

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Frank Bliss

Legitimität und Kompatibilität in der entwicklungs-  
politischen Praxis

Hilmar Schmidt/Ingo Take

Demokratischer und besser?

Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung  
internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme

Marianne Beisheim

Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität

Stefan Mair

Internationale Demokratisierungshilfe

Peter Moßmann

Von den besten Nichtregierungsorganisationen  
im Süden lernen

B 43/97

17. Oktober 1997

Frank Bliss, Dr. phil., geb. 1956; Privatdozent für Ethnologie an der Universität Hamburg und Mitinhaber eines entwicklungspolitischen Gutachterbüros.

Veröffentlichungen u. a.: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel im „Neuen Tal“ Ägyptens, Bonn 1989; (zus. mit Karin Gaesing und Sabine Häusler) Ansätze der Frauenförderung im internationalen Vergleich. Empfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Forschungsberichte des BMZ, Band 115, Köln 1994; FrauenBäume. Wie Frauen in der Dritten Welt eine lebenswichtige Ressource nutzen, Beiträge zur Kulturkunde 15, Bonn 1996.

Hilmar Schmidt, M. A., geb. 1967; Studium der Fächer Politikwissenschaft und Soziologie an der Universität Stuttgart; seit Mai 1994 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der TH Darmstadt; Mitglied der Forschungsgruppe Weltgesellschaft (Darmstadt/Frankfurt).

Veröffentlichung u. a.: Konfliktlinien der internationalen Klimapolitik, in: Hans-Günther Brauch (Hrsg.), Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte sowie nationale Problemerkennung und Politikimplementation, Berlin 1996; (Mitautor) Forschungsgruppe Weltgesellschaft, Weltgesellschaft – Identifizierung eines Phantoms, in: Politische Vierteljahresschrift, 37 (1996) 1.

Ingo Take, Dipl.-Pol., geb. 1967; Diplomstudium der Politikwissenschaft an der Universität Bremen; seit Mai 1996 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der TH Darmstadt; Mitglied der Forschungsgruppe Weltgesellschaft (Darmstadt/Frankfurt).

Veröffentlichung u. a.: (zus. mit Michael Zürn) Weltrisikogesellschaft und öffentliche Wahrnehmung globaler Gefährdungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24–25/96.

Marianne Beisheim, M. A., geb. 1968; Studium der Politikwissenschaft, Germanistik und Empirischen Kulturwissenschaft an der Universität Tübingen und der State University of New York in Stony Brook; wissenschaftliche Mitarbeiterin im DFG-Projekt „Globalisierung“ am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) an der Universität Bremen.

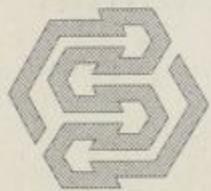
Veröffentlichungen: (zus. mit Gregor Walter) „Globalisierung“ – Kinderkrankheiten eines Konzepts, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 4 (1997) 1; (zus. mit Sabine Dreher, Gregor Walter und Michael Zürn) Globalisierung – Rhetorik oder Realität? Zum Stand der Denationalisierung in der G 7 und in der Bundesrepublik, in: Werner Fricke (Hrsg.), Jahrbuch Arbeit und Technik, Bonn 1997.

Stefan Mair, Dr. rer. pol., geb. 1963; Studium der Politikwissenschaft, Volkswirtschaft und Soziologie in München; seit 1992 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen, Fachgruppe Afrika; zuvor ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München, Entwicklungsländerabteilung.

Veröffentlichungen zu afrika- und entwicklungspolitischen Fragen.

Peter Moßmann, Dr. rer. soc., geb. 1945; 1972 bis 1977 Entwicklungstätigkeit in Kolumbien; Dozenten- und Forschungstätigkeiten in Bogotá (Pontificia Universidad Javeriana), an den Universitäten Konstanz, Hamburg, Göttingen, Gießen und an der FU Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Migration, Staat, Agrarkonflikte, Saarbrücken 1979; Bauernbewegungen, Frankfurt/M. – New York 1980; Katastrophenvorbeugung, Bonn 1987; Selbsthilfe, Bonn 1991<sup>2</sup> sowie Paderborn 1994; Föderalismus, Hamburg 1994; (Hrsg. zus. mit R. Hanisch) Katastrophen und ihre Bewältigung in den Ländern des Südens, Hamburg 1996.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Legitimität und Kompatibilität in der entwicklungspolitischen Praxis

## I. Einführung

Die Bedeutung der Berücksichtigung kultureller Faktoren bei Planung, Implementierung und Evaluierung von Entwicklungsvorhaben für deren Erfolg und Nachhaltigkeit ist heute kaum noch umstritten, auch wenn die Zielrichtung und die Vorgehensweise unterschiedlich gesehen werden. Während Kulturwissenschaftler noch vor den ersten Planungsschritten eines Projektes eine umfassende Zielgruppenanalyse auf der Grundlage intensiver Studien vor Ort durchgeführt wissen wollen, bei der alle relevanten kulturellen Faktoren Berücksichtigung finden sollten, treten (staatliche) Entwicklungsinstitutionen in Deutschland eher für standardisierte Verfahren ein, die in der Lage sein müssen, relativ schnelle Ergebnisse zu liefern.

1985 wurde daher im BMZ der Referentenentwurf eines Rahmenkonzeptes zur Berücksichtigung sozio-kultureller Kriterien vorgelegt<sup>1</sup>, das nach erheblicher Überarbeitung 1988 in eine weltweite Erprobung ging und 1992 als „Rahmenkonzept sozio-kulturelle Kriterien für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit“ verabschiedet und damit für alle Projekte und Programme der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verbindlich wurde. Von seiten des BMZ wird dabei davon ausgegangen, daß eine vollständige Erfassung aller relevanten sozio-kulturellen Faktoren jeglichen zeitlichen und finanziell vertretbaren Rahmen sprengen würde, weswegen drei „Schlüsselfaktoren“ identifiziert wurden, nach denen sozio-kulturelle Aspekte zu untersuchen sind und Wertungen (Schlußfolgerungen) für die Länderarbeit des BMZ (entwicklungspolitische Länderkonzepte) und die Projektarbeit der Gesellschaft für

Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vorgenommen werden sollen.

War im Referentenentwurf noch beabsichtigt, mit dem Konzept methodisch einen „planerischen Abkürzungsweg“ zu beschreiten<sup>2</sup>, bei dem es mit Standardfragen die drei „Schlüsselfaktoren“ schematisch abzuarbeiten galt, wurde in der Endversion des Konzeptes diese heftig umstrittene Zielformulierung vermieden. Vielmehr konzentriert sich das Rahmenkonzept auf die Inhalte einer Untersuchung, die jedoch im Hinblick auf Methodik, fachliche und zeitliche Aspekte oder die Art des Feedback völlig offengehalten wurden. Von daher blieb es innerhalb des Rahmenkonzeptes zunächst unklar, wie die drei Schlüsselfaktoren in den Projektstudien letztendlich bearbeitet werden könnten.

Trotz punktueller und/oder grundsätzlicher Kritik an den Schlüsselfaktoren<sup>3</sup> wurden diese jedoch im wesentlichen aus dem Referentenentwurf in das definitive Konzept übernommen:

1. „Legitimität“ oder „Akzeptanz“ als Schlüsselfaktor für das „gesellschaftliche Wollen“. Welche Personen, Gruppen, Institutionen oder Ideen werden in einer Gesellschaft als verbindlich anerkannt und erzeugen aktive Gefolgschaft?
2. „Erreichter Entwicklungsstand“ als Schlüsselfaktor für das „Können“. Welches ist die wirtschaftliche und soziale „Kompetenz“ der Gesellschaft und der Zielgruppen?
3. „Sozio-kulturelle Heterogenität“. Da die überwiegende Mehrzahl der Entwicklungsländer nicht von einer homogenen Bevölkerung be-

2 Vgl. U. Simson, ebd., S. 10.

3 Vgl. Frank Bliss, Die kulturelle Dimension von Entwicklung. Aspekte eines Defizits im entwicklungspolitischen Instrumentarium, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/86, S. 28–38; Dirk Kohnert, Können Experten das, was sie sollen? Schwachstellen des sozio-kulturellen Rahmenkonzeptes des BMZ, in: Benno Engels (Hrsg.), Die sozio-kulturelle Dimension wirtschaftlicher Entwicklung in der Dritten Welt. Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, Hamburg 1994, S. 330–335; Gudrun Lachenmann, Sozio-kulturelle Bedingungen und Wirkungen in der Entwicklungszusammenarbeit, Berlin 1988.

1 Im Grundsatz publiziert von Uwe Simson, Kultur und Entwicklung. Die kulturellen Bedingungen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Handelns in der Dritten Welt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/86, S. 3–11. Der vorliegende Artikel basiert im wesentlichen auf einer neuen Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Die sozio-kulturellen Schlüsselfaktoren in Theorie und Praxis der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, Forschungsberichte des BMZ, Band 122, Köln 1997.

wohnt wird, ist unter diesem Faktor nach Gruppen zu fragen, die sich in ethnischer Herkunft, Sprache und/oder Religion unterscheiden.

In der Praxis des BMZ sind diese Schlüsselfaktoren insofern zu berücksichtigen, als sie Ausgangspunkte für die „Sozio-kulturellen Kurzanalysen“ darstellen, die wiederum eine Grundlage der BMZ-Länderkonzepte sind. Ferner sind die Schlüsselfaktoren bei den Evaluierungen des Ministeriums einzubeziehen. KfW und GTZ als Durchführungsorganisationen der deutschen staatlichen EZ müssen die Schlüsselfaktoren innerhalb der jeweils gültigen Berichts- und Gliederungsschemata bearbeiten. Die Erfahrungen von 1988 bis 1995 im Umgang mit dem Schlüsselfaktorenkonzept haben jedoch gezeigt, daß die praktische Anwendung erhebliche Schwierigkeiten bereitet: Einerseits wurde auf allen Arbeitsebenen der relativ hohe Abstraktheitsgrad des Konzeptes bemängelt, andererseits gab es Bearbeitungsprobleme aufgrund der fehlenden methodischen Hinweise. Letztendlich wurde die Interpretation der Schlüsselfaktoren (Formulierung konkreter Fragen) und das Problem, wie denn die Fragen praktisch beantwortet werden können, dem einzelnen Mitarbeiter der betroffenen Institution überlassen. Der vor einem unilinear-evolutionistischen Hintergrund interpretierbare Faktor „Erreichter Entwicklungsstand“ gab schließlich wiederholt Anlaß zur Kritik an dem gesamten Rahmenkonzept als nicht mehr zeitgemäß und brachte die Idee, sozio-kulturelle Aspekte bei der Projektplanung zu berücksichtigen, bei einigen Beteiligten generell in Mißkredit.

Um diese Schwierigkeiten zu vermindern, wurde der Verfasser zusammen mit Karin Gaesing und Stefan Neumann Ende 1995 vom Ministerium beauftragt, eine Operationalisierung des BMZ-Rahmenkonzeptes vorzunehmen, wobei die folgenden Aufgaben im Mittelpunkt der Bearbeitung stehen sollten:

- die anwendungsorientierte Konkretisierung und Verdeutlichung der Schlüsselfaktoren (Formulierung von Schlüsselfragen, Benennung typischer Tatbestände, „best-practice“-Hinweise) mit dem Ziel, den Mitarbeitern von BMZ und Durchführungsorganisationen Entscheidungshilfen bei der Planung, Durchführung bzw. Steuerung, Kontrolle und Evaluierung von Projekten zu geben;
- die inhaltliche Überarbeitung des zweiten Faktors „Erreichter Entwicklungsstand“, der in der genannten evolutionistischen Form von vielen Bearbeitern durchaus nicht im Sinne des BMZ interpretiert wurde und durch eine bereits auf den ersten Blick ideologiefreie, nicht unbedingt

rein kulturellrelativistische Formulierung ergänzt werden sollte;

- die Untersuchung des Verhältnisses von sozio-kulturellen Kriterien und Partizipation der Beteiligten. Letztere Frage wurde auf Vorschlag der Forschungsgruppe zusätzlich in die Terms of Reference der Studie aufgenommen.

Im folgenden werden einige grundlegende Empfehlungen der Studie zusammengefaßt, wobei der Verfasser in Abweichung vom Schema des Gutachtens und seiner Gewichtung vor allem den Aspekt der Partizipation in Verbindung mit den beiden Schlüsselfaktoren „Legitimität“ und „Kompatibilität“ (als Ersatz für den „erreichten Entwicklungsstand“) sowie das erweiterte Verständnis von „sozio-kultureller Heterogenität“ in den Mittelpunkt der Ausführungen stellen möchte.

---

## II. Ein neues Verständnis der „Legitimität“ von Entwicklungsprojekten

---

Die traditionelle EZ der sechziger bis achtziger Jahre hat in erheblichem Umfang die Notwendigkeit von Projekten aus (möglichst gut begründeten) Anträgen abgeleitet, deren Inhalte sich mit eigenen Defizitanalysen und im optimalen Falle mit den betreffenden Länderkonzepten deckten. Es wurde unterstellt, daß vor allem in so scheinbar klaren Fällen wie bei der Bereitstellung von sauberem Trinkwasser, der Einführung moderner ertragsverbessernder Anbautechniken in der Landwirtschaft, der Sanierung von Wohngebieten oder dem Bau von kleinen Staudämmen für Bewässerungszwecke die Bevölkerung mit einem Projekt schlichtweg einverstanden sein müßte.

Das BMZ-Rahmenkonzept „Sozio-kulturelle Kriterien“ bot in der bisherigen Interpretation keine entscheidende Änderung, indem unter dem Faktor „Legitimität“ vor allem nach *der Akzeptanz einer einmal beschlossenen Maßnahme* geforscht werden soll. Die Frage des „Ob“ (ob das Projekt überhaupt durchgeführt werden soll) wurde daher auch bei Projektstudien unter Berücksichtigung des betreffenden Schlüsselfaktors kaum mehr gestellt<sup>4</sup>. Akzeptanz und Partizipation wurden – wenn überhaupt – eher auf der Ebene des „Wie“ behandelt (Wie kann das bereits beschlossene Projekt durchgeführt werden?): Im Falle eines Forstprogramms in Westafrika wurde also nicht danach gefragt, ob die Bevölkerung überhaupt in diesem Bereich Pro-

---

4 Vgl. Frank Bliss, Handlungsbedarf und Zielgruppenorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25–26/91, S. 20–28.

bleme sieht und etwas tun möchte, sondern es wurde angesetzt bei der Frage nach der *Art und Weise der Durchführung* der bereits mit der Regierung des Landes verabredeten Forstmaßnahmen (Aufforstung und Randzonenentwicklung).

Diese Vorgehensweise hat zwei bisher kaum beachtete, jedoch grundlegende Probleme im Verhältnis zu der potentiellen Zielgruppe aufgeworfen, die die Nachhaltigkeit von Projekten und Programmen auch bei einer gewissen Partizipation der Menschen (im Sinne von „Mitgestalten“) bei der späteren Durchführung erheblich gefährden, leider auch dann, wenn zunächst eine positive Projektabwicklung zu erwarten ist und auch de facto erfolgt:

*Erstens* wird bei diesem Verständnis von Akzeptanz nur wenig berücksichtigt, daß die beteiligten Menschen möglicherweise ganz andere Probleme haben, deren Lösung sie als vordringlicher ansehen als die des von Regierung und ausländischer EZ-Organisation unterstellten Problems. Letzteres mag durchaus vorhanden sein und auch von den Leuten bewußt wahrgenommen werden, nur eben nicht in der von den Entwicklungsexperten empfundenen Rangfolge. Entsprechend kann die Bereitschaft zum Mitmachen eine Zeitlang durchaus vorhanden sein. Bei einem Akutwerden des wichtigeren Problems (ein typisches Beispiel hierfür ist der saisonale Mangel an verfügbarem Einkommen) kommt es jedoch zum Stillstand in dem dann plötzlich nicht mehr als so prioritär wahrgenommenen Problembereich des Projektes.

*Zweitens* bleibt das grundsätzliche Prinzip des „Top-down-Approaches“, wenn auch in abgeschwächter Form, erhalten. Entschieden wird nicht von der beteiligten Bevölkerung, vor allem den direkten Zielgruppen, sondern stellvertretend „in ihrem Interesse“. Die Bevölkerung gestaltet unter Umständen durchaus mit, sie ist aber nicht Herr des Verfahrens, das andernfalls natürlich auch eine Nullvariante beinhalten müßte. Hier von Partizipation zu sprechen, ist zumindest fragwürdig. Solange unter diesem Begriff nur das Mitmachen und gegebenenfalls auch Erbringen von materiellen Leistungen verstanden wird, kann dieses Verfahren nur als konditioniert partizipativ angesehen werden. In einem moderneren Verständnis von Partizipation etwa bei Jules Pretty<sup>5</sup> oder abgeschwächt auch im Sinne der deutschen Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung ist die Mitentscheidung aber das grundlegende Merkmal von

Partizipation (neben der Mitgestaltung und Mitverantwortung).

Diese Situation hat sich bis heute nicht grundlegend verändert, wobei die staatliche EZ in Deutschland wie überall in der OECD natürlich in erheblichem Umfang vom Willen und den Anträgen der Partnerregierungen abhängig ist. Allerdings ließe sich eine Akzeptanz bei der Bevölkerung auf der Ebene des „Ob“ auch innerhalb der bilateralen staatlichen EZ einführen, indem nicht Sektoren und zu diesen bereits einzelne Projekte vorgegeben werden, sondern Interventionsregionen und ggf. qualitative Entwicklungsziele. Für die Identifizierung besonders armer Regionen lassen sich – übrigens auch unter Zuhilfenahme des Schlüsselfaktorenkonzeptes – halbwegs objektive Kriterien finden, und für diese Armutsregionen könnte ein bestimmter Geldbetrag zur Verfügung gestellt werden. Von daher sind die Vorschläge zur Neuinterpretation der „Legitimität“ durchaus innerhalb der Verfahren der staatlichen EZ auch kurzfristig umsetzbar. Durch die Direktkooperation mit Nichtregierungsorganisationen (NROs) des Südens, wie sie in der deutschen staatlichen EZ zumindest vermehrt angestrebt wird, ließe sich auch ein Instrumentarium für diesen Ansatz schaffen.

Wurde bisher unter „Legitimität“ nach Personen und Institutionen innerhalb der Zielgruppen gefragt, die ein (bereits geplantes) Projekt unterstützen, d. h. vor allem die „Akzeptanz“ fördern könnten, so dient die Suche nach „legitimen“ Vertretern der Bevölkerung („Wer kann Auskunft geben zu welchen Fragen aufgrund welcher Legitimität?“) in unseren Vorschlägen nur der Identifizierung von Personen, die die weit wichtigeren Fragen nach dem „Wollen“ der Bevölkerung beantworten können: „Wollen die Menschen das Projekt und die einzelnen vorgeschlagenen Aktivitäten?“ und – wichtiger noch im Sinne des oben Gesagten zur Partizipation –: „Sind die einzelnen Maßnahmen von den Menschen selbst als ihre wichtigsten Prioritäten vorgeschlagen worden?“ Der Faktor „Legitimität“ wird im übrigen auch auf die durchführenden Organisationen angewendet. Nicht nur die Maßnahmen müssen gewollt sein, sondern auch die betreffenden Organisationen – und der Geber selbst muß akzeptiert werden!

Generell wird vorgeschlagen, bei der Bearbeitung des Faktors „Legitimität“ den Aspekt der Akzeptanz – außer bei den Durchführungsorganisationen – zugunsten des bereits im Konzept verwendeten Begriffs des „Wollens“ zurückzustellen, da Akzeptanz erstens die Angebotsorientierung der EZ unterstreicht und zweitens die Zielgruppe als passive Empfänger begreift.

5 Vgl. Jules N. Pretty u. a., *Participatory Learning and Action. A Trainers Guide*, London 1995; vgl. auch Michael Fremerey, *Kultur und Entwicklung – oder: die Legitimität von Partizipation*, in: ders. (Hrsg.), *Kultur der Entwicklung. Zur Fragwürdigkeit von Entwicklungsparadigmen*, Frankfurt a. M. 1993.

### III. Kompatibilität versus Entwicklungsstand

In der Expertendiskussion war der zweite Schlüsselfaktor „Erreichter Entwicklungsstand“ besonders umstritten. Angesichts der erkennbaren Projektpraxis und der vorangegangenen Debatte<sup>6</sup> ist eine Verankerung dieses Teils des Schlüsselfaktoren-Konzeptes in evolutionistisch-modernisierungstheoretischen Positionen nicht zu bestreiten, auch wenn dies seitens des zuständigen Fachreferates im BMZ nicht (mehr) intendiert ist.

Explizit wurde zum Beispiel diese Unilinearität in der das Konzept begleitenden bzw. erläuternden Literatur in Formulierungen wie „Stand der produktiven Kräfte“<sup>7</sup>, „nachholende Entwicklung“ oder „Erreichung des Klassenzieles“<sup>8</sup> zum Ausdruck gebracht. Auch die alternativen Begriffe „Kompetenz“ und „Können“ sind wegen der implizit enthaltenen Wertung – nämlich durchaus zu erwartender „Inkompetenz“ und „Nichtkönnens“ – ebenfalls problematisch. Aus „Kompetenz“ wird auch allzu leicht „Kompetenzvorsprung“ (der Geberseite bzw. der Entwicklungsfachkräfte) oder „Kompetenzniveau“ und aus der Frage „Was können sie?“ allzuleicht „Was können sie (noch) nicht?“. Hierdurch ist dann die Einteilung der beteiligten Gruppen (Geber, Durchführungsorganisationen, Zielgruppen) in höher/tiefer, überlegen/unterlegen oder modern/traditional zumindest im Hintergrund spürbar.

In der Praxis wird daher auch bei der Bearbeitung des Schlüsselfaktors im Projektplanungsverfahren die „Kompetenz“ oder das „Können“ der Bevölkerung abgefragt, um induzierte Problemlösungen zu erarbeiten, die auf das Potential der Bevölkerung zugeschnitten sind. Natürlich ist dies gegenüber früheren Planungen am grünen Tisch in den Geberländern (die es aber im Einzelfall immer noch gibt) ein deutlicher Fortschritt, jedoch ist dieses Verfahren weder partizipativ noch im Hinblick auf die Nachhaltigkeit als strategisches entwicklungspolitisches Ziel angemessen. Statt der Frage nachzugehen, *wie die Menschen ein bestimmtes Problem früher gelöst haben und was sie heute daran hindert, dieses Problem mit eigenen Mitteln zu lösen*, wird zwangsläufig nach Mitteln und Wegen gesucht, *ein Projekt den Kenntnissen und*

*Fähigkeiten der Bevölkerung anzupassen*. Auch wenn dies im Einzelfall von den Planern nicht intendiert ist, so muß dieses Verfahren zwangsläufig zudem als angebotsorientiert angesehen werden.

Die Empfehlungen der Forschungsgruppe sehen in der Konsequenz vor, den Schlüsselfaktor „Entwicklungsstand“ durch „Kompatibilität“ zu ersetzen. Kompatibilität konzentriert die Untersuchung auf die Frage, *ob bestehende oder gewünschte Lösungen mit möglichen externen Angeboten der EZ vereinbar („kompatibel“) sind*. Mit anderen Worten: Wie kann mit externen Mitteln eingegriffen werden, um ein *gemeinsam definiertes Ziel* zu erreichen? Am Anfang stehen also die Wünsche der Zielgruppen, erst dann wird geprüft, welche anzubietenden Lösungen damit vereinbar (eben kompatibel) sind.

Die „Kompatibilität“ bezieht sich ebenso wie der „Entwicklungsstand“ auf die organisatorischen, technischen, normativen und wissensmäßigen Bereiche des sozio-kulturellen Systems einschließlich seiner Steuerungskapazitäten, die für Entwicklungsvorhaben von Belang sind; sie hat aber den Vorteil, nur die synchrone (auf Gleichzeitigkeit abhebende) Dimension der EZ hervorzuheben. Die „Kompatibilität“ drückt keine Linearität oder entwicklungspolitischen Zielvorgaben aus (diese sind gegebenenfalls unter dem Gesichtspunkt der „Legitimität“ zu bearbeiten) und betont die Wechselseitigkeit sowie den angestrebten symmetrischen Charakter der EZ. Entwicklung wird damit zu einem koevolutionären (nicht von außen vorbestimmten) Prozeß anstatt zu einem linearen.

Es sei ausdrücklich betont, daß „Kompatibilität“ nicht kulturelle Elemente miteinander vergleichen, sondern vielmehr prüfen will, ob mögliche externe Lösungen der EZ mit bisher praktizierten oder gewünschten Verfahren vereinbar sind. Im Mittelpunkt der Bearbeitung des Schlüsselfaktors „Kompatibilität“ steht damit auch die in letzter Zeit zunehmend beachtete Frage nach dem „lokalen Wissen“, wozu Sachkenntnis, technische Kenntnis und auch Handlungsfähigkeit gehören<sup>9</sup>. Auch wenn dieses Wissen in einer Bevölkerungsgruppe verschieden verteilt, unter Umständen wenig bewußt und noch weniger verbalisierbar ist, kann es insgesamt einen enormen Umfang und eine hohe innere Komplexität haben. In diesem Zusammenhang ist die Analyse der „Vereinbarkeit“ vor allem die gemeinsame Suche nach Mög-

6 Vgl. insbesondere die Arbeiten von U. Simson (Anm. 1); ders., Zur Entwicklungsproblematik Schwarzafrikas. Plädoyer für eine realistische Sichtweise, in: Afrika-Spektrum, 26 (1991), S. 145–154; kritisch D. Kohnert (Anm. 3).

7 U. Simson (Anm. 1), S. 6.

8 Ders., Weltbilder als Entwicklungsdeterminanten, in: Sociologus, 44 (1994) 2, S. 93.

9 Vgl. Susan Honerla/Peter Schröder (Hrsg.), Lokales Wissen und Entwicklung. Zur Relevanz kulturspezifischen Wissens für Entwicklungsprozesse, Saarbrücken 1995; Robert Chambers, Farmer First. Farmer innovation and agricultural research, London 1993.

lichkeiten der Nutzung vorhandenen lokalen Wissens oder auch erst der Generierung bzw. Bewußtmachung dieses Wissens. Die ernsthafte Bearbeitung des Schlüsselfaktors „Kompatibilität“ setzt also ebenso wie die Behandlung der „Legitimität“ voraus, daß sich die EZ weniger angebotsorientiert verhält und daß eine „milieufremde moderne“ Lösung – wenn überhaupt – erst dann gewählt werden sollte, wenn die Weiterentwicklung der traditionellen Ansätze sich nach der Prüfung als nicht praktikabel erwiesen hat und zugleich das „Wollen“ des Neuen sichergestellt ist<sup>10</sup>.

Zumindest am Rande tauchte bei der Bearbeitung des Schlüsselfaktors „Kompatibilität“ im hier dargestellten Sinn die Frage auf, ob angesichts der verheerenden Umweltzerstörung in vielen Teilen der Erde nicht auch übergeordnete, vor allem eben ökologische Notwendigkeiten – unter Maßgabe strenger Kriterien – eine induzierte Lösung auch dann notwendig machen, wenn eine Kompatibilität mit bisherigen Problemlösungsstrategien, vorhandenen Techniken und Organisationsformen nicht gegeben ist. Diesbezüglich wurde vorgeschlagen, einen Dialog mit den beteiligten Gruppen vor Ort zu führen und dabei der Frage nachzugehen, unter welchen Bedingungen in extrem degradierten Gebieten Aufforstungen (oder: Naturverjüngungen, Einzäunungen von Weidegebieten, der Anbau von Futterpflanzen, die Anwendung ressourcenschonender Kulturtechniken usw.) doch möglich sind, obwohl sie weder in den bisherigen Ressourcenmanagementtechniken vorkommen noch von den Zielgruppen (ZG) als prioritär angesehen werden. Es liegt nahe, in diesem Fall eine enge Verbindung zwischen „Kompatibilität“ und „Legitimität“ zu knüpfen und ausnahmsweise zu versuchen, die legitimen Repräsentanten der Bevölkerung für die neuen Gedanken zu gewinnen, mit dem Ziel, breite Zustimmung zu finden. Die hier verlangte Sensibilität, nicht doch in schulmeisterliche Attitüden zu verfallen, und eine erhebliche Methodenkenntnis in Kommunikation und sozialwissenschaftlichen Erhebungsmethoden, die für die Bearbeitung der Schlüsselfaktoren ins-

10 Der Forschungsgruppe war bei ihrer Arbeit durchaus bewußt, daß vor allem bei der finanziellen Zusammenarbeit (FZ) derzeit viele Programme gefördert werden, bei denen sich eine Anknüpfung an „traditionelle“ Lösungen kaum anbietet (z. B. bei großen Dammbauten, Kraftwerken oder der städtischen Wasserversorgung). Während sich hier im Sinne von Lord Peter T. Bauer (Equality, the Third World and Economic Delusion, London 1981) die grundsätzliche Frage stellt, ob derartige Vorhaben überhaupt durch EZ gefördert werden könnten oder ob hier nicht besser auf den normalen Kapitalmarkt zurückgegriffen werden sollte, hat sich in anderen Bereichen wie z. B. im Gesundheitswesen, in der Bewässerungswirtschaft oder der Forstwirtschaft das Anknüpfen an „lokales Wissen“ auch bei größeren (FZ-)Projekten durchaus bewährt.

gesamt als wichtig angesehen werden, sind an dieser Stelle als notwendige Qualitätsanforderungen an die Akteure besonders offensichtlich.

---

#### IV. Sozio-kulturelle Heterogenitäten

---

Der dritte und letzte Schlüsselfaktor „Heterogenität“ galt während der Diskussion der letzten 15 Jahre immer als wenig umstritten. Dies mag allerdings daran gelegen haben, daß einerseits die Berücksichtigung ethnischer Verschiedenheit allgemein einleuchtete, andererseits aber im Konzept des BMZ dem Faktor im Vergleich mit den beiden anderen nur nachrangige Bedeutung beigemessen wurde. Immerhin wurde aus der zunächst vorgeschlagenen rein „ethnischen Heterogenität“ des Entwurfes im heute gültigen Konzept eine „sozio-kulturelle Heterogenität“ mit sehr viel größerem Bearbeitungsbereich.

Die sozio-kulturelle Heterogenität erfaßt in ihrer begrifflichen Klärung durch die Forschungsgruppe die Verschiedenheit zwischen den an einem EZ-Vorhaben beteiligten bzw. von ihm betroffenen Gruppen, insbesondere unter Beachtung der von den Akteuren selbst wahrgenommenen Verschiedenheit<sup>11</sup>. Die Untersuchung der Heterogenität bezieht sich also auf die sozialen (sozio-ökonomischen) Unterschiede, auf „Gender“- oder geschlechtsspezifische Unterschiede und auf Unterschiede, die ethnisch-kulturell bedingt sind. Daneben umfaßt die Frage nach der sozio-kulturellen Heterogenität auch das Verhältnis der ZG zu benachbarten Gruppen. Darüber hinaus ermöglicht der Faktor im nationalen Rahmen überhaupt erst die Identifizierung der Zielgruppen der EZ.

War zunächst in der Interpretation des Konzeptes durch das BMZ selbst aus analytischen Gründen die soziale bzw. sozio-ökonomische Heterogenität ausgeklammert worden, so wurde jetzt vorgeschlagen, alle Arten von projektrelevanten Heterogenitäten, insofern sie von den Beteiligten selbst als solche wahrgenommen werden, zu untersuchen wie zum Beispiel die Unterschiede zwischen Arm und Reich, Jung und Alt, „Gender“-bezogene, ethnische, religiöse oder „sozio-professionelle“ und andere Heterogenitäten.

In der Praxis soll die Bearbeitung der sozio-kulturellen Heterogenität die Unterschiede zwischen den beteiligten Gruppen (nicht allein bezüglich

---

11 Bei einer Handlungsorientierung ist die Erfahrbarmachung der (subjektiven) Sicht der Akteure wichtiger als die Kenntnis der teilweise in erheblichem Umfang konstruierten Merkmale einer „objektiven“ Verschiedenheit.

der direkten ZG) aufdecken, wobei zwei verschiedene Ziele verfolgt werden können:

1. Bei dem hier nicht befürworteten angebotsorientierten Ansatz wird nach den möglichen unterschiedlichen Auswirkungen eines Projektes auf die verschiedenen Gruppen innerhalb der ZG gefragt. Im gleichen Sinne wird die Frage gestellt, ob für den Projekt- bzw. Entwicklungserfolg eine kulturelle Homogenität der Zielgruppe(n) erforderlich ist. Ist dies der Fall, dann kann eine Aufteilung der ZG in (homogenere) Sub-Gruppen erwogen werden. Die sozio-kulturelle Heterogenität bleibt in diesem Ansatz ein nachrangiger Faktor.
2. Wird nicht das Projekt als Ausgangspunkt der Untersuchung gewählt, sondern ein vermuteter Bedarf benachteiligter Bevölkerungsgruppen an Unterstützung (als Ergebnis der Untersuchung der sozio-kulturellen Heterogenität auf Länderebene, deren Ergebnisse ja in die BMZ-Länderkonzepte einfließen sollen), kann sehr viel offener gefragt werden, wer diese Gruppen sind und woraus ihre Benachteiligung resultiert. Sind auf diese Weise besonders benachteiligte Gruppen definiert und exakt beschrieben, kann das „Wollen“ der potentiellen Zielgruppen und die „Kompatibilität“ mit externen Beiträgen sehr viel präziser erfaßt werden. Die sozio-kulturelle Heterogenität ist in diesem Fall ein von der Bedeutung her den beiden anderen gleichrangiger Schlüsselfaktor.

In der Konsequenz des in diesem Beitrag vertretenen Ansatzes kann die sozio-kulturelle Heterogenität nicht nur als „Korrektiv“ zu den beiden anderen Faktoren gesehen werden, wie dies von Köhler vorgeschlagen wurde<sup>12</sup>. Sie ist vielmehr ein völlig gleichrangiger Schlüsselfaktor. Vielleicht sogar am wichtigsten ist die Rolle der sozio-kulturellen Heterogenität bei dem allerdings in dieser Konsequenz noch einzufordernden eigentlich ersten Schritt des entwicklungspolitischen Planungsverfahrens, der *Ermittlung des Bedarfes für eine Intervention* und der hieran anschließenden Auswahl der Zielgruppen. Ein „Wollen“ der nicht nach nachvollziehbaren Kriterien ausgewählten Zielgruppen<sup>13</sup> ist so lange absolut nachrangig, wie die

12 Vgl. Volkmar Köhler, Was bedeutet die sozio-kulturelle Dimension in der entwicklungspolitischen Arbeit?, in: Michael Piazolo u. a. (Hrsg.), *Kulturelle Identität zwischen Tradition und Modernität. Zur Bedeutung sozio-kultureller Faktoren in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*, Tutzing 1992, S. 37.

13 Viele einmal als ZG der EZ definierte Gruppen werden bei zu erwartenden materiellen Vorteilen häufig das Projekt wollen, ohne daß es aber für die Intervention aus entwicklungspolitischer Sicht einen Bedarf gibt. Da es damals keine (armutsbezogenen) Kriterien für die Auswahl der ZG gab,

ser Bedarf nicht festgestellt wurde und damit eine Legitimation für das EZ-Vorhaben an sich (noch) nicht gegeben ist. Daher sollte zukünftig unter „sozio-kultureller Heterogenität“ zuerst einmal im Länderkontext nach besonders benachteiligten (gesellschaftlichen bzw. ethnischen, auch religiösen) Gruppen als potentiellen ZG der deutschen EZ bzw. eines einzelnen Vorhabens gefragt werden: „Welche Kasten, soziale Schichten, Religionsgruppen etc. sollen wegen ihrer marginalen Situation primär von der deutschen EZ/vom Projekt begünstigt werden?“

Erst wenn benachteiligte Gruppen und ggf. auch benachteiligte Regionen eines Landes identifiziert sind, kommen die beiden anderen Schlüsselfaktoren zum Zuge. Ist das „Wollen“ festgestellt, ein Projekt von beiden Seiten legitimiert und die Frage der Kompatibilität zumindest aufgegriffen – sie wird im Laufe der Implementierung auch weiterhin gestellt werden müssen, da die Suche nach angepaßten Lösungen ein das Projekt durchlaufender Prozeß ist –, wird die „sozio-kulturelle Heterogenität“ erneut relevant. Wahrscheinlich sogar zeitgleich mit den anderen Aspekten werden die sozialen, geschlechtsspezifischen und ethnisch-kulturell bedingten Unterschiede innerhalb der Zielgruppe(n) erhoben werden müssen. „Welche der genannten Gruppen (soziale Schichten oder Klassen, Kasten, Altersgruppen, Ethnien, Männer, Frauen etc.) werden das Projekt besonders unterstützen, und von welcher Seite ist Widerstand zu erwarten?“ ist eine Frage, die in diesem Zusammenhang ebenfalls zu stellen ist. Schließlich wird nach den Auswirkungen auch des allgemein gewünschten Vorhabens auf das sozio-kulturell heterogene Milieu gefragt: „Werden bestimmte Gruppen durch die Maßnahmen negativ beeinflusst (Männer, Frauen, andere Kastenangehörige, junge oder alte Leute usw.)?“

Alle drei sozio-kulturellen Schlüsselfaktoren können im Projektplanungsverfahren (vor allem der Prüfung) auch beim Vorhandensein eines muster-gültigen BMZ-Länderkonzeptes nur durch eine adäquate Untersuchung vor Ort beantwortet werden. Aus diesem Grunde wurden der inhaltlichen Operationalisierung der Schlüsselfaktoren zwei übergreifende methodische Fragen beigegeben:

- Sind die Antworten auf die unter den Schlüsselfaktoren zu stellenden Fragen auf der Grundlage einer Zielgruppenanalyse in der möglichen Projektregion erfolgt?

würden von einem international geförderten Bewässerungsprojekt in Tunesien in den achtziger Jahren auch mehrere Millionäre mit für sie kostenlosen Bewässerungsanlagen bedacht.

- Lassen die Antworten einen empathischen Zugang<sup>14</sup> zu den Betroffenen/Beteiligten erkennen?

Beide Fragen sind aus dem Verständnis des BMZ-Konzeptes heraus, das sich in keiner Weise als Grundlage für „Desk-studies“ oder Plausibilitätsprüfungen eignet, sondern der empirischen Datenerhebung bedarf, für jede Studie zwingend zu bejahen. Ein empathischer Zugang zu den Beteiligten ist schon deswegen notwendig, da bei einer Handlungsorientierung die (subjektive) Sicht der Akteure wichtiger ist als die Kenntnis der scheinbar „objektiven“, oft aber lediglich konstruierten Merkmale. Kommunikation ohne Empathie hat in der EZ nichts zu suchen.

## V. Sozio-kulturelle Analysen und die Partizipation der Zielgruppen

In der entwicklungspolitischen Literatur besteht teilweise die Tendenz, eine Zielgruppenpartizipation und die Anwendung des sozio-kulturellen Rahmenkonzeptes in einer unserer Ansicht nach unzulässigen Weise zu vermengen, indem

- Partizipation oft mit einer Berücksichtigung der sozio-kulturellen Rahmenbedingungen gleichgesetzt wird, d. h., es wird unterstellt, daß bei einem partizipativ zu planenden oder geplanten Vorhaben automatisch auch die sozio-kulturellen Umstände berücksichtigt würden bzw. wurden und
- umgekehrt auch eine Berücksichtigung der sozio-kulturellen Schlüsselfaktoren automatisch im Sinne der Zielgruppen sei und mithin Partizipation impliziere.

Allenfalls die erste Gleichsetzung ist bedingt richtig in dem Sinne, daß ein von den Beteiligten und besonders den ZG akzeptierter und erfolgreich praktizierter partizipatorischer Ansatz im Projekt in der Regel auf eine gute Berücksichtigung der sozio-kulturellen Rahmenbedingungen hindeutet. Allerdings erschöpft sich die Behandlung der sozio-kulturellen Faktoren nicht in der Partizipationsfrage. Vielmehr sind umgekehrt die Kenntnisse der sozio-kulturellen Rahmenbedingungen (und zwar der lokalen wie der nationalen) für die Aufnahme eines jeden Dialoges mit den ZG natür-

14 Unter den vielen Definitionen einer „empathischen Perspektive“ soll hier jener der Vorzug gegeben werden, die Verständnis und Sympathie für die Kultur (also auch die Sichtweisen) der Bevölkerung beinhaltet, dem Beobachter aber eine eigene Position zubilligt.

lich auch mit dem Ziel der Einleitung von Partizipationsprozessen unabdingbar. Erst die Berücksichtigung der „sozio-kulturellen Heterogenität“ führt uns ja bekanntlich zu den potentiell benachteiligten Gruppen, und über die „Legitimität“ werden die tatsächlich zu berücksichtigenden Personen im Partizipationsprozeß erst definiert. Damit ist auch die These widerlegt, daß eine spezielle Beobachtung sozio-kultureller Faktoren sich weitestgehend erübrigen würde, wenn das jeweils betroffene soziale Umfeld von Entwicklungsmaßnahmen ernsthaft als gleichberechtigter Verhandlungspartner anerkannt würde, weil dann Vorstellungen und Denkweisen der „anderen“ sozio-kulturellen Dimension quasi automatisch wirksam würden<sup>15</sup>. Herauszufinden, wer das „betroffene soziale Umfeld“ eigentlich ist, mit dem man gleichberechtigt verhandeln will, ist eine der Hauptaufgaben des Schlüsselfaktorenansatzes.

Auch sämtliche „modernen“ partizipatorischen Planungsansätze von den „Participatory Rural Appraisals“ bis zum „Participatory Learning and Action“ bedürfen einer tiefen Kenntnis der sozio-kulturellen Rahmenbedingungen. Diese „Appraisals“ sind Hilfsmittel, um zu einem frühen Zeitpunkt die Gegenwartsprobleme und Zukunftsvorstellungen eines ausgewählten Teiles der Bevölkerung in Erfahrung zu bringen. Sie sind eine Zugangsmethode und ersetzen in keiner Weise die kontinuierliche Partizipation der Bevölkerung im gesamten Planungs- und Implementierungsprozeß<sup>16</sup>. Ein „Appraisal“ bedarf stets einer sorgfältigen Vorbereitung durch Sozial- bzw. Kulturwissenschaftler, wozu eine begrenzte Zielgruppenanalyse zur Erfahrbarmachung der sozio-kulturellen Heterogenität und der Legitimität gehören. Erst diese Untersuchung ermöglicht die Beteiligung der „richtigen“ Personen an den „Appraisals“, zu denen im Falle eines geplanten armutsorientierten Projektes in Indien ja nicht die stets am schnellsten herbeieilenden Großgrundbesitzer, Dorfchefs, „Social workers“, Brahmanen usw. gehören sollen, sondern die Kleinstbauern und Landlosen aus zumeist niedrigeren Kasten. Folglich ist mit Hilfe der Schlüsselfaktoren erst herauszufinden, wer partizipieren sollte, dann erst können die entsprechenden „Appraisals“ an die kulturellen Bedingungen angepaßt eingesetzt werden.

15 So etwa bei Gerhard Baum, Sozio-kulturelle Dimension als lebendige Alltagserfahrung. Planung mit Senufo-Bauern im Norden der Elfenbeinküste, in: GTZ-info, (1989) 6, S. 10.

16 Vgl. Robert Chambers, Relaxed and Participatory Appraisal. Notes on Practical Approaches and Methods, in: Frank Bliss/Stefan Neumann (Hrsg.), Ethnologische Beiträge zur Entwicklungspolitik 3, Bonn 1996, S. 74-90; Michael Schönhuth/Uwe Kievelitz, Partizipative Erhebungs- und Planungsmethoden in der Entwicklungszusammenarbeit: Rapid Rural Appraisal, Participatory Appraisal, Eschborn 1993.

Die Auswahl der einzelnen Methoden<sup>17</sup> und ihre Anpassung an die jeweilige Situation bedarf im übrigen ebenfalls umfassender Kenntnisse des sozio-kulturellen Hintergrundes, da Gender-Gesichtspunkte, die Rolle der Altersklassen, Meinungsgebote usw. den Ablauf der „Appraisals“ in erheblichem Umfang beeinflussen. Wenn im islamischen Tadschikistan Männer und Frauen, Jung und Alt, Dorfchef und Kleinstbauer ohne Probleme gemeinsam diskutieren können, so ist dies in der ebenfalls islamischen North-Western-Frontier-Provinz in Pakistan sicher kaum zu erwarten. Aber nicht nur für die Beantwortung des „Was geht nicht?“, sondern auch für das „Was geht?“ sind umfassende Vorkenntnisse über die sozio-kulturellen Bedingungen unerlässlich.

## VI. Veränderungen im entwicklungs- politischen Instrumentarium und weiterer Handlungsbedarf

Sowohl im Hinblick auf eine zielgerichtete Bearbeitung der sozio-kulturellen Faktoren als auch hinsichtlich einer umfassenden Partizipation im obengenannten Sinne sind Veränderungen im Instrumentarium, d. h. in den Verfahren und Abläufen der EZ, notwendig. Das entscheidendste Hindernis ist dabei nicht die wiederholt zitierte „Souveränität der Partner“ und die „engen Grenzen“, die die Kooperation zwischen staatlichen Institutionen setzt. Auch in der bilateralen staatlichen EZ ist die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen, ja die gesamte Abwicklung selbst von Großprojekten durch solche NROs bereits erfolgreich praktiziert worden<sup>18</sup>.

Partizipation, die zunächst das „Wollen“ in den Vordergrund stellt, wird im Rahmen von bereits beschlossenen Vorhaben nur sehr rudimentär möglich sein, wo doch zumeist nur noch eine *Beteiligung an der Art der Projektdurchführung* erfolgen kann. Innerhalb von bilateral zwischen den Regierungen vereinbarten Zielsetzungen, die sich – die deutsche EZ-Konzeption wirklich ernst genommen – allerdings in Richtung auf die Armutsbekämpfung bewegen müssen (auf der Grundlage einer Länder-Armutsanalyse, die benachteiligte Regionen und Gruppen ausweist), könnte es dagegen den potentiellen Zielgruppen überlassen werden, die Ziele der externen Unterstützung und die Art und Weise ihrer „Gewährung“ (sozio-kulturel-

ler Faktor „Kompatibilität“) entscheidend mitzubestimmen.

Wesentliche Veränderungen werden im projektbezogenen Planungsverfahren vorzunehmen sein. Die notwendigen Instrumente und Methoden, auch das benötigte Know-how über das Fachpersonal stehen hierfür im wesentlichen zur Verfügung, auch wenn sie bisher nur spärlich genutzt werden. An erster Stelle eines Planungsverfahrens in der Technischen Zusammenarbeit (TZ) steht nicht mehr die „Zielorientierte Projektplanung“ (ZOPP), bei deren erstem und zweitem Schritt bereits die Projektwege zum Teil auf Jahre vorgegeben werden<sup>19</sup>, sondern die Zielgruppenanalyse unter Berücksichtigung der sozio-kulturellen Schlüsselfaktoren. Diese ZG-Analyse ist vor Ort durch Fachkräfte durchzuführen, die über eine erhebliche methodische Kompetenz und grundlegende Kenntnisse der betreffenden Kultur(en) verfügen sollten. Sie haben zwingend insoweit eine „kulturelle Kommunikationsfähigkeit“ aufzuweisen, als sie in der Lage sein müssen, die „legitimen Vertreter“ der Bevölkerung zu identifizieren und Informationen nach ihrer Bedeutung und ihrem Inhalt zu verstehen und zu bewerten<sup>20</sup>.

Im Prinzip gilt dasselbe für die Finanzielle Zusammenarbeit, bei der allerdings in noch größerem Umfang als bei der TZ die Ziele des jeweiligen Projektes bereits vorgegeben sind. Vor einer technischen (Feasibility-)Studie, nach deren Vorlage es nur noch selten ein „Zurück“ gibt, sollte hier eine sozio-kulturelle Analyse durchgeführt werden, bei der es ebenfalls zunächst das „Wollen“ der Bevölkerung zu klären gilt. Gesichtspunkte der „Legitimität“ könnten bei der FZ auch grundsätzlich verbessert werden, indem die Programme direkt von – teilweise noch zu erarbeitenden – armutsorientierten Länderkonzepten abgeleitet werden, die ihrerseits ja in erheblichem Umfang das Ergebnis der Berücksichtigung sozio-kultureller Heterogenitäten sind.

19 Zumindest werden hier die Oberziele insoweit festgelegt, daß ein Projekt definitiv einer Fachabteilung (z. B. Land- oder Forstwirtschaft, Viehzucht, Trinkwasser, Gesundheit etc.) zugewiesen werden kann. Das Prüfungsangebot der GTZ an das BMZ legt noch weitere Details fest, die das „Wollen“ und die „Kompatibilität“ zusätzlich einengen.

20 Über diese Kompetenz verfügen in der Regel hierfür speziell ausgebildete Kultur- und Sozialwissenschaftler. Die komplexen Anforderungen sind auf jeden Fall nicht „nebenbei“ von Technikern oder Ökonomen zu erbringen, so wie die Kultur- und Sozialwissenschaftler ihrerseits wohl auch kaum Kompetenz in rein technischen Fragen reklamieren können. Vgl. Uwe Kievelitz, Es ist an der Zeit: Ethnologen in die Entwicklungspolitik, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, (1986) 6, S. 18–19, 26; F. Bliss (Anm. 3); ders., Wenn die Betroffenen „sprachlos“ bleiben. Ethnologen bieten sich als Übermittler in der Entwicklungszusammenarbeit an, in: FAZ vom 11. 12. 1985.

17 Vgl. M. Schönhuth/U. Kievelitz, ebd.

18 Vgl. die beiden erfolgreich laufenden deutschen FZ-Programme in Indien „Erosionsschutz Maharashtra“ und das „Adivasi-Programm Gujarat“.

Im späteren Projektverlauf bei TZ und FZ müssen neue Wege gefunden werden, um die partizipative Feinplanung und später eine ebenso partizipative Implementierung durchführen zu können.

Hierauf kann in diesem Beitrag nicht näher eingegangen werden. Jedoch sind neben anderen die folgenden Kriterien zu berücksichtigen:

- Generelle Offenheit und größtmögliche Transparenz sind eine Grundbedingung für die partnerschaftliche Arbeit. Die Ziele der Akteure sind stets explizit zu machen. Zur Förderung der Kompatibilität sollte von der Geberseite frühzeitig auf mögliche Risiken im Projektverlauf hingewiesen werden.
- Die Bevölkerung und ihre Repräsentanten müssen das Recht haben, die Ziele und Aktivitäten eines Projektes in vertretbarer Weise (ein Minimum an Planungssicherheit ist zu garantieren) und vor dem Hintergrund einer größtmöglichen Kompatibilität jederzeit verändern zu können.
- Die Möglichkeit eines Projektabbruches muß als „normale“ Alternative offenstehen.
- Während des gesamten Projektverlaufes sind sozio-kulturelle Heterogenitäten zu beobachten. So ist zu prüfen, ob nicht gegebenenfalls einzelne Gruppen (Frauen, [junge] Männer,

soziale oder religiöse Gruppen usw.) von den Maßnahmen unerwartete Nachteile zu erwarten haben.

Zur konsequenten Umsetzung einer sozio-kulturell sensiblen EZ sind insgesamt also keine revolutionären Veränderungen der deutschen EZ notwendig. Innerhalb des bestehenden Apparates können in kurzer Zeit einzelne Verfahren modifiziert werden. In nur zwei Jahren wäre es möglich, mit den meisten Partnern im Rahmen der bilateralen Verhandlungen neue Wege zu formulieren. Selbst „schwierige“ Partner haben in anderer Hinsicht (z. B. bezüglich der Akzeptanz von Sektoranpassungen oder neuerdings der NRO-Einbeziehung) erstaunliche Flexibilität gezeigt. Das notwendige (auf dem Arbeitsmarkt vorhandene) kultur- und sozialwissenschaftliche Personal kann teilweise sofort, sonst innerhalb weniger Jahre rekrutiert bzw. aus- und für den speziellen Zweck der EZ fortgebildet werden. Nicht einmal die Konzeptionen müssen grundlegend verändert werden. Vielfach würde es ausreichen, so grundlegende Papiere wie das Zielgruppen- oder das Selbsthilfekonzept des BMZ<sup>21</sup> einfach stärker zu berücksichtigen.

21 Vgl. BMZ (Hrsg.), Sektorübergreifendes Zielgruppenkonzept. Die beteiligten Menschen in der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn 1995; dass. (Hrsg.), Sektorübergreifendes Konzept. Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe, Bonn 1990.

## Demokratischer und besser?

### Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme

---

#### I. Einleitung

---

Im Zuge der Entwicklung globalisierter Lebens- und Politikbezüge und der Entstehung globaler Probleme wie des anthropogenen Treibhauseffekts und der Zerstörung der Ozonschicht scheinen Politikmuster zur Lösung dieser Probleme unausweichlich auf die internationale Ebene aufzusteigen. Politik zur Lösung internationaler und innergesellschaftlicher Probleme geschieht, wenn überhaupt, durch staatliche „Mitwirkung in pluralistischen, korporatistischen und intergouvernementalen Verhandlungssystemen, in transnationalen Regimes und in internationalen Organisationen“<sup>1</sup>. Zu dieser Internationalisierung von Politik kommt, wie Ulrich Beck es jüngst formulierte, die Globalisierung von „unten“. Ihre Träger sind neue transnationale Akteure, die bestrebt sind, die etablierten Politikprozesse jenseits des politisch-administrativen Systems zu beeinflussen und in Frage zu stellen. In diesem Spannungsfeld stellt sich die Frage nach der Verwirklichung von Demokratie im internationalen wie transnationalen Kontext.

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit dem Beitrag von gesellschaftlichen Akteuren, vor allem Nichtregierungsorganisationen (NGOs<sup>2</sup>) zur Demokrati-

sierung der internationalen Politik und wirft die Frage auf, unter welchen Bedingungen diese Demokratisierung mit dem Ziel der Effizienzsteigerung internationaler Problemlösungsprozesse in Einklang zu bringen ist. Den Beitrag von NGOs zur Demokratisierung internationaler Politik und außenpolitischer Entscheidungsprozesse sehen wir in erster Linie in der Schaffung von Transparenz. In Abschnitt 2 versuchen wir, im Rahmen des an anderer Stelle ausführlicher dargestellten Konzepts der Weltgesellschaft<sup>3</sup> die Bedeutung transnationaler Akteure angesichts von Globalisierungs- und Vergesellschaftungsprozessen deutlich zu machen. In Abschnitt 3 zeigen wir die Wirkungsmöglichkeiten von NGOs auf internationale Politik auf und bewerten diese unter dem Aspekt der Demokratisierung und der Problemlösung. Im abschließenden Abschnitt 4 problematisieren wir die Frage, in welcher Form NGOs in nationale, vor allem aber in internationale Problemlösungsprozesse eingebunden werden können. Vor dem Hintergrund eines normativen Demokratiebegriffs und unter Berücksichtigung der daraus resultierenden Probleme, die sich hinsichtlich der Effizienzsteigerung globalisierter Problemlösungen ergeben, kommen wir zu einer Zurückweisung der Forderung nach einem Partizipationsstatus für NGOs.

---

*Die Autoren sind Mitglieder der Forschungsgruppe Weltgesellschaft. Wichtige Hinweise zur Überarbeitung des Manuskripts verdanken wir den Mitgliedern der Forschungsgruppe Weltgesellschaft sowie Rainer Schmalz-Bruns, Thomas Schmidt und Michael Zürn.*

1 Fritz W. Scharpf, Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Claus Böhrer/Göttrick Wewer (Hrsg.), Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen 1993, S. 165.

2 Unter den Begriff Non-Governmental-Organization (NGO) subsumieren wir hier ausschließlich nichtstaatliche, nicht gewinnorientierte Gruppen, die eine bestimmte, im öffentlichen Interesse liegende Zielsetzung verfolgen. Allein in diesem Sinne wird der Begriff im vorliegenden Papier verwendet. Damit folgen wir dem traditionellen Verständnis von NGOs, welches Industrie- und Handelsorganisationen sowie andere, von privaten Interessen geleitete Organisationen ausschließt. Die Definitionen der UNO sowie der „Union of International Associations“ sind zu allgemein gefaßt, um eine sinnvolle Verwendung zuzulassen, bzw. zu strikt, so daß eine

---

#### II. Das Konzept der Weltgesellschaft

---

Die Forschungsgruppe Weltgesellschaft hat versucht, den Gesamtzusammenhang grenzüberschreitender Beziehungen, und hier vor allem dessen Veränderungen, mit dem Konzept der Weltgesellschaft konzeptionell zu erfassen und somit der Analyse zugänglich zu machen. Für die Forschungsgruppe stellt sich der Prozeß der Vergesellschaftung der Welt als eine Entwicklung der internationalen Beziehungen vom internationalen

---

Reihe der den o. g. Kriterien entsprechenden Organisationen aus der Betrachtung herausfielen.

3 Vgl. Forschungsgruppe Weltgesellschaft, Weltgesellschaft. Identifikationen eines Phantoms, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 37 (1996) 1, S. 5–37.

System über die internationale Gesellschaft hin zu einer Weltgesellschaft dar. Schon die internationale Gesellschaft unterscheidet sich vom internationalen System durch die Institutionalisierung kollektiver Verhaltensregelungen zwischen den Staaten. Aber nicht nur das Modell der internationalen Gesellschaft, sondern auch die spätere Beschäftigung mit internationalen Institutionen, Normen und Regimen, blieb weitgehend dem zwischenstaatlichen Wahrnehmungsraum verhaftet<sup>4</sup>. Das Konzept der Weltgesellschaft versucht, diesen Wahrnehmungsraum zu öffnen, indem es die neuen Formen transnationaler Verflechtung und Politik berücksichtigt. Als die entscheidenden Charakteristika der Verweltgesellschaftung wurden die Institutionalisierung der internationalen Beziehungen, die Ausdifferenzierung von Handlungsebenen und die Diffusion von Akteuren identifiziert. Damit zeigt sich das Konzept offen für die steigende Bedeutung gesellschaftlicher Akteure im Rahmen der internationalen Politikformulierung.

Die genannten drei Elemente der Vergesellschaftung der Welt beeinflussen auch das Verhalten der gesellschaftlichen Akteure. So schließen sich nicht nur staatliche und wirtschaftliche Akteure in internationalen Allianzen zusammen, sondern auch gesellschaftliche Akteure bilden transnationale Netzwerke und Organisationen. Die Ausdifferenzierung der Handlungsebenen läßt sich daran ablesen, daß sich die Arbeit der gesellschaftlichen Akteure nicht länger auf den „eigenen“ Staat oder die „eigene“ Gesellschaft konzentriert, sondern sich in verstärktem Maße auch auf andere Staaten, andere Gesellschaften und internationale Organisationen richtet<sup>5</sup>. Die Diffusion der Akteure ist ebenfalls ein leicht nachweisbares Phänomen. So sind bei der ECOSOC (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen) mittlerweile über 1 500 der unterschiedlichsten NGOs akkreditiert.

Die weltgesellschaftlichen Entwicklungen haben zwar die Steuerungsfähigkeit der modernen Nationalstaaten geschwächt<sup>6</sup>, deuten aber keinesfalls

auf deren Abdankung hin. Es entstehen vielmehr „in ersten Ansätzen über die alten Formen der internationalen Kooperation und Regelbildung hinaus neue Formen von Staatlichkeit („Transstaatlichkeit“, horizontale Politikverflechtung)“<sup>7</sup>. Die beschriebene Entwicklung hat ihre Triebfeder in der Globalisierung<sup>8</sup>. Die Ausbildung transnationaler Wirtschaftsräume und transnationaler Gemeinschaften führt zur Beeinträchtigung der Steuerungsfähigkeit der Staaten. Zum Problem des Wandels und der Durchlässigkeit von Grenzen kommt das Problem, daß Wirtschafts-, Politik- und Gesellschaftsräume immer weniger deckungsgleich sind<sup>9</sup>. Die unterschiedlichen Spielarten des Regierens – „government“ und „governance“<sup>10</sup> – finden keine Entsprechungen mehr auf der Seite der politischen Kontrolle. Beide Globalisierungsfolgen, nämlich die Beschränkung der Steuerungsfähigkeit der staatlichen Akteure bei der Bearbeitung globaler Probleme einerseits und die mit der „international governance“ einhergehende Entdemokratisierung andererseits, bergen die Gefahr eines Verlustes des Vertrauens in die staatlichen Institutionen und können so schließlich zu einer Delegitimation der repräsentativen Demokratie führen. Im nächsten Kapitel soll aufgezeigt werden, welchen Beitrag NGOs zur Demokratisierung und Effizienzsteigerung globaler Problemlösungsprozesse auf internationaler und nationaler Ebene leisten können.

### III. NGOs und internationale Politik

#### 1. Der Beitrag zur Demokratisierung von „global governance“

Das Funktionieren von Demokratie als eine komplexe Form des politischen Zusammenlebens

1992, S. 253–268; Karen Litfin, *Ecoregimes: Playing Tug of War with the Nation-State*, in: Ronnie D. Lipschutz/Ken Conca (Hrsg.), *The State and Social Power in Global Environmental Politics*, New York 1993, S. 94–117.

7 Forschungsgruppe Weltgesellschaft (Anm. 3), S. 12.

8 Wir übernehmen den Begriff der Globalisierung vom DFG-Projekt der Universität Bremen zu diesem Thema. Unter Globalisierung kann man so jegliche „Zunahme der Intensität und der Reichweite grenzüberschreitender Austausch- und Interaktionsbeziehungen verstehen, seien es wirtschaftliche Transaktionen, kulturelle und informelle Austauschprozesse oder der grenzüberschreitende Austausch von Umweltschadstoffen“. Zitiert nach: DFG-Projekt „Gesellschaftliche Bestimmungsfaktoren von politischer Integration und politischer Fragmentierung in der OECD-Welt“, Universität Bremen, unv. Kurzpapier.

9 Vgl. Lothar Brock/Mathias Albert, *Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 2 (1995) 2, S. 259–285.

10 Vgl. M. Zürn (Anm. 6), S. 30.

4 Vgl. Beate Kohler-Koch, *Die Welt regieren ohne Weltregierung*, in: C. Böhrer/G. Wewer (Anm. 1), S. 109–141; Hedley Bull, *The anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, London 1977.

5 Vgl. Alejandro Colás, *The Promises of International Civil Society*, Paper presented at the 37th Annual Convention of the International Studies Association, San Diego, April 16–20, 1996.

6 Vgl. Michael Zürn, *Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 37 (1996) 1, S. 27–55; Hilmar Schmidt, *Problem-solving in World Society, State Responses to Global Environmental Problems* (World Society Research Group Working Paper No. 4), Darmstadt 1996; Kritisch dazu: Michael Smith, *Modernization, Globalization and the Nation-State*, in: Anthony McGrew/Paul G. Lewis u. a. (Hrsg.), *Global Politics. Globalization and the Nation-State*, Cambridge

hängt von einer Vielzahl von Variablen ab. Neben allgemeinen Verfahrensregeln entscheiden die politische Kultur, die Bedürfnisse der Bürger und die Öffentlichkeit über die Chancen zur Ausbildung einer vitalen Demokratie. Die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse ist somit eine zentrale Kategorie der gesellschaftlichen Rückbindung von politischer Macht: „Politische Macht muß öffentlich sein, damit sie von der Öffentlichkeit kontrolliert werden kann, und die Öffentlichkeit hat selbst, in der Form der öffentlichen Meinung, wesentlichen Anteil daran, wie die Politik für das Gemeinwohl gestaltet werden soll.“<sup>11</sup> Um ihre Kontroll- bzw. Anforderungsfunktion wahrnehmen zu können, müssen Informationen für die Öffentlichkeit verfügbar sein, müssen politische Entscheidungswege und Verfahren der Auswahl von Politikergebnissen transparent gemacht werden. Gerade aber bei außenpolitischen Entscheidungsprozessen und der internationalen Politik wird die Rolle der Öffentlichkeit als eher unbedeutend eingeschätzt. Diese Wahrnehmung gründet sich auf die Vermutung, daß die Öffentlichkeit zum einen die auf dieser Ebene angesiedelten Entscheidungsprozesse als zu komplex empfindet und zum anderen sich von den dort angesiedelten Problemen nicht genug betroffen fühlt, was auf die Ferne der Gegenstände internationaler Politik zurückgeführt wird. NGOs unternehmen es deshalb, sich auch in außenpolitischen bzw. internationalen Fragen Kompetenz zu erwerben (zumindest in bezug auf ihr jeweiliges „issue“) und sich damit in die Lage zu versetzen, internationale Entscheidungsprozesse zu durchschauen. Die Rolle der NGOs bei der Demokratisierung bzw. Re-Demokratisierung internationaler Politik bzw. von außenpolitischen Entscheidungsprozessen sehen wir hier in der Schaffung von Transparenz durch die Information und Aufklärung der Öffentlichkeit über diese Prozesse. Transparenz durch Informationen stellt unseres Erachtens die grundlegende Bedingung für eine öffentliche Kontrolle dar und bildet somit einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung. Im folgenden zeigen wir anhand konkreter Beispiele auf, welchen Beitrag NGOs zur Schaffung von Transparenz politischer Entscheidungsprozesse leisten.

In der Diskussion um globale Vergesellschaftung, Bürgerbeteiligung auf internationaler Ebene und die Kontrolle internationaler Entscheidungsprozesse kommt den NGOs vermehrte Aufmerksamkeit zu. Als transnationale Akteure der Weltgesellschaft stellen sie Organisationen dar, die zwar, um ihre politischen Ziele zu erreichen, mit Kom-

munen, Regionen, Staaten und ebenso mit internationalen Organisationen zusammenarbeiten, gleichzeitig aber bemüht sind, ihren Status als unabhängige Akteure zu wahren. Durch öffentlichkeitswirksame Kampagnen werden gefährliche, illegale oder als unmoralisch empfundene Praktiken bekannt gemacht und durch den persönlichen Einsatz von Aktivisten bekämpft. Damit werden gleichzeitig die Regierungen angeklagt, ihrer Fürsorgepflicht für die Bürger nicht nachgekommen zu sein. Besonders die großen NGOs suchen sich für ihre Kampagnen im allgemeinen symbolkräftige Themen aus, von denen sie annehmen können, daß die Menschen sich von ihnen angesprochen fühlen. So agieren sie häufig als Speerspitze sozialer Bewegungen (wie z. B. der Umwelt-, der Friedens- oder der Frauenbewegung). Ihre Methoden ermöglichen es ihnen auf besondere Weise, deren Ziele strategisch umzusetzen. Die Auswahl dieser Ziele geschieht also nicht willkürlich. Es gibt – über die Anbindung an soziale Bewegungen hinaus – verschiedene Hinweise darauf, daß NGOs, auch ohne demokratisch verfaßte Legitimation, nicht völlig abgehoben von bedeutenden gesellschaftlichen Interessenlagen agieren. Die Auswahl ihrer Aktionen wird zunächst in internen Entscheidungsverfahren getroffen und richtet sich im allgemeinen nach deren vermuteter Akzeptanz in der Öffentlichkeit<sup>12</sup>.

Diese Funktion der Repräsentation öffentlicher Interessen wird den NGOs sowohl von öffentlicher als auch von offizieller Seite zuerkannt. Die Gründe für die öffentliche Anerkennung liegen in der thematischen Ausdifferenzierung politischer Entscheidungsmaterien und der zunehmenden Partikularisierung von Interessenlagen, die dazu führen, daß die Parteien mit ihren programmatischen Generalisierungsansprüchen und die national hochaggregierten Interessenverbände diesen neuen Herausforderungen nicht mehr gerecht werden<sup>13</sup>. Die Öffentlichkeit traut deshalb in steigendem Maße den „issue“-orientierten NGOs zu, auf die neuen Probleme in angemessenerer Weise zu reagieren<sup>14</sup>, was auch den Erfolg der Brent-Spar-

12 So haben im November 1996 Vertreter aus sämtlichen nationalen Greenpeace-Büros die politischen Schwerpunkte für die Arbeit 1997 gemeinsam festgelegt. Themenschwerpunkt für das Jahr 1997 ist der Klimaschutz.

13 Vgl. Herbert Kitschelt, *Demokratiethorie und Veränderungen politischer Beteiligungsformen. Zum institutionellen Design postindustrieller Gesellschaften*, in: *Forschungsjournal neue Soziale Bewegungen*, 9 (1996) 2, S. 17–29.

14 Auf die Frage, welche Institutionen in Zukunft besonders aktiv werden sollten, damit Umweltschutzmaßnahmen schnell und wirksam durchgeführt werden, sprachen sich bei einer Umfrage 67 Prozent für die Umweltverbände aus (Mehrfachnennungen möglich). Elisabeth Noelle-Neumann (Hrsg.), *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie*, München 1993, S. 930.

11 Gerhard Göhler (Hrsg.), *Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht*, Baden-Baden 1995.

Kampagne von Greenpeace erklärt. Sie zeigte, daß weder multinationale Konzerne noch Minister beim Treffen weitreichender Entscheidungen die intervenierenden NGOs ignorieren können, wenn deren Kampagnen Rückhalt in der Öffentlichkeit finden. Shell sah sich, nach eigener Aussage, gezwungen, dem „internationalen Druck“ (so der Vorsitzende von Shell Deutschland, Peter Duncan) nachzugeben, nachdem der Kampf um die öffentliche Meinung verloren war. Man ist seitdem bei Shell bemüht, eine Lösung für Brent Spar in Abstimmung mit den Umweltverbänden zu finden. Duncan bezeichnet dieses Vorgehen „als Bestandteil unserer Bemühungen, gesellschaftliche Strömungen aufzufangen“<sup>15</sup>.

Die öffentliche Anerkennung von NGOs spiegelt sich auch in der Berichterstattung der Medien wider. Nicht selten gründet sich die mediale Berichterstattung über Konferenzen auf Informationsmaterialien, die dort von NGOs allen Interessierten zur Verfügung gestellt werden. Auch von offizieller Seite erfahren die NGOs zunehmend Akzeptanz und Anerkennung. Dies findet seinen Ausdruck in der Einbindung der NGOs, sei es als Teilnehmer oder Berichterstatter internationaler Meetings, sei es durch die Aufnahme ihrer Vertreter in nationale Delegationen. Im Zusammenhang mit der Rio-Konferenz sprechen Thomas Princen und Matthias Finger von 150 Delegationen, in denen NGO-Repräsentanten vertreten waren<sup>16</sup>. Die Bedeutung der NGOs als Repräsentanten des öffentlichen Interesses unterstrich auch der ehemalige UN-Generalsekretär Butros-Ghali, indem er die NGOs als „eine grundlegende Form menschennaher Repräsentation“ bezeichnete; sie seien „gewissermaßen eine Garantie für die politische Legitimation auch der Vereinten Nationen“<sup>17</sup>. Die ständige Aufwertung des Konsultativstatus für NGOs in staatlichen und internationalen Gremien unterstützt diese These. Auch aufgrund der steigenden persönlichen Belastung der Menschen durch Umweltschäden wird die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure am Prozeß der internationalen Umweltpolitik immer dringender eingefordert<sup>18</sup>. Hieraus leiten die NGOs ihre Forderung nach einem Partizipationsstatus ab. Darüber hin-

aus verweisen sie auf den zusätzlichen Demokratisierungseffekt, den ein solcher Status mit sich bringen würde.

Durch die Zusammenarbeit mit den Medien wird gewährleistet, daß die NGO-internen Strukturen transparent gemacht werden und die NGOs damit selbst, als neue Akteure der internationalen Politik, dem Transparenzkriterium wenigstens ansatzweise gerecht werden. Insofern ergibt sich mit ihrer Einbindung in die internationale Politik zumindest kein zusätzlicher Transparenzverlust.

Die zusätzliche Demokratisierung internationaler Entscheidungsprozesse durch NGOs ist anhand ihrer Transparenzfördernden Leistungen plausibel darzustellen. Hierzu zählen die von den NGOs immer wieder erbrachte Information und Aufklärung der Öffentlichkeit über politische Entscheidungsprozesse<sup>19</sup> sowie die von den NGOs zur Verfügung gestellten unabhängigen Expertisen und Handlungsanleitungen, die die politischen Entscheidungsträger nicht mehr allein auf ihre Berater angewiesen sein lassen. Beispiele hierfür sind regelmäßig erscheinende Mitgliedszeitschriften, konferenzbegleitende Informationsmaterialien und Zeitschriften sowie Jahresberichte, wie sie z.B. Amnesty International veröffentlicht. Außerdem leisten die NGOs einen Beitrag zur Überwachung der Implementation der international vereinbarten Maßnahmen. Indem die NGOs also zusätzliche Informationen liefern, Entscheidungsprozesse durchsichtig machen und die Implementation bestimmter Politiken überwachen, schaffen sie ein zusätzliches Maß an Transparenz, welches den Bürgern eine freiere Meinungsbildung ermöglicht<sup>20</sup>. Darüber hinaus werden die Transparenzfördernden Leistungen innerhalb der NGOs nicht durch einen restriktiven Verwaltungsapparat behindert<sup>21</sup>. Sie können deshalb relativ ungehindert ihre originären Funktionen wahrnehmen, die vor allem in der Kontrolle, Kritik, Anklage und Verurteilung der politischen Prozesse und ihrer Träger liegen. Allerdings muß auch konstatiert werden,

19 Indem die NGOs ihre Fähigkeit, mediengerecht zu agieren, zunehmend verbessert haben, ist eine Wechselbeziehung zwischen den Massenmedien und den NGOs entstanden, die sicherlich nicht immer ganz unproblematisch ist, auf die an dieser Stelle aber nicht ausführlich eingegangen werden soll.

20 Diese Aussage beinhaltet, daß die NGOs zum einen Informationen über politische Entscheidungsprozesse zur Verfügung stellen, die von staatlichen Akteuren aus bestimmten Gründen zurückgehalten werden, und zum anderen zusätzliche, alternative Sichtweisen auf bestimmte Probleme liefern. Es soll damit nicht behauptet werden, daß die von NGOs eingebrachten Informationen grundsätzlich neutraler oder besser sind als die von staatlicher Seite.

21 Wohl kann die Durchsetzung solcher Ideen aber an allzu hierarchischen Entscheidungsstrukturen scheitern, wie sie die großen multinationalen Verbände oft aufweisen.

15 Wilfried Kratz/Nikolaus Piper, Lernen schmerzt, in: Die Zeit vom 30. Juni 1995, S. 19.

16 Vgl. Thomas E. Princen/Matthias Finger (Hrsg.), Environmental NGOs in World Politics. Linking the local and the global, London - New York 1994.

17 Zitiert aus: Das Parlament vom 13. Oktober 1995, S. 13.

18 So lautete ein Statement auf der internationalen NGO-Konferenz in Paris (1992): „Alle Bürger haben das Recht, sich an den Entscheidungsprozessen zu beteiligen, die ihr Leben und ihre Umwelt täglich berühren.“ Zitiert aus: Christian Wernicke, Die hofierten Störenfriede, in: Die Zeit vom 6. September 1996, S. 13.

daß sich zumindest die größeren NGOs in dem Dilemma befinden, sich einerseits von Staatspolitik und Wirtschaftshandeln abgrenzen zu müssen, andererseits aber auf die Formulierung anschließfähiger Themenstellungen als Voraussetzung für unterstützende Förderung angewiesen zu sein.

## 2. Der Beitrag der NGOs zur internationalen Problemlösung

Die Zunahme und steigende Komplexität globaler Probleme haben dazu beigetragen, daß die Nationalstaaten als bedeutende Akteure der internationalen Politik einen Teil ihrer Problemlösungskompetenz eingebüßt haben. Der dadurch entstandene Autoritätsverlust staatlicher Akteure (gemeint sind vor allem Regierungen) hat u. a. die Zunahme international und global agierender gesellschaftlicher Akteure gefördert. NGOs sehen hier die Chance und Notwendigkeit, Einfluß auf die internationale Politik zu gewinnen. Durch ihre transnationalen Vernetzungen gelingt es ihnen, Ressourcen zu bündeln, Kompetenz zu gewinnen und damit Verhandlungsmacht zu generieren. NGOs sind damit in der Lage, auf neue Probleme schneller und flexibler als die öffentlichen Institutionen zu reagieren, die durch lange Entscheidungsketten und die Möglichkeit von Blockaden bei der Entscheidungsfindung in der Wahrnehmung dieser Funktion behindert werden<sup>22</sup>. Die Stärke der NGOs ist somit das Spiegelbild der Schwäche der öffentlichen Institutionen.

Die Aufklärung der Öffentlichkeit ist nicht allein als ein Beitrag zur Demokratisierung internationaler Politik zu sehen, sie ist auch eine der wichtigsten Funktionen, die NGOs im Rahmen einer mehrstufigen „global governance“ zur Lösung globalisierter Probleme ausüben<sup>23</sup>. Durch sie wird Druck auf die politischen Entscheidungsträger erzeugt, bestimmte Probleme auf die politische Agenda zu setzen bzw. deren Bearbeitung voranzutreiben<sup>24</sup>. Die Umweltorganisationen, so läßt

sich mit Ulrich Beck<sup>25</sup> konstatieren, sind aus diesem „Aufdeckungskonflikt“ oft als Sieger hervorgegangen (Basler Giftmüllkonvention, Verbot der Dünnsäureverklappung auf See, Moratorium überirdischer Atomtests etc.). Bei der anschließenden Auseinandersetzung um die wirksamste Strategie der Gegensteuerung gewinnt der „Zurechnungskonflikt“ an Bedeutung. Hier geht es um die Identifizierung der Verantwortlichen und deren Haftbarmachung. Auch dabei können die NGOs immer wieder Erfolge erzielen (siehe Shell oder Boehringer).

Ein weiterer wichtiger Beitrag zur Lösung globalisierter Probleme ist die Kontrolle und gegebenenfalls Sanktionierung von Trittbrettfahrern. So kontrollieren die NGOs auf internationalen Konferenzen, ob die Konferenzteilnehmer bei ihren Beschlüssen nicht hinter bereits vereinbarte Regelungen zurückfallen. Die Kontrolle der Implementation üben sie auch auf staatlicher Ebene aus und erzeugen so den nötigen Druck auf die Gesetzgeber, international vereinbarte Maßnahmen in nationale Gesetze umzusetzen. Dieser Druck entsteht durch die Schaffung von Öffentlichkeit und die Lancierung von Gegendarstellungen auf internationalen Konferenzen, die den *leader*-Staaten zur Verfügung gestellt werden. Auch die konkrete Implementation auf individueller Ebene (z. B. innerhalb der Betriebe) wird mit Hilfe dieser Strategien vorangetrieben. Den kommunalen Behörden stehen meistens nicht genügend Kapazitäten zur Verfügung, die tatsächliche Befolgung der Umweltschutzgesetze bzw. -vorschriften durch Industrieunternehmen zu kontrollieren. Indem NGOs dabei helfen, die Verschmutzer zu identifizieren, ihre Namen publik machen und Aktionen oder gar Kampagnen gegen sie durchführen, verringern sie die Probleme der Kontrolle und Sanktion von Umweltsündern, die *ceteris paribus* eine effektive Umweltpolitik behindern<sup>26</sup>.

Problemlösungsfindungen auf internationaler sowie nationaler Ebene werden von den NGOs durch alternative Vorschläge und Ideen sowie eigene Expertisen unterstützt. Der Informationsinput der NGOs zeugt dabei (auch nach Aussagen von Regierungsdelegierten) teilweise von mehr Kompetenz als entsprechende, von den Regierungen in Auftrag gegebene Studien. Durch die Vermittlung zwischen staatlichen Akteuren und die Unterstützung von *leader*-Staaten gelingt es ihnen immer wieder, zur Fortentwicklung der Vereinba-

22 Vgl. Dieter Rucht, Multinationale Bewegungsorganisationen: Bedeutung, Bedingungen, Perspektiven, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 9 (1996) 2, S. 36.

23 Vgl. Ingo Take, Der Einfluß von Umweltverbänden auf internationale Regime, Diplomarbeit, Universität Bremen 1996.

24 Vgl. Peter Cornelius Mayer-Tasch, Umweltinitiativen und internationale Umweltpolitik. Eine Problemskizze, in: Zeitschrift für Politik, 37 (1990) 2. Mayer-Tasch bezeichnet diesen „nationalen Basis- und Lobbydruck“ als den „eigentlichen Beweggrund der internationalen Umweltpolitik“. „Die nationalen Regierungen“, so Mayer-Tasch weiter, „geben ihn an die internationale Ebene weiter, wo er dann einerseits die notorischen Verzögerer umweltpolitischen Fortschritts ... unter Druck setzen und andererseits in internationales Umweltrecht unterschiedlichsten Wirkungsgrades umgesetzt werden mag.“

25 Ulrich Beck, Der grüne Spaltpilz. Warum Kohl Greenpeace unterstützt, in: Süddeutsche Zeitung vom 8./9. Juli 1995, S. 15.

26 Vgl. Bernhard Zangl, Politik auf zwei Ebenen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1 (1994) 2, S. 279–312.

rungen beizutragen. Beispielhaft kann hier die vermittelnde Tätigkeit des Pugwash-Clubs genannt werden, der entscheidend dazu beigetragen hat, daß 1963 ein Teststop für oberirdisch gezündete Atomwaffen zustande kam. Die Beteiligung der NGOs am Entscheidungsfindungsprozeß bedeutet darüber hinaus gegenüber der Öffentlichkeit einen Legitimitätsgewinn für die von der Regierung verabschiedeten Gesetze. Das gleiche gilt auch für die auf internationaler Ebene getroffenen Vereinbarungen<sup>27</sup>.

#### IV. Die NGOs in der internationalen Politik: demokratischer und besser?

Wir haben versucht, den Einfluß von Nichtregierungsorganisationen auf die internationale Politik unter zwei Gesichtspunkten zu diskutieren: erstens unter dem der Demokratisierung von Außen- und internationaler Politik und zweitens unter dem der Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit von Außen- und internationaler Politik. Wie wir aufgezeigt haben, tragen NGOs nicht nur zur Transparenzerhöhung politischer Entscheidungsprozesse, zur zusätzlichen Kontrolle staatlicher und internationaler Entscheidungs- und Implementationsprozesse und zur Kompetenzerweiterung der Öffentlichkeit bei und leisten damit einen generellen Beitrag zur Demokratisierung, sondern sie unterstützen auch die Lösung globalisierter Probleme. In diesem Abschnitt zeigen wir zunächst die Problemlösungs- und Demokratisierungspotentiale auf, die durch eine gezielte Einbindung von NGOs auf nationaler Ebene erreicht werden können. Abschließend problematisieren wir unter unseren Leitkategorien (Demokratisierung/Problemlösung) die Forderung nach einem Partizipationsstatus für NGOs auf internationaler Ebene.

##### 1. Einbindung auf nationaler Ebene

Wie schon die Korporatismus-Debatte gezeigt hat, kann es für die Staaten durchaus Sinn ergeben, sozialen Interessengruppen und deren korporatistischen Handlungsweisen einen legitimen Platz einzuräumen, um so produktiven öffentlichen Gebrauch von organisierten privaten Interessen zu

27 Vgl. Janie Leatherman/Ron Pagnucco/Jackie Smith, *International Institutions and Transnational Social Movement Organizations: Challenging the State in a Three-level Game of Global Transformation*, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame 1993; Peter Willets, *The Impact of Promotional Pressure Groups on Global Politics*, in: ders. (Hrsg.), *Pressure Groups in the International System*, New York 1982, S. 179–200.

machen<sup>28</sup>. Diese korporatistischen Strukturen können den Charakter von politischen Netzwerken entscheidend prägen. Unter den weltgesellschaftlichen Entwicklungen von Akteursdiffusion und der Herausbildung von neuen Handlungsebenen können Policy-Netze eine Integrationsleistung erbringen, „weil auf der einen Seite gesellschaftliche Akteure eine Beteiligung am politischen Prozeß anstreben, während umgekehrt eine Zusammenarbeit mit ihnen für den Staat die Möglichkeit eröffnet, sich Informationen zu beschaffen“<sup>29</sup>. Den NGOs würde auf diesem Wege zwar keine direkte Partizipation eingeräumt (z. B. Stimm- oder Veto-rechte)<sup>30</sup>, durch ihre unmittelbare Nähe zum Entscheidungsprozeß könnten ihre Positionen aber einen direkteren Einfluß auf das Lernen anderer Akteure haben<sup>31</sup> und zusätzliche Transparenz in den außenpolitischen Prozeß bringen. Auf einer weiteren Stufe könnten sie im Rahmen der Devolution von Regierungsgewalt oder, wie bei Martin Jänicke, im Rahmen von politischer Modernisierung in staatliche Regierungstätigkeit eingebunden werden, um so einen Beitrag zur Sicherung der Regierbarkeit entwickelter Industriegesellschaften bei der Lösung globalisierter Probleme zu leisten<sup>32</sup>.

##### 2. Einbindung auf internationaler Ebene

Um die Probleme globalen Charakters einer Lösung zuzuführen, „muß die internationale Verregelung ihren ausschließlich reaktiven Charakter verlieren; sie muß aktive Steuerungsfähigkeit erlangen, indem auch nichtstaatlichen Akteuren eine

28 Vgl. Philippe C. Schmitter, *Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und weiteren Praxis*, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), *Neokorporatismus*, Frankfurt a. M. – New York 1981, S. 62–79; Gerhard Lehbruch, *Introduction: Neo-Corporatism in comparative perspective*, in: ders./Philippe C. Schmitter (Hrsg.), *Patterns of corporatist policy-making*, London 1982, S. 1–28.

29 Renate Mayntz, *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft Nr. 24, Opladen 1993, S. 41.

30 Gegen eine „klassische“ korporatistische Einbindung der NGOs spricht zum einen die fehlende hegemoniale Stellung im Problemfeld und zum anderen die eingeschränkte Durchsetzungsmacht der NGO-Führung gegenüber ihren Mitgliedern. In Ansätzen zeigt sich jedoch auch bei großen NGOs eine Hierarchisierung der internen Strukturen und eine Zentralisierung der NGOs durch die Bildung von organisierten Netzwerken.

31 Vgl. Frans van Waarden, *The historical institutionalization of typical national patterns in policy between state and industry. A comparison of the USA and the Netherlands*, in: *European Journal of Political Research*, 21 (1992) 1–2, S. 131–162; Jenny Stewart, *Corporatism, Pluralism and Political Learning: A Systems Approach*, in: *Journal of Public Policy*, 12 (1992) 3, S. 242–255.

32 Vgl. H. Schmidt (Anm. 6); Wolfgang Streeck, *Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?*, in: ders. (Hrsg.), *Staat und Verbände*, PVS-Sonderheft Nr. 25, Opladen 1994, S. 7–34.

unmittelbare Rolle bei der Entwicklung und Veränderung von internationalen Institutionen zuerkannt wird“, konstatiert Zürn<sup>33</sup>. In diesem Zusammenhang fordern nicht nur NGOs und Wissenschaftler<sup>34</sup>, sondern auch Vertreter der UNO einen Partizipationsstatus für gesellschaftliche Akteure in internationalen Organisationen. Ein Beispiel hierfür bildet die Agenda 21: „With a view to strengthening the role of non-governmental organizations as social partners, the United Nations system and governments should initiate a process, in consultation with non-governmental organizations, to review formal procedures and mechanisms for the involvement of these organizations at all levels from policy-making and decision-making to implementation.“<sup>35</sup>

Gefordert wird die tatsächliche Einbeziehung in den politischen Entscheidungsprozeß, d. h. die Zuerkennung des Stimmrechts. Auf diese Weise soll die politische Internationalisierung mit der gesellschaftlichen Internationalisierung zur Deckung gebracht und so ein Minimum an demokratisch kontrollierter Steuerungsfähigkeit zurückgewonnen werden. Im folgenden wollen wir die Frage diskutieren, welche positiven bzw. negativen Implikationen ein solcher Partizipationsstatus beinhaltet.

### 3. Vorteile von NGOs

Wie oben bereits erwähnt, würde die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure am Prozeß der Gesetzgebung nationalen Gesetzen und internationalen Regelungen eine zusätzliche Legitimität verschaffen. Durch eine unmittelbare Mitwirkung der NGOs könnten außerdem die Reaktionszeiten der Politik verkürzt werden, und zwar in dem Sinne, daß neue Themen schneller auf die politische Tagesordnung kämen. Die von den NGOs eruierten Informationen und Zeugnisse von Betroffenen

33 Michael Zürn, *Jenseits der Staatlichkeit: Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung*, in: *Leviathan* 4, S. 490–513.

34 Stellvertretend seien hier genannt: Virginia Haufler, *Crossing the Boundary between Public and Private: International Regimes and Non-State Actors*, in: Volker Rittberger (Hrsg.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford 1993, S. 94–111; J. Leatherman/R. Pagnucco/J. Smith (Anm. 27); Jens Martens, *Dabeisein ist noch nicht alles. Die NGOs in den Vereinten Nationen: Akteure, Kritiker, Nutznießer*, in: *Vereinte Nationen*, 5 (1993), S. 168–171; Kevin Stairs/Peter Taylor, *Non-Governmental Organizations and the Legal Protection of the Oceans: A Case Study*, in: Andrew Hurrell/Benedict Kingsbury (Hrsg.), *The International Politics of the Environment*, Oxford 1992, S. 110–141; Michael Zürn, *Weltordnung ohne Weltstaat. Plädoyer für mehr Demokratie in der internationalen Politik*, in: *der überblick*, 3 (1992), S. 58–61.

35 United Nations Document A/Conf. 151/4 (Part. III), para. 27.6.

fänden direkten Eingang in die politischen Entscheidungsprozesse, was zu einer „bürgernäheren“ Politik beitragen könnte. Bisher kostet es die NGOs zum Teil erheblichen Aufwand, Zugang zu den politischen Entscheidungsebenen zu erlangen. Mit der formellen Einbindung der NGOs in Entscheidungsprozesse könnten die NGOs diese Ressourcen für andere Zwecke, z. B. die Beschaffung zusätzlicher Informationen, nutzen. Berücksichtigt man außerdem die Tatsache, daß die Bürger den staatlichen Instanzen allein nicht mehr zutrauen, lebensbedrohenden Gefahren wirksam entgegenzutreten, sondern vielmehr den NGOs diese Fähigkeit zusprechen, scheint deren unmittelbare Einbindung in den politischen Entscheidungsprozeß ein gerechtfertigtes Anliegen.

### 4. Probleme der NGOs

#### *Das Problem der Legitimation*

Eine derartige Einbeziehung, wie sie vielfach eingefordert wird, birgt allerdings auch gewichtige Probleme. So läßt sich mit Recht kritisieren, daß die NGO-Vertreter nicht durch eine allgemeine öffentliche Wahl legitimiert sind. Vielmehr repräsentieren sie nur bestimmte Interessen, von denen letztlich nicht bekannt ist, welches Maß an Zustimmung durch die Öffentlichkeit hinter ihnen steht. Zur Minderung dieses Defizits ließen sich nationale bzw. internationale NGO-Versammlungen denken, aus deren Mitte die Delegierten für eine bestimmte internationale Zusammenkunft ausgewählt würden. Ein solches Verfahren birgt jedoch die Gefahr, daß es zu einer Neutralisierung der auch innerhalb der NGO-Gemeinde sehr unterschiedlichen Standpunkte und damit zu ihrer weitgehenden politischen Bedeutungslosigkeit auf der internationalen Ebene käme.

#### *Das Problem der internen Struktur*

Es wird immer wieder kritisiert, daß die NGOs selbst in ihrer Struktur nicht demokratischen Ansprüchen genügen. Hierarchische Strukturen sind nicht nur bei Greenpeace zu finden. Fast alle größeren Organisationen haben, um der Effizienz willen, ihre Entscheidungsgewalt auf eine begrenzte Zahl von Mitgliedern beschränkt. Dahinter steht die Annahme, „daß demokratische Organisationsformen wie Mehrheitsentscheidungen in Fachgremien sowie die unbeschränkte Zulassung von Vereinsmitgliedern die Effektivität entscheidend hemmen würden“<sup>36</sup>. Nach der Meinung von Greenpeace International-Chef Thilo Bode ist es aber gerade die Effektivität, die über Erfolg (Einfluß)

36 Thilo Bode, *Igittigitt, Qualitätskontrolle. Ein Ökoverband muß wie ein Konzern geführt werden*, in: *Spiegel Spezial: Die Macht der Mutigen*, (1995) 11, S. 122.

oder Nichterfolg von NGOs entscheidet: „Aus meiner Sicht ist es essentiell, daß ein Verband wie Greenpeace, der konfrontativ arbeitet und sich mit mächtigen Interessengruppen auseinandersetzen muß, schnell und flexibel reagieren kann.“<sup>37</sup>

#### *Das Problem der Delegation*

Die rasche Zunahme von NGOs sowie deren zunehmendes Bedürfnis, sich auch auf internationaler Ebene Gehör zu verschaffen, wird mittelfristig (aus rein organisatorischen Gründen) dazu führen, daß aus der Menge der bei der UN akkreditierten NGOs eine Auswahl derer getroffen werden muß, die letztlich an den Sitzungen teilnehmen und sich mündlich äußern dürfen. Ein solches Auswahlverfahren ist allerdings der Gefahr ausgesetzt, von den politischen Kalkülen der Regierungsvertreter geleitet zu werden.

#### *Das Problem des Nord-Süd-Verhältnisses*

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der ungleichen Ressourcenverteilung zwischen den NGOs des Nordens und denen des Südens. Die reichen NGOs im Norden subventionieren die armen NGOs im Süden und entscheiden auf diese Weise letztendlich, welche südliche NGO an welcher Konferenz teilnehmen darf. Auf diese Weise spiegeln sich die strukturellen Defizite des internationalen Staatensystems auf der Ebene der NGOs wider. Auf der UN-Konferenz für „Umwelt und Entwicklung“ war z. B. ein eindeutiges Übergewicht von nördlichen und insbesondere nordamerikanischen NGOs festzustellen. Inzwischen gibt es aber auch vermehrte Hinweise auf einen Wandel der Beziehungen zwischen Nord- und Süd-NGOs. Einen solchen konnte Skriver anlässlich der Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien feststellen<sup>38</sup>. Zusätzliche strukturelle Ungleichheit entsteht durch die im Rahmen der ECOSOC etablierte Praxis der Einteilung der NGOs in drei Klassen mit abgestuften Partizipationsrechten. Diese führt zu einer Bevorzugung der etablierten internationalen NGOs wie z. B. der Weltdachverbände der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, der Frauen und der Jugendlichen gegenüber den spezialisierten und zum Teil politischen NGOs im Umwelt-, Entwicklungs-, Friedens- und Menschenrechtsbereich. Nationale NGOs können allenfalls im „Roster“ registriert werden, ohne daß damit für sie tatsächliche Partizipationsrechte verbunden sind.

37 Ebd., S. 122.

38 Vgl. Ansgar Skriver, Die westlichen Menschenrechtsorganisationen können vom Süden lernen – Zu den Perspektiven nach der Wiener Menschenrechtskonferenz, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1993) 9, S. 521–531.

#### *Das Problem der Einbindung*

Schließlich würde die mit dem Partizipativstatus verbundene Verantwortung für das Zustandekommen politischer Entscheidungen die NGOs zu Kompromissen nötigen, die jeweils lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner verkörpern<sup>39</sup>. Ein solches Konsensgebot würde nicht nur ihre Kritikfähigkeit einschränken, sondern auch die konsequente und unabhängige Vertretung öffentlicher Interessen einschränken. Zudem kann die Forderung nach erweiterten öffentlichen „Partizipationsrechten“ auch einen moralisch korrumpierenden Anreiz des Aufrufs rein selbstbezoglicher, partikularer Interessen beinhalten<sup>40</sup>.

#### *Das Problem der Instrumentalisierung*

Ein letzter Einwand weist in eine ganz andere Richtung und kommt von den NGOs selbst. Sie befürchten, daß vor dem Hintergrund weltweiter ökonomischer Deregulierung und Privatisierung die Regierungen sich unter dem Deckmantel von Partizipation und Demokratisierung aus ihrer Verantwortung in der Gesellschaft stehlen, auch indem sie originär staatliche Aufgaben, etwa im Katastrophenschutz, auf die NGOs übertragen. Dieser Punkt spiegelt allerdings ein generelles Problem der NGOs wider, mit dem sie bereits jetzt, ohne unmittelbare Einbindung in die Entscheidungsstrukturen, konfrontiert sind. Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Notwendigkeit zur Ressourcenallokation, die dazu führt, daß die NGOs sich den Handlungslogiken staatlicher Organisationen und Vergabegremien weitgehend anpassen müssen. Neben der Instrumentalisierungs- und Kooptationsgefahr besteht damit auch das Risiko, sich in der Beschaffung und Verwaltung von Ressourcen zu verschleifen. Eine Instrumentalisierung etwas anderer Art geschieht durch die Aufnahme von NGO-Vertretern in nationale Delegationen allein zu dem Zweck, die Legitimität der auf internationaler Ebene zustande gekommenen Vereinbarungen zu erhöhen.

Im Lichte dieser Chancen und Probleme, die der Partizipativstatus den NGOs bringt, kommen wir zu folgendem Fazit: Sollen die NGOs den Status von Mitentscheidern erhalten, müssen zunächst die Defizite ihrer inneren Struktur überwunden und muß eine gezieltere Verteilung der Ressour-

39 Vgl. Peter Willetts, Introduction, in: Peter Willetts (Hrsg.), „The conscience of the world“. The influence of non-governmental organization in the UN System, Washington, D. C. 1996, S. 1–14.

40 Rainer Schmalz-Bruns, Demokratietheoretische Aspekte einer ökologischen Modernisierung der Politik, in: Peter Henning Feindt/Wolfgang Gessenharter/Markus Birzer/Helmut Fröchling (Hrsg.), Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach 1996, S. 41.

cen, etwa zwischen den NGOs des Nordens und denen des Südens, erzielt werden. Selbst wenn die NGOs fähig und bereit wären, diesen Demokratisierungspfad einzuschlagen, bleibt die Frage offen, ob ein institutionalisierter Partizipativstatus überhaupt ratsam erscheint. Neben der Einschränkung der Effektivität durch die Demokratisierung der internen NGO-Strukturen bestünden die Nachteile in der Restriktion der Kritikfähigkeit (Konsensgebot) und in der Begrenzung der Unabhängigkeit (Systembefangenheit). Angesichts dieser Problematik muß letztlich jede NGO selbst entscheiden, ob sie einen solchen Preis zu zahlen bereit ist. Nimmt sie diese Restriktionen in Kauf, ist unseres Erachtens nicht

mehr gewährleistet, daß NGOs noch den Beitrag zur Demokratisierung (Herstellung von Transparenz, Kontrolle staatlicher und internationaler Handlungsweisen) und zur Lösung globaler Probleme (Informations- und Ressourceninput, Vermittlung, zusätzliche Legitimierung von Entscheidungen, Kontrolle und Sanktionierung mangelnder Implementation) leisten, den sie bisher zu leisten imstande waren. Sie würden darüber hinaus Gefahr laufen, ihr moralisches Charisma zu verlieren, das ihnen, als der „Avantgarde der Weltbürger“, zugesprochen wird. Deshalb halten wir die Forderung nach einem Partizipationsstatus weder unter Demokratisierungs- noch unter Problemlösungsaspekten für sinnvoll.

# Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität

Im Umfeld der Greenpeace-Kampagne um die Versenkung der „Brent Spar“-Bohrinsel wurde in Presse und Öffentlichkeit diskutiert, inwiefern die Aktionen und der Einfluß von Nichtregierungsorganisationen (NROs bzw. englisch NGOs) Legitimitätsprobleme aufwerfen<sup>1</sup>. Aufgrund der nach wie vor großen Bedeutung von NGOs gerade im Umweltbereich ist diese Diskussion immer noch aktuell. Daher soll hier der Frage nachgegangen werden, ob im Umweltbereich tätige NGOs tatsächlich ein aktuelles Legitimitätsdefizit aufweisen und welche Argumente zur Stärkung ihrer Legitimität in die Diskussion geführt werden könnten.

## I. Legitimität von NGOs: Was sind die diskutierten Fragen?

Die in der Öffentlichkeit und in den Medien geäußerte Kritik an der Legitimität von NGOs ist vielfältig. Die wichtigsten drei Kritikpunkte sollen zunächst kurz resümiert und dann diskutiert werden: Erstens steht das vermeintliche Defizit gesamtgesellschaftlicher Legitimation der NGOs im demokratischen Staatswesen im Mittelpunkt der Kritik, also das Fehlen einer Ermächtigung und Kontrolle der NGOs durch den Souverän – das Volk. Besorgt wird gefragt<sup>2</sup>: Sind durch die Aktivitäten von NGOs rechtsstaatlich geregelte demokratische Entscheidungsprozesse in Gefahr? Zwingen NGOs demokratisch gewählten Regierungen ihren politischen Willen auf? Bewirkt der Einfluß der NGOs daher eine Erosion der staatlichen Ordnung? Welches gesellschaftliche Mandat besitzen NGO-Aktivistinnen eigentlich? In diesem Zusammenhang wird zweitens das innere Legitimationsdefizit einiger NGOs kritisiert, also die

mangelnden internen Mitbestimmungsmöglichkeiten für deren Mitglieder. Und drittens verstärken die von NGOs wie etwa Greenpeace durchgeführten Aktionen zivilen Ungehorsams diese kritischen Fragen: „Nicht nur Konservative warnen vor zuviel Einfluß einer Organisation, die zwar sehr populär, aber niemanden als sich selbst verpflichtet ist – abgesehen von den Gesetzen, die zu brechen sie im Einzelfall aber für legitim hält.“<sup>3</sup> Und so heißt es dann etwa, auch die globale Ökokrise gebe „Greenpeace nicht das Recht zum Rechtsbruch“<sup>4</sup>.

### 1. Ist der Einfluß von NGOs illegitim?

Der Begriff „Legitimität“ bezieht sich eigentlich auf die Staatsgewalt, denn legitimieren muß sich und seine Aktivitäten in offenen, pluralistischen Gesellschaften nur ein Akteur, der kollektiv bindende Entscheidungen trifft und autoritativ Herrschaft ausübt. Die Frage nach Legitimität ist in diesem Sinne also vor allem die Frage nach den Bedingungen, unter denen kollektiv bindende Entscheidungen legitim sind. Die Legitimität einer politischen Ordnung – allgemein definiert als deren „soziale Geltung als rechters“<sup>5</sup> – stützt sich nach mehrheitlichem Verständnis zugleich auf Grundnormen (also gesellschaftlich geteilte Werte), auf konstitutive Verfahren (wie Wahlen) und auch auf die empirische Anerkennung der Bürger (den sog. „Legitimitätsglauben“, als das auf Erfahrung gegründete Vertrauen, daß diese Verfahren zur Verwirklichung der als unverbrüchlich geltenden Normen geeignet sind und entsprechend angewandt werden)<sup>6</sup>. Damit eine Staatsgewalt als legitim gelten kann, ist also ein „Mindestmaß an Übereinstimmung zwischen den Erwartungen und Anschauungen der Bürger einerseits und der Ausübung der Staatsgewalt andererseits“<sup>7</sup> notwendig.

3 M. Geis (Anm. 1), S. 1.

4 Gesine Schwan, Zurück zum Krieg aller gegen alle? Die globale Ökokrise gibt Greenpeace nicht das Recht zum Rechtsbruch. Politik ohne Legitimation führt ins Nichts – eine Antwort auf Ulrich Beck, in: Die Zeit vom 22. 9. 1995, S. 12.

5 Peter Graf Kielmansegg, Legitimität als analytische Kategorie, in: Politische Vierteljahresschrift, 12 (1971) 3, S. 367.

6 Vgl. Hella Mandt, Legitimität, in: Dieter Nohlen/Rainer Olaf Schultze (Hrsg.), Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 1: Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe, München – Zürich 1985, S. 503.

7 Christoph Gusy, Legitimität im demokratischen Pluralismus, Wiesbaden 1987, S. 150.

1 Vgl. z. B. Konrad Adam, Kampf der Multis. Die „Brent Spar“ oder: Wie man den Staat überspielt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 6. 1995; Matthias Geis, Die Stunde der Ruhestörer. Organisationen wie Greenpeace gewinnen Einfluß auf die Politik – eine Chance?, in: Die Zeit vom 28. 7. 1995, S. 1; Michael Hanfeld, Wer sich selbst erhöht. Greenpeace handelt wie eine politische Partei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. 10. 1995; Ansgar Klein, Offenheit gibt Kraft. Je erfolgreicher Greenpeace wird, desto dringlicher stellt sich die Frage: Wieviel Demokratie braucht eine effektive Umweltorganisation?, in: Die TAZ vom 5. 1. 1996, S. 12.

2 Vgl. die in Anm. 1 genannten Artikel, insbes. M. Geis, S. 1.

Damit sind die drei wesentlichen Elemente des westlichen Legitimitätsverständnisses benannt: Grundnormen, Verfahren der Entscheidungsbildung und die Anerkennung durch die Bürger. Diese gelten als einander ergänzende komplementäre Quellen politischer Legitimität. Inwiefern müssen nun also auch NGOs diesen Kriterien genügen?

Während für die einen das Legitimationsproblem ganz zentrale Bedeutung hat, ist es für andere gelöst: Für sie sind Umweltverbände „entsprechend ihren Zielen, Aktivitäten oder auch Mitgliederzahlen ausreichend legitimiert, Umweltinteressen zu vertreten“<sup>8</sup>. Vor dem Hintergrund des oben Gesagten verfehlt diese Aussage jedoch das eigentliche Problem und trifft gleichzeitig den zentralen Punkt: Ganz allgemein ist festzustellen, daß NGOs, solange sie sich als eine von vielen Interessengruppen im Rahmen des Gesetzes bewegen, ihre Existenz oder ihre Aktionen nicht gesamtgesellschaftlich legitimieren müssen, da sie keine kollektiv bindenden Entscheidungen treffen dürfen und können, sondern lediglich ihre Interessen gegenüber der legitimen Staatsgewalt oder anderen Organisationen vertreten.

Betrachten wir zunächst den rein nationalstaatlichen Fall, d. h. national organisierte NGOs und ihre Aktionen gegenüber ihrer nationalen Regierung. Rechtlich und politisch verbindliche Gemeinwohlsentscheidungen sind generell den gewählten und damit legitimierten Repräsentativorganen vorbehalten. Die politische Betätigung von NGOs im Sinne der Interessenvertretung, also der Interessenartikulation, -aggregation und -repräsentation gegenüber den verfassungsgemäß berufenen Trägern der politischen Willensbildung im Vorfeld der verbindlichen Gemeinwohlsentscheidung, ist mit dem Prinzip der Volksstaatlichkeit voll vereinbar und muß nicht extra legitimiert werden<sup>9</sup>. Vertreter pluralistischer Demokratietheorien halten miteinander konkurrierende gesellschaftliche Interessengruppen sogar für ein geradezu unverzichtbares Element einer funktionierenden Demokratie. Als Grenze politischen Pluralismus gilt in demokratischen Systemen die Gefahr einer Selbstaufhebung oder einer Systemtransformation, wobei die Bestimmung dieser Grenze gerade in Zeiten gesellschaftlichen Wandels ein Problem bleibt<sup>10</sup>. Aber auch dann obliegt

die Lösung dieses Problems nicht den sich im Rahmen der Verfassung bewegenden Interessengruppen. Vielmehr liegt es dann bei den Verantwortlichen des politischen Systems, ihr Verhältnis zu den Interessengruppen neu zu bestimmen.

Dennoch, wenn bestimmte Interessengruppen angeblich zu großen Einfluß gewinnen, regt sich meist Kritik in der Öffentlichkeit. Bereits in den siebziger Jahren wurde anlässlich der steigenden Anzahl von Bürgerinitiativen von konservativen Kritikern eine Legitimitätskrise diagnostiziert<sup>11</sup>. Diese betraf allerdings nicht die Interessengruppen, sondern eben vielmehr das bundesrepublikanische System, mit dem Argument, der Staat werde zum „Beuteobjekt“ von Sonderinteressen, was im Extremfall in „Unregierbarkeit“ enden könne. Und tatsächlich stößt die Legitimität des NGO-Einflusses hier an Grenzen. Diese Grenze ist dort erreicht, wo sich das Vorfeld der unverbindlichen Entscheidungsvorbereitung vom eigentlichen Forum der verbindlichen Entscheidungsfindung nicht mehr genau unterscheiden läßt<sup>12</sup>. Leider ist in der Realität diese Grenze zumeist fließend, so daß strittig ist, ab wann man im Sinne der o. g. Kritiker von nicht legitimierter und daher auch nicht legitimer „Mitregierung“ sprechen muß<sup>13</sup>.

Zentral ist dabei die Frage, ob eine NGO als Interessengruppe gegenüber anderen Interessengruppen einfach nur ihre Position durchgesetzt oder ob sie eine kollektiv bindende Entscheidung getroffen hat. Am Beispiel des „Brent Spar“-Falles läßt sich dieser Unterschied gut verdeutlichen: Zwar hat Greenpeace gegenüber Shell das Ziel der Nicht-Versenkung erreicht, aber die entsprechende, von der Regierung von Großbritannien beschlossene Erlaubnis (also nicht das Gebot) für die Versenkung ist immer noch gültig, und Greenpeace kann auch keine äquivalente gegenteilige Entscheidung herbeiführen. Hier von einer „Deklassierung der Staatsgewalt“<sup>14</sup> zu sprechen, weil die „Dinge“ an den gewählten und beauftragten Vertretern vorbeiliefen, läuft am realen Geschehen vorbei. Zwar hatten diese Vertreter beschlossen, daß „Brent Spar“ versenkt werden dürfe, aber nicht, daß dies auf alle Fälle so geschehen müsse. Und schon gar nicht hat Greenpeace ein Verbot der Versenkung verbindlich „entschieden“. Und in diesem Sinne ist der Name der NGOs als NON-Governmental Organizations in der Tat nicht „verniedlichend“<sup>15</sup>,

8 Winfried Kösters, Umwelt, Verbände, Management: Nach dem Shell-Desaster: Dialog statt Konfrontation, in: Liberal, 37 (1995) 3, S. 41.

9 Vgl. Peter Cornelius Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und sozialwissenschaftliches Problem, Reinbek bei Hamburg 1985, S. 99.

10 Vgl. Bettina Westle, Politische Legitimität – Theorien, Konzepte, empirische Befunde, Baden-Baden 1989, S. 23.

11 Vgl. Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Stuttgart 1977.

12 Vgl. P. C. Mayer-Tasch (Anm. 9), S. 100.

13 Wie dies z. B. K. Adam (Anm. 1) bereits jetzt tut.

14 K. Adam (Anm. 1).

15 Ebd.

sondern bezeichnet ein Faktum – wie auch die Haltung der französischen Regierung in der Frage der Atomtests belegt hat. Solange ihre Arbeit reine Interessenartikulation im Rahmen geltender Gesetze bleibt und solange sie keine gesamtgesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen treffen (können), haben NGOs kein Legitimitätsproblem.

Hier soll noch ein weiterer Fall angesprochen werden, bei dem die Legitimität des NGO-Einflusses tatsächlich problematisch werden könnte: transnational organisierte, direkte NGO-Einflußnahme auf internationale Entscheidungen. Die Umgehung nationalstaatlicher Instanzen durch NGOs ist heikel, da durch internationale Vereinbarungen die nationale Souveränität in bezug auf politische Entscheidungen ohnehin stark geschwächt wird. So müssen z. B. international vereinbarte Beschlüsse oder Protokolle teilweise nicht einmal mehr nationalstaatlich ratifiziert werden, sondern gehen direkt in nationales Recht über. Auch sind keine nachträglichen nationalen Entscheidungen im Sinne eines Mehr-oder-Weniger möglich, vielmehr steht den nationalen Entscheidungsträgern nur noch die grundsätzliche Zustimmung oder Ablehnung des international Vereinbarten offen<sup>16</sup>.

Die NGOs sind mit ihren hohen Einflußchancen im Vorfeld von und während internationaler Konferenzen schon heute nahe daran, so etwas wie nichtgewählte „Mitregierer von oben“ zu sein. Viel stärker würde dies noch der Fall sein, wenn sie tatsächlich so etwas wie einen internationalen Konferenzstatus erhalten sollten. Die direkte Einflußnahme von NGOs auf internationale politische Prozesse ist brisant, da an eine institutionalisierte gesellschaftliche Einflußnahme bisher nur im Rahmen des Nationalstaats gedacht ist. Nach dem bisherigen Modell sollen die nationalen Gesellschaften auf der internationalen Ebene durch ihre gewählten nationalstaatlichen Regierungen bzw. deren Vertreter repräsentiert werden. Daher sind internationale politische Entscheidungsprozesse bisher nicht so beschaffen, daß gesellschaftliche Anteilnahme durch entsprechende Institutionen vermittelt und demokratisch kontrolliert realisierbar wäre.

Darüber hinaus ist die Gewährleistung eines in etwa gleichberechtigten Zugangs von Interessengruppen international noch schwieriger zu organisieren. Dieser gleichberechtigte Zugang ist vor allem deshalb von zentraler Bedeutung, weil der freie, plurale Informationsfluß von der Basis zu den

Entscheidungsträgern und umgekehrt wegen der hohen Komplexität der zu verhandelnden Konflikte und wegen des noch größeren Abstandes der Verhandelnden zum Verhandelten auf der internationalen Ebene besonders wichtig wird. Andererseits tragen NGOs angesichts der noch weitgehend fehlenden Strukturen internationalen Regierens als Gegengewalt gegenüber wirtschaftlichen Machtträgern, die relativ ungebunden weltweit operieren, zur internationalen Gewaltenteilung bei<sup>17</sup>.

## 2. Ist die undemokratische Konstitution einer NGO illegitim?

Einige NGOs sehen sich in der Öffentlichkeit öfters dem Vorwurf ausgesetzt, ein innerorganisatorisches Defizit an demokratischer Mitbestimmung aufzuweisen. Insbesondere Greenpeace wurde dies mehrfach vorgeworfen: „Kann sich eine Umweltorganisation wirklich derart undemokratische Entscheidungsstrukturen leisten, ohne ihr Selbstverständnis und ihre Tradition zu verletzen?“<sup>18</sup>

Demgegenüber argumentierte Thilo Bode als Geschäftsführer von Greenpeace, daß NGOs einerseits nachgesagt würde, daß sie eine wesentliche Rolle in den Demokratien spielen müßten, da offizielle Institutionen bei der Lösung langfristiger Probleme offensichtlich versagten, ihnen andererseits aber negativ angekreidet würde, wenn sie sich so organisierten, daß sie diese Ziele auch erreichen. Um im pluralistischen Kampf der Interessen erfolgreich sein zu können, dürfe die Effektivität der Arbeit nicht durch demokratische Organisationsformen wie Mehrheitsentscheidungen oder die uneingeschränkte Zulassung von Vereinsmitgliedern gehemmt werden. Eine klare, hierarchische Entscheidungsstruktur mache Greenpeace nicht undemokratisch – ebensowenig wie das bei Presse, Fernsehen oder privaten Unternehmen der Fall sei. Gleich diesen müßten NGOs nicht wie im Falle einer Partei notwendigerweise demokratisch organisiert sein<sup>19</sup>.

Wie auch immer man diese Frage moralisch bewertet, rein rechtlich ist der Argumentation zuzustimmen. NGOs haben keine Möglichkeit, ihre programmatischen Vorstellungen in autoritative Entscheidungen umzusetzen. Das unterscheidet sie von politischen Parteien, die ja durch Wah-

17 Vgl. G. Schwan (Anm. 4), S. 12.

18 Christian Altmann/Marc Fritzler, Greenpeace. Ist die Welt noch zu retten?, Düsseldorf 1995, S. 156.

19 Vgl. Thilo Bode, Igittigitt, Qualitätskontrolle. Ein Öko-Verband muß wie ein Konzern geführt werden – meint Thilo Bode, in: Spiegel-Special „Die Macht der Mutigen. Politik von unten. Greenpeace, Amnesty & Co.“, (1995) 11, S. 122. Gegen diese Argumentation wandte sich M. Hanfeld (Anm. 1), der Greenpeace als politische Partei sieht.

16 Vgl. Fritz W. Scharpf, Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Carl Böhrer/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen 1993, S. 169.

len diese Möglichkeit erlangen können und sich daher über dieselben Wahlen auch legitimieren müssen. Eine NGO dagegen kann dies nicht und muß sich daher auch keiner gesonderten, demokratisch legitimierten Kontrolle unterwerfen<sup>20</sup>. Wenn eine private Interessenorganisation im Rahmen der rechtlichen Bestimmungen<sup>21</sup> bleibt, kann sie darüber hinaus so organisiert sein, wie sie will. Für die Legitimität der NGOs als Interessengruppe im politischen System macht dies keinen Unterschied, auch dann nicht, wenn sie den Anspruch hat, sich für das Allgemeinwohl zu engagieren. Andererseits ist das Problem bekannt, daß immanente Oligarchisierungstendenzen in Interessengruppen dazu führen könnten, daß zwischen dem Vorstand der Interessengruppe und ihrer Basis eine Interessendivergenz entsteht. Unter anderem auch dadurch wird die Grundannahme des Pluralismus, daß die Vielfalt der Interessengruppen insgesamt die gesamtgesellschaftlichen Interessenlagen widerspiegeln, problematisch. Nur im Sonderfall, wenn eine Organisation eine Art „Monopol“ auf die Vertretung gesellschaftlicher Interessen in einem Bereich hat, wäre eine demokratische Struktur, die eine breite Mitwirkung an den Entscheidungen ermöglicht, ein Muß<sup>22</sup>. Jedoch kann angesichts der Vielfalt der NGO-Landschaft von einem Monopol nicht gesprochen werden. So bestätigt auch das Vorhandensein von sogenannten „grauen NGOs“, d. h. von der Industrie finanzierten, nur scheinbar unabhängiger „Öko“-Verbände, die pluralistische Annahme der Konkurrenz diverser Interessen in diesem Bereich<sup>23</sup>. Andererseits zeigt sich gerade am Beispiel solcher NGOs, wie problematisch die Annahme wäre, daß alle NGOs immer die Interessen der Allgemeinheit vertreten und daher automatisch „irgendwie besser“ als andere Interessengruppen seien.

### 3. Ist der von NGOs praktizierte zivile Ungehorsam illegitim?

In der Diskussion um die Legitimität von NGOs wird von Kritikern auch auf die Fragwürdigkeit von gesetzesbrecherischen NGO-Aktionen verwiesen. Gerade Greenpeace bedient sich oft einer Strategie sogenannter „demonstrativer Regelverletzungen“ in der Tradition des zivilen Ungehorsams. Wenn unter Legitimität die Rechtmäßigkeit einer Herrschaftsordnung verstanden wird, dann kommt das dem Begriff der Legalität sehr nah:

20 Wie dies z. B. M. Hanfeld fordert (Anm. 1).

21 Zum Beispiel verpflichtet das Vereinsrecht jeden gemeinnützigen Verein auf ein Minimum demokratischer Mitbestimmungsmöglichkeiten für seine Mitglieder.

22 Wie dies etwa im Fall der Gewerkschaften gilt.

23 Vgl. Carl Deal, *The Greenpeace Guide to Anti-environmental Organizations*, Berkeley, Cal. 1993.

Legalität meint ganz allgemein die Gesetzmäßigkeit eines Handelns oder eines Zustandes. Andererseits werden gerade umgangssprachlich Legalität und Legitimität als Gegensätze einander gegenübergestellt. Da prinzipiell nicht auszuschließen ist, daß eine bloß äußerliche Befolgung des Gesetzeswortlautes eventuell gegen den Sinn der Rechtsordnung oder gegen allgemeinverbindliche Prinzipien verstoßen könnte, kann diese Gegenüberstellung sinnvoll sein. Gälten die beiden Begriffe als deckungsgleich, läge also die Legitimität des Gesetzgebungsstaates ausschließlich in seiner Legalität, dann würde damit ein Widerstandsrecht zwingend beseitigt: Wenn das existierende Gesetz höchster Ausdruck des Volkswillens ist, kann es unter den genannten Bedingungen kein „höheres“ oder „legitimeres“ Recht des einzelnen geben, das kraft einer behaupteten überlegenen inhaltlichen Qualität gegenüber dem Gesetz zum Ungehorsam oder Widerstand berechtigt<sup>24</sup>. Gerade so verteidigen aber NGOs ihre Aktionen zivilen Ungehorsams: Durch gezielte Regelverstöße im Namen eines „höheren Rechts“ könnten am Ende Rechtsschutz und Rechtssicherheit erhöht werden. Wie die Geschichte zeige, sei z. B. das Streikrecht durch Regelverletzungen erkämpft worden<sup>25</sup>. Statt um den Arbeitsschutz geht es eben jetzt um Umweltschutz.

Generell können die Aktivitäten von NGOs „nicht weiter aus rechtlichen Rahmenbedingungen ausscheren, als dies ... für Fälle zivilen Ungehorsams gemeinhin anerkannt und gebilligt wird“<sup>26</sup>. Die Grundrechte verletzen Aktivitäten von NGOs normalerweise ohnehin nicht – wenn sie dies täten, würden sie zu Recht verboten. Ulrich Preuß ordnet den zivilen Ungehorsam zwischen legitimer Opposition und verfassungsrechtlich nicht mehr legitimierbarer Rebellion ein: Während die Opposition ein Geschöpf der Legalität sei und an deren Legitimität teilnehme, ziele die Rebellion auf eben jene Legitimität, indem sie die Legitimität der politischen Ordnung bekämpfe und sich folgerichtig an deren Legalität – an Gesetze – nicht gebunden fühle<sup>27</sup>. Auch Jürgen Habermas sieht den zivilen Ungehorsam in der Schwebe zwischen Legalität und Legitimität<sup>28</sup>.

24 Vgl. Ulrich K. Preuß, *Politische Verantwortung und Bürgerloyalität: Von den Grenzen der Verfassung und des Gehorsams in der Demokratie*, Frankfurt a. M. 1984, S. 217.

25 Vgl. T. Bode, zit. nach Spiegel-Special (Anm. 19), S. 138.

26 Matthias Kettner, *Die Angst des Staates vor dem Einspruch der Bürger. Die Legitimität von „Nichtregierungsorganisationen“ und die Medien der öffentlichen Gesellschaft*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 17. 10. 1995.

27 Vgl. U. K. Preuß (Anm. 24), S. 28.

28 Vgl. Jürgen Habermas, *Ziviler Ungehorsam – Testfall für den demokratischen Rechtsstaat*, in: Peter Glotz (Hrsg.), *Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat*, Frankfurt a. M. 1983, S. 43.

Dies müsse so sein, denn nur dann signalisiere er, daß der demokratische Rechtsstaat mit seinen legitimierenden Verfassungsprinzipien über alle Gestalten ihrer positiv-rechtlichen Verkörperungen hinausweise.

Schutzgut der Rechtsprechung, die Aktionen zivilen Ungehorsams verurteilt, ist neben der Freiheit der Willensentschließung vor allem die Integrität des staatlichen Gewaltmonopols. Die Grenze der Legalität trennt den tolerierten von dem nicht zu tolerierenden Ungehorsam; der Normbruch ist illegal und kann „von einer Rechtsordnung, die sich nicht selbst aufgeben, nicht hingenommen werden ... Aus gutem Grund verlegen diese Lehren den neuen sozialen Bewegungen jeden Durchgriff auf höhere, jenseits des Grundgesetzes liegende Rechtfertigungen. Und ersparen sich und uns die öko- oder biokratische Diktatur, die ‚Schreckensherrschaft des Guten‘ (K. Lorenz)“<sup>29</sup>. Auch Gesine Schwan warnt vor einem solchen „Zurück zum Krieg aller gegen alle“, Politik ohne Legitimation führe „ins Nichts“, Widerstand bedeute die Aufkündigung des Gesellschaftsvertrages und damit nach Hobbes die Rückkehr eben zum „Naturzustand“<sup>30</sup>. Daher appelliert sie an ein „durchdachtes Verständnis von zivilem Ungehorsam, der die rechtliche Sanktion nach dem Rechtsbruch ausdrücklich akzeptiert“. Letzteres, damit klar sei, daß die Rechtlichkeit als Grundlage des Zusammenlebens nicht in Frage gestellt werde. Ziviler Ungehorsam als eine bewußte Regelverletzung muß also bestimmte Bedingungen erfüllen, damit er als noch legitim wahrgenommen werden kann<sup>31</sup>: Erstens sollte er ethisch-normativ begründet und auf die Vertretung allgemeiner und existentieller Interessen ausgerichtet sein. Verstärkt werden könnte diese Begründung durch die eventuelle Irreversibilität der diese Interessen berührenden und daher durch die Aktion kritisierten Entscheidungen. Die Möglichkeiten aussichtsreicher legaler Einflußnahme müssen erschöpft sein. Zweitens sollte die Aktion einen auf die Öffentlichkeit ausgerichteten symbolischen Charakter haben und daher gewaltfrei<sup>32</sup> und zeitlich befristet sein, um nicht die Aktion per se, sondern die politische Symbolwirkung in den Mittelpunkt zu stellen. Und

29 Ulrich Rödel/Günther Frankenberg/Helmut Dubiel, Die demokratische Frage, Frankfurt a. M. 1989, S. 34.

30 G. Schwan (Anm. 4), S. 12.

31 Für eine ausführliche Diskussion der einzelnen Merkmale vgl. U. Rödel u. a. (Anm. 29); Heinz Kleger, Der neue Ungehorsam: Widerstände und politische Verpflichtung in einer lernfähigen Demokratie, Frankfurt a. M. 1993, S. 197 ff.; Thomas Laker, Ziviler Ungehorsam: Geschichte – Begriff – Rechtfertigung, Baden-Baden 1986, S. 161 ff.

32 Gewaltfrei heißt dabei, daß die physische und psychische Integrität des Protestgegners und unbeteiligter Dritter gewahrt wird und daß die Regelverletzung nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Protestzweck steht.

drittens sollten aus den genannten Gründen die Konsequenzen des vorsätzlich begangenen Rechtsbruchs bewußt getragen werden.

---

## II. Legitimität von NGOs: Was sind weitere Argumente dafür?

---

Die bisherige Diskussion hat geklärt, daß NGOs hinsichtlich ihrer klassischen Tätigkeiten der Interessenartikulation keine legitimatorischen Defizite haben. Es gibt meines Erachtens jedoch gute Gründe, dennoch über die Frage nachzudenken, wie NGOs ihre Arbeit stärker als bisher legitimieren könnten. Spätestens wenn NGOs national oder international stärker in die verbindliche Entscheidungsfindung miteingebunden würden, stellt sich diese Frage. Welche weiteren Argumente gibt es also, die die Legitimität von NGOs stützen, welche Argumente werden z. T. schon jetzt von NGOs verwendet, und wo könnte weitergedacht werden?

### 1. Legitimation durch Leistung

Aufgrund der Rationalisierung der Politik und des Verlustes transzendenter Begründungen hat der moderne Staat versucht, das Problem seiner Anerkennung auch in eine Frage der Effektivität umzudefinieren, d. h., er versucht sich über seine Leistungen zu legitimieren<sup>33</sup>. Dieses Argument könnte man auch mit Blick auf die Umwelt-NGOs aufgreifen. Gerade im Umweltbereich kommt es durch Marktversagen zu externen Effekten wirtschaftlicher Tätigkeit, die oft nicht oder nur unzureichend durch staatliche Maßnahmen geregelt sind. NGOs erbringen hier als Interessengruppen besondere Leistungen, indem sie auf diese Probleme aufmerksam machen und auf deren Regelung drängen oder auch Druck auf die Industrie ausüben, selbst Lösungen zu erarbeiten. Sie bringen neue Themen auf die politische Agenda, sie stellen alternative Informationen für Politiker und Bürger zur Verfügung oder unterstützen lokale Projekte, um Politiken zu implementieren<sup>34</sup>. Gerade diese Leistungen und das spezifische Potential der NGOs an Unabhängigkeit, Flexibilität und Bürgernähe werden in der Diskussion oft als unverzichtbar dargestellt. Es sollen zunächst grob zwei Phasen unterschieden werden, bei denen Umwelt-NGOs derartige Leistun-

33 Vgl. Thomas Mirbach, Überholte Legitimität? Oder: auf dem Weg zu einem neuen Politik-Begriff, Darmstadt 1990, S. 41.

34 Für eine ausführlichere Diskussion vgl. auch Marianne Beisheim, Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Umweltpolitik. Mechanismen ihres Einflusses auf Interessenprofile und Interaktionsverhalten von Akteuren. Tübingen 1995 (Magisterarbeit).

gen erbringen können: zum einen bei der Vorbereitung der Politikfindung und zum anderen während der Politikumsetzung, also zu Anfang und gegen Ende des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses.

### *Leistung bei der Vorbereitung der Politikfindung*

Während „Legitimität“ einen Zustand oder eine Eigenschaft beschreibt, hat „Legitimation“ einen prozeßhaften Charakter. Kielmansegg versteht Legitimation als einen Prozeß, der sich ununterbrochen vollzieht, da eine Herrschaftsordnung in komplexen Systemen nicht mehr darauf vertrauen dürfe, von einer unangefochtenen Geltungsüberzeugung in der Gesellschaft getragen zu sein: „Eine Herrschaftsordnung ist nicht legitim, sie wird es ständig.“<sup>35</sup> Ein demokratischer Staat muß also „seine Legitimität quasi täglich durch konsensfähige Konfliktlösung neu produzieren“<sup>36</sup>. Das Prinzip der Volkssouveränität legt dabei allerdings fest, daß der demokratische Staat „seine Legitimation aus den Anschauungen des Volkes [erfährt], er schafft sie sich nicht selbst“<sup>37</sup>. Daher ist die öffentliche Meinung ein dem Staat „vorausliegendes Phänomen“, was bedeutet, daß sich die Staatswillensbildung am Volk zu orientieren hat und nicht umgekehrt. Da die Bildung der öffentlichen Meinung der legitimen Staatswillensbildung notwendigerweise vorausgeht, darf der Staat die Volkswillensbildung nicht beeinflussen, vielmehr muß sie unter Akzeptanz der Anschauungspluralität frei erfolgen: „Freiheit der Meinungsbildung vom und im Staat ist die notwendige Basis demokratischer Legitimation.“<sup>38</sup>

Dem Bürger muß also im demokratischen Staat notwendig das Recht eingeräumt werden, eigene politische Präferenzen zu bilden, in den Prozeß der öffentlichen Meinung über die dazu notwendigen Medien, Versammlungen und Vereinigungen einzutragen und in Wahlen und Abstimmungen zum Ausdruck zu bringen. NGOs spielen in diesen Prozessen der öffentlichen Meinungsbildung eine wichtige Rolle und tragen mit ihrem Vorhandensein und ihren Aktionen mehr oder weniger direkt zum Legitimationsprozeß der politischen Ordnung bei. Umgekehrt steigern NGOs ihre Legitimität über das Recht der Bürger, sich ihrer als Mittel zu bedienen, in der Öffentlichkeit und gegenüber der Regierung auf ihre Präferenzen aufmerksam zu machen.

35 P. Graf Kielmansegg (Anm. 5), S. 373.

36 Thomas Würtenberger, Legitimität, Legalität, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 3, Stuttgart 1982, S. 738.

37 C. Gusy (Anm. 7), S. 155.

38 Ebd., S. 156.

Wie eingangs angesprochen, hat legitime Politik immer auch eine normative Dimension: Aufgabe des legitimen Staates ist es, gesellschaftlich geteilte Werte in Politik umzusetzen. Bettina Westle bestimmt verschiedene „inhaltliche Festlegungen“, auf die sich Legitimitätsglaube zu beziehen habe: Neben der Friedenssicherung oder den Freiheitsrechten nennt sie auch die „Forderung nach Garantie lebensweltlicher Unversehrtheit angesichts der als bedrohlich wahrgenommenen ökologischen Probleme des industriellen Wachstums sowie der sozialen und militärischen Sicherheitsprobleme“<sup>39</sup>. Und genau auf diese normative Dimension beziehen sich NGOs, wenn sie ihre politischen Ziele begründen: Thilo Bode verwies in einem Interview darauf, daß auch Menschenrechte „nur wahrgenommen werden können, wenn das Recht auf Erhaltung der Lebensgrundlagen gewahrt bleibt“<sup>40</sup>. Ulrich Beck spricht mit Blick auf die NGOs von einem Bündnis, das sich „für eine *im höheren Sinne legitime Sache* [einsetzt]: die Rettung der (Um-)Welt“<sup>41</sup>. Das Überlebensinteresse mache den hochlegitimen Allgemeinheitsanspruch geltend, alle bedrohenden Gefahren abzuwenden. Beck kritisiert nicht etwa die Legitimationsprobleme von Greenpeace, sondern behauptet, daß Greenpeace vielmehr „das längst entstandene Legitimations- und Machtvakuum des politischen Systems zum Vorschein“ bringe<sup>42</sup>. Kritiker dieser Position jedoch stellen die berechnete Frage, ob es ratsam ist, „zu einer transzendenten Legitimation von Politik zurück[zurück]kehren, das heißt zu einer Politik, die sich nicht mehr durch ausgewiesene und diskutierte Verfahren rechtfertigt, eben weil sie die demokratisch legitimierten Institutionen nicht mehr durchlaufen muß? Wer entscheidet denn über die höhere Legitimation?“<sup>43</sup>

Andererseits können die bestehenden Verfahren der legitimen Entscheidungsfindung Defizite aufweisen, und auch an diesen Lücken könnten NGOs ansetzen, um ihre Daseinsberechtigung argumentativ zu verteidigen. Eine solche Legitimationsstrategie könnte auf eine mutmaßliche Mehrheitsposition der Betroffenen zurückgreifen. Zwar hat eine Volksmehrheit eine bestimmte Politik durch die Wahl von – diese Politik vertretenden – Politikern oder Parteien indirekt gebilligt,

39 B. Westle (Anm. 10), S. 24.

40 Thilo Bode, „Wir machen politische Kunst“. Wer kontrolliert die Macht des Ökomultis?, in: *Die Zeit* vom 1. 9. 1995, S. 7.

41 Ulrich Beck, *Der grüne Spaltpilz. Warum Kohl Greenpeace unterstützt*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 8. 7. 1995, Hervorheb. der Autorin.

42 Ders., Was Chirac mit Shell verbindet. In der Welt- risikogesellschaft wird der Konsumentenboykott zum demokratischen Machtinstrument, in: *Die Zeit* vom 8. 9. 1995, S. 9.

43 G. Schwan (Anm. 4).

aber angesichts der Komplexität heutiger Politik und Parteiprogramme darf bezweifelt werden, daß jede Einzelentscheidung – obwohl sie die im Rahmen der repräsentativen Demokratie erforderlichen Mehrheitsfindungsprozeduren der formallegalen Willensbildung durchlaufen hat – tatsächlich die empirische Mehrheitsmeinung der Bevölkerung widerspiegelt. Gegen die repräsentative Vermittlung des Volkswillens wird also mit dieser Legitimationsstrategie auf den empirischen Mehrheitskonsens verwiesen<sup>44</sup>.

Wolfgang Sternstein betont mit Blick auf die neuen sozialen Bewegungen: „Wenn Bürger in Existenzfragen ihre an die Repräsentanten delegierten Rechte widerrufen, um sie entweder selbst auszuüben oder sie an Bürger ihres Vertrauens zu übertragen, dann entziehen sie damit dem bestehenden politischen System – zumindest teilweise – die Legitimation. Sie fordern Mitsprache und Mitbestimmung bei politischen Entscheidungen, die sie unmittelbar betreffen. Mit anderen Worten, sie fordern, wenn nicht die Ersetzung, so doch die Ergänzung des repräsentativen Demokratie-modells durch das plebiszitäre. Sie machen den Parteien das Politikmonopol, das sie nach der Verfassung ohnehin nicht besitzen, streitig.“<sup>45</sup> Und so stellt auch Kösters fest, daß das „konservativ-altliberale Zweistufenmodell“ der Organisation von Interessen nicht mehr taugt. Statt dessen richteten jetzt gesellschaftliche Anspruchsgruppen vermehrt ihre Wünsche und Forderungen direkt an die Adresse der Unternehmen: „Umweltverbände übernehmen dabei eine wichtige Mittlerfunktion zwischen allgemeiner Öffentlichkeit und Wirtschaft. Hier ist die private Interventionsebene in Konkurrenz mit den staatlichen Umweltschutzregelungen getreten.“<sup>46</sup>

Matthias Kettner bestätigt diese Unzufriedenheit mit erfahrenen Unzulänglichkeiten bestehender Verfahren und die daraus folgende „ergänzende Betonung von demokratischer *Partizipation*, also Mitbestimmung durch Teilnahme“. Die Geschichte der NGOs sei eine „Geschichte der Lernprozesse von Bürgern, die erfahren, wie die Handlungsmacht staatlicher und wirtschaftlicher Akteure in vitalen Belangen hinter ihren normativen Ansprüchen und Versprechen zurückbleibt – also hinter

jenen Versprechen, die die politische Idee der Demokratie in der Moderne einmal so attraktiv gemacht haben“<sup>47</sup>.

Die gesellschaftliche Unterstützung für Umwelt-NGOs wird in der Diskussion als der zentrale legitimierende Faktor bezeichnet. Diese kann sich z. B. ganz direkt in der Mitgliedschaft in Umweltschutzinitiativen ausdrücken: Das Bundesumweltministerium registrierte 1992 mehr als vier Millionen Menschen als Mitglieder von lokalen, regionalen und bundesweiten Umwelt- und Naturschutzverbänden. Die großen Parteien dagegen hatten zu diesem Zeitpunkt nur rund zwei Millionen Mitglieder. Und auch Umfragen zeigen hohe gesellschaftliche Unterstützung etwa für Greenpeace<sup>48</sup>. NGOs werden von der Gesellschaft auch mit Machtmitteln ausgestattet, so zum Beispiel mit Spenden, mit der Unterstützung von Aktionen wie Briefkampagnen, Boykottaktionen, aber auch mit Glaubwürdigkeitskredit und Definitionsmacht. Diese ständige gesellschaftliche Kontrolle durch die Öffentlichkeit hat auch eine legitimierende Wirkung. Matthias Kettner faßt die Tatsache, daß NGOs „der Wahrnehmung der politisch relevanten Öffentlichkeit ausgesetzt sind, um deren Gunst sie konkurrieren und deren kollektive Meinungs- und Willensbildung sie ebenso anregen, wie sie ihr standhalten müssen“ unter dem Begriff der „kontextuellen Legitimation“<sup>49</sup>.

Auch bei den Prozessen der Politikfindung im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) wird die Arbeit der NGOs hochgeschätzt. Aufgrund des über sie erfolgenden Inputs gesellschaftlicher Interessen gelten sie als ein potentieller Legitimationsfaktor für internationale Institutionen. Eine verstärkte Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen der internationalen Organisationen scheint unbedingt wünschenswert. Die VN sind in der bisherigen Praxis weniger eine Vereinigung von Völkern als eine Gemeinschaft von Staaten und Regierungen mit z. T. fragwürdiger demokratischer Legitimität. Die Demokratisierung der VN könnte auch durch die stärkere Einbeziehung einer gesellschaftlichen Komponente vorangebracht werden. Dabei sind die Vorteile der Arbeit der NGOs gegen die Risiken abzuwägen, wie z. B. Bürgernähe, Sachkompetenz, unbürokratisches, innovatives Denken gegen even-

44 Andere stellen die Mehrheitsregel eher in Frage, um Bürgerbewegungen zu legitimieren, vgl. z. B. die Diskussion bei Bernd Guggenberger, *Krise der repräsentativen Demokratie? Die Legitimität der Bürgerinitiativen und das Prinzip der Mehrheitsentscheidung*, in: ders./Odo Kempf (Hrsg.), *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*, Opladen 1984.

45 Wolfgang Sternstein, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Wahrheit statt Mehrheit? An den Grenzen der parlamentarischen Demokratie*, München 1986, S. 144.

46 W. Kösters (Anm. 8), S. 43 f.

47 Matthias Kettner, *Die Angst des Staates vorm Einspruch der Bürger. Die Legitimität von „Nichtregierungsorganisationen“ und die Medien der öffentlichen Gesellschaft*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 17. 10. 1995.

48 So antworteten auf die Frage „Würden Sie Greenpeace wählen, wenn Greenpeace eine Partei wäre?“ 28 Prozent der Befragten mit „Ja“, 33 Prozent mit „Vielleicht“ und 37 Prozent mit „Nein“, vgl. T. Bode (Anm. 19), S. 8.

49 M. Kettner (Anm. 47).

tuell ungenügende Repräsentanz in der Gesamtgesellschaft oder gegen die Gefahr der Instrumentalisierung von NGOs durch wirtschaftliche oder politische Lobbies. Boutros-Ghali sah die NGOs als zusätzliches Pluralitätselement in der internationalen Politik; NGOs würden sowohl gegenüber den eigenen Regierungsvertretern als auch für die Tätigkeit der internationalen Apparate als korrekatives Element wirken.

Auch die Agenda 21 beurteilt das Engagement nichtstaatlicher Organisationen als förderungswürdig<sup>50</sup>. So wird vorgeschlagen, daß der Verband der Vereinten Nationen und die Regierungen in Konsultationen mit den NGOs einen Prozeß in Gang setzen sollten, um die förmlichen Verfahren und Mechanismen zur Einbeziehung der NGOs auf allen Ebenen von der politischen Entscheidungsfindung bis zur Umsetzung – gerade auch der Agenda 21 – zu überprüfen. Damit wird die Agenda 21 zu einem „Aktionsprogramm für eine stärkere NRO-Partizipation“<sup>51</sup>, das auch ein Plus an formaler Legitimation für NGOs auf der internationalen Ebene mit sich bringen kann<sup>52</sup>.

#### *Leistung bei der Politikumsetzung*

Gerade auch auf der internationalen Ebene kann man davon sprechen, daß NGOs einen positiven Beitrag leisten, indem sie politische Entscheidungen auf die Ebene der Bevölkerung weitertransportieren und zu deren Akzeptanz und Umsetzung beitragen. Globalisierungsprozesse, die die Grenzen nationaler Systeme immer stärker transzendieren, können zu einem Verlust an staatlicher Effektivität bei der Bearbeitung politischer Probleme führen<sup>53</sup>. Dies gilt gerade im Bereich des globalen Umweltschutzes, also für grenzüberschreitende Umweltprobleme: Kein Staat kann z. B. das Ozon-

loch alleine stoppen oder den Klimawandel alleine aufhalten. Bei der Verhandlung derartiger Konflikte wird vor allem das Prinzip staatlicher Souveränität zum Problem. Selbst wenn sich Staaten in langwierigen Verhandlungen – und schon hier oft nur auf Druck von NGOs – auf eine internationale Konvention geeinigt haben, werden die Vereinbarungen im nationalen Rahmen oft nicht wirksam umgesetzt. Es fehlt eine supranationale Exekutive, die mit Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet machtvoll auf nationale Implementation drängt. Daher können die Staaten auf ihre Souveränität pochen, falls ihnen Entscheidungen nicht passen. Die entsprechenden internationalen Konventionen und Vereinbarungen stellen somit sozusagen ein „Legitimationspodest“ dar, auf das sich die NGOs „stellen“ können, wenn sie gesellschaftlichen Druck in Form von Aktionen, Öffentlichkeitsarbeit oder „Monitoring“ ausüben und damit einen Beitrag zur Umsetzung staatlich legalisierter Politik leisten.

Betrachtet man den Fall, daß eine Entscheidung national getroffen wird, deren Umsetzung grenzüberschreitende Auswirkungen oder aber Auswirkungen auf globale Gemeinschaftsgüter hat, können transnational organisierte Aktionen von NGOs sogar einen positiven Beitrag zur De-/Legitimierung derartiger Politiken leisten. Im Gegensatz zum binnenstaatlichen Fall sind bisher kaum institutionalisierte „Kanäle“ für derartige Betroffeneninteressen vorhanden.

Auch im nationalen Rahmen wird gesellschaftlicher Druck über NGOs offenbar eine Art Leistung gesehen, etwa wenn Marlies Flemming als österreichische Umweltministerin sagte: „Ich bedanke mich bei Greenpeace, daß wir so beschimpft werden. Nur so können wir ordentlich Druck auf unsere Regierungen machen, nur, wenn wir merken, daß engagierte Bürger hinter uns stehen.“<sup>54</sup> Oder aber wenn Monika Griefahn als damalige Greenpeace-Vorsitzende aus ihrer eigenen Erfahrung behauptet, die Behörden seien „froh über unsere Arbeit. Wir machen über die Öffentlichkeit Druck gegen die Umweltverschmutzer. Und die Behörden können so ihrerseits Druck machen, die Firmen an den Verhandlungstisch zu zwingen.“<sup>55</sup>

Thilo Bode formuliert dieses Selbstverständnis wie folgt: „Unsere Berechtigung ergibt sich daraus, daß es neben den legitimierten Trägern der Macht – den Parteien, den Parlamenten, den Regierungen – Interessengruppen geben muß, damit es im

50 Unter Ziffer 27.1 der Agenda 21 heißt es: „Nichtstaatliche Organisationen spielen eine entscheidende Rolle bei der Ausformung und Umsetzung einer teilhabenden Demokratie. . . Die unabhängige Rolle, die den nichtstaatlichen Organisationen innerhalb der Gesellschaft zukommt, verlangt nach einer echten Mitwirkung.“ Die Frage nach der demokratischen Legitimität der NGOs wird dabei ansatzweise behandelt, indem man postuliert: „Ihre Glaubwürdigkeit ist durch die verantwortliche und konstruktive Rolle begründet, die sie in der Gesellschaft spielen.“

51 Jens Martens, Nichtregierungsorganisationen im UNCED-Prozeß: Testfall für mehr Partizipation im UN-System?, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Nach dem Erdgipfel. Global verantwortliches Handeln für das 21. Jahrhundert, Bonn 1992, S. 153.

52 Vgl. auch die Diskussion von Reformvorschlägen in Peter M. Schulze, Nicht-Regierungsorganisationen und die Demokratisierung der Vereinten Nationen, in: Klaus Hüfner (Hrsg.), Die Reform der Vereinten Nationen, Opladen 1994, S. 119–140.

53 Vgl. Marianne Beisheim/Gregor Walter, „Globalisierung“ – Kinderkrankheiten eines Konzepts, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 4 (1997) 1, S. 154–180.

54 Zit. nach Jochen Reiss, Greenpeace. Der Umweltmulti – sein Apparat, seine Aktionen, Rheda-Wiedenbrück 1988, S. 140 f.

55 Zit. nach J. Reiss, ebd., S. 143.

offenen Meinungsstreit zu vernünftigen Entscheidungen kommt . . . Wir wollen als Pressure-group ja nie selber legitimierte Organe ersetzen, sondern wir wollen durch unser Handeln immer darauf aufmerksam machen, daß diese ihre Aufgaben nicht erfüllen.“<sup>56</sup>

## 2. Fazit

All diesen Argumenten gemeinsam ist die Erkenntnis, daß NGOs Leistungen erbringen, die Staaten allein offenbar nicht erzielen. Eine vielzitierte Formulierung bezüglich der Legitimität von politischen Systemen besagt: „Legitimität ist vorhanden, wenn es dem System gelingt, im Volke die Überzeugung zu schaffen und zu erhalten, daß die bestehenden Institutionen für die betreffende Gesellschaft die bestmöglichen sind.“<sup>57</sup> Wenn man mit Ulrich Beck davon ausgeht, daß die Popularität von NGOs auf eine Institutionenkrise hinweist,

also genau der obige Satz nicht mehr voll gültig ist, dann könnte man in bezug auf die NGOs formulieren: Legitimität von Umwelt-NGOs ist vorhanden, solange es ihnen gelingt, die Gesellschaft zu überzeugen, daß ihr Bestehen und ihre Arbeit notwendig und die bestmögliche ist, um eine effektive Umweltpolitik zu gewährleisten. Wie oben erörtert, können die von den NGOs erbrachten Leistungen dabei sowohl ihre eigene Legitimität als auch die Legitimität nationaler oder internationaler Politik stärken. Die drei eingangs genannten „Sockel“ demokratischer Legitimität gehen dabei nicht verloren, denn wie die obige Diskussion zeigt, bezieht sich die Rechtfertigung der NGOs und ihrer erbrachten Leistungen immer auch auf die Umsetzung von Werten, auf die Ergänzung (nicht den Ersatz) bestehender legitimer Verfahren und die gesellschaftliche Anerkennung.

56 T. Bode (Anm. 40), S. 7.

57 Seymour Martin Lipset, *Soziologie der Demokratie*, Neuwied am Rhein 1962, zit. nach T. Mirbach (Anm. 33), S. 9.

# Internationale Demokratisierungshilfe

Internationale Demokratisierungshilfe gehört seit sechs Jahren zu den wenigen Wachstumsbereichen der Auslandshilfe. Zwei Faktoren lösten diese Entwicklung aus: erstens der Zusammenbruch autoritärer Regime in Osteuropa und Afrika südlich der Sahara nach dem Ende des Ost-Welt-Konflikts und zweitens das Mitte der achtziger Jahre neu definierte Paradigma der Entwicklungspolitik, positive politische Rahmenbedingungen seien entscheidend für eine erfolgreiche sozioökonomische Entwicklung. Die westliche Gebergemeinschaft zog daraus die Konsequenz, die Erweiterung der demokratischen Staatenwelt aktiv zu unterstützen. Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre bestand die Förderung der Demokratie auf staatlicher Ebene vor allem in der Verhängung entwicklungspolitischer Sanktionen gegenüber autoritären Staaten. Politische Konditionalität von Entwicklungshilfe wurde zum prägenden Begriff. Die Kritik an diesem Konzept führte zu einer stärkeren Betonung der aktiven Förderung von Demokratisierung, den sogenannten Positivmaßnahmen. Nichtstaatliche Organisationen hatten sich in diesem Feld bereits vor Ende der achtziger Jahre engagiert.

Doch nicht nur entwicklungspolitische, sondern auch sicherheits- und wirtschaftspolitische Erwägungen machen Demokratisierungshilfe zu einem internationalen Anliegen. Das Kantsche Axiom – Demokratien führen keine Kriege gegeneinander – ist zwar angekratzt, darf aber noch immer als Regel gelten, die, von wenigen Ausnahmen abgesehen, bestätigt wird. Darüber hinaus haben Demokratien den Ruf, verlässlichere und kalkulierbarere Handelspartner zu sein als autoritär regierte Staaten<sup>1</sup>. Auch die Nachfrage nach dieser Art externer Unterstützung ist gestiegen. In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Zahl formal demokratischer Staaten um mehr als 40 erhöht. Die meisten jungen Demokratien liegen in Osteuropa und Afrika südlich der Sahara. Diese zum größten Teil über Jahrzehnte hinweg autoritär regierten Staaten äußern großen Bedarf an materieller und personeller Unterstützung zur Etablierung und Konsolidierung demokratischer Systeme.

1 Vgl. Larry Diamond, *Promoting Democracies in the 1990s. Actors and Instruments, Issues and Imperatives. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*, New York 1995, S. 6f.

## I. Träger der Demokratisierungshilfe

Bei genauerer Betrachtung der einzelnen Träger der Demokratisierungshilfe läßt sich die in der Entwicklungszusammenarbeit gängige Dichotomie zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Kategorie schwer durchhalten, da es einige Mischformen gibt. In einer Grauzone befinden sich Entwicklungsagenturen, die formal unabhängig sind, de facto jedoch unter starker staatlicher Kontrolle stehen, und multilaterale Organisationen, die sowohl von Staaten als auch von Nichtregierungsorganisationen (NROs) getragen werden. Zahlreiche NROs, die formell ohne staatliche Beteiligung geführt werden, hängen in der Regel von staatlichen Zuwendungen ab.

Unter den multilateralen staatlichen Trägern spielen folgende Organisationen eine gewichtige Rolle: die Vereinten Nationen (VN) mit ihrer Electoral Assistance Division (EAD) und dem Centre for Human Rights (CHR) in Genf, die UNDP, die EU, die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die OSZE mit ihrem Office of Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) sowie das Commonwealth Secretariat. Die größten Mittelvolumen unter diesen Organisationen verwalten die UNDP und die EU. Die UNDP reklamiert, zuletzt jährlich 750 Mio. DM<sup>2</sup> zur Förderung von Demokratie und *good governance* ausgegeben zu haben. Die EU unterhält vier wesentliche Haushaltstitel zur Förderung von Demokratie: die jeweils mit zirka 20 Mio. DM jährlich (1993) ausgestatteten Programme PHARE und TACIS zur Stärkung der Demokratie in Ostmitteleuropa bzw. in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und das etwa 20 Mio. DM (1993) umfassende Programm zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie in Entwicklungsländern. Demgegenüber bleiben andere internationale staatliche Träger weit zurück. Dem Demokratieförderprogramm der OSZE, ODIHR, stehen beispielsweise jährlich (1993) nur ungefähr 3,6 Mio. DM zur Verfügung.

2 Sofern nicht andere Quellen genannt werden, stammen die Zahlenangaben aus einer im Oktober 1996 durchgeführten Befragung ausgewählter Träger der Demokratisierungshilfe.

Unter den nationalen staatlichen Entwicklungsagenturen engagieren sich die skandinavischen und kanadischen Institutionen<sup>3</sup>, die U.S. Information Agency (USIA) und vor allem die U.S. Agency for International Development (USAID) in der Demokratisierungshilfe. Sie verfügen entweder, wie USAID, über eigene Programmtitel für diese Aufgabe oder versuchen, wie vor allem die skandinavischen Organisationen, Demokratisierungshilfe verstärkt in ihre klassische Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren. Das *Democracy and Governance Programme* von USAID umfaßte 1994 600 Mio. DM – eine Summe, die von keiner anderen staatlichen Entwicklungsagentur auch nur annähernd erreicht wird.

Fast alle staatlichen Entwicklungsagenturen bedienen sich bei der Durchführung entsprechender Maßnahmen nationaler NRO. Diese Vorgehensweise bevorzugt auch eine Reihe von Ministerien, die für die Förderung von Demokratisierung im Ausland zuständig sind, so vor allem das niederländische Entwicklungshilfeministerium und das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Aber auch das deutsche Auswärtige Amt (AA) und das britische Außenministerium stellen Mittel zur Förderung von Demokratie bzw. zugunsten von *good government* zur Verfügung. Bis vor kurzem leistete das BMZ Demokratisierungshilfe fast ausschließlich über NROs, insbesondere über die parteinahen politischen Stiftungen, aber auch über die kirchlichen Entwicklungsdienste. Das dafür zur Verfügung stehende Finanzvolumen liegt bei durchschnittlich 300 Mio. DM jährlich. Hinzu kommen noch weitere 80 Mio. DM, die nach Angaben des BMZ in diesen Bereich fließen und meist im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit, also in der Regel über die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) abgewickelt werden<sup>4</sup>.

Diese Mittelvolumina klingen beachtlich. Gemessen an den Gesamtaufwendungen betragen die Demokratieförderprogramme bei USAID und BMZ jedoch weniger als zehn Prozent. Im Falle der UNDP, die ihre Aufwendungen für Demokratisierungshilfe bei nahezu 50 Prozent der verwalte-

ten Gesamtmittel veranschlagt, sind Zweifel erlaubt, ob es sich nicht bei vielen Projekten, die sie dem Bereich der Demokratisierungshilfe zuordnet, um ein *relabelling* handelt – um ein Verfahren, bei dem jede entwicklungspolitische Maßnahme, die in irgendeiner Weise partizipativen Charakter hat, dem Bereich der Demokratisierungshilfe zugeschlagen wird. Zumindest wird eine sehr breite Definition der Demokratisierungshilfe zugrunde gelegt<sup>5</sup>. Das dürfte auch für einen Großteil der solchermaßen bezeichneten BMZ-Mittel gelten, die nicht an die politischen Stiftungen fließen.

Während der Bereich staatlicher Träger von Demokratisierungshilfe noch einigermaßen überschaubar ist, tummeln sich im nichtstaatlichen Sektor eine Vielzahl von NROs. Die langjährigste und umfassendste Erfahrung unter ihnen weisen die deutschen parteinahen politischen Stiftungen auf. Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) nahm ihre internationalen Aktivitäten in diesem Feld 1957 auf, die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) und die Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS) folgten Anfang/Mitte der sechziger Jahre, die Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) in den siebziger Jahren. Als jüngste Schöpfung folgten seit 1990 die drei den Grünen nahestehenden Stiftungen, die 1997 zur Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) verschmolzen. Die Projektaktivitäten der politischen Stiftungen, die jeweils einer der im deutschen Bundestag sitzenden Parteien nahestehen, werden aus einem Etatposten des BMZ bezahlt. Mittel von ungefähr 300 Mio. DM jährlich werden anhand einer Quote unter den Stiftungen aufgeteilt, die sich an der Größe der Parlamentsfraktionen der ihnen nahestehenden Parteien orientiert<sup>6</sup>.

Das deutsche Stiftungsmodell stand für ähnliche Finanzierungsmodelle in den USA und Großbritannien Pate. In beiden Fällen wurden jedoch Dachorganisationen geschaffen, über die Gelder an parteinahe Stiftungen bzw. Parteien geleitet werden. In den USA wurde 1983 das National Endowment for Democracy (NED) ins Leben gerufen, welches Mittel des amerikanischen Kongresses in Höhe von zirka 50 Mio. DM (1994) erhält. Etwa ein Drittel der Gesamtmittel fließt in die Finanzierung eigener Förderprogramme. Mit den verbleibenden zwei Drittel werden vorwiegend vier Organisationen unterstützt: die beiden parteinahen Stiftungen National Democratic Insti-

3 Swedish International Development Agency (SIDA), Danish International Development Agency (DANIDA), Norwegian Agency for Development (NORAD) und Canadian International Development Agency (CIDA).

4 Vgl. Joachim Betz, Die Demokratieexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Rolf Hanisch (Hrsg.), Demokratieexport in die Länder des Südens, Hamburg 1996, S. 203–230, hier S. 214. Dagegen nehmen sich die knapp 19 Mio. DM, die im Etat des Auswärtigen Amtes im Dreijahreszeitraum 1992–1994 für Projekte in diesem Sektor vorgesehen waren, relativ gering aus.

5 Vgl. J. Betz, ebd., S. 214; Gero Erdmann, Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt, Bonn 1996, S. 139–141.

6 Ab 1997 wird diese Quote jeweils ein Drittel für die FES und die KAS betragen, das verbleibende Drittel wird zwischen der HSS, der FNS (jeweils 12 Prozent) und der HBS (10 Prozent) aufgeteilt.

tute for International Affairs (NDI) und International Republican Institute (IRI) sowie ein gewerkschafts- und ein unternehmernahes Institut<sup>7</sup>. Die Mittel des NED werden ungefähr gleichmäßig unter den vier Instituten aufgeteilt, mit einem leichten Überhang zugunsten der beiden letzteren.

NDI und IRI beziehen mittlerweile den Hauptteil ihrer Projektmittel nicht mehr von NED, sondern aus dem Sonderprogramm der USAID für Demokratisierungshilfe. Aus dem USAID-Programm werden auch die Projekte zahlreicher weiterer Organisationen finanziert, allen voran die Aktivitäten der 1987 gegründeten und seitdem stark wachsenden International Foundation for Electoral Systems (IFES), die 1954 etablierte Asia Foundation und die 1993 geschaffene Eurasia Foundation. Der entscheidende Unterschied zwischen der Finanzierung der deutschen politischen Stiftungen aus dem BMZ-Haushalt und der Finanzierung der amerikanischen Stiftungen durch USAID besteht darin, daß es für die US-Stiftungen keine festen Quoten gibt, aus denen sie einen Anspruch auf die Zuteilung von Mitteln ableiten könnten, sondern daß sie sich jedesmal auf Projektbasis um den Zuschlag neu bemühen müssen. Das hat erhebliche Implikationen für Autonomie und Arbeitsweise der jeweiligen Stiftungstypen. In den USA existieren zahlreiche weitere öffentliche Stiftungen und Vereinigungen, die sich der Demokratisierungshilfe verschrieben haben. Eine von Larry Diamond erstellte Liste nennt allein 26 Organisationen und sieben Universitäten, die Mittel von NED bisher erhalten haben<sup>8</sup>.

Das zweite Land, in dem versucht wurde, eine Variante des deutschen Stiftungsmodells zu schaffen, ist Großbritannien. Dort wurde 1992 die Westminster Foundation for Democracy (WFD) gegründet, die 50 Prozent ihrer staatlichen Zuwendungen von zirka fünf Mio. DM jährlich für eigene Projekte und zur Deckung ihrer Verwaltungskosten verwendet und den restlichen Betrag an die im Unterhaus vertretenen Parteien weiterleitet. Um das Bild der in der Demokratisierungshilfe engagierten Institutionen abzurunden, sind noch eine Reihe weiterer internationaler NROs zu nennen, die schwerpunktmäßig im Bereich der Menschenrechte aktiv sind: z. B. Amnesty International, Human Rights Watch, International Commission of Jurists und International Federation of Journalists.

7 Dies sind das der Gewerkschaft AFL-CIO nahestehende Free Trade Union Institute (FTUI) und das der Handelskammer verbundene Center for International Private Enterprise (CIPE).

8 Vgl. L. Diamond (Anm. 1), S. 22–24.

Der Überblick über staatliche und nichtstaatliche Träger der Demokratisierungshilfe hat gezeigt, daß dieser Sektor der Entwicklungszusammenarbeit – wie auch die meisten anderen – zum großen Teil aus staatlichen Finanzierungsquellen gespeist wird. Die herausragende Ausnahme ist die Soros Foundation, deren Stiftungskapital allein aus dem Privatvermögen des gebürtigen Ungarn und in den USA lebenden Industriellen George Soros gespeist wird. Die Soros Foundation wird dadurch in die Lage versetzt, jährlich zirka 450 Mio. DM zur Förderung von Demokratie auszugeben.

Aus den jeweiligen zur Verfügung stehenden Mittelvolumina läßt sich leicht die Bedeutung der einzelnen Träger im Feld der Demokratisierungshilfe ableiten. Die wichtigsten sind UNDP, USAID, die Soros Foundation, die deutschen parteinahen politischen Stiftungen, das BMZ, NED, USIA, IFES, die amerikanischen partei- und verbandsnahen Stiftungen und die EU.

Alle diese Institutionen pflegen in ihrer Arbeit unterschiedliche regionale Schwerpunkte. Generell läßt sich feststellen, daß sich die meisten Organisationen auf Afrika südlich der Sahara und Osteuropa konzentrieren, gefolgt von Lateinamerika. Länder in Asien, im Nahen Osten und in Nordafrika spielen als Empfänger von Demokratisierungshilfe nur eine untergeordnete Rolle. Tendenziell ist festzustellen, daß amerikanische Institutionen ihren Schwerpunkt eher in Lateinamerika und europäische ihren eher in Osteuropa und dem sub-saharischen Afrika setzen. Bei den deutschen politischen Stiftungen gibt es große Unterschiede im regionalen Engagement. KAS und FNS sind traditionell stark in Lateinamerika vertreten, FES und HSS in Afrika südlich der Sahara. Alle vier Stiftungen haben neue Schwerpunkte in Osteuropa definiert. Die regionale Orientierung von BMZ und UNDP in der Demokratisierungshilfe leitet sich weitgehend von ihrer Schwerpunktsetzung in der klassischen Entwicklungszusammenarbeit ab. Das bedeutet, Afrika südlich der Sahara, Südasien und Südostasien stehen im Vordergrund. Die Demokratisierungshilfe der EU geht vor allem an Osteuropa und die ehemaligen Kolonialgebiete ihrer Mitgliedstaaten, die in der AKP-Gruppe (Afrika, Karibik, Pazifik) zusammengefaßt sind.

Ein weiteres Zwischenfazit gilt es zu ziehen: Der Bereich der Demokratisierungshilfe zeichnet sich durch eine Vielzahl staatlicher und meist öffentlich geförderter nichtstaatlicher Träger aus. Häufig wird gerade diese Vielzahl kritisiert und zum Anlaß genommen, mehr Koordination zu fordern. Trägervielfalt hat aber zwei wesentliche Vorteile,

die durch Koordination eher verwischt als gefördert werden: nämlich die Konkurrenz verschiedener Konzepte und ein vielfältiges Angebot, das die Gefahr mindert, per Demokratisierungshilfe uniforme Modelle zu übertragen. Damit die Vorteile voll zur Geltung kommen können, bedarf es allerdings eines höheren Maßes an Transparenz als bisher. „Wer macht was warum“ ist im Bereich der Demokratisierungshilfe nach wie vor eine Frage, die nur schwerlich zu beantworten ist.

Trotz der Vorteile der Trägerpluralität ist zu fragen, ob gerade zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Trägern eine gewisse Arbeitsteilung vorgenommen werden könnte, die den jeweiligen komparativen Vorteilen entspricht. Staatliche Institutionen weisen gegenüber nichtstaatlichen Trägern folgende Vorzüge auf: Sie verfügen zumeist über größere finanzielle Mittel; sie können auf eigene unmittelbare Erfahrungen bei der Führung staatlicher Institutionen zurückgreifen; sie können nicht nur Hilfe anbieten, sondern über andere Regierungsinstitutionen auch Druck ausüben; sie können Erfahrungen aus anderen Feldern der Entwicklungshilfe auf die Demokratisierungshilfe übertragen und vor allem im Schnittfeld zwischen beiden Bereichen ihre jeweiligen Aktivitäten verknüpfen. Diese Qualitäten befähigen sie besonders, zur demokratischen Reform staatlicher Institutionen beizutragen.

Weitere Eigenschaften staatlicher Träger lassen andererseits ihr Engagement bei der Unterstützung politisch orientierter gesellschaftlicher Gruppen – *advocacy groups*, Gewerkschaften und Parteien – eher kontraproduktiv erscheinen. Durch ihre schiere Größe und finanzielle Potenz kann die Partnerschaft eines staatlichen Trägers mit einer lokalen NRO eine sehr einseitige Beziehung werden. Staatlichen Trägern sind bei der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Landes engere Grenzen gesetzt als nichtstaatlichen. Die Unterstützung einer Menschenrechtsgruppe oder einer Gewerkschaft kann in Konfliktfällen die politischen Beziehungen zwischen Geber- und Empfängerland nachhaltig belasten oder die Zusammenarbeit mit dem Partner in Frage stellen. Staatlichen Trägern fehlt zumeist auch die Flexibilität, schnell auf neue politische Entwicklungen zu reagieren. Schließlich kann der eher technokratische Ansatz, den staatliche Träger bisher im Feld der klassischen Entwicklungshilfe gepflegt haben, auf die Demokratisierungshilfe nicht übertragen werden. Wo staatliche Träger ihre Defizite haben, haben nichtstaatliche meist ihre Stärken. Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Gruppen sollte weitgehend ihnen überlassen werden. Dagegen fehlt ihnen bei der Förderung staat-

licher Institutionen im Sinne der Demokratisierung häufig die dafür notwendige politische und finanzielle Potenz.

---

## II. Ziele und Instrumente der Demokratisierungshilfe

---

Trotz der Pluralität von Trägern herrscht unter ihnen dennoch relativ große Übereinstimmung bei der Definition der grundsätzlichen Zielsetzung von Demokratisierungshilfe: Sie soll zu mehr politischer Partizipation, zu mehr und fairerem politischen Wettbewerb, zur Nutzung politischer Freiheiten, zum wirksamen Schutz von Menschenrechten und zur Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit führen. Das Gewicht, das diesen fünf Hauptzielen der Demokratisierungshilfe beigemessen wird, wie auch deren Übersetzung in operative Teilziele, variiert jedoch je nach Träger erheblich. Gründe hierfür sind das spezifische Mandat einer Institution, ihre Affinität zu bestimmten politischen Kräften oder ihre Überzeugung, daß ein Modell der Demokratie anderen überlegen sei. Idealtypen für den Einfluß politischer Bindungen auf die Schwerpunktsetzung und Operationalisierung von Primärzielen sind die parteinahen deutschen und amerikanischen politischen Stiftungen sowie die den Gewerkschafts- und Unternehmerverbänden verpflichteten US-Einrichtungen. Sie betonen in unterschiedlicher Weise sozialdemokratische, liberaldemokratische, christdemokratische und marktwirtschaftliche Konzepte. Träger der klassischen Entwicklungszusammenarbeit, wie UNDP und das BMZ, tendieren eher dazu, dem Aspekt der *good governance* Vorrang einzuräumen. Was die Ausrichtung der Demokratisierungshilfe an bestimmten demokratischen Strukturmerkmalen angeht, scheinen amerikanische Institutionen am rigidesten zu sein. Sie leiten die Definition ihrer Teilziele weitgehend vom amerikanischen Demokratiemodell ab. Die meisten europäischen Träger betonen dagegen sehr stark die Notwendigkeit, ihre Demokratievorstellungen den lokalen Gegebenheiten anzupassen, selbst wenn das in der Praxis nicht immer der Fall sein mag. Auch bei der Festlegung prioritärer Arbeitsbereiche lassen sich Unterschiede ausmachen. Grob verallgemeinernd gilt, daß sich staatliche Träger vorzugsweise im Aufbau demokratischer Institutionen engagieren, während nichtstaatliche Träger sich der Aufgabe widmen, diese Institutionen durch politische Bildung, Medienförderung, Politikberatung und Förderung zivilgesellschaftlicher Gruppen mit Leben zu erfüllen.

Unterschiedliche Ansätze gibt es auch in der Art des Engagements vor Ort. Das wohl weitestgehende Modell in bezug auf Verpflichtungen, die ein Träger gegenüber einem Partnerland eingeht, verfolgt die Soros Foundation. Sie ist eigentlich ein Netzwerk von Stiftungen, das aus zwei regional operierenden Stiftungen in New York und Budapest sowie 21 nationalen Stiftungen in 19 osteuropäischen Ländern sowie in Südafrika und Haiti besteht. Die nationalen Stiftungen sind bei der Verwendung ihrer Mittel weitgehend autonom und werden fast ausschließlich von lokalen Kräften geführt. Sie vergeben ihre Gelder weniger auf der Basis klar definierter Projekte, sondern für eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen und Stipendien, eingebettet in ein breites Programmschema.

Von der Bereitschaft, ebenfalls ziemlich weitgehende Verpflichtungen gegenüber einem Partnerland einzugehen, zeugt das Modell der parteinahen deutschen Stiftungen. Sie entsenden eigene Ländervertreter in ihre Partnerländer, die zwar auf Programm- und Projektbasis aus BMZ-Mitteln finanziert sind, aber in der Regel nicht projektgebunden, sondern vielmehr als Repräsentanten ihrer Stiftungen agieren. Grundlage ihrer permanenten Präsenz vor Ort ist die Planungssicherheit, die ihnen durch Quotierung eines BMZ-Titels gewährt wird. Die Stiftungsrepräsentanten verwalten breit angelegte Programme, in deren Rahmen sie relativ flexibel Einzelmaßnahmen durchführen können. Sie unterhalten bei langfristig angelegten Projekten oft enge, vertrauensvolle Beziehungen zu ein oder zwei Hauptpartnern in einem Land. Mehr und mehr werden Einzelmaßnahmen in länderübergreifende Regionalprogramme integriert.

Auf einer nächsten Ebene des Engagements gibt es zahlreiche Träger, die im Rahmen eines zeitlich befristeten, klar definierten Projektes Auslandsmitarbeiter entsenden. Die zeitliche Perspektive liegt üblicherweise bei zwei bis fünf Jahren. Dieses Modell wird von den parteinahen US-Stiftungen, aber auch von den meisten staatlichen Demokratisierungshilfeträgern und der UNDP verfolgt. Zwar unterhalten auch sie Länderrepräsentanten, für die aber Demokratisierungshilfe nur ein Sektor ihres Aufgabenspektrums ist. Nach Einführung ihres groß angelegten Demokratieprogramms wurden im Falle von USAID den Ländervertretern meist regionale Berater für Fragen der Demokratisierung zugeordnet.

Eine weitere Form des Engagements besteht in der Zusammenarbeit mit einzelnen festen oder wechselnden Partnern, bei der auf einen ständigen Vertreter des Trägers oder auf einen Projektleiter im Partnerland verzichtet wird. Dieses Modell wird von den meisten kleineren NROs bevorzugt.

In diesem Kontext ist auch ein weiteres Modell des Engagements von Trägern der Demokratisierungshilfe zu nennen: die kurzfristige, oft personalintensive und kostspielige Intervention in bestimmten, politisch wichtigen Phasen. Das klassische Instrument hierbei ist die internationale Wahlbeobachtung.

Die Art des Engagements bestimmt relativ stark die Methoden der Projektidentifizierung. Träger, die permanente Vertreter vor Ort haben, genießen zweifellos Vorteile. Zum einen verfügen die Landesvertreter in der Regel über gute Kenntnisse der politischen Vorgänge vor Ort, können neue Entwicklungen schnell erfassen und flexibel darauf reagieren. Sie sind des weiteren eher in der Lage, Legitimität des Anliegens sowie Repräsentativität und Seriosität eines potentiellen Partners zu beurteilen als Kurzzeitexperten, die zur Identifizierung eines Projektes einreisen. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, daß Ländervertreter längerfristig einer gewissen Betriebsblindheit unterliegen und wenig geneigt sind, eingefahrene Schienen und lang aufgebaute Partnerbeziehungen zu verlassen. Kurzzeitexperten, die zur Identifizierung von Projekten oder zur Überprüfung von Projektanträgen aus dem Partnerland einreisen, entbehren andererseits häufig der intimen Kenntnis der politischen Situation vor Ort.

Aber sowohl Ländervertreter wie auch Kurzzeitexperten sind bei der Bedarfsermittlung Problemen ausgesetzt, die für beide nahezu gleichermaßen schwer zu überwinden sind. Da ist erstens das Problem des *urban bias* (der städtischen Ausrichtung) und der Elitenverzerrung in der Ermittlung von Bedürfnissen. Der Kontakt von Ländervertretern und Kurzzeitexperten beschränkt sich weitgehend auf die in der Hauptstadt ansässigen Repräsentanten von NROs, Interessengruppen, Parteien, wissenschaftlichen Einrichtungen und staatlichen Institutionen. Bei Exkursionen in abgelegene ländliche Gebiete sind sie in der Regel auf die Vermittlung der Repräsentanten angewiesen, wenn sie sich nicht selbst in wochenlanger Feldforschung engagieren möchten. In der klassischen Entwicklungshilfe mittlerweile bewährte Methoden wie die des *rapid appraisal* (der schnellen Beurteilung) oder *focus group discussions* sollten zur Behebung dieser Defizite vermehrt genutzt werden.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob Demokratisierungshilfe nachfrage- oder angebotsorientiert sein soll. Viele Träger behaupten, sie würden ihre Programme auf der Basis von Anträgen aus dem Partnerland oder mit anderen Methoden konzipieren, deren Grundlage allein die Nachfrage sei. Sie verkennen dabei, daß die in einem Partnerland geäußerte Nachfrage häufig

angebotsinduziert ist. Die meisten NROs in Entwicklungsländern sind genau darüber informiert, welche Themen in der internationalen Diskussion sich zu einem bestimmten Zeitpunkt großer Beliebtheit erfreuen und was die individuellen Präferenzen einzelner Träger sind. Ihre Projektvorschläge basieren deshalb häufig weniger auf einer Analyse des Bedarfs an Demokratisierungshilfe als vielmehr auf der taktischen Erwägung, mit welcher Maßnahme bei welchem Träger die größten finanziellen Mittel zu mobilisieren sind. Darüber hinaus finden wichtige Defizite in der demokratischen Entwicklung eines Landes gerade darin ihren Ausdruck, daß sich dort noch keine Akteure etabliert haben, die eine Nachfrage formulieren könnten. Die Diskussion um Angebot und Nachfrage in der Demokratisierungshilfe ist eher eine Scheindiskussion, die über den Interventionscharakter einer solchen Hilfe hinwegtäuschen soll. Anstatt sich mit dieser Frage aufzuhalten, sollten in den Mittelpunkt der Bedarfsermittlung die Identifizierung konkreter Hemmnisse der Demokratisierung und die Wahl geeigneter Partner zur Überwindung dieser Hemmnisse gerückt werden.

Unter den Instrumenten der Demokratisierungshilfe lassen sich prinzipiell fünf Bereiche unterscheiden: Da ist erstens die Beratung, die sich in Organisations- und inhaltliche Beratung aufteilen läßt. Zweitens spielen externe Träger oft eine zentrale Rolle als Vermittler oder als Organisatoren von Foren. Ein dritter Bereich ist die individuelle Förderung von Personen über Stipendien, Honorare oder Gehälter. Viertens werden materielle und technische Hilfen zur Unterstützung demokratischer Prozesse, wie zum Beispiel Wahlen, oder zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Organisationen und Institutionen geleistet. Und schließlich gibt es das Feld der institutionellen Kooperation mit festen Partnern, die in der Regel alle vier oben genannten Bereiche umfaßt.

Organisationsberatung ist besonders im Fall der Abhaltung von Wahlen, bei der Effektivitätssteigerung demokratischer Institutionen sowie bei der Stärkung von Interessengruppen und Parteien gefragt. Sie soll zum einen zur Kräftigung der Leistungsfähigkeit einer Organisation, zum anderen zur Etablierung interner demokratischer Entscheidungsmechanismen, zur Erhöhung von Transparenz und Rechenschaftspflicht führen. Im Fall der inhaltlichen Beratung geht es um die Einbringung, Vermittlung und Diskussion politischer Konzepte. Hauptbereiche sind Verfassungsberatung, politische Bildung, Zusammenarbeit mit Legislative und Exekutive sowie Parteien, Interessengruppen und Selbsthilfegruppen. Junge demokratische Staaten leiden häufig darunter, daß in ihrer autori-

tären politischen Vergangenheit alternative und mit der Regimepolitik konkurrierende politische Konzepte nicht diskutiert werden konnten und deshalb in vielen Politikbereichen Unwissenheit über den internationalen Diskussionsstand besteht. Spezieller Förderung bedürfen Gruppen, deren personelle und materielle Kapazitäten zur Entwicklung eigener Konzepte gering sind, das heißt Oppositionsparteien, Gewerkschaften und Selbsthilfegruppen. Die Einbringung externer politischer Konzepte kann in Fällen besonders hilfreich sein, bei denen sich die verschiedenen politischen Lager in Positionskämpfe verstrickt haben.

Dies leitet zu einem weiteren Instrument über, dessen Einsatz in zahlreichen kritischen politischen Übergangssituationen eine bedeutende Rolle spielt: zur Vermittlung zwischen politischen Kontrahenten und zur Bereitstellung von Diskussionsforen. Externe Träger der Demokratisierungshilfe sind oft in der Lage, den Kontakt zwischen moderaten Vertretern verfeindeter politischer Lager herzustellen. Höchst erfolgreich ist die Entsendung von gemischten Delegationen ins Ausland oder die Einladung verfeindeter Lager zu Auslandskonferenzen. Die räumliche Distanz von den heimatischen politischen Konflikten und der Zwang, mit dem politischen Gegner in irgendeiner Weise sozialen Kontakt zu pflegen, tragen dazu bei, Kommunikationsschranken zu überwinden und wechselseitiges Vertrauen aufzubauen. Die Schaffung von Foren hat zudem zwei weitere Funktionen. Zum einen bieten diese in einem vordemokratischen Regime oft die einzigen Freiräume, in welchen sich Opponenten des autoritären Regimes austauschen und gegenseitig ermutigen können. Zum anderen sind sie oft Schauplatz der Bildung von strategischen Allianzen.

Zahlreiche Institutionen der Demokratisierungshilfe verfügen über Programme zur individuellen Förderung. In klassischer Weise findet dies im Rahmen von Stipendienprogrammen statt; in abgewandelter Form in der Subventionierung von Arbeitsplätzen in NROs und wissenschaftlichen Einrichtungen sowie als immaterielle Förderung von politischen Aktivisten. Insbesondere in afrikanischen Ländern haben umfangreiche Auslandsstipendienprogramme zur Schaffung einer neuen technischen, wirtschaftlichen, administrativen und politischen Elite beigetragen, die weniger als ihre vom Kolonialismus geprägte Vorgängergeneration autoritären Herrschaftspraktiken zugeneigt ist. Stipendienprogramme und die Subventionierung von Arbeitsplätzen haben auch eine zentrale Rolle dabei gespielt, Kritikern autoritärer Regime das physische Überleben zu sichern und damit ihre Abwanderung ins Exil zu verhindern. Schließlich

ist es zuweilen gelungen, durch die gezielte Förderung von moderaten politischen Kräften in autoritären Regimen den Einfluß von Hardlinern zurückzudrängen.

Ein von vielen Trägern der Demokratisierungshilfe gering geschätztes Instrument ist die finanzielle und materielle Hilfe, da mit der einmaligen finanziellen Zuwendung auch die weiteren Einflußmöglichkeiten weitgehend verschwunden sind. Dennoch kann die Unterstützung von Institutionen und Organisationen mit Verwaltungskostenzuschüssen, mit Büros und Büromitteln einen entscheidenden Beitrag zur Demokratisierung leisten. Die Verbreitung des Fax-Gerätes war für die Verbesserung des Informationsaustausches zwischen Gruppen, die autoritären Systemen Widerstand leisten, und für die Netzbildung von unschätzbarem Gewinn. Ähnliches gilt wohl in Zukunft für die Kommunikation und Informationsvermittlung über das Internet.

Dennoch hat die Bedeutung materieller und finanzieller Förderung in der Demokratisierungshilfe abgenommen, da in der Vergangenheit die Erfahrung gemacht wurde, daß sie häufig zur Daueralimentierung von Gruppen pervertiert, die aus eigener Kraft nicht lebensfähig sind. Leider betraf die wachsende Abneigung gegen finanzielle und materielle Hilfe auch die sogenannten *advocacy groups* und *general interest groups* der Zivilgesellschaft. Sie sind in der Regel mitgliederschwach. In Entwicklungsländern ist auch die private Spendenbereitschaft gering. Staatliche Alimentierung dieser Gruppen, wie sie in Deutschland üblich ist, kommt entweder aufgrund fehlender Mittel, häufiger aber aufgrund der Tatsache nicht in Frage, daß diese Gruppen in einem repressiven politischen System gegen die Regierung opponieren. Träger der Demokratisierungshilfe sollten sich in einem solchen Kontext nicht scheuen, durch finanzielle und materielle Hilfe zum Überleben und zur Effektivität von Gruppen beizutragen, die eine politisch und gesellschaftlich wichtige, wenn vielleicht auch temporär beschränkte Rolle zu spielen haben.

Institutionelle Förderung, meist im Rahmen einer engen Partnerbindung, umfaßt in der Regel alle bisher genannten Instrumente. Sie spielt in der Praxis eine immer geringer werdende Rolle. Der Hauptgrund hierfür ist eine Risiken vermeidende Strategie der Träger, vor allem jener, die mit nichtstaatlichen Gruppen kooperieren. Die Auswahl eines festen Partners ist in politischen Umbruchsituationen mit zahlreichen Unwägbarkeiten belastet. Akteure, die in einer bestimmten Situation als besonders wichtig erscheinen, können in wenigen Monaten fast jegliche Relevanz verlieren. Ein besonders prominentes Beispiel ist das

Schicksal der Bürgerrechtsbewegung in der DDR während und nach der Wiedervereinigung. Nur wenige Träger der Demokratisierungshilfe gehen das Risiko ein, sich für einen Weg zu entscheiden, der sich womöglich als der falsche erweist. Für staatliche Träger der Demokratisierungshilfe stellt sich dieses Problem weniger, da ihre Kooperationspartner meist Institutionen sind, für die ein plötzlicher Relevanzverlust kaum zu befürchten ist. Aber selbst wenn die Gefahren der institutionellen Bindung kaum zu leugnen sind, sollte sie dennoch nicht ad acta gelegt werden. Es hat sich wiederholt gezeigt, daß bei entschlossener langfristiger externer Unterstützung der Bedeutungsverlust eines Akteurs vorübergehender Natur sein kann. Nicht der zu erwartende Einfluß eines Akteurs auf den Demokratisierungsprozeß sollte das dominante Kriterium bei der Partnerwahl sein, sondern inwiefern dessen Ziele und Wertorientierung mit jenen des Trägers kompatibel sind und inwiefern sie geeignet erscheinen, zur Überwindung von Demokratiehemmnissen beizutragen. Dessen ungeachtet kann die Rolle eines Akteurs in einer bestimmten, zeitlich eng begrenzten politischen Situation so außerordentlich wichtig sein, daß der Einsatz großer Ressourcen zu seinen Gunsten auch gerechtfertigt ist, wenn nach politischen Veränderungen ein rapider Bedeutungsverlust eintritt.

---

### III. Kritik an der Demokratisierungshilfe

---

Der Nutzen von Demokratisierungshilfe wurde wiederholt in Frage gestellt. Drei Argumentationslinien sind erkennbar: Erstens werden grundsätzliche Zweifel an ihren Einwirkungsmöglichkeiten und ihrer Wirksamkeit geäußert<sup>9</sup>. Zweitens richtet sich Kritik auf die Art und Weise, wie Demokratisierungshilfe geleistet wird. Stichworte hierzu sind Geberkonkurrenz, unzureichende Bedarfsermittlung und Zielgruppenorientierung, stereotyper Einsatz uniformer Instrumente, Flüchtigkeit des Engagements, Elitenförderung und Demokratisierungshilfe als Objekt von *rent-seeking*-Verhalten. Und schließlich gibt es die Fundamentalkritik, Demokratisierungshilfe stelle eine unzulässige, geradezu neo-kolonialistische Intervention in die politischen Prozesse souveräner Staaten dar. Sie versuche, westlich-liberale Ordnungsvorstellungen auf Gesellschaften zu übertragen, die durch

9 Vgl. Rolf Hanisch, Internationale Demokratieförderung: Gründe, Motive, Instrumente, Möglichkeiten und Grenzen, in: ders. (Anm. 4), S. 42.

andere kulturelle Traditionen geprägt seien. Im folgenden sollen Gegenargumente allein gegen diese Fundamentalkritik formuliert werden.

Eingangs ist anzumerken, daß Demokratisierungshilfe stets ein Angebot darstellt, das von jenem, dem es offeriert wird, nicht angenommen werden muß. Demokratisierungshilfe wird nicht oktroyiert und hat deshalb nur sehr begrenzten Interventionscharakter. Zudem ist festzustellen, daß der Vorwurf unzulässiger Intervention zumeist von autoritären Regimen geäußert wird, die staatliche Souveränität als Recht der Regierung interpretieren, ohne Einmischung von außen ihre Bevölkerung unterdrücken zu können. Insbesondere die südostasiatischen Entwicklungsdiktaturen verwahren sich gegen jegliche Form äußerer Einflußnahme. Dem steht die NGO Declaration on Human Rights von Bangkok gegenüber, die in Vorbereitung der Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen 1993 in Wien von 200 asiatischen NRO formuliert wurde und in der es heißt: „International solidarity transcends the national order to refute claims of national sovereignty and non-interference in the internal affairs of a state.“<sup>10</sup>

Bleibt der Vorwurf, Demokratisierungshilfe mißachte gewachsene politische Kulturen, politische Traditionen und bestehende soziale Bindungen. Problematisch an diesem Argument ist nach Gero Erdmann ein unzureichendes Verständnis von einheimischer oder traditioneller Kultur, die „als statisch, unveränderlich und als uralte bewährt und deshalb als gut und schützenswert befunden wird – oder sie wird aus den gleichen Gründen als Entwicklungshemmnis beurteilt. Nichts hingegen ist falscher als das. Jede Kultur, soweit sie physisch die Chance dazu hat, ist mehr oder minder dynamisch, paßt sich jeweils in der einen oder anderen Form veränderten gesellschaftlichen und ökologischen Bedingungen an. Würde eine Kultur diese

Dynamik nicht leisten können, wäre sie auch nicht ‚uralte‘ geworden oder für uns überhaupt erfahrbar . . . Ein weiteres Problem ist, daß das, was als die vorherrschende Kultur begriffen oder was als das Charakteristische an ihr deklariert wird, tatsächlich die herrschende Kultur ist – genauer: die der politisch Herrschenden . . . Dies ist in aller Regel der Grund, weshalb die dissidente Kultur, die von der offiziellen Version der Geschichte abweichende Tradition, in weitaus geringerem Maße überliefert beziehungsweise wahrzunehmen ist . . . Neben der offiziellen, herrschaftlichen Kultur oder Tradition gibt es immer auch eine antiherrschaftliche Tradition, die die Dissidenz und den Bruch mit der herrschaftlichen Tradition möglich und legitim macht.“<sup>11</sup>

Es ist keineswegs Aufgabe der Demokratisierungshilfe, eine „herrschende“ politische Kultur als für immer gegeben hinzunehmen und bestehende soziale Bindungen, seien sie auch noch so autoritärer Natur, als schützenswert zu betrachten. Demokratisierungshilfe beruht auf normativen Erwägungen. Es ist durchaus legitim, daß Demokratisierungshilfe versucht, den ohnehin stattfindenden kulturellen und sozialen Veränderungen eine Richtung hin zu mehr Partizipation, mehr Wettbewerb, verbessertem Schutz von politischen Freiheiten und Menschenrechten sowie mehr Rechtssicherheit zu geben. Die normative Rechtfertigung ihres Tuns entbindet Träger der Demokratisierungshilfe aber nicht von der Pflicht, nach Wegen zu suchen, diese Ziele soweit wie möglich mit bestehenden Traditionen und sozialen Bindungen zu vereinen. Besonders wichtig ist das bei der Anpassung demokratischer Strukturen und Verfahrensweisen an nationale Eigenheiten. Ebenso sollte Demokratisierungshilfe aber nach der Schwächung und Zerstörung von Strukturen und Verhaltensweisen trachten, die mit Demokratie unvereinbar sind.

10 Zitiert nach G. Erdmann (Anm. 5), S. 117.

11 Ebd.

# Von den besten Nichtregierungsorganisationen im Süden lernen

---

## I. Einführung

---

Sind Nichtregierungsorganisationen (NROs) die Retter der Demokratie? Wer wie NROs dem schwachen Staat im Süden Mittel streitig macht und ihm zustehende Aufgaben übernimmt, schwächt den Staat und kann dadurch der Demokratie schaden. Zur Demokratie gehören u.a. Öffentlichkeit, frei artikulierbare Kritik und Kontrolle. Dies lassen NROs bei sich nur begrenzt zu. Der Staat muß selbst effektiv genug sein, um Kontrolle auszuüben und demjenigen Schutz gewähren zu können, der des Schutzes bedarf. Der demokratische Staat unterliegt in seinem Tun und in seiner Mittelverwendung öffentlicher Kontrolle. Im Gegensatz dazu können NROs auch in demokratischen Gesellschaften über ihre Mittel weitestgehend selbständig verfügen; dies gilt insbesondere für das Spendenaufkommen. Allianzen aus NROs in Nord und Süd – zweier sogenannter „Partner“ – können sich demokratiegefährdend auswirken: Sie verstellen dem Volk nicht selten die Selbstorganisation. Die Klärung öffentlicher Belange erfordert besonders in Phasen des Umbruchs zeitraubende Diskussionsprozesse. Ausländische NROs, die unter dem Druck des „Mittelabflußzwangs“ stehen, haben keine Zeit abzuwarten, bis sich das öffentliche Meinungsbild in kulturimmanenten Verfahren klärt und eigene Lösungswege mit hausgemachten Mitteln gefunden werden.

Schädlich kann sich auch die Rolle entsandter Experten auswirken: Ihre relativ kurzen Arbeitsverträge von zwei oder drei Jahren setzen sie gegenüber ihren Zentralen in Übersee unter zusätzlichen Erfolgs- und Zeitdruck. Diese Rahmenbedingungen wirken lähmend auf demokratische Bewegungen und Selbstorganisation. Nur die allerbesten NROs im Süden sind standfest und flexibel genug, um ihren (zahlreichen) Gebern im Norden Grenzen zu setzen. Von ihnen kann viel gelernt werden. In jedem Einzelfall wäre zu fragen, um welchen NRO-Typ es sich handelt und welche Interessen er wirklich vertritt.

Vor diesem Hintergrund verfolgt dieser Beitrag drei Ziele:

1. Das in der Literatur dominierend positive Bild von NROs soll mit einer Kritik an Begriff und Image erwidert werden, um sie in ein realistischeres Licht zu rücken.

2. An drei Länderbeispielen (Zaire/Demokratische Republik Kongo, Peru, Kolumbien) soll gezeigt werden, wie nichtstaatliche Initiativen ihre eigene Politik umsetzen, die Wirtschaft dynamisieren, Macht und Ressourcen konfliktminimierend per Gesetzesinitiative umverteilen, Staatstätigkeiten ergänzen, den Staat teilweise ersetzen oder ihn zum Handeln anhalten. Es wird davon ausgegangen, daß auch Entscheidungsträger im Norden daraus lernen können.

3. Es werden thesenartig einige Vorschläge formuliert, wie im Süden Armutsreduzierung unter Mitentscheidung lokaler Gruppen auch in Selbsthilfe und kostensparend mit Aussicht auf nachhaltige Wirkungen umgesetzt werden kann.

Um die Eigenartigkeit der Fälle – Zaire und Kolumbien – möglichst nicht durch eine eigene Wortwahl akademisch zu verfälschen oder umzuinterpretieren, wird eine knappe Selbstdarstellung versucht. Es soll dadurch die Problemsicht der Beraterin in Zaire, des Kooperationspartners in der Inter-American Foundation bzw. des Generalsekretärs der Parlamentskommission zur territorialen Neueinteilung Kolumbiens erhalten bleiben.

---

## II. Das „idealisierte“ NRO-Bild

---

Pauschal über „die NROs“ zu schreiben, wie es üblich ist, trägt nicht gerade zur Erhellung ihrer Rolle bei. Vielmehr muß

– jede einzelne NRO getrennt (nach Mitgliederstruktur, Interessen, Programmen, spezifischen Zwängen, Finanzierung und Kooperationspartnern) betrachtet und bewertet werden;

– es mehr noch auf die vernetzte Zusammenarbeit mit anderen Trägern ankommen – ob es sich dabei um eine NRO, einen staatlichen, privaten, kirchlichen, universitären, oppositionellen oder indigenen handelt, hängt vom lokalen Bedürfnis und den jeweiligen institutionellen Ressourcen ab;

– das Gesamtgesellschaftlich-Prozeßhafte, die Gegenbewegung, der Versuch von Korrekturen an Ursachen bisheriger „Entwicklungsblockaden“ und dürfen nicht nur einzelne Projekte betrachtet werden;

Der schnelle Erfolg eines im Norden leicht zu definierenden und administrativ zu implantierenden Projekts kann Gefahr laufen, die beabsichtigten Wirkungen aus dem gesamtgesellschaftlichen und gesamtulturellen Kontext zu lösen, wodurch potentiell gewaltsame und störende Einflüsse entstehen können.

Verlockungen, Reize und Verführungen aus immer noch üppigen Töpfen vieler Geber können die Eigenständigkeit, Kreativität und innergesellschaftliche Souveränität<sup>1</sup> vor Ort behindern. Um zu wissen, „wes Geistes Kind“ eine NRO ist, bedarf es der Einzelfallanalyse einschließlich der Kenntnis der Kooperationspartner und des Entscheidungsspielraums, der gegeben oder (durch die Konditionalität) der der Zusammenarbeit verbaut ist.

Auch in der Bewertung der NROs muß in jedem Einzelfall genau hingesehen werden, um welche Organisation es sich handelt<sup>2</sup>. Aufgaben des Staates zu übernehmen, wie dies NROs weltweit tun, kann schwerwiegende Folgen haben. Sie entziehen nicht nur dem Staat die Mittel für Aufgaben (Kontrolle, Koordination, Schutz etc.), die er primär erfüllen muß, sondern sind im Gegensatz zum Staat auch nach außen hin niemandem verantwortlich. Der Staat unterliegt öffentlicher Kontrolle. Dies ist bei NROs nicht regelmäßig der Fall. Sie können tun, was sie wollen – auch zum Teil mit ihren Mitteln, insbesondere den Spenden. Dies gilt gleichermaßen für NROs im Norden wie im Süden. Es können Allianzen entstehen, die nicht immer im Interesse der jeweiligen Völker und Armen und auch nicht unbedingt demokratiefördernd sind. Das beiderseitige institutionelle Eigeninteresse – und die NRO-Nähe zu manchen Regierungen – ist oft viel zu dominierend und vorrangig vor wirklicher Armutsbekämpfung.

Welchem Typus die jeweilige NRO angehört, erkennen wir an der gesellschaftlichen Funktion, der Mitglieder- und Interessenstruktur sowie an den Programmen, die sie durchführt. Es gibt unter-

schiedliche Formen und Inhalte der NRO-Arbeit, die zu verschiedenen Typen führen:

– Zum Typus der NROs, der im Rahmen der Globalisierung immer wichtiger geworden ist, gehören diejenigen Institute bzw. Zentren, die Klein(st)- und Mittelunternehmer (KMU) unterstützen durch Aus- und Fortbildung, Beratung und Betreuung; sie werden hier *Lobby-NROs* genannt. In manchen Ländern werden sie mit dem KMU-Sektor immer mehr zur tragenden Säule der wirtschaftlichen Dynamik (Peru), der Armutsreduzierung, und mittel- bis langfristig tragen sie zur Schaffung einer Mittelschicht bei. Außerdem dienen sie der Exportförderung in Gesellschaften, in denen man sich der neu eingetretenen internationalen Konkurrenz bewußt ist. Chile ist ein solches Beispiel, wo Kleinstbetriebe (Profos) von staatlichen Programmen (CORFO, FOSIS etc.) zusammengeschlossen werden, um besser im Gemeinsamen Markt MERCOSUR bestehen zu können.

– Eine andere einflußreiche Gruppe von NROs bilden die sogenannten „*Quangos*“ (Quasi-Non-Governmental Organizations). Sie handeln für den Staat<sup>3</sup> und werben Mittel ein, die der Staat als solcher nicht erhält. Rotkreuzgesellschaften gehören zu ihnen, auch politische Stiftungen.

– Ferner gibt es *Netzwerke*, die koordinieren, planen und beraten. Sie fertigen Forschungsarbeiten an und nehmen Außenkontakte zur Regierung oder internationalen Gebern wahr. Eine ihrer zentralen Funktionen ist der Schutz schwacher Initiativen. Sie sind unerlässlich für den NRO-Typ, der eng mit Basisgruppen zusammenarbeitet, sie schult, berät, Mittel für sie einwirbt und diese zu verwalten hilft.

– *Selbstorganisationen* der Indio-, Frauen-, Bauern- und Ökologie- oder Menschenrechtsbewegungen sind ebenfalls relativ schwach und klar von anderen Typen zu unterscheiden.

– *Gewerkschaften*, vor allem Basisgewerkschaften, stellen einen weiteren Typus dar, der heute mancherorts in Lateinamerika „*sindicatos*“ für Kleinproduzenten bildet und sich dem Lobby-Typ annähert.

– Manche NROs agieren wie Consultingfirmen. Dieser Typus plant, evaluiert und berät auf der Grundlage wertvoller Ortskenntnisse.

1 Vgl. zur jahrhundertelangen Tradition dieses Denkens: H. Quaritsch, Staat und Souveränität, Bd. 1: Die Grundlagen, Frankfurt a. M. 1970, S. 421 ff.

2 Vgl. zu diesem Dilemma der Kooperation: G. Cremer, „Das kommt ja sowieso nicht an!“ Zum Problem des Mißbrauchs in der Katastrophenhilfe, in: R. Hanisch/P. Moßmann (Hrsg.), Katastrophen und ihre Bewältigung in den Ländern des Südens, Deutsches Übersee-Institut, Hamburg 1996, S. 163–182.

3 Vgl. F. Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn 1991<sup>3</sup>, Kap. 20. Vgl. auch R. Hanisch/R. Wegner (Hrsg.), Nichtregierungsorganisationen und Entwicklung, Auf dem Weg zu mehr Realismus, Deutsches Übersee-Institut, Hamburg 1994.

### III. Die Rolle der Basisarbeit

#### 1. Zaire: Vom Chaos zur Ordnung?

Unter Basisarbeit verstehen wir hier eine stringente Entwicklungsstrategie „von unten nach oben und außen“<sup>4</sup>.

Salua Nour skizziert in ihrem Augenzeugenbericht lokale Eigenanstrengungen mit ergänzender internationaler Kooperation<sup>5</sup>. Ziel der Zusammenarbeit ist es, die schwache, noch unstrukturierte Basis zu unterstützen.

Ausgangspunkt ist das Zaire der frühen neunziger Jahre: 80 Prozent der Bevölkerung sind Analphabeten, 90 Prozent der Agrarprodukte verrotten auf den Dörfern, da nur zehn Prozent der Straßen befahrbar und Märkte zusammengebrochen sind. Jegliche Form von Organisation fehlte außerhalb des inneren Herrschaftszirkels um die Clique Mobutus. Die atomisierte Bevölkerung ist jeder nationalen Machtspitze gegenüber machtlos – auch gegenüber der neuen Regierung der Demokratischen Republik Kongo. Dieser Zustand der Ohnmacht des Volkes gilt zumindest so lange, wie es kein institutionell strukturiertes, in Kommunen und Regionen verankertes und in der Hauptstadt repräsentiertes Gegengewicht bilden kann. Die seit der Öffnung um 1990 gebildeten 400 Parteien und 9 000 NROs<sup>6</sup> schufen noch keine effektive alliierte Gegenmacht. Daher ist eine Kooperation zwischen effizienten staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen ein zentraler Versuch, das Chaos zu überwinden – ungeachtet einer neuen Staatsspitze.

Als Grundvoraussetzung für die Überwindung des Chaos sieht Nour „politisches Bewußtsein und gesellschaftliche Organisationsfähigkeit bei einer kritischen Masse von handlungsfähigen Akteuren“<sup>7</sup>. Eine erste Vorbedingung ist eine Mobilisierung der Bevölkerung, ihre Partizipation bei Planung, Durchführung und Modifikation öffentlicher Vorhaben. Eine institutionell untermauerte Selbsthilfe, Rehabilitation und Stärkung des privaten Sektors können den erforderlichen Wandel vorbereiten. Eine zweite Vorbedingung hieße, mit der Alimentierung „parasitärer Strukturen außerhalb

des Staatssektors“<sup>8</sup> zu brechen, also auch innerhalb der NROs.

Die internationale Finanzierung für NROs wurde nach 1990 begonnen, nachdem der Staat Mobutus durch den Wegfall der kommunistischen Gefahr in der Region die westliche Unterstützung verloren hatte: Die Zuwendungen an zahllose NRO-Gruppen hatten primär Konsumzwecken gedient. Die Organisationen besaßen keine Überlebenschancen ohne die Hilfe von außen.

Eine solide Grundlage für den Aufbau sieht Nour nicht in Einzelprojekten des informellen Sektors sowie sozialen und karitativen Einrichtungen. Einige Auswahlkriterien für zu unterstützende Gruppen wären:

- handlungsfähige Interessen- und Aktionsgruppen;
- wirtschaftliche, nicht vorwiegend soziale Lösungen;
- Wiederherstellung zerstörter Marktmechanismen;
- Nutzung lokaler Ressourcen und angepaßter Technologie statt primärer Hilfe aus dem Ausland.

Günstige Kredite und Garantie-Fonds für den privaten Sektor lösen die Praxis der Subventionen und Schenkungen ab. Kredite sollen nicht an einzelne Kleinunternehmer oder NROs, sondern nur an Kleinunternehmer- oder NRO-Gruppen vergeben werden. Sie sollen bereits Konzepte zur Erschließung lokaler Märkte und Ressourcen ausgearbeitet haben. Außerdem ist an die Kreditvergabe die bereits begonnene Umsetzung des Konzepts geknüpft<sup>9</sup>.

Die oben skizzierte Auffassung führte zur Förderung des „Verbunds nicht konfessioneller ökonomisch orientierter NROs“ (Fédération des ONG laïques à vocation économique du Zaïre; FOLEZA) und des „Dachverbands für Klein- und Mittelunternehmen“ (Confédération des PME zaïroises, COPEMEZA). Nour beriet diese Gruppen zunächst über die Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS), ab 1994 über die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Sammlungsbestrebungen in Verbänden mit sich selbst finanzierenden Programmen für NRO- und KMU-Gruppen sollen aus vernetzten Unternehmen und beratenden, schulenden bzw. koordinierenden NROs eine Lobby schaffen. Aus Lobby-Gruppen können langfristig Institutionen erwachsen, die politisch aktiv werden. Vereinzelte Betriebe oder

4 Vgl. dazu P. Moßmann, Voraussetzungen, Philosophie und Praxis der Selbsthilfe in der Dritten Welt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/91, S. 32–38.

5 Vgl. S. Nour, Zaire – Die Überwindung des Chaos durch Basisarbeit, in: E + Z, 36 (1995) 11, S. 292–295. Der Begriff Basisarbeit wird hier von Nour nicht weiter definiert.

6 Vgl. ebd.

7 Ebd.

8 Ebd.

9 Vgl. ebd., S. 292 f.

NROs zu fördern stünde diesem Ziel entgegen. Als Service-Organisationen erbringen diese Verbände ihren Mitgliedern Dienstleistungen und werden dafür bezahlt. Spenden oder Mitgliedsbeiträge erübrigen sich daher.

Das Überleben des Verbands ist über Mitgliedsbeiträge nicht zu sichern. Dies bedeutet, daß das Service-Angebot den Bedürfnissen der Mitglieder entsprechen muß, damit sie die Dienstleistungen im Eigeninteresse anfordern und bezahlen können. Verbandsstrukturen entstanden in dieser Phase in Zaire nicht „von oben“ oder von der Hauptstadt aus. Regionale und sektorale Zusammenschlüsse wählen Koordinatoren und Delegierte. Die für Planung und Kontrolle Gewählten arbeiten ehrenamtlich. Bezahlt werden nur Techniker für Auftragsarbeit der Mitglieder. Im Falle von Ineffizienz ist die Entlassung bzw. die Abwahl ein probates Mittel gegen (auch NRO-übliche) Selbstbedienung.

FOLEZA organisiert seine Arbeit regional und sektoral: In Kinshasa schlossen sich 300 NROs zu Basiszellen (mit 10–15 NROs) zusammen. Sie widmen sich der Produktion und dem Vertrieb von Nahrungsmitteln, der kommunalen Müllentsorgung und der Sicherheit. In den Regionen Bas-Zaïre, Bandundu, Kasai-Oriental und -Occidental werden fünf große Programme umgesetzt. Ein Teil des Startkapitals sind Kredite. Danach müssen sich die Programme selbst finanzieren. Es handelt sich um

– den „Aktionsplan zur Versorgung urbaner Zentren“ mit Nahrungsmitteln. Kredite werden in Form von Packmaterial und für den Kauf von Treibstoff gewährt. FOLEZA kann Produkte unter dem Marktpreis verkaufen und erreicht Produzenten in abgelegenen Gebieten.

– die „Straßenbewegung“. Sie entwickelte ein Straßenbau- und -wartungsprogramm für NROs. Finanziert wird es aus Benutzergebühren und durch Steuererlaß.

– den Umweltschutz (marktwirtschaftliche Müllentsorgung und Erosionsschutz), für den Bewohner bezahlen müssen, oder sie arbeiten mit bzw. stellen Arbeitsmaterial für den Erosionsschutz zur Verfügung.

– die „Kommunale Sicherheit“ für den Nachbarschaftsschutz und die Sicherheit in der Stadt.

– das Programm „ökonomische Kultur“. Es fördert Kampagnen (Menschenrechte, Gesundheit) oder hilft Wahlen vorbereiten.

Branchenspezifische Untergliederungen (z. B. der Verband zairischer Unternehmerinnen) fördern die Lobby-Arbeit im Eigeninteresse. Sie dürften

geeignet sein, mittel- bis langfristig mitzuhelfen, fehlende Institutionen im wirtschaftsdemokratisch-interessengruppenspezifischen und später auch im politischen Sinn aufzubauen.

Offen bleibt bei der Darstellung Nours noch die Rolle des Staates, auch wenn er zeitweise oder in manchen Regionen kaum präsent ist. Sowohl über die FNS als auch über die GTZ sind offizielle Kanäle der Kooperation und der Abstimmung mit dem Staat bzw. von ihm tolerierten Partnern üblich.

## **2. Gamarra/Peru: marktbeherrschende Selbsthilfe durch Kleinunternehmer-Konsortien**

Im Textilsektor entstand ein Unternehmenszusammenschluß ehemaliger Bewohner der Hochanden, die in die an der Küste gelegene Hauptstadt Lima gezogen waren. Seit altersher besaßen ihre Familien traditionelles Know-how und stellten Bekleidung für den Eigenbedarf und den lokalen Markt her. Armut, Überschwemmungen und Dürre, denen die Campesinos und ihre Tiere nicht standhalten konnten, und seit den frühen achtziger Jahren der Bürgerkrieg zwischen Regierungstruppen und dem „Leuchtenden Pfad“, hatten Migranten aus dem Hochland vertrieben. Sie suchten Aufnahme und Arbeit bei Familienangehörigen oder ehemaligen Nachbarn ihrer Heimatdörfer, die sich in Lima im Stadtteil La Victoria niedergelassen hatten, wo Gamarra seinen Standort hat. Ab Mitte der achtziger Jahre schlossen sich als Reaktion auf die Wirtschaftskrise und die Mißwirtschaft der Regierung Alán García Textilunternehmer (häufig Familienbetriebe) verstärkt zusammen<sup>10</sup>.

Gamarra erstreckt sich auf über zirka 30 Hektar Land. Die Gesamtheit der Unternehmen setzt sich zusammen aus: Zulieferern für Textilien, für Produktionsmittel, wie Material und Reparaturteile, für Maschinen, für Betriebsausstattung, Manufakturbetrieben aller Größen (von „microempresas“ des informellen Sektors, über Klein-, Mittel- und Großunternehmen) und Betrieben des Groß- und Kleinhandels.

Laut einer u. a. von der Friedrich-Ebert-Stiftung herausgegebenen Studie über neue Formen von Assoziationen im Unternehmensektor Lateinamerikas schlossen sich in Gamarra 6 800 Unternehmen des Textilsektors zusammen<sup>11</sup>. Von diesen Unternehmen sind 80 Prozent in Gebäuden (galerías de comercio) mit zwischen vier und zwölf

10 Vgl. C. R. Ponce Monteza, Gamarra-Formación. Estructura y Perspectivas, Lima 1994, S. 30 ff.

11 Vgl. ders., La asociatividad y la cooperación publico-privada en Gamarra, in: CEPAL/Friedrich-Ebert-Stiftung/SERCAL (Hrsg.), Nuevo rol de la asociatividad empresarial en el fomento productivo. Memoria del Seminario Internacional, 25–26 Oct. de 1995, Santiago de Chile 1995.

Stockwerken untergebracht. Viele von ihnen haben nur einen Raum, der zum Flur hin geöffnet ist, wo Unternehmer, Schneider, Händler und Käufer sich wie auf dem Markt begegnen. Eine nicht zu übersehende Zahl von Straßenhändlern besetzen Gehwege und Straßen in Gamarra und hoffen, bald die Miete in den Gebäuden bezahlen zu können.

Die Unternehmensgruppe in den „galerías“ setzt sich wie folgt zusammen: 50 mittelgroße Unternehmen und 450 Kleinunternehmen des Textilsektor, 1 500 kleinste Schneidereien, 4 100 Verkaufsstände für Betriebsmittel und Reparaturteile etc., 700 Büros von Geldverleihern, Kreditinstitutionen zur Förderung des Verkaufs von Maschinen, Material und Servicebüros für Immobilien.

Dieses Industriekonsortium erzielt insgesamt den höchsten Handelsumsatz der peruanischen Industrie. Man vermutet, daß es jährlich zirka 600 Mio. US-Dollar sind. Tatsächlich muß man jedoch davon ausgehen, daß das genaue Handelsvolumen, das auf dem Binnenmarkt und im Export umgesetzt wird, nicht bekannt ist, wie der Verfasser durch Interviews im August 1996 feststellen konnte<sup>12</sup>. Man kennt auch nicht den genauen Bestimmungsort der Exportware. Ein Teil der Produkte verläßt als Schmuggelware das Land und wird in Ecuador, Kolumbien und Venezuela vertrieben. Steuern werden nur bezahlt auf der Grundlage einer Quittung je „unidad“ (Verpackungseinheit). Wie viele davon vertrieben werden, wird nicht belegt. Dokumente für potentielle Steuerfahnder werden nicht hinterlassen. Die Grundhaltung drückte ein Präsident einer Unternehmenskammer wie folgt aus: „Der Staat gibt uns nichts, folglich suchen wir auch keine Unterstützung.“ Es herrscht völlige Unternehmerfreiheit bis hin zur erfolgreichen Verteidigung gegen asiatische Dumpingwaren.

In keinem der anderen fünf besuchten Andenländer berichtete man von relativ erfolgreichen Gegenstrategien. Sie bestehen darin, schnellstens die Waren der Konkurrenz zu kopieren und sie neben den traditionellen Produkten anzubieten. Beim Verlassen der Büros des oben zitierten Kammerpräsidenten, der 100 Mitgliedsunternehmen vertritt, zeigte er auf dem Gehweg die Stelle, an der er bis vor vier Jahren als Straßenhändler gearbeitet hatte. Inzwischen bemüht er sich durch Beratung der Partnerinstitution der Konrad-Adenauer-Stiftung, dem Centro de Investigaciones Sociales, Económicas y Tecnológicas (CINSEYT), eine öffentliche, allen Kammermitgliedern zugäng-

liche INTERNET-Kabine für seine Mitgliedsunternehmen einzurichten.

Insgesamt gibt es rund 100 Konsortien dieser Art in den verschiedenen Regionen Perus. Sie spezialisieren sich jeweils auf einen Sektor, wie z. B. Schuhe und Lederwaren, Metall- und einfachste Elektrowaren etc. Ramón Ponce charakterisiert diese Betriebe folgendermaßen: „Sie erfuhren eine erstaunliche Produktivitätssteigerung, begannen fast alle auf dem Subsistenzniveau und erzielten eine nationale Durchschnittsproduktivität. Obwohl sie noch über eine bemerkenswerte Entwicklungskapazität verfügen, ist diese auf internationalen Märkten noch nicht spürbar geworden.“<sup>13</sup>

Die vorherrschenden Schwierigkeiten dieser sich massenhaft zusammenschließenden Unternehmer bestehen vorläufig noch in:

- der ungenügenden Qualifikation sowohl der Manager/Unternehmer als auch ihrer Facharbeiter;
- Qualitätsmängeln, um auf dem Markt besser bestehen zu können;
- dem schnellen Wandel auf dem Weltmarkt;
- der noch nicht geleisteten „nicht-traditionellen Unternehmensführung“, die ein standortgerechtes Muster an „Reengineering für Selbsthilfe-Konsortien“ benötigt.

Dazu gehört auch der Abbau von weit verbreiteten Ängsten vor Betriebszusammenschlüssen. Vor allem in Venezuela sind sie besonders ausgeprägt, wo der Erdölreichtum eine verheerende Mischung aus Lethargie und Nicht-Entwicklung (vor allem unternehmerischer Risikofreudigkeit) hinterlassen hat.

Erfolgsberichte könnten in Kursen Ängste abbauen helfen. Benötigt wird generell eine aktualisierte, modernisierte und diesem Unternehmertyp bzw. den Konglomeraten und ihren spezifischen soziokulturellen Bedingungen angepaßte Beratung mit entsprechendem Schulungsmaterial.

### 3. Überregional vernetzte Selbsthilfe: Kolumbien

#### *Die Inter-American Foundation (IAF)*

Die seit 1970 in Lateinamerika engagierte Inter-American Foundation unterstützt vor allem Initiativen an der Basis (grassroots). Die IAF hatte erfahren, daß „die lokale Bevölkerung, wenn sie über minimale Ressourcen verfügt, aber sich weitgehend auf ihre Eigeninitiative und harte Arbeit

12 Im Rahmen einer Serienevaluierung im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung.

13 C. R. Ponce Monteza (Anm. 10), S. 155.

stützt, ein höheres Niveau an sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Wohlergehen erzielt<sup>14</sup>.

Gerade vor dem Hintergrund des unter Angelsachsen diskutierten „Scaling up and down“ des NRO-Einflusses<sup>15</sup> stellt sich die Frage, wie und ob der „Grassroots“-Ansatz auch regional und national wirksam werden kann. Die Antwort hierauf ist in Zeiten der Etat Kürzungen für soziale Entwicklungsmaßnahmen eine doppelte Herausforderung. Als wahres IAF-Kapital wird nicht das jährliche Budget betrachtet, sondern die seit 1970 gepflegten Partnerschaften, Beziehungen, Organisationen und Netzwerke, die mit der IAF bemüht sind, Armut zu reduzieren und demokratische Institutionen aufzubauen und zu stärken. IAF antwortet auf die Herausforderung mit einer Strategie, in der die Einsicht fortwirkt, daß strukturelle Armut nur zu überwinden ist durch umfassende Allianzen mit der lokalen Bevölkerung, ihren Organisationen, dem Staat, dem Privatsektor und der NRO-Gemeinschaft. Zu diesem Zweck ging die Stiftung eine Kooperation mit kolumbianischen Netzwerken ein.

#### *Die Fundación Social (FS) als Kooperationspartner der IAF*

Die Fundación Social, von einem Jesuiten 1911 gegründet, begann mit dem „Arbeiterzirkel von Bogotá“ bereits die soziale und wirtschaftliche Unterstützung der Armen, als es außerhalb der Brauerei Bavaria in Kolumbien noch so gut wie keine Lohnarbeiter im modernen industriewirtschaftlichen Sinn gab. Die FS nahm die Arbeit mit der landesweit bekannten Sparkasse für Arme (Caja Social de Ahorros) auf. Sie verfolgt das doppelte Ziel der Spareinlagen für Arbeiter und der Finanzierung sozialer Entwicklung. Mit den Profiten aus den Spareinlagen und dem Kreditgeschäft schuf die „Caja Social“ ein eigenständiges Instrument zur Finanzierung von Selbsthilfeinitiativen auf Gemeindeebene. Wichtig ist die Unabhängigkeit dieser Initiativen von der Regierung und jeglichen anderen Quellen. Die Stiftung bewahrte sich diese Eigenständigkeit bis heute. Ihr Ziel ist die Eliminierung der strukturellen Ursachen von Armut und die Transformation der kolumbianischen Gesellschaft. Die Programme der FS gehen von der Prämisse aus, daß strukturbedingte Armut durch fundamentale Ungleichheit verursacht wird, denn sie verhindert Partizipation großer Bevölke-

rungsgruppen in der Gesellschaft und schließt sie vom Marktgeschehen aus.

Die Stiftung hat ihre eigenen profitorientierten Unternehmen<sup>16</sup> mit einem Gesamtkapital von 1,75 Mrd. US-Dollar (Stand: Dezember 1994). Die zehn aus den Gewinnen finanzierten sozialen Programme bedienen 2,5 Mio. Nutznießer in ganz Kolumbien. Die Unternehmen erstrecken sich über folgende Sektoren: Finanzwesen (Leasing, [Lebens-]Versicherungen), Bauunternehmen, Gesundheit, Erholung und Kommunikation. Die Gesellschaften, besonders jene im Finanzsektor, sind wettbewerbsstark und expansiv. Sie widersprechen dem Vorbehalt, Finanzdienstleistungen für niedere Einkommensgruppen könnten keine Gewinne erzielen<sup>17</sup>.

Geschäftstüchtigkeit und soziales Engagement verbinden sich in den zehn landesweiten Programmen, die finanziert werden aus dem Gewinn der 14 Stiftungsunternehmen. Die Gewinne werden auf folgende fünf Programme verteilt: integrierte Gemeindeentwicklung, Einkommensförderung, Recycling und Umwelt, Erziehung und Kommunikation. Sie sind armutsorientiert und verfolgen mit einem ganzheitlichen Ansatz langfristige Wirkungen. Jedes Programm verfolgt die vier Ziele: soziale Harmonie, Stärkung autonomer demokratischer Gemeindeorganisationen, eine höhere Lebensqualität und eine umfassende Partizipation der Armen in allen Gemeindeangelegenheiten. Das unternehmerische Know-how wird Kleinunternehmern (der Schuh- und Bekleidungsindustrie sowie der Möbelherstellung und Metallverarbeitung) vermittelt. Außerdem wird ihre Interessenvertretung (Lobby-Arbeit) in Kammern, Verbänden und sogenannten „sindicatos“ der Kleinunternehmer gefördert. Das Programa Integral Comunitario (PIC) gibt es in Bogotá, Ibagué, Medellín, La Florida (Nariño).

Zur Förderung der nachhaltigen Wirkung und der Ausdehnung der Programme über den lokalen „Grassroots“-Ansatz hinaus kooperiert die IAF mit Industriestiftungen wie der Fundación Corona (Bogotá), die ähnliche Programme regional und national fördern. Auch die Fundación Carvajal (Cali) finanziert seit den siebziger Jahren soziale

14 S. D. Pierce, Grassroots Development and the Issue of Scale: A Colombian Case, in: Grassroots Development, 19 (1995) 2, S. 29.

15 Vgl. dazu P. Uvin, Scaling up the grass roots and scaling down the summit: the relations between Third World non-governmental organizations and the United Nations, in: Third World Quarterly, 16 (1995) 3, S. 496–512.

16 Vgl. zum Überblick die Liste der 13 und seit 1995 der 14 Unternehmen, in: Grassroots Development, 19 (1995) 2, S. 31.

17 Die Banco Sol gibt in Bolivien Kredite an Straßenhändler und andere Kleinstunternehmer und soll unter allen bolivianischen Banken die höchsten Gewinne erzielen. Interview mit Silverio Márquez Tavera in Santa Cruz de la Sierra. Vgl. auch den Bericht des Direktors der Banco Sol auf einer Fachtagung: PROFOM-CAPIA-GTZ, FORO: Crédito-Pequeña Industria, Realidad y Proyección, Santa Cruz, Junio 8–9, 1995.

Programme in Armenvierteln (Alphabetisierung, Kleinstunternehmer) und führt die Universitäten in Programmen der „extensión universitaria“ hin zur Praxis und Aufbauarbeit in Siedlungen der Randgruppen.

### *Rationale Raumordnung zur Umverteilung von Ressourcen und Macht: Beispiel Kolumbien*

Bereits 1908 gab es in Kolumbien eine Bewegung zur Raumordnung und besseren Verteilung staatlicher Ressourcen. Es handelte sich um eine Bewegung gegen die Verfassung von 1886, die versuchte, die durch die Verfassung erleichterte Unterdrückung lokaler Bedürfnisse und Politikansätze rückgängig zu machen. Die Verfassung hatte mit ihrer Zentralisierung das ganze Land den in Bogotá angesiedelten Institutionen unterworfen. Von ihnen aus war Kolumbien regiert worden<sup>18</sup>. Diesem genuin zentralistischen *Strukturmuster des „Regierens ohne Wissen“* wirkt die Verfassung von 1991 entgegen.

Gerade Kolumbien verfügt über eine Fülle sozialer Bewegungen und hunderter NROs, die verstärkt durch Intellektuelle, Studenten und Universitätsprofessoren ihren Ideenreichtum zu einer besonderen Ressource machen. Ihre Rolle fällt auf im Prozeß der Verfassungsgebung von 1991 und in der von der Verfassung geschaffenen Kommission für Raumordnung (Comisión de Ordenamiento Territorial-(COT), der drei Jahre für Studien und Empfehlungen eingeräumt worden waren. Damit kamen Wissenschaftler in den Genuß der Entscheidungsvorbereitung mit dem Ziel des gesellschaftlichen Strukturwandels, nachdem sie jahrzehntelang mit Grundlagenstudien<sup>19</sup> die Reform vorbereitet hatten.

Der COT-Generalsekretär Orlando Fals Borda wertet eine gut geplante und entsprechend durchgeführte Raumordnung als Wandel, der zu einer entsprechenden Umverteilung von Macht und Reichtum führen wird. Vorausgesetzt wird vom Gesetzgeber ein Glaube an das eigene Volk und seine Fähigkeit zu einer territorialen Reorganisation. Die neue Verfassung wünscht sie, die COT bereitete das Gesetzesprojekt vor, das „Ley de Ordenamiento Territorial“.

18 Vgl. O. Fals Borda, *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*, IEPRI-TM Editores, Bogotá 1996, S. 3.

19 Vgl. einige der Grundlagenstudien: M. Fornaguera/E. Guhl, *Colombia: ordenación del territorio*, Universidad Nacional, Departamento de Sociología, Bogotá 1969; E. Guhl, *Colombia: Bosquejo de su Geografía Tropical*, Band 2, Bogotá 1976; O. Fals Borda, *Mompox y Loba, Historia Doble de la Costa*, Bogotá 1980; ders., *Resistencia en el San Jorge*, Bogotá 1984; CINEP y El Colombiano, *Colombia, país de regiones*, El Colombiano, Bogotá – Medellín 1993–1994.

Konsequent angewandt, führt es zu einer rationaleren Raumordnung, beugt Rivalitäten und internen Konflikten vor und stellt sich den weltweiten Herausforderungen. Inmitten der bürgerkriegsgeschüttelten Gesellschaft entstand ein Projekt des latent stets vorhandenen Ethos der Nicht-Gewalt, das in der Geschichte wie im politischen Alltag Kolumbiens trotz dominanter *Violencia-Strukturen* (Parteienkonflikte, Guerrilla, Drogen, Schmuggel, bewaffnete Banden, Alltagskriminalität) vorhanden war und ist.

Die soziale, klassenübergreifende Bewegung der „*división territorial*“ ist eine politische Gegenbewegung gegen die Zentralisierung in Bogotá und in den Departamentshauptstädten, die die Ressourcen monopolisiert hatten. Der Gesetzentwurf sieht neuzugründende territoriale Einheiten vor, die sich an soziogeographischen und wirtschaftlichen Einheiten orientieren und Siedler wie auch ihre Siedlungen respektieren, womit Indio-Kulturen gerettet werden könnten. Zeitlich festgelegte Grenzen berücksichtigen den dynamischen Wandel in der Siedlungsstruktur wie die sich verändernden Bedürfnisse.

Die zentrale Herausforderung ist die Regionalisierung: Sie strebt einen anderen Territorialstaat an, der besser strukturiert und integriert ist. Die Planer sehen das Land damit eher befähigt, sich der lateinamerika- und weltweiten Herausforderung zu stellen. Stillschweigend plant der Gesetzesentwurf ein Eliminieren interner Konflikte. Die anstehenden Veränderungen rufen allerdings regelmäßig ängstliche Kolumbianer auf den Plan, die das Gegenteil befürchten: *Violencia* (Gewalt).

Der politisch-administrative Aspekt des „*ordenamiento territorial*“ bezieht sich auf die Organisation der öffentlichen Gewalten in bezug auf die Territorien, eine Ordnung, verstanden als Regelwerk zur Aufteilung des nationalen Territoriums in regierbare Einheiten – vor allem in Regionen bzw. Departamentos und Munizipien. Eine geographisch reorganisierte Arbeitsteilung führt zu einer neuen politisch-administrativen Grenzziehung der Verwaltungseinheiten und Untereinheiten.

Das „*ordenamiento territorial*“ wird verstanden als eine konzertierte Aktion zur Lenkung der Transformation, Besiedlung und des Gebrauchs von Naturräumen, um ihre sozioökonomische Entwicklung zu fördern, indem die Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung, die Möglichkeiten des fraglichen Territoriums und die Harmonie mit der Umwelt berücksichtigt werden<sup>20</sup>. Eine rationale, integrierte Raumordnung ist der räumliche Ausdruck einer Wirtschafts-, Sozial-, Kultur- und

20 Vgl. O. Fals Borda (Anm. 18), S. 26.

Umweltpolitik einer jeden Gesellschaft. Sie gilt in Kolumbien gleichzeitig als eine wissenschaftliche Disziplin, ein administratives *Procedere* und als eine prozeßhafte politische Aktion. Dieser holistische, auf politische Dezentralisierung zielende Ansatz scheint in Kolumbien weiter entwickelt zu sein als in einer Reihe anderer Länder. Er erfolgt im Selbstverständnis der kolumbianischen Planer als eine interdisziplinäre wissenschaftliche Praxis auf der Grundlage einer Entwicklungsstrategie und ausgeglichenen Regionalordnung.

Drei Komponenten bestimmen diese Art „ordenamiento territorial“: politisch-administrative, umweltbezogene und geopolitische. In diesem Verständnis ist „eine Region . . . im wesentlichen ein soziogeographischer Raum mit physischen Elementen und menschlichen, die ihr Einheit verleihen und sie von anderen unterscheiden: mehr als die Homogenität ist es die Integration jener Elemente, die die Existenz einer Region bestimmt“<sup>21</sup>.

Diese Art von integral-rationaler Raumordnung gilt in der Kommission als eine Antwort aus dem Süden – nach 50 Jahren gescheiterter Entwicklungspolitik –, Schluß zu machen mit der Tradition des 1949 vom US-Präsidenten Truman ausgerufenen „Point Four Program“, das die Diskrepanz zwischen Arm und Reich immer größer werden ließ. Es wird versucht, „eine andere polit-ökonomische Philosophie der Aktion“<sup>22</sup> zu etablieren. In kolumbianischen NROs (wie ROSCA, Punta de Lanza etc.) begann man seit den siebziger Jahren, ein *Procedere* der Partizipation und des Respekts vor dem Wissen des Volkes einzuführen und anzuwenden, das die offiziellen Entwicklungspolitiken tendenziell verdrängt.

Eine Voraussetzung für Fortschritt im Sinne der Armutsreduzierung ist der Bruch mit einer anachronistisch (euro-nordamerikanischen) Entwicklungsphilosophie, die bislang relativ blind angewandt wurde und abgelöst wird von einer „authentisch partizipativen“<sup>23</sup> auf allen Ebenen. Staatsapparate dürfen dabei nicht mehr als *ein* Ansprechpartner sein. Souveränität ist in diesem Sinn primär innergesellschaftlich zu sehen, wie es sie über Jahrhunderte gegeben hat. Im oben skizzierten holistischen Entwicklungsverständnis der pluralistisch besetzten Verfassungsgebenden Versammlung heißt dies konkret: „Im Gebrauch natürlicher Ressourcen werden vorsichtig Praktiken zu entwickeln sein, die das regionale Gleichgewicht fördern – in Abstimmung und gegenseitigem Respekt zwischen den Bewohnern, die Regionen bilden.“<sup>24</sup>

Die Anhänger einer weniger friedlichen politischen Kultur bedürften durchaus des Gegendrucks von außen, um zu einer Reorganisation veranlaßt zu werden. Dementsprechend fänden hier vom Norden in Kolumbien finanzierte Maßnahmen zur Dezentralisierung einen geeigneten Ansatz und potentiellen Modellfall. Bei entsprechender „Geburtshilfe“ und durchaus etwas friedenschaffendem Druck von außen kann das Projekt nach bereits erfolgter Gesetzesvorlage dazu beitragen, weltweit Konzepte der politischen Dezentralisierung zu verbessern. Auch andernorts wäre Regionalisierung im hier skizzierten Sinn untrennbarer Teil einer Umverteilung von Macht und Ressourcen. Wenn diese Lektion im Norden verstanden wird, dann kann dem entsprechenden Mitteleinsatz für Dezentralisierung eine nachhaltigere Richtung verliehen werden. Im Land des permanenten Bürgerkriegs gibt es auch dies: Eliten und Sprecher des Volkes aller Rassen und Klassen, die schicht- und klassenübergreifend nicht korrupt sind und konsequent für inneren und äußeren Frieden stehen. Es sind Vertreter einer politischen Kultur, die Euro-Nordamerikanern, geplagt vom „Mittelabflußzwang“ im Planungs- und Implementierungsprozeß der Entwicklungszusammenarbeit (EZA), zu ebenbürtigen Partnern geworden sind.

---

#### IV. Fazit

---

Es wurde versucht, darzulegen, zu welchen außerordentlichen Aufbauleistungen NROs am Rande von Armenvierteln mit begrenzten Mitteln imstande sind. Selbsthilfe und unternehmerische Risikobereitschaft einerseits und koordiniertes, alliiertes Handeln über mehrere Gesellschaftssektoren und Institutionen hinweg sind in der Lage, die Wirtschaft zu dynamisieren und den Staat einer Strukturreform zu unterziehen, so daß er in der Lage ist, Ressourcen und Macht umzuteilen.

Eine stärkere Flexibilität und Bereitschaft, vom Süden zu lernen, könnte durchaus die Nachhaltigkeit von Entwicklungsmaßnahmen verbessern und dennoch Kosten senken. Solange dieser Wandel zu mehr Eigenverantwortlichkeit nicht eintritt, dürfte bei vielen Nord-NROs zu befürchten sein, was Robert Chambers in einer Evaluierung für die Liga der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften nach der Afrika-Aktion Mitte der achtziger Jahre festgestellt hat: „... wäre die Liga besser vorbereitet gewesen in ihrer Politik, Organisation, ihrem *Procedere* und der Professionalität, wären

21 Ebd., S. 28.

22 Ebd., S. 33.

23 Ebd.

24 Ebd.

viel mehr Menschenleben gerettet und viel Leid abgewendet worden.“<sup>25</sup>

Eine Schlüsselaufgabe der NROs besteht in ihrem Beitrag, eine „neue Ökonomie“ einführen zu helfen. In der konventionellen Ökonomie stehen Geld und nicht die Menschen an erster Stelle. Daten dieser Ökonomie wie Pro-Kopf-Einkommen und Bruttosozialprodukt (BSP) führen in die Irre. Diese Instrumente sind untauglich, Fortschritt zu messen, wie den oben dargestellten institutionellen Reichtum, Kreativität und Unternehmergeist. Ein effektives Management menschlicher und natürlicher Ressourcen, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit sind ebenso ausschlaggebend wie gutes Unternehmensmanagement und nachhaltige ökonomische Entwicklung. Im Kontext einer humaneren Ökonomie, in der „Menschen etwas bedeuten“ (R. Schumacher), gilt es, daß sich NROs verstärkt gegen einen fundamentalen Fehler wenden: Die herrschende Entwicklungsökonomie konzentriert sich zu sehr auf die Mittel zum Zweck und achtet den Zweck gering. Menschen sind keine Nebenprodukte der „ökonomischen Maschine“.

Was also tun in einer kapitaldominierten Wirtschaft und Gesellschaft, in der seit Jahren beklagt wird, es gäbe zu wenig Mittel? Folgende Vorschläge sollen zur Behebung der Misere beitragen:

- Zuhören und Lernen – von jenen, die ihre Gesellschaft und Umwelt im Süden besser verstehen als wir. Auch von Analphabeten können Planer lernen – europäische Ökologen z. B. von Indios, die seit langem wissen, wie Naturräume im tropischen Regenwald zu schützen sind oder wie in Erdbebengebieten erdbebensicher gebaut wird, und zwar kostengünstig.
- Wo Lebensräume gefährdet sind, ist die skizzierte integral-rationale Raumordnung ein nachahmenswertes Instrumentarium – effektiver in der Umverteilung von Macht und Ressourcen als die bisher international finanzierten Konzepte der Dezentralisierung oder Dekonzentration.
- Politik wird gemacht über Koalitionen. Die EZA ist keine Ausnahme. Für NROs heißt dies, mehr Partner suchen, sich ankoppeln an einen gesellschaftlichen Prozeß und ihre Anliegen öffentlich bekanntmachen.
- Wo Mittel knapp werden, kann trotzdem eine nachhaltigere EZA umgesetzt werden. Eine Voraussetzung ist eine Partnerschaft, die auf der Bereitschaft beruht, voneinander zu lernen, sich gegenseitig ernst zu nehmen.

- Die Forderung, der Haushalt des BMZ müsse 0,7 Prozent des BSP erreichen, ist unrealistisch. Bei der vorherrschenden Umsetzung der Politik (primär von Staat zu Staat oder von NRO zu NRO ohne ausreichende Kontrollen) würde ein größeres Mittelvolumen die Armut auch nicht mehr reduzieren. Eine andere Politik mit neuen Akzenten (z. B. mehr kommunale Entwicklung und kommunale KMU innerhalb einer neuen, integral-rationalen Raumordnung) kann mit weniger Mitteln mehr erreichen. Zusätzlich könnte in einer Studienkommission mit jenen Ländern, die wie Dänemark, Norwegen und Schweden 0,7 Prozent des BSP ausgeben, evaluiert werden, wie koordinierter vorgegangen werden kann. Die Niederlande bieten Erfahrungen an in der Direktfinanzierung von NROs im Süden unter Umgehung des Staates, die nachahmenswert sein könnten. Nach drei bis fünf Jahren der Reflexion könnte man dann zu einer Korrektur kommen.

- Zwischenzeitlich kann der BMZ-Haushalt und das Personal von BMZ und GTZ um ein Drittel gekürzt werden. Nicht die bewilligte Mittelsumme entscheidet über Nachhaltigkeit, sondern die stringent angewandte Partizipation, die es bisher mehr auf dem Papier gibt als in der Praxis. Wenn Marktmechanismen durch Ausschreibungsverfahren eingeführt würden, ließen sich zusätzlich Mittel einsparen, ohne die Ziele zu gefährden. Eine zentrale Voraussetzung für mehr Nachhaltigkeit trotz geringerer Mittel wäre ein erfahrener BMZ-Referent in jeder deutschen Botschaft. Er könnte alle Projekte überblicken und mit einem Team wechselnder lokaler Gutachter und wenig Mitteln vor Ort besser koordinieren.

- 50 bis 60 Evaluierungen (Stichproben) des BMZ pro Jahr und zeitweise lediglich vier Mitarbeiter im BMZ-Inspektionsreferat reichen als Kontrolle nicht aus. Bekanntlich lohnt es sich nicht, an Evaluierungsmitteln zu sparen. Wo einige tausend Mark eingespart werden für Prüfung, besteht die Gefahr, daß Millionen „in den Sand gesetzt“ werden, weil nicht rechtzeitig gegengesteuert oder ein Projekt geschlossen werden kann. Daher sollte die Praxis der Weltbank übernommen werden, jedes einzelne Projekt extern evaluieren zu lassen. Ein zentrales Evaluierungsinstitut ist nicht empfehlenswert, da es ohnehin schon zu viele schädliche institutionelle Eigeninteressen aller Beteiligten gibt, die das Erreichen der Projektziele erschweren und auch dadurch mögliche Armutsreduzierung blockieren.

<sup>25</sup> Institute of Development Studies, IDS-Report No. 1, 30 September 1986, S. 3.

## **Frank Bliss: Legitimität und Kompatibilität in der entwicklungspolitischen Praxis**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97, S. 3–11

1992 hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) als Antwort auf erhebliche Probleme bei der Berücksichtigung kultureller Gegebenheiten bei der Planung und Implementierung von Entwicklungsvorhaben das sektorübergreifende Konzept „Sozio-kulturelle Kriterien für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit“ verabschiedet. Da die Erfassung aller sozio-kulturellen Faktoren einer Gesellschaft den zeitlichen und finanziellen Rahmen von Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit sprengen würde, sei die Analyse der sozio-kulturellen Komplexität, so die Maßgabe des Konzeptes, auf drei grundlegende Aspekte – die sogenannten „Schlüsselfaktoren“ – zu reduzieren: „Legitimität“ (Akzeptanz), „erreichter Entwicklungsstand“ und „sozio-kulturelle Heterogenität“. Diese „Reduzierung von Kultur“ wurde vor allem von Kultur- und Sozialwissenschaftlern kritisiert. Auch innerhalb der Entwicklungsorganisationen wurde das Konzept in der Folge als sehr abstrakt und als in der Praxis nur schwer zu handhaben bewertet.

Der vorliegende Beitrag faßt einige Kernpunkte einer Operationalisierung des „Schlüsselfaktorenkonzeptes“ zusammen, die im Auftrag des BMZ von einer Forschungsgruppe vorgelegt wurden. Die drei Schlüsselfaktoren wurden dabei inhaltlich präzisiert und der Faktor „erreichter Entwicklungsstand“ völlig neu bearbeitet. Aus der Operationalisierung geht hervor, daß bei einer strengen Anwendung des BMZ-Konzeptes zukünftig nur solche Projekte zu befürworten sind, die von der Bevölkerung wirklich gewollt werden und die an die technischen und organisatorischen Gegebenheiten sowie an bisherige Problemlösungsstrategien der beteiligten Menschen selbst anknüpfen.

Der Beitrag weist ferner auf die wichtige Rolle von Sozial- und Kulturwissenschaftlern bei entwicklungspolitischen Planungsarbeiten hin, deren Informationserhebung vor Ort und Vermittlungstätigkeit durch ein noch so gutes Politikkonzept nicht ersetzt werden kann.

## **Hilmar Schmidt/Ingo Take: Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97, S. 12–20

Das Aufkommen globaler Probleme hat zu einer zunehmenden Institutionalisierung der internationalen Politik geführt. Staaten kooperieren miteinander, um Probleme zu lösen, denen sie allein nicht mehr gewachsen sind. Aber auch die in diesem Rahmen erzielten Ergebnisse haben bisher kaum dazu beitragen können, die verhandelten Problemlagen einer tatsächlichen Lösung zuzuführen. Die verschiedenen Formen dieser „international governance“ finden darüber hinaus keine Entsprechungen mehr auf der Seite der politischen Kontrolle. Diesen mit Globalisierungsprozessen einhergehenden Defiziten der internationalen Politik steht eine Globalisierung von unten entgegen. In der Diskussion um globale Vergesellschaftung, Bürgerbeteiligung auf internationaler Ebene und um die Kontrolle internationaler Entscheidungsprozesse kommt den Nichtregierungsorganisationen (NGOs) vermehrte Aufmerksamkeit zu. Man erhofft sich von ihnen zum einen, daß sie die politische Entscheidungsfindung auf sämtlichen Ebenen der Politik mit eigenen Ressourcen unterstützen und damit zu deren Verbesserung beitragen. Zum anderen verspricht man sich von ihnen eine verstärkte Transparenz internationaler Entscheidungsprozesse und damit einen Beitrag zur Demokratisierung der internationalen Politik.

Sind die NGOs geeignet, diesen Erwartungen gerecht zu werden und die oben beschriebenen Defizite der internationalen Politik tatsächlich zu beheben oder zumindest zu lindern? Dieser Frage geht der Artikel nach, indem er zunächst die Bedeutung transnationaler Akteure angesichts von Globalisierungs- und Vergesellschaftungsprozessen deutlich macht, um dann die Strategien und Wirkungsmöglichkeiten von NGOs in bezug auf die Effektivierung und Demokratisierung internationaler Politik zu analysieren. Abschließend problematisiert der Beitrag die Frage, in welcher Form NGOs in nationale, vor allem aber in internationale Problemlösungsprozesse eingebunden werden können. Vor dem Hintergrund eines normativen Demokratiebegriffs und unter Berücksichtigung der daraus resultierenden Probleme, die sich hinsichtlich der Effizienzsteigerung der globalisierten Problemlösung ergeben, kommen wir zu einer Zurückweisung der Forderung nach einem Partizipationsstatus für NGOs.

## **Marianne Beisheim: Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97, S. 21–29

Die Legitimität des Einflusses und der Aktionen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), wie z. B. Greenpeace, ist umstritten. Erstens steht die fehlende Legitimation der NGOs durch den Souverän – das Volk – im Mittelpunkt der Kritik. Zweitens werden im Falle einiger NGOs mangelnde interne Mitbestimmungsmöglichkeiten kritisiert. Und drittens halten einige Kritiker die von NGOs durchgeführten Aktionen zivilen Ungehorsams für illegitim. Der Beitrag geht der Frage nach, ob im Umweltbereich tätige NGOs tatsächlich ein aktuelles Legitimitätsdefizit aufweisen und welche Argumente für die Legitimität von NGOs in der Diskussion sind.

Besonderer Legitimation bedarf in einer pluralistischen Demokratie nur ein Akteur, der kollektiv bindende Entscheidungen trifft und autoritativ Herrschaft ausübt. Solange sich eine NGO als eine von vielen Interessengruppen im Rahmen des Gesetzes bewegt, muß sie ihre Existenz oder ihre Aktionen nicht gesamtgesellschaftlich legitimieren. Darüber hinaus gibt es gute Argumente für die Legitimität von NGOs in der nationalen wie internationalen Politik. So erbringen Umwelt-NGOs bei der Vorbereitung der Politikfindung und während der Politikumsetzung Leistungen, die sowohl die Legitimität der NGOs selbst als auch die Legitimität nationaler wie internationaler Politik stärken können.

## **Stefan Mair: Internationale Demokratisierungshilfe**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97, S. 30–37

Internationale Demokratisierungshilfe hat seit mehr als sechs Jahren Konjunktur. Die Mittel, die von der internationalen Gebergemeinschaft jährlich für Fördermaßnahmen in Afrika südlich der Sahara, in Osteuropa, in Lateinamerika und Asien zur Verfügung gestellt werden, betragen mittlerweile an die drei Mrd. DM, Tendenz steigend. Der Bereich der Demokratisierungshilfe zeichnet sich durch eine Vielzahl staatlicher und meist öffentlich geförderter nichtstaatlicher Träger aus. Während sich die Konzepte der einzelnen Träger sehr unterscheiden, sind diese sich doch in der Definition der grundsätzlichen Zielsetzung im wesentlichen einig: Sie wollen zu mehr politischer Partizipation, zu mehr und fairerem politischem Wettbewerb, zur Nutzung politischer Freiheiten, zum wirksamen Schutz von Menschenrechten und zur Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit beitragen. Allerdings gibt es Unterschiede zwischen den Trägern sowohl in der Schwerpunktsetzung als auch in der Rigidität, mit der sie diese allgemeinen Ziele in konkrete demokratische Modelle übersetzen. Hieraus lassen sich auch Unterschiede in der Festlegung prioritärer Arbeitsbereiche ableiten.

Die unterschiedlichen Träger verfolgen nicht nur verschiedene inhaltliche Konzepte in der Demokratisierungshilfe, sondern auch unterschiedliche Ansätze bei der Art ihres Engagements. Diese reichen von der Entsendung ständiger Vertreter bis zur fast ausschließlich finanziellen Abwicklung von Projekten, deren inhaltliche Gestaltung dann einer Durchführungsorganisation obliegt. Unter den Instrumenten der Demokratisierungshilfe dominieren die Beratung und die Schulung mittels Konferenzen und Seminaren – während rein finanzielle und materielle Hilfe immer weniger gewährt wird. Auch die früher häufig gepflegte enge institutionelle Zusammenarbeit mit einem Partner im Empfängerland hat deutlich an Bedeutung verloren.

## **Peter Moßmann: Von den besten Nichtregierungsorganisationen im Süden lernen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97, S. 38–46

Sind Nichtregierungsorganisationen (NROs) die Retter der Demokratie? Wer wie NROs dem schwachen Staat im Süden Mittel streitig macht und ihm zustehende Aufgaben übernimmt, schwächt den Staat und kann dadurch der Demokratie schaden. Der Staat muß selbst effektiv genug sein, um Kontrolle auszuüben und demjenigen Schutz zu gewähren, der des Schutzes bedarf. Der demokratische Staat ist in seinem Tun und in seiner Mittelverwendung öffentlich kontrollierbar. Dies gilt nicht in gleichem Maße für NROs. Vor allem mit Spenden können sie relativ flexibel umgehen.

Um welche NRO-Typen es sich handelt, wessen Interessen sie wirklich vertreten, verrät erst der Einzelfall. Trotz der Kritik am zwielichtigen Verhalten vieler NROs kann der Norden viel von den besten im Süden lernen. Mit ihnen ist Partnerschaft vorteilhaft.

Wo der Staat noch nicht präsent ist, können NROs die Initiative, z. B. für eine Regional- und Stadtentwicklung, ergreifen (Zaire). In Kolumbien gründete die „Soziale Stiftung“ schon vor Jahrzehnten eine Sparkasse für Arme und 13 weitere Unternehmen, wie Leasing-Gesellschaften und Versicherungen.

Eine soziale Bewegung aus NROs, kritischen Wissenschaftlern, reformwilligen Abgeordneten und Vertretern des Staats schuf in Kolumbien mit einer Gesetzesinitiative die Grundlage für eine territoriale Neugliederung des Staatsgebiets und der Verwaltung. Mit einer solchen integral-rationalen Raumordnung ist ein Modell geschaffen worden, das geeignet ist, mehr zu erreichen als eine bloße politische Dezentralisierung.