

## Vortragsskizze: **Legitimität der NROs**

Workshop: Selbstbestimmt oder Auftragnehmer?

Die Rolle der Nord-NRO in der Europäischen Entwicklungspolitik

Mittwoch, 16. November 2005, 10.30-17.00 Uhr

InWent-Spiegelsaal, Tulpenfeld 5, Haus 6, 53113 Bonn

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung. Ich spreche zum Thema Legitimität der NROs. In der Einladung des *workshops* schreibt VENRO, dass die EU Kommission, einzelne Mitglieder des EU Parlaments, die Fachöffentlichkeit und einige Medien die Legitimität der NROs zunehmend in Frage stellen.

Ich möchte mich dem Thema, in der gebotenen Kürze eines Impulsreferats, mit einem politikwissenschaftlichen und rechtstheoretisch geprägtem Ansatz nähern.

Meine These ist, dass NROs Vorbehalten unterschiedlichen Hintergrund hinsichtlich ihrer Legitimations-grundlagen ausgesetzt sind. Es gibt daher auch keine einfache Lösung, mit der Kritik der mangelnden Legitimität umzugehen. Wichtig erscheint es mir, die Hintergründe der unterschiedlichen Kritiker einordnen zu können und darauf mit multiplen Strategien zu reagieren. Die Diskussion bei VENRO ist bereits vielversprechend.

NROs werden als selbsternannte Mandatsträger, als modische Nebenorganisationen von Eliten und als sich vordrängelnde Meinungsmacher bezeichnet, die ein informelles Regieren abseits von ordentlichen transparenten demokratischen Verfahren beförderten.

NROs wird vorgeworfen, dass sie intern wenig demokratisch sind, ihnen meistens eine Massenbasis fehlt und sie keinen Sanktionsmechanismen der Öffentlichkeit ausgesetzt sind. Ein weiterer Vorwurf ist, dass sie den Deckmantel des normativ positiv aufgeladenen Begriffs der Zivilgesellschaft benutzen, um partikulare wirtschaftliche und/oder politische Interessen zu verfolgen.

Ich möchte spezieller auf die Kritik einiger renommierter deutscher Wissenschaftler an NROs eingehen:

Frank Bliss (E+Z 2003:5), Ethnologie Professor am Deutschen Orient Institut in Hamburg, kritisiert, dass sich NROs als Meinungsmacher vordrängen, dabei die Zivilgesellschaft weder vertreten noch sie ersetzen können. Sie werden oft als alleinige Vertreter der Zivilgesellschaft angesehen, dabei fehlt ihnen meistens die Massenbasis. Weiter führt er aus, dass viele unter den Nicht-Regierungsorganisationen Steuersparmodelle junger Geschäftemacher sind.

Dieter Neubert, Professor für Entwicklungssoziologie in Bayreuth, kommt zwar zu der Einschätzung, dass NROs sich als Beeinflusser internationaler politischer Agenden bewährt haben. Er sieht aber keinen Hinweis darauf, dass eine formale Mitwirkung der NROs an internationalen Entscheidungsprozessen einen Fortschritt an internationaler Demokratie darstellen könnte (Neubert Afrika im Kontext, Tagung der Vereinigung von Afrikanisten 2004: 21).

Einer der profiliertesten Kritiker aus dem NRO Umfeld selbst ist Peter Wahl von WEED, der das Spektrum der NROs als unübersichtliches Feld von Spezialistenorganisationen sieht, die oftmals von Regierungen kooptiert werden.

Wir wollen tiefer blicken, um die Vorwürfe nachzuvollziehen. Welcher Gesellschaftsentwurf liegt der Kritik an NROs zu Grunde ?

Ich habe in meinem Buch ein einfaches Muster verschiedener Gesellschaftsentwürfe angeboten, nämlich eine Unterscheidung zwischen Wettbewerbs-, Steuerungs- und Werteoptimisten. Auf der Seite der Wettbewerbsoptimisten befinden sich die Wirtschaftsliberalen und einige davon sind ausgewiesene Skeptiker wertorientierter Handlungsmuster und Motive. Sie sehen selten einen Anlass, NROs weitgehende steuerrechtliche Privilegien gegenüber privatwirtschaftlichen Akteuren zuzugestehen.

Für gefährlicher halte ich jedoch die Steuerungsoptimisten, die gegenüber den NROs eine vereinnahmende, kooptierende und instrumentalisierende Strategie verfolgen, solange sie deren Autonomie nicht wirklich eindämmen können. Entwicklungspolitik aus einem Guss kann in der Übersteigerung Gleichschaltung mit dem Gusseisen bedeuten.

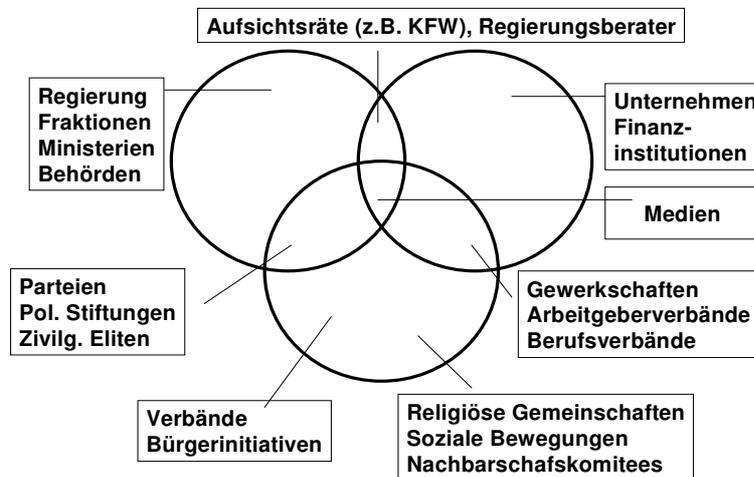
Meinem entwicklungspolitischen Ansatz liegt ein Balancemodell sowohl zwischen Staat- Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft wie auch innerhalb der einzelnen Sphären, vertikal und horizontal zu Grunde.

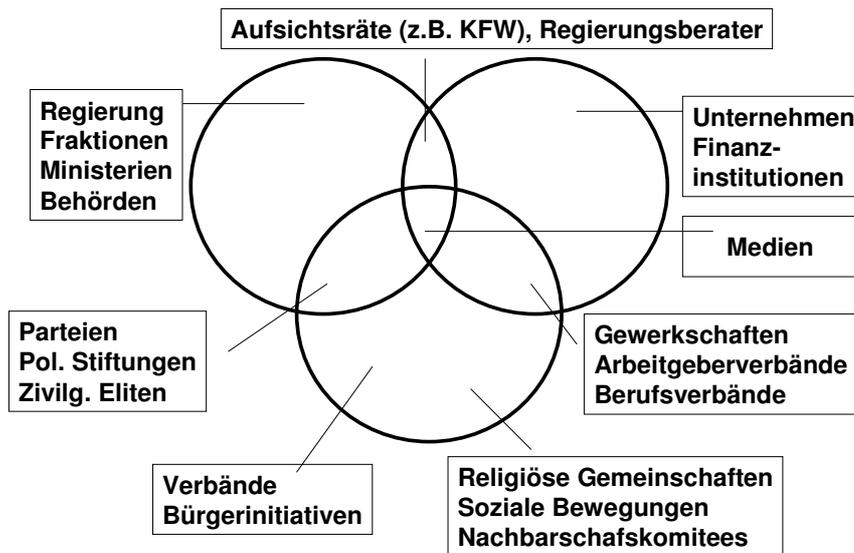
Das führt zu einem dreidimensionalen Modell der Gewalten- und Aufgabenteilung in der Gesellschaft, zwischen Exekutive, Legislative und Judikative, zwischen der ersten, zweiten und dritten Regierungsebene und zwischen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. Innerhalb jeder Sphäre sollten sich verschiedene Akteurtypen befinden, die sich gegenseitig ergänzen, aber auch Funktionen des *checks and balance* wahrnehmen. Ich will das Modell an dieser Stelle aus zeitlichen Gründen nicht vertiefen.

Aus der Balancetheorie folgt auch, dass die Ausdehnung einer jeden Sphäre/eines jeden Sektors und eines bestimmten Organisationstypus – staatlicher, privatwirtschaftlicher oder zivilgesellschaftlicher Natur – einen abnehmenden Grenznutzen im Hinblick auf Innovations- und Entwicklungsfähigkeit einer Gesellschaft und im Hinblick auf das Legitimitätsniveau der betreffenden Akteurtypen besitzt.

Folie

## Balancemodell





Wir wollen uns dem Begriff der Legitimität in differenzierter Art und Weise nähern:

Folie:

## Legitimität

- **Werte und Normen**  
Bezug auf universellen  
Entwicklungs- und  
Menschenrechtsdiskurs  
Information und  
Aufklärung  
Diffusion und Schutz  
von verfassungsmäßigen  
Rechten
- **Ressourcen und  
Verfahren**  
Wählerstimmen und  
Wahlverfahren  
Mitgliederversammlung  
und interne Regeln  
Spenden, Umfang und Art  
der Einwerbung  
Ehrenamtliches  
Engagement

Wer von der Legitimität der NROs oder ihrem Mangel an Legitimität spricht, sollte über die Legitimitätskrise des Staates nicht schweigen. Wir

sollten genauer hinschauen, wenn wir dem Staat und den Behörden ein hohes Legitimitätsniveau unterstellen. Wir kennen das Phänomen, das sich Staatsklassen verselbständigen, d.h. dem Volk nur scheinbare Alternativen innerhalb des Konsenses der Staatsklasse verbleiben. Wir müssen und fragen, wie hoch die Wahlbeteiligung war, wie die Wahl verlaufen ist und über was die Bevölkerung abgestimmt hat. Behörden haben im Vergleich zu gewählten Volksvertretern eine stark abgestufte Legitimität, sie sind intern kaum demokratisch und direkt keinen Sanktionsmechanismen ausgesetzt. Das Papier von Herrn Lindau, das vor der Konferenz zirkulierte, gibt mein Raster wieder, mit dem ich das Legitimitätsniveau unterschiedlicher Akteure darstelle:

Folie:

## Legitimität von Akteuren

	Idealtypisches Legitimitätsniveau	Faktoren, die das Handeln legitimieren	Faktoren, die die Legitimität reduzieren
Regierung			
Behörde			
NRO			

B. Kuhn - Legitimität der NRO

4

NROs haben verschiedene Legitimitätsgrundlagen und die angeblichen Legitimationsdefizite von NRO relativieren sich also bei genauerer Betrachtung. Die Verfassungen und Gesetze demokratisch verfasster Staaten gestehen NROs weitgehende Handlungsspielräume zu.

## Legitimitätsgrundlagen von NRO

- Versammlungsfreiheit
- Vereinigungsfreiheit
- Meinungsfreiheit
- Beteiligung am Gemeinwesen
- Hohe Anzahl von Mitgliedern und Spendern
- Ehrenamtliches Engagement
- Diversifizierte Geberstrukturen
- Berufung auf nationale und internationale Normen
- Zertifizierungen
- Transparente Regeln

Die NROs sollten aber auch selbstkritisch den Blick auf sich selbst richten. Ich sehe viele potenzielle Fallstricke für NROs im Spannungsfeld zwischen *social service delivery* und *advocacy* Arbeit, zwischen gemeinnütziger Orientierung und wirtschaftlichen Tätigkeiten. Das liberale deutsche Vereins- und Stiftungsrecht bietet den NROs viel Freiheit, so dass sehr unterschiedliche Organisationen unter der Flagge NROs segeln können, Idealvereine und Wirtschaftsvereine, gemeinnützige und nicht gemeinnützige, staatliche initiierte und private Stiftungen. Denken wir an die großen Fußballvereine oder gar den ADAC, der den Vereinsbegriff unter großspuriger Ausnutzung des Nebenzweckprivilegs mit höchstrichterlicher Rückendeckung auf besondere Weise pervertiert hat. Der Mitgliederschutz und der Gläubigerschutz sind im Vereinsrecht nach Ansicht vieler Experten unzureichend geregelt, die Anforderungen an Rechnungslegung und Transparenz gering.

Zivilrechtliche und steuerrechtliche Perspektiven führen leicht zu unterschiedlichen Bewertungen von Sachverhalten.

Welche Strategien bieten sich für NROs an. Ein vordringliches Ziel scheint es mir zu sein, einerseits die eigenen Rollen und Organisationsform der NRO zu reflektieren, sowie Transparenz und Rechenschaftslegung zu verbessern. Ich möchte die folgenden Aspekte für meine Empfehlungen unterstreichen:

## Thesen und Empfehlungen

- Dialektik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Rechten und Pflichten;
- Debatten über
  - \* Gemeinwohl und Partikularinteressen,
  - \* Möglichkeiten und Grenzen, Stärken und Schwächen, komparative Vor- und Nachteile;
- Abgrenzung und Kooperation von/mit Behörden und kommerziellen Dienstleistern, Subsidiarität, Komplementarität
- Charta und Zertifikate: Kodifizierung und Offenheit

Ein konkreter Ansätze wäre

- die Auseinandersetzung mit bzw. Unterzeichnung von verschiedenen bestehenden internationalen Verhaltenskodizes und anderen internationalen, regionalen, nationalen und sektoralen Instrumenten der Selbstregulierung von NROs. Auf der Seite von [www.oneworldtrust.org](http://www.oneworldtrust.org) finden sich einige Beispiele und Links zu solchen Selbstregulierungssystemen.

Weiterhin möchte ich sie auf die Entwicklungsphase des Guide-Star Deutschland Projekts hinweisen. Es handelt sich dabei um eine Online Datenbank für den gemeinnützigen Sektor in Anlehnung an das US amerikanische Vorbild, das viel Transparenz ermöglicht.

Darüber hinaus halte ich allerdings einige kritische Reflektion mit Prozessen einer sogenannten Professionalisierung und des Wachstums von Organisationen für unentbehrlich. Die spezifischen komparativen Vorteile von NROs, wie die Fähigkeit alternative ehrenamtliche Ressourcen zu generieren, spontan und flexibel abseits von genau festgelegten Dienstwegen zu agieren und der wertschätzende, aber Zeit intensive Austausch mit Randgruppen sind Merkmale, die vielen NROs im Prozess des Wachstums und der Abhängigkeit von Großgebern und ihren hohen formalen Ansprüchen verloren gehen.

Abschließend möchte ich noch vor scheinbar attraktiven fund-raising Konstruktionen in Form von Spendenholdings und Methoden der Spendenwerbung warnen, die anfangs versprechend scheinen, aber langfristig das Image von Hilfsorganisationen beschädigen könnten.

Prof. Dr. Berthold Kuhn, ab 1.12.05 NGO Research Centre, School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Beijing, China. Unterstützt vom Centrum für Internationale Migration. Kontakt: [Berthold.kuhn@t-online.de](mailto:Berthold.kuhn@t-online.de)

Veröffentlichungen: Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat. Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen, Frankfurt a.M.: Campus (2005) 420 Seiten paperback.

Participatory Development in Rural India, New Delhi: Radiant (1998), 331 Seiten gebunden,

und viele mehr, zuletzt: Die Resonanz des Begriffs Zivilgesellschaft in China, in Maecenata Aktuell, 10/2005 ([www.maecenata.de](http://www.maecenata.de))