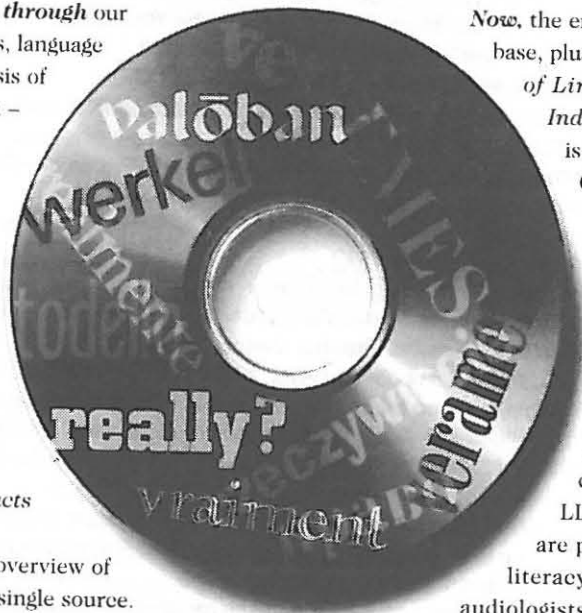


The One-Stop Database for Linguistics and Language Research

AS THE WORD TURNS!

Whirling through our mad-paced lives, language remains the basis of communication – and often, miscommunication. For those tracking trends or collecting data on linguistics and its diverse subfields, only *Linguistics and Language Behavior Abstracts* (LLBA) offers a comprehensive overview of the field from a single source.

For 30 years, information professionals and scholars have turned to LLBA, updated five times annually, as a major reference tool. The database provides worldwide coverage of journal articles, books, book chapters, book reviews and relevant dissertations that focus on both theory and applied research.



Now, the entire LLBA database, plus the *Thesaurus of Linguistic Indexing Terms*, is available on CD-ROM from SilverPlatter, online from CD-Plus and DIALOG, and on magnetic tape for lease.

Not only are linguists consulting LLBA, but so too are psychologists, literacy experts, audiologists, learning disability practitioners, language therapists and dozens of other professionals in related fields.

Call us today. Together, we can explore the media that best fits your needs. And put you in touch with the full spectrum of language and linguistics information all from just one source.

LLBa

Linguistics and Language Behavior Abstracts

P.O. Box 22206, San Diego, CA 92192-0206 • 619/695-8803 • FAX 695-0416 • Internet socio@cerf.net

©1994 Sociological Abstracts, Inc.

Journal für Entwicklungspolitik XII/3, 1996, S. 317 – 330

Johannes Jäger

Macht- oder Gegenmachtstrategien in El Salvador?¹

NGOs (Nichtregierungsorganisationen) gelten vielfach als progressive Macht der Veränderung und authentische Vertretung der Armen. Das gilt insbesondere für eine stark polarisierte Gesellschaft wie in El Salvador. Und doch ist dieses gängige Bild in Frage zu stellen, wie der vorliegende Beitrag von salvadorianischen NGOs und ihren Beziehungen zu internationalen Geldgebern zeigt.

Die analysierten NGOs entstanden während des 12jährigen Bürgerkrieges, von 1980 bis 1992, der in El Salvador rund 75.000 Opfer forderte. Sie kommen aus der Widerstandsbewegung gegen den äußerst repressiven Staat, der als Instrument der Machterhaltung einer kleinen Oberschicht diente. Der Konflikt im am dichtest besiedelten Land Lateinamerikas entbrannte an der Landfrage. Zu Beginn des Bürgerkrieges mußten sich 96% der Landbevölkerung mit einem Drittel des Bodens zufrieden geben (vgl. Bauer 1995, S. 6).

Die meisten der untersuchten zivilen Organisationen standen in einem Naheverhältnis zur militärischen Befreiungsbewegung FMLN (Nationale Befreiungsorganisation Farabundo Martí), die sich nach den Friedensverträgen 1992 zu einer Partei wandelte. Die NGOs und Basisorganisationen waren oft die einzigen Organisationen, die die unter dem Krieg leidende Zivilbevölkerung unterstützten. Ausländische Geldgeber spielten bei ihrer Gründung und Finanzierung eine entscheidende Rolle, da sie einerseits die finanziellen Ressourcen bereitstellten, und andererseits als Sprachrohr der unterdrückten Zivilbevölkerung dienten. Mit der sich mehrenden Macht dieser Organisationen wurde es für den Staat zunehmend schwieriger, die Massaker und Greueltaten an der Zivilbevölkerung sowie an Mitarbeitern dieser Organisationen des zivilen Widerstandes zu vertuschen, da sie über die geschaffenen Netzwerke schnell verbreitet wurden und zu lautstarker internationaler Kritik führten.

Dieser progressive Sektor der Zivilgesellschaft ist von neoliberalen NGOs zu unterscheiden. Die wesentliche Differenz zwischen diesen beiden sieht

1 Die interpretative Sozialforschung wurde als Methode verwendet, um die sozialen Strukturen, die Basis für das Handeln der Akteure sind, zu analysieren. Die Ergebnisse dieser Arbeit beruhen zum größten Teil auf der Auswertung der Interviews, die vom Autor mit Mitarbeitern der NGOs, Vertretern der Parteien und des Staates sowie den Armen und Mitarbeitern ihrer Organisationen durchgeführt wurden. Zur hermeneutischen Methodik und zur Interviewanalyse: vgl. Froschauer/Lueger (1992).

Macdonald (1995, S. 34) darin, daß für erstere bei der Entwicklung Macht eine zentrale Rolle spielt, für letztere jedoch nicht. Der Begriff des progressiven Sektors deckt sich mit den Organisationen, die gegen den repressiven Staat Widerstand leisteten. Diejenigen ausländischen Organisationen die vorwiegend NGOs und Basisorganisationen dieses Teils der Zivilgesellschaft unterstützen, werden hier als solidarische Geldgeber bezeichnet. Die Verwendung des Konzepts der zwei Lager, die einander gegenüberstehen, drängt sich in Anbetracht der Bürgerkriegssituation förmlich auf.

Auch nach den Friedensverträgen von 1992, die das Ergebnis eines militärischen Patts, einer veränderten geopolitischen Lage und einer modifizierten Außenpolitik der USA waren, scheint diese Differenzierung noch sinnvoll, obwohl der hier als progressiv bezeichnete Sektor, wie in diesem Artikel noch gezeigt wird, nicht immer „progressiv“ agiert, d.h. die Ermächtigung der Armen fördert. Wie bereits Novy in seinem einleitenden Artikel in diesem Heft darlegt, gibt es nicht „die“ Organisation der Unterdrückten, deren Stärkung automatisch zur Stärkung der Unterdrückten führt. So führt auch eine Stärkung von Teilen des progressiven Sektors nicht unbedingt zu einer Stärkung der Armen.

Bei der Umsetzung der Landreform wurde im Rahmen des nationalen Wiederaufbauplans (diese Formulierung impliziert die Restaurierung des „alten“ Systems) vereinbart, daß einige der NGOs und Basisorganisationen der Widerstandsbewegung für die ersten drei Jahre nach dem Krieg Geld ausländischer Finanzinstitutionen erhalten sollten, die die Ex-Guerilleros im Rahmen der Landreform bei ihrer Umstellung auf das landwirtschaftliche Leben unterstützen sollten (Kaimowitz 1993, S. 183 f.). Dies ermöglichte es, einem Teil der mittleren Führungsebene der FMLN eine Arbeit in den NGOs zu geben. Diese Maßnahmen trugen gleichzeitig zur Befriedung für den Staat potentiell gefährlicher Gruppen bei.

Die Einbettung der Akteure im oben beschriebenen historischen Prozeß bildet den Hintergrund für deren Handlungen und strukturiert die einzelnen organisatorischen und diskursiven Felder (zu diesen Begriffen vgl. Novy in diesem Heft), wodurch ihre Handlungen einerseits ermöglicht, andererseits auch beschränkt werden (vgl. Strukturbegriff von Giddens 1984). Im folgenden werden nun exemplarisch einige dieser organisatorischen sowie diskursiven Felder herausgegriffen und die Akteure und deren Handlungen dargestellt. Es wird gezeigt, wie die konkrete Ausprägung des historischen Prozesses einerseits von der Konstitution dieser Felder, andererseits von den jeweiligen Strategien der einzelnen Akteure und deren Zusammenspiel abhängt. Dabei wird aufgezeigt, wie Entwicklungsplanung in verschiedenen organisatorischen Feldern passiert und in sie eingebettet ist. Machtressourcen spielen, ebenso wie Machtstrategien, eine bedeutende Rolle. Ausgegangen wird dabei von konkreten Regionen in El Salvador.

Der Süden von San Vicente

San Vicente ist eine von insgesamt 14 Provinzen in El Salvador. Ein nicht geringer Teil der Begünstigten der Landreform hat hier sein Land erhalten. Dies hat sich auch auf die lokalen Ergebnisse der Wahlen ausgewirkt, und die FMLN stellt nun in zwei Gemeinden den Bürgermeister.

Im Süden der Provinz San Vicente in El Salvador leben rund 3.500 Menschen, die sich in der Endphase bzw. nach dem Bürgerkrieg dort angesiedelt haben. Ein Großteil der Familien sind Begünstigte der im Friedensvertrag ausverhandelten Bodenreform und stehen in einem Naheverhältnis zu CRIPDES (Christliches Komitee für Vertriebene), einer Basisorganisation der Flüchtlinge und Vertriebenen des Bürgerkrieges. CORDES (Organisation für Kooperation und kommunale Entwicklung) wurde in den 80er Jahren gegründet und ist eine nationale NGO mit insgesamt rund 80 Mitarbeitern, wovon ca. zehn bei CORDES-San Vicente tätig sind. Die nationale Generalversammlung von CORDES wird von CRIPDES gebildet. Ziel von CORDES-San Vicente ist es, die ländliche Entwicklung im Süden dieser Provinz zu fördern. Neben CORDES arbeiten ca. zwölf weitere NGOs, die ebenfalls zu den progressiven zu zählen sind, in dieser Region. Jede dieser Organisationen ist auf einen bestimmten Arbeitsbereich (Gesundheit, Alphabetisierung etc.) konzentriert.

In diese Region fließen im Verhältnis zur Bevölkerung relativ viele Projektgelder. Insgesamt waren es für 1994 rund 10 Mio. öS, die von den progressiven Organisationen umgesetzt wurden (vgl. SES 1995). Dies hängt einerseits damit zusammen, daß für die Begünstigten der Bodenreform aufgrund der Friedensverträge eine Reihe von Geldern zur Verfügung standen, andererseits waren die dort tätigen NGOs im Aufbringen von darüber hinausgehenden finanziellen Mitteln relativ erfolgreich. Dies hängt sicherlich damit zusammen, daß im Jahre 1993 von CORDES und CRIPDES das SES (Ökonomisches und Soziales System) gegründet wurde, was in weiterer Folge den Gebern Projekte in dieser Region sehr attraktiv erscheinen ließ. Bei SES handelt es sich um ein Koordinationsgremium, das es der Bevölkerung ermöglichen sollte, ihre Interessen mit denen der NGOs abzustimmen. Mit dem SES wurde eine formale Struktur für das regionale organisatorische Feld geschaffen, in dem die Interessen der einzelnen Akteure aufeinander treffen. Ein Teil der Menschen, die in der Region leben, werden dabei durch CRIPDES vertreten, die mit den NGOs, allen voran CORDES, verhandeln. Dieser „Verhandlungsprozeß“ ist als Planungsprozeß zu betrachten, in dem die Interessen der einzelnen Akteure aufeinandertreffen.²

² Zum theoretischen Konzept der Planung als diskursivem Prozeß bzw. als Dialog vgl. Dalton (1986), Friedmann (1989), Jensen/Lonski (1993) und Poppe (1995). Bei diesen „postmodernen“ Planungskonzepten stehen sich, im Gegensatz zur „rationalen“ Pla-

Es ist festzustellen, daß im Süden von San Vicente, trotz dieses fortschrittlichen Modelles die Interessen der NGOs (z.B. darüber mitzuentcheiden, welche Projekte von wem und wie durchgeführt werden) nach wie vor effektiver berücksichtigt werden als die Interessen von CRIPDES, da erstere letzteren einerseits finanziell und andererseits taktisch sowie von ihrer Ressourcenausstattung her überlegen sind. Die formale Stellung von CRIPDES macht es, trotz ihrer schwächeren Position, einfacher, bestimmte Interessen der von ihr vertretenen Bevölkerungsgruppe zu verteidigen. Im SES gelang es, die Kooperation zwischen den dort arbeitenden NGOs zu verstärken und Probleme, die früher aufgrund mangelnder Kooperation recht häufig entstanden (FUNDE 1995, S. 27), zu reduzieren. Darüber hinaus begannen einige Geldgeber im Planungsprozeß für die Region zu kooperieren, d.h. ihre Finanzierungspläne aufeinander abzustimmen. Dies ist ein großer Fortschritt, da durch Koordinierung die sonst so zahlreichen und unterschiedlichen einzelnen Projekte und Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden können. Ein Problem bleibt allerdings weiterhin: NGOs und Geber dominieren die Interessen der Vertreter der Basis in diesem organisatorischen Feld des Planungsprozesses dank ihrer überlegenen Ressourcen. Um die Position der Armen zu stärken, gilt es einerseits, CRIPDES zu stärken, und andererseits Organisationsstrukturen aufzubauen, die es den nicht von CRIPDES vertretenen Armen ermöglichen, auch ihre Interessen in diesen Planungsprozeß einzubringen. Eine alleinige Stärkung von CRIPDES kann aber auch bedeuten, daß andere Bevölkerungsgruppen dadurch geschwächt werden. Konkret heißt dies, daß es durch eine Stärkung von CRIPDES dazu kommen könnte, daß nicht der Basis von CRIPDES angehörige Bevölkerungsgruppen, was z.B. die Projekte anbelangt, noch stärker benachteiligt würden, d.h. noch weniger Ressourcen als dies jetzt schon der Fall ist bekämen.

Was konkret in der Region passiert, hängt einerseits von den Ausgangspositionen der einzelnen Akteure (Machtressourcen) und von deren Strategien, und andererseits von den jeweiligen organisatorischen Feldern ab. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, daß schlußendlich die Geber das letzte Wort haben, indem sie der Finanzierung eines Projektes zustimmen oder nicht. Die salvadorianischen NGOs besitzen allerdings einen gewissen Spielraum, um ihre Interessen, gegebenenfalls auch die der Armen, gegenüber den Gebern im organisatorischen Feld, in dem diese beiden aufeinandertreffen, durchzusetzen.

Während des Krieges war die Beziehung zwischen solidarischen Gebern und progressiven NGOs, deren Mitarbeiter ständig in der Gefahr schwebten,

nungstradition, die ein Machtzentrum voraussetzt, in dem nach „rationalen“ Kriterien entschieden wird, verschiedene Akteure mit ihren jeweiligen eigenen Interessen gegen über.

Opfer der Todesschwadronen zu werden, vor allem durch beiderseitiges Vertrauen geprägt. Kontrolle der finanziellen Mittel und Evaluationen waren kaum möglich, da die Aufzeichnung der Daten Angriffspunkte für die staatliche Kontrolle und Unterdrückung geboten hätten. Nach dem Krieg versuchten die NGOs weiterhin, ihre eingespielten Verhaltensweisen zu den Gebern aufrecht zu erhalten. Nachdem die NGOs im Laufe der Jahre enorm gewachsen waren und der Finanzbedarf, um den Verwaltungsapparat und den Mitarbeiterstab zu unterhalten, immer größer geworden war, waren sie gezwungen, mehr und mehr Geld aufzutreiben, um den Fortbestand ihrer Institutionen zu sichern. Dabei versuchten sie, unter Verwendung des in der Solidaritätsszene üblichen Diskurses (Argument der zwei Lager, die einander gegenüberstehen, Solidarität, Autonomie der NGO, Gleichsetzung der NGO bzw. deren Mitarbeiter mit den Armen usw.), durch konkret auf die jeweiligen Geber abgestimmte und gerade aktuelle Schlagworte (empowerment, gender, sustainability usw.) sowie durch den Aufbau persönlicher Beziehungen, möglichst viel Geld zur möglichst freien und unkontrollierten Verwendung zu lukrieren. Diejenigen NGOs, deren Mitarbeiter diesen Diskurs besser beherrschen, können mehr Geld für ihre Aktivitäten lukrieren. Das heißt aber nicht, daß es sich hierbei auch um die Organisationen handelt, die die „beste“ Arbeit für die Armen leisten. Es heißt auch nicht, daß der größere Handlungsspielraum, den die NGO gewinnt, mit einer Stärkung der Basis gleichzusetzen ist. Die untersuchten Geberorganisationen zeigten sich vielfach überfordert, die Situation im Land, mögliche Strategien und die „richtigen“ NGOs zu beurteilen und auszuwählen. Oft haben eine oder einige wenige Personen über eine Unzahl von verschiedenen Projektanträgen von unterschiedlichen NGOs, teilweise auch in unterschiedlichen Ländern zu entscheiden. Darüber hinaus besitzen die Geberorganisationen auch ein Interesse daran, daß ihre Projekte gut dargestellt werden und zumindest nach außen hin erfolgreich sind. Sich kritisch mit Projekten und NGOs auseinanderzusetzen ist daher für sie nicht unbedingt vorteilhaft. Die Geberorganisationen sind auf die Informationen der NGOs angewiesen, denen sie auf Grund des „Lagerdenkens“ und oft aufgrund persönlicher Beziehungen ihr Vertrauen schenken.

Da auf nationaler Ebene die Generalversammlung von CORDES aus Vertretern der Basisorganisation CRIPDES besteht, kann diese formal über die Aktivitäten der NGO entscheiden. Diese Beziehung der beiden Organisationen stellte bis jetzt sicher, daß die Projekte von CORDES im Regelfall für die Basis von CRIPDES und nicht für andere Bevölkerungsgruppen durchgeführt wurden. Im Feld, in dem diese zwei Organisationen aufeinandertreffen, kam es auf nationaler Ebene zu einer Auseinandersetzung, bei

der der Begriff Planung, der im entsprechenden diskursiven Feld inhaltlich als „rationales“ Planungskonzept festgelegt war, eine zentrale Rolle

spielte. Ein neuer Chef von CORDES-El Salvador versuchte, die NGO zu „professionalisieren“, was von Seiten der Geldgeber gerne gesehen war. Das Schlagwort dabei war „strategische Planung“. Entscheidungen sollten nunmehr zentral vom professionellen Personal der NGO getroffen und der Einfluß von CRIPDES zurückgedrängt werden. Dies sollte es für die NGO einfacher machen, finanzielle Mittel von internationalen Gebern zu lukrieren und dadurch zu überleben, da sie bei der Gestaltung ihrer Projekte einen größeren Handlungsspielraum besitzt und ihre Projekte stärker an die Präferenzen der Geber, allenfalls gegen die Interessen der Basis von CRIPDES, anpassen kann. Seine Vorstellungen konnte der Chef von CORDES jedoch gegen den Widerstand von CRIPDES nicht durchsetzen und er mußte nach ca. einem Jahr das Handtuch werfen.³

Wie sich hier zeigt können Schlagworte wie Planung, ebenso wie Professionalisierung, für die Ermächtigung der NGOs eingesetzt werden, nicht jedoch für die der Armen, sondern ganz im Gegenteil für deren Entmachtung. Es steht allerdings außer Zweifel, daß in bestimmten Bereichen die NGOs mehr Professionalität nötig hätten. So wurde z.B. im Süden von San Vicente ein Bewässerungsprojekt durchgeführt, welches zwar hohe Summen an Geld verschlungen hat, jetzt allerdings kaum funktioniert. Es besteht jedoch die Gefahr, daß technische Rationalität, speziell durch NGOs im Bereich der Entwicklungsplanung, für ihrem Wesen nach „politische“ Fragen verwendet wird, z.B. wer über die Priorität der Projekte entscheidet, und eigentlich nur zur Verdeckung bzw. strategischen Stützung der eigenen Interessen im jeweiligen organisatorischen Feld dient. Für eine Ermächtigungsstrategie ist es zentral, daß nicht nur das professionelle Personal der NGOs, sondern die betroffenen Leute selbst, als legitime Wissende anerkannt werden (vgl. Höggerl in diesem Heft).

Der regionale Staat ist in San Vicente von relativ geringer Bedeutung, da er finanziell kaum einen Spielraum besitzt und für beinahe alle Aktivitäten vollständig vom zentralen Staat abhängt. Der Süden von San Vicente gehört zur Gemeinde Tecoluca, eine der wenigen Gemeinden mit einem Bürgermeister der FMLN. Angeregt durch eine NGO wurde dort Anfang 1995 ein Planungsworkshop mit wichtigen Akteuren auf der Gemeindeebene durchgeführt und somit ein organisatorisches Feld geschaffen. Dabei waren allerdings die im Gemeindegebiet arbeitenden NGOs im Verhältnis zu den Vertretern der Bevölkerung überproportional vertreten (vgl. ASPAD 1995).

In einem an die ZOPP (Zielorientierte Projektplanung) Methode⁴ angelehnten Verfahren wurden von den Anwesenden Problembereiche priorisiert

³ Der Chef von CORDES stand (und steht) mit seiner Meinung allerdings nicht alleine. Sie wurde und wird auch von vielen Mitarbeitern progressiver NGOs geteilt, worüber auch Publikationen von NGO-Mitarbeitern, die sich damit auseinandersetzen (vgl. Jofel 1995) deutlich Aufschluß geben.

und „Ziel – Mittel – Bäumchen“ festgelegt. Die Beteiligung wichtiger Akteure der Region am Planungsverfahren entspricht dem postmodernen Planungskonzept. Es sind allerdings zwei Punkte anzumerken. Einerseits stellt die schwache Vertretung der Basis und die im Gegensatz dazu starke Vertretung der NGOs nicht sicher, daß in erster Linie das Interesse und die Problemsicht der Bevölkerung in den Prozeß einfließen, sondern eher das der NGOs. Andererseits nahmen keine Geldgeber an diesem Planungsprozeß teil. Die Rechnung wurde somit ohne den Wirt gemacht. Bis Ende 1995 erklärte sich kein Geber bereit, die in diesem Planungsworkshop vorgeschlagenen Maßnahmen zu finanzieren.

Der Norden von San Vicente

Diese Region umfaßt insgesamt das Gebiet von 4 Gemeinden. Dort wohnen rund 35.000 Leute, von denen rund 900 Begünstigte der Landreform sind, die fast ausschließlich in 17 Siedlungen im Norden von San Vicente wohnen. Diese werden vorwiegend von ASDI (Salvadorianische Organisation für integrale Entwicklung) betreut, die die ländliche Entwicklung in dieser Region vorantreiben sollte. Neben dieser NGO gibt es noch einige weitere, die sich auf inhaltlich verschiedene Bereiche, ähnlich wie im Süden, konzentrieren. Die Arbeit von ASDI-San Vicente wird zu einem großen Teil aus Mitteln der EU (Europäischen Union), zu einem wesentlichen Teil auch mit Geldern des IIZ (Institut für Internationale Zusammenarbeit) finanziert. Neben ASDI gibt es auch im Norden von San Vicente weitere NGOs, die sich auf bestimmte andere Aufgabenbereiche spezialisiert haben. Die Strukturen der Vertretungsorganisation der Vertriebenen im Norden von San Vicente sind, im Unterschied zum Süden, äußerst schwach. ASDI wurde daher vom IIZ dazu angehalten, eine Vertretungsorganisation der Menschen in den von ihr betreuten Siedlungen aufzubauen. Die ORC (Regionale Bauernorganisation) sollte die Interessen der Begünstigten der Landreform gegenüber den NGOs, d.h. auch gegenüber ASDI und gegenüber anderen Institutionen, z.B. dem Staat, vertreten.

Beim Aufbau der ORC war die Vermittlung von Wissen an die Bevölkerung von zentraler Bedeutung, damit diese ihre Interessen wirkungsvoll vertreten kann. Das Vorgehen war dabei an die Methode des PAR (Participatory Action Research) (Fals-Borda/Rahman 1991) angelehnt, wobei auch wichtige Werte, wie demokratisches Verhalten innerhalb der Organisation, Diskussionskultur usw. besonders betont wurden, um sicherzustellen, daß die Organisation in weiterer Folge auch tatsächlich die Interessen ihrer

⁴ Kritisch zur Verwendung dieser Methode als Planungsinstrument vgl. z.B. Kohnert/Preuß/Sauer (Hrsg.) (1993).

Mitglieder vertreten würde. Denn sonst besteht die Gefahr, daß sich die Führungsschicht von der Basis abkoppelt. Diese Entwicklung der ORC stellt ein positives Beispiel für die Ermächtigung der Armen dar. Eine NGO versucht, ihre Basis zu einem eigenständigen Akteur zu machen. Im konkreten Fall hätte ASDI allerdings ohne den Druck und die finanziellen Mittel der Geldgeber (IIZ) diesen Schritt nicht gemacht. Voraussetzung für dieses Agieren des IIZ war es allerdings, daß dieses über Wissen verfügte, welches im konkreten Fall einerseits durch eine langjährige Beziehung zu ASDI und andererseits durch eine Forschungsstudie über die Region (IIZ-ASDI 1995) erworben worden war. Jetzt sind auch die Mitarbeiter der NGO von den positiven Wirkungen der Ermächtigung ihrer Basis überzeugt.

Im Unterschied zum SES, das darauf abzielt, die Interessen der NGOs wie der Basis zu koordinieren, geht es bei der ORC darum, ähnlich zu CRIPDES im Süden von San Vicente, eine Interessenorganisation der Basis aufzubauen, die in weiterer Folge mit den NGOs in einem organisatorischen Feld ähnlich dem SES agieren sollte.

Von der EU (Europäischen Union) war für die Jahre 1996 bis 1998 ein bilaterales Projekt für alle Begünstigten der Landreform in der Provinz San Vicente (insgesamt rund 4.300), vorgesehen. ASDI, CORDES und einige weitere progressive NGOs waren, nicht zuletzt aufgrund des Auslaufens der Finanzierungen internationaler Finanzinstitutionen, sehr daran interessiert, daß zumindest Teile dieses (insgesamt rund 25 Mio. ECU umfassenden) Projektes (Republica de El Salvador/Comisión Europea 1995) von ihnen durchgeführt würden. Einerseits weil sie dadurch Einfluß auf die konkrete Gestaltung der Projekte nehmen könnten, andererseits um den Fortbestand ihrer Organisationen zu sichern. Die beiden Organisationen begannen, gemeinsam mit anderen progressiven NGOs, eine provinzweite Organisation der Begünstigten der Landreform aufzubauen. Im Vorfeld der Diskussion um den Aufbau des CDD (Rat für Provinzentwicklung) tauchte auch die Frage auf, welche Rolle die NGOs bei dieser Vertretungsorganisation spielen sollten. CORDES plädierte zunächst dafür, daß in dieser provinzweiten Organisation die NGOs ebenfalls vertreten sein sollten, während ASDI vorschlug, daß diesen höchstens beratende Funktion zukommen sollte, damit der Einfluß der NGOs nicht zu stark sei und der CDD die Interessen der Begünstigten der Landreform und nicht die der NGOs verträte.

Dieser Aufbau einer Basisorganisation bzw. die Verknüpfung von verschiedenen lokalen Vertretungsorganisationen stellt eine nicht-intendierte Folge des Projektes der EU dar. Neben der Vertretung der Interessen gegenüber der EU soll der CDD die Siedlungen, in denen die Begünstigten der Landreform leben, auch gegenüber anderen Institutionen (Staat, NGOs usw.) vertreten. Mit dem CDD werden allerdings wieder jene Bevölkerungsgruppen ermächtigt, die bereits eine Reihe von Vergünstigungen erfahren.

Ärmere Bevölkerungsgruppen in der Provinz (die ländliche Bevölkerung zählt etwa 70.000 Menschen), wie z.B. die landlosen Bauern, haben aber nach wie vor keine eigene Vertretungsorganisation, um ihre Anliegen einzufordern und werden auch von den NGOs kaum betreut. Dennoch wurde mit dem CDD eine Organisation aufgebaut, die potentiell Gegenmacht erzeugen kann.

Die Lage der Begünstigten der Landreform ist allerdings auch nicht günstig. Die Landreform hatte nämlich einen Haken. Die Begünstigten bekamen Kredite, um das Land zum „Marktwert“ anzukaufen. Darüber hinaus erhielten sie eine Reihe weiterer Leistungen (Haus, Geld als Anfangskapitalstock usw.) auf Kredit. Heute sind diese Begünstigten alle höchst verschuldet und haben faktisch kaum eine Möglichkeit, diese Kredite jemals wieder zurückzuzahlen (vgl. IIZ-ASDI 1995, S. 107 ff.). Werden die Rahmenbedingungen für die Begünstigten der Landreform nicht im nachhinein geändert, so werden über kurz oder lang viele ihr Land verlieren. Der CDD stellt eine Struktur dar, die zumindest auf Provinzebene versuchen kann politischen Einfluß zu nehmen, um die Frage der Kredite in ihrem Sinn zu klären. Auch für die Arbeit der NGOs scheint es wichtiger, sich darauf zu konzentrieren, daß die Bauern ihr Land nicht wieder verlieren, als sich mit irgendwelchen „kleinen“ Verbesserungen aufzuhalten. Als Stichworte seien nur institution-building und capacity-building genannt, die darauf abzielen die Armen zu ermächtigen, auch im Meso- und Makrobereich zu agieren (vgl. z.B. Gsänger 1995). Von den Geldgebern, auch von solidarischen, finanzielle Mittel für diese Art von Projekten zu bekommen, ist allerdings in San Vicente für die NGOs und Basisorganisationen schwierig. Einerseits, weil das Verständnis für die Bedeutung dieser Art von Projekten fehlt, und andererseits, weil ihr Erfolg schwer meßbar ist.

Es zeigt sich hier ein Widerspruch zwischen der Ermächtigung lokaler Organisationen, denen es in weiterer Folge gelingt, mehr finanzielle Mittel auf sich zu konzentrieren, und der Ermächtigung im Meso- und Makrobereich, z.B. einer Organisation der gesamten Begünstigten der Landreform oder Kleinbauern, aufzubauen, damit diese auch in den organisatorischen Feldern agieren können, in denen weitreichendere Entscheidungen, wie z.B. die Stundung der Kredite, getroffen werden. Werden z.B. nur kleine regionale Basisorganisationen, wie dies z.B. beim SES oder der ORC der Fall ist, gestärkt, so ist festzustellen, daß sich deren Bemühungen, einschließlich die der NGOs im jeweiligen Gebiet, fast ausschließlich um die Anliegen der Region ranken, es aber, abgesehen vom CDD, kaum Zusammenarbeit und Kooperation mit anderen Regionen und noch weniger mit NGOs, die sich anderen progressiven Fraktionen zugehörig fühlen, gibt. Die einzelnen

NGOs stehen vielmehr um die ausländischen Gelder in Konkurrenz zueinander. Die einzige Makro-Strategie, die in der Regel von den progres-

siven NGOs verfolgt wird, ist es, im Rahmen der Entwicklungsprojekte Wählerstimmen für die progressiven Parteien zu lukrieren. Sie konzentrieren sich dabei allerdings fast ausschließlich auf die historisch gewachsene Basis ihrer Parteien. Davon allein erhoffen sich die meisten führenden Mitarbeiter dieser NGOs tiefgreifende Veränderungen, die zu einer Verbesserung der Situation der Armen im Land führen könnte. Bei den ersten freien Wahlen nach dem Bürgerkrieg konnten die progressiven Parteien jedoch nur rund ein Viertel der Stimmen auf sich vereinen.

Macht- und Gegenmachtstrategien

Für die meisten NGOs änderte sich mit Ende des Krieges ihre Aufgabenstellung weg von kurzfristiger Nothilfe hin zu einer längerfristigen Entwicklungsperspektive, was auch dem aktuellen entwicklungspolitischen Trend entspricht (vgl. Höggerl in diesem Heft). Viele Leute sind fix in den NGOs beschäftigt und haben ein starkes Interesse an deren Weiterbestand. Dies auch deshalb, weil die Jobsituation durch Strukturanpassungsprogramme, die erst nachdem die Guerilla ihre Waffen abgelegt hatte durchgeführt wurden, für sie äußerst ungünstig ist. Ein zentrales Interesse der NGOs ist es daher, durch die Abwicklung von Entwicklungsprojekten den Fortbestand ihrer Organisationen zu sichern. Dies zeigte sich drei Jahre nach Ende des Krieges besonders deutlich, als mit dem Auslaufen großer Teile der Finanzierungen im Rahmen der Friedensverträge sowie des allgemeinen Rückgangs der finanziellen Mittel aus dem Ausland für viele NGOs der Kampf ums Überleben immer härter wurde. Die Widersprüche zwischen den Interessen der NGOs und den Interessen der Armen kommen in solchen Situationen noch stärker zum Vorschein. Dabei agieren allerdings nicht alle NGOs gleich. Manche versuchen weiterhin, stärker den Interessen der Basis treu zu sein, wie z.B. die Mitarbeiter von ASDI, die die Interessen der Basis stärken, andere hingegen führen bereits Projekte durch, von denen sie selbst nicht überzeugt sind bzw. die nach Ansicht so mancher Mitarbeiter dieser Organisationen mehr Schaden als Nutzen anrichten, nur um den Bestand derselben zu sichern. So werden z.B. von einer NGO Alphabetisierungskurse nach einer Methode durchgeführt, die zwar vom Geber verlangt wird, die aber nach Ansicht der meisten Mitarbeiter der NGO die Leute kaum anspricht, und dadurch, daß die Kursteilnehmer materielle Vergütungen erhalten, auch falsche Anreize setzt. Eine Reihe anderer Projekte, vor allem deren Zusammenwirken auf einen kleinen Kreis von Begünstigten, zeigen ebenfalls diese Nebenwirkungen. D.h. es entsteht eine Kultur des Assistenzialismus, die die Eigeninitiative der Begünstigten hemmt. Allgemein ist zu beobachten, daß diejenigen Bevölkerungsgruppen, die bereits eine Reihe von

Begünstigungen erfahren, oft nur mehr dann aktiv werden, wenn sie dafür direkte Gegenleistungen erhalten. Darüber hinaus versuchen die NGOs, sich zu institutionalisieren und ein Abhängigkeitsverhältnis zu schaffen, indem sie Wissen monopolisieren, was einer Ermächtigung der Basis entgegenwirkt. Fällt allerdings die NGO aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten aus, so stehen die Projektbegünstigten unter Umständen am Ende schlechter da als ohne Projekt, da bei ihnen kaum organisatorische Strukturen sowie Wissen, wie man zu Ressourcen gelangen kann, vorhanden sind, da sich früher die NGO um diese Bereiche gekümmert hat.

Die Beziehung der internationalen Geldgeber zu den NGOs und deren Beziehung zur Basis bzw. den Projektbegünstigten bilden den strukturellen Hintergrund für die Handlungsfelder dieser Organisationen. Die untersuchten lokalen NGOs können nur existieren, wenn der Geldfluß von internationalen Gebern aufrecht erhalten wird. Das Geld wird von den untersuchten NGOs in Entwicklungsprojekte umgesetzt, die in der Regel für ausgewählte Bevölkerungsgruppen bestimmt sind. Hier zeigt sich die problematische Struktur dieser Beziehung. Die Geldgeber zahlen die NGOs für etwas, das den Armen zugute kommen sollte, die in den untersuchten Fällen allerdings oft relativ geringen Einfluß auf die Art bzw. konkrete Ausgestaltung des Projektes haben. Der Einfluß der Geber ist, da sie über die finanziellen Ressourcen verfügen, von entscheidender Bedeutung.

Für solidarische Geber scheint es, nach dem oben Aufgezeigten, angebracht, nach Möglichkeit nicht solche Projekte bzw. NGOs zu unterstützen, die auch von neoliberalen Gebern bzw. NGOs durchgeführt werden (können). Vielmehr scheint es sinnvoll, die konkrete Ermächtigung der Armen (institution building, capacity building, empowerment usw.) statt z.B. Straßenbau oder Häuserbau zu fördern. Dafür ist allerdings detailliertes Wissen über die Region und die Zusammenhänge nötig, das allerdings die meisten Geber aufgrund ihrer schwachen personellen Struktur nicht haben. Sie können daher kaum bewußt in Planungsprozesse eingreifen, sondern nur diejenigen Akteure, die schon stark genug sind, um an sie heranzutreten und sich durchzusetzen, in der Regel NGOs, stärken. Die allgemeine Tendenz zu längeren Beziehungen zwischen Gebern und lokaler NGO läßt sich auch hier feststellen. Für solidarische Geber ist es relativ schwierig, sich direkt für die Ermächtigung bestimmter Gruppen einzusetzen, wenn ihnen das Wissen über regionale Zusammenhänge fehlt. Eine aktive Projektpolitik der Geber kann bei unzureichendem Wissen auch mehr Schaden als Nutzen, wenn etwa dadurch Gruppen oder Organisationen auf Kosten der anderen gestärkt werden. Läßt man den NGOs freie Hand, so bedeutet dies ihre Stärkung, was aber, wie gezeigt wurde, nicht unbedingt mit einer Ermächtigung der Armen gleichzusetzen ist. Für solidarische Geber scheint es daher sinnvoll, mehr Ressourcen dafür zu verwenden über die konkrete Situation

vor Ort am laufenden zu sein (im Idealfall mit einem ständig besetzten Büro) und in Form eines Dialoges mit Basis und NGO gemeinsam in einem Planungsprozeß zu stehen. Dies bedeutet höhere Verwaltungskosten, die sich aber durchaus lohnen würden.

In diesem Artikel wurde gezeigt, daß der progressive Sektor der Zivilgesellschaft, der zu einem guten Teil von „solidarischen“ internationalen Geberorganisationen unterstützt wird, nicht immer widerspruchsfrei ist. Auch die Vereinnahmung durch den nicht-progressiven Sektor, z.B. durch die Finanzierung progressiver NGOs, weicht deren Rolle als Träger von Gegenmacht oftmals auf und begünstigt interne Widersprüche. Obwohl ein Teil der Mitarbeiter in diesen Organisationen durchwegs mit sehr viel Engagement tätig ist, lassen sich diese Probleme oft nicht vermeiden. Engagement ist zwar unerlässlich, reicht jedoch allein nicht aus. Fehlendes Wissen ist ein zentrales Problem. Darüber hinaus tendieren NGOs dazu, Tagesprobleme, wie z.B. die der Finanzierung, zu lösen, anstatt über den strukturierten Aufbau von Gegenmacht nachzudenken. Ein weiteres großes Problem stellt das im Lagerdenken verhaftete Bewußtsein der zum progressiven Sektor zählenden Personen dar, die sich für die „Guten“ halten, interne Kritik unterdrücken und somit die Möglichkeit zu Verbesserungen oftmals zunichte machen. Es ist festzuhalten, daß zwischen den Interessen der NGOs und denen der Basis vielfach Widersprüche bestehen.

Weiters wurde dargelegt, wie der rationale Planungsdiskurs dafür benutzt wird, um eigene Vorstellungen bzw. Interessen durchzusetzen. Analysiert man Macht und Ermächtigung in organisatorischen und diskursiven Feldern, so kann in den untersuchten Fällen festgestellt werden, daß die postmoderne Planungstheorie die konkreten Planungsprozesse und Ergebnisse wesentlich besser charakterisiert als die rationale Planungstradition, die von einem allmächtigen, rational planenden Akteur ausgeht.

Im Jahre 1995 wurde von der rechten Regierungspartei (der immer noch ein Naheverhältnis zu den Todesschwadronen nachgesagt wird) begonnen, ein Gesetz zur Kontrolle der NGOs zu entwerfen. Offiziell hieß es, man sei nur daran interessiert, die Projektgelder der NGOs zu besteuern und Organisationen aufzudecken, die Geld unterschlagen, um diesen ein Ende zu bereiten. Der progressive Sektor sieht allerdings eine beabsichtigte „politische“ Kontrolle der NGOs als Hauptursache für dieses Gesetz. Sie fürchten, daß progressive Organisationen aufgrund falscher Behauptungen, aufgrund bürokratischer Spitzfindigkeiten usw. an ihrer Arbeit gehindert würden. Auch die bis jetzt übliche Unterstützung progressiver Parteien durch NGOs würde durch dieses Gesetz beinahe unmöglich, was eine beabsichtigte Wirkung dieses Gesetzes ist. Für die Mächtigen scheint der progressive Sektor der Zivilgesellschaft als bedeutende Gegenmacht auf Seiten der Armen, also nach wie vor ein Dorn im Auge zu sein, denn auf nationaler Ebene sind seine

Forderungen nicht zu überhören. Er ist allerdings derzeit zu schwach, um sich der neoliberalen Politik, bei der nur die obersten zwei Dezile der Einkommenspyramide gewinnen, der Rest jedoch als Nettoverlierer dasteht (vgl. Bauer 1995, S. 10), wirkungsvoll entgegenzusetzen. Der Bürgerkrieg ist zwar vorbei, der Mehrheit der Bevölkerung geht es jetzt allerdings materiell schlechter als vorher und immer noch werden Personen, die sich im progressiven Sektor engagieren, von den Todesschwadronen ermordet.

Abstracts

This article discusses the relation between progressive Salvadorean NGOs, their social base, and international donors. The relation is analyzed in different organizational and discursive fields. It is shown that keywords like development-planning are used in a contradictory way in different discursive fields and that co-exist strategies of power and counter-power within the progressive sector of civil society. Nevertheless, the progressive part of the civil society in El Salvador still plays an important role in the empowerment of the poor and in the emergence of counter-power.

In diesem Artikel wird die Beziehung zwischen salvadorianischen NGOs, den Armen und internationalen Geldgebern untersucht. Die Beziehungen werden in verschiedenen organisatorischen und diskursiven Feldern analysiert. Es wird auch gezeigt, daß Schlagwörter wie z.B. Entwicklungsplanung widersprüchlich verwendet werden können und daß Macht- ebenso wie Gegenmachtstrategien im progressiven Sektor der Zivilgesellschaft anzutreffen sind. Nichts desto trotz spielt der progressive Sektor in El Salvador nach wie vor eine zentrale Rolle beim Aufbau von Gegenmacht.

Literatur

- ASPAD: Una experiencia de microplanificación participativa. San Salvador 1995.
 Bauer, Leonhard: Wesentliche Elemente einer nationalen Entwicklungsstrategie für El Salvador. Wirtschaftsuniversität Wien (unveröffentlicht) 1995.
 Dalton, Linda C.: Why the Rational Paradigm Persists – The Resistance of Professional Education and Practice to Alternative Forms of Planning. In: Journal of Planning Education and Research, Bd. 5, Nr. 3 (1986).
 Fals-Bordau, Orlando und Rahman Muhammad Anisur (Hrsg.): Action and Knowledge. Breaking the Monopoly with Participatory Action-Research. New York 1991.
 Friedmann, John: Planning in the Public Domain: Discourse and Praxis. In: Journal of Planning Education and Research, Bd. 8, Nr. 2 (1989).
 Froschauer, Ulrike und Manfred Lueger: Das qualitative Interview zur Analyse sozialer Systeme. Universitätsverlag, Wien 1992.

- FUNDE: Diagnostico socio-economico y propuesta de desarrollo sostenible para el municipio de Tecoluca. San Vicente. San Salvador 1995.
- Giddens, Anthony: The Constitution of Society. Polity Press, Oxford 1984.
- Gsänger, Hans: Capacity-Building for Rural Development at the Micro-, Meso- and Macro-Levels. In: Journal für Entwicklungspolitik, Nr. 2 (1995), S. 167 – 177.
- IIZ-ASDI: Desarrollo Productivo en el Norte de San Vicente. San Salvador 1995.
- Jenssen, Bernd und Wolfgang Lonski: Planung als Dialog. In: Kohnert, Dirk, Hans Joachim A. Preuß und Peter Sauer (Hrsg.): Perspektiven zielorientierter Projektplanung in der Entwicklungszusammenarbeit. München/Köln/London 1993, S. 219 – 224.
- Jofel, Rosalia: La planificación local y las ONGs en el contexto del desarrollo municipal. In: Desarrollo Humano, Nr. 12 (1995), San Salvador.
- Kaimowitz, David: NGOs the State and Agriculture in Central America. In: Bebbington, A. und G. Thiele: Non-Governmental Organizations and the State in Latin America. Routledge, London 1993, S. 178 – 198.
- Kohnert, Dirk, Hans Joachim A. Preuß und Peter Sauer (Hrsg.): Perspektiven Zielorientierter Projektplanung in der Entwicklungszusammenarbeit. München/Köln/London 1993.
- Macdonald, Laura: Small is beautiful? Der NGO-Boom in Lateinamerika. In: Lateinamerika Nachrichten, Nr. 256, Oktober (1995), S. 30 – 36.
- Poppe, Manfred: Von Planungsmethoden zu Planungsstrategien. In: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 2 (1995), S. 124 – 133.
- Republica de El Salvador/Comisión Europea: Definición de un programa de apoyo al proceso productivo en el departamento de San Vicente. San Salvador 1995.
- SES: Planificación Integral. San Carlos Lempa 1995.

Johannes Jäger, Pichelwangergasse 41/21, A-1210 Wien

Journal für Entwicklungspolitik XII/3, 1996, S. 331 – 342

Eva Schwaiger

Das partizipative Budgeterstellungsmodell in Porto Alegre Lokale Reformpolitik durch Stärkung der Zivilgesellschaft

In Porto Alegre, der 1,3 Millionen EinwohnerInnen zählenden Hauptstadt von Rio Grande do Sul, dem südlichsten Bundesstaat Brasiliens, wird das Budget der Stadtverwaltung seit 1989 unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft erstellt. Der von der Lokalregierung ermöglichte öffentliche Diskussionsprozeß über kommunale Investitionsschwerpunkte ist der zentrale Bestandteil einer Reformpolitik, die sich die Stärkung der Zivilgesellschaft zum Ziel gesetzt hat. Dabei wird vor allem jener Teil der Zivilgesellschaft gefördert, für den es bisher nur unter schwierigen Bedingungen möglich war, Bedürfnisse zu artikulieren oder Einfluß auf politische Entscheidungen auszuüben. Konkret sind dies unterschiedliche Basisinitiativen wie z.B. Nachbarschaftsvereine, Mütterclubs etc.

Bevor das partizipative Budgeterstellungsmodell beschrieben wird, soll der hier verwendete Begriff von Zivilgesellschaft näher definiert werden. Primär geht es dabei um die Frage nach den AkteurlInnen der Zivilgesellschaft sowie um die Frage nach dem Raum, den zivilgesellschaftliche Organisationen einnehmen. In der kritischen Sichtweise von Gramsci werden nicht nur Lokalinitiativen, NGOs oder diverse Vereine als AkteurlInnen verstanden, sondern auch Organisationen wie Medien, die Kirche, Unternehmerverbände, Gewerkschaften etc., d.h. öffentliche, nicht-staatliche Organisationen. Diese Betrachtung der Gesamtheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen zeigt, daß Teile davon zum „Hegemonieapparat der herrschenden Klasse“ gehören (z.B. Medien), während ein Großteil der organisierten Bevölkerung, die Subalternen, abgesehen von der Stimmabgabe kaum politische Entscheidungsmacht besitzt. Der partizipative Budgeterstellungsprozeß trägt zur Stärkung dieses bisher entmachteten Teiles der Zivilgesellschaft bei, indem diesem kollektive Entscheidungsmacht über den die Investitionen betreffenden Teil des Kommunalbudgets eingeräumt wird, was die bessere Befriedigung von Grundbedürfnissen im Sinne des Allgemeinwohls zur Folge hat. Dies steht im Gegensatz zur liberalen Sichtweise von Zivilgesellschaft. Für Arendt sind soziale Fragen wie z.B. Armutsbekämpfung nicht Teil der öffentlichen politischen Diskussion. Vielmehr geht es dabei einzig um ein abstraktes Allgemeinwohl (Arendt 1986). Diese implizite Voraussetzung der Grundbedürfnisbefriedigung führt zum Ausschluß großer Teile der Zivilgesellschaft aus dem politischen Prozeß. Die schlechtere Ausgangspo-