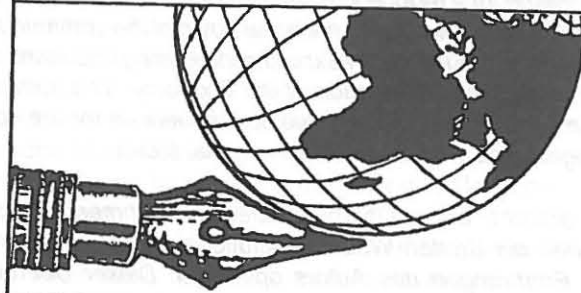


epd Entwicklungs- POLITIK

**Das Forum zur Nord-Süd-Politik
- kritisch seit 1970 -**



Tatsachen, Thesen, Trends

Zweimal monatlich rund sechzig Seiten
Information, Analyse und Dokumentation im
Fachinformationsdienst des Evangelischen
Pressedienstes (epd)

Die Themen:

Weltwirtschaft, Umwelt, Entwicklungs-
politik, Menschenrechte, Frauen, Ökumene

Der Wegweiser für Medien, Politik,
Nichtregierungsorganisationen,
politische Bildung, Wissenschaft

Bestellen Sie ein Probeheft!

Abonnement: 127,20 DM (einfach)
206,40 DM (mit Abdruckrecht)
epd-Vertrieb, Postfach 50 05 50,
60394 Frankfurt

Franz Kolland

Zivile Gesellschaft in der Entwicklungshilfepolitik Sind die NGDO's¹ mehr als Lückenfüller?

Die Zivilgesellschaft ist seit einigen Jahren ein neuer Leitbegriff in der allgemeinen politischen Diskussion und hat von dorthier auch die Entwicklungspolitik erfaßt. Er hat andere Begriffe wie z.B. „politische Kultur“ oder „politische Partizipation“ wenn schon nicht abgelöst, so doch in den Hintergrund treten lassen. Drei Faktoren sind m.E. für das Wiederauftreten dieses Konzepts maßgeblich:

1. Die zivile Gesellschaft hat ihre intellektuelle Basis im Diskurs der Postmoderne, die eine *Pluralisierung der Gesellschaft* postuliert. Gemeint ist damit, daß die (postmoderne) Gesellschaft eine fragmentierte ist, eine Gesellschaft, die aus multiplen, horizontal geschichteten sozialen Realitäten besteht und nicht aus wenigen vertikal geschichteten sozialen Klassen. Und es gibt nicht mehr nur eine öffentliche Sphäre oder Meinung (gemeint ist damit die bürgerliche), sondern eine Vielzahl von Öffentlichkeiten. Diese Vielzahl von Öffentlichkeiten gilt als Hinweis auf eine lebendige Zivilgesellschaft.
2. Zur Entfaltung verschiedener Öffentlichkeiten und verbesserter Binnenkommunikation hat die *Mediatisierung und Informatisierung* der Gesellschaft entscheidend beigetragen. Die neuen Kommunikationsmedien unterstützen zivilgesellschaftliches Handeln sowohl in Nord als auch Süd. Im Bürgerkrieg in Chiapas (Mexiko) zeigte die Frente Zapatista, wie sie die neuen Medien einerseits nützte, um Aufmerksamkeit zu bekommen, andererseits brauchte, um materielle Unterstützung und Hilfe zu bekommen.
3. Mit der neuerlichen Verwendung des Terminus Zivilgesellschaft ist aber auch die Vorstellung einer weiteren *Demokratisierung der Gesellschaft* verbunden, womit in erster Linie das Verhältnis zwischen *Staat und Gesellschaft* angesprochen ist. Die zivile Gesellschaft soll den Leviathan, d.h. den autoritären und monströsen Staat sowohl im Norden als auch im Süden aufbrechen. Der Einfluß des Staates soll zugunsten des Individuums und nichtstaatlicher Organisationen zurückgedrängt werden. Letztere haben eine Art Avantgardefunktion im weiteren Demokratisierungsprozeß der Gesellschaften. Und sie haben in Hinsicht auf die Entwicklungshilfepolitik eine starke Aufwertung erfahren.

¹ Non-Governmental Development Organizations; dieser Begriff wird verschiedentlich (z.B. Riddell & Robinson 1995) verwendet, um jene NGO's zu kennzeichnen, die sich ausschließlich mit Entwicklungsfragen befassen.

1. Ideengeschichtliche und ideologische Strömungen der zivilen Gesellschaft

Ein ideengeschichtlicher Ursprung ziviler Gesellschaft findet sich bei John Locke (1980 [1690]), der von einer Art *vorstaatlichem Sozialvertrag* ausgegangen ist. Es ist eine Assoziation von freien Bürgern vor jeder politischen Ordnung. Zusammen mit der Vorstellung von der freien Meinungsäußerung wird die zivile Gesellschaft als Gegengewicht zum autoritären (absolutistischen) Staat gesetzt. Da es bei dieser „Gesellschaft“ nicht nur um einen arbeitsmäßigen und ökonomischen Austausch geht, sondern auch um einen Austausch in Institutionen der öffentlichen Diskussion wird von der *öffentlichen Bürgergesellschaft* gesprochen.

In der liberalen Spielart der zivilen Gesellschaft kommt dem Eigentum eine prioritäre Rolle zu, denn die zentrale außerstaatliche Institution ist das Eigentum. Der eigentliche Bürger ist der Besitzbürger. Bei Tocqueville (1994 [1835], S. 244) heißt es: „Um die Staatsgeschäfte eines Landes kümmern sich nur die bedeutenderen Bürger.“ Die in den letzten Jahren verstärkt erhobene Forderung nach Förderung des Mittelstandes bzw. der Kleinbetriebe in den Entwicklungsländern ist in diesem Kontext zu sehen.

Und: die liberale Bürgergesellschaft ist eine *ungleiche*, denn die Lebenschancen in einer Gesellschaft sind nie gleich, sondern stets ungleich verteilt (Dahrendorf 1979) Konsequenz fortgesetzt, schreibt Dahrendorf (1996, S. 15) dazu: „Manche halten Ungleichheit für unvereinbar mit einer echten Bürgergesellschaft; ich bin anderer Meinung. Ungleichheit kann auch eine Quelle der Hoffnung und des Fortschritts sein.“

Aus einer liberalen Perspektive besteht kein Anspruch breite soziale Bewegungen zu bilden, sondern nur ein weites Spektrum von Organisationen, wofür Vereinigungsfreiheit und freie Meinungsäußerung notwendig sind. Seit Tocqueville besteht die Vorstellung, daß eine *Vielzahl von Assoziationen* die Basis für Fragmentierung und Diversifikation von Macht sind.

Gegen das liberale Konzept der zivilen Gesellschaft entstand im Laufe des 19. Jahrhunderts eine Linie aus dem Historischen Materialismus heraus, die von dem empirischen Tatbestand ausging, daß der Kapitalismus einen Großteil der Menschen aus der Bürgergesellschaft ausschließt. In der ungleichen Verteilung von Macht wurde nicht nur eine Ursache für soziale Ungleichheit gesehen, sondern diese auch verurteilt. Die freie Meinungsäußerung bezeichnete Marx als einen Betrug.

Einen Ausweg sahen einige Denker des Austromarxismus und später der Kritischen Theorie in der Schaffung des „Neuen Menschen“ (Adler 1972 [1923]) im Rahmen einer *proletarischen Öffentlichkeit* (vgl. Negt/Kluge 1972). Durch eigene Foren und Formen der Öffentlichkeit sollte ein Gegengewicht zur bürgerlichen Öffentlichkeit geschaffen werden. Dagegen gibt es aber schon bei Marx selbst Einwände, sodaß die proletarische Öffentlichkeit mehr eine Idee blieb als Realität wurde. Für Marx ist der Arbeiter konservativ und borniert, der ein

Gefangener seiner Situation ist (vgl. Marx/Engels 1978 [1845]). Bei Th. W. Adorno heißt es später: „Der Arbeiter müßte Philosoph sein, um die Produktion seiner Erfahrung, die vororganisiert und unorganisiert in einem ist, zu verstehen (zit. nach Negt/Kluge 1972, S. 25).“

Die Auflösung des sozialistischen Blocks, der Strukturwandel der Gesellschaft von einer Industrie- zu einer Dienstleistungsgesellschaft und der Aufstieg neuer Gruppen und Bewegungen im politischen Diskurs, haben jedenfalls das Proletariat als Avantgarde einer antikapitalistischen öffentlichen Diskussion in den Hintergrund treten lassen.

Die neuere radikaldemokratische Position geht m.E. auf A. Gramsci zurück. Nach Gramsci ist die *società civile* – im Unterschied zur liberalen Position – keineswegs als ein von Staat und Markt unabhängiger Bereich zu denken, sondern als vermittelnde Instanz, in der der (Klassen-)Kampf um die kulturelle und politische Hegemonie mit diskursiven, konsensuellen Mitteln ausgetragen wird (vgl. Kneer 1997). Dieses Element des Diskurses findet sich bei J. Habermas (1985), der im Zusammenhang mit den Bewegungen und Gruppierungen, die seit den 60er Jahren die Arena der politischen Auseinandersetzungen betreten, von „*schwer greifbaren Kommunikationsströmen*“ spricht. Es wird in diesem Bereich – so Habermas – weniger um Geld oder Macht gestritten als um *Definitionen*.

Zivile Gesellschaft meint hier einen Kampf um die Autonomie der Lebensführung und des Lebensstils, um eine „Rettung“ des unmittelbaren sozialen Milieus. Es geht z.T. um eine Verteidigung der traditionellen Subkultur, was im Konzept der „*Verweigerung*“ kulminiert, wie z.B. die Landlosenbewegung in Brasilien, die sich gegen die neoliberale Wirtschaftspolitik wendet oder indigene Gemeinschaften in Zentralamerika, die an ihrer (alten) kulturellen Identität angeschlossen wollen (vgl. Novy 1996).

Habermas hat mit seinen Ausführungen besondere intellektuelle Gruppen angesprochen, die nach einer Grundlage für die weitere Demokratisierung der Gesellschaft suchten. Erreicht werden sollten *Gewaltfreiheit, Toleranz, Solidarität, gesellschaftliche Kontrolle der Herrschaft*, womit eine über faktisches Handeln hinausreichende Gesellschaftsformation angestrebt wurde (vgl. Lachenmann 1997). Mit dem Begriff der Zivilgesellschaft ist letztlich auch das Spannungsverhältnis zwischen den „stahlharten Gehäusen der Institutionen“ (M. Weber) und einem utopischen Programm des Zusammenhangs freier, gleichberechtigter Bürger ausgedrückt: „... die prozedurale Verständigungspraxis, die auf eine permanente Kritik und Dauerrevision älterer Übereinkünfte abzielt, ist mit einem offenen Horizont von anderen Möglichkeiten versehen.“ (Kneer 1997, S. 236) Sowohl die formulierten Ziele als auch der „offene Horizont“ nehmen sich vage und oberflächlich aus, haben etwas von Gemeinplätzen an sich. Vielleicht sind es diese Vagheiten, möglicherweise aber auch Zweifel am Konzept der zivilen Gesellschaft selbst, die Habermas (1992) dazu führten, deutliche Grenzen der Zivilgesellschaft zu formulieren. Danach verdichten sich zivilgesellschaftlichen Einrichtungen i.d.R. nicht zu einem politisch-administrati-

ven Steuerungszentrum, das sämtliche sozialen Bereiche kontrolliert und reglementiert. Die Akteure der bürgergesellschaftlichen Öffentlichkeit verfügen nicht über politische *Macht*, sondern allenfalls über *Einfluß* durch ständige Beobachtung und Reflexion.

Für die konkrete Betrachtung einer Gruppe von „Akteuren“ der zivilen Gesellschaft, nämlich der NGDO's sollen folgende Bestimmungstücke von ziviler Gesellschaft herangezogen werden: *Die Zivilgesellschaft soll als Sphäre der pluralen, öffentlichen Kommunikation gelten, wobei von einer widersprüchlichen Konstellation von sozialen Kräften auszugehen ist.*

2. Entwicklungszusammenarbeit und zivile Gesellschaft: Die NGDO's als Hoffnungsträger

Die NGDO's werden in fast allen politischen Lagern als alternative Träger von Fremd- und Selbsthilfe in der Entwicklungszusammenarbeit gesehen. Nach der Größe zählen zu den NGDO's sowohl nur wenige Mitglieder umfassende Basisinitiativen, kulturelle, religiöse und soziale Aktionsgruppen ebenso wie Selbsthilfeförderorganisationen, Bauernverbände, Genossenschaften, Gewerkschaften, Bürgerrechtsbewegungen, mehr oder weniger elitäre Civic Clubs, Lobbyismusverbände etc. Während die ältere Generation der NGDO's in den Industriestaaten mehrheitlich den bestehenden gesellschaftlich-politischen Institutionen zuordenbar waren (Kirche, Parteien, Interessenvertretungen) bzw. nahe standen, weist die „jüngere Generation“ eine deutliche Ausdifferenzierung nach politischen Überzeugungen, Themen und Handlungsstrategien auf.

Aus einer (*neo*)liberalen Perspektive haben die NGDO's ihre entscheidende Funktion im Antagonismus Staat-Zivilgesellschaft. Sie stärken die Zivilgesellschaft institutionell gegen den Staat. Sie sollen in der EZA den Staat wenn schon nicht ablösen so doch ergänzen.

Aus einer radikaldemokratischen Perspektive garantiert die Existenz von NGDO's allein noch keine plurale, demokratische Gesellschaft. Die Bedeutung der NGDO's erwächst vielmehr aus ihrem Anspruch, jene Bedingungen aufzuheben, die eine uneingeschränkte zivilgesellschaftliche Beteiligung erlauben. Dazu gehört, daß NGDO's den Einfluß von benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen wie Frauen, Landlose etc. zu stärken versuchen und Organisationen aufbauen, die eine solche Artikulation ermöglichen. Aus der kritisch-basisdemokratischen Sicht gelten die NGDO's als Handlungsrahmen, um eine Entwicklung von unten, eine von den Individuen eigengesteuerte Entwicklung voranzutreiben (vgl. Wegner 1993). Damit wird eine politische Differenzierung des NGDO-Spektrums vorgenommen, d.h. nur jene NGDO's, die demokratiepolitische Ziele explizit verfolgen sind zivilgesellschaftliche Akteure. Aus dieser Position kommt auch die schärfste Kritik an den NGDO's, denen vorgehalten wird, daß sie weder die benachteiligten Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsländern in zureichendem Maße erreichen, noch über Strategien und Programme verfügten, die

eine stärkere sozio-ökonomische Beteiligung dieser Gruppen erbrächten (vgl. Wegner 1993, Ebdon 1995, Riddell & Robinson 1995)

Die Non-Governmental Development Organizations gehören jedenfalls seit den 80er Jahren zu den neuen Hoffnungsträgern von Demokratisierung und einer tragfähigen und nachhaltigen Entwicklungspolitik. In Österreich kann laut Karin Küblböck (1996) davon ausgegangen werden, daß etwa 700 NGDO's entwicklungspolitisch tätig sind. Während 1980 etwa 100 Millionen Menschen in den Entwicklungsländern durch NGO's erreicht wurden, sind es nach Schätzungen des UNDP 1993 (S. 85) 250 Millionen Menschen gewesen. Und der Zuwachs geht weiter. Dabei sind diese Organisationen – weder im Norden, noch im Süden – eine neue soziale Formation bzw. ein Produkt der 80er Jahre, denn manche Organisationen bestehen länger als so manche staatliche Einrichtung. Sie übernehmen Aufgaben, die sich auf das *politische* und *soziale System* außereuropäischer Gesellschaften beziehen. Der *wirtschaftliche* Aspekt stand bislang deutlich im Hintergrund, was sich aber ändern wird, denn die Privatwirtschaft bzw. der Markt drohen als neue Hoffnungsträger der EZA den NGDO's den Rang abzulaufen.

Das Aktionsfeld der NGDO's muß in *Abhängigkeit von der Entwicklung und der Rolle des Staates* gesehen werden. In den Industrieländern beruht die Aufwertung der NGDO's auf Versagen und Fehlern staatlicher Entwicklungshilfe, aber auch auf einem neuen Selbstverständnis des Staates. In den Entwicklungsländern hängt die Verbreitung der NGDO's sehr stark davon ab, inwieweit sie staatlich gefördert oder gehemmt wird. Sie reicht von Kooperation und Komplementarität (Indien) über „gab filling“ (Zimbabwe) bis zu Konkurrenz (Uganda), wie Riddell und Robinson (1995) zeigen.

Und die NGDO's haben eine wichtige Rolle in der *EZA-Öffentlichkeitsarbeit*. Ein Teil des Bedeutungszuwachses der NGDO's beruht auf ihrer Rolle als gestaltende und beeinflussende Akteure der öffentlichen Meinung zu Fragen der EZA. Sie verfügen über eine *höhere Glaubwürdigkeit* durch ihr David-gegen-Goliath-Image in der Entwicklungspolitik.

2.1 Konditionalität und NGDO's

Die Verschuldungskrise in der Dritten Welt hat Ende der 70er Jahre zu einem neuen Handlungsinstrumentarium der drei einflußreichsten internationalen Akteure (Weltbank, IWF, GATT) geführt, nämlich Strukturanpassung. Inzwischen können drei Generationen von Strukturanpassung (Konditionalitäten) unterschieden werden. Die NGDO's sind ein wichtiger Bestandteil der zweiten und dritten Generation. In der zweiten Auflage von SAP's gewannen *politische Aspekte* in der Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung. Die Bretton Woods Institutionen erweiterten die erste Generation der Strukturanpassung – fast ausschließlich auf die Wirtschaft im engeren Sinn abzielende Instrumente – um die politische Konditionalität, d.h. Hilfe sollte an das Vorhandensein bestimmter

politischer Bedingungen gebunden sein (good governance, Einhaltung der Menschenrechte, freie Wahlen). Die politische Konditionalität von EZA hat sehr viel mit einer Veränderung der Sichtweise von Staat und Souveränität² der Entwicklungsländer zu tun. Viele Regierungen wurden nunmehr als korrupt, unzuverlässig und ignorant eingestuft, sodaß die Suche nach neuen Partnern in der Zusammenarbeit begann. Und diese Lücke füllten die NGDO's. So vertritt die Weltbank ab Ende der 80er Jahre den Ansatz, daß NGDO's und nicht der Staat Menschen *mobilisieren* und sie in organisierte Strukturen bringen (sollen), um eigenbestimmte Entwicklung zu erreichen. Sie erfüllen die *Funktion der Institutionenbildung* (Cernea 1988, S. 7). Hier wird auch die Bereitschaft der Bevölkerung angesprochen, ihre Angelegenheiten autonom und eigenständig zu regeln („Selbsthilfegedanke“).

In der dritten Generation der SAP's geht es um die soziale Dimension im Entwicklungsprozeß (Armut und soziale Benachteiligung). Nach knapp zwei Jahrzehnten Strukturanpassung wurde deutlich, daß sich die Armutssituation nicht wesentlich entschärft, sondern ganz im Gegenteil vertieft hatte. Dies zeigt sich in einer Initiative der Weltbank (1997), die unter dem Kürzel SAPRI (= Structural Adjustment Participatory Review Initiative) ein neues Programm zur Hilfe für die sozial Benachteiligten in den Entwicklungsländern vorsieht. Dabei wird neben den nationalen Regierungen insbesondere den NGDO's eine wichtige Rolle bei der Überwindung des starken Antagonismus zwischen Weltbank, nationalen Regierungen und ziviler Gesellschaft (J. Wolfensohn; Financial Times, 15.7.1997) zugesprochen. Diese Initiative, die vorerst auf sieben Länder beschränkt ist (Bangladesh, Ecuador, Ghana, Mali, Uganda, Ungarn, Zimbabwe) soll unter Mithilfe der NGDO's jenen sozialen Gruppen zugute kommen, die zu den Verlierern der Strukturanpassungsprogramme der Bretton Woods Institutionen zählen. Mit dieser Initiative ist ein weiterer Bedeutungszuwachs der NGDO's in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit konstatierbar. Und es wird damit zugegeben, daß über Regierungen verfügte Wirtschaftsprogramme zu Benachteiligung und Marginalisierung führen, die nicht durch den Staat bzw. die Regierungen allein behoben werden können.

2.2 Die NGDO's im Widerspruch zu zivilgesellschaftlichen Ansprüchen

Wo liegen nun Stärken und Schwächen der NGO's, wenn wir sie sowohl vor dem Hintergrund ihrer gestiegenen Bedeutung als Agenten der EZA sehen als auch in Beziehung setzen zu den oben beschriebenen Merkmalen von Zivilge-

sellschaft? Die These, die hier vertreten wird ist, daß *durch die staatliche Aufwertung der NGDO's sich ihre zivilgesellschaftliche Position abgeschwächt hat*. Sichtbar wird durch diese Aufwertung der gesellschaftliche Widerspruch, in dem sich die Zivilgesellschaft in Form der NGDO's befindet. Wo stehen die NGDO's gesellschaftspolitisch? Stehen sie z.B. tatsächlich auf der Seite der Armen? Erreichen sie überhaupt die Armen? Unterscheiden sie sich in ihrem faktischen Handeln von staatlicher Entwicklungshilfe? Und heißt Mitreden auch Mitbestimmen?

NGDO's und Staat

Um den Preis der Legalität und der breiten gesellschaftlichen (bürgerlichen) Anerkennung willen, die wohl Machtzuwachs und steigenden Einfluß bedeuten, geht das weiter oben skizzierte utopische Element von Zivilgesellschaft verloren. Das Streben der NGDO's nach Partizipation schöpfte erhebliche Ressourcen ab und schränkte die Suche nach alternativen Handlungsformen ein (Brunngräber 1997). Damit wird auch der bei J. Habermas aufgezeigte Grundwiderspruch zivilgesellschaftlichen Handelns deutlich. Geht das Handeln über von Beobachtung, Reflexion, Herrschaftskritik zu Macht und Machtausübung, dann verschwindet jenes Ziel, welches die Zivilgesellschaft ausmacht.

Das rasche Wachstum der NGDO's in den industrialisierten Ländern bedeutet auch nicht schlechthin einen Machtverlust des Staates, sondern eine *weitere Differenzierung und Arbeitsteilung in der sozialen Entwicklung*. Die NGO's haben die Funktion soziale Konflikte zu entschärfen, indem ihnen Probleme der Armut, der Arbeitslosigkeit, der Gesundheitsversorgung, der Bildung zur Entschärfung und Lösung übergeben werden. In einer solchen Gesellschaft wird das Prinzip „Hilf Dir selbst“ in non-profit-Organisationen zum ordnungspolitischen Leitbild. Hier entsteht eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat und ziviler Gesellschaft, die die Trennung von Staat, Ökonomie und Gesellschaft nicht aufhebt. Ein Konzept von Zivilgesellschaft, das nur aus Anti-Staatlichkeit besteht, verliert aus den Augen, daß die gesellschaftlichen Widersprüche dadurch nicht verschwinden.

NGDO's und Partizipation

Aber nicht nur auf der Dimension Staat – zivile Gesellschaft ergeben sich Widersprüche und Fallen, sondern auch auf der Ebene konkreten Handelns. Inwiefern wird der Anspruch erfüllt, daß die betroffenen Gruppen ihre Angelegenheiten autonom und selbständig regeln? (vgl. Neubert 1997) An einem international breit gelobten Projekt soll dieses Handeln empirisch getestet werden. Die Grameen-Bank gilt hier gewissermaßen als Idealtypus.

² Der Artikel 5 der Abschlusserklärung der Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte 1993: „Alle Menschenrechte sind universell, unteilbar, bedingen einander und hängen miteinander zusammen“ tat ein weiteres zum Souveränitätsverlust. Die Entwicklungsländer anerkannten damit nicht nur die Universalität der Menschenrechte, sondern auch die Legitimität des internationalen Menschrechtsschutzes, was ihnen das Argument entzog, die Kritik an ihrer Menschenrechtspraxis stelle eine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten dar.

Die Grameen-Bank in Bangladesh

Die Bank arbeitet mit etwa zwei Millionen Kleinbauern in über 34.000 Dörfern in Bangladesh. Sie gilt als Vorbild für die Vergabe von Kleinkrediten. Von den Kunden sind etwa 95% Frauen, die zu 98% ihre Kredite auch zurückzahlen. Kredite werden nur jenen gegeben, die über sehr wenig Land bzw. äquivalentes Einkommen verfügen. Kredite werden nur für produktive Aktivitäten und nicht für den Konsum vergeben. Kapital und Zinsen müssen innerhalb eines Jahres zurückgezahlt werden. Alle Kreditvergaben finden lokal in Anwesenheit der 30 Mitglieder eines solchen lokalen Zentrums statt. Ein wichtiger Anreiz für die Rückzahlung besteht in der Aussicht auf einen größeren Kredit. Alle Mitglieder werden dazu angehalten, jede Woche eine gewisse Rücklage zu bilden.

Als ein Erfolgsgeheimnis der Bank gilt die besondere Organisationsstruktur nach der jeweils fünf KreditnehmerInnen verantwortlich dafür sind, daß jede ihren Kredit zurückzahlt. In einer Studie über die Bank (Jain 1996) wurde die *Organisationsstruktur* als Ursache für den Erfolg in Frage gestellt. Untersucht wurde, welche Rolle die Verantwortung der 11.000 Beschäftigten der Bank für den Erfolg spielt. Welche Motivation und Kompetenz haben die Träger? Und wie ist es der Bank gelungen, widersprüchliche Interessen und Klientel-Beziehungen unter Kontrolle zu halten? Welche Bedeutung hat die normative Struktur und wie kann sie beibehalten werden, sodaß nicht ein korruptes System entsteht? Methodisch wurde so vorgegangen, daß Personen auf den verschiedenen Entscheidungsebenen über den Ablauf eines typischen Arbeitstages befragt wurden.

Das Ergebnis dieser Studie ist, daß nicht so sehr die gegenseitige Verantwortung der Kreditnehmer den Erfolg ausmacht als eine Kombination strategischer Kreditpolitik und einer bestimmten Organisationskultur. Wie sieht nun die Kreditpolitik bzw. diese Organisationskultur aus?

Hierarchisch ist die Bank so organisiert, daß jeweils sechs Gruppen zu fünf Personen zu einem lokalen Zentrum zusammengefaßt sind. Zehn Zentren werden von einem Bankangestellten betreut, der einem Filialleiter untersteht, der mehrere Filialen betreut. Um in den Genuß eines Kredits zu kommen ist nicht nur die Bedürftigkeit ausschlaggebend, sondern auch Empfehlungen von bestehenden Gruppen, Vertrauenspersonen. Dann folgt ein siebentätiges Training, um dem neuen Kreditnehmer in Vertragsangelegenheiten zu schulen aber auch in Disziplin und Normen. Nach dem Training gibt es eine Supervision durch höhere Angestellte. Und erst wenn alle Hierarchiestufen grünes Licht gegeben haben, wird ein Zentrum errichtet. D.h. es gibt beim Aufbau eine starke Selbstselektion der Mitglieder. Gruppen- und Zentrumsleiter werden von den Kreditnehmern selbst gewählt und rotieren in ihrer Funktion. In der ersten Phase wird nur zwei der fünf Mitglieder einer Gruppe ein Kredit gegeben, während die anderen ansparen. Dann bekommen die nächsten zwei einen Kredit. Der Gruppenleiter ist der letzte Kreditnehmer.

Der erste Kredit ist ca 50 USD. Der höchste Kredit lag 1990 bei 250 USD. Die Kreditnehmer sind auch angehalten, Rücklagen zu bilden, die dann für allgemeine Zwecke eingesetzt werden. Somit wird die Bank zu einer Gesellschaft in der Gesellschaft. Jede Woche treffen sich die Zentrumsmitglieder einmal, wobei ein Beschäftigter der Bank anwesend ist. Die Gruppensitzungen laufen nach einem genau vorgegebenen Reglement ab. Jede Gruppe sitzt in einem Kreis. Einzelne Personen sprechen nur auf Aufforderung durch den Vorsitzenden (Bankangestellten). Sie stehen dabei auf grüßen, sprechen, grüßen und setzen sich wieder hin. Dafür hat die Bank einen eigenen Gruß eingeführt, der auch außerhalb der Sitzungen unter Kreditnehmern verwendet wird. Diese Symbole tragen zu einem Klima der Disziplin bei. Alle Gruppenmitglieder leben in derselben Nachbarschaft und teilen oft dieselbe Profession, was auf eine starke Statushomogenität hindeutet.

Es ist vor allem die der Bank eigene Organisationskultur, die für das rasche Wachstum und den Erfolg der Bank stehen. Es ist ein stark normativ geregelter Zusammenhang, der ein Wir-Gefühl nach innen unterstützt, den Eindruck vermittelt, einer „Avantgarde“ anzugehören und durch eine eigens entwickelte Disziplin Ordnung gewährleistet.

In diesem wie auch in vielen anderen Projekten spielen „Überredung“ bzw. Überzeugung und Erziehung eine wichtige Rolle im Prozeß der Hilfe, weshalb man von *präzeptoralen Systemen* (im Unterschied etwa zu autoritären Systemen) spricht (Lindblom 1980). Verändert werden sollen die sozialen Normen jener Gruppen, mit denen gearbeitet wird. Über Lernprozesse in Gruppen sollen zivile Verhaltensweisen vermittelt werden. Diese Vorgangsweise steht zwar im Widerspruch zum Selbsthilfegedanken, ist aber durchaus verständlich angesichts gegebener Tatbestände. Denn Selbsthilfe setzt auf die Mobilisierung eigener sozialer und ökonomischer Ressourcen. Doch die müssen zunächst einmal vorhanden sein, um tatsächlich Selbsthilfe in Gang zu setzen (vgl. Neubert 1997). Die basalen sozialen Bedingungen, die notwendig sind, um eine gewisse Nachhaltigkeit solcher Programme zu erzielen, werden dadurch geschaffen, daß die sozialen Normen (wie oben ausgeführt) der Zielgruppe verändert werden. Die Ärmsten bleiben in solchen Programmen allerdings unterrepräsentiert, weil sie nicht einmal über Minimalvoraussetzungen verfügen, auf denen dann Kleinkredite und Normwandel aufsetzen können. Wie Untersuchungen der Mitgliederstruktur der Grameen-Bank zeigen (Ebdon 1995), werden tatsächlich nicht die Ärmsten erreicht. Andererseits muß der Grameen-Bank zugute gehalten werden, daß neben dem unmittelbaren Einfluß auf die Produktivität auch sogenannte side-effects zu verzeichnen sind, wie z.B. Familienplanung und Bildung.

3. Offene Fragen für die Zukunft

Ein Blick in die Geschichte zeigt, daß wir von einer zivilgesellschaftlichen Sphäre überall dort sprechen können, wo sich jenseits von absolutistischen Herrschaftsformen ein säkularer Bereich hat etablieren können. In diesem säkularen Bereich wird um die Bestimmungen politischer Ziele öffentlich konkurriert. Doch in diese „Konkurrenz“ gehen die Wettbewerber mit ungleichen Voraussetzungen. Es sind *strukturelle Blockierungen* gegeben, die zu Verzerrungen führen. Denn es gibt eine Ungleichverteilung ökonomischer, politischer und kultureller Machtressourcen. Und die Ungleichverteilung zeigt sich sowohl auf der Mikroebene, der Ebene der Organisationen als auch auf der Makroebene. Nicht jede Organisation hat den gleichen Zugang zur Öffentlichkeit, verfügt über den gleichen Umfang an Ressourcen und die gleichen Informationen. Und es sind auch makrosoziale und -ökonomische strukturelle Bedingungen, die die Wirkung der NGDO's limitieren. NGDO's haben sich zwar in vielen Aktionsfeldern eine beträchtliche Kompetenz erworben und werden insofern auch akzeptiert. Wie aber etwa das Folgetreffen der RioKonferenz 1997 zeigte, geht die tatsächliche zivile Einflußnahme über Mitreden nicht hinaus, wenn es um Weltpolitik geht.

Eine weitere Frage bezieht sich auf das Konzept der zivilen Gesellschaft. Kann es unabhängig von jeweils unterschiedlichen gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen verwendet werden? In den Entwicklungsländern ist die zivile Gesellschaft darüber hinaus stärker *sozio-ökonomisch polarisiert*, es gibt eine geringe Durchlässigkeit zwischen den sozialen Schichten, eine geringe Pluralität, und eine mangelnde Rechtsstaatlichkeit. Von daher stellt sich die Frage nach den Organisationsformen der zivilen Gesellschaft in der Dritten Welt. Sie sind nur bedingt mit den klassischen Organisationsformen der zivilen Gesellschaft in den Industriestaaten vergleichbar. Die Beziehungsmuster der Zivilgesellschaft in den Ländern des Südens gegenüber der Gesamtgesellschaft sind weniger durch *Gemeinwohlorientierung* im Sinne einer ideellen Grundausrichtung als durch *kontrastierende Orientierungen* gekennzeichnet.

Und schließlich stellt sich die Frage: Was sind die motivationalen und soziokulturellen Ressourcen für die weitere Tätigkeit der NGDO's? Wie steht es mit der Solidarität oder solidarischem Handeln jener Individuen, die „hinter“ den NGDO's im Norden stehen? Inwieweit verlieren diese Organisationen ihre Basis und werden zu mehr oder minder reinen Dienstleistungsunternehmen? Hier gilt es – ohne einen Rückfall in die traditionelle Wertegemeinschaft zu machen – neue Formen von Beteiligung und Assoziation zu entwickeln, die zu einer breiter getragenen Benevolenz und sozialen Verantwortlichkeit führen. Ansonsten verlieren die NGDO's nicht nur ihre Legitimation als Vertreter der „Betroffenen“, sondern auch als Element eines zivilgesellschaftlichen Demokratisierungsprozesses.

Abstracts

This article is discussing in the first part the various theoretical lines of the concept of civil society – from a liberal standpoint to the critical of J. Habermas. In a second section the concept of civil society is related to the increasing importance of Non-governmental organizations in development policy and practice. The increasing importance – that is the thesis – means also that more societal power and more social and economic resources will lead to a decreasing political and societal base of these organizations. The more powerful they are in development practice the weaker is their position as agents of civil society.

Dieser Artikel diskutiert im ersten Teil die verschiedenen theoretischen Ansätze des Konzepts der zivilen Gesellschaft. In einem zweiten Teil wird das Konzept in einen Zusammenhang gebracht mit der wachsenden Bedeutung der NGO's in der EZA. Dabei wird die These formuliert, daß der Machtzuwachs der NGO's in der EZA mit einem Verlust an Triebkraft für eine weitere Demokratisierung der Gesellschaft einhergeht.

Literatur

- Adler, M.: Neue Menschen. Jungbrunnen, Wien 1972 [1923].
 Brunngräber, A.: Katerstimmung nach Dornröschenschlaf. NGO's gefangen im Netz globaler Verhandlungstaktik. In: iz3w, August (1997), S. 223–224.
 Cernea, M. M.: Nongovernmental Organizations and Local Development. World Bank Discussion Papers, No 40. The World Bank, Washington 1988.
 Dahrendorf, R.: Lebenschancen. Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1979.
 Dahrendorf, R.: Die Quadratur des Kreises. In: Transit, 12 (1996), S. 5–28.
 Demirovic, A.: Zivilgesellschaft, Öffentlichkeit, Demokratie. In: Das Argument, 32/1 (1991), S. 41–55.
 Ebdon, R.: NGO Expansion and the Fight to Reach the Poor: Gender Implications of NGO Scaling-Up in Bangladesh. In: ids bulletin, 26/3 (1995), S. 49–85.
 Gramsci, A. [1926–37]: Quaderni dal carcere. Turin 1978.
 Habermas, J.: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Luchterhand, Neuwied 1969⁴.
 Habermas, J.: Die neue Unübersichtlichkeit. Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1985.
 Habermas, J.: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie. Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1992.
 Jain, P. S.: Managing Credit for the Rural Poor. Lessons from the Grameen Bank. In: World Development, 24/1 (1996), S. 79–89.
 Kebir, S.: Gramsci's Zivilgesellschaft. VSA-Verlag, Hamburg 1991.
 Kneer, G.: Zivilgesellschaft. In: Kneer, G., A. Nassehi, M. Schroer (Hrsg.): Soziologische Grundbegriffe. Wilhelm Fink Verlag, München 1997, S. 228–251.
 Kolland, F., E., Pilz, A. Schedler, W. Schicho, W. (Hrsg.): Staat und zivile Gesellschaft. Brandes & Apsel, Frankfurt a.M. 1996.
 Küblböck, K.: NGO's, Interessenvertreter für die Entwicklungszusammenarbeit – Österreich. In: Journal für Entwicklungspolitik, 12/4 (1996), S. 371–396.
 Lachenmann, G.: Zivilgesellschaft und Entwicklung. In: Schulz, M. (Hrsg.): Entwicklung. Die Perspektive der Entwicklungssoziologie. Westdeutscher Verlag, Opladen 1997, S. 187–212.

- Lindblom, C. E.: *Jenseits von Markt und Staat*. Klett-Cotta Stuttgart 1980.
- Locke, J.: *John Locke. Bürgerliche Gesellschaft und Staatsgewalt* (engl.: *Two Treatises of Government*). Reclam, Leipzig 1980 [1690].
- Marx, K., F. Engels: *Werke*. Bd. 3. Deutsche Ideologie. Dietz, Berlin 1978.
- Negt, O., A. Kluge: *Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit*. Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1972.
- Neubert, D.: *Nicht-Regierungsorganisationen und Entwicklung*. In: Schulz, M. (Hrsg.): *Entwicklung. Die Perspektive der Entwicklungssoziologie*. Westdeutscher Verlag, Opladen 1997, S. 223–241.
- Novy, A.: *Zivilgesellschaft: Hoffnungsträger oder trojanisches Pferd*. In: Becker, J. u.a. (Hrsg.): *Die Zukunft der Dritten Welt. Weder Revolution noch Reform? Sonderzahl*. Verlag, Wien 1996, S. 26–38.
- Riddell, R. C., M. Robinson: *Non-Governmental Organizations and Rural Poverty Alleviation*. Clarendon Press, Oxford 1995.
- Tocqueville, A. de.: *Über die Demokratie in Amerika*. (De la démocratie en Amérique.) Reclam, Stuttgart 1994 [1835].
- UNDP: *Human Development Report 1993*. Oxford University Press, New York 1993.
- Wegner, R.: *Nicht-Regierungsorganisationen als entwicklungspolitische Hoffnungsträger?* Lit, Münster 1993.

Franz Kolland, Institut für Soziologie, Alserstraße 33, A-1080 Wien

Journal für Entwicklungspolitik XIII/4, 1997, S. 395–410

Natasha Zamecnik, Maya Parra and Rachel Lewis¹
Vehicles for Change: Grassroots Movements in Latin America and East Central Europe²

I. Introduction

The ideas in this article are filtered through the eyes of three women with strong ties to Latin America and the Caribbean. Our background in grassroots movements led us to pursue a comparison of the role of such organizations during times of transition in Latin America (LA) and East Central Europe (ECE). The recent processes of political and economic liberalization in LA and ECE broke down many of the previous institutional structures and civil barriers, while encouraging new organizations to develop. Grass-roots movements, often formed in response to economic, social, or political deprivations, prove to be effective tools for demanding change, and thus have the potential to assist in the progress toward democratization in both these areas of the world. The impact of grassroots organizing in Latin America sparked our desire to explore the role of women and minorities in search of civil society during transformations in both regions of the world.

Ideal civil society allows for and creates autonomous organizations to balance the power of the state. Citizens become active participants in the formation of a states political and economic structures. A network of this nature allows the power and decision making to be spread out more equitably among the popula-

¹ The authors are recent graduates of the University of Massachusetts at Boston. The authors area of interest has been Latin America and the Caribbean. They were introduced to issues facing East Central Europe through the guidance of Prof. of Political Science, Keitha Sapsin Fine. She enabled them to participate in the Helsinki Citizen's Assembly Summer School for (Inter Cultural) Dialogue and Understanding and the European Studies Summer School of Smbathely University. The concept for this article was originally presented at the Latin American Studies Association Conference in Guadalajara, Mexico, 1997.

² The authors are indebted to the following institutions and persons for the intellectual and financial support which encouraged the research and preparation of this paper while we were undergraduate Political Science majors at the University of Massachusetts Boston: The East European Cultural Endowment Ltd., the 1996 Helsinki Citizens Assembly Summer School, the 1996 European Studies Summer School of Smbathely University, Hungary, the Program Committee of the Latin American Studies Association and the Undergraduate Research Program of the College of Arts and Sciences of the University of Massachusetts Boston. Last but not least we thank our professor Keitha Sapsin Fine, Director of the EECE Ltd.; she stimulated our interest in ECE, arranged our encounters with NGO activists in the region, proposed we present our paper at LASA and closely supervised our research and writing at every stage.