Organisational Forms of Global Civil Society, in: Glasius, Marlies/Kaldor, Mary/Anheier, Helmut (Hg.) *Global Civil Society 2002*, Oxford, New York, S. 191-216.
- APFOL (All Pakistan Federation of Labour) 1999: *Workers Behind the Label. A Study of Working Conditions in Sialkot*, Islamabad.
- Apter, D.E. 1965: *The Politics of Modernization*, Chicago.

- Arbeitsdruck - Forum für Soziale Arbeitsmarktpolitik* 10/1999: Kooperationsverbund für regionale Arbeitsvermittlung, S. 21.
- ARD (Allgemeiner Rundfunk Deutschlands) 10.02. 2002: Tagesschaubeitrag über gesunkene Kommunikationspreise in Deutschland, auch im Internet unter: www.tagesschau.de, Stand 10.1.2002.
- ARD (Allgemeiner Rundfunk Deutschlands) 15.01. 2001: Tagesschaubeitrag über Äußerungen von Innenminister Otto Schily (SPD) zur Verwaltungsreform, auch im Internet unter: www.tagesschau.de, Stand 15.1.2001.
- Armstrong, Charles K. 2002: *Korean Society. Civil Society, Democracy and the State*, London, New York.
- Assunacao, Pedro/Fuhr, Harald/Späth, Brigitte 1993: *Internationale Organisationen, Entwicklungsverwaltung und Kleingewerbeförderung in der Dritten Welt*, Baden-Baden.
- Atingdui, Lawrence, u.a 1998: *The Nonprofit sector in Ghana*, in: Anheier, Helmut/Salamon, Lester M. (Hg.) *The Non-Profit-Sector in the Developing World*, Manchester et al., S. 11-19.
- Azarya, Victor 1994: *Civil Society and Disengagement in Africa*, in: Harbeson, John W./ Rothchild, D./Chazan, N. (Hg.): *Civil Society and the State in Africa*; Boulder, London, S. 83-102.
- Baadte, Günter / Rauscher, Anton (Hg) 1992: *Dritte Welt und Entwicklung*, Graz, Wien, Köln.
- Badelt, Christoph 1990: *Institutional Choice and the Non-Profit Sector*, in: Anheier, H./Seibel, W. (Hg.): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*; Berlin, New York, S. 53-63.
- Badie, Bertrand 1992: *L'Etat Importé*; Paris.
- Bakshi, P.M. 1998: *Public Interest Litigation*, New Delhi.
- Barber, Benhamin 1994: *Starke Demokratie*, Hamburg.
- Barker, Christine/Selbig Sabine (Hg.) 2002: *Charity Law and Change/Gemeinnützigkeitsrecht im Wandel*, Berlin.
- Barnum, H.N. / Squire, L. 1979: *An Econometric Application of the Theory of the Farm-Household*, in: *Journal of Development Economics*, 6 (March): S. 79-102.
- Bartels, Kay-Uwe 1997: *Katholische Soziallehre und ordoliberalere Ordnungskonzeption*, Frankfurt a.M.
- Bauer, Rudolph 1990: *Nonprofit Organizations in International Perspective*, in: Anheier, H./Seibel, W. 1990 (Hg.): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin, New York, S. 271-275.
- Bava, Noorjahan (Hg.) 1997: *Non-Governmental Organisations in Development. Theory and Practice*, New Delhi.
- Bayart, Jean-Francois 1989: *L'Etat en Afrique. La Politique du Ventre*; Paris.
- Bayart, Jean-Francois 1991: *L'Etat*; in: Coulon, Christian/Martin, Denis-Constant. (Hg.) 1991: *Les Afriques Politiques*; Paris, S. 213-230.
- Beck, Ulrich (Hg.) 1997a: *Kinder der Freiheit*, Frankfurt a.M.
- Beck, Ulrich 1997: *Kinder der Freiheit: Wider das Lamento des Werteverfall*, in: Beck, Ulrich (Hg.): *Kinder der Freiheit*, Frankfurt a.M. , S. 9-33.
- Beck, Ulrich 1999: *Der militärische Euro. Humanismus und europäische Identität*, in: *Süddeutsche Zeitung* 1/2.4.1999, S. 17.
- Beichelt, Timm/ Kraatz, Susanne: *Zivilgesellschaft und Systemwechsel in Rußland*, in: Merkel, Wolfgang (Hg.) 2000: *Systemwechsel, Band 5. Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen, S. 115-144.

- Beisheim, Marianne 1997: Nicht-Regierungsorganisationen und ihre Legitimität, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43/97, S.21-29.
- Beisheim, Marianne/Zürn, Michael 1998: Transnationale Nicht-Regierungsorganisationen. Eine Antwort auf die Globalisierung ?, in: Klein, Ansgar/Legrand, Hans-Josef/Leif, Thomas: *Neue Soziale Bewegungen - Impulse, Bilanzen und Perspektiven*, Opladen, S. 306-319.
- Bendel, Petra/Krennerich, Markus: Zivilgesellschaft und demokratische Transformation in Zentralamerika, in: Merkel, Wolfgang (Hg.) 2000: *Systemwechsel*, Band 5. *Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen, S. 273-294.
- Berg, Christian et al. /Seminar für Ländliche Entwicklung 1998: *NGO-Based Participatory Impact Monitoring of an Integrated Rural Development Project in Holalkere Taluk, Karnataka State, India*; Berlin.
- Bergstedt, Jörg 2000: NGO ist ein Arbeitsstil – und immer falsch, in: *Freitag*, Ausgabe 7, 11.2.2000, S. 12.
- Berman, Sheri 1997: *Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic*, in: *World Politics* (49) 3, S. 401-429.
- Betz, Joachim (Hg.) 1995: *Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern*; Hamburg.
- Betz, Joachim 1995: *Einführung: Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern*; in: Betz (Hg.): *Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern*, Hamburg, S. 3-48.
- Betz, Joachim 2001: Die Fragwürdigkeit von Sozialsiegeln: Kinderarbeit im indischen Teppichsektor, in: *Politik und Gesellschaft* 3/2001, S. 310-321.
- Beyer, Susanne /Wellershoff, Marianne /*Der Spiegel* 29/2001: Comeback der Mutter, 16.07.2001, S. 66-76.
- Beyme, Klaus von 2000: *Zivilgesellschaft - Von der bürgerlichen zur nachbürgerlichen Gesellschaft?*, in: Merkel, Wolfgang (Hg.) *Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation*; Opladen; S. 51-70.
- BGMEA, ILO 1995: *Memorandum I on »The Placement of Child Workers in School Programs and Elimination of Child Labour«*, Dhaka.
- BGMEA/ Export Promotion Board (EPB) 1999: *Broschüren über die Textilindustrie in Bangladesch*, Dhaka (erhältlich über BGMEA).
- BGMEA/ ILO 2000: *Memorandum II on »Monitoring to Keep Garment Factories Child Labour Free, The Education Programme for Child Workers and the Elimination of Child Labour«*, Dhaka.
- BGMEA/ILO/UNICEF 1995: *Memorandum of Understanding (I): The Placement of Child Workers in School Programs and Elimination of Child Labour*; Dhaka;
- BGMEA/ILO/UNICEF 1995: *Memorandum of Understanding (II): Monitoring to Keep Garment Factories Child Labour Free. The Education Programme for Child Workers and the Elimination of Child Labour*; Dhaka.
- Biermann, Frank / Simonis, Udo 1999: *Politikinnovation auf der globalen Ebene. Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B48/99, S. 3-17.
- Bierschenk, Thomas 1999: *Lokale Entwicklungsmakler. Entwicklungshilfe schafft neue Formen des Klientelismus in Afrika*, in: Thiel, Reinold E. (Hg.): *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, Bonn, S. 60-69.

- Binswanger, H.P. / Rosenzweig, M.R. (Hg.) Contractual Arrangements, Employment, and Wages in Rural Labor Markets in Asia, New Haven.
- Birkhölzer, Karl 2000: Das Dritte System – Versuch einer Begriffsklärung, in: *Maecenata Aktuell*, April 2000; S. 14-21.
- Birle, Peter 2000: Zivilgesellschaft in Südamerika - Mythos und Realität; in: Merkel, Wolfgang (Hg.) Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation; Opladen; S. 231-271.
- Bitemo, Jean-Pierre / Precod / Particip GmbH 2001: Diagnostic Institutionnel. Rapport de Mission au Congo-Brazzaville du Programme de Renforcement de la Coopération Décentralisée (PRECOD) de la Commission Européenne, , März 2001, Freiburg.
- BMZ 2000: Langfristige Wirkungen deutscher Entwicklungszusammenarbeit und ihre Erfolgsbedingungen; in BMZ Special Nr. 19; Bonn; Oktober 2000;
- BMZ, Referat für Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit, April 2002, Bonn.
- Bodemer, Klaus 2000: Subsidiarität, Dezentralisierung und local government -Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten; Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Böhret, C. 1993: Funktionaler Staat, Frankfurt a.M.
- Boli, John/Thomas, George M. (Hg.) 1999: Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations since 1875, Stanford.
- Bourdieu, P. 1983: Ökonomisches Kapital, kulturelles, soziales Kapital, in: Kreckel, Reinhard (Hg.) Soziale Ungleichheit. Soziale Welt; Sonderband 2, Göttingen, S. 183-198.
- Bové, José 2001: Die Welt ist keine Ware - Bauern gegen Agromultis, Zürich.
- Bow, Josephine / The Asia Foundation 2000; Bangladesh's Export - Apparel Industry, Dhaka.
- BRAC 2000: Annual Report 1999, Dhaka.
- BRAC 2000: BRAC at a Glance. Supplement to the Annual Report 1999; Dhaka: September 2000.
- BRAC 2001: BRAC at a Glance, im Internet unter: www.brac.net, Stand 31.12.2001.
- Brand, Ulrich 2000a: Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise. Konturen kritischer NRO-Forschung. Das Beispiel der biologischen Vielfalt, Münster.
- Brand, Ulrich 2000b: Der Staat und die Zivilgesellschaft, in: *Freitag. Die Ost-West Wochenzeitung*, 14.1.2000.
- Bratton, Michael 1994: Civil Society and Political Transitions, in: Harbeson, John W./ Rothchild, D./Chazan, N. (Hg.): Civil Society and the State in Africa; Boulder, London, S. 51-81.
- Braun, Rainer 2001: Konzerne als Beschützer der Menschenrechte ? Zur Bedeutung von Verhaltenskodizes, in: Brühl, Tanja u.a. (Hg.): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn, S. 257-281.
- Bredow, Wilfried von 2000: Die Grenze als ein Schlüsselbegriff der Politik; in: *Vorgänge* 151; 39 Jg., 9/2000, Heft 3, S. 90-98.
- Brem, Maxwell 1999: Mapping Corporate Citizenship: A Survey of Global, National and Local Initiatives (Maxwell Brem unter Leitung von Chris Pinney), in: Civicus (World Alliance for Citizen Participation): Promoting Corporate Citizenship. Opportunities for Business and Civil Society Engagement, Washington, S. 27-69.
- Brock, Lothar 1999: Dritte Welt ist weltweit. Die Verallgemeinerung der Entwicklungsproblematik als Fokus der Theoriebildung, in: Thiel, Reinold E. (Hg): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, Bonn, S. 121-134.
- Brock, Peter 1970: Twentieth Century Pacifism, New York..

- Brockhaus 1997a: Die Enzyklopädie in 24 Bänden; 20. Überarbeitete und aktualisierte Auflage; Band 6; Leipzig, Mannheim.
- Brockhaus 1997b: Die Enzyklopädie in 24 Bänden; 20. Überarbeitete und aktualisierte Auflage; Band 10; Leipzig, Mannheim.
- Brömme, Norbert/Strasser, Hermann 2001: Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25-26/2001*, S. 6-14.
- Bronger, Dirk 1985: Probleme regionalorientierter Entwicklungsländerforschung: Interdisziplinarität und die Funktion der Geographie, in: Scholz, Fred 1985: Entwicklungsländer. Beiträge der Geographie zur Entwicklungsforschung, Darmstadt.
- Brühl, Tanja et al. (Hg.) 2001: Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn.
- Brunnengräber, Achim 1998: Über die Unzulänglichkeit kosmopolitischer Demokratie in einer transnationalen Welt. in: *Peripherie* Nr. 71. S. 69- 92.
- Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike 2001: NGOs als Legitimationsressource, Opladen.
- Brüntrup, Michael 2001: Banker statt Entwicklungshelfer ? Kleinkreditprogramme verändern die Arbeit und das Selbstverständnis von NGOs, in: *Der Überblick* 3/2001, S. 62-66.
- Bunch, Charlotte et al. 2001: International Networking for Women's Human Rights, in: Edwards, Michael/Gaventa, John (Hg.): *Global Citizen Action*, London, S. 217-230.
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: siehe BMZ
- Bünger, Hans-Ulrich 2002: Die zunehmende Bedeutung der Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Ecuador als Beispiel, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)* Jg. 43. 2002:2, S. 40-41.
- Callaghy, Thomas 1994: Civil Society, Democracy and Economic Change in Africa: A Dissenting Opinion About Resurgent Societies, in: Harbeson, John W./ Rothchild, D./Chazan, N. (Hg.): *Civil Society and the State in Africa*; Boulder, London, S. 231-254.
- Calließ, Jörg (Hg.) 1998: Barfuß auf diplomatischem Parkett. Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik, Loccum Protokolle 9/97, Loccum.
- Camarel, Laurence/Marti, Serge/*Le Monde* 8.5.2001: Et maintenant...le droit d'ingérence économique, Section Economie, S. 1.
- Canmack, Paul 1992: The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence, and Macro-social Change, in: *Economy and Society* 21; S. 397-429;
- Carapico, Sheila 1998: Civil Society in Yemen. The Political Economy of Activism in Modern Arabia, Cambridge.
- Cardoso, Fernando H. /Faleto, Enzo 1976: Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika, Frankfurt a.M.
- Carroll, Archie B./Buchholtz, Anne 2000: *Business & Society. Ethics and Stakeholder Management* (4. Auflage), Cincinnati.
- Cavanag, John/Anderson, Sarah/Hansen-Kuhn, Karen 2001: Crossborder Organizing Around Alternatives to Free Trade; Lessons From the NAFTA/FTTA Experience, in: Edwards, Michael/Gaventa, John (Hg.): *Global Citizen Action*, London, S. 135-148.
- Chambers, Robert 1983: *Rural Development: Putting the Last First*, Harlow.

- Chaney, Paul/Fevre, Ralph 2001: Inclusive Governance and »Minority Groups«: The Role of the Third Sector in Wales, in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 12, Number 2, June 2001, S. 131-156.
- Chapman, Jennifer 2001: What Makes International Campaigns Effective, in: Edwards, Michael/Gaventa, John (Hg.): *Global Citizen Action*, London, S. 259-273.
- Civicus (World Alliance for Citizen Participation) 1999: *Promoting Corporate Citizenship. Opportunities for Business and Civil Society Engagement*, Washington.
- Clark, John /Freeman, Christopher/Soefte, Luc 1981: Long Waves and Technological Developments in the 20th Century, in: Petzina D. / Van Roon, G./ (Hg.) *Konjunktur, Krise, Gesellschaft*, Stuttgart 1981, S. 132-169.
- Claus, Burghard/Kuhn, Berthold/Kurtenbach, Sabine 2002: Designstudie zur Evaluierung: Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Demokratie und Good Governance in Ländern mit »schwierigen« Rahmenbedingungen, BMZ Referat 405, Dezember 2002, Bonn.
- CMC (Controlled Microbial Composting) 2000: Broschüre: Natürliche Kreisläufe verstehen, kontrollieren und lenken; Agatha (Österreich): herausgegeben von Lübke / Hildebrand / Sandberger GmbH.
- Cohen, Jean L./Arato, Andrew 1992 (1994, 1997): *Civil Society and Political Theory*; Massachusetts, Cambridge, London.
- Coleman, J.S. 1991: *Grundlagen der Sozialtheorie Band I*, München.
- Coulon, Christian/Martin, Denis-Constant (Hg.) 1991: *Les Afriques Politiques*, Paris.
- Crawford, Gordon/Kearton, Iain 2002: *Evaluating Democracy and Governance Assistance*, Centre for Development Studies, Leeds, Februar 2002.
- Croissant, Aurel/Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang 2000: *Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich*, in: Merkel, Wolfgang (Hg.) 2000: *Systemwechsel*, Band 5. *Zivilgesellschaft und Transformation*; Opladen, S. 9-49.
- Croissant, Aurel: *Zivilgesellschaft und Transformation in Ostasien*, in: Merkel, Wolfgang (Hg.) 2000: *Systemwechsel*, Band 5. *Zivilgesellschaft und Transformation*; Opladen, S. 335-372.
- Day, Jonathan D./Mang, Paul Y./Richter, Ansgar/Roberts, John 2000: *The Innovative Organization: Why New Ventures Need More Than a Room of Their Own*, in: *McKinsey Quarterly* 2000:2, 21-31.
- Desai, Meghnad/Said, Yahia 2001: *The New Anti-Capitalist Movement: Money and Global Civil Society*, in: Anheier, Helmut/Glasius, Marlies/Kaldor, Mary: *Global Civil Society* 2001, Oxford, New York, S. 51-78.
- Deutscher Bundestag/Kerstges, Andrea 2000: *Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements*, Broschüre vom 9.7.2000, Berlin.
- Deutscher Fundraising Verband e.V. (Hg.) 2000: *BSM Newsletter 09/2000*; Informationsbulletin der Arbeitsgemeinschaft Sozialmarketing.
- Diamond, Larry/Plattner, Marc F. /Chu, Yun-han/Tien, Hung-mao (Hg.) 1997: *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, Baltimore, London.
- Dietz, Hans Martin/Kuhn, Berthold/Chaujar, Paro/Bajracharya, Sushma 2003: *Report on the Evaluation of Rurmark and Care&Fair*. Bericht für das BMZ, März 2003, Bonn.
- Diouf, Mamadou 1999: *Privatisations des Économies et des États Africains*. Commentaire d'un Historien; in: *Politique Africaine* 73 (März 1999): L'État en Privatisation, Paris, S. 16-23;

- Dirie, Waris 1999: Wüstenblume, Berlin.
- Dodds, Felix 2001: From the Corridors of Power to the Global Negotiating Table: The NGO Steering Committee on the Commission on Sustainable Development, in: Edwards, Michael/Gaventa, John (Hg.): Global Citizen Action, London, S. 203-213.
- Dogra, Madhu/Dogra, Bharat/MKSS (Mazdoor Kisan Shakti Sangathna) 2001: The Non- Party Political Process. Profile of a People's Organisation, Delhi.
- Dohrmann, Jana/Fischer, Alexander 2001: Public Interest Litigation in Indien, in: Draguhn, Werner (Hg.): Indien 2001. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg, S. 145-168.
- Dölken, Clemens 1992: Katholische Soziallehre und liberale Ökonomik, Tübingen.
- Dollar, D./Kraay, A. (2001) Growth is Good for the Poor, Policy Research Working Paper No. 2587, World Bank, Washington D.C.
- Donnelly-Cox, Gemma/Donoghue, Freda/Hayes, Treasa 2001: Conceptualising the Third Sector in Ireland, North and South, in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 12, Number 3, September 2001, 195-204.
- Draguhn, Werner (Hg.) 2001: Indien 2001. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg.
- Drèze, Jean/Sen, Amartya: India: Development and Participation, New Delhi.
- DSE 2001: Die Bekämpfung von Aids setzt Aufklärung voraus, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)* Jg. 42. 2001:10, S. 307.
- Dubislav, Walter 1981: Die Definition, Hamburg.
- Duden 1974: Das Fremdwörterbuch 5, Mannheim, Wien, Zürich.
- Duden 2001: Die deutsche Rechtschreibung, Mannheim.
- DWF (Deutsche Welle Fernsehen) 20.03.2001: Journal, Berlin.
- Easterly, W. /Levine, R. 2002: Tropic, Germs and Crops: How Endowment Influence Economic Development. NBER Working Paper 9106.
- Edwards, Michael/Gaventa, John (Hg.) 2001: Global Citizen Action, London.
- Egger, Ruth/Schliwa, Rainer 2001: Viertes Frankfurter Seminar: Nach ihrer Etablierung neue Herausforderungen für Mikrofinanzinstitute; in: *E+Z*, Jg. 42: 2001: 10, S. 310-311.
- Eid, Uschi 1999: Keine Wunderheiler. Die Rolle von NROs muß überdacht werden; in: <http://www.Oeko-net.de/kommune/kommune3-97/zzeid3.html>, Stand 01.03.1999.
- Eid, Uschi 2001: Entwicklungspolitik als internationale Strukturpolitik, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Entwicklungspolitik als internationale Strukturpolitik. Dokumentation des Ersten Entwicklungspolitischen Forums der Heinrich-Böll-Stiftung am 19./20. Mai 2000 in Berlin, Berlin.
- Eisenstadt, Samuel N. 1966: Modernization: Protest and Change, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Eisenstadt, Samuel N. 1979: Tradition, Wandel und Modernität, Frankfurt a.M.
- Ellwein, Thomas et. al. (Hg.) Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden.
- Elsenhans, Hartmut 1981: Bürokratischer Entwicklungsgesellschaft oder abhängiger Kapitalismus? Versuch über den Staat in der Dritten Welt, Frankfurt a.M., New York.
- Elsenhans, Hartmut 1994: Wirtschaftsliberalismus ohne bürgerliche Revolution: Wer stützt die liberale Weltwirtschaft im Süden ?, in: Hein, Wolfgang: Umbruch in der Weltgesellschaft. Auf dem Weg zu einer »Neuen Weltordnung«, Hamburg, S. 101-124.
- Elsenhans, Hartmut 1995a: Marginality, Rent and NGOs, in: *Indian Journal of Public Administration* Vol. XLI, No. 2, April-June 1995; S. 139-159.

- Elsenhans, Hartmut 1995b: Non-Governmental Organisations, Marginality and Underdevelopment, and the Political Economy of Civil Society; in: *Foreign Funding in Andhra Pradesh* (Hyderabad: Centre for Environmental Concerns); S. 130-148.
- Elsenhans, Hartmut 1996: Kein Ende der Großen Theorie, in: *asien afrika lateinamerika*, Vol. 24, S. 111-145.
- Elsenhans, Hartmut 1997a: Eklektizismus zur Erreichung von Kohärenz. Die Theorie der Rente und ihre Implikationen für das Zusammenwirken ökonomischen, politischen und sozialen Engineerings in der Entwicklungspolitik, in: Kappel, Robert (Hg.): *Weltwirtschaft und Armut*, Hamburg, S. 1-46.
- Elsenhans, Hartmut 1997b: Marginality, Rent and the Non-Governmental Organisations, in: Bava, Noorjahan (Hg.): *Non-Governmental Organisations in Development. Theory and Practice*, New Delhi, S. 21-50.
- Elsenhans, Hartmut 1997c: Gegen das Gespenst der Globalisierung; in: *epd Entwicklungspolitik*, Dokumentation, 2/3/97 (Februar); S. d 13 - d 20.
- Elsenhans, Hartmut 1998: Entwicklung ist machbar. Die Schaffung von Arbeitsplätzen durch zeitweilige Subventionierung, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, Jg. 39. 1998: 8, S. 208-211.
- Elsenhans, Hartmut 1999a: Autonomy of Civil Society, Empowerment of Labour, and the Transition to Capitalism, in: Jain, R.B./Khator, Renu (Hg.): *Bureaucracy - Citizen Interface. Conflict and Consensus*; Delhi, S. 15-60.
- Elsenhans, Hartmut 1999b: Entwicklung ist machbar. Die Schaffung von Arbeitsplätzen durch zeitweilige Subventionierung, in: Thiel, Reinold E. (Hg.): *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, Bonn, S. 135-146.
- Elsenhans, Hartmut 2001a: *Das Internationale System zwischen Zivilgesellschaft und Rente*; Münster, Hamburg, London.
- Elsenhans, Hartmut 2001b: Zu den Bedingungen eines dauerhaften Friedens; in: *epd Entwicklungspolitik* 8/9/2001, S. 21-28.
- Elshorst, Hansjörg 1999: Transparency International. Kampf gegen die Korruption - weltweit, in: *Entwicklung + Zusammenarbeit (E+Z)* 1999: 11; S. 304-306.
- Elwert, Georg 1999: Markets of Violence, in: Elwert, Georg/Feuchtwanger, Stephan/Neubert, Dieter: *Dynamics of Violence. Processes of Escalation and De-escalation in Violent Group Conflicts*, Berlin, S. 85-102.
- Elwert, Georg/Feuchtwanger, Stephan/Neubert, Dieter (Hg.): *Dynamics of Violence. Processes of Escalation and De-escalation in Violent Group Conflicts*, Berlin
- Emmerich, Markus/Haak, Julia/ Schulte, Ewald B./*Berliner Zeitung* 4.8.2001: Ausverkauf beim Roten Kreuz: Konkurrenz hofft auf Schnäppchen; S. 19.
- Etmann, Anette 1998: *Zivilgesellschaft zwischen Revolution und Demokratie, Die »samtene Revolution« im Licht von Antinio Gramscis Kategorien der società civile*, Göttingen.
- Engunduka, A.G./Ngobaasu E.E. 1991: *Volonté de Changement*, Volume 1 und Volume 2, Paris.
- Enquete Kommission Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements Deutscher Bundestag (Hg.) 2002: *Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft*, Opladen.
- Enzyklika Centesimus Annus (Papst Johannes Paul II, Mai 1991, Rom (ECA))
- Enzyklika Quadragesimo Anno (Papst Pius XI, 1931, Rom, Überschrift); Enzyklika Centesimus Annus (Papst Johannes Paul II, Mai 1991, Rom, 53).

- Epd Entwicklungspolitik* 1/2001, Journal.
- Erdmann, Georg 1993: Elemente einer evolutorischen Innovationstheorie: Tübingen.
- Esch, Karin/Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille 2001: Der aktivierende Staat - Konzept, Potentiale und Entwicklungstrends am Beispiel der Jugendhilfe, in: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hg.): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Opladen, S. 519-547.
- Eskola, Kaisa/Kolb, Felix 2002: Attac – Globalisierung ist kein Schicksal, in: Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hg.): Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs, Opladen, S. 199-212.
- Eßer, Klaus/Hillebrand, Wolfgang/Messner, Dirk/Meyer-Stamer, Jörg 1999: Systemische Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklung, in: Thiel, Reinold E. (Hg): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, Bonn, S. 147-163.
- Estelle, James 1987: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective, in: Powell, Walter W. (Hg.) The Nonprofit Sector: A Research Handbook, New Haven, S. 397-415.
- Eswaran, Mukesh/Kotwal, Ashok 2001: Agriculture, Innovational Ability, and Dynamic Comparative Advantages of LDCs, in: *The Journal of International Trade & Economic Development* 10:3, S. 275-289.
- Europäische Kommission 1995: Broschüre: Digest of Community Resources Available for Financing NGO Activities in the Field of Development Co-operation and Human Rights (April 1995).
- European Commission 1993: Manual: Project Cycle Management, Brüssel.
- European Commission 26.11.1992: Decentralized Cooperation. Objectives and Methods, 15 Answers to 15 Questions, Informationsbroschüre, Brüssel.
- European Commission-NGO Dialogue Project 1998: Broschüre über Konzept, Aktivitäten und Angebote des Projektes, Dhaka.
- European Commission-NGO Dialogue Project/Kuhn 1999a: Final Report, Unveröffentlichter Abschlußbericht, Mai 1999, Dhaka / Brüssel.
- European Commission-NGO Dialogue Project/Kuhn 1999b: Conference Proceedings on Creating Development Synergies 2-3 March, Dhaka 1999.
- Evers, Tilman E./Wogar, Peter von 1973: »Dependencia«: lateinamerikanische Beiträge zur Theorie der Unterentwicklung, in: *Das Argument*, 15. Jahrg., Heft 4/6 (Nr. 79), S. 404-454.
- Exemplarisch: Ma (2002) zu China, Yishai (2002) zu Israel, Aldaba (2002) zu den Philippinen, Jacobs/Glass zu New York City, Lam/Perry (2002) zu Hong Kong
- Falter, Jürgen/Honolka, Harro/Ludz, Ursula 1990: Politische Theorie in den USA. Eine empirische Analyse der Entwicklung von 1950-1980, Opladen.
- Feil, Petra 1994: Endogene Neuerungsverbreitung als Teil des sozio-kulturellen Wandels; Weikersheim: Markgraf Verlag.
- Financial Express Calcutta* 2. 12.2000: Congress dumps liberalisation and plums for populism. From »Garibi Hatao« to »Kisan Bachao«, S. 1.
- Finnemore, Martha 1996: National Interest in International Society, Ithaca.
- Fischer Weltalmanach 2001, Frankfurt a.M.
- Florini, Ann 2000a: Lessons Learnt, in: Florini, Ann M. (Hg.): The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society, Washington, D.C., S. 211-240.
- Florini, Ann M. (Hg.) 2000: The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society, Washington, D.C.

- Forrester, Viviane 2001: Die Diktatur des Profits, München.
- Fowler, Alan 1997: Striking a Balance. A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development, London.
- Fowler, Allan 1990: Doing it better ? Where and How NGO Have a »Comparative Advantage in Facilitating Development, in: *Bulletin* 28, University of Reading, Agricultural Extension and Rural Development Department, February 1990, S. 11-20.
- Frank, André G. 1965: Kapitalismus und Unterentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt.
- Frankel, Francine/Rao, M.S.A. (Hg.). 1989: Dominance and State Power in India. Decline of a Social Order; Bombay, Calcutta, Delhi, Madras.
- Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hg.) 2002: Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs, Opladen.
- Fraser, Nancy 2001: Die halbierte Gerechtigkeit. Schlüsselbegriffes des postindustriellen Sozialstaats, Frankfurt a.M.
- Freedland, Mark 2000: Charity Law and the Public/Private Distinction, in: Mitchel, Charles/Moody, Susan R.: Foundations of Charity, Oxford, S. 111-123.
- Freeman, Christopher 1987: Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan, London.
- Freyhold, Michaela von 1997: Auf der Suche nach dem Subjekt der Entwicklung in Afrika, in: Kappel, Robert 1997: Weltwirtschaft und Armut, Hamburg, S. 328-337.
- Freyhold, Michaela von 1998: Beziehungen zwischen Nicht-Regierungsorganisationen des Nordens und des Südens: in: *Peripherie*; 17. Jg. Nr. 71; S. 6-30.
- Fuhr, Harald 1995: Privatisierung und Restrukturierung von Staatsbetrieben im Rahmen von Strukturangepasstungsmaßnahmen; in: Betz, Joachim (Hg) 1995: Politische Restriktionen der Strukturangepasstung in Entwicklungsländern, Hamburg, S. 49-84.
- Fukuyama, Francis 1995: Konfuzius und Marktwirtschaft. Der Konflikt der Kulturen, München.
- Galtung, Fredrik 2000: A Global Network to Curb Corruption: The Experience of Transparency International, in: Florini, Ann M. (Hg.): The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society, Washington, D.C., S. 17-48.
- Gangrade, K./Sooryamoorthy, R. 1997: NGOs in Development: The Case of Kerala, in: Bava, Noorjahan (Hg): Non-Governmental Organisations in Development. Theory and Practice, New Delhi, S. 221-254.
- GAPVOD/ISODEC 1999: Directory of Non-Governmental Organisations in Ghana, Accra.
- Geiger, Wolfgang/Mansilla, Hugo C.F. 1983: Unterentwicklung, Theorien und Strategien zu ihrer Überwindung, Frankfurt a.M., Berlin, München.
- Gellner, Ernest 1995: Bedingungen der Freiheit. Die Zivilgesellschaft und ihre Rivalen, Stuttgart.
- Germanwatch 2003: Agrarwende und internationale Nachhaltigkeit am Beispiel der Abkoppelung und der Nahrungsmittelstandards, in: Worldwatch Institute (Hg.): Zur Lage der Welt, Münster, S. 17-38.
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, siehe GTZ.
- Geueke, Willibald 2002: CARE Internatioal: NGO mit konförderaler Struktur, in: Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hg.): Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs, Opladen, S. 161-174.
- Ghana Investment Promotion Centre 2000: Interne Statistiken und Dokumentation.

- Gibelman, Margaret/Gelman, Sheldon, R. 2001: Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble, in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 12, Number 1, March 2001, S. 49-66.
- Glagow, Manfred 1990: Deutsche und internationale Entwicklungspolitik. Zur Rolle staatlicher, supranationaler und nicht-regierungsabhängiger Organisationen im Entwicklungsprozess in der Dritten Welt, Opladen
- Glagow, Manfred 1993: Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz 1993: *Handbuch Dritte Welt*, Bonn, S. 304-326.
- Glagow, Manfred 1999: Nicht-Regierungsorganisationen und kein Ende, in: *epd Entwicklungspolitik* 5/99 ; S. 23-27.
- Glasius, Marlies/Kaldor, Mary/Anheier, Helmut (Hg.) 2002: *Global Civil Society 2002*, Oxford, New York.
- Gómez, Ricardo 2001: Globale Strukturpolitik und Technische Zusammenarbeit. Beschreibung eines Mehrebenenansatzes, in: *Entwicklung + Zusammenarbeit (E+Z)* Jg. 42, 2/2001, S. 51-54.
- Gordenker, Leon/Weiss, Thomas G. 1995: Pluralising Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions, in: *Third World Quarterly*, 16/3, 357-387.
- Gosalia, Sushila 2001: Mehr als eine Milliarde Menschen. Bevölkerungswachstum und Familienplanungspolitik in Indien, in: Draguhn, Werner (Hg.): *Indien 2001. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg, S. 127-143.
- Government du Royaume de Belgique /Administration Générale de la Cooperation au Développement 1999: *Le Partenariat des ONG*, S. 6, Brüssel.
- Government of Bangladesch: NGO Affairs Bureau 2000: Information on NGOs. Print-Out for Dr. Berthold Kuhn, Dhaka.
- Government of Bangladesh 1961: *Voluntary Social Welfare Agencies Ordinance*; Dhaka
- Government of Bangladesh 1998: *Draft Bangladesh Voluntary Social Welfare and Development Organizations (Registration and Regulation Act)*; Dhaka (nicht veröffentlicht).
- Government of Ghana 1999: *Subvented Agencies Reform, Pilot Phase, Concept and Generalised Action Plan detailing the process to close down, restructure/partially commercialise or fully commercialise a specific agency*, Accra, January 1999.
- Government of Ghana 2002: *Ghana Poverty Reduction Strategy 2002-2004. An Agenda for Growth and Prosperity*, Accra.
- Government of Ghana/ Ministry of Employment and Social Welfare (MESW) 1998: *Labour Market Skills Newsletter*, März 1998
- Government of Ghana/Ministry of Finance 2000: *The Budget Statement and Economic Policy of the Government of Ghana for the Financial Year 2000*, Februar 2000.
- Government of India/ Directorate of Census Operation.1991: *Census 1991*, Delhi.
- Government of Uttar Pradesh/UPLDC 1995: *Project Document on »Alkaline Land Reclamation Programme.«* Prepared for the visit of Mr. Appelbaum, Mr. Kuhn, Mr. Ferruzzi and Dr. Bhan, November 1995, Lucknow.
- Gramsci, Antonio 1971: *Selections from Prisons Notebooks*, New York.
- Greenpeace Magazin* 3/4 2001: Die neue Protestbewegung gegen die Globalisierung macht mobil.
- Greß, Stefan 2000: Der Nachbar als Herausforderung? Zur Vorbildfunktion des niederländischen Modells. *ZES-Arbeitspapier* 1/2000.

- Greven, Michael Th. 1998: Mitgliedschaft, Grenzen und politischer Raum. Problemdimensionen der Demokratisierung der Europäischen Union; in: Kohler-Koch, Beate (Hg): Regieren in entgrenzten Räumen; Sonderheft 29/1998 der *Politischen Vierteljahresschriften*, Opladen 1998, S. 249-270.
- Greven, Michael Th. 2000: Die Beteiligung von Nicht-Regierungsorganisationen als Symptom wachsender Informationalisierung des Regierens, in: *Vorgänge* 151, Heft 2/2000, S. 3-12.
- Grimm, Dieter (Hg.) Staatsaufgaben, Baden-Baden, S. 15-41.
- Groetschel, Andreas et. al. Watershed Development in Gujarat. A Problem Oriented Survey for the Indo-German Watershed Development Programme, Ahmedabad, Berlin.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (zu beziehen über die Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn).
- Gründler, Vincent 2001: Partizipation und Entwicklungszusammenarbeit in Bangladesch; unveröffentlichte Magisterarbeit, vorgelegt der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn;
- Gsänger, Hans 2001: Wie fördert man die soziale Sicherung im Süden, in: *Der Überblick* 01/2001 (online-Version).
- GTZ/DEG 1999: Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft. Public Private Partnerships, Effizienz durch Zusammenarbeit (Broschüre): Eschborn: GTZ.
- GTZ/Matzdorf, Manfred/Kuhn, Berthold/Boateng, Kwabia 2000: Outplacement Options and Alternative Employment Programme, Report 2 of the Alternative Employment Programme/Strategy (Auftraggeber: NIRP, Worldbank), Accra.
- GTZ/Abu Sharkh, Miriam 2001: Wachstum kontra Gerechtigkeit? Basispapier zu Arbeits- und Sozialstandards, Eschborn.
- Guellec, Dominique 1999: *Economie de l'Innovation*; Paris.
- Gupta, Shiva K. 1990: Bureaucracy, Development and Change; in: Pant, A.D./Gupta, Shiva K. (Hg) 1990: *Bureaucracy, Development and Change*, New Delhi, S. 13-46.
- Gyimah-Boadi, E. 1994: Associational Life, Civil Society, and Democratization in Ghana, in: Harbeson, John W./ Rothchild, D./Chazan, N. (Hg.): *Civil Society and the State in Africa*; Boulder, London, S. 125-148.
- Haas, Daniel 1998: Mit Sozialklauseln gegen Kinderarbeit? Das Beispiel der indischen Teppichproduktion, Münster.
- Habermas, Jürgen 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt.
- Habermas, Jürgen 1996: Drei normative Modelle der Demokratie, in: Habermas, Jürgen: *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt a.M., S. 277-292.
- Habermas, Jürgen 2000: Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenzen zwischen Recht und Moral, in: Merkel, Reinhard (Hg.): *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt a.M., S. 51-65.
- Hagen, Everett E. 1962: *On the Theory of Social Change*; Homewood/Illinois.
- Hamburger Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) 2000: Analyse und Bewertung der Erfolgskontrolle in der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit; HWWA-Gutachterteam: Axel Bormann, Albrecht von Gleich, Manfred Holthus, Rasul Shams.

- Hanisch, Rolf 1994: Aufgaben der Forschung im Bereich der Nicht-Regierungsorganisationen, in: Hanisch, Rolf / Wegner, Rodger (Hg.): Nicht-Regierungsorganisationen und Entwicklung. Auf dem Weg zu mehr Realismus, Hamburg, S. 7-25.
- Hanisch, Rolf/Wegner, Rodger (Hg.) 1994: Nicht-Regierungsorganisationen und Entwicklung. Auf dem Weg zu mehr Realismus, Hamburg.
- Hansohm, Dirk (1992): Afrikanische NGOs – Welche Rolle können sie spielen? in: *Nord-Süd aktuell* Jahrgang VI Nr. 1, S. 105-115.
- Harbeson, John W. 1994: Civil Society and Political Renaissance in Africa, in: Harbeson, J.W. / Rothchild, D. / Chazan, N. : Civil Society and the State in Africa; Boulder, London, S. 1-32.
- Harbeson, John W./Rothchild, Donald/Chazan, Naomi. 1994: Civil Society and the State in Africa; Boulder, London.
- Harrington, John A. 1999: Between the State and Civil Society: Medical Discipline in Tanzania, in: *The Journal of Modern African Studies*, 37, 2 (1999), 207-239.
- Hasanullah, M. /Prince of Wales Business Forum / PACT / PRIP 1995: Directory of NGO-Business Partnership Possibilities, Dhaka (herausgegeben von PACT, Bangladesch und PRIP), Dhaka.
- Hauchler, Ingomar/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz/ Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen; Frankfurt a.M.
- Hayami, Yujiro 1997: Development Economics. From the Poverty to the Wealth of Nations, Oxford.
- Hegner, Friedhart 1986: Solidarity and Hierarchies: Institutional Arrangements for the Coordination of Actions, in: Kaufmann, F-X./ Majone, G./ Ostrom, V. (Hg): Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, Berlin, New York, S. 407-429.
- Hein, Wolfgang 1994: Umbruch in der Weltgesellschaft. Auf dem Weg zu einer »Neuen Weltordnung«. Hamburg.
- Heinemann, Friedrich 2001: Da weiß man, was man hat. Status-quo-Präferenz, Besitzeffekt, Verlust-Aversion: Die Psychologie der Reformblockaden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2.06.2001, S. 15.
- Heinrich, Volkhart Finn 2001: The Role of NGOs in Strengthening the Foundations of South African Democracy, in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 12, Number 1, March 2001, S. 1-15.
- Heinze, Rolf G. / Olk, Thomas: 1999: Vom Ehrenamt zum bürgerschaftlichen Engagement. Trends des begrifflichen und gesellschaftlichen Strukturwandels, in: Kistler, Ernst/ Noll, Heinz-Herbert/ Priller, Eckhard (Hg.): Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Meßkonzepte, Berlin, S. 77-100.
- Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hg.) 2001: Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Opladen.
- Heinze, Rolf. G. 1981: Verbändepolitik und »Neokorporatismus«, Opladen.
- Hempel, Michael 1999: Die Völkerrechtssubjektivität internationaler nichtstaatlicher Organisationen, Berlin.
- Héritier, Adrienne/Mingers, Susanne/Knill, Christoph/Becka, Martina 1994: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa, Opladen.
- Hermle, Reinhard/VENRO 2000: Die Bedeutung der Zivilgesellschaft für eine nachhaltige Entwicklung, Beitrag für eine öffentlichen Anhörung des AwZ des Deutschen Bundestages am 07.06.2000 in Berlin, im Internet unter: www.venro.org/download/zivilgesellschaft_kurz.pdf (Kurzfassung), Stand: 31.12.2000

- Hetzel, Dirk 2002: Internationale Selbsthilfe am Beispiel AIDS, in: Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hg.): *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen, S. 233-256.
- Hibou, Beatrice 1999: »La Décharge« - Nouvel Interventionnisme; in: *Politique Africaine* 73 (März 1999): L'État en Privatisation; Paris, S. 6-15.
- Hielscher, Almut / Hielscher, Hans/ *Der Spiegel* 33/1999: Kindesmißbrauch. Trau keinem, der weiß ist, S. 110-112.
- Hildermeier, Manfred et. al. (Hg.) 2000: Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen, Frankfurt a.M.
- Hoering, Uwe et al. (Hg.) 1985: Wem gehört das Land ? Soziale Aktionsgruppen in Indien, Berlin.
- Hoffmann, Thomas 1997: Wasser in Asien. Elementare Konflikte, Osnabrück.
- Hofmeier, Rolf/Kohnert, Dirk 2003: Wahlbeobachtung ist sinnvolles Instrument der Demokratisierungshilfe, in: Society for International Development Newsletter, 03/2003, Hamburg, S. 2.
- Holloway, Richard 1998: Supporting Citizens' Initiatives. Bangladesh's NGOs and Society, Dhaka.
- Hopper, D. 1965: Allocation Efficiency in a Traditional Indian Agriculture, in: *Journal of Farm Economics*, 47 (August); S. 611-624.
- Hösle, Vittorio 1997: Moral und Politik. Grundlagen einer politischen Ethik für das 21. Jahrhundert; München.
- Howard, Marc Morjé 1998: Zivilgesellschaft in Rußland. Reflexionen zu einer Tagung in: Berliner Debatte INITIAL 9.2/3: S. 189-199.
- Howell, Jude/Pearce, Jenny 2001: *Civil Society and Development. A Critical Exploration*, Boulder, London.
- Hudcock, Ann C. 1999: *NGOs and Civil Society. Democracy by Proxy*, Cambridge, Oxford.
- Hummel, Hartwig 2001: Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen, in: Brühl, Tanja et al. (Hg.) 2001: *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*, Bonn, S. 22-56.
- Hussnain, Wirasat/*Business Recorder* (Karachi, Lahore) 18.03.2001: Pakistan May Ratify ILO Declarations Soon.
- ICFO 2001: *The Decisive Factor in Fundraising: Your Donor's Trust* (Broschüre), Oktober 2001, Berlin.
- Illert, Jutta 1998: Nicht-Regierungsorganisationen und Demokratisierung in Lateinamerika. Länderstudie Uruguay, Münster, Hamburg.
- ILO (IAO) 1964: Übereinkommen über die Beschäftigungspolitik. Nr. 122, Genf.
- Immerfall, Stefan 1999. Sozialkapital in der Bundesrepublik. Thesen zu Konzept und Größenordnung; in Kistler, Ernst/ Noll, Heinz-Herbert/ Priller, Eckhard (Hg.): *Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Messkonzepte*; Berlin, S. 121-128.
- India Today* 15.01.1996: »Angels of Change«. Titelgeschichte: Helping Hands: Profiles of Relatively Unknown Men and Women Across the Country Who Have Ushered in an Extraordinary Change in Our Lives«.
- Indigenous Soil and Water Conservation Project II 1999: Projektbroschüre: Working with and for Farmers in Indigenous Soil and Water Conservation, Mekelle, Tigray.

- InnovateCo - Consultants in Partnership GbR/ Kuhn, Berthold et. al. 2001a: Final Report: Improving Social Standards in the Garment and Textile Industries in Bangladesh, 5. 1. 2001, Berlin, Eschborn.
- InnovateCo - Consultants in Partnership GbR/ Kuhn, Berthold et. al. 2001b: Improving Social Standards in the Garment and Textile Industries in Pakistan, 31.03 2001, Berlin, Eschborn.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD) 2001: Report on Rural Poverty 2001: Rom. *IRCRCM-Magazin* 3/2001: The Red Cross in the European Union.
- Jacobs, Ronald N./Glass, Daniel J. 2002: Media Publicity and the Voluntary Sector: The Case of Nonprofit Organizations in New York City, in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 13, Number 3, September 2002, S. 235-252.
- Jäger, Thomas/Paulus, Jens 2000: Die Bedeutung von Nicht-Regierungs-Organisationen im UN-System; in: *Vorgänge* Heft 2/2000, S. 22-33.
- Jain, R.B./Khator, Renu 1999 (Hg.): Bureaucracy - Citizen Interface. Conflict and Consensus, Delhi
- Jain, Subash C. 1993: Market Evolution in Developing Countries. The Unfolding of the Indian Market, New York, London, Norwood.
- Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hg.) 1998: Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch, Wiesbaden.
- Jessen, Brigitte 1990: Alternativer Interventionismus. Die Arbeit von Nicht-Regierungsorganisationen. Schlußfolgerungen aus asiatischen Ländern, in: *Nord-Süd Aktuell* 4/1990, S. 569-578.
- Jessen, Brigitte 1992: Nicht-Staatliche Entwicklungsorganisationen in der entwicklungspolitischen Diskussion. Working Papers der EZE, Bonn.
- Jessen, Brigitte 1994: Fremdhilfe und die Mobilisierung interner Ressourcen dargestellt am Beispiel der NRO-Arbeit in Thailand und Bangladesh; in: Hanisch, Rolf/Wegner, Rodger (Hg.): Nicht-Regierungsorganisationen und Entwicklung. Auf dem Weg zu mehr Realismus, Hamburg, S. 45-68.
- Jessen, Brigitte 1995: Einleitung, in: Jessen, Brigitte 1995: Von der Fremdsteuerung zur Selbststeuerung. Alternativer Interventionismus asiatischer NGOs, Hamburg, S. 7-34.
- Jessen, Brigitte 1995a: Von der Fremdsteuerung zur Selbststeuerung. Alternativer Interventionismus asiatischer NGOs, Hamburg.
- Joffe, Josef/*Die Zeit* 28.10.2000: Ein Segen für die Armen. Die Globalisierung schadet nicht der Dritten Welt. Im Gegenteil, sie hilft ihr, S.9.
- Kalidas, S. /*India Today* 19.06.2000: The Aid Eaters of Kumaon, S. 42-44.
- Kappel, Robert 1995: Kern und Rand in der globalen Ordnung. Globalisierung, Tripolarität, Territorium und Peripherisierung, in: *Peripherie* Nr. 59/60, S. 79-117.
- Kappel, Robert 1997: Weltwirtschaft und Armut, Hamburg.
- Kappel, Robert 1999: Weiter so in der Afrika-Kooperation? - oder warum eine neue Diskussion im Lichte neuer Theorien ansteht, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, Jg. 40: 1999: 12, S. 336-339.
- Kappel, Robert 2000: Afrika: Illusionen über Entwicklung. Immer wieder neue Wolkenkuckucksheime, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, Jg. 41: 2000: 12, S. 340-341.

- Kappel, Robert 2001: Entwicklung durch Handel? Was bringen geöffnete Industrieländer-Märkte den armen Ländern?, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, Jg. 42: 2001:9, S. 248-249.
- Katendi, Francois 2001: L'opposition était au rendez-vous; in: *Africa International* Nr. 343; Mai 2001; S. 10-13.
- Kathöfer, Volker 2002: Zwischen Schlauchboot und Informationsstand. Greenpeace. Engagement und Ehrenamt, in: Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hg.): *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen, S. 225-232.
- Kathuria, Vinish 1999: Competition sans Competitiveness. Need for a Policy; in: *Economical and Political Weekly*, 6.11.1999, S. 3175-3177.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1983: Steuerungsprobleme im Wohlfahrtsstaat, in: Mathes, J. (Hg): *Krise der Arbeitsgesellschaft. Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982*, Frankfurt, New York
- Kaufmann, Franz-Xaver 1984: Solidarität als Steuerungsform - Erklärungsansätze bei Adam Smith, in: Kaufmann, F-X./Krüsselberg, H.G. (Hg): *Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith*, Frankfurt a.M., New York.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1994: Diskurse über Staatsaufgaben, in: Grimm, D. (Hg.) *Staatsaufgaben*, Baden-Baden, S. 15-41.
- Kaufmann, F-X./Krüsselberg 1984 H.G. (Hg): *Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith*. Frankfurt a.M., New York.
- Kaufmann, F-X./Majone, G./Ostrom, V. (Hg): *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*; Berlin, New York.
- Kausch, Irina/Trommershäuser, Sabine / GTZ 2001: *Strategien für Beschäftigung. Eine Best-Practice-Studie zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Entwicklungs- und Transformationsländern*; Eschborn, Berlin.
- Kean, John 1988: *Civil Society and The State*; London, New York.
- Keane, John 1988: *Despotism and Democracy*, in: Kean, John: *Civil Society and The State*; London, New York, S. 33-71.
- Kendall, Jeremy/Anheier, Helmut/Potucek, Martin 2000: Ten Years After: The Third Sector and Civil Society in Central and Eastern Europe, in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 11, Number 2, June 2000, S. 103-106.
- KfW 2000: *Aufklärung als Chance. Social Marketing als Weg. Aids-Bekämpfung in Afrika*, Broschüre, Stamd Dezember 2000, Frankfurt a.M.
- KfW 2001: *Social Marketing in der Finanziellen Zusammenarbeit. Arbeitshilfen, Materialien. Diskussionsbeiträge*, Nr. 29, Juni 2001, Frankfurt a.M.
- Khagram, Sanjeev 2000: Toward Democratic Governance for Sustainable Development: Transnational Civil Society Organizing Around Big Dams, in: Florini, Ann M. (Hg.): *The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society*, Washington, S. 83-114.
- Khandker, Shahidur R. 1996: Grameen Bank: Impact, Costs, and Program Sustainability, in: *Asian Development Review*, Vol 14, no. 1, S. 99-130.
- Kirsch, Ottfried C: Elitäre Führung oder Partizipation ? Das Dilemma der Selbsthilfeorganisationen in Sri Lanka, in: Hanisch, Rolf/Wegner, Rodger (Hg.) 1994: *Nicht-Regierungsorganisationen und Entwicklung. Auf dem Weg zu mehr Realismus*, Hamburg, S. 69-95.
- Kistler, Ernst/Noll, Heinz-Herbert/Priller, Eckhard (Hg.) 1999: *Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Meßkonzepte*, Berlin.

- Klas, Gerhard 2001: Eine andere Welt ist möglich. Die Globalisierungsgegner – Akteure und Positionen einer weltweiten Bewegung, in: *epd Entwicklungspolitik* 13/2001, S. 22-27.
- Klein, Ansgar 2001: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen, Opladen.
- Klein, Ansgar 2002: Überschätzte Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 6-7/2002, S. 3-5.
- Klein, Ansgar/Légrand, Hans-Josef/Leif, Thomas 1998: Neue Soziale Bewegungen - Impulse, Bilanzen und Perspektiven, Opladen.
- Klein, Naomi 2001: No Logo! Der Kampf der Global Players um Marktmacht, München.
- Kleinknecht, Alfred 1987: Innovation Patterns in Crisis and Prosperity. Schumpeter's Long Cycle Reconsidered, New York.
- Kloke-Lesch, Adolf 2000: Mitgestalten in anderen Ländern; Die Funktion von Entwicklungspolitik im Rahmen von Global Governance, in *epd Entwicklungspolitik* 14/15, 08/2000, S. 32-27.
- Klug, Ulrich 1982 (1951): Juristische Logik, 4. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York.
- Knapp, Martin/Robertson, Eileen/ Thomason, Corinne 1990: Public Money, Voluntary Action. Whose Welfare?, in: Anheier, Helmut K./Seibel, Wolfgang (Hg.): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*; Berlin, New York, S. 183-218.
- Kocka, Jürgen 2000: Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen, in: Hildermeier, Manfred et. al. (Hg.): *Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen*, Frankfurt a.M., S. 13-39.
- Kocka, Jürgen 2001: Thesen zur Geschichte und Zukunft der Arbeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 21/2001, S. 8-13.
- Kocka, Jürgen 2002: Was heißt Zivilgesellschaft?, in: *Der Tagesspiegel*, 25.03.2002, siehe auch: www.tagesspiegel.de/archiv/24032002/21241.asp
- Kohler-Koch, Beate (Hg) 1998: Regieren in entgrenzten Räumen; Sonderheft 29/1998 der *Politischen Vierteljahresschriften*, Opladen.
- Kohler-Koch, Beate (Hg) 1998: Regieren in entgrenzten Räumen; Sonderheft 29/1998 der *Politischen Vierteljahresschriften*, Opladen.
- Korten, David C. 1989: Social Science in the Service of Social Transformation, in: Veneracion, Cynthia C: *A Decade of Process Documentation Reserach. Reflections and Synthesis*, Paper Published by the Institute of Philippine Culture, Manila.
- Koschnick, Wolfgang J. 1992: Standardwörterbuch für die Sozialwissenschaften/Standards Dictionary of the Social Sciences; München, London, New York, Paris.
- Krasner, Stephen D. 1988: Sovereignty. An Institutional Perspective, in: *Comparative Political Studies* 21, S. 66-94.
- Kraus, Jon: The Impact of Structural Adjustment Upon Employment and Trade Unions in Ghana and Nigeria, in: Wohlmuth, Karl/Messner, Frank 1996: *Active Labour and Employment Policy in Africa*, Hamburg, S. 169-191.
- Krueger, Anne 1983: *Trade and Employment in Developing Countries*, Chicago.
- Krueger, Anne O. 1974: The Political Economy of the Rent-seeking Society, in: *American Economic Review* 1974, S. 291-303.
- Krueger, Anne O. 1992: *Economic Policy Reform in Developing Countries*, Oxford.
- Kruse, Beate 2001: Zur Globalisierung in Indien, in: Draguhn, Werner (Hg.): *Indien 2001. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg, S. 263-278.

- Kues, Hermann 24.03.2001: Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen des Ehrenamts, Referat Heimvolkshochschule Kardinal-von-Galen.
- Kuhn, Berthold 1992: Opposition und Mehrparteiensystem in Zaire, Hamburg, Münster.
- Kuhn, Berthold 1998: Participatory Development in Rural India, New Delhi.
- Kuhn, Berthold 1999a: Challenges for NGOs and Donors in Bangladesh: Creating Development Synergies, in *Journal of Social Studies* 84/ 1999, S. 1-22.
- Kuhn, Berthold 1999b: Perspektiven für Nicht-Regierungsorganisationen in Bangladesch, in: *Süd-asien* 19. Jahrgang, Nr. 6/99, S. 52-56.
- Kuhn, Berthold 2000a: Komplementarität, Konkurrenz oder Substitution. Zum Verhältnis von Nicht-Regierungsorganisationen zu Staats- und Marktakteuren. Erfahrungen aus Bangladesch, in: Bodemer, Klaus (Hg.) Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und local government - Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten, Hamburg, S. 151-161.
- Kuhn, Berthold 2000b: Zivilgesellschaftliches Engagement in Südasien zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: *Süd-asien*, 20 Jg.; Nr. 1/00; S. 3-5.
- Kuhn, Berthold 2000c: Beratung im Wandel. Vom entwicklungspolitischen Gutachter zum Berater und Prozessbegleiter, in: *epd Entwicklungspolitik* 14/15/2000, S. 29-31.
- Kuhn, Berthold 2000d: Participatory Rural Appraisal. Ten Years After: Did it fulfil the Expectations?, in: *Development and Cooperation (D+C)*, 1/2000, S. 21-.22.
- Kuhn, Berthold 2001a: Nicht-Regierungsorganisationen, Innovation und Entwicklung; in: Gärtner, Peter (Hg.): Staatlichkeit im Epochenbruch. Antworten aus der Perspektive des Südens und des Ostens, Hamburg, S. 353-366.
- Kuhn, Berthold 2001b: Wie findet EZ die richtigen Partner? Ein Plädoyer für institutionelle, organisatorische und methodische Innovationen in der EZ. in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, Jg. 42; 2001: 7/8. S. 224-227.
- Kuhn, Berthold 2001c: Vom Bruderwort zum Antragsmarathon. Wenn öffentliche Großgeber direkt mit Süd-NGOs zusammenarbeiten, in: *Der Überblick* 2001: 3, S. 36-41.
- Kuhn, Berthold 2001d: Strategische Allianzen für Beschäftigungsförderung. Zur Nutzung komparativer Vorteile von Organisationen des Dritten Sektors in der Entwicklungszusammenarbeit, in *Maecenata Aktuell* 31 (12/2001), S. 22-25.
- Kuhn, Berthold 2002a: Komparative Vorteile von Nicht-Regierungsorganisationen verstehen, in: *asien afrika lateinamerika*, Vol. 30, S. 19-30
- Kuhn, Berthold 2002b: Sozialstandards: Engagierte Akteure, wichtige Impulse und falsche Feindbilder, in: *Netz* 02/2002, S. 8-10.
- Kuhn, Berthold 2003c: Zivilgesellschaft, Globalisierung und Entwicklungspolitik. Konzeptionelle Euphorie im Theorievakuum, in Voll, Klaus 2002 (geplant): Aufstieg und Konsolidierung des Hindu-Nationalismus, Delhi.
- Kuhn, Berthold 7.3.2002: Wo zivilgesellschaftliche Akteure im Vorteil sind, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 7.03.2002 (Leserbrief), Frankfurt a.M.
- Kuhn, Berthold/*epd Entwicklungspolitik* 2001: Vom Shareholder- zum Stakeholder-Value, in: *epd Entwicklungspolitik* 2001: 20/21, S. 18.
- Kuhn, Berthold/Gassner, Harriet 2001: Strategische Allianzen für Sozialstandards, in: *epd Entwicklungspolitik* 20/21, S.7.
- Kuhn, Berthold/Particip 1997: Evaluation à mi-parcours du Programme FOURMI, Cameroun, September 1997 (Bericht für die EU Kommission), Freiburg, Brüssel.

- Kuhn, Berthold/*The Daily Star* 1998: Creating Development Synergies, Dhaka, S. 5.
- Kuhn, Berthold/Zaman, Mohammed H./Gassner, Harriet 2001: Sozialstandards und soziale Verantwortung in Klein- und Mittelindustrien auf den Philippinen, in Indonesien und Vietnam, Bericht für die Car Duisberg Gesellschaft e.V., 28. November 2001, Berlin, Köln.
- Kuhn, Thomas 1967 (1976): Die Struktur wissenschaftlicher Revolution, Frankfurt a.M. (Originalausgabe: The Structure of Scientific Revolution, Chicago).
- Kumar, Chetan 2000: Transnational Networks and Campaigns for Democracy, in: Florini, Ann M. (Hg.): The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society, Washington, D.C., S.115-142.
- La Rue* (Brazzaville), Ausgabe vom 30. April 2001; Nr. 337.
- Lahusen, Christian 2002: Institutionelle Umwelten und die Handlungsfähigkeit von NGOs, in: Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hg.): Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs, Opladen, S. 257-278.
- Lam, Wai-Fung/Perry, James 2000: The Role of the Nonprofit Sector in Hong Kong's Development, in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 11, Number 4, December 2000, S. 355-373.
- Lambsdorf, Johann Graf 1999: Wie kann man Korruption messen; in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*; Jg. 40: 1999:11. S.300-303.
- Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang 1997: Zivilgesellschaft und Transformation: Ein Diskussionsbeitrag in reversionistischer Absicht, in: *Neue Soziale Bewegungen* (19) 1, S. 12-34.
- Le Grenier* 1997: Le Burkina hoore ses inventeurs. Deuxième Salon Natinal de l'Invention et de l'innovation de Ougagadougou, in: No 4/1997.
- Le Monde Diplomatique/Achar, Gilbert et al. 2003 : L'Atlas du Monde Diplomatique, Januar 2003, Paris.
- Lee, Joseph 1902: Constructive and Preventive Philanthropy, New York..
- Leggewie, Claus/Bieber, Christopf 2001: Interaktive Demokratie. Politische Online-Kommunikation und digitale Politikprozesse, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B41-42/2001*, S. 37-45.
- Leggewie, Claus/Maar, Christa (Hg.) 1998: Internet und Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie, Mannheim.
- Lehmbruch, Gerhard/Schmitter, Philippe G. (Hg.) 1982: Patterns of Corporatist Policy Making, London.
- Leibenstein, H. 1978: Beyond Economic Return. A New Foundation for Micro-Economics, Cambridge, M.A.
- Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe 2000: Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen, Reformen, Perspektiven, Frankfurt a.M., New York.
- Lent, Tom/Trivedi, Roy 2001: National Coalitions and Global Campaigns: The International Children's Rights Movement, in: Edwards, Michael/Gaventa, John (Hg.): Global Citizen Action, London, S. 163-174.
- Lenzen, Markus 2001: Zur Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit, Münsteraner Diskussionspapier zum Nonprofit-Sektor, 17.08.2001.
- Lerner, David 1958: The Passing of Traditional Society. Modernizing the Middle East, Glencoe.
- Levy, Reynold 1999: Corporate Philanthropy Comes of Age: Its Size, Its Import, Its Future, in: Clotfelter, Charles T./Ehrlich, Thomas (Hg.) Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Chnaging America, Bllomington, S. 99-121.

- Lewerenz, Jürgen 1999: Betr.: EZ mit oder über NROs. Zu Gemeinnützigkeit, Verlässlichkeit, Partizipation und Nachhaltigkeit; Vermerk des Referenten der Deutschen Botschaft Dhaka für Wirtschaftliche Zusammenarbeit im März 1999, Deutsche Botschaft Dhaka.
- Lewerenz, Jürgen 1999: Grameen Bank und Mikrokredit. Alternative zum Fehlschlag: Partnerschaft zwischen Staat und Wirtschaft für Selbsthilfe in Reform- und Entwicklungsländern; Stellungnahme an das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Juni 1999, Deutsche Botschaft Dhaka.
- Liese, Andrea 2001: Privatisierung und die (Um-)setzung der Menschenrechte ? Die Rolle lokaler und transnationaler NGOs, in: Brühl, Tanja et. al. (Hg.): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn, S. 232-256.
- Lock, Peter 2001: Sicherheit *à la carte*? Entstaatlichung, Gewaltmärkte und die Privatisierung des staatlichen Gewaltmonopols, in: Brühl, Tanja u.a. (Hg.): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn, S. 200-229.
- Long, Carolyn 2001: Participation of the Poor in Development Initiatives. Taking their Rightful Place, London.
- Ludermann, Bernd 2001a: Unübersichtliche Gelände. Ein Streifzug durch die neuere Literatur zu NGOs, in: *Der Überblick* 3/2001, S. 19-21.
- Ludermann, Bernd 2001b: Privater Arm der Geberstaaten ? Widersprüchliche Funktionen von NGOs in der Not- und Entwicklungshilfe, in: Brühl, Tanja et al. (Hg.): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn, S. 174-199.
- Lüttkenhorst, Werner 1999: Gewerbliche Arbeitsvermittler - vom Boom zum Flop, in: *Arbeitsdruck - Forum für Soziale Arbeitsmarktpolitik* 10/1999, S. 20-21.
- Lux, Markus: Drei Staaten - ein »Baltischer Weg« ? Die Zivilgesellschaft und die Transformation im Baltikum, in: Merkel, Wolfgang (Hg.) 2000: Systemwechsel, Band 5. Zivilgesellschaft und Transformation; Opladen, S. 145-172.
- Ma, Quisha 2002: Defining Chinese Nongovernmental Organization, in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 13, Number 2, June 2002, S. 113-130.
- MacGaffey, Janet 1994: Civil Society in Zaïre: Hidden Resistance and the Use of Personal Ties in Class Struggle, in: Harbeson, John W./ Rothchild, D./Chazan, N. (Hg.): *Civil Society and the State in Africa*; Boulder, London, S. 169-189
- Madhiat, Joe 1985: Wie Siro Malik ein Paar Büffel kaufen wollte..., in: Hoering, U. et al. (Hg.) 1985; *Wem gehört das Land ? Soziale Aktionsgruppen in Indien*; Berlin, S. 15-23.
- Management Systems International (MSI) 2000: Second Bangladesh Institutional Strengthening of Government-NGO Cooperation Project; Draft Final Report; Washington.
- Mandt, Hella 1991: Legitimität, in: Nohlen, Dieter (Hg.) *Wörterbuch Staat und Politik*; München, Zürich; S. 338-344.
- Mansfeldová, Zdenka/Szabó, Máté: Zivilgesellschaft im Transformationsprozeß Ost-Mitteleuropas: Ungarn, Polen und die Tschechoslowakei, 89-114; in: Merkel, Wolfgang (Hg.) 2000: Systemwechsel, Band 5. Zivilgesellschaft und Transformation; Opladen
- Mansilla, Hugo C.F (Hg) 1974: *Probleme des Dritten Weges*, Darmstadt.

- Marschall, Miklos 2002: Transparency International. Ein Beispiel für erfolgreiches globales Engagement transnationaler NGOs, in: Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hg.): Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs, Opladen, S. 185-198.
- Martens, Kerstin 2002: Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations, in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 13, Number 3, September 2002, S. 271-285
- Mathes, J. (Hg) 1982: Krise der Arbeitsgesellschaft. Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg, Frankfurt, New York.
- Mathies, Volker 1980: Neue Weltwirtschaftsordnung, Opladen.
- McIntosh, Malcolm /Leipziger, Deborah/Jones, Keith/Coleman, Gill 1998: Corporate Citizenship. Successful Strategies for Responsible Companies; London, San Francisco, Kuala Lumpur, Johannesburg.
- Mekata, Mokoto 2000: Building Partnerships toward a Common Goal: Experience of the International Campaign to Ban Landmines, in: Florini, Ann M. (Hg.): The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society, Washington, S. 143-176.
- Mensch, Gerhard 1975: Das technologische Patt. Innovationen überwinden die Depression, Frankfurt a.M.
- Menzel, Ulrich 1991: Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie. Zur Soziologie einer Disziplin auch in selbstkritischer Absicht, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32, 1 (März 1991), Seite 4-33.
- Menzel, Ulrich 1992: Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie, Frankfurt a.M.
- Merkel, Reinhard (Hg.) 2000: Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, Frankfurt a.M.
- Merkel, Wolfgang (Hg.) 2000: Systemwechsel, Band 5. Zivilgesellschaft und Transformation, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Lauth, Hans-Joachim 1998: Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6-7/1998, S. 3-21.
- Messner, Dirk 1997:
- Messner, Dirk 1998: Das Modernisierungspotential der NROs und die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit; in: Calließ, Jörg (Hg) 1998: Barfuß auf diplomatischem Parkett. Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik, Loccum Protokolle 9/97, Loccum, S. 263-290.
- Metz, Manfred et. al. 2000: The Relief and Food Aid System in Ethiopia; Brüssel (Gutachten für die Europäische Kommission, GD VIII), Brüssel.
- Meyer-Stamer, Jörg 2001: Was ist Meso ? Und wer ist Meta ? Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen. INEF-Report, Duisburg.
- Meyer, M.W./Zucker, L.G. 1989: Permanently Failing Organizations. Newbury Park, CA..
- Mies, Maria 2001: Globalisierung von unten. Der Kampf gegen die Herrschaft der Konzerne, Hamburg.
- Mitchel, Charles/Moody, Susan R. 2000: Foundations of Charity, Oxford.
- Mitra, Subrata K. 1991: Room to Manoeuver in the Middle. Local Elites, Political Action, and the State in India, in: *World Politics* (Princeton), No 43, 4/1991.
- Mohls, Manfred 1987: Entwicklung; in: Nohlen, Dieter: Pipers Wörterbuch zur Politik. Politikwissenschaft, Band 1, S. 198-202.

- Moore, Wilbert E. 1973: Social Change and Comparative Studies, in: *International Social Science Journal*, band 15, S. 117-128.
- Müller-Mahn, Hans-Detlef 1989: Die Aulad zwischen Stamm und Staat, Berlin.
- Mutz, Gerd 2001: Der souveräne Arbeitsgestalter in der zivilen Arbeitsgesellschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 21/2001*, S. 14-23.
- Myrdal, Gunnar 1968: The Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. New York, Pantheon, Random House.
- Nährlich, Stefan 1998: Innerbetriebliche Reformen in Nonprofit-Organisationen. Das Deutsche Rote Kreuz im Modernisierungsprozess, Wiesbaden.
- Najma, Ara Begum 1999: Role of NGOs in Social Development; Ministry of Social Welfare. Dhaka.
- Narain, Sunita: Letter on community forestry news and events. In honor of Anil Agarwal: 1947 - 2002; in: *Down to Earth*, Vol 10, No 17 January 31, 2002, auch: <http://www.cseindia.org>, Stand 31.01.2002.
- Nayan Action Foundation 1999: Broschüre über die Organisation und die Aktivitäten, Dhaka.
- Nell-Breuning, Oskar von 1975: Können Neoliberalismus und katholische Soziallehre sich verständigen?, in: Sauermann, H./Mestmäcker E. (Hg): Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Tübingen, S. 459-363.
- Nelson, Richard (Hg.) 1993: National Innovation Systems: A Comparative Analysis, New York.
- Neubert, Dieter 1997: Entwicklungspolitische Hoffnungen und gesellschaftliche Wirklichkeit. Eine vergleichende Länderfallstudie von NROs in Kenia und Ruanda, Frankfurt a.M. / New York.
- Newell, Peter 2001: Campaigning for Corporate Change: Global Citizen Action on the Environment, in: Edwards, Michael/Gaventa, John (Hg.): Global Citizen Action, London, S. 203-213.
- NGO Affairs Bureau 2000: Information on NGOs. Print-Out for Dr. Berthold Kuhn, Dhaka.
- Nida-Rümelin, Julian 1999: Zur Philosophie einer globalen Zivilgesellschaft; in: *Zeitschrift des Kulturforums der Sozialdemokratie* (Berlin), Heft IV, S. 32-45.
- Noack, Gerald 1995: Die Entstehung und Entwicklung von NGOs des Südens und die Rolle der Geberorganisationen: das Beispiel zweier indischer NGOs, in: Jessen, Brigitte 1995: Von der Fremdsteuerung zur Selbststeuerung. Alternativer Interventionismus asiatischer NGOs, Hamburg, S. 161-208.
- Nohlen, Dieter (Hg.) 1991: Wörterbuch Staat und Politik; München, Zürich,
- Nohlen, Dieter (Hg.) 1994 (1989, 1980): Lexikon Dritte Welt; Reinbeck bei Hamburg.
- Nohlen, Dieter 1987 (1985): Pipers Wörterbuch zur Politik, Band 1-6, 2. Auflage 1987, München.
- Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz 1993: Handbuch Dritte Welt; Bonn.
- Nohlen, Dieter/Schulze, Rainer-Olaf/Schüttemyer, Susanne 1999: Lexikon der Politik, Band 7.
- Nübler, Irmgard 2002: Die Wirkungen der Globalisierung auf die Entwicklungsländer, Referat für die Tagung Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik vom 21. bis 23. November in Schwaig (Manuskript für Mummert, Uwe/Sell Friedrich 2003: Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik, Hamburg, Münster).
- Nuscheler, Franz 2001a: Nach der Romantisierung die Entzauberung?, in: *Der Überblick* 2001:3, S. 6-10.
- Nuscheler, Franz 2001b: Vom Nutzen und Elend der Komparatistik, in: *epd Entwicklungspolitik* 8/9/2001, S. 37-44.

- OECD (DAC) 2000: Entwicklungszusammenarbeit, Ausgabe 2000, Bericht des Jahres 1999.
- OECD 1999: Entwicklungszusammenarbeit: Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe, Bericht des Jahres 1998.
- OECD 2000: Entwicklungszusammenarbeit: Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe; Bericht des Jahres 1999.
- OECD Trade Directorate, Working Party of the Trade Committee 1999: Codes of Corporate Conduct, an Inventory, 25-6 Januar 1999, TD/TC/WP (98)74, Paris.
- Offe, Claus 1999: »Sozialkapital«. Begriffliche Probleme und Wirkungsweise, in: Kistler, Ernst/Noll, Heinz-Herbert/ Priller, Eckhard (Hg.): Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Meßkonzepte, S. 113-120.
- Oquaye, Mike 1996: Guiding Principles for a Framework of Government of Ghana/NGO Relationship, unveröffentlichtes Papier für die Friedrich-Ebert-Stiftung Accra.
- Otterbein, Karl 2000: Dezentralisierung und Partizipation als Wirtschaftsfaktor; in: *epd Entwicklungspolitik* 14/15; August 2000, S. 54-55
- Ottnad, Adrian/Wahl, Stefanie/Miegel, Meinhard 2000: Zwischen Markt und Mildtätigkeit. Die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung, München.
- Pant, A.D. / Gupta, Shiva K. (Hg.) 1990: Bureaucracy, Development and Change, New Delhi.
- Parida, Dilip Kumar 1997: Voluntary Agencies in Development, in: Bava, Noorjahan (Hg.): Non-Governmental Organisations in Development. Theory and Practice, New Delhi. S. 209-220.
- Park, Jeon-Seok 1999: Netzwerkgesellschaft im Wandel; Die Rolle des sozialen Kapitals zur primären kumulativen Kapitalbildung am Beispiel Südkoreas, Opladen.
- Parson, Talcott/Shils, Edward A. (Hg.) 1965: Toward a General Theory of Action, New York.
- Pater, Sigfried 2000: Zum Beispiel McDonald's, Göttingen.
- Peirce, C.S. 1903, 1973: Lectures on Pragmatism - Vorlesungen über Pragmatismus, Hamburg. Meiner, Philosophische Bibliothek Band 281.
- Peitz, Christiane / *Der Tagesspiegel* (Berlin) 3. 7.2001: Der Flirt von Madrid. Das Goethe-Institut wird 50. Und macht der Wirtschaft Avancen: ein faustischer Pakt oder eine Liaison für die Zukunft ?, S. 25.
- Peltzer, Roger/Schmitt, Wolfgang 1999: Intelligentes Zusammenwirken. Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation zwischen öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit und privatwirtschaftlichem Engagement; in: *epd Entwicklungspolitik* 2/3/99, S. 23-26.
- Piepel, Klaus/Transfair/Misereor/Brot für die Welt 1999: Sozialsiegel und Verhaltenskodizes. Eine Standortbestimmung, Köln (Deutsch und Englisch).
- Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied, Kriftel, Basel.
- Pitalwalla, Yassir/*Economic Times* (Mumbai) 8.12.2000: ISO Adopts Founding Principles of Certified Financial Planners Board, S. 8.
- Planitz, Angelika 1995: Eine Analyse der Beziehungen zwischen Süd-NGOs und ihren Regierungen. Dargestellt am Beispiel der Sarvodaya Shramadana Bewegung in Sri Lanka, in: Jessen, Brigitte 1995: Von der Fremdsteuerung zur Selbststeuerung. Alternativer Interventionismus asiatischer NGOs, Hamburg, S 209-265

- Porter, Michael E./Stern, Scott/Council of Competitiveness 1999: The New Challenge to America's Prosperity. Findings from the Innovation Index, Washington, D.C.
- Powell, Walter W. (Hg.) 1987: The Nonprofit Sector: A Research Handbook, New Haven.
- Pradervand, Pierre 1989: Listening to Africa. Developing Africa from the Grassroots, New York, Westport, Connecticut, London.
- Proshika 2000: Towards a Poverty-Free Society, Dhaka.
- Proshika 2001: Proshika at a Glance, im Internet unter: proshika.org, Stand 31.12.2001.
- Putnam, Robert D. 1993: Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy, Princeton
- Putnam, Robert D. 1995: Bowling Alone, in: Journal of Democracy (6) 1, S. 65-78.
- Putnam, Robert D. 2000: Bowling Alone. The collapse and revival of american community, New York. London, Toronto, Sydney, Singapore.
- Rahman, Ashwin / *Die Tageszeitung* (Berlin), 10.04.2001: Gift ist im Schuh.
- Rahman, Atiur 1999: NGOs and Civil Society in Bangladesh, in: *Journal of Social Studies* 84, S. 23-45.
- Rahman, Shamsur/ *The Daily Star* 15.10.2000: BRAC Bond Tie Rope in Banks in Micro-credit Programme, in The Daily Star Business, S. 1
- Rama, Martin: Public Sector Downsizing 1999: An Introduction, in: *The World Bank Economic Review* Januar 1999, Vol. 13, Nr. 1, S. 1-22.
- Rammert, Werner 1997: Innovation im Netz, in: *Soziale Welt* 48 (1997), S. 397-416.
- Ratzinger, J. 1986: Marktwirtschaft und Ethik, in: Roos, L. (Hg.): Stimmen der Kirche zur Wirtschaft, Beiträge zur Gesellschaftspolitik, herausgegeben vom Bund katholischer Unternehmer e.V. , 2. Auflage, Köln, S. 50-58.
- Regelbrugge, Laurie 1999: Business and Civil Society: Reflections on Roles, Responsibilities, and Opportunities at the Dawn of a New Century, in: Civicus (World Alliance for Citizen Participation): Promoting Corporate Citizenship. Opportunities for Business and Civil Society Engagement, Washington, S. 5-25.
- Reifeld, Helmut 2001: »Tempel« des modernen Indien? Die Kontroverse um den Narmada-Staudamm im Winter 2000/2001, in: Draguhn, Werner (Hg.): Indien 2001. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg, S. 379-394.
- Reifeld, Helmut 2001: Rahmenbedingungen der Armutsbekämpfung in Indien am Beginn des 21. Jahrhunderts, in: *Konrad-Adenauer-Stiftung - Auslandsinformationen* 5/01. S. 51-79.
- Ricardo, David 1966 (1817): On the Principles of Political Economy and Taxation, Cambridge.
- Riedlinger, Sonja 2001: Die Rolle nichtstaatlicher Organisationen bei der Entwicklung und Durchsetzung internationalen Umweltrechts, Berlin.
- Rieger, Hans Christoph 2001: Die Privatisierung der Staatsunternehmen: das Disinvestment-Desaster, in: Draguhn, Werner (Hg.): Indien 2001. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg, S. 319-332.
- Riesbeck, Peter / *Berliner Zeitung* 29. 05. 2001: Gewaltlose Aggressivität, S. 10.
- Rifkin, Jeremy 2001: Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Risse , Thomas 2000: The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights, in: Florini, Ann M. (Hg.): The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society, Washington, D.C., S. 177-209.

- Risse, Thomas 2002: Transnational Actors and World Politics, in: Carlsnales, W./Risse, Thomas/Simmons, Beth: Handbook of International Relations, London, Thousnad Oaks, New Delhi, S. 255-274.
- Risse, Thomas/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans Peter 2002: Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens, Baden-Baden.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn 1999: The Power of Human Rights, Cambridge.
- Ritter-Thiele, Katja Monika 1992: Zum Zusammenhang zwischen Innovation und Strukturwandel in einer wachsenden Wirtschaft, Reihe: Volkswirtschaftliche Forschung und Entwicklung, Bd. 78, München.
- Ritz, Ingo/Weiß, Christian 2001: Regierungswechsel in Bangladesch, in: *Südasien* 4/01, S. 75-76.
- Roos, L. (Hg.) 1986: Stimmen der Kirche zur Wirtschaft, Beiträge zur Gesellschaftspolitik, herausgegeben vom Bund katholischer Unternehmer e.V., 2. Aufl., Köln.
- Rosenzweig, M.R. 1984: Determinants of Wage Rates and Labor Supply Behaviour in the Rural Sector of a Developing Country, in: Binswanger, H.P. / Rosenzweig, M.R. (Hg.) Contractual Arrangements, Employment, and Wages in Rural Labor Markets in Asia; New Haven, S. 211-241.
- Roth, Roland 2001: Auf dem Weg zur transnationalen Demokratie ? Vorläufiges zum Beitrag von Protestmobilisierungen und Nichtregierungsorganisationen, in: Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike: NGOs als Legitimationsressource, Opladen, S. 27-50.
- Rothchild, Donald/Lawson, Letitia 1994: The Interactions between State and Civil Society in Africa. From deadlock to New Routines, in: Harbeson, John W./ Rothchild, D./Chazan, N. (Hg.): Civil Society and the State in Africa; Boulder, London, S. 255-281.
- Rucht, Dieter 1997: Multinationale Bewegungsorganisationen: Bedeutung, Bedingungen, Perspektiven, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 9/2, S. 30-41.
- Rucht, Dieter 2001: Zwischen Strukturlosigkeit und Strategiefähigkeit. Herausforderungen für die globalisierungskritischen Bewegungen, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, Jg. 42.2001:12, S. 358-360.
- Rucht, Dieter 2003: Zivilgesellschaftliche Akteure und transnationale Politik, in: Bauerkämper, Arnd (Hg.): Die Praxis der Zivilgesellschaft. Akteure, Handeln und Strukturen im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M., New York, S. 371-389.
- RWE 2001: Broschüre zur Jahreshauptversammlung 2001: Gegenanträge, Teilnahmebedingungen, Essen.
- Sachs, Wolfgang (Hg.) 1992: Der Planet als Patient. Über die Widersprüche globaler Umweltpolitik, Basel.
- Sachs, Wolfgang 1998: Planet Dialectics, Explorations in Environment and Development, London.
- Sachs, Wolfgang/ Heinrich-Böll Stiftung 2000: Wie zukunftsfähig ist die Globalisierung?, Berlin.
- Sadguru Water and Development Foundation (SWDF) 2000: Annual Report 1999, Dahod.
- Sadguru Water and Development Foundation (SWDF) 2000: Annual Report 1999, Dahod.
- Sadguru Water and Development Foundation 2002: Brief Overall Project Report on Community Management of Natural Resources Project, Dahod.
- Sadguru Water and Development Foundation 2004, Annual Report Year Ending 21 March 2004, Dahod.
- Salamon, Lester et. al. (Hg.) Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector, Baltimore.

- Salamon, Lester M. 1997: *The International Guide to Nonprofit Law*, New York et. al.
- Salamon, Lester M./Anheier, Helmut K. 1997: *The Third World's Third Sector in Comparative Perspective*. »Working Papers of the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No.24., Baltimore.
- Salamon, Lester M./Anheier, Helmut u.a. (Hg.). 1999: *Der Dritte Sektor: aktuelle internationale Trends*. The John-Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II, Gütersloh.
- Salamon, Lester. M. 1987: *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Governmental-Non-Profit Relations in the Modern Welfare State*, in: *Journal of Voluntary Action Research*, Vol 16, Nr. 1/2, S. 835-901.
- Salmen L.F./Eaves, A.P. 1989: *Between Public and Private. A Review of NGO Involvement in World Bank Projects*, Washington D.C.
- Sandschneider, Eberhard 1995: *Stabilität und Transformation politischer Systeme. Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung*, Opladen.
- Sassen, Saskia 2000: *Machtbeben - Wohin führt die Globalisierung*, Stuttgart.
- Sauermann, H. / Mestmäcker E. (Hg.): *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, Tübingen.
- Schäfer, Ulrich/*Der Spiegel* 47/2001: *Globalisierung. Diebstahl der Kulturen*, 19.11.2001, S. 126.
- Scharpf, Fritz W. 1991: *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 91/10, Köln.
- Schleich, Bernd 2001: *Globale Strukturpolitik und internationale Personalentwicklung. Ein programmatischer Entwurf*, in: *Entwicklung + Zusammenarbeit (E+Z)*, Jg. 42, 2001:5, S. 144-147.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1995: *Zivile Gesellschaft und reflexive Demokratie*, Baden-Baden.
- Schmid, Günther 1997: *Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland*, in: *Leviathan* 25 (3), S. 302-37.
- Schmid, Ralf/Kruchten-Weinrich, Claudia 2001: *Stand und Entwicklung des indischen Versicherungssektors unter besonderer Berücksichtigung der Krankenversicherung*, in: Draguhn, Werner (Hg.): *Indien 2001. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg, S. 411-433.
- Schmidt, Manfred G. (Hg.) 1995: *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart.
- Schmidt, Sigmar 2000: *Die Rolle von Zivilgesellschaften in afrikanischen Systemwechseln*, in: Merkel, Wolfgang (Hg.): *Systemwechsel, Band 5 zu Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen, S. 295-334.
- Schmitter, Philippe C. 1997: *Civil Society in East and West*, in: Diamond, Larry/Plattner, Marc F./Chu, Yun-han/Tien, Hung-mao (Hg.): *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*; Baltimore, London, 239-262.
- Schmuck, Hanna 1996: *Leben mit der Flut*, Berlin.
- Scholz, Fred 1985: *Entwicklungsländer. Beiträge der Geographie zur Entwicklungsforschung*, Darmstadt.
- Schor, Gabriel/Momartz, Rochus 2001: *The Experience of IPC*, 9/2001, im Internet unter: www.mip.org/pubs/mbp/the_experience_of_ipc.htm, Stand 31.12.2001.
- Schröder, Gerhard 2000: *Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft*, in: *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte*, Jg. 47, H4.S. 200-207.
- Schubert, Klaus 1999: *Innovation und Ordnung. Grundlagen einer Pragmatischen Theorie der Politik* Gleichzeitig ein Beitrag zur ideengeschichtlichen Basis einer erweiterten Theorie der Politikfeld-

- analyse. Bisher unveröffentlichte Habilitationsschrift, eingereicht an der Ruhr-Universität Bochum.
- Schubert, Klaus/Klein, Martina 1997: Das Politiklexikon, Bonn.
- Schultz, T.W. 1964: Transforming Traditional Agriculture, New Haven.
- Schulz, Thomas/*Der Spiegel* 19/2002: Genoppt-gerippt-fruchtig, S. 108.
- Schumpeter, Joseph A. 1911: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke 1989: Markt, Staat, Dritter Sektor – oder noch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit, S. 47-87, in: Ellwein, T./Hesse, J.J./Mayntz, R./Scharpf, F. (Hg.) Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar-Folke 2000: Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden.
- Schwarz, Karl-Peter 2002: Hüter und Deuter. Ein Abt in Kalabrien, ein Präsident in Prag und die Utopie der »Bürgergesellschaft«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* 19.02.2001, S. 11.
- Scott, Matthew O. 2001: Danger – Landmines! NGO-Governmnet Collaboration in the Ottawa Process, in: Edwards, Michael/Gaventa, John (Hg.): Global Citizen Action, London, S. 121-134.
- Sebastian, Sunny 18.8.2001: The Water Man of Rajasthan, in: *Frontline* (Madras), Vol. 18, Issue 17, online-Version.
- Seibel, Wolfgang 1994: Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im »Dritten Sektor« zwischen Markt und Staat, Baden-Baden.
- Seibel, Wolfgang 1999: Successful Failure: An Alternative View of Organizational Coping, in: Anheier, Helmut (Hg.) 1999: When Things Go Wrong. Organizational Failures and Breakdowns, London, Neu Delhi.
- Sen, Amartya 1999: Development as Freedom, New York.
- Senghaas, Dieter 1977: Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt a.M.
- Senghaas, Dieter 1999: Wider den entwicklungspolitischen Gedächtnisschwund. Die Auswege aus der Armut sind bekannt, in: Thiel, Reinold E. (Hg): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, Bonn, S. 350-354.
- Sigma-1 1994: Report on Policy and programmes on Re-Orientation VOTEC Education and Training for Self-Employment in Ghana, Accra.
- Silk, Thomas (Hg.)1999: Philanthropy and Law in Asia. A comparative Study of the Nonprofit Legal Systems in Ten Asia Pacific Societies, San Francisco.
- Silk, Thomas 1999: A Comparative Study of Nonprofit Legal Systems in Ten Asia Pacific Societies: Findings and Commentary, in: Silk, Thomas (Hg.): Philanthropy and Law in Asia, San Francisco, S. 7-43.
- Simon, John G. 1990: Modern Welfare State Policy Toward the Non-Profit Sector: Some Efficiency - Equity Dilemmas, in: Anheier, Helmut K./Seibel, Wolfgang (Hg.): The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations, Berlin, New York, S. 31-43.
- Simon, Klaus(Neu Bernadette 2000: Neue Impulse für die Dezentralisierung in Chile: Machtzuwachs lokaler Akteure und politische Lernprozesse, in: Bodemer, Klaus (Hg.) 2000: Subsidiarität, Dezentralisierung und local government - Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten, Hamburg, S. 113-130.
- Simon, Klaus/Stockmeyer, Albrecht/Fuhr, Harald 1993: Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierung und Verwaltungsreform zwischen Strukturangepassung und Selbsthilfe, Baden-Baden.

- Simon, Klaus: Local Governance nach dem Subsidiaritätsprinzip in Entwicklungsländern, in: Bode-mer, Klaus (Hg.) 2000: Subsidiarität, Dezentralisierung und local government - Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten, Hamburg, S. 9-28.
- Sjöstrand, Sve-Erik 2000: The Organization of Nonprofit Activities, in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 11, Number 3, September 2000, S. 199-216.
- Spiegel-Almanach 2001, Hamburg.
- Steinberger, Karin/ *Süddeutsche Zeitung* 06.12.1998: Hiebe mit Schlagstock und Koran; S. 3.
- Steinich, Markus 1997: »Erst wenn wir unseren Kopf in unsere eigenen Hände nehmen können«; Subsidiaritätsförderung als Beitrag zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern; Hamburg, Münster.
- Stiftung Bürger für Bürger 2001: Aktuelle Wettbewerbe für das Ehrenamt; aus: *Im Gespräch. Informationsdienst der Stiftung Bürger für Bürger*; S. 2.
- Stiglitz, Joseph E. 1988: Economic Organization, Information and Development, in: Srinivasan, T.N / Chenery, H.: *Handbook of Development Economics*, Volume 1, Amsterdam, Elsevier; S. 93-160.
- Stiglitz, Joseph E. 1998: More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post Washington Consensus, Washington.
- Stiglitz, Joseph E. 2002: Die Schatten der Globalisierung, Berlin.
- Stiglitz, Joseph E. 2002a: FMI, la preuve par l’Ethiopie, in : *Le Monde Diplomatique*, April 2002, S. 10-11.
- Stockmann, Reinhard/Caspari, Alexandra/Kevenhörster, Paul 2000: Langfristige Wirkungen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, 41 Jg., 200:10, S. 104-105.
- Stosic, B.D. 1964: Les Organisations Non Gouvernmentales et les Nations Unis, Paris.
- Strachwitz, Rupert Graf 1999: Die Rahmenbedingungen des Dritten Sektors und ihrer Reform, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 9/99, S. 22-30.
- Strachwitz, Rupert Graf 2000: Bürgerschaftliches Engagement in der Zivilgesellschaft, Manuskript für Vortrag auf der Tagung Perspektiven der Bürgergesellschaft, 19-20.10. 2000 in Erlangen, organisiert vom Münchner Institut für Sozialforschung (Gerd Mutz), Veröffentlichung geplant, erhältlich über Maecenata-Institut, Berlin.
- Streek, W. / Schmitter Ph. C. (Hg) 1985: Community, Market and State - and Associations ? in: Streek, W. / Schmitter Ph. C.: *Private Interest Government; Beyond Market and State*, London et al.
- Sundar, Pushpa 2000: Beyond Business: From Merchant Charity to Corporate Citizenship. Indian Business Philanthropy through the Ages; New Delhi, New York.
- Swiss Aid 1998: Solidarität im Wandel der Zeit; gesendet in 3SAT, 6. 06.2001, 0.00 bis 0.35, Videotext 5-618-032.
- Take, Ingo 2002: NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett, Opladen.
- Tautz, Siegfried/GTZ 1999: NGOs as Partners in Sexual and Reproductive Health. Experiences and Perspectives from sub-Saharan Africa, Eschborn, Heidelberg.
- Tenbohlen, Linda 2002: Caritas international – Für Menschen in Not, in: Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hg.): *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen, S. 137-160.

- Tetzlaff, Rainer 1999: Demokratische Transition und Makroorientierung. Elemente einer universellen Theorie der »Entwicklung«, in: Thiel, Reinold E. (Hg): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, Bonn, S. 355-365.
- The Bangladesh Observer* 18.10.2000: UNDP, Government of Bangladesh to Investigate Corruption in SEMP Projects.
- The Economist 2002: World in Figures, 2003 Edition, London.
- The Nation* (Islamabad, Lahore, Karachi) 22. März 2000: Pakistan to ratify ILO conventions 100, 138 in April: Omar.
- Thiel, Reinold 2001: Die Legitimation der Zivilgesellschaft, Editorial in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* (E+Z) Jg. 43: 2001:12, S. 347.
- Thiel, Reinold E. (Hg.) 1999: Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, Bonn.
- Thimm, Katja/ *Der Spiegel* 7.8.2000: Armut ins Museum, in: *Der Spiegel* 32/2000, S. 64-67.
- Tietz, Janko/*Die Woche* 18.5. 2001: Privat - besser als der Staat. Die niederländische Firma Maatwerk vermittelt erfolgreich Arbeitslose im Auftrag der Sozialämter; *Wirtschaft*, S. 13.
- Tiffen, M. / Mortimore, M. 1994: Malthus Controverted: The Role of Capital and Technological Growth in Environment Recovery in Kenya, in: *World Development*, 22 (Juli), S. 997-1010.
- Times of India* 16.10.2000: NGO to Float Bangladesh's First Pvt Sector Bond, Delhi.
- Tocqueville, Alexis 1835, 1945: *Democracy in America*, 2 Vols., New York.
- Touati, Jasmin 1997: Politik und Gesellschaft in Somalia (1890-1991). *Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde* Bd. 54, Hamburg.
- Transfair 2000: Broschüre: Rugmark News 11/2000, Köln.
- Transparency International (TI) 2000: Pressemitteilung Korruptionsindex , 13.09.2000, Berlin.
- Transparency International (TI) 2001: Annual Report 2000, Berlin.
- Transparency International (TI) 2002: Annual Report 2001, Berlin
- Transparency International (TI) 2003: Annual Report 2002, Berlin.
- Trenk, Martin 1991: Reichtum ist dein Ruin. Zum Stand der Forschung über afrikanische Unternehmer und wirtschaftliche Entwicklung, in: *Anthropos* 86 (1991), S. 513-514.
- Tully, Mark 2002: *India in Slow Motion*, New Delhi.
- Turner, Frederick C./Corbacho, Alejandro L. 2000: New Role for the State; in: *International Social Science Journal* 163, März 2000, Oxford. S. 109-119.
- Tyabi, Nasir 2000: *Industrialisation and Innovation. The Indian Experience*, New Delhi.
- Ulvila, Marko/Hossainm Farhad 2002: Development NGOs and Political Participation of the Poor in Bangladesh and Nepal, in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 13, Number 2, June 2002, S. 149-163.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 2001: *World Investment Report*, New York.
- UNDP (United Nations Development Programme) 1999: *Human Development Report 1999*, New York.
- UNDP (United Nations Development Programme) 2000: *Human Development Report 2000*, New York
- UNDP (United Nations Development Programme) 2002: *Human Development Report 2002*, New York

- UNDP (United Nations Development Programme) 2003: Human Development Report 2003: Millenium Development Goals, New York
- UNDP (United Nations Development Programme) 2004: Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World, New York
- Van Roy, Alison 1998 (2000): Civil Society and the Aid Industry, London.
- VENRO, siehe Hermle/VENRO (2000).
- Verulam Associates/Thornton, Paul et al. 2000: Partners in Development. A Review of Big NGOs in Bangladesh; Study commissioned by the Government of the United Kingdom / Department for International Development DFID (13 Februar bis 6 April 2000; Teamleiter: P. Thornton).
- Vestring, Bettina/ *Berliner Zeitung* 06.08.2001: Wir werden nie die Wahrheit erfahren, S. 3.
- Vilain, Michael 2002: Das Internationale Rote kreuz als NGO, in: Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hg.): Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs, Opladen, S. 119-136.
- Visser, Jelle 1998: Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands, in: *British Journal of Industrial Relations* 36 (2), S. 269-292;
- Visser, Jelle/Hemerijk, Anton 1998: Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden. Frankfurt/Main und New York
- Visser, Jelle/Hemerijk, Anton 2000: Die pragmatische Anpassung des niederländischen Sozialstaates- ein Lehrstück?, in: Leibfried, Stephan/ Wagschal, Uwe: Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen, Reformen, Perspektiven; Frankfurt/Main und New York, S. 452-473.
- Vogel, Regina 2003: Felder zivilgesellschaftlichen Handelns? Verbände und Netzwerke des deutschen Bürgertums, 1945-1965, in: Bauerkämper, Arnd (Hg.): Die Praxis der Zivilgesellschaft. Akteure, Handeln und Strukturen im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M., New York, S. 251-274.
- Voll, Klaus / Friedrich-Ebert Stiftung Indien 2000: Kurswechsel in der RSS. Neuer Führer kein gutes Omen für Vajpayee, New Delhi, Kurznachrichten der FES 4/2000 (April), S. 1.
- Voll, Klaus 2002 (in Arbeit): Aufstieg und Konsolidierung des Hindu-Nationalismus, Delhi.
- Von Haldenweg, Christian 2002: Die Legitimation der Zivilgesellschaft, Leserbrief in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* (E+Z) Jg. 43: 2002:1, S. 27
- Wahl, Peter 1997: Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung und Nicht-Regierungsorganisationen, in: Altvater, Elmar/Brunnengräber, Achim /Haake, Markus/Walk, Heike (Hg): Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster, S. 219-313.
- Wahl, Peter 1998: NGO-Multis, McGreenpeace and die Netzwerk-Guerilla. Zu einigen Trends in der internationalen Zivilgesellschaft, in: *Peripherie* Nr. 71, S. 55-68.
- Wahl, Peter 2001: Globalisierung mit menschlichem Antlitz. Zivilgesellschaftliche Bewegung für eine demokratische Kontrolle der Finanzmärkte, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* (E+Z), Jg. 42. 2001:12, S. 352-355.
- Walk, Heike/Brunnengräber, Achim 2000: Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima, Münster.
- Weber, Max 1920: Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Stuttgart.
- Weber, Max 1929, 1965: Die protestantische Ethik, München, Hamburg.

- Weber, Max/Hg. Schluchter, Wolfgang 1999: Max Weber: Wirtschaft, Staat und Sozialpolitik. Schriften und Reden 1910-1912, Tübingen.
- Weckwerth, Joachim 1999: Eine nachfrageorientierte Innovationstheorie; Berlin.
- Wegner, Rodger 1993: Nichtregierungsorganisationen und Entwicklungshilfe. Einführung und systematische Bibliographie, Hamburg.
- Wegner, Rodger 1994: Zur Rolle von NROs in der »Neuen Weltordnung«: Entstaatlichung der Sozialpolitik oder Bürokratisierung der NROs. in: Hein, Wolfgang: Umbruch in der Weltgesellschaft. Auf dem Weg zu einer »Neuen Weltordnung«, S. 325-350.
- Wehler, Hans Ulrich 1975: Modernisierungstheorie und Geschichte, Göttingen.
- Weir, Andrew/Peslin, Alice/Mills, Francois 1996: Development Co-operation through NGOs in India: Modalities of Management (unveröffentlichte Studie für die Europäische Kommission).
- Weisbord, Burton 1988: The Nonprofit Economy, Cambridge.
- Weiß, Dieter 1999: Kultur und Entwicklung. Entwicklung ist was geschieht, wenn Kultur sich entfalten kann, in: Thiel, Reinold E. (Hg.): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, Bonn, S. 366-378.
- Weiß, Dieter 2000: Priorität für wissenschaftliche Kooperation, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)* Jg. 41; 2000:5, S. 132-133.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von 2001: Zur Frage der Legitimität der NGOs im globalen Machtkonflikt, in: Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike: NGOs als Legitimationsressource, Opladen, S. 23-26.
- Werner, Klaus/Weiss, Hans 2001: Schwarzbuch Markenfirmen. Die Machenschaften der Weltkonzerne, Wien.
- Wheat, Sue 2000: Nord et Sud: même combat ?, in: *Le Courier* (Brüssel) No 181, Juni/Juli, S. 55-57.
- Widner, Jennifer 1994: The Rise of Civic Associations Among Farmers in Cote d'Ivoire, in: Harbeson, John W./ Rothchild, D./Chazan, N. (Hg.): Civil Society and the State in Africa; Boulder, London, S. 191-211.
- Wiehen, Michael, H. 1999: Transparency International, in: Pieth, Mark/Eigen, Peter: Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention; Neuwied, Kriftel, Basel, S. 297-314.
- Windfuhr, Michael 1999: Der Einfluss der NGOs auf die Demokratie, in: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hg.): Demokratie in Ost- und West. Festschrift für Klaus von Beyme, Frankfurt, S. 530-548.
- Wittgenstein, Ludwig 1921 (1959, 1963): Tractatus Logico-Philosophicus, Baden-Baden.
- Witzel, Holger/*Der Stern* 25/2001: Dreiste Samariter - Mit Tricks und Lügen werben große Hilfsorganisationen Mitglieder; Stern-Reporter Holger Witzel war im Dienst des ASB unterwegs, S. 70-76.
- World Bank 1995: Ghana: Country Assistance Review, Washington D.C.
- World Bank 1997: World Development Report 1997: The State in a Changing World, Washington D.C.
- World Bank 1999a: World Development Report 1999: Knowledge for Development, Washington D.C.
- World Bank 1999b: Ghana Vision 2020, Accra.
- World Bank 2000: Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000, Washington D.C.

- World Bank 2002: Building Institutions for Markets. World Development Report 2002, Washington D.C.
- Wuthnow, Robert 1991: Tocqueville's Questions Reconsidered: Voluntarism and Public Discourse in Advanced Industrial Societies, in: Wuthnow, Robert (Hg.): *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*: New Jersey, S. 288-308.
- Wuthnow, Robert 1991a: *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*; Princeton, New Jersey.
- Yergin, Daniel/Stanislaw, Joseph 1999: *Staat oder Markt. Die Schlüsselfrage unseres Jahrhunderts*, Frankfurt a.M., New York.
- Yishai, Yael 2002: Civil Society and Democracy: The Israeli Experience, in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 13, Number 3, September 2002, S. 215-234.
- Yotopoulos, P.A. 1968: On the Efficiency of Ressource Utilization in Subsistence Agriculture, in: *Food Research Institute Studies in Agricultural Economics, Trade and Development*, 8 (2), S. 125-135.
- Zadeck, Simon 2001: *The Civil Corporation. The New Economy of Corporate Citizenship*, London.
- Zaman, Mohammed H. 1999: Synergising Development Activities of Small NGOs; in: *Journal of Social Studies* (Dhaka) 84, S. 65-84.
- Zartmann, Ira William 1965: *Africa as a Subordinate State*, Massachusetts.
- Zeller, Manfred/Lapenu, Cécille 2000: Institutionelle Diversität im Mikrofinanz-Bereich ist gefragt. Unterschiedliche Ansätze für Arme und nicht ganz so Arme, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)* 41. Jg. 2000: 11, S. 310-312.
- Zimmer, Annette 1996: Was bringt die Dritte-Sektor Forschung den internationalen NGOs und Bewegungsnetzwerken?, in: *Neue Soziale Bewegungen* (Forschungsjournal), Heft 2, Juni 1996, S. 52-60.
- Zimmer, Annette 2000: NGOs – Verbände im globalen Zeitalter?, in: Zimmer, Annette/Weßels, Bernhard (Hg.) 2001: *Verbände und Demokratie in Deutschland*, Opladen, S. 331-357, im Internet unter: www.dritte-sektor-forschung.de/ak-verbaende/zimmerhalle.htm, Stand 31.12.2001.
- Zimmer, Annette 2002: NGOs als Akteure einer internationalen Zivilgesellschaft, in: Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hg.): *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen, S. 9-22.
- Zimmer, Annette/Weßels, Bernhard (Hg.) 2001: *Verbände und Demokratie in Deutschland*, Opladen.
- Zimmerle, Birgit 2000: Vom Nutzen und Schaden der Staudämme, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, Jg. 41. 2000: 7/8, S. 215-217.
- Zinecker, Heidrun 2001: State-buidling und/or Nation-building? Konsequenzen für nichtstaatliche Gewaltakteure in Kolumbien und El Salvador, in: Gärtner, Peter (Hg.): *Staatlichkeit im Epochenbruch? Antworten aus der Perspektive des Südens und des Ostens*, Hamburg, S. 135-158.
- Zürn, Michael: Gesellschaftliche Denationalisierung und Regieren in der OECD-Welt, in: Kohler-Koch, Beate (Hg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*; Sonderheft 29/1998 der *Politischen Vierteljahresschriften*, Opladen 1998, S. 91-120.

Internetseiten

<http://www.agp.org>, Stand 31.03.2003, (Kampagne gegen Freihandel).

<http://www.amnesty.de>, Stand 31.03.2003, (Amnesty International, Deutschland).

<http://www.amnesty.org>, Stand 31.03.2003, (Amnesty International).

<http://www.attac.org>, Stand 31.03.2001, (Attac, international).

<http://www.attac-netzwerk.de>, Stand 30.09.2001, (Attac, Deutschland).

<http://www.bantai.com>, Stand 31.12.2000, (Firma Bantai Ltd., Bangladesch).

<http://www.bmz.bund.de>, Stand 31.12.2002, (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit).

<http://www.bpv-info.de>, Stand 30.06.2001, (Bundesverband Personalvermittlung e.V.).

<http://www.brac.net>, Stand 31.12.2002, (BRAC, Bangladesch).

<http://www.capacity.org>, Stand 31.10.2001, (European Centre for Development Policy Management, Maastricht).

<http://www.care.org>, Stand 31.12.2002, (CARE).

<http://www.censusindia.net>, Stand 30.11.2001, (Amt für Statistik, Regierung von Indien).

<http://www.centre-socialmarkets.org>, Stand 20.10.2001, (Centre for Social Markets, Indien).

<http://www.cseindia.org>, Stand 31.01.2002, (NRO Centre for Science and Environment, Delhi).

<http://www.der-ueberblick.de>, Stand 30.7.2001, (*Der Überblick*).

<http://www.developmentmarketplace.org>, Stand 31.12.2002 (Seite der Weltbank über geförderte NRO Projekte).

<http://www.dritter-sektor-forschung.de>, Stand 31.12.2001, (Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster).

<http://www.europa.eu.int>, Stand 31.05.2001, (Europäische Union).

http://europa.eu.int/comm/europeaid/eidhr/index_en.htm, Stand 31.12.2003 (EuropeAid: EIDHR)

<http://www.frontline.com>, Stand 31.12.2001, (*Frontline* Magazin, Madras)

<http://www.globalcorruptionreport.org>, Stand 31.07.2001, (Korruptionsberichte von Transparency International).

<http://www.grameen-info.org>, Stand 31.10.2001, (Grameen Bank, Dhaka).

<http://www.greenpeace.org>, Stand 31.10.2002, (Greenpeace).

<http://www.gtz.de>, Stand 31.10.2001, (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).

<http://www.indymedia.org>, Stand 31.03.2001, (Independent Media Centre, International)

<http://www.innovateCo.de>, Stand 30.11.2001, (Firma InnovateCo Consultants, Berlin).

<http://www.inwent.org>, Stand 31.12.2002, (InWent).

<http://www.irn.org>, Stand 31.10.2001, (International Rivers Network).

<http://www.kfw.de>, Stand 31.12.2002, (Kreditanstalt für Wiederaufbau).

<http://www.meso-nrw.de>, Stand 30.10.2001, (Forschungsprojekt Meso, Lokale Wirtschaftsförderung, Nordrhein-Westfalen).

<http://www.mip.org>, Stand 31.12.2001, (Seite von USAID zu Microenterprise Development)

<http://www.msf.org>, Stand 31.12.2002, (Médecins sans Frontières).

<http://www.narmada.org>, Stand 31.10.2001, (Kampagne gegen den Narmada Staudamm in Indien).

<http://www.ngos.net>, Stand 30.09.2000.(Seite eines NRO Netzwerkes bei den Vereinten Nationen).

<http://www.one.world.org>, bzw. www.oneworld.net, Stand 31.12.2002, (Kampagne für Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung).

<http://www.oxfam.org>, Stand 31.12.2002, (Seite der NRO Oxfam).

<http://www.proshika.org>, Stand 31.12.2002, (Proshika, Bangladesch).

<http://www.protest.net>, Stand 30.03.2001, (Kampagnen für Frieden und gegen Globalisierung).

<http://www.rss.org>, Stand 31.05.2001, (Rashtriya Swayamsevak Sangh, Indien).

<http://www.saubere-kleidung.de>, Stand 31.03.2001, (Kampagne für Saubere Kleidung).

<http://www.seashepherd.com>, Stand 31.05.2000, (Sea Shepherd).

<http://www.surveys.ft.com>, Stand 31.12.2000, (*Financial Times*).

<http://www.transparency.org>, Stand 31.12.2001, (Transparency International).

<http://www.unglobalcompact.org>, Stand 31.07.2000, (Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit der Privatwirtschaft).

Immer wieder gibt es Debatten über die Vor- und Nachteile der Arbeit von nichtstaatlichen Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit. Berthold Kuhn beleuchtet zivilgesellschaftliche Vorhaben und Organisationen in mehreren Staaten Asiens und Afrikas, die in verschiedenen Sektoren und Projekttypen arbeiten und dabei unterschiedliche Modelle der Partnerschaft mit staatlichen Organisationen und der Privatwirtschaft anwenden. Er analysiert Innovationspotenziale, Funktions- und Handlungslogiken zivilgesellschaftlicher Organisationen und behandelt deren Orientierungsdilemmata. Damit vermittelt er ein umfassendes Verständnis des komplementären Zusammenspiels zwischen staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Entwicklungspolitik.

ISBN 3-593-37742-X



9 783593 377421

www.campus.de