

*Ann C. Hudock*

### **NGOs and Civil Society**

Democracy by Proxy?

Polity Press, Cambridge, 1999, 120 S., £ 11,99

Die Autorin, Mitarbeiterin des US-Außenministeriums, beschäftigt sich in ihrer schmalen Studie mit der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Entwicklungsländern. Sie geht dabei vor allem den Interdependenzen zwischen den NRO in den Ländern des Südens und denen in den Industriestaaten nach. NRO spielen in den Bereichen Entwicklung und Wahrung der Menschenrechte eine wichtige Rolle. Sie sollen als Gegengewicht zu staatlichen Strukturen – aber durchaus in Kooperation mit dem Staat – ihre Aufgaben wahrnehmen und die Zivilgesellschaft, die in vielen Ländern des Südens noch relativ schwach ist, stärken. Gerade im Entwicklungsbereich (z.B. in den Sektoren Gesundheit und ländliche Entwicklung) ergänzen NRO das staatliche Dienstleistungsangebot. In Ländern mit ineffektiven, korrupten oder nicht mehr existenten staatlichen Strukturen sind NRO oft die einzigen, die soziale und entwicklungspolitische Aufgaben wahrnehmen.

Ann Hudock analysiert das gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis zwischen NRO in den Industrieländern und ihren Partnern in den Entwicklungsländern. Sie stellt die These auf, daß die meisten NRO in den Ländern des Südens fast ausschließlich auf Finanzmittel von NRO aus dem Norden angewiesen sind, sowohl zur Deckung ihrer laufenden Kosten (Verwaltung, Personal) als auch zur Durchführung von Projekten. Wegen der strengen Auflagen in Hinsicht auf die ordnungsgemäße Verwendung der zur Verfügung gestellten Gelder würde ein Großteil der personellen Ressourcen in den Empfänger-NRO durch die Erstellung von umfassenden Berichten und Abrechnungen für die Geber gebunden, so daß die eigentliche Projektarbeit nicht selten zu kurz käme. Die Autorin geht in ihrem Buch in erster Linie der Frage nach, wie Empfänger-NRO Gelder akquirieren und welche Einflüsse die Vergabepraktiken und -modalitäten auf die Arbeit der NRO haben können.

Es steht außer Frage, daß Geber-NRO, sofern sie sich nicht den kostspieligen Luxus einer Ortspräsenz leisten wollen, verlässliche und kompetente Partner in den Empfängerländern brauchen, um ihre Zielgruppen zu erreichen. Nur mit dem Wissen um kulturelle Besonderheiten und dem ständigen Kontakt zu den Zielgruppen können Projekte sinnvoll realisiert werden. Diese einheimischen Partner verfügen häufig jedoch nicht über die notwendige Infrastruktur, um die Auswahl und Durchführung von Projekten vornehmen zu können. Somit sollte es den Geber-NRO darum gehen, neben der Finanzierung der Projekte auch die Strukturen der Partnerorganisation zu stärken und ihr vor allem bei der Auswahl der förderungswürdigen Projektanträge und deren Durchführung mehr Autonomie zuzugestehen.

Da einheimische NRO kaum Möglichkeiten haben, sich ohne Gelder aus dem Ausland zu finanzieren, hängt ihr Überleben oft an ihrer Fähigkeit, ausreichend Mittel aus dem Ausland einzuwerben. Diese Abhängigkeit wird auch in den von den Geber-NRO durchgeführten Kontrollen über die ordnungsgemäße Verwendung der Gelder sichtbar. Die Kon-

kurrenz der NRO um geringer werdende Mittel verhindere zudem eine wirkungsvolle Kooperation mit der einzelnen Organisation und damit eine effizientere Arbeitsweise.

Die Autorin diskutiert Möglichkeiten, wie NRO in den Entwicklungsländern gestärkt und überlebensfähig gemacht werden können, denn nur autonome NRO können einen Beitrag zur Stärkung der Zivilgesellschaft und damit zur Demokratisierung einer Gesellschaft leisten. Nicht immer sei allerdings die Wahl der Partner im Empfängerland glücklich, da bisweilen NRO ausgesucht würden, die kein wirkliches Interesse an ihren Zielgruppen haben, sondern Geschäftsziele verfolgen oder einem Konferenztourismus frönen wollen.

Anhand von vier untersuchten NRO, je zwei aus Sierra Leone (wo die Autorin Anfang der 1990er Jahre gearbeitet hatte) und aus Gambia, überprüft Hudock ihre Thesen zur Effizienz der NRO. Nur eine der untersuchten Organisationen war erfolgreich, was die Autorin vor allem auf die guten Beziehungen zu den Zielgruppen und die relative Autonomie der NRO gegenüber den Gebern zurückführt.

Insgesamt kommt Hudock zu dem Schluß, daß nur solche NRO gefördert werden sollten, die ein eindeutiges Interesse an der Verbesserung der Lebensbedingungen ihrer Zielgruppen haben. Diesen NRO sollte dann ein höheres Maß an Autonomie in ihrer Arbeit zugestanden werden. Sie sollten sich nicht in erster Linie gegenüber den Geldgebern, sondern gegenüber ihren Zielgruppen rechtfertigen müssen: "In fact, southern NGOs' responsiveness in donors rather than grassroots groups is the greatest threat in southern NGOs' ability to act as affective intermediaries, and to empower grassroots groups as part of civil society development." (S. 86)

Der vorliegende Band beleuchtet – wie die Autorin selber einräumt – nur einen kleinen, wenn auch nicht unwesentlichen Teilaspekt der NRO-Thematik. Der allgemein gehaltene Titel läßt mehr erwarten als nur die Erörterung der Frage nach dem Abhängigkeitsverhältnis von NRO in Entwicklungsländern von ihren Geldgebern und die daraus resultierenden Konsequenzen. Obwohl der Autorin beizupflichten ist, daß die von den Gebern oft erzwungene Bürokratie nicht die eigentlichen Aufgaben der Empfänger-NRO über Gebühr behindern sollte, so ist sowohl eine Verwendungsprüfung als auch eine Evaluierung der Projekte unumgänglich, denn wie soll sonst überprüft werden, ob die Partner-NRO wirklich ein Interesse an der Förderung ihrer Zielgruppen haben? Fraglich ist, ob die mehr oder weniger willkürlich gewählten vier Fallbeispiele Modellcharakter haben können. Die Zielgruppenzufriedenheit kann nicht das einzige Kriterium bei der Überprüfung der Leistungsfähigkeit einer NRO spielen. So ist nicht selten in autoritären Staaten zu beobachten, daß das Regime über Strohmänner NRO gründet, um die Suspendierung oder Kürzung der staatlichen Entwicklungshilfe zu umgehen. Diese NRO werden nur einen Teil der Gebergelder für ihre eigentlichen Zielgruppen einsetzen und die übrigen Mittel in Kanäle des Regimes umleiten. Insgesamt bietet das vorliegende Buch einen Einstieg in eine interessante Materie, kann aber – was schon der Seitenumfang deutlich macht – das Thema nicht erschöpfend abhandeln.

*Heiko Meinhardt, Hamburg*