

**Zwischen Bevölkerung und Staat: Der global-lokale
Nicht-Regierungsorganisationen-Sektor in Mali**

**- Fallstudien zum Beitrag von NROen zum Aufbau
zivilgesellschaftlicher Strukturen in der demokratischen
Konsolidierungsphase Malis -**

**Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
durch den
Promotionsausschuss Dr. phil.
der Universität Bremen**

**vorgelegt von
Richard Preißler**

ADDIS ABEBA, den 23.3.2005

Gutachter: Prof. Michaela von Freyhold
Prof. Marlies Krüger

Kolloquiumsdatum: 29.06.2005

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abkürzungen, Tabellen und Wechselkurse

Einleitung	1
Teil 1 Theoretischer Rahmen der Arbeit	6
I. Staat als Adressat zivilgesellschaftlichen Handelns	6
1. Zum Begriff des Staates	6
2. Analyse staatlicher Herrschaft in nicht westlichen Kontexten	8
3. Entwicklungsstaat und Staatsversagen	12
4. Zusammenfassende Betrachtungen zu Staat und Zivilgesellschaft in Afrika	15
II. Zivilgesellschaftliche Konzepte	17
1. Historische Entstehung des Begriffs	17
2. Gramscis Konzept der Zivilgesellschaft	20
3. Hegemonie und Gegenmacht	23
III Zum Gegenstand der Untersuchung: Nicht-Regierungs-Organisationen (NROen) als zivilgesellschaftliche Akteure	26
1. Begriffliche Annäherung	26
2. Geschichte der NROen	29
3. Aktuelle Bedeutung weltweit	30
4. Charakteristika und Arbeitsbereiche	32
5. Grenzen der NROen-Arbeit	33
6. „Entstaatlichung“ in den Ländern Afrikas und Konsequenzen für die NROen	34
7. Demokratisierungspotentiale der Zivilgesellschaft und von NROen in der Konsolidierungsphase	37
IV. Die angewandten qualitativen Erhebungsmethoden	41
1. Vorgehensweise und Arbeitsphasen	41
2. Erhebungsmethoden	44
3. Qualitatives Vorgehen und Grounded Theory	47
4. Auswahl der Fallstudien	48

Teil 2 Länderspezifische Rahmenbedingungen	50
V. Politische Entwicklung Malis nach der Unabhängigkeit und wichtige Rahmenbedingungen	50
1. Politische Entwicklung in Mali seit der Unabhängigkeit	50
2. Transition und Konsolidierung	52
3. Strukturanpassung	55
4. Jugend und Bildung	56
5. Migration	58
6. Der Norden Malis	60
6.1 Daten zur Nordregion	61
6.2 Der Tuaregkonflikt	62
7. Zusammenfassung	66
VI. Zur Geschichte und Struktur des NROen-Sektors in Mali	70
1. Dürrekatastrophen und Nothilfe	70
2. Kooptierung der NROen durch die Einheitspartei	71
3. Quantitative Bedeutung der NROen nach der demokratischen Öffnung	72
4. Die Vernetzung der NROen auf nationaler Ebene	79
5. Formale Rahmenbedingungen	82
5.1 Die Rahmenvereinbarung "accord cadre" zwischen einer NRO und dem Staat	82
5.2 Resümé	84
6. Materielle Basis der NROen Arbeit	85
6.1 Folgen der internationalen Finanzierungsschübe für NROen	85
6.2 Eigenfinanzierung der NROen	87
6.3 Finanzierungsdauer	88
VII. Die Rolle verschiedener sozialer Gruppen am demokratischen Übergang und in der Zeit danach	90
1. Bereicherung der Staatsklasse und ihrer Klientel	90
2. Exklusion gewisser sozialer Gruppen	93
2.1 Schüler und Studenten	93
2.2 Beamte und Angestellte, insbesondere Lehrer	95
3. Geschichte der Protestbewegung, der Sturz des Traoré Regimes 1991 und der demokratische Aufbruch	96
Teil 3	100
3.1 Fallbeispiele zur Wirkung von Entwicklungsarbeit auf die Entfaltung von Zivilgesellschaft	100
VIII. Entwicklungsarbeit in den Nord-Regionen Malis	100
1. Globale Entwicklungsdiskurse und lokale Reaktionen darauf	101
1.1 Einführung	101
1.2 Lokale Reaktionen auf wechselnde Entwicklungsdiskurse	102
1.3 Fallstudie zu einem einseitig von außen konzipierten Projekt	104
1.3.1 Vorstellung der NRO Nr. 9 und ihres Projektes	

„Pompe Timbuktu“	104
1.3.2 Analyse der zivilgesellschaftlichen Performanz	107
2. Wechselnde Rolle des Staates und staatliche Rahmenbedingungen - Fallstudie NRO Nr.11	108
2.1 Vorstellung der NRO Nr. 11	108
2.2 Die unterschiedliche Perzeption des Staates durch die NRO Nr. 11 im historischen Rückblick	109
2.3 Fehlende oder nicht angepasste staatliche Rahmenbedingungen als Entwicklungshindernis	111
2.4 Bewertung der zivilgesellschaftliche Performanz	114
IX. Die Zusammenarbeit zwischen internationalen Gebern, internationalen und nationalen NROen	115
1. Die Politik der USAID in Mali	115
2. Internationale NROen als Bindeglied zwischen internationalen Geldgebern und nationalen NROen	118
2.1 Die Nicht-Regierungsorganisation PLAN INTERNATIONAL	118
2.2 Projekt Familienplanung und Aidsprävention (MST/SIDA)	119
3. Fallstudie zu einer nationalen implementierenden NRO	120
4. Analyse und Einschätzung der zivilgesellschaftlichen Performanz	124
X. Demokratisierungspotential auf lokaler Ebene	125
1. Vorgeschichte	125
2. Grundbildung und ein teurer top-down Ansatz	126
3. Ein billiger bottom-up Ansatz	127
4. Erste Ergebnisse	129
5. Analyse und Einschätzung der zivilgesellschaftlichen Performanz	130
3.2 Fallstudien zu politischen und zivilgesellschaftlichen Initiativen	132
XI. Stimmen und Akteure der Zivilgesellschaft – wichtige Menschenrechts-, Advocacy-NROen und der NROen Dachverband CCA-ONG	132
1. Hintergrund	132
2. Beobachtungen der UN Menschenrechtskommission zu Mali	133
3. Wichtige Menschenrechts- und Advocacy NROen	135
4. Fallbeispiel: Der NROen-Dachverband CCA-ONG	139
5. Zusammenfassende Einschätzung der zivilgesellschaftlichen Performanz	141

XII. Die anderen wichtigen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen mit denen die NROen interagieren	142
1. Gewerkschaften	142
2. Politische Parteien	143
3. APEM Reseau d'Appui au Processus Electoral Malien	144
4. „Espace d'Interpellation Démocratique“/ Menschenrechts-/Ombudsman-Hearing	145
5. Das Forum Politique National	146
6. Zusammenfassende Einschätzung und zivilgesellschaftliche Bewertung	147
XIII. Instrumentalisierung/Kooptierung der NROen durch den malischen Staat	150
1. Identifikation mit dem Staat	150
2. Fehleinschätzung der Bedeutung der NROen durch die Planer	152
3. Die Politik der Dezentralisierung und die Rolle der NROen	154
3.1 Hintergrund	154
3.2 Rolle der NROen im Dezentralisierungsprozess	157
4. Zusammenfassende Bewertung der zivilgesellschaftlichen Performanz	158
XIV. Nicht-Regierungsorganisationen als politischer Mobilisierungsraum und die Rolle der Medien	160
1. Fallbeispiel	160
2. Zivilgesellschaftliche Rolle der Medien insbesondere des Radios	163
3. Radio Bamakan	165
4. Analyse der zivilgesellschaftlichen Performanz	168
XV. Zusammenfassung und Fazit	170
1. Das Zusammenspiel von NROen und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen im Demokratisierungsprozess	170
2. Die dauerhaften Funktionen von NROen in Mali für die Konsolidierung der Zivilgesellschaft	175
3. Einschränkungen und Behinderungen der produktiven Funktion der NROen für die Zivilgesellschaft	178
Anhang	
Anhang 1	181
Rahmendaten zu Mali	181
1. Geographische Strukturdaten	181
2. Entwicklungsindikatoren	182
3. Wirtschaftliche Daten	182
4. Entwicklungspolitische Zusammenarbeit	182
5. Ethnische Vielfalt und Religion	183
Anhang 2	
Liste der Gesprächspartnerinnen und -partner	185

Literatur	187
Dokumente	193
Jahrbücher	194
Zeitschriften	194
Zeitungen	195
Internetadressen	195

Verzeichnis der Abkürzungen, Tabellen und Wechselkurse

- ACDI Agence Canadienne de Développement International
- ADEMA Agence pour la Démocratie au Mali (ADEMA ist eine Allianz von PMT und PRMD)
- ADVR Association pour la défense des victimes de la répression
- AEEM Association des élèves et étudiants du Mali
- ASDAP Association de soutien aux activités de la population
- BADI Bloc africaine pour le développement et l'intégration
- BIT Bureau International de Travail = ILO International Labour Organisation
- BMZ Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit
- CCA-ONG Comité de Coordination des Actions des Organisations Non Gouvernementales au Mali; wichtigster NROn-Dachverband Malis
- CCISD Centre de Coopération Internationale en Santé et Développement, Université de Montréal/Canada
- CECI Centre canadien d'étude et de coopération internationale
- CNID Congrès national d'initiatives démocratique (Oppositionspartei, seit dem 16.4.1993 an der Regierung beteiligt)
- DED Deutscher Entwicklungsdienst
- ECOSOC Economic and social council of the United Nations
- ENRO Entwicklungspolitik mit dem Schwerpunkt NROn, Aufbaustudiengang der Universität Bremen
- EZ Entwicklungszusammenarbeit
- FEN Fédération de l'éducation nationale
- FER Fonds mondial d'environnement
- GARDEM Groupe d'Actions et de Recherche pour le Développement au Mali
- GTZ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- IPR Institut Polytechnique Rural de Katibougou-Koulikoro
- m.M. mündliche Mitteilung

- MST Maladies sexuell transmis = Geschlechtskrankheiten
- ODA Official Development Assistance
- PAPF Projet d'appui a la promotion des femmes
- PMT Partie Malien du Travail
- PNLS Progamme nationale de Lutte contre le SIDA
- PNUD Programme de Nations Uniées pour le Développement=UNDP
- PVO Private voluntary organisation
- PRMD Parti révolutionnaire pour un Mali démocratique
- RDP Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès
- SCS Solidarité Canadien au Sahel
- SECO-ONG Secrétariat de Concertation des ONG Malien (NROen-Dachverband)
- SHG Selbsthilfegruppen
- SIDA Aids
- SNV Service netherlandais de développement, Niederländischer Entwicklungsdienst
- UDPM Union démocratique du peuple malien (1979 gegründete, frühere Einheitspartei, die im Sommer 1993 noch keinen legalen Status als Partei hatte)
- UNDP United Nations Development Programme, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen.
- UNO United Nations Organisation
- USAID United States Agency for International Development
- WFP World Food Programme
- ZOPP Zielorientierte Projektplanung

Tabellen

Tabelle 1: Anzahl der NROen in den Jahren 1967 - 2000

Wechselkurse

04.09.1997	1 DM = 336,63 FCFA
05.10.1999	1 DM = 331,37 FCFA
05.01.2000	1 DM = 329,34 FCFA

Einleitung

Die postkolonialen Staaten Afrikas sind durch zahlreiche Widersprüche gekennzeichnet, in vielen Funktionen geschwächt und sind als „Entwicklungsstaaten“ wenig erfolgreich. Strukturen ziviler Gesellschaft bestehen, wenn überhaupt, nur in Ansätzen und dann oft mit lokaler Orientierung. Afrika aber braucht den Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen, um die begonnenen demokratischen Entwicklungen voranzutreiben. Ein Bestandteil der Demokratisierung ist die Kontrolle des Staates durch das Volk und diese wiederum ist nur möglich, wenn das Volk die Möglichkeit hat sich zu artikulieren. Zivilgesellschaftliche Strukturen ermöglichen die politische Artikulationsfähigkeit gesellschaftlicher Zusammenhänge.

Diese Arbeit untersucht am Beispiel des westafrikanischen Staates Mali¹ die Rolle und den Beitrag von Nicht-Regierungsorganisationen (NROen)² zum Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen. NROen werden generell als basisnahe Durchführungsorganisationen von Programmen und Projekten auf lokaler Ebene gesehen. Gleichzeitig wird ihnen eine Rolle als „Hoffnungsträger“ in gesamtgesellschaftlichen Demokratisierungsprozessen und beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen zugeschrieben. Sie gelten als Organisationen, die zur Artikulation der Interessen unterprivilegierter Teile der Bevölkerung bzw. zur Kontrolle staatlichen Handelns im Bezug auf Menschenrechte, Gleichstellung von Frauen, soziale Entwicklung, Ökologie und damit zur Entwicklung der Zivilgesellschaft beitragen (Neubert, 1992; Wahl, 1999). NROen sind Teil der Zivilgesellschaft und tragen supplementär zu anderen nichtstaatlichen Organisationen wie zum Beispiel Gewerkschaften, Interessenverbänden, Kirchen zum Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen bei.

¹ Mali ist eines der ärmsten Länder der Erde. Das Bruttosozialprodukt wurde für das Jahr 2000 auf 797 US\$ pro Person berechnet. Der internationale Vergleich verschiedener Entwicklungsindikatoren, die die prekäre sozio-ökonomische Lage Malis widerspiegeln, zeigt, dass Mali in der Einstufung nach dem Human Development Index an 164. Position von 173 Ländern steht. Die Landwirtschaft erbringt ca. 50% des Bruttosozialprodukts und 80% der Exporterlöse (UNDP, 2002, S.56). Ausführliche Rahmendaten zu Mali befinden sich im Anhang 1.

² Die Abkürzung NROen wird für den Plural von Nicht-Regierungsorganisation (NRO) benutzt.

In Mali vollzog sich 1991 ein Wechsel von einer Einparteien-Diktatur zu einem demokratischen System mit der Einberufung einer Nationalversammlung, der Verabschiedung einer neuen Verfassung und der Durchführung erster demokratischer Wahlen. Es war ein Kampf um das Monopol der bis 1991 regierenden Einheitspartei auf Politik, Organisation und Öffentlichkeit. Die Demokratiebewegung, die den Sturz des Militärregimes Traorés und seiner Anhänger am 26.03.1991 herbeiführte und die demokratische Wende in Mali brachte, bestand aus einer Vielzahl sozialer Kräfte: Schüler- und Studentenorganisationen, Gewerkschaften und Arbeitslosenorganisationen, Menschenrechtsorganisationen und demokratisch gesinnten Militärs, Medienvertretern und vielen nichtorganisierten, unzufriedenen Einzelpersonen. Mali ist eines der afrikanischen Länder, das seit 1991 erfolgreich Demokratisierung und Dezentralisierung der politisch-administrativen Strukturen vorantreibt (Freyhold, 1992, S.53) und deshalb auch viele Entwicklungshilfegelder erhält. Tetzlaff (1995) zählt Mali zu den dreizehn afrikanischen Ländern, die sich stabil zu einer Demokratie hin entwickeln. Gleichzeitig wurden sehr viele NROen gegründet, so dass sich deren Zahl innerhalb von 10 Jahren auf etwa 1100 vervielfachte. Mali weist so eine vielfältige und sich rasch entwickelnde NROen-Landschaft auf. Daher bietet das westafrikanische Land einen geeigneten Hintergrund für diese Untersuchung.

Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit ist, welchen Beitrag NROen, vor allem in der demokratischen Konsolidierungsphase Malis, zur Schaffung von zivilgesellschaftlichen Strukturen und Organisationen leisten. Werden Räume geschaffen, in denen sich die Bevölkerung artikulieren kann und welche Auswirkungen haben diese Artikulationsmöglichkeiten auf Politik und Staat? Dies wird zum einen anhand der gesamtgesellschaftlichen Situation und der Rahmenbedingungen analysiert und anhand von Fallstudien im empirischen Teil der Arbeit untersucht. Das Erkenntnisinteresse ist es, anhand eines afrikanischen

Staates, der sich im Übergang zu einer Demokratie³ befindet, die Rolle von NROen beim Aufbau einer Zivilgesellschaft zu untersuchen. Zu diesem Themenbereich gibt es bisher nur wenige konkrete Fallstudien für den afrikanischen Kontinent (Glagow, 1995, Mosambik; Neubert, 1992, Kenia, Ruanda; Heinrich, 2001, Südafrika). Die Studie will einen Beitrag leisten zu der politischen Diskussion um Demokratisierung und Zivilgesellschaft in Afrika und die Rolle der NROen in diesem Prozess. Zum Demokratisierungsprozess in Mali liegen bereits einige Arbeiten vor (Tag, 1994; Hanke, 2001; Sissoko, 2004), diese befassen sich jedoch nicht primär mit Nicht-Regierungsorganisationen.

Im folgenden Abschnitt wird die Struktur der Arbeit skizziert. Sie besteht aus drei Teilen. Teil 1 erstellt in 4 Kapiteln den theoretischen Rahmen. In Teil 2 werden in drei Kapiteln die länderspezifischen Rahmenbedingungen für die Bearbeitung des Themas dargestellt. Teil 3 enthält den empirischen Teil der Untersuchung und umfasst sieben Kapitel mit Fallstudien sowie die Zusammenfassung und die Diskussion der Ergebnisse.

Im **ersten Kapitel** wird die Rolle des Staates, hier speziell in Afrika, als Adressat zivilgesellschaftlichen Handelns untersucht. Das **zweite Kapitel** der Dissertation behandelt zivilgesellschaftliche Konzepte, insbesondere das von Antonio Gramsci. Im **Kapitel drei** geht es um die Konkretisierung und Beschreibung des Gegenstands der Untersuchung, nämlich die Nicht-Regierungsorganisationen als zivilgesellschaftliche Akteure. Das **4. Kapitel** ist dem Methodenteil gewidmet. Aus dem theoretischen Teil der Arbeit geht hervor, mit welchem theoretischen Vorverständnis der Autor die Arbeit begann. Die für den empirischen Teil der Dissertation angewandten qualitativen Erhebungsmethoden orientieren sich stark an der „Grounded Theory“ (Glaser/Strauss, 1967; Strauss, 1987). Der empirische Teil basiert auf Daten von zwei jeweils viermonatigen Feldforschungsaufenthalten 1997 und 1999/2000.

³ Einen Literaturüberblick zum Thema „Democratization in Sub-Saharan Africa“ haben das African Studies Center Leiden und das Centre d’Etude d’Afrique Noire, Université de Bordeaux Montesquieu für die Jahre 1992 bis 1995 herausgegeben. In diesem wurden ca. 1500 englisch- und französischsprachige Veröffentlichungen gesichtet und kurz und knapp resümiert: „*The role of NGOs during the transition has been studied very little in the literature*“ (Buijtenhuijs/ Thiriot, 1995, S.65).

Nach diesen vier einleitenden, den theoretischen Rahmen setzenden Kapiteln, geht es in dem folgenden **Teil 2 Länderspezifische Rahmenbedingungen** darum, den für das Thema der Arbeit konstitutiven, malischen Kontext der Untersuchung in drei Kapiteln zu beschreiben. **Kapitel 5** umreist die politische Entwicklung Malis nach der Unabhängigkeit und weitere wichtige Rahmenbedingungen. In **Kapitel 6** wird die Geschichte und Struktur des NROen-Sektors untersucht, um den Untersuchungsgegenstand für Mali zu präzisieren. In **Kapitel 7** werden die Ursachen der Transition in Mali im Jahr 1991 untersucht und gefragt, welche sozialen Gruppen diese befördert haben.

Der **Teil 3** der Arbeit enthält in 7 Kapiteln Fallstudien, deren Datengrundlage in den empirischen Feldforschungen gelegt wurde. Im **8. Kapitel** wird anhand von Fallstudien aus dem Norden dargestellt, wie die Entwicklungsdiskurse global tätiger Geber-NROen und die daraus abgeleiteten Programmorientierungen auf nationaler und lokaler Ebene aufgegriffen und den lokalen Gegebenheiten entsprechend transformiert werden. Es wird problematisiert, wie fehlende oder nicht angepasste staatliche Rahmenbedingungen die Arbeit von NROen und zivilgesellschaftliches Engagement beeinflussen. Es wird deutlich, wie die Arbeit von NROen „*top down*“ implementiert sein kann und andererseits wie Vorschläge für Reformen der staatlichen Rahmenbedingungen in umgekehrter Richtung, „*bottom up*“, formuliert und zum Ausdruck zivilgesellschaftlichen Handelns werden. In **Kapitel 9** wird exemplifiziert, wie die Finanzierungsströme in den NROen-Sektor kaskadenförmig von der staatlichen amerikanischen Entwicklungsagentur USAID über große, international tätige NROen im Ausschreibungsverfahren an nationale malische NROen vergeben werden und diese so zu Dienstleistungsorganisationen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit werden.

In **Kapitel 10** wird anhand eines Fallbeispiels aus der Grundbildung gezeigt, wie externe große Finanzierungsangebote von Weltbank vermittelt über den malischen Staat und nicht an die Realität angepasste Konzepte Gemeinden und deren Eigenbeteiligung überfordern, internationale NRO als Intermediäre notwendig machen, sowie Entscheidungen von unten und damit Demokratisierung verhindern. Andererseits können durch angepasste Konzepte lokale Potentiale mobilisiert, demokratische Verhaltensweisen eingeübt werden und Grundlagen für

weiteres zivilgesellschaftliches Engagement in den ländlichen Gemeinden gelegt werden.

Eingeleitet wird das **Kapitel 11** mit einer Darstellung des Hintergrunds der Arbeit von Menschenrechts-NROen und der Einschätzung der Menschenrechtsslage in Mali durch die UN. Danach werden wichtige Advocacy- und Menschenrechts-NROen und deren Arbeit aus den Bereichen Menschenrechte, Frauenrechte, soziale Rechte, Antikorruption, „citizen education“ beschrieben und deren Arbeit eingeschätzt.

In **Kapitel 12** werden zivilgesellschaftliche Akteure wie Gewerkschaften, politische Parteien, ein Netzwerk von NROen zur Wahlbeobachtung, das jährlich stattfindende Menschenrechts/Ombudsmann Hearing oder der vom Präsidenten initiierte runde Tisch, das *Forum Politique National*, vorgestellt. Es wird gezeigt wie Kritik am Staat, wenn er allgemeine Prinzipien verletzt, artikuliert und öffentlich gemacht werden kann. In **Kapitel 13** wird aufgezeigt wie die Instrumentalisierung beziehungsweise Kooptierung der NROen durch Staaten sich im Kontext der malischen Dezentralisierungspolitik konkretisiert. In **Kapitel 14** wird ausgeführt, wie NROen als Rekrutierungspool für politische Ämter dienen können. Diese Phänomene sind eng an die schnell zunehmende Bedeutung und Liberalisierung von Presse, Fernsehen, aber insbesondere des Radios, innerhalb der demokratischen Öffnung in vielen afrikanischen Ländern geknüpft, wie im zweiten Abschnitt dieses Kapitels dargestellt wird. Im letzten **Kapitel 15** werden die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und diskutiert.

Teil 1 Theoretischer Rahmen der Arbeit

I. Staat als Adressat zivilgesellschaftlichen Handelns

Staaten bilden den Rahmen für soziales Handeln in einer Gesellschaft und formulieren die Bedingungen für das Handeln sozialer Gruppen. Die Wortschöpfung Nicht-Regierungs-Organisation oder Nicht-Staatliche Organisation deutet auf die Notwendigkeit eines staatlichen „Gegenübers“ hin. Im Bezug auf den Forschungsraum Mali hat die Sphäre der „Nicht-Staatlichkeit“ ihr „Gegenüber“ im postkolonialen, afrikanischen Entwicklungsstaat (Bayart, 1989; Ashroft et al, 1998). Die postkolonialen Staaten Afrikas sind durch zahlreiche Widersprüche gekennzeichnet, in vielen Funktionen geschwächt und als „Entwicklungsstaaten“ wenig erfolgreich, wie in den Abschnitten 2 und 3 dieses Kapitels ausgeführt wird.

Zwischen Zivilgesellschaft und Staat besteht eine dialektische Beziehung, zivilgesellschaftliche Akteure haben das Ziel die Macht des Staates zu begrenzen und dabei ihre Macht gegenüber dem Staat zu erhalten. Sie brauchen den Staat aber auch als Autorität, die den rechtlichen Rahmen zivilgesellschaftlicher Aktionen festsetzt, und um von ihm an der Politikgestaltung beteiligt zu werden. Der Staat wiederum braucht die Zivilgesellschaft als gesellschaftliche Integrationskraft und Dienstleister, neigt jedoch auch dazu sie kooptieren zu wollen, um sie ihrer Gegengewichts- beziehungsweise Kontrollposition zu berauben (Kößler, Melber, 1990). Die Komplexität der hier angedeuteten Beziehungen machen eine generelle Beschäftigung mit der Sphäre Staat notwendig.

1. Zum Begriff des Staates

Die Formen, Strukturen und Funktionen dessen, was mit dem Wort Staat bezeichnet wird, sind divers. Eine mögliche politologische Definition lautet:

„Staat ist die Gesamtheit der öffentlichen Institutionen, die das Zusammenleben der Menschen in einem Gemeinwesen gewährleisten bzw. gewährleisten soll“ (Nohlen/Schultze, 2002, S.893).

Ebenso vielfältig sind die theoretischen Perspektiven, die gegenüber dem Staat eingenommen werden können. Aus völkerrechtlicher Sicht ist das Merkmal der Souveränität zentral, die sich aus der Einheit von Staatsgebiet, Staatsgewalt und Staatsvolk ergeben soll. Aus politikwissenschaftlicher Sicht interessiert der Staat vor allem als Ort von Verhandlungssystemen, in ökonomischer Sichtweise ist der Staat die Vielzahl öffentlicher Wirtschaftssubjekte (Nohlen/Schultze, 2002, S.893). Aus allgemeiner systemtheoretischer Sicht ist der Staat die „*Selbstbeschreibung des politischen Systems*“ und „*ein semantisches Artefact*“ (Luhmann, 1984, S.627).

Soziologisch beruht die Geltungskraft der Institution und damit die Existenz des Staates nach Bourdieu auf einer Inkorporierung seiner Strukturen in den Habitus der Akteure, d.h. in ihre subjektiven Denk- und Wahrnehmungsschemata. Habitus ist ein Gerüst von Wahrnehmungsmustern, das ein Mensch im Laufe seiner Sozialisation erlernt und verinnerlicht. Dieses Gerüst bildet eine Art Grammatik des sozialen Verhaltens und bestimmt Wahrnehmungsweisen ebenso wie Verhaltensweisen. Es schafft durch Lern- und Imitationsprozesse jenes kulturelle Minimum an Übereinstimmungen, welches notwendig ist, um ein Funktionieren sozialer Gemeinschaften und ihr Fortbestehen zu gewährleisten (Bourdieu, 1979, S.182).

Die Herausbildung des Staates als ein teilautonomes Feld innerhalb der Gesellschaft ist jedoch das Resultat einer langen historischen Entwicklung. Im Fall des idealtypisch gedachten Entwicklungsweges westlicher Staaten sind der Prozess der Monopolisierung politischer Herrschaft durch den monarchischen Hof und der von Max Weber analysierte Ablauf der Bürokratisierung die entscheidenden Momente (vgl. Bourdieu 1997).

Der Soziologe Elias beschrieb den Zusammenhang zwischen der Genese von Gewalt und Steuermonopol. Für ihn war historisch der Prozess der Staatsbildung in Europa kausal zirkulär: Die Entwicklung der bewaffneten Kräfte des Staates setzt die Steuersysteme voraus und umgekehrt. Aus Kriegsabgaben werden unbefristete regelhafte Abgaben, die Ausbildung eines wirklich regelhaften und regelmäßigen Steuersystems steht am Ende eines inneren Krieges. Die

Monopolisierung physischer Gewalt vollzieht sich über die Einführung des Steuersystems, die ihrerseits nicht von der Einigung eines ökonomischen Raumes zu trennen ist (Elias, 1976, S.135).

Damit der Staat also im Habitus verankerte, im Luhmannschen Sinne „*mitlaufende Sinnverweisung aller Operationen*“ (Luhmann, 1984, S.627) sein kann, die Anspruch darauf erheben, als Elemente des politischen Systems zu fungieren, muss der Staat als rechtsfähig konstituiert werden. Die Existenz eines Staates erkennt man daran, dass Fremd- und Selbstreferenz simultan prozessiert werden. Der Staat wird für das gehalten, als was er sich selbst versteht. Die historische Voraussetzung für diese Konvergenz ist die Entstehung einer leistungsfähigen Bürokratie, die ein Interesse am Fortbestehen des erreichten Institutionalisierungsgrades bewirkt. Beamte, vor allen Dingen Juristen, arbeiten an der notwendigen Akkumulation bürokratischen Wissens und der Kodifizierung einer Ordnung, die im Resultat als die staatliche erscheint. Sie werden in modernen Staaten die Träger einer mentalen Disposition, die Michel Foucault mit dem Begriff „*gouvernementalité*“ umschreibt (Foucault, 1991, S.91). Gegenstand des Regierens ist für sie nicht allein das Budget und die Gesetze, auch nicht die Kontrolle des Territoriums, sondern die Bevölkerung als Ganzes. Ebenso bilden sich bei den Regierten die Erwartungen und Bereitschaft heran, diesem Projekt zu folgen.

2. Analyse staatlicher Herrschaft in nicht-westlichen Kontexten

Schlichte/Wilke halten für die vergleichende Analyse von politischer Herrschaft in nicht-westlichen Kontexten keine dieser Auffassungen für hilfreich, da diese von begrifflichen Differenzen ausgehen, die den Staat schon als abgrenzbare Sphäre voraussetzen. Die meisten der theoretisch fundierten Staatsbegriffe sind nach diesen Autoren für eine Analyse untauglich, weil dort, wo der Staat als politische Form nicht wirklich etabliert ist, Staat und Gesellschaft einander nicht gegenüberstehen, so dass sich die Geltungsbereiche von Öffentlichem und Privatem, von Formellem und Informellem, von Legalem und Illegalem nicht voneinander abgrenzen lassen (Schlichte/Wilke, 2000, S.362).

Bei aller Komplexität und Verschiedenartigkeit von politischer Herrschaft in den Ländern des Südens lassen sich doch gemeinsame Merkmale herausarbeiten. Die Monopolisierung der Gewalt und die Ausbildung des Staates als Handlungsfeld mit eigener Gesetzlichkeit ist unvollkommen geblieben. Zweitens ist die gleichzeitige Existenz von unterschiedlichen vergesellschaftenden Formen zu beobachten. Diese „*Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen*“ prägt die Formen der politischen Herrschaft (Schlichte/Wilke, 2000, S.364).

Für den afrikanischen Kontinent konstatieren Autoren wie Bayart (1999), Médard (1991), Bratton/ van de Walle (1997) ein deutlich einheitlicheres Muster staatlicher Organisation als für Lateinamerika oder Asien und bezeichnen dieses als „*neopatrimonial*“. Neopatrimoniale Systeme werden durch das Vorherrschen klientelistischer Netzwerke und korrupter Bürokratien charakterisiert. Sie zeichnen sich aus durch die Nichtbeachtung formaler Verfahren und den systematischen Gebrauch öffentlicher Ämter zur persönlichen Bereicherung. Staatliche Handlungslogiken, in denen der Staat tatsächlich als autonomes Feld von Bedeutungen und Praktiken ausgeprägt ist, sind in vielen Staaten Afrikas noch wenig sichtbar. Die Ökonomie vieler afrikanischer Staaten ist in hohem Maße von externen Ressourcen abhängig und die Verstaatlichung der Gesellschaft bleibt häufig oberflächlich.

Schlichte/Wilke analysieren im Rückgriff auf theoretische Konzepte von Luhmann u.a. die Dynamik des Staates, in dem sie zwei ökonomische Sphären unterscheiden, die die Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Herrschaft mitbestimmen. Sie differenzieren idealtypisch zwei Tauschlogiken:

Die erste Logik der schnellen Rhythmen ist die formalisierte, regulierte Ökonomie des Westens. Sie basiert auf rechtlich verbindlichen Steuern, Buchhaltung, Lohnsätzen, Bilanzen und Betriebsprüfungen. Alle Tauschvorgänge sind monetarisiert, wie

„alles, was überhaupt auf wirtschaftliche Verwendung hin angesehen wird, auf einen Geldausdruck reduziert wird“ (Luhmann, 1996, S.238).

Weil in dieser Kernsphäre das Geld zum allgemeinen Äquivalent wurde, ist hier der Zusammenhang von Produktion, Zirkulation und Konsumtion am dichtesten, der Rhythmus am schnellsten. Sie folgern,

„das verselbständige ökonomische Kapital gibt das Metrum und die Gesetzlichkeit dieser Sphäre vor, eingebunden in politische Institutionalisierungen, vor allem des rationalen Anwaltsstaates“ (Schlichte/Wilke, 2000, S.366).

In einer zweiten Logik gibt es all diese formalen Elemente nicht. Das Wirtschaften hat hier wesentlich nicht Betriebscharakter, sondern besteht aus der jenseits aller politischen Regelung existierenden Produktion, mit nicht-marktförmigen Tauschpraktiken und nicht buchmäßigen Transfers. In dieser informellen Ökonomie sind die Institutionen der erweiterten Familie, redistributiver und reziproker Tausch, Subsistenz und nicht-monetärer Tausch dominante Praktiken. In dieser Sphäre dominiert das soziale Kapital in seiner Bedeutung für die individuelle Reproduktion gegenüber dem ökonomischen (Lautier, 1991), wie in der folgenden Beschreibung der informellen Ökonomie von Sardan deutlich wird (Sardan, 2000, S.18):

„Viele Dienstleistungen werden zwischen Verwaltungen und Kunden im Rahmen eines stark entwickelten und sehr fordernden persönliche Beziehungsnetzwerks ausgetauscht. In Afrika, besonders in den Städten, geben die sozialen Netzwerke weit über den Rahmen der Familie hinaus, die ja bereits stark verzweigt ist und auf deren Druck und Anforderung reagiert werden muss. Jeder verfügt mit den Verbindungen zu Freunden, Nachbarn, Klassenkameraden, Arbeitskollegen, Parteifreunden, Kirchgängern und Vereinsbrüdern über ein großes Kapital an sozialen Beziehungen, die die moralische Verpflichtung zu gegenseitiger Hilfestellung beinhalten. Der Kreis derer, denen man Dienste leisten muss und die man um Hilfe bitten kann, ist also sehr groß. Der, der Zugang zu Ressourcen hat (Händler, Beamte, die befördert wurden oder auf Dienstreise gehen, politisch Verantwortliche usw.), muß notwendigerweise einen Teil des Geldsegens weiter verteilen, nicht nur an eine große Anzahl von Familienmitgliedern, sondern auch an seine diversen Klienten. Wer Freunde, Verwandte, Kollegen trifft, muß unentwegt zum Geldbeutel greifen. Alltägliche Formen des gesellschaftlichen Umgangs werden unter großem sozialen Druck mit Geld gepflegt. Dies zwingt alle Welt zur ständigen Suche nach Mitteln. Der starke Kontrast zwischen den Elendslöhnen und dem städtischen Gelddruck lässt ihnen keinen andere Wahl. Jeder Beamte, der Aussicht hat auf eine Dienstreise, einen workshop, eine Ausbildung, hat nur noch diese Zugewinnmöglichkeiten im Kopf, und viele Mängel der Verwaltung haben damit zu tun“.

Luhmann geht davon aus, dass es bestimmte Gewohnheiten der Zurechnung innerhalb von Gesellschaftssystemen gibt, die sich nur schwer verändern lassen.

„Wenn eine Gesellschaft daran gewöhnt ist, Kausalität in personalisierten sozialen Netzwerken zu lokalisieren und Erfolg bzw. Mißerfolg vom Gebrauch dieser spezifischen Form von Kausalität zu erwarten,(...)werden mehr Geld und mehr Rechtsvorschriften nur dazu dienen, die Wirksamkeit der Kontakte des Netzwerkes zu erproben und zu bestätigen“ (Luhman,1995, S.7).

Die beiden Sphären der schnellen formalisierten Rhythmen und die der langsamen, nicht formalen sind nicht einfach räumlich zu verorten. Sie entsprechen nicht moderner Metropole und traditioneller Peripherie und auch nicht der vereinfachenden Gegenüberstellung von erfolgreichen Entwicklungsstaaten und Staatszerfall. Beide sind globale Realität und vermischen sich in den Praktiken sozialer Akteure, jedoch in unterschiedlicher Gewichtung. Zwar gibt es auch in den Gesellschaften der Dritten Welt Enklaven bürgerlich kapitalistischer Vergesellschaftungsformen. In diesen Gesellschaften dominieren aber die hybriden Formen, die sich im Zuge der Ablösung traditionaler Vergesellschaftungsformen ergeben. Für die individuelle Reproduktion ist hinreichend Kompetenz in beiden Logiken notwendig, weil auch eine teilmonetarisierte Ökonomie Geldausgaben erfordert, weil aber zugleich soziale Sicherheit nur durch soziales Kapital herstellbar ist (Schlichte/Wilke, 2000, S.366).

Die gleichzeitige Existenz der unterschiedlichen Logiken von formalisierter und informeller Ökonomie in der Dritten Welt hat Konsequenzen für das Politische. Das Spezifikum dieser Staaten besteht darin, dass auch in seinem Inneren beide Logiken greifen, dass hier trotz der teils weit zurückliegenden Integration in den kapitalistischen Weltmarkt und der durch den Kolonialismus importierten Elemente bürokratischer Herrschaft traditionelle Vergesellschaftungsformen in den unterschiedlichsten Ausprägungen, Verformungen und Hybridisierungen gelten. Staatliche Elemente werden durch familiäre und ethnische Loyalitäten gebrochen, der Staat ist nicht der gemeinsame Bezugspunkt kollektiver Identitäten, sondern der Logik der sozialen Bindungen unterworfen. Der soziale Habitus der Staatsdiener und -bürger korrespondiert nicht mit den Imperativen der formalen Rationalität eines modernen Staates (Clapham, 1982).

Die Strategien der politischen Akteure umfassen daher in weit höherem Maße als in bürgerlich-kapitalistischen Verhältnissen Praktiken, in denen soziales und kulturelles Kapital wichtiger sind als kodifizierte Reglements. Die Praktiken aller am politischen Prozess Beteiligten sind von Nichtbeachtung der Grenzen zwischen offizieller und informeller Sphäre geprägt. Der Tausch von Gefallen, die Einbindung in gegenseitige, nichtmonetäre Verpflichtungen drängt zur Ausnutzung aller Chancen, notfalls auch derer, die sich durch Gewalt ergeben. Die formelle,

öffentliche und die informelle Ökonomie existieren nicht getrennt voneinander, sondern sind beide Teil eines Reproduktionsprozesses. Die Übergangszone ist die politisch Dynamische. In ihr präfigurieren sich die Chancen der politischen Institutionalisierung, der Verregelung.

Die Bereicherung an der Spitze politischer Hierarchien findet mindestens teilweise ihre Erklärung in den Erwartungsmustern, in die politische Machthaber nach der Logik der Reziprozität eingebunden sind. Im Kampf um Unterstützung sichern Pfründe Gunst und entscheiden Qualität von Beziehungen über Erfolg. Daher kommt es zu einer „*reziproken Assimilation der Eliten*“⁴ (Bayart, 1989, S.193-226), die die Bedeutung sozialen Kapitals für die Funktionsweise politischer Herrschaft nur noch erhöht. Mit der Einbindung politischer Entscheidungsträger in die globalen Diskurse gewinnt aber auch die Verfügbarkeit kulturellen Kapitals an Bedeutung. Nur wer Figuren und Argumente des westlichen Denkens und Diskurses beherrscht, kann langfristig die Chancen sichern, seine Position im politischen Feld zu verbessern. Politische Herrscher in der Dritten Welt müssen deshalb zunehmend zwei Arten kulturellen Kapitals akkumulieren. Zum notwendigen Wissen über die eigene Gesellschaft und ihre Gesetzmäßigkeiten tritt die Erfordernis, auf globaler Ebene in anderen Sprachen und mit anderen Argumenten zu kommunizieren (Loureiro, 1998).

3. Entwicklungsstaat und Staatsversagen

In den fünfziger und sechziger Jahren prägte das Bild des aktiven Entwicklungsstaates das Bild politischer Herrschaft in der Dritten Welt. Importsubstituierende Industrialisierung, Wohnungsbauprogramme, Landreformprojekte, Bildungs- und Gesundheitsprogramme und eine kontrollierte Integration in den Weltmarkt waren Aufgaben des Staates, der sich als Generalagent der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung verstand. Mitte der achtziger Jahre zeichnete sich eine Krise des Entwicklungsstaates ab. Der Hauptgrund für dessen Scheitern lag darin, dass die Voraussetzung für eine

⁴ Bayarts These ist, dass Eliten in Westafrika nicht einander von der Macht verdrängen, sondern sich gegenseitig assimilieren; so wenn beispielsweise traditionelle Würdenträger und moderne Bildungseliten in einer neuen Elite aufgehen, die moderne und traditionelle Machtinsignien mischt (Bayart, 1989, S.201)

erfolgreiche Transformation der Gesellschaft durch den Staat als Akteur nicht gegeben war: das Vorhandensein eines Staates, der sich als mindestens teilautonome Institution dem Programm der Entwicklung hätte widmen können.

Das Scheitern des Entwicklungsstaates führte insbesondere bei internationalen Entwicklungsorganisationen wie dem IWF oder der Weltbank vorübergehend zur Bestärkung der Auffassung, dass afrikanische Staaten mit ihrer vorherrschenden Rentenorientierung vor allem die autonomen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen verhindern. Gleichzeitig wurden in den Politikwissenschaften Begriffe wie Neopatrimonialismus, „*Politik des Bauches*“ (Bayart)⁵, Despotismus zur Beschreibung afrikanischer Staaten verwendet und Thesen vom schwachen Staat oder der Kriminalisierung des Staates entwickelt, mit dem Anspruch, damit wesentliche Merkmale des afrikanischen Staates abzubilden.

Die Reaktion der Geberorganisationen war die Formulierung des „*Washington Consensus*“, in dem allein auf die Kräfte der Marktmechanismen gesetzt und auf Staatsreformen verzichtet wurde. Es wurde der Minimalstaat als neues Paradigma formuliert, es führte zur Auflage von Programmen der Privatisierung von staatlichen Unternehmen und zu einem Rückzug des Staates aus der Gesellschaft. Die Reform der Rahmenbedingungen und die Verbesserung der staatlichen Strukturen waren nicht notwendig, der Markt mit „*unsichtbarer Hand*“ sorgt für die optimale Allokation der Ressourcen (Thiel, 2002, S.267). Mittlerweile wurde klar, dass afrikanische Länder eher unter- als überadministriert sind und die Politikansätze wurden wieder neu überdacht. Auch eine kapitalistische Wirtschaftsentwicklung bedarf einer Einbettung in politische Verhältnisse, die im aktuellen Entwicklungsdiskurs als „*good governance*“ bezeichnet werden.

⁵Macht, so Bayart, bedeutet in afrikanischen Gesellschaften in erster Linie die Fähigkeit zu konsumieren. In vielen afrikanischen Sprachen würden etwa in der Rede über Politik Ausdrücke aus dem Bereich des Essens verwendet. Wer eine Position erklommen hat, der kann essen. Körper und Macht ergänzen sich zu einem symbolischen System. Bayarts Untersuchung markiert einen Paradigmenwechsel in der politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit Afrika: denn erstmals galt das Hauptaugenmerk den kulturellen Haltungen, mit denen Menschen ihre Erfahrungen ordnen und den Alltagsdiskursen, in denen Vorstellungen über politische Legitimität kommuniziert werden. Statt der großen Gesten wurden die Mikropraktiken der Beherrschung ins Auge gefasst (Bayart, 1989).

Beschrieben wird mit diesem Terminus ein politisches System, das eine verantwortliche und effiziente Administration mit der Einhaltung und Förderung der Bürger- und Menschenrechte verbindet.

Albrecht konstatiert für Afrika einen weit verbreiteten Niedergang der Staatlichkeit; er benutzt den Ausdruck Staatlichkeit, weil in der Mehrzahl der betroffenen Gemeinwesen der Staat formal weiter existiert. Jasjit Singh, Vorsitzender des National Security Councils in Indien, spricht besonders im Hinblick auf Afrika von Phänomen des „*imploding state*“, Leslie H. Gelb, ein amerikanischer Sicherheitsberater, benutzt den Begriff „*debilitating state*“, andere sprechen von „*Staatsversagen*“ (Albrecht, 2001, S.53). Gsänger beschreibt das Staatsversagen wie folgt:

„Der meist zentralistisch aufgebaute Staat hat auf vielfältige Weise versagt. Da es ihm nicht gelungen ist, seine Institutionen transparent, kompetent und effizient zu führen, haben staatliche Dienstleistungen die eigentlich Begünstigten nicht erreicht und breiten Raum für ethnisch klientelistische Politiken geschaffen“ (Gsänger, 2001, S.263).

Die Weltbank hat 1997 den niedergehenden Staat und dessen Verbindung mit Krieg zum zentralen Thema ihres Weltentwicklungsberichtes gemacht.

„In den letzten Jahren sind in einer wachsenden Zahl von Ländern faktisch alle Funktionen und Institutionen, oftmals im Zusammenhang mit einem Bürgerkrieg, zusammengebrochen“ (Weltbank, 1997, S.185).

Die Institutionen mögen noch Bestand haben, sie leisten aber kaum etwas. Daneben gibt es implodierte Staaten. Der Bericht nennt Afghanistan, Kambodscha, Liberia und Ruanda. In Angola, Liberia und Somalia entstanden sich selbst tragende Ökonomien der bewaffneten Gewalt, die auf Plünderung, Erpressung unter Gewaltandrohung, Drogenhandel, Geldwäsche, Raubbau an Tropenholz sowie Ausbeutung von Bodenschätzen wie Edelsteinen und Mineralien beruhten. In der Rangordnung der Weltbank ist das Problem des Staatsversagens in Afrika südlich der Sahara das gravierendsten. Hier ist die Verschlechterung der staatlichen Effektivität als Folge der Erosion der Löhne im öffentliche Dienst, der starken Abhängigkeit von Hilfsleistungen und der Patronagepolitik am stärksten ausgeprägt. Die Mehrzahl der Länder Afrikas südlich der Sahara hat heute eine geringere Leistungsfähigkeit, einschließlich der staatlichen, als vor der Dekolonisierung (Weltbank, 1997, S. 201f.).

Die Weltbank empfiehlt eine Doppelstrategie zur Überwindung des Staatsversagens: Die erste Strategie legt das Schwergewicht auf die Wiedererstarkung der Gesellschaft als einen Weg zur Erhöhung der Widerstandskraft sozialer Institutionen, die in der Lage sein können, eine Anarchie abzuwehren. Der zweite Ansatz, der aus Erfahrungen in Ostasien gewonnen wurde, hebt die Notwendigkeit hervor, Verwaltungsstrukturen aufzubauen, die gegen politische Einmischung geschützt sind. Die Integrität und die Professionalität des öffentlichen Dienstes sind dabei wichtige Elemente. In diesem Zusammenhang greifen die Verfasser des Weltbankberichtes auf das „*Konzept der aktiven Gesellschaft*“ von Amitai Etzioni zurück (Etzioni, 1968). Eine aktive Gesellschaft und eine kompetente Verwaltung sind die Doppelpfeiler einer konstruktiven Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Im Falle von politischen und wirtschaftlichen Verwerfungen können diese Doppelpfeiler das Risiko eines Kollapses vermindern (Weltbank, 1997, S.285).

4. Zusammenfassende Betrachtungen zu Staat und Zivilgesellschaft in Afrika

In vielen afrikanischen Staaten bildeten sich in den späten 50ziger und zu Beginn der 60ziger Jahre „demokratische Ein-Parteien-Staaten“, die bis zu Beginn der 90ziger Jahre die Szene beherrschten. Mit wenigen Ausnahmen handelte es sich bei deren Führern um die dominanten Gestalten der Unabhängigkeitsbewegungen, wie Sekou Touré, Leopold Senghor, Julius Nyerere, Jomo Kenyatta, die auch die Epoche nach Erreichen der staatlichen Selbständigkeit wesentlich geprägt haben. Sie stehen für durchaus unterschiedliche gesellschaftspolitische Konzepte, versinnbildlicht etwa im Gegensatz zwischen dem weltmarktorientierten, kapitalistischen Modell Kenias einerseits und dem sozialistischen Konzept Tansanias, das im Gegensatz zur assoziativen Strategie auf Abgrenzung und *self reliance* setzte. Gemeinsam war diesen Regimes und ihren führenden Vertretern ein personalisiertes Herrschaftsverhältnis und eine starke, wenn nicht autoritäre Machtposition des charismatischen Führers. Besonders diejenigen aus der ersten Generation von Staatschefs, deren politische Wurzeln noch bis in die Zeit der Unabhängigkeitsbewegungen zurückreichte, konnten sich anfangs auf einen breiten gesellschaftlichen Konsensus stützen (Freyhold, 1992, S.44 ff.).

Wie in den vorherigen Kapitelabschnitten schon ausführlicher dargelegt, wurde der Staat in Afrika zur zentralen Instanz für die Inszenierung nachholender Entwicklungsprozesse, aber in weit aus größerem Maße zur zentralen Appropriationsinstanz. Korruption und Ineffektivität der staatlichen Apparate waren die zentralen Kritikpunkte sowohl der nationalen Oppositionsbewegungen als auch der internationalen Finanzinstitutionen und der westlichen Geber. Trotz ihrer strukturellen Schwäche waren die Staaten aber die herausragendsten institutionellen Erscheinungen (Kößler/Melber, 1993, S.159). Zivilgesellschaftliche Strukturen bestanden zu Beginn der 90ziger Jahre in Afrika, wenn überhaupt, nur in Ansätzen und in den meisten Fällen mit lokaler Orientierung. Unter diesen Umständen kann auch ein strukturschwacher Staat als sehr stark erscheinen.

Zivilgesellschaftliche Gruppierungen wie Gewerkschaften, Frauenverbände, Berufsverbände etc. blieben in vielen afrikanischen Staaten schwach und wirkungslos. Sie wurden in das System einer Einheitspartei integriert, damit kontrolliert und reglementiert und konnten sich nicht zu einem zivilgesellschaftlichen Widerpart des Staates entwickeln. So konstatieren Kößler/Melber (1993, S.186) in einer Untersuchung der demokratischen Übergänge in 6 afrikanischen Ländern nur für Zambia eine organisatorisch konsolidierte und in der Gesellschaft verankerte Gewerkschaftsbewegung. Zusätzlich gelang es vielen Regimen die zivile Gesellschaft und deren Aktivisten durch ein öffentliches Netzwerk sektoraler und repräsentativer Institutionen und durch Vergabe von öffentlichen Posten an Hochschulabsolventen zu kooptieren. Der afrikanische Patrimonialstaat ist mit der zivilen Gesellschaft verwoben, spaltet, schwächt und lähmt diese. Umgekehrt ist die gesellschaftliche Integration im allgemeinen noch wenig vorangeschritten; die Gesellschaft zerfällt noch in lokale und regionale Gruppen und Ethnien. Die rurale Bevölkerung versorgt sich noch weitgehend selbst und nimmt an Entscheidungsprozessen kaum teil. Es ist aber eine Zivilgesellschaft nötig mit den Forderungen, der Staat habe sich als nützlich für die Allgemeinheit zu legitimieren und habe allgemeine Rechtsnormen zu formulieren und zu garantieren. Dies wäre eine Gegenreaktion zur offenen und schleichenden Desintegration des Staates und bringt tendenziell die Staatsreform voran.

II. Zivilgesellschaftliche Konzepte

1. Historische Entstehung des Begriffs

Ein zentraler Punkt von Konzepten zur Zivilgesellschaft ist die Gegenüberstellung von Gesellschaft und Staat. Wichtige Theoretiker, die dieses Verhältnis thematisierten, waren u.a. Hobbes, Locke, Montesquieu und Fichte, wobei die Vorstellungen über die Funktionsweise des Staates und die Einflussnahme des Subjektes höchst divers waren. Locke betonte das Recht des Bürgers auf Eigentum gegenüber dem Staat. Fichte fordert 1793 „*das Recht der Gesellschaft auf Gedankenfreiheit*“ (Kößler/Melber, 1993, S.74). Montesquieu hob diese Forderung auf eine institutionelle Ebene und betonte die *Bedeutung intermediärer Organisationsformen* gegenüber dem Staat. Hobbes entwarf das Modell eines Gesellschaftsvertrags, mit der Erwartung „*Austragungsprozesse gesellschaftlicher Gegensätze ...stillzustellen*“ (a.a.O., S. 69). Es geht um die Frage, ob das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat eher einen rein strukturellen oder einen Prozess orientierten Charakter hat und wie stark die Zivilgesellschaft ist, um ihre Interessen gegenüber dem Staat durchzusetzen.

Die Theorien zur bürgerlichen Gesellschaft waren ein weiterer wichtiger Baustein zur Konzeptionierung von Zivilgesellschaft. Adam Ferguson sieht „*bürgerliche Gesellschaft als Ausdruck jener umfassenden Lebensform der Menschen, die über die Lebensformen hinausgehen, die durch Staatsfunktionen geregelt, also private sind*“ (Kebir, 1991, S.48). Dem Staat wird hier wieder die Gesellschaft gegenübergestellt, die schon als privat und nicht vom Staat geregelt angesehen wird. Sowohl für die theoretische Diskussion als auch für das reale Entstehen der Zivilgesellschaft war die Ausdifferenzierung dieser Relation ist von grosser Relevanz.

Die bürgerliche Gesellschaft wird von Hegel schon differenzierter mit Kategorien wie Arbeit, Arbeitsteilung, Sitte, ebenfalls aber auch mit Ökonomie, Justiz und Verwaltung verknüpft. Für ihn ist der Widerspruch zwischen bürgerlicher Gesellschaft und Staat noch unauflösbar. Marx sieht diesen Widerspruch

ebenfalls, erklärt ihn allerdings als „*historisch und nicht als unaufhebbar*“ (a.a.O., S.50). Demzufolge existiert also die Chance zur Transformierung des Verhältnisses von Gesellschaft und Staat und zur Aufhebung dieses Widerspruchs. Diese Analyse wird später auch von Gramsci vorgenommen und er folgert daraus, der Zivilgesellschaft ein hohes gesellschaftliches Veränderungspotential zuzuschreiben.

Die Identität der bürgerlichen und politischen Stände im Mittelalter, die eben der Ausdruck der Identität von bürgerlicher und politischer Gesellschaft ist, dient Marx als Beispiel für die Historizität des Widerspruchs. Durch die beginnende und rasch fortschreitende Ausdifferenzierung der Bereiche Politik und Ökonomie nach der bürgerlichen Revolution entstand eine Gesellschaft, die durch ihre Trennung charakterisiert ist und von Marx als dualistisch definiert wird:

„Die bürgerliche Gesellschaft ist die Sphäre des wirklich lebenden und tätigen Menschen, in der er seine individuellen Interessen, seine individuelle Welt entwickelt, womit sie auch zum Ort der konkreten Klassengegensätze wird. Der Staat dagegen stellt nur das bürokratische Gemeinwesen dar, in dem der Mensch zum Mitglied einer administrativen Gemeinschaft wird, der er im Grund fremd gegenübersteht (Marx, MEW, Bd.1, in: Kebir, 1991, S. 50).

In der bürgerlichen Gesellschaft besteht Raum für persönliche Entfaltung, aber auch für Auseinandersetzung um diese. Im Staat dagegen ist die Möglichkeit für den Einfluss des Einzelnen sehr gering. Auch bei Gramsci ist es die Zivilgesellschaft, die das Feld für Auseinandersetzungen bietet.

Marx gibt den beiden Begriffen Staat und bürgerlicher Gesellschaft, im Gegensatz zu Hegel, mehr materielle Substanz. Dies wird deutlich in seiner populärsten Definition der bürgerlichen Gesellschaft in der Kritik zur politischen Ökonomie:

„Die Anatomie der bürgerlichen Gesellschaft ist in der politischen Ökonomie zu suchen....Die Gesamtheit dieser Produktionsverhältnisse bildet die ökonomische Struktur der Gesellschaft, die reale Basis, worauf sich ein juristischer und politischer Überbau erhebt und welcher bestimmte gesellschaftliche Bewußtseinsformen entsprechen.“ (Marx, MEW Bd.1, in: Kebir, 1991, S.52).

Gramsci übernimmt dieses Konzept von Basis und Überbau für seine zivilgesellschaftliche Theorie und entwickelt es weiter. Es wird deutlich, dass

Zivilgesellschaft nicht als von der materiellen Basis abgekoppelt entsteht, sondern dass sie eine materielle Fundierung hat.

Parallel zu der *„Herausbildung unterscheidbarer Bereiche von Politik und Ökonomie entwickelt sich eine von staatlichen Eingriffen weitgehend abgeschottete Sphäre öffentlichen Austauschs“* (Kößler/Melber, 1993, S.76). Jene *„Sphäre des öffentlichen Austauschs“* bietet den Handlungsraum für das Entstehen und das Wirken einer Zivilgesellschaft. *„Die bürgerlich-kapitalistische Gesellschaft, in der diese Trennung stattfand, und zivile Gesellschaft sind nicht miteinander identisch, aber eben doch historisch genetisch miteinander verschränkt“* (Kößler/Melber, 1993, S.76).

Es gibt zwei Betrachtungsweisen von zivilgesellschaftlichen Konzepten; einmal die institutionelle Sichtweise, die Zivilgesellschaft als Ensemble nichtstaatlicher Organisationen ausmacht. So entwickelte der amerikanische Politologe Shils einen normativen Begriff der Zivilgesellschaft, der sich in der Tradition des Strukturfunktionalismus stark am institutionellen Rahmen der USA orientiert (Kößler/Melber, 1993, S.69/81) und stark die Bedeutung von „institutioneller Repräsentation“ und „Markt als Ordnungsprinzip“ hervorhebt. Die Betonung liegt auf dem normativ verstandenen, starren und keinen Veränderungsprozessen unterworfenem Rahmen. Die zweite Konzeptualisierung sieht Zivilgesellschaft als Totalität, die Öffentlichkeit herstellt sowie Normen und Legitimität generiert, etabliert und variiert. Zivilgesellschaft wird als Ort der Artikulation von politischer Kultur gesehen und als offener Prozess. Es geht dabei um die Etablierung von partizipativen und plebiszitären Institutionen. Der Autor sieht in der zweiten Betrachtungsweise eine weitgehendere und der politischen Übergangssituation in Mali angemesseneren Analyserahmen und bezieht sich deshalb auf Antonio Gramsci, als einen der wichtigsten Vertreter der letztgenannten Konzeptualisierung von Zivilgesellschaft.

2. Gramscis Konzept der Zivilgesellschaft

Seine Theorie steht in der Tradition des Marxismus, hat sich allerdings kritisch mit dessen Betrachtung und Analyse der ökonomischen Basis auseinander gesetzt. Gramsci (1891-1937) war Mitbegründer und Vorsitzender der Kommunistischen Partei Italiens. Gramsci orientierte sich u.a. an Marx Kategorien Basis und Überbau; dabei differenziert er zwischen zwei große Ebenen von Überbauten, die der zivilen Gesellschaft und die der politischen Gesellschaft oder des Staates. Damit weist Gramscis Definition der Zivilgesellschaft gegenüber der bürgerlichen Gesellschaft von Marx eine Bedeutungsreduktion auf, die auf ihre Funktion der Konsensbildung verweist. Gramsci spricht ebenfalls, wie Hegel und Marx, von „*Wahrnehmungen von Funktionen in Organismen*“ (Kebir, 1991, S.50), die er als privat tituliert und so nachdrücklich von denen des Staates differenziert. Privat meint bei Gramsci ebenso wie bei Marx die Teilnahme „*aller Einzelnen an der Organisation der Gesellschaft, an der Beratung und Beschließung der allgemeinen Angelegenheiten des Staates*“ (a.a.O., S.50) und nicht als durch das Privateigentum determiniert wie bei Hegel. In Gramscis Konzept der Zivilgesellschaft ist „*das Individuum ... das agierende Subjekt*“ (a.a.O., S.52). Marx postuliert, dass „*wenn alle wirklich Staatsglieder sind, ... fließen bürgerliche und politische Gesellschaft wieder zusammen*“ (Marx, MEW, Bd.1, in: Kebir, 1991, S.52). Die bürgerliche Gesellschaft strebt nach nichts, „*als sich politisches Dasein zu geben oder das politische Dasein zu ihrem wirklichen Dasein zu machen*“ (a.a.O., S.50). Auch in Gramscis Konzeption ergreift die Zivilgesellschaft Besitz vom Staat, um den Widerspruch zwischen ihnen endgültig aufzulösen.

Denn in den industriell fortgeschrittenen Gesellschaften sicherten nicht allein die Gewaltinstrumente des bürgerlichen Staates die Aufrechterhaltung des bestehenden Systems ab, sondern auch ein quantitativ und qualitativ neuartiges Netz von kulturellen Tatsachen, die - in Kombination mit ökonomischen Kompromissen – ein vielfältiges und ebenfalls neuartiges Netz von sozialen Gruppierungen hervorbrachten. Das hebt nach Gramsci die Polarisierung der Gesellschaft in besitzende und nichtbesitzende Klassen zwar nicht auf, verschleiert sie aber und bewirkt, dass „*das allgemeine sozialpsychologische Klima nicht zur Revolution drängt*“ (Kebir, 1991, S.18).

1926, kurz vor seiner Verhaftung, hatte Gramsci geschrieben:

„...in den Ländern des fortgeschrittenen Kapitalismus besitzt die herrschende Klasse politische und organisatorische Reserven, die sie beispielsweise in Rußland nicht besaß. Das bedeutet, daß die schwersten ökonomischen Krisen keine sofortige Rückwirkungen auf politischem Gebiet haben. Die Politik folgt immer mit Verspätung der Ökonomie. Der Staatsapparat ist sehr viel resistenter, als man glauben könnte, und es gelingt ihm, in Krisenmomenten viel mehr regimetreue Kräfte zu organisieren, als es die Tiefe der Krise erahnen würde (Gramsci, La Costituzione del Partito Comunista 1923-1926, Turin 1965, S.121, zitiert in Kebir, 1991, S.18 f.).

Diese in vielfacher Hinsicht neuen Beziehungen und Tatsachen reflektierte Gramsci mit dem Konzept der Zivilgesellschaft. Diese war in Russland „*unterentwickelt und gefroren*“, so dass der dort allmächtige Staat durch einen Staatsstreich erobert werden konnte. Im Westen hingegen „*sah man im Erzittern des Staates sofort eine robuste Struktur der Zivilgesellschaft. Der Staat war nur ein vorgeschobener Schützengraben hinter dem eine robuste Kette von Befestigungswerken und Kasematten lag...*“, die der Bourgeoisie ihre direkte Herrschaft und hegemoniale Stellung sichern half (Quaderni del carcere, Turin, 1975, S.866, zitiert in Kebir, 1991, S.19).

Gramsci benutzt die Kategorien Stellungskrieg und Hegemonie um das Spannungsverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft zu charakterisieren. Die Möglichkeit eines Stellungskrieges führt er direkt auf die Existenz einer Zivilgesellschaft zurück. Diesen Zusammenhang beschreibt er so: „*wo die gesellschaftlichen Strukturen selbst zu wohl ausgerüsteten Schützengräben werden konnten,...herrscht zwischen Staat und bürgerlicher Gesellschaft ein ausgewogenes Verhältnis*“ (Gramsci, 1976, S.347). Es geht hier nicht um ein ausgewogenes Kräfteverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, sondern verdeutlicht die hegemoniale Rolle der Bourgeoisie innerhalb der letzteren.

Zur Zivilgesellschaft rechnet Gramsci „*die sogenannten privaten Organisationen wie die Kirche, die Gewerkschaften, die Schulen* (Gramsci, Lettere del carcere, Turin, 1968,S.481, zitiert in Kebir, 1991, S. 19). „*Die Presse ist der dynamischste Teil dieser ideologischen Basis, aber nicht der einzige: Alles, was direkt oder indirekt die öffentliche Meinung beeinflusst oder beeinflussen kann, gehört ihr an: die Bibliotheken, die Schulen, die Zirkel und Clubs verschiedener Art bis zur*

Architektur, zur Anlage der Straßen und der Straßennamen“ (Gramsci, 1983, S.96).

Gramsci bezieht alle im weitesten Sinne kulturellen Faktoren in seine Überlegungen mit ein:

„Jene Aktivitäten die heute unter die Formel juristisch indifferent fallen, die unter der Herrschaft der Zivilgesellschaft sind, welche ohne Sanktionen und ohne genaue Verpflichtungen wirkt, die aber dennoch einen kollektiven Druck ausübt und objektive Resultate bei der Ausarbeitung von Sitten, Denk- und Handlungsweisen, in der Moral usw. bekommt“.

Gramsci unterscheidet bei den Überbauten in zivile und politische Gesellschaft. Die Zivilgesellschaft steht für die Gesamtheit der privaten genannten Organisationen. Sie *„entspricht der hegemonialen Funktion, die die herrschende Gruppe über die ganze Gesellschaft ausübt“* (Gramsci, 1983, in: Kebir, 1992, S.54). Die historisch motivierte Bedeutungsreduktion der eben nur aus gewissen Überbauten bestehenden Zivilgesellschaft im Gegensatz zu Marx bürgerlicher Gesellschaft verweist auf deren Funktionalität, die in der Organisation des Konsensus besteht und vor allem der privaten Initiative überlassen ist. Die Ebene der politischen Gesellschaft hat die Funktion der direkten Herrschaft oder des Kommandos, welche sich im Staat und in der juristischen Regierung ausdrückt. Die Aufgabe des staatlichen Zwangsapparates ist es in friedlichen Zeiten, die nicht zum Konsens bereiten gesellschaftlichen Gruppen zu disziplinieren. Dieser Apparat ist jedoch für die ganze Gesellschaft konstruiert und soll vor allem in Krisenzeiten, wenn der spontane Konsens abnimmt, zum Einsatz kommen. Nach Kößler/Melber handelt es sich bei der Zivilgesellschaft um

„zentrale normative Vorgaben für politische Verhältnisse, ... aber auch um Bedingungen gesellschaftlicher Entwicklung, um die Richtung, welche diese nehmen soll, sowie endlich und vor allem um die Art und Weise, wie über derartige gesellschaftliche oder staatliche Ziele entschieden wird und wie sie durchgesetzt werden“ (Kößler/Melber, 1993, S.66).

Gramsci schreibt den Intellektuellen in dem Funktionszusammenhang Basis, Zivilgesellschaft, und Staat eine besondere Rolle zu. Er bezeichnet sie als den *„Kommis der herrschenden Gruppe zur Ausübung subalternen Funktionen der gesellschaftliche Hegemonie und der politischen Regierung“* (Gramsci, 1983, in Kebir, 1991, S.54), deren Funktion es ist, am spontanen Konsensus mitzuwirken.

Die Basis für Gramscis Überlegungen war die Effizienzsteigerung bei der Konsensbildung in modernen kapitalistischen Industriegesellschaften, Hier traten selbst in Zeiten der schweren Krisen grosse Potentiale der Konsensbildung zutage, so dass der Staat nicht in allen Fällen von Auseinandersetzungen auf repressive Mittel zurückgreifen musste. Die in diesem Konsensus intendierte Zielrichtung ist für die großen Massen der Bevölkerung diejenige, „*welche die herrschende grundlegende Gruppe dem gesellschaftliche Leben gibt*“ (a.a.O., S.55). Aber weshalb trägt der gesamtgesellschaftliche Konsensus ausgerechnet die Ziele der herrschenden Gruppe? Gramsci begründet dies „*historisch aus dem Prestige und aus dem Vertrauen, das der herrschenden Gruppe aus ihrer Position und Funktion in der Welt der Produktion erwächst*“ (a.a.O., S.54). Hier begründet er die Hegemonie einer Gruppe mit ihrer ökonomischen Position.

Wenn die Intellektuellen aus der Sicht Gramscis nur Auftragsarbeiten der Herrschenden erfüllen, können sie dann autonom von der herrschenden Gruppe neue gesellschaftsverändernde Ideen einbringen und umsetzen? Diese Frage ist im Bezug auf NROen und ihre Rolle innerhalb der Zivilgesellschaft relevant, da zumeist Intellektuelle die Mitarbeiter und Mitglieder von NROen stellen.

3. Hegemonie und Gegenmacht

Worin besteht das Veränderungspotential der Zivilgesellschaft, wenn die hegemonialen Verhältnisse sich wie beschrieben manifestieren? Gramsci analysiert, die Hegemonie setze voraus,

„daß den Interessen und Tendenzen der Klassen, über die Hegemonie ausgeübt wird, Rechnung getragen wird, daß ein gewisses Gleichgewicht des Kompromisses entsteht und die Führungsgruppe Opfer ökonomisch-korporativer Natur bringt“ (Gramsci, 1967, S. 311, in: Kößler/Melber, 1993, S.72).

Gramsci bezeichnet Hegemonie als „*das reale ethisch-politische Band zwischen Regierenden und Regierten*“, (a.a.O., S.72). Hegemonie setzt damit einen fundamentalen, in der Wirklichkeit verankerten Konsens zwischen den beiden Polen der Herrschaftsbeziehung voraus. Das ändert in Gramscis Augen nichts an den ökonomischen Grundlagen der Hegemonie. Doch diese Balance ist eine wesentliche Voraussetzung für eine stabile Klassenherrschaft und die

„Herausbildung eines historischen Blocks“ (a.a.O., S.72). Hat also die herrschende Gruppe allein nur ihre eigenen Interessen im Blick, gefährdet sie ihre zivilgesellschaftliche Hegemonie und langfristig auch ihre staatliche Herrschaft. Sind also zivilgesellschaftliche Gruppierungen in der Lage, ihre Forderungen zu artikulieren und einzufordern, muss die hegemoniale Klasse zwecks Machterhalt darauf eingehen. Die hegemonialen Verhältnisse einer Gesellschaft sind also durch inhärente Ambivalenzen charakterisiert, durch Tendenzen sowohl zur Anpassung als auch zum Widerstand in den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen und den zivilgesellschaftlichen Überbauten. Hegemonie und Konsens sind damit nicht für immer festgelegt, sondern unterliegen einer ständigen Dynamik, aus der das zivilgesellschaftliche Potential zu Veränderungen erwächst.

In ihrem Bestreben um einen steten Konsens ist die Zivilgesellschaft auch ein *„Feld der Widersprüche und des politischen Kampfes in einem umfassenden Sinn, der Kultur an zentraler Stelle thematisiert“* (a.a.O., S.72). Ziel dieses politischen Kampfes ist die Erreichung der Hegemonie. Hier spielt die Auseinandersetzung um die Überbauten der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle, bleibt aber nicht auf diese reduziert. Es geht es um die Inbesitznahme des Staates, die dann folgerichtig erst die völlige Durchsetzung der Hegemonie bedeutet. Trotz der Kreation eines vielleicht großen alternativen Potentials innerhalb der Zivilgesellschaft kann diese Situation

„nur eine variable Kombination von Altem und Neuem sein, ein momentanes Gleichgewicht kultureller Beziehungen, das mit dem Gleichgewicht der sozialen Beziehungen korrespondiert. Nur nach der Gründung des Staates stellt sich das kulturelle Problem in seiner ganzen Komplexität und tendiert zu einer grundsätzlichen Lösung“ (Gramsci, 1975, zitiert in: Kebir, 1991, S.60).

Eine wichtige Frage zivilgesellschaftlicher Aktivitäten ist die Frage der ökonomischen Fundierung. Konzepte, die dies nicht reflektieren, und *„sich eine demokratische Entwicklung der Zivilgesellschaft ohne Programme der ökonomischen Gleichheit vorstellen“*, beschreibt Gramsci als *„Konfusion von Klassenstaat und geregelter Gesellschaft“* (Kebir, 1991, S.60). Er betont, *„dass der Klassenstaat nicht die geregelte Gesellschaft sein konnte, denn tatsächlich wird in den verschiedenen Utopien dargestellte Gesellschaftstypen die ökonomische*

Gleichheit als notwendige Basis des Reformentwurfs eingeführt“ (Kebir,1991, S.64).

Unter heutigen Konditionen impliziert dies, über den Rahmen des Nationalstaates hinauszuschauen und auch von einem ökonomischen Ausgleich mit den nicht industrialisierten Staaten auszugehen. Vor allem im entwicklungspolitischen Bereich tätige NROen wollen diesen Ausgleich als zivilgesellschaftliche Norm setzen. Allerdings ist deren eigene ökonomische Situation oft prekär und es stellt sich daher die Frage nach der Konsistenz ihrer Forderungen und der erfolgreichen und unabhängigen Formulierung und Umsetzung ihre Ziele. Aus Gramscis Sicht gibt es keine *„kulturelle und das heißt eine zivilisatorische Anhebung der unterdrückten Schichten der Gesellschaft ohne eine vorangehende ökonomische Reform. Daher kann eine intellektuell-moralische Reform nur an ein ökonomisches Reformprogramm gebunden sein, vielmehr ist das ökonomische Reformprogramm sogar die konkrete Art, auf die sich jede intellektuell-moralische Reform durchsetzt“* (a.a.O., S.60). Daraus kann man ableiten, dass jede zivilgesellschaftliche Gruppierung, der es um Gerechtigkeit geht, diesen Aspekt für ihr Wirken berücksichtigen muss, um langfristig erfolgreich zu sein. Dies trifft ebenfalls für NROen zu und solange sie diese Erkenntnis nicht in ihrer Arbeit berücksichtigen, können sie schwerlich die neue Kraft der gesellschaftlichen Veränderung sein. Aktuell ist eher zu konstataren, dass auch ökonomische Zugeständnisse eine Konsens bildende Funktion haben. Staatliche Zuschüsse und daran gebundene Verfahrensweisen bergen die Gefahr, NROen zu korrumpieren und von ihren ursprünglichen Zielen abzubringen. Sie orientieren ihre Vorgehensweise an den staatlichen Vergabekriterien, womit der durch die hegemoniale Klasse bestimmte Konsens wieder hergestellt scheint.

III. Zum Gegenstand der Untersuchung: Nicht-Regierungsorganisationen als zivilgesellschaftliche Akteure

1. Begriffliche Annäherung

Die drei wichtigsten Steuerungs- und Ordnungsprinzipien gesellschaftlicher Organisation sind für den Bielefelder Soziologen Glasgow Hierarchie, Markt und Selbstorganisation (Glasgow, 1995, S.145). Das *hierarchische Prinzip* koordiniert Handlungen über Befehle, Anweisungen und Sanktionen. Der Akteur ist der Staat. Der *freie Markt* regelt sich über Angebot und Nachfrage. Idealtypisch soll die freie Wirkung der Marktkräfte zur optimalen Allokation knapper Ressourcen und zur Optimierung der Wertschöpfung führen. Die *gesellschaftliche Selbstorganisation* ist der Bereich der freiwilligen und nicht an Tausch gebundenen Aktivitäten. NROen sind ein Teil und eine besondere Form der institutionalisierten gesellschaftlichen Selbstorganisation, in der sich Menschen mit gleichen Zielen und Interessen zu gemeinsamen Handeln zusammenschließen.

Wie lässt sich der Begriff NRO genauer bestimmen? Es zeigt sich, dass die Analyse des Wortes Nicht-Regierungsorganisation keine befriedigende Klärung über dessen inhaltliche Bedeutung bringt. Die Negativabgrenzung der Staatlichkeit von der Nichtstaatlichkeit trennt begrifflich die Gruppe staatlicher Organisationen von den NROen, ohne dass ein positiv Gemeinsames aufgezeigt wird. Es ist nicht klar, wie die Nicht-Staatlichkeit bestimmt und gemessen wird.

In der Literatur gibt es zum Begriff Nicht-Regierungsorganisation ebenso viele Definitionen wie unterschiedliche Bezeichnungen, z.B. voluntary organisation, private organisation, non-profit organisation etc. (vgl. Streeten, 1997, S.194). Die Definitionen konzentrieren sich in der Regel auf die Kriterien der formellen Unabhängigkeit vom Staat, der Freiwilligkeit des Zusammenschlusses und der an der Gemeinnützigkeit und nicht am wirtschaftlichen Gewinn orientierten Zielsetzung. Die so bezeichneten Organisationen sind „intermediär“ tätig, d.h. die Nutznießer ihrer Aktivitäten sind Dritte und nicht die Mitglieder der Organisation selbst. Weiß / Gordenker definieren NROen wie folgt:

„Eine NRO ist ein freiwilliger, formaler Zusammenschluß von gesellschaftlichen Kräften, der nicht nach wirtschaftlichem Gewinn strebt, sondern humanitäre und universalistische Prinzipien vertritt und demgemäß versucht, Einfluß auf staatliche Akteure zu nehmen“ (Weiss/ Gordenker, 1996, S.20).

In der Literatur wird eine Vielzahl von Merkmalen zum begrifflichen Ordnen der vielfältigen NROen-Landschaft (Anheier, 1990; Glasgow, 1992; Neubert, 1999) vorgeschlagen. In Anlehnung daran werden für die weiteren Überlegungen die wesentlichen Kriterien angeführt, die erfüllt sein müssen, wenn von Nicht-Regierungsorganisationen gesprochen wird:

- die NROen sind nicht-staatlich organisiert und nicht direkt vom Staat abhängig,
- sie verfolgen gemeinnützige Ziele und sind keine gewinnorientierten Marktteilnehmer,
- die Organisation kommt auf freiwilliger Basis zustande,
- die Mitglieder sind über gemeinsame Werte und Ideale motiviert,
- für Nichtmitglieder erbringen sie materielle bzw. ideelle Hilfs- und Entwicklungsleistungen.

NROen sind also eine bestimmte Form gesellschaftlicher Selbstorganisation, deren Verankerung Glasgow mit dem Begriff des "doppelten gesellschaftlichen Anschlusses" beschreibt:

"In einer Art eines doppelten gesellschaftlichen Anschlusses erhält die NRO Solidarbeiträge aus der Gesellschaft und transformiert diese zurück in die Gesellschaft, indem sie Entwicklungshilfeleistungen bestimmten Zielgruppen zukommen läßt." (Glasgow, 1995, S.144, in Hanisch/Wegner, 1995).

Diese Aussage muss an zwei Punkten differenziert werden. Erstens bestehen die Ressourcen der NROen nicht nur aus Solidarbeiträgen, sondern auch aus Steuermitteln, also Zwangsabgaben. Es wird geschätzt, dass ca. 40% der den NROen zur Verfügung stehenden Mittel aus staatlichen Zuschüssen stammen (Kawohl, 1991, S.8; zitiert in: Freyhold, 1998, S.7). Zweitens findet der hauptsächliche Transfer von Mitteln von Gesellschaften des Nordens in Gesellschaften des Südens statt und macht damit die unterschiedliche Ausgangsposition von Nord- und Süd-NROen deutlich.

Der Nichtregierungs- oder auch der nichtstaatliche Charakter dieser Organisationen ist in vielen Fällen schon frühzeitig als Etikettenschwindel erkannt worden (Schiel 1987). Die Umleitung der Ressourcenströme der Entwicklungszusammenarbeit von staatlichen Instanzen in den nicht-staatlichen Bereich hat mannigfache Strategien hervorgebracht, diesen Versuch zur Verhinderung privater Aneignungsmöglichkeiten von Hilfe in den Staaten der Dritten Welt zu konterkarieren. Diese Gründungen von Organisationen durch Minister, einflussreiche Politiker etc. sind unter englischsprachigen Kürzeln wie QUANGO (quasi-nongovernmental organization) oder NNGO (non-nongovernmental organization) oder auch FFUNGO (foreign funded nongovernmental organization) bekannt geworden.

Die NROen werden abgegrenzt von den Selbsthilfegruppen SHG oder entsprechend ihrem Formalisierungsgrad auch Selbsthilfeorganisationen (im englischen Sprachgebrauch community based organization, community associations, grass root organization). Die Interessen und Aktivitäten von Selbsthilfegruppen sind vorrangig auf den eigenen Nutzen und das Gruppenwohl ausgerichtet. Schwerpunkte ihrer Arbeit sind die Verbesserung der Lebenssituation der Gruppenmitglieder durch Eigenaktivitäten oder das Einwerben fremder Ressourcen vorwiegend im ökonomischen, aber auch im sozialen Bereich.

Der international gebräuchliche Terminus für Nicht-Regierungsorganisation ist „non-governmental organization“ oder abgekürzt NGO. Er geht auf die Resolution 288 B(X) des Wirtschafts- und Sozialrats der UNO (ECOSOC) vom 27.02.1950 zurück; sie lautet:

„Any international organization which is not established by an inter-governmental agreement shall be considered as a nongovernmental organization“ (UNDP, 2002, S.120).

Hier wurde der Begriff allerdings ausschließlich auf die internationalen nichtstaatlichen Organisationen, nicht auf lokale Organisationen angewandt. NROen wurden hier als „juristische Personen“ erfasst und als solche von der UNO eingestuft. In der Folge fand der Begriff auch zunehmend auf solche Organisationen Anwendung, die in nationalen und lokalen Kontexten (Glagow, 1990, S.164) engagiert sind.

Diese Untersuchung beschränkt sich auf den Bereich der entwicklungspolitisch tätigen NROen, die sowohl lokal als auch international agieren. Unter entwicklungspolitisch tätigen Nicht-Regierungsorganisationen werden Organisationen verstanden, deren primäre Ziele die Verminderung der Armut und die Herstellung sozialer Gerechtigkeit sind. In einigen, dann ausgewiesenen Fällen, wird auch die Arbeit von Selbsthilfegruppen Thema sein und zwar vor allem dann, wenn es um die Wirkungskette der NROen-Arbeit und der Zusammenarbeit mit Basisgruppen geht.

2. Geschichte der NROen

Die erste eingetragene internationale Nicht-Regierungsorganisation, die Anti-Slavery Society, wurde 1839 gegründet, und 1874 gab es bereits 32 solcher Organisationen, die in den USA und in Europa gegen die Sklaverei kämpften. Bei der Implementierung von Menschenrechtsaspekten in der UNO-Charta im Jahr 1945 wirkten bereits NROen mit (Simmons, 1998, S.1). Im zwanzigsten Jahrhundert kam es dann zu einem bemerkenswerten Anstieg der Zahl regierungsunabhängiger Organisationen. Die Anzahl der internationalen NROen stieg von 1083 im Jahr 1914 auf 37.000 im Jahr 2000. Fast ein Fünftel der heutigen internationalen NROen wurde nach 1990 gegründet. Weltweit gibt es über 20.000 transnationale NROen-Netzwerke (UNDP, 2000, S.120). Entwicklungsorientierte NROen sind ein relativ rezentes Phänomen. Sie wurden in den siebziger Jahren populär, vor allem wegen ihrer engen Verflechtungen zu Basisorganisationen und ihrem Engagement in Nothilfesituationen.

In der historischen Betrachtung differenziert Korten verschiedene Phasen der strategischen und konzeptionellen Schwerpunktsetzung von Entwicklungs-NROen, die einerseits Handlungsnotwendigkeiten, entwicklungspolitische Schwerpunktsetzungen und auch die Lernprozesse der Organisationen widerspiegeln. Die erste Generation von NROen bezeichnet Korten als Katastrophen- und Wohlfahrtsorganisationen, die zweite als Dorfentwicklungsorganisationen und die dritte Generation versuche mit den Zielgruppen zusammen selbsttragende Organisationsformen und Strukturen zu entwickeln (Korten, 1995, zitiert in: Jessen, 1995, S. 51).

3. Aktuelle Bedeutung weltweit

Die Relevanz des Themas auf globaler Ebene ergibt sich aus dem sprunghaften Anstieg der Anzahl der NROen, der weltweit beobachtet werden kann und im UNO Diskurs auch als „mushrooming“ bezeichnet wird. Nach Angaben der Union der Internationalen Verbände ist die Mitgliedschaft in internationalen NROen in Regionen mit niedrigem oder mittlerem Einkommen schneller gestiegen als in Regionen mit hohem Einkommen. Die größten Zunahmen gibt es in Asien und Osteuropa (UNDP, 2002, S.179).

In Frankreich sind beispielsweise 54000 neue NROen seit 1987 gegründet worden. Dieses Phänomen ist gleichfalls in den Entwicklungsländern registrierbar. Innerhalb weniger Jahre bildeten sich 10000 NROen in Bangladesch, 21000 auf den Philippinen und 27000 in Chile (Weiss/ Gordenker, 1996, S.7). In Nepal beispielsweise stieg die Anzahl der eingetragenen NROen von 220 im Jahr 1990 auf 1210 im Jahr 1993, in Tunesien von 1.886 im Jahr 1988 auf 5186 im Jahr 1991. In der bislang größten Erhebung über gemeinnützige Organisationen wurde 1996 herausgefunden, dass es in Indien über 1 Million Gruppen gibt, und in Brasilien 210.000 (UNDP, 2002, S.179).

1993 waren 28900 internationale NROen bekannt. Insgesamt dürfte sich die Zahl aller NROen, alle kleinsten Graswurzel-Organisationen mitgerechnet, auf einige hunderttausend belaufen (Streeten, 1997, S.195). Damit sind die NROen selbst auf quantitativer Ebene betrachtet, ein gesellschaftlich relevantes Phänomen, in dem internationale Beziehungen repräsentiert sind.

Einige Schätzungen aus dem Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gehen davon aus, dass alle Nicht-Regierungsorganisationen mit insgesamt über 8 Mrd. US-\$ im Jahr 1992 zusammengenommen mehr Mittel in Entwicklungsländer transferierten als etwa die Weltbank oder die Vereinten Nationen. Die finanziellen Ressourcen der NROen sind in den letzten beiden Dekaden Jahren stetig angestiegen, obwohl die Ausgaben für die bilaterale zwischenstaatliche „Official Development Assistance“ (ODA) insgesamt reduziert wurden (Chege, 1999, S.6). Darüber hinaus ist zu

beobachten, dass immer mehr der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit durch NROen durchgeführt wird. So wurden 1996 ca. 13% der gesamten staatlichen Entwicklungszusammenarbeit durch NROen ausgeführt. Im Jahre 1970 waren es nur 0,2% (Weiss/ Gordenker, 1996, S.32).

Zwei Hauptgründe sind für den gestiegenen Bekanntheitsgrad der NROen zu nennen. Im Rahmen der Weltkonferenzen der UNO wurden sie allein durch ihre zahlenmässige Präsenz zu einer Bewegung, die kaum übersehen werden konnte (Wahl, 1997, S. 294). Aus Anlass des Weltfrauengipfels in Peking 1995 nahmen 30 000 Vertreter von NROen an dem parallellaufenden NROen-Forum teil, dies war ein Vielfaches der offiziellen Teilnehmer des staatlich affilierten Weltgipfels. Zweitens ist im Zuge der Transitionsprozesse in Osteuropa nach 1989 und in dessen Folge auch in anderen Regionen der Welt die Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Gruppen und Bürgerbewegungen immer wieder betont worden. Das Thema „Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure“ ist mittlerweile ein zentraler Bereich der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit geworden.

Die EU und die Weltbank beziehen in ihrer Entwicklungszusammenarbeit NROen in allen Phasen des Projektzyklus mit ein (Malena, 1995, S. 29). Der Anteil der neuen Vorhaben der Weltbank, bei denen NROen beteiligt sind, betrug Anfang der neunziger Jahre noch rund ein Drittel, 1996 bereits knapp die Hälfte (World Bank, 1996, S. 98).

Das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (World Food Programme, WFP) bezieht NROen immer stärker in seine Arbeit mit ein. Wurden 1993 nur 13 % der Nahrungshilfe über diese getätigt, waren es 1996 schon 20% und 1997 bereits 29%. Ende der 90er Jahre arbeitete das WFP mit 300 NROen weltweit zusammen, im Jahr 1998 waren es bereits 1120 NROen, 250 internationale und 870 nationale, die an der Implementierung von Programmen des Welternährungsprogramms beteiligt waren (Essoh, 2000, S.3).

Die starke Zunahme von NROen ist auch durch den wachsenden Problemdruck in vielen Bereichen bedingt. Viele NROen sind zur Bekämpfung ökologischer (z.B. Greenpeace) oder humanitärer Probleme mit materiellem oder politischem

Schwerpunkt sowie zum Einsatz in Krisengebieten (Ärzte ohne Grenzen) gegründet worden (Furtak, 1997, S. 28).

4. Charakteristika und Arbeitsbereiche von NROen

Nicht-Regierungsorganisationen entstehen aus der Zivilgesellschaft und sind mit dieser weiterhin eng verflochten. Sie sind weder der Staatssphäre zuzurechnen noch am Markt aus ökonomischen Gründen tätig. Sie sind aus kirchlichen Organisationsstrukturen hervorgegangen, aus sozialen Bewegungen entstanden oder das Ergebnis der Aktivitäten einzelner Bürger (Glagow, 1992, S.1).

Der Begriff Nicht-Regierungsorganisationen umfasst eine breite Palette von Organisationen, die man anhand unterschiedlicher Kriterien verschiedenen Typologien zuordnen kann (Freyhold, 1998, S.8). Es gibt große, mittlere, kleine NROen gemessen an ihrem Budgetansatz und der Anzahl der Beschäftigten. Betrachtet man ihre Verankerung in der Gesellschaft, so finden sich durch Privatpersonen, Mitglieder, Honoratioren, Spendernetzwerke, Kampagnen, Kirchen, Firmen oder politische Stiftungen unterstützte Organisationen. Bezogen auf den geographischen Wirkungskreis der Organisation lassen sich internationale, nationale und lokale NROen unterscheiden und nach den Aufgabenbereichen wird in operative und implementierende NROen, Finanzierungs-, Lobby-, Netzwerkorganisationen differenziert. Vom Arbeitsansatz unterscheiden sich Organisationen, die wohlfahrtsorientiert oder paternalistisch arbeiten; es gibt NROen, die sich als professionelle Expertenorganisation verstehen und solche, die zeitlich befristet als Kampagnen arbeiten.

Der Begriff NRO umfasst eine Gruppe von sehr heterogenen Organisationen. Die Mitgliederzahl schwankt zwischen 7 und einigen zehntausend. Die verfolgten Zielsetzungen sind ebenso heterogen wie die sektoralen und regionalen Schwerpunkte. Die große Heterogenität der NROen im Bezug auf Zielgruppen, Instrumente, Programme, Regionen, Sektoren ist eine ihrer großen Stärken, denn einer vielfältigen Gesellschaft nahe zu sein, heißt „Vielfalt widerzuspiegeln, in der Vielfalt, Begründung und Stärke zu entwickeln“ (Glagow, 1992, S.8).

Trotz der großen Heterogenität lassen sich bei vielen NROen gemeinsame Tendenzen feststellen. In der Mehrzahl sind NROen in den Bereichen Armutsbekämpfung, Hilfe zur Selbsthilfe, Anwaltschaftsarbeit für bestimmte Bevölkerungsgruppen (Advocacy), Aufbau funktionierender institutioneller Strukturen (Institution Building) und sozialer Sicherungssysteme, sowie Lobbyarbeit für politische Veränderungen tätig. Viele NROen entstanden auch aus der Notwendigkeit der Katastrophenhilfe und sind auch heute noch in diesem Bereich tätig.

5. Grenzen der NROen-Arbeit

Um zu einer realistischen Einschätzung der Arbeit von NROen zu gelangen, ist es hilfreich sich verschiedener Fehleinschätzungen oder "Fallen" bewußt zu werden, die mit deren Arbeit verbunden sein können und die wie folgt beschrieben werden können (Altvater et al, 1997, S.34; Wahl, 1998, S. 13):

- die Kooptations- und Absorptionsfalle durch den Staat oder private Akteure, also durch die „Gegner“ oder zumindest die Gegenüber im System. Peter Wahl beschreibt, wie NROen sich aufgrund ihrer Expertise zu einer einflussreichen und ernstzunehmenden Gegenöffentlichkeit entwickelt haben, zugleich aber der Gefahr der Kooptation unterliegen. Durch ihre Mitwirkung an internationalen Entscheidungsprozessen riskieren NROen, zu einem zivilgesellschaftlichen Feigenblatt zu werden (Wahl, 1998, S. 13).
- die Irrelevanzfalle durch die Fixierung auf Lobbying bei großen Konferenzen
- die Omnipotenzfalle durch Überschätzung der eigenen Möglichkeiten
- die Strukturfalle, in der die Sorge um den eigenen Arbeitsplatz wichtiger wird als das politisch-gesellschaftliche Ziel.

Als fünfte Kategorie kann die Professionalisierungsfalle mit aufgeführt werden. Hans-Dieter Evers, Entwicklungssoziologe in Bielefeld, beschäftigt sich in dem Artikel "Rückzug aus der Realität" mit der Sprache der Entwicklungsexperten.

"Expertensprachen sind typischerweise unpersönlich und sachlich, d.h. ihre Durchsetzungsfähigkeit beruht nicht darauf, wer spricht, sondern was wie gesprochen wird" (Evers, 1998, S. 320).

Nicht Personen, sondern Schlüsselbegriffe der Entwicklungszusammenarbeit ermöglichen die Definition von Entwicklungsproblemen und legitimieren Projektvorschläge, solange die eingeführten Begriffe benutzt werden. Dies kann jedoch zu Situationen führen, die durch einen "Rückzug aus der Wirklichkeit" und "einen Verlust des Empirischen" gekennzeichnet sind (Evers, 1998, S. 321).

Daraus ergibt sich die Tendenz, dass sich mit der weiteren Professionalisierung der Experten, das gilt auch für die Experten der NROen-Szene, auch die Entwicklungspraxis in zunehmendem Maße von der Realität der Bevölkerung, Zielgruppen oder lokalen Institutionen entfernen wird. Schon jetzt wird darüber geklagt, dass sich die Bewertung des Erfolgs oder Misserfolgs eines Entwicklungsprojektes vielfach eher auf gut geschriebene Berichte als auf die tatsächliche Leistung der beteiligten Entwicklungsexperten stützt. Die Wahl der richtigen Worte und die Benutzung der passenden Begriffe aus dem autorisierten Kanon der Entwicklungszusammenarbeit bei der Projektbeantragung und Berichterstattung wird damit eine wesentliche Vorbedingung für den Erfolg eines Projektvorschlags oder der Projektdurchführung. Berichte konstruieren eine "virtuelle Welt der Entwicklung" (Evers, 1998, S. 320). Es besteht die Gefahr, dass Entwicklungspolitik zunehmend nur der Manipulation dieser virtuellen Realität aus den Berichten und Evaluierungen dient.

6. Die Entstaatlichung in den Entwicklungsländern und die Konsequenzen für die NROen

Der Weltentwicklungsbericht der Weltbank für das Jahr 1997 konstatiert im sozialpolitischen Bereich, bei der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, aber auch beim Ausbau der Infrastruktur keine Möglichkeiten, dass die Staaten der Entwicklungsländer ihre Aufgaben in diesen Feldern leisten können oder wollen, wenn beispielsweise ein Großteil des Staatsbudgets in die Rüstungshaushalte fließt. Aber auch in den Industrieländern gelangt der Staat angeblich an die Grenzen seiner Leistungen im Sozialbereich.

Bei der Reduzierung staatlicher Aufgaben wird den NROen in neoliberalen Konzepten eine wichtige Rolle gegeben. Das Dilemma, in dem sich viele NROen

durch diese Rollenzuschreibung befinden, liegt in dem wachsenden Zwang, klassische staatliche Aufgaben zu übernehmen, und der gleichzeitigen Erkenntnis, dass nicht alle diese staatlichen Aufgaben zivilgesellschaftlich besser organisiert werden können. Voraussetzung für die Wirkung von Projektmaßnahmen sind oft positive staatliche Rahmenbedingungen. So werden in der NROen-Arbeit immer mehr Mittel für die Übernahme staatlicher Aufgaben gebunden und es fehlen Mittel für die Advocacy-, Lobby- und Bildungsarbeit.

Was führt zum Prozess der Entstaatlichung? Die neoliberalen Konzepte der Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds führten dazu, dass sich Regierungen von Entwicklungsländern auch aus denjenigen Politikbereichen zurückzogen, die in Industrieländern staatlich gesteuert bzw. durchgeführt werden. Zweitens verzichteten staatliche Geber gerne auf die Zusammenarbeit mit ineffizienten öffentlichen Partnern, wenn sich NROen als kompetente Mittler oder implementierende Organisationen erwiesen.

Dies führt dazu, dass NROen Gefahr laufen, sich bereitwillig für den Rückgang und die Versäumnisse der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit instrumentalisieren zu lassen und dabei ihren eigenen Ansprüchen nicht mehr gerecht werden. Die Stärke der NROen ist somit das Spiegelbild der Schwäche der öffentlichen Institutionen. Viele NROen wollen jedoch nicht als politische Akteure auftreten, die als kritisches Korrektiv oder gar als Widerlager der Regierungsseite agieren. In den UN-Sonderorganisationen wie der WHO oder dem UNDP spielen NROen, Fachverbände oder Lobby-Organisationen schon seit längerem eher eine Rolle als technische Durchführungsorganisation, die ehemals staatliche Aufgaben lediglich übernommen haben. Dies gilt vor allem bei Organisationen wie dem Internationalen Roten Kreuz, aber auch für private Träger der Entwicklungshilfe. Neben die durch funktionale Arbeitsteilung zwangsläufig entstehenden Verbindungen treten in einem solchen korporatistischen Verbund meist auch Abhängigkeitsbeziehungen, zum Beispiel durch staatliche Teilfinanzierungen. Bei UN-Institutionen, die nicht über nennenswerte Exekutivapparate und Finanzmittel verfügen, existiert auch umgekehrt eine Abhängigkeit von NROen, auf deren technisch-organisatorische Expertise und

Ressourcen sie angewiesen sind. Schon zu Beginn der neunziger Jahre hat dabei die Weltbank die Vorteile von technischen NROen erkannt und eine Vorreiterrolle bei deren Integration in die Politik gespielt. Ziel dieser Integration war u.a. „die öffentliche Anerkennung und Legitimität von Regierungsleistungen zu erhöhen“, wie es in einem Weltbankbericht hieß (Weltbank, 1997, S.123).

Diese Form von NROen-Partizipation kommt dem neoliberalen Anti-Etatismus sehr entgegen, dem die Übertragung staatlicher Aufgaben im Bereich Soziales, Umwelt und Entwicklung an private Träger ein prinzipielles Anliegen ist. Zumal NROen in einigen Bereichen kostengünstiger als Beamtenapparate oder kommerzielle Unternehmen arbeiten und damit den neoliberalen Vorstellungen von „lean management“, Kundenorientierung (in der Entwicklungspolitik ist von Zielgruppenorientierung die Rede) und „lean production“ sehr nahe kommt. Dies erklärt, warum in den USA und Großbritannien schon unter konservativen Regierungen technische NROen eine große Akzeptanz fanden.

Eine kritische Einflussnahme auf die politische Ebene der Entscheidungen ist in diesem Verständnis von Partizipation nicht vorgesehen. Die bisherigen Erfahrungen von NROen-Partizipation bei der Weltbank zeigen deutlich die Grenzen und Risiken von Kooperation: Integration, Kooptierung und Instrumentalisierung durch deren Programme (iz3w,1995, 245, S.11). Im Bezug auf die Bedeutung der NROen für die Zivilgesellschaft, zeigt sich hier deutlich die Gefahr, dass sich die NROen nicht gegenüber dem Staat artikulieren, sondern ohne ihn oder statt seiner agieren.

7. Demokratisierungspotentiale der Zivilgesellschaft und von NROen in der Konsolidierungsphase⁶

Im folgenden Abschnitt werden potentielle Auswirkungen der Zivilgesellschaft und von NROen auf die Förderung demokratischer Entwicklungen dargestellt. Der Beitrag der NROen zum Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen ist immer supplementär, sie sind Teil der Zivilgesellschaft. Es lassen sich die folgenden idealtypischen demokratiefördernden Funktionen herausarbeiten (in Anlehnung an Heinrich, 2001).

1. Kontrolle

Die Zivilgesellschaft kann als Opposition gegenüber dem Staat auftreten und so dessen Machtausübung kontrollieren und beschränken. Zivilgesellschaftliche Akteure, insbesondere die Medien und einzelne NROen, wachen als unabhängige Instanzen über die Einhaltung demokratischer Regeln. Sie nehmen Stellung zu Menschenrechtsverletzungen, treten für Rede- und Pressefreiheit ein, nehmen an Wahlbeobachtungen teil, sind aktiv involviert in die Vorbereitung und Teilnahme an Menschenrechtshearings und sind Träger privater, unabhängiger Rundfunkanstalten. Auch aufgrund ihres Expertenwissens können NROen eine wichtige Rolle als Kontrollinstanz staatlicher Aktivitäten im sozialen und wirtschaftlichen Bereich spielen.

⁶ Phasen des Regimewechsels

In Mali fand 1991 ein Regimewechsel statt, ausgelöst durch massive Bürgerproteste und unterstützt durch liberale Militärs. Diese leiteten eine Liberalisierungsphase ein, die in der Einberufung und der konstruktiven Arbeit einer Nationalversammlung ihren Höhepunkt fand; von dieser wurde eine neue Verfassung verabschiedet. In der anschließenden Demokratisierungsphase fanden die ersten pluralistischen Wahlen statt. Die Liberalisierungs- und Transformationsphase werden als Transitionsphase bezeichnet (O'Donnell et al, 1986, S.112.). Und seit 1995 sprechen Kenner der politischen Situation von einer Konsolidierung des politischen Systems Malis (siehe Kapitel IV). Diese Untersuchung streift die Transformationsphase, konzentriert sich im wesentlichen auf die Phase der politischen Konsolidierung Malis.

Welche positiven Funktionen der Zivilgesellschaft sind in der Konsolidierungsphase besonders gefordert? Im Gegensatz zur Liberalisierungs- und Demokratisierungsphase, in denen die Zivilgesellschaft als Gegenmacht zum autoritären Staat sowie als Reformkraft und Mitgestalterin der neuen demokratischen Ordnung auftritt, erhält in der Konsolidierungsphase die pluralistische, Sozialisations- und Interessenrepräsentationsfunktion größere Bedeutung. Dies sind Potentiale, die tendenziell regimestützend wirken. (Lauth et al., 1997, S.24).

2. Interessenrepräsentanz und Advocacy-Arbeit

Die Zivilgesellschaft fördert die Integration gesellschaftlicher Interessen in den politischen Prozess mittels Information, aber auch öffentlichem Druck, national und international, über Menschenrechtsorganisationen und andere Foren. Im Rahmen von Nationalkonferenzen und anderen Foren können NROen bei der Festsetzung des staatlichen Rahmens für zivilgesellschaftliche Aktionen mitwirken.

Auf der Makroebene führt die Ausrichtung der NROen-Arbeit in Form der Option für die Armen, das Eintreten für die Idee, dass der Staat für alle Bürger da zu sein hat und die häufige Existenz von NROen-Dachverbänden, die als Anwalt der Armen gegenüber der Regierung auftreten, zu einer besonderen Bedeutung der NROen im Bereich der Integration von marginalisierten Interessen in den politischen Prozess (Clarke, 1998, S.50).

3. Sozialisation

Der Zivilgesellschaft kann eine wichtige Rolle als Schule der Demokratie und Produzent von sozialem Kapital zukommen, in der demokratische Normen wie Kritikfähigkeit, Durchsetzung eigener Interessen ebenso wie Toleranz, Vertrauen, Gemeinwohlorientierung oder Kompromiss- und Kooperationsbereitschaft generiert und eingesetzt werden. Durch ihre Verwurzelung in lokale Strukturen ist die Zivilgesellschaft in besondere Weise dazu prädestiniert, eine Vielzahl von Bürgern zu erreichen und deren aktive Partizipation zu ermöglichen. Dadurch trägt sie entscheidend zur Etablierung einer demokratischen politischen Kultur, der verbesserten Performanz sowie Legitimation des politischen Systems bei.

In kleinen überschaubaren Organisationen wie CBOs oder NROen können durch Lern- und Imitationsprozesse jenes kulturelle Minimum an Übereinstimmung (Habitus nach Bordieu) eingeübt werden, welches notwendig ist, um ein Funktionieren sozialer Gemeinschaften und ihr Fortbestehen zu gewährleisten. Auf der Mikroebene kommt den NROen aufgrund ihrer geographischen Verbreitung auch in ländlichen Regionen und ihrer großen Anzahl eine herausgehobene Rolle als „Schule der Demokratie und Unterstützung lokaler demokratischer Organisationen“ zu (s. auch Fowler, 1994, S.28).

4. Pluralistisches, sedatives Potential

Ein dichtes Netz von frei zugänglichen und mit einer breiten und heterogen Mitgliederbasis ausgestatteten zivilgesellschaftlichen Organisationen vermindert die Salienz von gesellschaftlichen Konfliktlinien, fördert die Konsolidierung von innergesellschaftlichen Beziehungen und integriert die Mitglieder in das Gemeinwesen, indem *cross cutting membership* gefördert werden, Kooperationen mit anderen gesellschaftlichen Akteuren eingegangen werden und so Werte wie Kompromissbereitschaft, Toleranz, die Austragung von Konflikten mit friedlichen Mitteln in der Gesellschaft verbreitet werden.

Wegen der großen Vielfalt von „*single issue-NGOs*“ ergibt sich oft die Notwendigkeit zur Kooperation und Koalitionen zwischen diesen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen, bei denen demokratische Normen und Verhaltensweisen gesetzt und gesellschaftliche Konfliktlinien überwunden werden können (Fisher, 1994).

5. Konsensbildung

Die Organisation des gesellschaftlichen Konsensus ist nach Gramsci eine der Aufgaben der Zivilgesellschaft, die wie Beispiele aus Industriegesellschaften zeigen, selbst in Krisenzeiten noch enormes Potential hat, so dass der Staat nicht in allen Fällen von Auseinandersetzungen zu repressiven Mitteln greifen muss.

6. Dienstleistungspotential

Durch ihren Fokus auf sozioökonomische Entwicklungsthemen haben insbesondere NROen das Potential auf der Mikroebene, zum Wohlstand von marginalisierten Bevölkerungsgruppen beizutragen und zudem den Staat auf der Makroebene von einigen seiner genuinen Aufgaben im sozialen Bereich (Gesundheit, Bildung, Vorsorge etc.) zu entlasten (Heinrich, 2001). Durch ihre am Gemeinwohl orientierten Tätigkeiten entlastet die Zivilgesellschaft den Staat von Teilen seiner originären öffentlichen Aufgaben und bewahrt ihn somit vor möglichen Überforderungen und der daraus entstehenden Delegitimierung.

7. Rekrutierungspool für staatliche Führungskräfte

Oft werden Gründer und Mitarbeiter von NROen zu politischen oder administrativen Führungskräften.

8. Informationsschnittstelle zwischen Staat und Bürger.

Nicht-Regierungsorganisationen sind sowohl auf Mikro- wie auch auf Makroebene tätig und haben daher ein spezifisches Demokratisierungspotential. Sie sind auf der Mikroebene zum Beispiel in dörflichen Gemeinschaften vertreten, sie agieren auf der mittleren, regionalen Ebene und sie sind präsent auf der Makroebene in NROen-Foren, als Beratungsinstanzen für Ministerien und internationale Geber.

Im empirischen Teil der Arbeit wird es darum gehen, zu untersuchen, welche dieser Funktionen auf welche Weise von NROen in Mali wahrgenommen werden und welche gesellschaftlichen Konsequenzen dies hat.

IV. Die angewandten qualitativen Erhebungsmethoden

1. Vorgehensweise und Arbeitsphasen

Die Arbeitsergebnisse der Untersuchung beruhen auf drei Arbeitsschritten, die parallel und miteinander verschränkt vor und während der Feldforschung verliefen: Literaturstudien, Feldforschung und Sekundäranalyse. Literaturstudien wurden durchgeführt, um den theoretischen Rahmen der Arbeit zu klären, Begriffsdefinitionen zu erarbeiten und eine politisch-historische Einordnung des Themas vorzunehmen. Aus einer Sekundäranalyse von demographisch-statistischem Material, Eigendarstellungen und Studien verschiedener Institutionen und Organisationen ergaben sich u.a. quantitative Rückschlüsse auf die Struktur, das Finanzvolumen und die Beschäftigungssituation im NROen-Sektor von Mali.

Eine zweiwöchige Evaluierungsarbeit eines NRO-Projektes in Nordmali im Jahre 1995 führte zu dem Entschluss den NROen-Sektor Malis als Untersuchungsgegenstand einer empirisch ausgerichteten Studie zu wählen. Es wurde dabei deutlich, die Untersuchungen zu Wirkungen von NROen-Arbeit nicht auf der Ebene der implementierenden Projekte und der Zielgruppen zu konzentrieren, sondern auf der politisch-administrativen und der „headquarter“-Ebene in Bamako zu forschen, da dort die entscheidenden politisch-strategischen Weichenstellungen stattfinden, die auf einen zivilgesellschaftlichen Prozess einwirken. Die Evaluierung war somit eine wesentliche Vorarbeit für die Formulierung dieses Dissertationsvorhabens. Es folgten ein viermonatiger Forschungsaufenthalt in 1997 und ein viermonatiger Forschungsaufenthalt in 1999/2000.

Erster Feldforschungsaufenthalt

Während des ersten Feldforschungsaufenthaltes im Jahr 1997 standen das Kennenlernen und Erkunden des Forschungsfeldes „Nicht-Regierungsorganisationen in Bamako“ im Zentrum der Arbeiten. Es wurden Kontakte zu NROen unterschiedlicher Größe und Verankerung geknüpft. Durch die Kontakte zu der größten malischen NROen-Dachorganisation wurde ein

Überblick über die Struktur des NROen-Sektors möglich und führten so zu einem Verständnis des „Netzes“ der NROen in Mali und seinen Verflechtungen. Größere Geberorganisationen wie Weltbank, USAID und GTZ im Stadtzentrum wurden aufgesucht. Die Kontakte zu dem NROen-Dachverband und zu einigen kleineren NROen wurden vertieft, es wurden gezielt NROen aufgesucht, die bisher nicht im Blickfeld waren und erste Expertengespräche im Politikbereich und der Administration wurden geführt.

Zweiter Feldforschungsaufenthalt

Während des zweiten Forschungsaufenthaltes 1999 wurde die politisch-administrative Ebene des Forschungsfeldes als Untersuchungsfeld fokussiert. Es konnten Gespräche mit Politikern und staatlichen Stellen geführt werden. Kontakte zu einem zweiten, erst kürzlich wieder reaktivierten NROen-Dachverband wurden aufgenommen, Ablauf - und Wirkungsketten von Entscheidungs- und Arbeitsprozessen konnten analysiert werden.

Der chronologische Ablauf der empirischen Vorarbeiten sieht folgendermaßen aus:

- Evaluierung eines NRO-Projektes: Dezember 1995
- Erster Feldforschungsaufenthalt: September - Dezember 1997
- Zweiter Feldforschungsaufenthalt: September 1999 – Januar 2000

Der überwiegende Teil der Feldforschung fand in Bamako, der Hauptstadt Malis, statt, da hier fast alle NROen mit einem Büro vertreten sind. Eine Forschungsreise vermittelte einen Einblick in die NROen-Arbeit in der Region Mopti (Sevarè und Bandiagara). Für die Feldforschung wurde ein Wohnort in einem Stadtviertel gesucht, in dem sich viele größere und kleinere, nationale und internationale NROen sowie einer der NROen-Dachverbände ihre Büros angemietet hatten und die durch ebenso viele Schilder entlang der Hauptstraße auf sich aufmerksam machten.

Das Vorverständnis der Feldforschungen war durch die ausgewiesene Literatur theoriegeleitet. Wie man Felderfahrungen methodologisiert, damit beschäftigt sich die ethnographisch ausgerichtete Soziologie und beschreibt eine Vorgehensweise

des qualitativen Erforschens, an dem sich die Untersuchungen orientierten (vgl. Hirschauer 1997). Der Verfasser arbeitete „erfahrungsgestützt“, da durch langjährige Berufserfahrung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit das Feld der Regierungsorganisationen und der regierungsunabhängigen Organisationen im afrikanischen Kontext bekannt waren.

In dem dieser Arbeit zugrundeliegenden Verständnis des Forschungsprozesses sind theoretische und empirische Arbeitsprozesse wechselseitig verschränkt (Hirschauer, 1997, S.36). Bestimmte Theorien wurden zum Ausgangspunkt der Beobachtungen und Analysen, nicht im strengen Sinne einer Prüfung von aus theoretischen Überlegungen resultierenden Hypothesen, sondern im Sinne einer forschungsstrategisch vielversprechenden Auswahl von Untersuchungsaspekten und Fragestellungen. Bei der Auswahl der Expertengespräche war eher deren inhaltliche Wichtigkeit für das Thema als deren Repräsentativität leitend.

Die Feldforschungsaufenthalte waren in zweierlei Hinsicht ein Prozess. Einerseits wurde das Forschungsfeld immer vertrauter und Zugänge zu Feld und Personen wurden erschlossen. Andererseits durchliefen die Analysen und Beobachtungen einen Prozess zunehmender Konkretisierung und Konzentration auf wesentliche Aspekte der Fragestellung.

Drei Phasen, die in zwei Untersuchungszeiträume fielen, lassen sich im Forschungsprozess unterscheiden. Die erste Phase der „deskriptiven Erkundung“ (Spradley, 1980, S.34, zitiert in: Flick, 1998, S.158) diente der Orientierung im Untersuchungsfeld und dem Anfertigen unspezifischer Beschreibungen. Damit konnte die Komplexität des Feldes erfasst werden und dabei spezifischere Fragestellungen und Blickwinkel entwickelt werden.

Der letzte Teil des ersten und der Beginn des zweiten Forschungsaufenthaltes waren der „fokussierten Erkundung“ gewidmet. Die Perspektive verengte sich auf die für die Fragestellung besonders relevanten Probleme und Prozesse. Die Kontakte zu dem NROen-Dachverband und zu einigen kleineren NROen wurden vertieft, es wurden gezielt NROen aufgesucht, die bisher nicht im Blickfeld waren

und es wurden Expertengespräche im Politikbereich und der Administration geführt.

Die dritte Phase der Forschungszeit diente der „selektiven Erkundung“, um weitere Belege und Beispiele für die im zweiten Schritt gefundenen „Typen“ von Verhaltensweisen und Abläufen zu finden. So konnte ein Gespräch mit einem zweiten, erst kürzlich wieder reaktivierten NROen-Dachverband geführt, Ablauf- und Wirkungsketten von Prozessen näher analysiert werden.

2. Erhebungsmethoden

Die Konzeptionierung der Gespräche orientierte sich an einer Vorgehensweise, die Spradley (1979) als „formelles ethnographisches Interview“ bezeichnet. Termin und Gesprächsort wurden mit den Beteiligten festgelegt und Gesprächsaufzeichnungen mit dem Tonband oder als Notizen im Feldtagebuch festgehalten. Die Interviewsituation war gekennzeichnet durch einen asymmetrischen Sprecherwechsel, wobei der Interviewer fast alle Fragen stellte und die Aussagen z.T. wiederholte, um Gelegenheit zu weiteren Erklärungen zu geben. Der Interviewer verwies auf seine eigene Unwissenheit bezüglich der lokalen Situation, auf sein Interesse und ermutigte zu weiteren Darstellungen.

Der Leitfaden „soll das Hintergrundwissen des Forschers thematisch organisieren, um zu einer kontrollierten und vergleichbaren Herangehensweise an den Forschungsgegenstand zu kommen. Die innere Logik des Aufbaus der Themenfelder sowie die Reihenfolge der einzelnen, unter die jeweilige Thematik fallende Fragerichtung ist nur der 'leitende Faden', soll also dem Untersuchten nicht aufoktroiert werden“ (Witzel, 1982, S.90, zitiert in: Keil, 1992, S. 46).

Der Leitfaden ermöglicht dem Forscher die thematische Organisation des Gesprächs ohne den Gesprächsverlauf unterbrechen zu müssen und damit Assoziationen, Ergänzungen etc. des Gesprächspartners Raum zu geben. Der Interviewleitfaden beinhaltet Erzählungen und Verständnis generierende Kommunikationsstrategien. Durch Nachfrage können zeitliche oder logische Widersprüche aufgeschlüsselt oder Gespräche im Fluss gehalten werden. Solche

flexibel gehandhabten Kommunikationsstrategien sind außerdem das Zurückspiegeln, in dem das Gesagte zusammengefasst wiederholt wird. Der Befragte kann das Interpretationsangebot ändern oder bestätigen. Diese Vorgehensweise erfordert eine ständige, situationsspezifische Anpassung und Dynamisierung des halbstandardisierten Frageleitfadens.

Die Gesprächspartner waren Expertinnen und Experten auf verschiedenen politisch-institutionellen Ebenen. Es wurden NROen unterschiedlicher Größe bezogen auf die Mitarbeiterzahl und das Finanzierungsbudget sowie bezogen auf die politisch-gesellschaftliche Verankerung (lokal, international) aufgesucht und mit Vertreterinnen und Vertretern der Zielgruppen gesprochen. Es wurden Gespräche in der Administration und auf der politischen Ebene geführt und Beraterinnen und Berater, Netzwerkvertreter sowie Repräsentanten internationaler Geber und politischer Stiftungen befragt.

Die Interviews wurden bis auf wenige Ausnahmen mit einzelnen Personen geführt, insgesamt waren es 35 „semistrukturierte“ Interviews. Die Interviewsprache war vorwiegend das in Mali als Amtssprache verwendete Französisch, das auch die Kolonialsprache ist. Als Zeitpunkte der Gespräche wurden alle Wochentage bis auf Montag, der Tag, der von NROen Mitarbeitern etc. zur Organisation der Woche benutzt wird, und Freitag, der Tag des islamischen Gebetes, gewählt. Informelle Gespräche fanden eher am Nachmittag oder am Abend statt. Die meisten Interviews erfolgten nach Terminabsprache, einige auch spontan. Die Befragungen wurden durch eine nicht standardisierte Beobachtung der Arbeitssituation der besuchten Organisationen begleitet. Dazu gehörte die materielle Ausstattung wie Telefon, Faxgerät, Computer, Fahrzeuge etc., über die eine Organisation verfügte. Die unterschiedliche Selbstdarstellungen der NROen mit z.B. Broschüren, Landkarten mit Projekten, Visualisierungstechniken etc. wurde registriert und protokolliert.

Der Zugang zum Feld wurde durch Rollenzuschreibungen beeinflusst. Der Autor wurde gesehen als weißer, männlicher Vertreter einer Forschungsinstitution der nördlichen Hemisphäre und meistens wurde ein Treffen mit der Hoffnung auf Geberkontakte, Bekannt werden der eigenen NRO durch Forschung etc.

verbunden. Obwohl vom Autor bei der Vorstellung des Forschungsvorhabens immer betont wurde, dass er keiner Geberorganisation angehöre, stand am Schluss eines Gesprächs oft die Aufforderung, sich bei ihm bekannten Nord-NROen für die besuchte NRO einzusetzen, da er doch nun über ihre Arbeit gut informiert sei. Auch die Leichtigkeit, mit der Treffen mit NROen-Mitarbeitern vereinbart werden konnten, sind auf die europäische Herkunft, die den Autor in der Vorstellung der Gesprächspartner in die Nähe von Geberorganisationen rückte, zurückzuführen.

Bei Feldaufenthalten in ländlichen Regionen gingen diese Erwartungen noch weiter und es hatte manchmal den Anschein, als seien sie von der Hoffnung durch die „Berührung der Weißen“ etwas von ihrem Reichtum abzubekommen getragen. „Oft haben mir die Menschen sogar angeboten als meine Leibeigenen mit in die Schweiz mitzukommen“, schrieb Kaspar (DU Heft Afrika, 1993, S.70). Dieses Zitat erinnerte den Autor daran, dass der Koordinator eines NRO-Projektbüros in Gao angeboten hatte, als Schäfer nach Deutschland mitzukommen (Tagebuch 1995).

In der sozialwissenschaftlichen Forschung geht es um die Deutung und Interpretation sozialer Daten. In einer Fremdkultur verstärkt sich das Problem der Deutung, weil der Forscher über weniger Regelwissen als in seinem vertrauten Kulturkreis verfügt. Es ist aber nicht so, dass Regel- und Kontextwissen, sozusagen ein Aufgehen im Kontext des im Untersuchungsgegenstands, optimales Verstehen bedeutet. Eine fremde Kultur zu verstehen, bedeutete für den Verfasser,

„zu wissen, wie man sich in ihr zurechtfindet, um an ihr als einer Gesamtheit von Handlungsweisen teilnehmen zu können. Aber für den soziologischen Beobachter ist dies eine Art und Weise, Beobachtungen hervorzubringen, die vermittelt, d.h. in Kategorien des sozialwissenschaftlichen Diskurses verwandelt werden müssen“ (Giddens, 1984, S.199).

3. Qualitatives Vorgehen und Grounded Theory

Warum war es im Bezug auf den Forschungsgegenstand sinnvoll, Nicht-Regierungsorganisationen qualitativ⁷ mit ethnographischen Methoden zu arbeiten und Elemente der Grounded Theory zu benutzen? Forschungen zur gesamtgesellschaftlichen Bedeutung und Struktur von NROen in Mali lagen nach Sichtung der in Europa vorhandenen Literatur nicht vor. Das Forschungsfeld war wenig strukturiert und auch theoretisch wenig analysiert; daher wurde während der Feldforschungsphase „offen“ im Sinn der Grounded Theory mit der Erkundung des Forschungsfeldes und der Analyse der Daten umgegangen.

„Das Prinzip der Offenheit besagt, dass die theoretische Strukturierung des Forschungsgegenstandes zurückgestellt wird, bis sich die Strukturierung des Forschungsgegenstandes durch die Forschungssubjekte herausgebildet hat“ (Hoffmann/ Riem, 1980, S. 343, zitiert in: Flick, 1998, S.57).

Die „Grounded Theory“ (Glaser/Strauß, 1967) versucht, aus dem qualitativen Datensatz Theorien zu entwickeln und geht dabei streng induktiv vor. Sie unterstellt, abgesehen von dem theoretischen Vorwissen des Forschers, eine zunächst theorieleose Ausgangslage. Ihr Anspruch besteht darin, nicht bloße Be- und Umschreibungen von Situationen zu liefern, sondern eine den jeweiligen Bedingungen angepasste Theorie zu erarbeiten. Die Theorie entsteht also aus Daten und wird anschließend anhand von Beispielen begründet. In scharfer Abgrenzung zur deduktiven Analyse sieht die Grounded Theory in der anfänglichen Theorielosigkeit einen Vorteil:

“Our approach, allowing substantive concepts and hypotheses to emerge first, on their own, enables the analyst to ascertain which, if any, existing formal theory may help him generate his substantive theories. He can then be more faithful to his data, rather than forcing it to fit a theory. He can be more objective and less theoretically biased“ (Glaser/Strauß, 1967, S.34).

Es soll also mit diesem Methodenkonzept vermieden werden, dass der Forscher aufgrund seiner theoretischen, oft nicht bewusst gehandhabten Annahmen und Strukturen seine Aufmerksamkeit selektierend auf bestimmte konkrete Punkte lenkt und blind bleibt für Strukturen, die das untersuchte Feld vorgibt. Damit soll eine Offenheit für die Entdeckung von Neuem möglich sein.

⁷ Aufgrund der großen Anzahl von über 1000 registrierten NROen in Mali und der relativ kurzen Feldaufenthalte (zwei mal vier Monate) ohne Hilfsmittel (Geld, Personal) waren quantitativ repräsentative Analysen nicht durchzuführen.

Die Datenanalyse und die Datenerhebung richtete sich an der Grounded Theory aus. Das Material wird in der Erhebungsphase systematisch kategorisiert und die Daten werden zunächst nach besonders auffallenden und interessanten Aspekten sortiert und aufgeschlüsselt. In diesem Stadium ist es irrelevant, ob die Kategorien stimmig sind oder nicht, die Kategorisierung dient zur ersten Öffnung des Datenmaterials.

“The goal of the grounded theory is to generate a theory that accounts for a pattern of behaviour which is relevant and problematic for those involved. The generation of theory occurs around a core category (and sometimes more). Most other categories and their properties are related to it, which makes it subject to much qualification and modification. It has the prime function of integrating the theory and rendering it dense and saturated“ (Strauss, 1987, S.34f).

Darauf aufbauend werden Kategorien und schließlich Hypothesen gebildet. Die Kategorien werden zueinander in Verbindung gebracht und verdichten sich zu einer Theorie.

Was ist die Funktion von Theorie in einem an der Grounded Theory orientierten Forschungsprozess? Theorien sind „Visionen der Welt“ (Goodman, 1984), die einer kontinuierlichen Revision, Überprüfung, Konstruktion und Rekonstruktion unterliegen. Theorien als Versionen der Wahrnehmung der Welt haben den Charakter der Vorläufigkeit und Relativität.

„Das Vorverständnis über die zu untersuchende Gegebenheit soll als vorläufig angesehen und mit neuen, nicht kongruenten Informationen überwunden werden“ (Kleinig, 1982, S.231, zitiert in: Flick, 1998, S.61).

Damit werden theoretische Vorannahmen als vorläufige Versionen des Verständnisses und der Sichtweise auf den untersuchten Gegenstand relevant, die im Verlauf des Forschungsprozesses reformuliert und vor allem weiter ausformuliert werden. Die Erfahrung verschiedener Forscherinnen und Forscher (vgl. Keil 1992) zeigen jedoch, dass ohne theoretisch entwickelte Begriffe keine sinnvollen Kategorisierungen möglich sind, was den Ansatz der Grounded Theory relativiert.

4. Auswahl der Fallstudien

Im folgenden Abschnitt wird kurz erläutert, warum aus dem erhobenen Datenmaterial die Fallbeispiele ausgewählt wurden, die in Teil 3 der Arbeit in sieben Kapiteln dargestellt und analysiert werden.

Global-lokale Geber-Nehmer Beziehungen ebenso wie staatliche Rahmenbedingungen sind die Grundlage eines großen Teils der von NROen durchgeführten Arbeit; deswegen ist es notwendig diese im Bezug auf nationale, regionale und lokale zivilgesellschaftliche Implikationen hin in Kapitel 8 und 9 zu untersuchen.

Im Jahr 2002 lag die Einschulungsquote in Mali bei 30 % (UNDP 2002), dies war der Grund, ein Fallbeispiel aus dem Bereich Grundbildung in Kapitel 10 zu behandeln, um die Aktivitäten von Staat und NROen in diesem für die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten und Kompetenzen grundlegenden Bereich zu zeigen und welche Konsequenzen die jeweils unterschiedlichen Vorgehensweisen von Staat und NGOen für die Etablierung zivilgesellschaftlicher Strukturen haben.

Menschenrechte und Advocacy-Arbeit sind ein zentraler Bereich der zivilgesellschaftlichen Verfassung eines Staates. Deshalb werden in Kapitel 11 die Menschenrechtssituation in Mali und die Arbeit wichtiger Menschenrechts- und Advocacy-NROen untersucht.

Um die Bedeutung der NROen beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen in Mali zu kontextualisieren erschien es notwendig, andere wichtige zivilgesellschaftliche Akteure und Initiativen in Kapitel 12 zu behandeln und die Verknüpfungen zum NROen-Sektor aufzuzeigen.

Ein so stark wachsender Sektor wie der NROen Bereich in Mali läuft Gefahr von staatlicher Seite instrumentalisiert und kooptiert zu werden, daher ist es wichtig Mechanismen zu analysieren, mit denen dies geschieht, wie zum Beispiel Identifikation oder Kleinhaltetaktiken staatlicher Planer. Die Dezentralisierung ist ein zentraler malischer Politikbereich, daher schien es wichtig die Rolle der NROen hierin in Kapitel 13 zu analysieren.

Die Bedeutung der freien Medien, insbesondere der des Radios bei einer Analphabetenrate von 70%, für die Etablierung und Sicherung zivilgesellschaftlicher Strukturen und Artikulationsmöglichkeiten ist immens. Dies der Grund für die Fallstudie zur der Rolle des Radios und von NROen im 14. Kapitel.

Teil 2 Länderspezifische Rahmenbedingungen

V. Politische Entwicklung Malis nach der Unabhängigkeit und wichtige Rahmenbedingungen

1. Politische Entwicklung in Mali seit der Unabhängigkeit

Die westafrikanischen Unabhängigkeitsparteien schlossen sich 1946 in Bamako unter dem Namen Demokratische Vereinigung Afrikas (RDA) zusammen. Das Gebiet des „Französisch Sudan“ (bestehend aus den heutigen Staaten Benin, Burkina Faso, Niger, Togo, Elfenbeinküste, Senegal, Gabun) erhielt 1958 die interne Autonomie innerhalb der „Communauté Française“. Nach Streitigkeiten innerhalb dieser Föderation gründete Mali mit dem Senegal einen Bundesstaat mit Modibo Keita als Ministerpräsidenten und Leopold Senghor als Bundespräsident. Nach dem Scheitern der achtzehn Monate währenden Föderation mit dem Senegal erklärte die malische Sektion der RDA am 22.9.1960 die eigenstaatliche Unabhängigkeit unter der Bezeichnung Republik Mali. Die „Erste Republik“ der Jahre 1960-1968 war von den Vorstellungen zum afrikanischen Sozialismus des ersten Staatspräsidenten Modibo Keita (Verstaatlichung, Gründung von Staatsunternehmen, teilweise Zwangskollektivierung der Landwirtschaft) geprägt. Keita wurde 1968 durch einen Militärputsch unter der Anführung des Oberst Moussa Traoré gestürzt. Traoré rief die „Zweite Republik“ aus. Sie wurde von einem Militärregime in den Jahren 1968-1974 geführt und anschließend in ein Einparteienregime unter der Leitung von Moussa Traoré und seiner Partei '*Union Démocratique du Peuple Malien*' (UDPM) umgewandelt (1974-1991).

1991 wurde das seit dreiundzwanzig Jahren an der Macht befindliche diktatorische Einparteienregime des Militärs Moussa Traoré gestürzt. Die Demokratiebewegung, die den Sturz Traorés und seiner Anhänger am 26.03.1991 herbeiführte und die demokratische Wende in Mali brachte, bestand aus einer Vielzahl sozialer Kräfte: Schüler- und Studentenorganisationen, Gewerkschaften, Arbeitslosen- und Menschenrechtsorganisationen, demokratisch gesinnten Militärs, Medienvertretern

und vielen nichtorganisierten, unzufriedenen Einzelpersonen. Die Liberalisierung des Pressewesens ab 1988 spielte ebenfalls eine wichtige Rolle. Die politische Analyse der Vorfälle zeigt, dass insbesondere die Gruppen, die von den klientelistischen Netzwerken um den ehemaligen Diktator ausgeschlossen waren, die Antriebskräfte des sozialen Protests bildeten, der zu den Transitionsprozessen führte (Hanke, 2001).

Dieser Militärputsch unterschied sich von vielen anderen afrikanischen Staatsstreich, da er eine Eskalation der seit Monaten zunehmenden sozialen Unruhen verhinderte. Der Anführer des Putsches vom März 1991, Oberstleutnant Amadou Toumani Touré, erschien deshalb den Maliern als Befreier von einem repressivem System, der innerhalb eines Jahres den Weg für die ersten pluralistischen Wahlen des Landes bereitete. Die militärische Übergangsregierung rief 1991 eine verfassungsgebende Nationalversammlung ein, die eine neue Verfassung und ein neues Wahlgesetz verabschiedeten.

Im Jahre 1992 fanden die ersten demokratischen Gemeinderats- und Parlamentswahlen statt, an der sich etwa sechzig Parteien beteiligten und von denen zehn im Parlament vertreten sind. Die militärische Übergangsregierung übergab so die Macht an die demokratisch gewählten Gremien der dritten Republik. Bei diesen ersten demokratischen Wahlen wurde, bei einer Wahlbeteiligung von nur 21%, Alpha Oumar Konaré (ADEMA) mit 69 % der Stimmen Präsident (Hanke, 1999, S.278). Es finden seitdem regelmäßig demokratische Wahlen auf allen institutionellen Ebenen mit allerdings noch geringer Wahlbeteiligung statt.

Gleichzeitig mit den Wahlen wurde ein Referendum über eine neue Verfassung abgehalten. Die neue Verfassung garantiert die Einrichtung eines Mehrparteiensystems, die administrative Dezentralisierung, die Presse- und Gewerkschaftsfreiheit, das Demonstrationsrecht, die Unabhängigkeit der Justiz und die Beteiligung aller Bevölkerungsteile am politischen Leben. Besonders zu erwähnen sind Artikel 4, der die Freiheit der Meinungsäußerung und die Gründung von Parteien garantiert, sowie Artikel 5, der die Gründung von Vereinigungen regelt. Durch diese und andere Artikel wird die Macht und Artikulationsfähigkeit der

Zivilgesellschaft gestärkt. Zum Letzteren soll vor allem die Liberalisierung des Medienangebots beitragen, so existierten zu Beginn des Jahres 1998 mehr als 40 Zeitungen, zwei über Satelliten ausgestrahlte Fernsehprogramme und 64 private Radiosender waren auf Sendung gegangen (Schulz, 1999a, S.379).

Die detaillierte Analyse der Verfassung zeigt darüber hinaus eine Reihe von Innovationen, durch die ein Rückfall in die Periode der diktatorischen Einheitspartei verhindert werden soll, so die Trennung der Ämter von Staatspräsident und Regierungschef, die Garantie wirtschaftlicher Grundrechte, darunter das Recht auf persönliches Eigentum, und die Freiheit zur Unternehmensgründung sowie die Entschädigung im Falle einer Enteignung. Der Präsident sowie alle Regierungsmitglieder sind verpflichtet, vor dem höchsten Gericht Malis öffentlich ihr privates Vermögen zu deklarieren. Dieser gesetzlichen Pflicht zur Offenlegung ihres Vermögens sind alle Regierungsmitglieder im Juni 1992 nachgekommen (Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, 3.7.1992). Die malische Verfassung kann als eine der inklusivsten Konstitutionen des Kontinents angesehen werden.

Ausdruck repräsentativer Demokratie sind neben der Nationalversammlung vor allem zwei Organe: Zum einen der '*Conseil économique, social et culturel*', zusammengesetzt aus Vertretern der unterschiedlichen Berufsgruppen, Gewerkschaften und der im Ausland lebenden Staatsbürger. Als zweites der '*Haut Conseil des collectives*', ein Volksgruppenrat, mit dem lokalen und regionalen Interessen und Problemen auf der Ebene der Zentralregierung Rechnung getragen werden und dem Bemühen um Dezentralisierung Ausdruck verliehen werden soll (Diarra, 1995, S. 261).

2. Transition und Konsolidierung

Die im folgenden Abschnitt dieses Kapitels geschilderten Befunde sind Anzeichen für den Abschluss der Transitionsphase und eine zunehmende Konsolidierung innerhalb des Demokratisierungsprozesses in Mali (Hanke, 1999, S.34).

An den Parlamentswahlen des Jahres 1997 beteiligten sich 19 Parteien und 13 unabhängige Gruppierungen mit eigenen Wahllisten (Neue Zürcher Zeitung, 19./20.7.1997). Die radikale Opposition, ein Bündnis von 18 Parteien, nahm nicht an den Wahlen teil; vordergründig wegen der chaotischen Wahlorganisation, nach der Meinung politischer Beobachter wegen der eigenen Schwäche, sich auf einen gemeinsamen Kandidaten zu einigen. Präsident Alpha Oumar Konaré, der 1992 als erster gewählter Präsident sein Amt antrat und 1997 mit 85 % der Stimmen wiedergewählt wurde, begann ein breites Reformprogramm, in dem die Privatisierung der Staatsbetriebe, die Sanierung der Staatsfinanzen und die Dezentralisierung der administrativen Strukturen die Kernpunkte des politischen Programms bildeten.

Präsident Konaré gilt als Vertreter einer neuen Generation demokratischer Führer Afrikas, der sich durch einen konsensuellen Entscheidungsstil und eine konziliante Verhandlungsbereitschaft auszeichnet. Mali ist das erste afrikanische Land, das einen Prozess gegen seinen gestürzten Präsidenten Traoré führt, in dem er und seine Frau sich wegen Veruntreuung öffentlicher Gelder und illegaler Bereicherung verantworten müssen. In Mali soll, als einzigem Land der Welt, jedes Jahr ein „Espace d'Interpellation Démocratique“ durchgeführt werden, eine Art öffentliches Gericht bei dem die gesamte Regierung sich den Klagen einzelner Bürger stellen muss. Einzelpersonen und Organisationen können dort die Verletzung von Menschen- oder Bürgerrechten anklagen.

Die Regierung Konaré behauptete sich trotz zahlreicher Probleme wie der hohen Staatsverschuldung, den immerwiederkehrenden Lehrerstreiks und Schülerunruhen sowie dem nur zögerlich voranschreitenden Dezentralisierungsprozess. Die bereits für 1996 vorgesehenen Kommunalwahlen wurden mehrmals verschoben und fanden im Mai/Juni 1999 statt. Rivalitäten zwischen den Parteien, Unzufriedenheit in den Reihen der Geschäftsleute sowie Nervosität unter den Militärs gefährden nach wie vor die Stabilität der Dritten Republik. Hinzu kommen die vom Regime Traoré übernommenen Lasten: hohe Staatsverschuldung und große Abhängigkeit gegenüber den internationalen Kreditgebern, der Tuareg-Konflikt im Norden und die Folgen der langen politischen Entmündigung der Bevölkerung.

Am 28.4.2002 fanden zum dritten Mal seit 1992 Präsidentschaftswahlen statt; der bisherige Amtsinhaber Alpha Oumar Konaré konnte nach zwei Amtsperioden von jeweils fünf Jahren nicht mehr kandidieren, da die malische Verfassung nur zwei Amtszeiten für den Präsidenten vorsieht. Die Stichwahl am 12.5.2002 gewann Amadou Toumani Touré, der ehemalige Führer des Militärputsches gegen Traoré und Leiter der Übergangsregierung von 1991-1992 (Internationales Afrika Forum, 3/2002, S.222).

Schon 1992 wird den Veränderungen in Mali das Prädikat "erfolgreichen Demokratisierungsbestrebungen" (Freyhold, 1992) verliehen und inzwischen schätzen politische Beobachter Mali, neben Benin und Südafrika, als eines der erfolgreichsten Transitionsländer Afrikas ein. Das Land gilt seit 1991 als ein Musterbeispiel einer sich „von innen heraus“ demokratisierenden Gesellschaft und ist deshalb für viele bilaterale und multilaterale Geberorganisationen ein Schwerpunktland der Finanziellen und Technischen Entwicklungszusammenarbeit in Afrika südlich der Sahara. Auch die Zusammenarbeit zwischen internationalen Geber-NROen und nationalen und lokalen Nicht-Regierungsorganisationen wurde nach der Transition erheblich ausgeweitet. Der wichtigste NROen-Dachverband Malis, das Komitee zur Koordinierung der NROen-Aktivitäten (CCA-ONG), spricht sogar von enthusiastischen Stimmungen:

„Außerdem muss man die Unterstützung und den Enthusiasmus der Entwicklungspartner (Agenturen der Technischen Zusammenarbeit und andere Geber) für den Demokratisierungsprozess, die Dezentralisierung und die Entwicklung betonen“ (CCA-ONG, 1996, S. 7).

Der amerikanische Politikwissenschaftler Smith schätzt die politische Entwicklung der letzten Jahre als positiv und das Demokratisierungspotential von Mali sehr hoch ein. Die Arbeit des Präsidenten Konaré hatte national und international eine gute Reputation:

„Democracy can prosper in the absence of wealth. The trust that Malians have in one another demonstrates the importance of a unique political culture“ (Smith, 2001, S.76).

Seine Grundthese ist, dass es sich um ein System mit „*weak institutions und strong leadership*“ handelt. Die Wirtschaftsdaten bestätigen diese Tendenz, so beträgt das jährliche Wirtschaftswachstum seit 1992 durchschnittlich 4,8%,

während in den letzten Jahren des Traoré- Regimes das Bruttosozialprodukt um durchschnittlich 1% gesunken war (Hofmeier, 1998, S.256).

3. Strukturanpassung

Vor dem Hintergrund schwerer Haushalts- und Zahlungskrisen leitete die Regierung Traoré bereits 1982 auf Druck des Internationalen Währungsfond IWF sowie der Weltbank und mit finanzieller Hilfe der International Development Agency IDA eine Serie von Strukturanpassungsprogrammen (SAP) ein. Diese waren jedoch, auch bedingt durch die Dürrekatastrophen, wenig erfolgreich. Da sich die Wirtschaftslage weiter verschlechterte und die staatliche Entwicklungsbank (BDM) 1987 an den Rand der Zahlungsunfähigkeit geriet, leitete die Regierung 1988 ein weiteres mittelfristiges Programm zur Strukturanpassung ein, das auf die Förderung der Privatinitiative, Erhöhung der Spar- und Investitionsraten, Wiederherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und die Sanierung des hoch defizitären Haushalts durch die üblichen Kürzungen im Sozialbereich abzielte. Die Preiskontrollen wurden aufgehoben, die Export- und Importmonopole aufgelöst, unrentable Staatsbetriebe geschlossen und rentable privatisiert, der überbesetzte öffentliche Dienst durch Entlassungen (bei Entschädigungszahlungen) verkleinert, die Entwicklungsbank restrukturiert und ebenfalls größtenteils privatisiert. Ein neuer Investitionskodex sollte ausländische Privatinvestoren anlocken.

All dies verlief nicht reibungslos. So musste die Mehrwertsteuerreform verschoben werden, weil sie durch illegale Importe unterlaufen wurde. Die Haushaltssanierung wurde erschwert, weil die Regierung im Haushaltsjahr 1990/91 ein Entschädigungsprogramm für ausscheidende Staatsbedienstete finanzieren und die Schulden liquidierter Staatsunternehmen übernehmen musste. Dennoch wurde 1990 ein Haushaltsüberschuss erwirtschaftet auf Kosten von öffentlichen Investitionen und auf Kosten der Ausgaben für das Bildungs- und Gesundheitswesen (Broetz, 1993b, S.307).

Für die spätere Betrachtung des NROen-Sektors ist der massive Stellenabbau im Öffentlichen Dienst von besonderer Bedeutung und soll hier noch einmal genauer

betrachtet werden. Ebenso wie in anderen afrikanischen Ländern wurde auch in Mali in den 70-iger und 80-iger Jahren der Staatssektor personell aufgebläht. Die Zahl der Staatsangestellten stieg von 47.000 im Jahr 1975 auf 61.800 im Jahr 1984 (Haidara, 1992, S.30). Die bereits 1982 begonnenen Strukturanpassungsmaßnahmen führten zu einem großen Entlassungsschub bei Beamten sowie den Angestellten und Arbeitern unrentabler Staatsbetriebe (Broetz, 1993, S.307). Allein im Zeitraum 1991-1993 wurden 7.000 Angestellte und Beamte (Tag/Wegemund, 1993, S.129) entlassen. Die Zahl der Staatsangestellten wurde für Ende 1993 mit 36.055 angegeben, das heißt gegenüber 1984 ergibt sich bereits eine Reduktion um 42% (Banque Mondiale, 1995, S.11). Viele dieser Entlassenen suchten Arbeit im NROen-Sektor.

Gleichzeitig wurden immer weniger Fach- und Hochschulabsolventen vom Staat eingestellt, ein sicherer Platz in der öffentlichen Verwaltung konnte somit nicht mehr garantiert werden, wie es vor 1984 der Fall war. Der malische Staat führte seit 1984 Aufnahmeprüfungen für den Staatsdienst durch und übernimmt nicht mehr automatisch alle Absolventen der Fach- und Hochschulen (m.M. Frau Touré). 1991 waren 11.376 Diplomierte arbeitslos (Broetz, 1993, S.310). Auch im Ausland ausgebildete Malierinnen und Malier kehren nach Mali zurück und suchen entsprechende Arbeitsplätze.

4. Jugend und Bildung

Die spezifische Situation der Jugend Afrikas in den 80-iger Jahren veranlasste einige Autoren (Ntsebezá, 1993; Richards, 1994) von einer verlorenen Generation („*lost generation*“) zu sprechen. Hintergrund dafür ist die Feststellung, dass junge Leute, die über einen formalen Schulabschluss verfügen, keine feste Anstellung im formellen Sektor finden. Und diejenigen, die gar keinen Schulabschluss nachweisen können, haben noch viel geringere Chancen Arbeit zu finden und Einkommen zu erwirtschaften. Deshalb sei ein großer Teil der Jugend nicht in der Lage zu heiraten und einen eigenen, unabhängigen Haushalt zu gründen (Richards, 1994). Die Gründung einer eigenen Familie aber sei im malischen Kontext ein „kulturelles Muss und Ziel der malischen Jugend“ (Brenner, 1994, S.3). Soziologische Studien belegen, dass der Weg zu ökonomischer Unabhängigkeit

für die jüngere Generation blockiert ist. Die Konsequenz daraus sind ein Zusammenbrechen der intergenerationellen Kommunikation und steigende Spannungen innerhalb der Familien und zwischen den Geschlechtern (Brenner, 1994, S.1).

In der nachkolonialen Geschichte Afrikas erreichten solche Gruppen einen privilegierten Status in der Gesellschaft, die über den Zugang zu formaler Bildung den Aufstieg in die politischen Institutionen des Staatsapparates oder in die Führung von Wirtschaftsunternehmen mit Staatsbeteiligung schafften. Für die ersten zwanzig Jahre der Unabhängigkeit vieler afrikanischer Länder stellten die Politikwissenschaftler Nuscheler/Zierner 1980 den Befund:

„Entscheidend für die Herausbildung einer nachkolonialen Herrschafts- und Klassenstruktur wurde der Zugang zu und die Verfügung über die politische und administrative Position des Staates“ (Nuscheler / Zierner, 1980, S.87).

Nicht die Verfügung über Großgrundbesitz oder Produktionsmittel bestimmte die gesellschaftliche Position wie zum Beispiel in Südamerika, sondern die Stellung innerhalb des staatlichen Stellenapparates.

Diese Situation hat sich in den achtziger und neunziger Jahren geändert, wie Mehler mit Blick auf die finanziellen Grenzen, an die die Aufblähung des Staatsapparates und die Finanzierung des Bildungssektors gestoßen waren, konstatiert.

„Es scheint so, als ob die alte Politik zunehmend zur Disposition stünde, bedingt durch die ‘Bildungsrevolution’, die mehr Nachfrager nach gut dotierten Posten hat, als die bestehenden Regime zur Verfügung haben“

resümiert Mehler im Hinblick auf die Beschäftigungsprobleme der meisten Länder des westlichen Afrikas (Mehler, 1996, S.207). Eine ganze Generation von Studenten sah nun ihre Lebensgrundlage, die staatlichen Stipendien, in Gefahr und sich selbst darüber hinaus ohne Zukunftsperspektive, da der Staat, der bis dahin als Garant eines einträglichen Einkommens gegolten hatte, ausfiel.

Damit war eine der wesentlichen Sozialstrukturen verändert worden. Die Voraussetzung für soziale Mobilität, die der Bildungssektor seit der Kolonialzeit für die nachwachsenden Kader bedeutet hatte, entfiel nun in weiten Teilen. Während noch in den sechziger und siebziger Jahren die Einschätzung von Vernes (1991, S.604) zutraf, dass die Opposition der Studenten etwas folkloristisches habe, da

sie als Kennzeichen der Jugend dazugehöre, allen Beteiligten jedoch bewusst war, dass sie Teil einer Elite waren. Diese Zwangsläufigkeit der Dazugehörigkeit war spätestens Mitte der achtziger Jahre nicht mehr gegeben.

5. Migration

In diesem Abschnitt werden die lokal-globalen Vernetzungen deutlich, wie sie durch Migration bereits bestehen. Seit langer Zeit charakterisieren Migrationsbewegungen die Gesellschaften Westafrikas. Die Staatswesen der trockenen Savannen und Sahelzone, Herrscher über alte Handelswege ohne nennenswerte Potentiale zur Produktion eigener Reichtümer, tendieren historisch zur territorialen Ausbreitung. Dies brachte sie sowohl in Konflikte untereinander als auch zum Eindringen in die kleinteiligen Gesellschaften der tropischen Küste mit ihren Handelshäfen. Dieser Trend hat sich mit der Ausbreitung der Geldwirtschaft verstärkt. Die Küstenstädte sind Schauplätze intensiven ökonomischen Wettbewerbs und Standorte der besten und oft einzigen Bildungsmöglichkeiten.

Ein Durchschnittsbewohner eines Landes wie Mali kann nicht damit rechnen, vor dem Erreichen des 30. Lebensjahres einen formalen Arbeitsplatz zu erhalten. Die anhaltende Dürre und zunehmende Umweltzerstörung sind weitere wichtige Faktoren für eine starke Landflucht und Migrationsbewegungen. Nach Weltbankdaten kam es in den Jahren 1980-87 zu einer städtischen Wachstumsrate von 4,2% im Jahresdurchschnitt. Inzwischen liegt die Urbanisierungsrate bei 20-24% gegenüber 17% in 1976. Allein in der Hauptstadt Bamako leben 10% der Bevölkerung (Broetz, 1993, S. 301).

Ein wichtiger sozialer und wirtschaftlicher Faktor für Mali ist die Arbeitsmigration in andere afrikanische Staaten (ca. 75% der Migranten), aber auch nach Frankreich, in andere europäische Staaten, in die USA und nach Kanada. Etwa 3,7 Millionen Malier leben im Ausland, d.h. ca. 35 % der Gesamtbevölkerung. Man schätzt, dass rund 300 Mio. DM pro Jahr durch Transfers von Maliern im Ausland ins Inland fließen. Dies ist ein Drittel der gesamten bi- und multilaterale Hilfe an den malischen Staat. Die Filiale der westafrikanischen Bank BIAO in Bamako verzeichnet jährlich umgerechnet 100 Millionen DM an Überweisungen von

Auswanderern. Gemessen an der geringen Zahl der Europa-Migranten ist deren finanzieller Beitrag überproportional hoch. Johnson schätzt, dass von den etwa hunderttausend in Frankreich lebenden Maliern ca. 10% der malischen Bevölkerung finanziell unterstützt werden (TAZ, 30.6.1996, S.19). Die Relevanz dieses Themas wird auch noch einmal dadurch unterstrichen, dass der malische Außenminister zusätzlich den Titel „Minister für die Malier im Ausland und Wiedereingliederung“ trägt.

Hauptmigrationsziele im Ausland sind Burkina Faso, Niger, Ghana und die Elfenbeinküste. Die Sarakollé der Region Kayes wandern schon seit Jahrzehnten vorwiegend nach Frankreich aus, während die Tuareg und Shongay auch nach Algerien, Lybien und Saudi-Arabien migrieren. In der Region um Gourma sind zum Beispiel 30 % der Männer zur Arbeitsuche permanent und saisonal bis auf alte Männer und Jungen fast alle männlichen Bewohner abwesend (Pedersen, 1995, S. 120).

Hinzu kommen Binnenwanderungen in das Gebiet des agro-industriellen Bewässerungsprojektes '*Office du Niger*', in die von der Entwicklungsgesellschaft '*Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles et de Fibres*' geförderte Baumwollregion um Sikasso sowie, seit den Dürrekatastrophen, eine intraregionale Migration von den ländlichen Gebieten des Nordens in die Städte Gao und Timbuktu (Broetz, 1993, S.300).

Durch die Migranten werden lokal-globale Beziehungen geknüpft. Sie unterstützen mit ihren Zahlungen ihre Familien und haben erheblichen sozialen Einfluss. Viele Basiseinrichtungen, wie Trinkwasserbrunnen, Gesundheitszentren etc. werden von ihnen oder durch sie initiierte Vereinigungen getragen. Zurückgekehrte Emigranten sind oft Träger von Innovationen, sie suchen die Zusammenarbeit mit NROen oder gründen eigene NROen. So waren zum Beispiel im Flusspumpen-Projekt '*Issa Ber*' in Gao und Timbuktu Migranten, die in Ghana, der Elfenbeinküste oder Lybien gearbeitet hatten, oft die ersten Nutzer der neuen Technologie (Preißler, 1995, S.15).

In Mali gibt es Soninke-Ortschaften, deren moderne Infrastruktur wie Straßen Gesundheitszentren, Wasserpumpen, Schulen völlig von den Einkommen der Migranten finanziert worden sind. Das malische Dorf Balé hat 5000 Einwohner und mehrere hundert Migranten: 200 in der Elfenbeinküste, 60 in Frankreich, 50 in Gabun und 30 in den USA. Jede Gruppe hat inzwischen dem Dorf eine Infrastruktureinrichtung finanziert. Mit dem zuständigen Ministerium wurde ein Straßenbauprojekt vereinbart, das mit den Geldern der im Ausland lebenden Malier finanziert wird (TAZ, 30.6.1996, S.19).

Oft sind Entscheidungen zur Migration keine individuellen, sondern werden von der Gemeinschaft der Familie, des Clans oder des Dorfes mit getragen und finanziert. Es wird Geld für die Reise gesammelt, es bestehen Wartelisten für Emigrationswillige. Dies bedeutet, dass in Migranten investiert wird und die unterstützende Gemeinschaft eine Rendite in Form regelmäßiger Geldüberweisungen oder in Sachwerten erwartet.

Welche Bedeutung die große und einflussreiche Migrantengemeinde für Mali hat, wird an der Änderung des Wahlgesetzes deutlich, die im Juli 2000 verabschiedet wurde, insbesondere da diese Entscheidung Entwicklungen in anderen westafrikanischen Ländern entgegen läuft. Danach können auch Personen mit zwei Staatsangehörigkeiten für das Amt des Präsidenten und andere wichtige politische Funktionen kandidieren (Internationales Afrika Forum, 4/2000, S.320).

6. Der Norden Malis

Angesichts der kriegerischen Auseinandersetzungen und der Bedeutung der Beilegung des Tuaregkonflikts für die Regierung und die damit zusammenhängende Etablierung einer nationalen Dezentralisierungspolitik (siehe auch Kapitel XIII.3), ist es notwendig sich detaillierter mit den Nordregionen Malis zu beschäftigen.

6.1 Daten zur Nordregion

Der Norden Malis ist administrativ unterteilt in die Regionen Gao, Timbuktu und Kidal und ist Teil der Trockengebiete des Sahel und der Wüste Sahara. Er umfasst mit 66% den Großteil der Landesfläche Malis, in dem aber nur ca. 10% der Bevölkerung leben. Die Besiedlungsdichte beträgt 1 Einwohner pro qkm im Vergleich zu 45 Einwohnern pro qkm im Süden. Die Songhay sind die größte sesshafte Ethnie mit einem Anteil von etwa 40 % an der Bevölkerung des Nordens. Die teils nomadisierenden, teils sesshaften Tuareg machen ebenfalls etwa einen Anteil von 40% an der Bevölkerung aus. Nomadisierende Fulbe-Viehhalter, sesshaft gewordene Mauren, Bozo-, Sorko- und Haussa-Fischer sind weitere, in der Nordregion lebende ethnische Gruppen (USAID, 1997, S.2).

Wirtschaftliche Grundlage des Lebens in der Nordregion sind Viehhaltung, Ackerbau und Handel. Schätzungen des Nationalen Statistischen Amtes Malis gehen davon aus, dass durch die Dürren der 70er und 80er Jahre der Viehbestand um 80% reduziert wurde und damit der Hauptwirtschaftsfaktor der Region wegfiel (Broetz, 1992b, S.311). Landwirtschaft wird, mit Ausnahme einiger großer Reisparimeter, weitgehend auf Subsistenzbasis betrieben. Der ehemals für die Nordregion wichtige Trans-Sahara-Handel kam infolge der nachkolonialen Grenzziehungen und der Konzentration der wirtschaftlichen Austauschbeziehungen auf die Hafenstädte Abidjan und Dakar weitgehend zum Erliegen. Die Nothilfeaktionen aufgrund der „Dürrekatastrophen“ der 70er und 80er Jahre, vorwiegend für den Norden des Landes, waren der Ausgangspunkt und der Beginn für NROen-Aktivitäten in Mali.

Folgendes Detail illustriert die zunehmende Desertifikation in der Nordregion. Wenn man von Timbuktu aus den Niger flussabwärts in Richtung Bourem fährt, ist die Diskrepanz zwischen den riesigen Wassermengen, die sich ostwärts bewegen, und der absoluten Wüste, die mit ihren Sanddünen bis an die Ufer des Flusses vorgedrungen ist, sehr irritierend. Warum gibt es hier keine Bäume, Sträucher und Weiden, Wasser ist doch genug da? Auf diese Frage antwortend, erzählte der Ingenieur Touré, der in Timbuktu geboren und aufgewachsenen war, dass die Flussufer während seiner Kindheit, also vor 30-40 Jahren, bewaldet waren und

nach diesem Waldgürtel sich saftige Weiden den Fluss entlang zogen. Jetzt ist die Wüste mit ihren Sanddünen bis an die Flussufer vorgedrungen und Vegetation sieht man nur noch sporadisch an den Stellen des Flussufers, die bewässert werden (Eigene Aufzeichnungen 23.11.1995).

Als eine Grundvoraussetzung für eine friedliche Entwicklung und die weitere Demokratisierung Malis wird die Lösung des Tuareg-Konfliktes im Norden Malis angesehen. Für große Geberorganisationen wie USAID ist die spezielle politische Situation im Norden und die Gefahr, dass das Land ohne eine friedliche Beilegung des Konflikts gespalten werden könnte, ein Argument, um zusätzliche Finanzmittel für den Norden bereitzustellen. Aus diesem Grund wurde von dem Programmverantwortlichen von USAID, Herrn Harris, 1997 eine Vorlage für den US-Senat zur Bewilligung von zusätzlichen Mitteln für den Norden geschrieben. Er schätzte die Chancen für die Bewilligung hoch ein, da die demokratische Entwicklung in Mali durch die politischen Institutionen der USA honoriert würde (Eigene Aufzeichnungen vom 12.10.1997). Der Repräsentant der Friedrich Ebert Stiftung in Mali, Dr. Treydte, sieht ohne die Konfliktlösung im Norden ebenfalls die Gefahr des Auseinanderbrechens des Staates Mali (Tonbandaufzeichnung vom 23.10.1999).

Ein weiterer Grund für die zusätzlichen Finanzmittel für den Norden sind die generell schwierigeren Ausgangsbedingungen, wie klimatische Bedingungen, degradierte Böden, Marktentfernung, die dazu führen, dass die Menschen nicht die gleichen Eigenleistungen beim Schulbau, Schulgeld etc. wie in anderen Regionen erbringen können.

6.2 Der Tuaregkonflikt

Die Tuareg hatten sich seit dem Beginn der Kolonialzeit erfolgreich jedem Versuch widersetzt, in einen Staat integriert zu werden. Die nachkoloniale Zerschneidung des Französischen Sudan und die Grenzziehung der neu entstandenen Staaten behinderte massiv ihre auf Mobilität angelegte Lebensweise. Aufgrund ihrer nomadisierenden Lebensweise in den unzugänglichen Wüstengebieten führten sie in der nachkolonialen Periode für einige Jahre eine quasi parallele Existenz zum

politischen Systems Malis. Zu ersten gewalttätigen Konflikten kam es in den Jahren 1963/64, als die Tuareg des Adrargebirges eine eigene Republik ausrufen wollten. Die malische Regierung reagierte mit militärischer Härte und schlug die Aufstände mit algerischer und marokkanischer Unterstützung nieder. Seit dieser Zeit blieb die Region des Nordens ein Krisengebiet. Die Situation verschärfte sich, als es aufgrund der zwei großen Saheldürren in den Jahren 1969-1975 und 1984-1986 zu großen Wanderungsbewegungen der verschiedenen Tuareggruppen kam. Zehntausende malischer und nigrischer Tuareg wanderten insbesondere nach Algerien und Libyen (Hanke, 1998, S.44 f.).

Während früher die ökologische Situation eine weitgehend autonome Versorgung der Tuareg gewährleistete, waren nun durch die Dürreperioden ihre Ressourcen zerstört. Die Tuareg hatten sich jahrzehntelang gegen die Einbindung in den Staat gewehrt und waren so weder in staatlichen Institutionen noch in zivilgesellschaftlichen Organisationen repräsentiert. Da sie seit der Kolonialzeit den Schulbesuch verweigerten, weil er in ihren Augen nicht mit ihrem adeligen Sozialsystem vereinbar erschien, besetzten sie keine Posten in der Administration und waren nicht im Staatsdienst tätig. Der sozialen Raum war so durch den Ausschluss von klientelistischen Netzwerken (s. Kapitel VII.2.1) strukturiert und schloss die Tuareg von wesentlichen Leistungen des Staates aus. Erst neuerdings besteht die Chance, dass die Tuareg über die Mitarbeit in NROen auch in die Lage versetzt werden, Anschluss an klientelistische Netzwerke zu finden und damit ihren Einfluss in nicht-staatlichen und staatlichen Strukturen auszubauen.

1990 flammten die Aufstände der Tuareg in der Nordregion erneut auf. Nach einem Angriff zur Befreiung gefangener Tuareg in Ménaka⁸. (Region Gao) folgten

⁸Mano Dayak, einer der nigrischen Tuaregfürher, schreibt in seinem Buch „Die Tuareg-Tragödie“: *„Eine solche Entwicklung (bewaffneter Widerstand, Anmerkung d.A.) gab es zunächst in Mali. Insgesamt hat die Tuaregbevölkerung dieses Landes immer mehr gelitten als wir, die Tuareg in Niger. Sie waren erbitterter, anfangs auch entschlossener. Damit ihre Flüchtlinge aus Algerien und Libyen zurückkehren konnten, hatten sie auch ein Anrecht auf den Agrarentwicklungs-Plan, der eine finanzielle Unterstützung bei der Wiederherstellung von Ackerland und Viehherden vorsah. Aber auch sie sahen nicht den Schatten der versprochenen Hilfe. Die erste ihrer Guerilla- Aktionen stand unmittelbar im Zusammenhang mit den Massakern von Tschin-Tabaraden. Tuareg, die der großen Schlächtereier durch die Armee Nigers entkommen wollten, flüchteten im Juni 1990 über die Grenze nach Mali. Sie wurden vom Militär gefangen genommen und in Ménaka ins Gefängnis geworfen“* (Dayak, 1996, S.84f).

schwere Unruhen in den Regionen Kidal und Gao, so dass sich der malische Staat entschloss, den Ausnahmezustand zu verhängen.

1991 wurde der Vertrag von Tamanrasset unterzeichnet, der die Entmilitarisierung des Adrargebietes und Wahlen zur Territorialversammlung vorsah. Es wurde weiterhin zugesichert, dass 47% der Kredite des folgenden Fünfjahresplans für die Gebiete des Nordens reserviert würden. Dieser Vertrag wurde niemals umgesetzt. Politische Beobachter dieser Ereignisse vermuten, dass es Präsident Traoré bei diesem Vertrag vor allem daran gelegen war, den großen Teil der malischen Armee, der im Norden gebunden war, für die Aufrechterhaltung der Ordnung in den großen Städten des Südens zu benutzen, denn die Unterzeichnung des Vertrages fiel auffallend mit der Verschärfung der politischen Situation in den Zentren des ganzen Landes zusammen (Hanke, 1998, S.41).

Mit der Unterzeichnung eines Nationalpakts zwischen der Regierung und dem Tuareg-Zusammenschluss „Mouvement des Fronts Unis de l'Azaouad“ (MFUA) kam es im April 1992 zu einer ersten friedlichen Beilegung des Konflikts. Die Ziele des Paktes, Hilfs- und Entwicklungsprogramme zur Stärkung der sozialen und ökonomischen Infrastruktur, Integration der Tuareg-Rebellen in die malische Armee etc. waren hoch gesteckt und konnten von beiden Seiten nicht eingehalten werden. Im Frühjahr 1994 kam es wiederum zu Kämpfen zwischen Armee und Rebellen und räuberischen Überfällen von Tuareg-Splittergruppen, woraufhin die sesshafte schwarze Bevölkerung der Songhay eine Bürgerwehr mit dem Namen „*Ghanda Koy*“ (Eigentümer der Erde) bildete. Von beiden Seiten häuften sich Überfälle, Massaker und Vergeltungsaktionen gegenüber der Zivilbevölkerung, an denen auch die malische Armee beteiligt war. Schließlich floh ein großer Teil der Tuareg-Bevölkerung in die Nachbarländer Mauretanien, Algerien, Niger und Burkina Faso.

Ende 1994 trafen sich Notable der verschiedenen Ethnien in Bourem. „*Weder Verwaltung noch Rebellenbewegung, weder Ganda Koy noch Armee waren dabei. Den Gesprächen folgten Aussöhnungstreffen, den Treffen schließlich, zögerlich und schrittweise, die Normalisierung. Es handelte sich um einen Akt der Rückeroberung ziviler Macht*“ (Papendieck/ Rocksloh-Papendieck, 1997, S.267).

Dieses Treffen der Mächtigen der unterschiedlichen ethnischen Gruppen führte zu Friedensverträgen auf regionaler Ebene. Vor diesem Hintergrund kann das 1995 unterzeichnete Friedensabkommen zwischen den Bürgerkriegsparteien im Norden als Ausdruck zivilgesellschaftlicher Initiative betrachtet werden. Diese Konfliktbeilegung beschreibt Klute in Anlehnung an das Konzept von Trothas als Herausbildung einer *intermediären Herrschaft*. Wegen der besonders starken Stellung der Intermediäre gegenüber dem Zentralstaat wird diese auch von Trotha als *parasouveräne Herrschaft* genannt. Zwei Vorgänge seien dabei wichtig gewesen, so analysiert Klute: einmal die Wiederherstellung von Zugehörigkeit zur eigenen ethnischen Gruppe und der Schutz vor Gewalt (Klute, 1999, S.457).

Erst dann, 1995, wurden die Gespräche und Verhandlungen zwischen Regierung und den Tuareg wieder aufgenommen. Die Integration von Tuareg-Kämpfern in die Strukturen der malischen Sicherheitskräfte und der Verwaltung, sowie Hilfsmaßnahmen für die Vertriebenen wurden eingeleitet (Brot für die Welt, 1999). Am 27.3.1996 wurde symbolisch das Ende des Tuareg-Konfliktes markiert, indem Waffen verbrannt wurden („*Flammen des Friedens*“).

Zusammenfassend lässt sich die Tuaregrebellion in drei Phasen einteilen: Die erste Phase war der Kampf der Tuareg gegen die malische Armee, abgeschlossen mit den Verträgen von Tamanrasset im Januar 1991. Die zweite Phase war die der Aufspaltung der Rebellenbewegung, abgeschlossen mit den Friedensvereinbarungen des *Pacte National* unter der Vermittlung Frankreichs und Mauretaniens im April 1992. In der dritten Phase trat die „*Ethnisierung*“ (Klute, 1999, S.457) des Konflikts in den Vordergrund; sie war gekennzeichnet durch die Auflösung staatlicher Strukturen in den nördlichen Landesteilen und ethnischen Auseinandersetzungen zwischen den „weißen“ (Tuareg und Mauren) und den „schwarzen“ Maliern vor allem im Jahr 1994. Diese Phase endete Anfang 1995 mit einer Reihe von Versöhnungstreffen zwischen den ethnischen Gruppen Malis und in einer abschließenden feierlichen Friedenszeremonie im März 1996 in Timbuktu (Klute, 1999, S.457).

Offiziell wurde dem Konflikt im Norden von staatlicher Seite in der Innenpolitik immer möglichst wenig Bedeutung beigemessen, was offensichtlich auch

erfolgreich gelang und demzufolge die dortigen blutigen Auseinandersetzungen und die politischen Forderungen der Tuareg wenig öffentliche Resonanz fanden (Klute, 1999, S.457). Der Autor selbst hatte bei seinem Aufenthalt 1995 in Mali den Eindruck, dass die Tuareg-Rebellion insgesamt wenig Interesse bei der Allgemeinheit der Menschen im Süden des Landes fand. Auf der nicht-öffentlichen politischen Ebene war der Konflikt dagegen mitbestimmend für den Beginn der Dezentralisierung in Mali.

7. Zusammenfassung

Das Land erlangte 1960 die eigenstaatliche Unabhängigkeit unter der Bezeichnung Republik Mali. Die „Erste Republik“ der Jahre 1960-1968 war von den Vorstellungen zum afrikanischen Sozialismus des ersten Staatspräsidenten Modibo Keita (Verstaatlichung, Gründung von Staatsunternehmen, teilweise Zwangskollektivierung der Landwirtschaft) geprägt. Keita wurde 1968 durch einen Militärputsch unter der Anführung des Oberst Moussa Traoré gestürzt. Traoré rief die „Zweite Republik“ aus. Sie wurde von einem Militärregime in den Jahren 1968-1974 geführt und anschließend in ein Einparteienregime unter der Leitung von Moussa Traoré und seiner Partei '*Union Démocratique du Peuple Malien*' (UDPM) umgewandelt (1974-1991).

1991 wurde das seit dreiundzwanzig Jahren an der Macht befindliche diktatorische Einparteienregime Traorés von der Demokratiebewegung bestehend aus Schüler- und Studentenorganisationen, Gewerkschaften, Arbeitslosen- und Menschenrechtsorganisationen, Medienvertretern und vielen nichtorganisierten, unzufriedenen Einzelpersonen und mit Hilfe von demokratisch gesinnten Militärs gestürzt. Die militärische Übergangsregierung rief 1991 eine verfassungsgebende Nationalversammlung ein, die eine neue Verfassung und ein neues Wahlgesetz verabschiedeten.

Im Jahre 1992 fanden die ersten demokratischen Gemeinderats- und Parlamentswahlen statt, an der sich etwa sechzig Parteien beteiligten und von denen zehn im Parlament vertreten sind. Die militärische Übergangsregierung übergab so die Macht an die demokratisch gewählten Gremien der dritten

Republik. Bei diesen ersten demokratischen Wahlen wurde, bei einer Wahlbeteiligung von nur 21%, Alpha Oumar Konaré (ADEMA) mit 69% der Stimmen Präsident (Hanke, 1999, S.278). Es finden seitdem regelmäßig demokratische Wahlen auf allen institutionellen Ebenen mit allerdings noch geringer Wahlbeteiligung statt.

Gleichzeitig mit den Wahlen wurde ein Referendum über eine neue Verfassung abgehalten. Die neue Verfassung garantiert die Einrichtung eines Mehrparteiensystems, die administrative Dezentralisierung, die Presse- und Gewerkschaftsfreiheit, das Demonstrationsrecht, die Unabhängigkeit der Justiz und die Beteiligung aller Bevölkerungsteile am politischen Leben. Zum Letzteren soll vor allem die Liberalisierung des Medienangebots beitragen, so existierten zu Beginn des Jahres 1998 mehr als 40 Zeitungen, zwei über Satelliten ausgestrahlte Fernsehprogramme und 64 private Radiosender waren auf Sendung gegangen (Schulz, 1999a, S.379).

Die neue Verfassung von 1992 enthält eine Reihe von Innovationen, durch die ein Rückfall in die Periode der diktatorischen Einheitspartei verhindert werden soll, so die Trennung der Ämter von Staatspräsident und Regierungschef, die Garantie wirtschaftlicher Grundrechte, darunter das Recht auf persönliches Eigentum, und die Freiheit zur Unternehmensgründung sowie die Entschädigung im Falle einer Enteignung. Die malische Verfassung kann als eine der inklusivsten Konstitutionen des Kontinents angesehen werden.

Politische Beobachter schätzen die politische Entwicklung der letzten Jahre als positiv und das Demokratisierungspotential von Mali sehr hoch ein. Die Arbeit des Präsidenten Konaré hatte national und international eine gute Reputation. Die Wirtschaftsdaten bestätigen diesen positiven Eindruck, so beträgt das jährliche Wirtschaftswachstum seit 1992 durchschnittlich 4,8%, während in den letzten Jahren des Traoré- Regimes das Bruttosozialprodukt um durchschnittlich 1% gesunken war (Hofmeier, 1998, S.256). Im Rahmen der Strukturanpassungsmaßnahmen fand ein massiver Stellenabbau im öffentlichen Dienst statt, von 1984 auf 1993 um 42%. Es besteht ein großer Überschuss an

Universitätsabsolventen, da diese seit 1984 nicht mehr automatisch in Staatsdienst übernommen werden.

Der blutige Bürgerkrieg (1990-95) im Norden Malis wurde 1995 mit Hilfe aller zivilgesellschaftlichen Gruppen beigelegt und war mit ein Ausgangspunkt der Beginn einer nationalen Dezentralisierungspolitik, die den Gemeinden und Regionen ein großes Maß an Autonomie gewährleisten soll.

Fasst man die allgemeine Beschreibung des gegenwärtigen Zustands der Demokratisierung zusammen und fragt, wie sind die Fortschritten einzuschätzen und welche Defizite sind zu konstatieren, so kommt man zu folgendem Bild.

Fortschritte

Fortschritte war die Einberufung einer Nationalversammlung, an der alle zivilgesellschaftlichen Gruppen beteiligt waren und in deren Verlauf ein Entwurf zu einer der inklusivsten Verfassungen in Afrika erarbeitet wurde, die 1993 verabschiedet wurde.

Als einzigem Land der Welt findet in Mali jedes Jahr ein institutionell abgesicherter „Espace d'Interpellation Démocratique“ statt. Dies ist Menschenrechts-/Ombudsman-Hearing, bei dem die gesamte Regierung sich den Klagen über Verletzung von Menschen- oder Bürgerrechten einzelner Bürger oder Organisationen stellen muss.

Präsident Konaré hat 1998 zur Befriedung der innenpolitischen Kontroversen ein Nationales Politisches Forum eingerichtet, einen Runden Tisch, an dem alle politischen Protagonisten, also Regierungsmehrheit, parlamentarische Opposition, außerparlamentarische Opposition und Vertreter der Zivilgesellschaft aus Gewerkschaften, Nicht-Regierungsorganisationen, Medienvertreter etc. sitzen, um anstehende Divergenzen zu Verfassungstext, Verfassungswirklichkeit und Reformnotwendigkeiten zu diskutieren und in organisierte Bahnen zu lenken.

Der demokratische Wechsel vom bisherige Amtsinhaber Alpha Oumar Konaré, der nach zwei Amtsperioden von jeweils fünf Jahren nicht mehr kandidieren

konnte, zu Amadou Toumani Touré, dem Anführer des Militärputsches gegen Traoré und Leiter der Übergangsregierung von 1991-1992, fand ohne Probleme bei freien und demokratischen Wahlen in 2002 statt.

Es konnte sich eine aktive Menschenrechtsbewegung etablieren, die national und international Gehör findet, wie in Kapitel XI ausführlich dargestellt wird.

Folgende Defizite lassen sich konstatieren:

Die Maßnahmen zur Dezentralisierung kommt langsamer voran als geplant und von allen Beteiligten gewollt. Die Bodenrechtsreform wurde noch nicht umgesetzt. Die Regierungspartei ADEMA scheint mit ihrem hohen Anteil an Parlamentssitzen übermächtig und die Oppositionsparteien insgesamt zersplittert und machtlos. Hinzu kam die zweijährige Blockierung der Innenpolitik durch das radikale Oppositionsbündnis.

VI. Zur Geschichte und Struktur des NROen-Sektors in Mali

1. Dürrekatastrophen und Nothilfe

Der Grund für die Aufnahme von Aktivitäten durch NROen in Mali waren die Dürrekatastrophen in den Jahren 1972-74 und 1984-85. Während dieser Zeit leisteten größere und kleinere internationale NROen Nothilfe. Schwierigkeiten bei der Durchführung der Nothilfe, wie Doppelung von Maßnahmen oder fehlende Absprachen bei Sachleistungen, machten die Koordinierung der Aktivitäten zwischen den Hauptakteuren Staat und Nicht-Regierungsorganisationen notwendig. Die christlichen Kirchen, insbesondere die katholische, spielten bei der Koordination der Nothilfe eine erste und wichtige Rolle. 1979 wurde mit der Gründung eines gemeinsamen nationalen Zusammenschluss von NROen, der *'Association Malienne des Amis du Sahel'* AMAS (Malische Gemeinschaft der Freunde des Sahel) die Koordinierung institutionalisiert. Die Arbeitsschwerpunkte der AMAS lagen bei der Nothilfe zur Bekämpfung der Dürrefolgen, vor allem im Norden Malis. In den Jahren nach der Dürre wurden die Nothilfe im Laufe der Zeit in Projekthilfe umgewandelt und die NROen vor allem in den Bereichen der Grundbildung, des Gesundheitswesens, der Landwirtschaft und des Ressourcenschutzes tätig (Brot für die Welt, 1999, S.23). Nach der Einstellung der Nothilfeaktionen im Jahr 1986 ging aus der AMAS ein Zusammenschluss von 37 NROen hervor, die am 26.2.1987 das Komitee zur Koordinierung der NROen-Aktivitäten, CCA-ONG, (*'Comité de Coordination des Actions des ONG'*) unter der Mitwirkung des *„Ministère de l'Administration Territoriale et du Développement à la Base“* gründeten (CCA-ONG, 1986, S.2).

Im Jahr 1982 gab es drei nationale und fünfzehn internationale NROen im Land. Das Einparteienregime verhinderte so weit wie möglich deren Zulassung, da die regierungsunabhängige Entwicklungszusammenarbeit schlechter zu kontrollieren und zu steuern war als die regierungsabhängige (Broetz, 1992b, S.328). So stieg die Zahl der NROen in den 80er Jahren nur langsam an. Erst unter dem Druck einer sich formierenden Opposition und im Rahmen einer sich langsam abzeichnenden demokratischen Öffnung Mitte der 80er Jahre nahm die Zahl der

registrierten NROen signifikant zu: von 26 im Jahr 1983 auf 161 in 1989 (siehe Tabelle 1). Im Jahre 1990, als das Regime von Traoré schon unter hohem innenpolitischem Druck stand und sich Demokratisierungsforderungen der internationalen Geber gegenüber sah, waren 191 NROen registriert (Brot für die Welt, 1999, S.23).

2. Kooptierung der NROen durch die Einheitspartei vor 1991

Tendenziell wurde unter der Herrschaft von Traoré die gesellschaftliche Selbstorganisation kooptiert und in die Massenbewegungen der Einheitspartei UDPM wie Einheitsgewerkschaft, nationale Union der Frauen Malis u.a. eingebunden. Dies bedeutete eine Vereinheitlichung statt Vielfalt von gesellschaftlichen Initiativen und die Monopolisierung gesellschaftlicher Steuerung durch Staat und Partei.

Folgendes Fallbeispiel verdeutlicht, dass vor allem Frauenorganisationen unter der zentralen Kontrolle zu leiden hatten. Die *'Union nationale des femmes du Mali'* UNFM (Nationale Union der Frauen Malis) verweigerte allen Frauenorganisationen die Anerkennung mit der Begründung, dass diese hundertprozentig von ihnen repräsentiert würden (Brot für die Welt, 1999, S.23). Das *'Collectif des Femmes du Mali'*, CoFem, (Frauenkollektiv Malis), ein erster Zusammenschluss politisch aktiver, unabhängiger Frauen nach dem Sturz Traorés 1991, resümiert die siebzehnjährige Arbeit der UNFM in einer Deklaration folgendermaßen:

„Die UNFM, einziger anerkannter Rahmen für den Ausdruck von Fraueninteressen, konnte die Grundprobleme der Frauen in Mali nicht lösen, da sie keine andere Ambition hatte, als das regierende Regime zu stützen und alle ihr zur Verfügung gestellten Mittel dazu benutzte. Die UNFM war nach siebzehn Jahren Existenz nicht in der Lage, einen unabhängigen und angepassten Ansatz zur Lösung der Frauenfrage zu entwickeln. Überdies hatte die Linientreue und die uneingeschränkte blinde Gefolgschaft der UNFM gegenüber der verkalkten, erstarrten Einheitspartei und ihrem Führer sie in einer Zeit der Meinungsvielfalt und der Demokratie längst in den Augen der malischen Öffentlichkeit diskreditiert und die Bevölkerung wütend gemacht“ (Konaré, 1993, S. 459; eigene Übersetzung).

Das CCA-ONG kritisiert, dass viele internationale Geberorganisationen die Monopolstellung der UNFM akzeptierten und meinten nur über diese zentrale Institution die Frauen Malis erreichen zu können (CCA-ONG, 1996, S. 67/68).

Das Beispiel einer der ältesten Frauenorganisationen Malis '*Femmes et Développement*' (Frauen und Entwicklung), FeDev, illustriert dieses politische Selbstverständnis der UNFM sehr deutlich. Die Frauengruppe FeDev, vorwiegend Schneiderinnen und Teppichknüpferinnen, wurde seit 1978 vom Entwicklungsdienst der Quäker in Ségou unterstützt und wollten, um unabhängiger arbeiten zu können, im Jahr 1982 den Status einer NRO erhalten. Die UNFM lehnte ab. Die FeDev bekam ihre offizielle staatliche Anerkennung erst nachdem sie die Bezeichnung "Frauen" aus ihrem Namen und alle frauenspezifischen Ziele aus ihrer Satzung gestrichen hatte, da diese, so die Begründung, doch in der UNFM repräsentiert und verfolgt würden. Die neue NRO gab sich den neutralen Titel: '*Action Entre'aide au développement*' AED = Aktion gegenseitige Hilfe zur Entwicklung, (eigene Recherche; CCA-ONG, 1996, S.68ff.).

3. Quantitative Bedeutung der NROen nach der demokratischen Öffnung

Der politische Wechsel im März 1991 und die Wahl einer demokratischen Regierung im Juni 1992 führte zu einer allgemeinen soziopolitischen Öffnung, die mit einem starken Ansteigen der Anzahl der NROen einher ging, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 1: Anzahl der NROen im Zeitverlauf

Jahr	Nationale NROen	Internationale NROen	Gesamt zahl
1967	-	1	1
1973	1	3	4
1979	1	-	1
1982	3	15	18
1983	6	20	26
1986	50	20	70
1988	57	68	125
1989	83	78	161
1990	109	82	191
1991	195	93	288
1992	266	95	361
1993	346	100	446
1994	422	103	525
1995	500	114	614
1997	856	117	973
1999	891	123	1014
2000	971	137	1108

Quelle: Banque Mondiale, 1995, S.17; CCA-ONG, 1996,S.164-166; eigene Erhebungen

Im September 1995 waren 614 und Ende 1997 973 NROen, darunter 117 ausländische, offiziell in Mali gemeldet. Im Jahr 2000 waren insgesamt 1108 NROen registriert, 971 nationale und 137 internationale. Bis 1995 wurden darüber hinaus mehr als 4000 eingetragene Vereine angemeldet (Banque Mondiale, 1995, S.14). Andere Quellen sprechen von nur 1500 Vereinen (FAFCAM-DED, 1996, S.33).

Das Finanzaufkommen im NROen-Sektor betrug nach Schätzungen der Weltbank für das Jahr 1992 27,5 Mrd. CFA, das war eine Größenordnung, die 24 % des

malischen Staatshaushaltes von 116,66 Mrd. CFA entspricht (Banque Mondiale, 1995, S.30). CCA-ONG schätzt das Finanzaufkommen des NROen-Sektors in den Jahren 1991-1996 auf durchschnittlich 25 % des nationalen Budgets (CCA-ONG, 1996, S. 68). Herr Sidibé von der „Administration Terretoriale“ gibt den offiziellen bekannten Finanzstrom an den malischen NROen-Sektor für das Jahr 2000 mit 40 Mrd. CFA (117,5 Mio. DM) an. Wegen des unzureichenden Berichtssystems in diesem Bereich geht er davon aus, dass der wahrscheinliche Geldzufluss über die NROen nach Mali doppelt so hoch ist, also 80 Mrd. CFA, dies sind umgerechnet etwa 235 Mio. DM pro Jahr. Das entspricht 26% der gesamten Entwicklungsbudgets von 900 Mio. DM im Jahr 2000, das Mali von bi- und multilateralen Gebern zur Verfügung gestellt wird (m.M. von Herrn Sidibé).

Für das Jahr 1992 gibt die NROen-Dachorganisation CCA-ONG die Zahl der im NROen-Bereich Beschäftigten mit 4947 an, bei einem Frauenanteil von 16%. Die Gesamtzahl entspricht einem Anteil von 6% der 90.000 Angestellten im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft (Banque Mondiale, 1995, S.30). Neuere Zahlen liegen nicht vor. Eine Hochrechnung der Zahlen auf der Basis des Jahres 1992 (361 NROen mit durchschnittlich 14 Mitarbeitern) ergibt für 1997 (973 NROen) etwa 13600 und für das Jahr 2000 schätzungsweise 15500 Personen, die im NROen-Sektor beschäftigt sind. Nach der Einschätzung des DED ist insgesamt eine Professionalisierung der NROen-Szene in Mali zu beobachten, dies betrifft sowohl deren Organisation als auch die konkrete Projektarbeit (FAFCAM-DED, 1996, S.33). Damit ist dieser Sektor ein wichtiger Finanz- und Beschäftigungsgeber im Rahmen des malischen Kontextes geworden. Von den etwa 1000 offiziell registrierten NROen sind nach der Einschätzung von Herrn Touré von CCA-ONG nur etwa 30%, d.h. 330 NROen, arbeitsfähig und ca. 250 führen regelmäßig Projekte durch (m. M. von Herrn Touré, CCA-ONG).

Moussa Konaté, Geschäftsführer des NROen-Dachverbandes SECO-ONG (Secretariat de Concertation des ONG Malien) sieht die Gründungsmotivation für viele NROen in der Arbeitslosigkeit der jungen Hochschulabsolventen:

„In den Jahren 1986 bis 1990 wurde die Unterbeschäftigung, die Arbeitslosigkeit der jungen Hochschulabsolventen zu einem gravierenden Problem und die Gründung einer NRO wurde zum Mittel der Beschäftigungssuche. Denn der Staat engagierte sich nicht. Das Land ist noch nicht so weit entwickelt, um allen

Studienabgängern einen Arbeitsplatz zu bieten. Es ist sehr viel Entwicklungsarbeit zu leisten, aber der Staat ist dazu nicht in der Lage, der Staat ist nicht fähig alle Hochschulabsolventen einzustellen“ (Tonbandaufzeichnung vom 9.11.1999).

Bei allen zehn der untersuchten kleineren nationalen NROen wurde die Schaffung von Arbeitsplätzen als wichtiger Anlass zur Gründung der NRO genannt. Primäres Ziel war jedoch der Wunsch zur Entwicklung des Landes beizutragen und konkret durch Projekte den Benachteiligten, vor allem in der eigenen Herkunftsregion, zu helfen. Es sollte aber nicht unterschätzt werden, dass viel ehrenamtliche Arbeit in die Gründung und laufende Arbeit der NROen eingeht, denn die Investitionen in Form von Zeit und bürokratischem Aufwand zur Erlangung von Projekten sind erheblich. Dies wird auch in der Einschätzung der arbeitsmarktpolitische Bedeutung des NROen- Sektors durch *„Brot für die Welt“*⁹ deutlich.

„Der potentielle Arbeitsmarkt, der die NROen-Szene bietet, stellt aufgrund der mangelhaften institutionellen und personellen Kapazitäten des Staates ein Auffangbecken für junge Hochschulabgänger dar. Die hohe Arbeitslosigkeit unter Hochschulabgängern ist mit ein Grund für die große Zahl an NROen-Gründungen. Allerdings wird das Engagement in einer NRO häufig zu Schein-Beschäftigung, da die jungen Organisationen mit begrenzten Budgets auskommen müssen und auf ehrenamtliche Arbeit angewiesen sind“ (Brot für die Welt, 1999, S.24).

Teilweise verhalten sich NROen wie Marktteilnehmer, um an Finanzierungen zu kommen: So positionierte sich ein Mitarbeiter einer nationalen NRO sehr genau im Spektrum der Organisationen, die sich mit Kindern beschäftigen. Sie seien die einzige Organisation in Mali, die sich nur um die Kinder von Prostituierten kümmere. Er analysiert genau die „Marktlücke“ für seine Organisation. Aber gleichzeitig wollen viele Gutes tun und auch Teil der Zivilgesellschaft, sei es als Organisation oder als Einzelperson, sein.

Die Deutsche Welthungerhilfe¹⁰ gibt in ihrem Landeskonzept Mali folgende Einschätzung des NROen-Arbeitsmarktes:

⁹ Eine große deutsche NRO, die selbst in Mali seit 1974 in mehr als hundert Programmen mit etwa 50 Partnerorganisationen involviert ist und ein eigenes Projektbüro betreibt (Brot für die Welt, 1999, S.24)

¹⁰ Die Deutsche Welthungerhilfe, DWHH, eine der großen deutschen Entwicklungs-NROen, ist seit 1968 mit 43 Vorhaben und insgesamt 13,4 Mio. DM in Äthiopien engagiert. Seit Dezember 1999 ist die DWHH auch mit einem Regionalbüro in Bamako vertreten (Deutsche Welthungerhilfe, 2000, S.25).

„Die Gründe für die rasante Entwicklung des NRO-Marktes sind vielfältig. Einerseits ist dieser Markt Indikator für die unzureichenden personellen und institutionellen Entwicklungskapazitäten des Staates, welcher seinerseits die Übertragung von Kompetenzen und Aufgaben an unterschiedliche Akteure propagiert. Andererseits bilden diese junge Organisationen das einzige Beschäftigungsfeld für junge Akademiker, denen als Folge der Strukturanpassungsprogramme der Zugang zu staatlichen Stellen verschlossen bleibt. ... Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, dass heutige NRO-Vertreter, anders als die frühere Generation, die sich vorwiegend aus Staatsbeamten mit festem Gehalt zusammensetzte, über keine zusätzlichen Einkommen verfügen und die Overhead-Kosten (Gehälter) bei Projekten mit zumeist eher geringem Finanzvolumen überproportional hoch sind“ (Deutsche Welthungerhilfe, 2000, S.19).

Ebenso wie in anderen Ländern Afrikas ist in Mali eine Abwanderung qualifizierter Mitarbeiter der nationalen NROen-Ebene in die besser bezahlende internationale NROen-Ebene oder die bi- und multilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit festzustellen (vgl. z.B. für Mosambik: Glagow, 1995, S. 154). Dadurch würden dem nationalen NROen-Sektor Kompetenzen und Erfahrungswissen entzogen, die nationalen Organisationen verlören an Profil und die Nachhaltigkeit von Organisationen und Strukturen würde leiden, klagt ein Mitarbeiter einer internationalen Organisation (m.M. Herrn Mahmoud, OXFAM UK). Andererseits ist es ganz normal, dass sich erfahrenes und gut ausgebildetes Personal hin zu qualifizierteren Posten bewegt, damit aber auch Platz macht für nachkommende jüngere Leute, die erst ihre Erfahrungen in kleinen, lokalen NROen sammeln. Außerdem findet man auch häufig Beispiele für eine Ausdünnung des staatlichen Apparates durch die Abwanderung seiner fähigeren Mitarbeiter zu NROen.

Die *Deutsche Welthungerhilfe* macht folgende Erfahrungen mit Personal in NROen:

„Grundsätzlich muss man die Zusammenarbeit mit den noch jungen und relativ unerfahrenen malischen NROen als beratungsintensiv und zeitaufwendig einschätzen. Die Qualität der Arbeit ist häufig an Einzelpersonen gebunden und schwankt wegen hoher Personalfluktuaton und mangelnder Einbindung der Basis in die Planung und Durchführung von Vorhaben. Zur Abwicklung von Vorhaben mit größerem Finanzvolumen sind die NROen ohne intensive Betreuung in der Regel nicht in der Lage“ (Deutsche Welthungerhilfe, 2000, S.19).

Der Einsatz von ausländischem Personal ist im malischen NROen-Sektor im Vergleich zu anderen westafrikanischen Länder eher gering. Mali wird als schwieriges Arbeitsfeld angesehen und die ausländischen Fachkräfte bleiben in der Regel nur sehr kurze Zeit. Dies lässt Raum für eine stärkere und intensivere Förderung des malischen Personals (CCA-ONG, 1996, S.31).

Die wichtigsten Interventionsbereiche der NROen sind Alphabetisierung, Ressourcenschutz, Spar- und Kreditprogramme, Schulentwicklung, Gesundheit, Landwirtschaft, integrierte Dorfentwicklung, Advocacy und Menschenrechtsarbeit (siehe dazu auch Kapitel XI). Die wichtigsten Geberländer im NROen-Bereich Malis sind: Kanada, USA, Niederlande, Großbritannien, Frankreich und die BRD. Zu erwähnen sind noch Norwegen, die Schweiz und Japan, die einige Projekte finanzieren.

In allen Bereichen werden mehr und mehr Frauen in die Arbeit mit einbezogen, in einigen Sektoren wird prioritär mit Frauen zusammengearbeitet, so z.B. im Bereich der Kreditprogramme. Frauen-NROen arbeiten daran, die Gesetze zu Eigentumsrechten, Eheschließung und -scheidung sowie zur steuerlichen Einschätzung im Sinne der Gleichstellung von Frauen zu reformieren (Brot für die Welt, 1999, S.23; siehe dazu auch Kapitel XI).

In dieser Arbeit werden vier Kategorien von entwicklungsbezogenen NROen in Mali unterschieden, wobei als Unterscheidungskriterien Budgetgröße, Mitarbeiterzahl und Operationsweise verwendet werden.

Große internationale NROen sind zum Beispiel *ACORD*, *Africare*, *CECI*, *Care*, *Helvetas*, *Oxfam*, *Save the children U.S.*, *World Vision* mit Jahresbudgets in der Größenordnung von 200.000 bis 800.000 Mio. CFA, einige verfügen auch über 1 Mrd. CFA. Sie sind selbst wenig operativ tätig, arbeiten hauptsächlich als Finanzgeber und kooperieren bei der Implementierung von Projekten vorwiegend mit nationalen NROen. Sie haben internationale Strukturen, d.h. einen Hauptsitz und mehrere Regional- und/oder Länderbüros, sie arbeiten in mehreren Südländern. Sie werden über Spenden und staatliche Gelder finanziert und sind teilweise fachlich spezialisiert. Sie beschäftigen 30-250 Mitarbeiter, darunter 10-15

Ausländer. Ein Beispiel für diese Kategorie ist *'CARE International au Mali'*. CARE hat 240 nationale und 10 internationale Mitarbeiter und betreibt ein Hauptbüro in Bamako und 4 Regionalbüros im Inneren des Landes. Im Zeitraum von 1975 bis 1996 wurden 16 Mio. US\$ von dieser Organisation in Mali eingesetzt (CCA-ONG, 1996, S.42).

Kleinere internationale NROen, wie zum Beispiel die Landesarbeitsgemeinschaft Entwicklungshilfe LHG, arbeiten mit Spenden und Staatsgeldern, kooperieren mit Stiftungen, arbeiten in wenigen oder nur einem Entwicklungsland. Sie haben durchschnittlich 10-30 Mitarbeiter, darunter auch 1-2 internationale. Sie verfügen über ein Budget von 100 bis 300 Mio. CFA, sie implementieren Projekte selbst und mit Hilfe nationaler NROen.

Große nationale NROen sind AMADE, GRAD, AMARAD, AMAPROS, SECAMA, OMAES mit Budgets zwischen 50 und 150 Mio. CFA. Sie haben 10-30 Mitarbeiter und implementieren 2 bis 5 Projekte. Kleine nationale NROen sind HDS mit einem Budget von 20 Mio. CFA oder SEAD mit einem Etat von 18 Mio. CFA. Sie beschäftigen 3-10 Mitarbeiter und implementieren 1-3 Projekte.

4. Die Vernetzung der NROen auf nationaler Ebene

Im Jahr 2000 gibt es vier Dachverbände von NROen in Mali, zwei davon sind Zusammenschlüsse von Frauen-NROen. Der wichtigste Dachverband mit 112 Mitgliedern (Brot für die Welt, 1999, S.24), ist das „*Komitee zur Koordinierung der Aktivitäten der NROen*“, das CCA-ONG. Die Gründung von NROen-Netzwerken war ein zeitliches und regionales Phänomen. Gleichzeitig mit der Gründung des Komitees CCA-ONG im Jahr 1987 in Mali wurden in anderen Ländern Westafrikas ähnliche Koordinierungsstrukturen geschaffen: SPONG in Burkina Faso, GAP in Niger, CONGAD im Senegal, CONGAT in Togo, GAPVOD in Ghana und TANGO in Gambia.

Kurzdarstellung des CCA-ONG

Im NROen-Verzeichnis des CCA-ONG für das Jahr 1996 sind 104 Mitgliedsorganisationen verzeichnet, davon 56 (= 54 %) malische. Zusätzlich sind 195 Partnerorganisationen verzeichnet, davon sind 157 malische und 38 (= 19 %) internationale NROen. Von 1991 bis 1995 wuchs die Zahl der malischen Mitgliedsorganisationen um 198 %, während die Zahl der internationalen NROen im gleichen Zeitraum nur um 2,5 % anstieg (CCA-ONG, 1996, XV). Im Herbst 1997 umfasst das CCA-ONG 112 Organisationen, davon 60% nationale und 40 % internationale. Jedes Mitglied zahlt 75000 CFA (=DM 200) Mitgliedsbeitrag pro Jahr.

Die meisten der NROen in Mali haben ihr Büro in der Hauptstadt Bamako. Dies erklären vor allem die nationalen NROen mit der Notwendigkeit, in der Hauptstadt mit all ihren zentralen Einrichtungen, Kommunikationsmöglichkeiten und Informationsnetzen präsent zu sein. Von 274 NROen, die mit dem CCA-ONG kooperieren, haben nur 25, d.h. 9% ihren Hauptsitz nicht in Bamako, sondern in anderen Städten (Gao, Mopti, San, Nioro, Kati, Ansongo, Koulikoro). Von den 79 internationalen NROen haben immerhin 16, das sind 20%, ihren Hauptsitz außerhalb Bamakos: Gossi, Gao, Sanzana, Sévaré, Kayes, Timbuktu, Douentza, Ségou, Bandiagara. Das CCA-ONG betreibt zwei Regionalbüros. Seit 1989 koordiniert 'ACORD' im Namen der CCA-ONG die Aktivitäten der 24 in der Region

Gao tätigen NROen und seit 1988 wird in Mopti von 'Six S und 'Walia' die NROen-Arbeit koordiniert. In Kayes wird die Einrichtung eines Regionalbüros geprüft.

Das Komitee ist Herausgeber eines Mitgliederverzeichnisses. Dieses enthält im ersten Teil Informationen zu den Mitgliedsorganisationen und im zweiten Teil Angaben zu den Partnerorganisationen. Über die Mitgliedsorganisationen erfährt der Leser: Kontaktperson, Adresse, Nationalität der NRO, eine kurze Beschreibung der Organisation und ihrer Ziele sowie die Arbeitsbereiche und die Regionen in denen eine NRO arbeitet. Das Verzeichnis enthält keine Angaben zu den von einer NRO durchgeführten oder geplanten Projekten und Programmen. Auch über den Personal- und Mitteleinsatz einer NRO wird nichts gesagt. Die aktuelle Ausgabe ist weniger informativ als ältere Ausgaben des Verzeichnisses.

Das Netzwerk wird von mehreren Geldgebern gefördert u.a. EZE, Christian Aid, Oxfam US. Die Finanzierungsstrategie der CCA-ONG ist es, möglichst viele Finanzgeber zu haben, um nicht von einem abhängig und beeinflussbar zu sein. Das Netzwerk hatte schon alle Formalitäten und Verwaltungsabläufe geändert und angepasst (Buchhaltung, Berichtswesen etc.) um bei USAID akkreditiert zu sein wie die anderen 11 großen amerikanischen NROen. Die Akkreditierung kam nicht zustande. Von Vertretern des CCA-ONG wird vermutet, dass die großen amerikanischen NROen diese hintertrieben hätten, um eine weitere Konkurrenz um die öffentlichen Gelder zu vermeiden (Tonbandaufzeichnung vom 12.9.1999).

In einer Studie des amerikanischen Politikwissenschaftlers Parker wird die gute Arbeits- und Funktionsfähigkeit des malischen Koordinierungskomitees CCA-ONG hervorgehoben:

„In vielen Ländern wurde versucht, Organisationen zur Koordinierung von NROen zu gründen. Aber diese Bemühungen haben in den meisten Fällen nur marginale Erfolge gebracht¹¹. Das CCA-ONG in Mali ist eine bemerkenswerte Ausnahme“ (Parker, 1988, S.45 zitiert in CCA-ONG, 1996, S. 16; eigene Übersetzung).

Er begründet diese Einschätzung mit der regen Vernetzungsarbeit des CCA-ONG durch Versammlungen, Herausgabe von Info-Broschüren und NROen-Registern und andere Aktivitäten. Dadurch hat sich laut Parker das Komitee das Image als

¹¹ So existiert z.B. für Ghana zu Beginn des Jahres 1999, also 12 Jahre nach der Gründung einer Dachorganisation, noch kein NROen-Verzeichnis (m.M.Bettina Kieck, ENRO).

eine der ersten Adressen für die Geberorganisationen bei der Suche nach Partnerorganisationen erworben.

Es gibt mittlerweile vier fachliche Zusammenschlüsse oder Fachgruppen (*„groupe pivot“*) von NROen in den Bereichen Gesundheit, Grundbildung, Ressourcenschutz und Förderung von Kleingewerbe. Diese wurden gegründet, um die NROen durch fachliche Koordinierung und Fortbildung in ihrer jeweiligen fachlichen Kompetenz zu unterstützen und zu stärken. USAID war maßgeblich an der Finanzierung beteiligt.

„USAID has strengthened the institutional capacity of NGOs through PVO/NGO partnerships and the creation of specialized sectoral Pivot Groups, which provide organizational development assistance to NGOs in health, education, micro-enterprise and natural resource management“ (USAID, 1995, S.48).

Die amerikanische NRO 'Save the children US' finanziert mit Mitteln von USAID die beiden Fachgruppen Gesundheit und Grundbildung.

Dieser Effekt einer fachlichen Spezialisierung ist nach Meinung des Autors noch sehr gering, da viele fachfremde NROen auch Mitglied der verschiedenen Fachgruppen werden. So werden zum Beispiel frisch gegründete NROen, die bisher im Bereich Landwirtschaft und Ressourcenschutz gearbeitet haben, auch Mitglied in den Fachgruppen Gesundheit und Grundbildung, um an Informationen über Finanzierungen und an Fortbildungen teilzuhaben (eigene Recherche bei kleinen, neu gegründeten NROen). Ein Mitarbeiter einer internationalen NRO kritisiert, dass es neben dem Staat und den NROen mit ihren Dachverbänden noch einen dritten „Dinosaurus“, die Fachgruppen, mit einem großen und Geld verschlingenden Verwaltungsapparat gibt, ohne dass die erwünschte fachliche Qualifizierung geleistet würde.

Die positive Entwicklung, die sich am deutlichsten bei der Fachgruppe Gesundheit abzeichnet, ist das zunehmende Maß der Bündelung von Fachwissen und Kompetenz, die dazu führt, dass diese Fachgruppe zunehmend als Partner des zuständigen Fachministeriums/der zuständigen Fachministerien anerkannt und so im Politikdialog, auch mit kritischen Positionen, miteinbezogen wird, so zum Beispiel bei Fragen der Frühverheiratung von Mädchen, Genitalverstümmelung u.a. Diese Spezialisierung können weder ein einzelner Dachverband oder einzelne

NROen leisten. Insofern bleibt die Hoffnung dass sich diese positive Entwicklung fortsetzt und damit die Macht der Fachgruppen im Politikdialog verstärkt.

5. Formale Rahmenbedingungen

Zwei Formen einheimischer Organisationen sind für unsere Betrachtungen interessant, der Verein (*association*) und die Nicht-Regierungsorganisation (*organisations non-gouvernemental ONG*). Der Verein ist mit der in der BRD bekannten Rechtsform des ‚eingetragenen Vereins‘ zu vergleichen und unterliegt ähnlichen formalen Voraussetzungen wie Mindestanzahl der Gründungsmitglieder (in Mali zehn), Vorliegen eines Vereinsstatuts, Durchführung von Mitgliederversammlungen sowie die ordnungsgemäße Arbeit der Gremien. Die Rechtsform der Nicht-Regierungsorganisation wurde auf der Basis des Vereinsrechts weiterentwickelt. Die juristische Grundlage für die Arbeit von NROen ist ein Gesetz aus dem Jahr 1959 (Ordonnance n° 41/PCG vom 28.5. 1959). Die NROen sind im Vergleich zu den Vereinen vom Staat mit weitergehenden Rechten (z.B. zollfreie Einfuhr bestimmter Ausrüstungsgegenstände, Steuerfreiheit) und Pflichten (Berichterstattung, Kooperation mit dem Staat) ausgestattet.

5.1 Die Rahmenvereinbarung „accord cadre“ zwischen einer NRO und dem Staat

Die offizielle Anerkennung einer NRO erfolgt in Mali durch das ‘*Ministère de l’Administration Territoriale et de la Sécurité*’. Jede NRO unterzeichnet eine Rahmenvereinbarung, ein sogenanntes ‘*accord cadre*’, mit der malischen Regierung, in der die Rechte und Pflichten der beiden Parteien festgeschrieben sind. Die Rahmenvereinbarung umfasst sechzehn Artikel, davon enthalten acht Artikel die Rechte und Pflichten einer NRO, während die des Staates in fünf Artikeln festgehalten sind. Drei Artikel umfassen Aussagen zur Dauer und zu Kündigungsmodalitäten des Vertrags sowie Regelungen im Falle von Differenzen zwischen den Vertragspartnern. Mit der Unterzeichnung des Rahmenvertrags verpflichtet sich eine NRO “*de contribuer efficacement au développement économique et social des populations maliennes*”, d.h. effektiv zu der ökonomischen und sozialen Entwicklung der malischen Bevölkerung beizutragen.

Dies soll in Übereinstimmung mit der staatlichen Politik zur ökonomischen und sozialen Entwicklung Malis geschehen. Das politische Engagement von NROen ist in der Rahmenvereinbarung nicht explizit ausgeschlossen. Einige NROen schließen politische Aktivitäten aber in ihrer Satzung aus. So beschreibt sich die NRO '*Association Malienne pour la protection et la promotion de la famille*' AMPPF beispielsweise explizit als eine apolitische und nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Organisation, "*une organisation apolitique à but non lucratif*" (CCA-ONG, 1996, S. 33).

In Artikel 1 der Rahmenvereinbarung werden die Regionen und die Arbeitsgebiete, in denen eine NRO tätig werden will, angegeben. In der Tendenz geben viele NROen mehrere, wenn nicht alle Regionen Malis an. Auch bei den Arbeitsgebieten wird eine möglichst breite Spanne angegeben, auch wenn eine NRO bisher nur in einem Bereich, zum Beispiel Gesundheit, gearbeitet hat und in einer bestimmten Region des Landes gegründet wurde und dort ihre Basis hat. Die NRO CAR.D gibt vier der acht Regionen Malis als ihr Interventionsgebiet an: Koulikoro, Sikasso, Segou, Mopti. Die Palette der Arbeitsgebiete ist sehr breit: Gesundheit, Erziehung, Bildung, Ressourcenschutz, Landwirtschaft, angepasste Technologie und Wasserversorgung. Die NRO A.M.P.S.A.F. nennt 5 Regionen, in denen sie arbeiten möchte: Gao, Kidal, Timbuktu, Mopti, Segou. Als Arbeitsgebiete werden angegeben: Gesundheit, Abwasser und Hygiene, Erziehung, Alphabetisierung, Umwelt und Nothilfe. Als Begründung wird von den genannten Organisationen genannt, dass sie dies tun, um sich keine mögliche Finanzierung entgehen zu lassen und um flexibler auf Politikwechsel bei den Finanzgebern zu reagieren (m.M. Herr Touré, A.M.P.S.A.F.; Herr Soumana, CAR.D).

Alle Projekte und Programme einer NRO müssen laut Artikel zwei mit dem lokalen Entwicklungskomitee CLD (*'Comité local de développement'*) und den technischen Abteilungen der zuständigen Ministerien abgestimmt und präzisiert werden. Eine NRO muss in Form von Jahresberichten und technischen Berichten Rechenschaft gegenüber dem Staat ablegen. In Artikel acht verpflichtet sie sich, die malische Administration über Reisen ihres Personals im Landesinneren zu unterrichten.

Der malische Staat gewährt die Befreiung von Importzöllen für Ausrüstungsgegenstände einer NRO und die steuerfreie Einfuhr von Konsumgütern für deren ausländische Mitarbeiter. Es werden keine Steuern auf die Gehälter und andere Aufwandsentschädigungen des Personals erhoben. Bedingung hierfür ist, dass eine Organisation keine Gewinne im fiskalischen Sinne erwirtschaften darf. Eine NRO unterliegt nicht der relativ strengen Arbeitsgesetzgebung (Projet Promotion des Techniques Locales, 1994, S. 5).

5.2 Resümé

Als Nicht-Regierungsorganisationen werden in Mali Organisationen angesprochen, die erstens die formellen Rechtsform eines eingetragenen Vereins (*association*) eingegangen sind und die zweitens eine Rahmenvereinbarung (*accord cadre*) mit dem Staat unterzeichnet haben. Diese Rahmenvereinbarung gewährt einer NRO zollfreie Einfuhr und Steuerfreiheit, während diese auf Gewinnerzielung verzichtet. Damit sind NROen abgegrenzt gegenüber Basisorganisationen ohne formellen Status, eingetragenen Vereinen sowie privatwirtschaftlich organisierten Studienbüros.

Rein formal manifestiert sich in der Rahmenvereinbarung eine starke Kontrolle durch den Staat, der sich die NROen unterwerfen. In der Praxis wird diese nicht so strikt durchgeführt, insbesondere seit 1991 nicht mehr, da sich erstens das politische Klima liberalisiert hat und zweitens die zulassende Stelle auch personell nicht in der Lage wäre, die stark angestiegene Zahl von NROen nach Qualitätskriterien zu beurteilen.

Das Zulassungsverfahren für Nicht-Regierungsorganisationen ist standardisiert und unkritisch. Die Grundlage der Zulassung ist die beschriebene Rahmenvereinbarung, die für alle NROen einheitlich ist. Dabei spielt es keine Rolle für welche Zielgruppe, in welcher Region und in welchem inhaltlichen Bereich Maßnahmen durchgeführt werden. Eben sowenig Bedeutung hat die personelle, materielle und finanzielle Ausstattung sowie die Qualifikation der beantragenden Personen.

6. Materielle Basis der NROen Arbeit

In diesem Abschnitt wird die bereits in Kapitel III. angesprochene Problematik der stark angewachsenen Finanzströme in den NROen-Sektor, die damit einhergehende Überforderung der vorhandenen Strukturen und die Abhängigkeit der NROen von den externen Finanzquellen am malischen NROen-Sektor exemplifiziert. Die Kurzfristigkeit vieler Programm- und Projektfinanzierungen verhindert langfristiges Arbeiten und auch politisches Engagement.

6.1 Folgen der internationalen Finanzierungsschübe für NROen

Das stark zunehmende Finanzvolumen im NROen-Sektor selbst und die zunehmenden Mittel von internationalen Organisationen und bilateraler staatlicher EZ, die in den Bereich der Nicht-Regierungsorganisationen fließt, bergen auch in Mali die Gefahr die bestehenden nichtstaatlichen Strukturen zu überfordern. So analysiert der NROen-Dachverband CCA-ONG in seinem Bericht *'Role des ONG dans le développement économique et social du Mali'* (1996):

„Diese noch sehr fragilen Institutionen sind großen Risiken ausgesetzt. Einige erhalten in Anbetracht ihres noch ungenügenden Entwicklungsstadiums zuviel Aufmerksamkeit und Förderung auf internationalem Niveau. Angesichts der Tatsache, dass große Geberorganisationen wie die Weltbank und USAID sich in immer größerem Maße an lokale NROen adressieren, laufen diese Gefahr, ihre ursprüngliche Mission aus dem Auge zu verlieren, um eine sich bietende Möglichkeit einer Finanzierung zu nutzen. Es muss diesen Organisationen möglich sein ein kontinuierliches und angepasstes Wachstum zu planen. Ohne diese Möglichkeit könnte man eine ganze Generation von NROen zerstören, bevor diese sich gut entwickeln können“ (CCA-ONG, 1996, S. 31; eigene Übersetzung).

Dies sind massive Bedenken, dass die zunehmende Tendenz bei größeren Gebern wie USAID oder Weltbank, Programme über NROen durchzuführen, die noch jungen und sich entwickelnden NROen überfordere und der NROen Sektor Gefahr laufe unter der *„Überfinanzierung“* zusammenzubrechen. Ein Programmkoordinator einer großen, international tätigen NRO, äußert die gleiche Kritik:

„Ich bin der Meinung, dass mehr Geld für den NRO-Sektor zur Verfügung steht, als dessen Strukturen sinnvoller Weise umsetzen können. Dies war sogar in den Jahren der Dürre so“ (Tonbandaufzeichnung vom 27.11.1999). Er bestätigt damit die Einschätzung des CCA-ONG.

Die Kritik an den Finanzierungspraktiken vor allem der großen Geber ist auch mit einem Eigeninteresse des CCA-ONG verbunden. Es bietet sich der Gebergemeinde als Vermittlungsinstitution an, da seine Mitarbeiter eine profunde Kenntnis der nationalen NROen besitzen:

„Hier kann das CCA-ONG seinen Beitrag leisten. Sein Personal kennt die Projekte und die Personen“ (CCA-ONG, 1996, S. 31-32).

Das CCA-ONG fordert, die Finanzierung auf NROen zu beschränken, die bereits Projekte durchgeführt haben und deren Personal bereits Arbeitserfahrungen unter Beweis gestellt haben. Diese sollten Priorität vor denjenigen NROen erhalten, die sich gerade erst konstituiert hätten. Soll dies aber heißen, dass neu gegründete NROen überhaupt nicht finanziert werden, weil sie noch keine Projekte vorweisen können, denn irgendwann haben auch die älteren, erfahrenen NROen ihr erstes Projekt durchgeführt? Auch hier bietet CCA-ONG sich als Dienstleister an. Das Komitee selbst verwaltet kleinere Fonds, aus dem es Projekte geringeren Umfangs für neu gegründete NROen finanzieren und diese durch Weiterbildung zusätzlich qualifizieren will.

Ein Präsident eines NROen-Dachverbandes analysiert, dass die NROen kaum Möglichkeiten der Eigenfinanzierung (siehe Abschnitt 2 dieses Kapitels) besäßen. Sie seien daher gezwungen, sich auf dem „Entwicklungsmarkt“ Geld zu beschaffen. Dies bedeute Wettbewerb wie in der Privatwirtschaft und führe zum Verschwinden des „*esprit social*“ bei den NROen durch den zunehmenden Kommerzialisierungsdruck. Er sieht in dieser Entwicklung eine Gefahr für die basisorientierte Arbeit vieler NROen:

„Langfristig werden die NROen zu kommerziellen Privatunternehmen. Von diesem Augenblick an werden sie keine basisorientierte Entwicklungsarbeit mehr machen, keine Unterstützung mehr anbieten, es wird keine gemeinnützige Arbeit mehr geben und der soziale Charakter der NROen-Arbeit geht verloren“ (Tonbandaufzeichnung vom 9.11.1999).

Die Forschungsarbeiten des Autors in Mali bestätigen diese Einschätzung, dass auch im Bereich der gesellschaftlichen Selbstorganisation sprich NROen-Sektor sich eine Tendenz zum Markt durchsetzt. Zunehmend stehen nationale NROen in Konkurrenz zueinander um Ausschreibungen großer Geber-NROen. Große internationale NROen wie *PLAN INTERNATIONAL* erhalten Geld von großen

internationalen Gebern wie Weltbank oder USAID für Programme/Projekte und vergeben diese dann in Ausschreibungsverfahren. Das Vordringen von marktwirtschaftlichen Prinzipien in diesem Bereich birgt die Gefahr, dass die NROen zu orts- und regionenfremden Dienstleistern werden, die nach einer erfolgreichen Bewerbung bei einem Ausschreibungsverfahren überall im Lande eingesetzt werden. Dies hat zur Folge, dass NROen nicht in den gesellschaftlichen Strukturen, in denen sie arbeiten, verankert sind, was eigentlich einen ihrer komparativen Vorteile gegenüber anderen Organisationsformen darstellt. Diese Problematik wird ausführlich in Kapitel IX anhand einer Fallstudie dargestellt.

6.2 Eigenfinanzierung der NROen

Für viele NROen ist die Finanzierung eines Verwaltungsapparates (Büroeinrichtung und -miete, Personalkosten für nicht projektbezogenes Personal, Kommunikations- und Arbeitsmittel wie Telefon, Fax, Computer etc.) ein großes Problem. Die Eigenbeiträge der oft nur wenigen Mitglieder sind eher symbolisch und Spenden sind, wie ein Mitarbeiter einer NRO sagte, "so selten wie der Regen in der Wüste". Viele Geber verhalten sich restriktiv bei der Vergabe von Verwaltungskosten und geben nur Gelder für die Durchführung von Projekten und Programmen. Mittlerweile hat sich die Situation aus Sicht der NROen etwas gebessert und einige Geberorganisationen gewähren 5-10% der für ein konkretes Projekt veranschlagten Kosten für allgemeine Verwaltungskosten.

Brot für die Welt gibt zum Beispiel einen Pauschalbetrag zu den beantragten Projektkosten hinzu, der nicht mehr als 10% der beantragten Summe betragen soll. Bei der Festlegung der Höhe des Pauschalbetrags sollte beachtet werden, welchen Anteil der allgemeine Verwaltungsapparat für die Durchführung des jeweiligen Projektes beiträgt. Größere Träger können bei *Brot für die Welt* auch gesondert eine Förderung der Verwaltungskosten beantragen. Oft reicht dieses Geld nicht aus, vor allem in Zeiten, in denen kein konkretes Projekt durchgeführt wird, also keine Mittel fließen, aber die laufenden Kosten weiterbestehen und das Personal und die Ausrüstung gebraucht werden, um weitere Existenz sichernde Projekte zu aquirieren (*Brot für die Welt*, 1999, S.15).

Deshalb sind einige Geberorganisationen dazu übergegangen institutionelle Förderung von NROen zu betreiben. Das bedeutet, dass eine Nicht-Regierungsorganisation Geld für Büroausstattung wie Möbel, Computer und anderes Material erhält. Hinzu kommen Weiterbildungsangebote in Management, Computernutzung etc. der Geberorganisation. Diese Mittel sind zum Beispiel beim *DED* begrenzt auf 1500 Euro. Eine NRO muss bereits 3 Jahre existieren und 2 Projekte durchgeführt haben, um in den Genuss der Förderung zu kommen (*DED*, ohne Jahr, S.5).

Einige NROen versuchen ihre Eigenfinanzierung zu verbessern, indem sie Dienstleistungen anbieten. So werden von NROen, die über Kopierer und Computer verfügen, die sie in vielen Fällen über institutionelle Hilfe erhalten haben, Schreib- und Kopierdienste angeboten. Das Entwicklungsbüro der *Caritas* der Diözese Bamako vermietet zum Beispiel in der Innenstadt Parkplätze an eine Bank. Solche Möglichkeiten sind aber vielen NROen nicht gegeben, so dass Eigenfinanzierungen bisher doch sehr begrenzt bleiben.

Größere und gut etablierte NROen versuchen durch Consulting-Aufträge ihre finanzielle Situation zu verbessern, setzen sich damit aber in Konkurrenz zu Studienbüros, denn NROen akzeptieren in diesem Fall Verträge mit kommerziellem Charakter, zahlen aber keine Steuern, profitieren von zollfreien Einfuhren und unterliegen nicht der Arbeitsgesetzgebung. Sie verzerren dadurch den Wettbewerb mit den kommerziellen Studienbüros. So kritisiert Dr. Wilfried Hoffer, Regierungsberater und mit der Umsetzung der „*Wüstenkonvention*“ beschäftigt, deren Selbstverständnis als „*gemeinnützige Consultingbüros, die in erster Linie an der Beschäftigung ihrer Betreiber interessiert sind*“ (Hoffer, 1997, S.36).

6.3 Finanzierungsdauer

Die Finanzierungsdauer von Entwicklungsmaßnahmen ist ein von den global tätigen Entwicklungs-NROen gesetztes Metrum, das in die lokalen Arbeitsverhältnisse eingreift und häufig nicht der Anforderung nach Nachhaltigkeit entspricht. Die NRO 11 erhält zum Beispiel Finanzierungen für drei Jahre, was, im

Vergleich zu anderen NROen, eine lange Förderungsperiode ist. Der Mitarbeiter der NRO 11 sieht drei Jahre aber als sehr kurze Zeitdauer angesichts der Notwendigkeit und des Anspruchs von Nachhaltigkeit der meisten Programme, die sie durchführen. Durch eine längerfristig gesicherte Finanzierung würden sie bessere Resultate erzielen:

„Wir machen Drei-Jahres Programme, aber ich versichere Ihnen, dass diese Drei-Jahres-Programme durch eine längere Laufzeit und eine langfristige Methodik bessere Ergebnisse als die bisher erreichten gebracht hätten. Immer werden die Programme beendet oder sie werden in der Schwebe gehalten und man weiß nicht, ob sie weiter finanziert werden (Tonbandaufzeichnung vom 10.11.1999, Ü.d.A.).

Dies bedeute Unsicherheit in der Planung der nächsten Jahre sowohl für die Zielgruppe, als auch für die Projektangestellten.

Was bedeutet es für eine NRO, erstens für kurze Zeiträume Mittel genehmigt zu bekommen und zweitens begrenzte Mittel für administrative Zwecke zur Verfügung zu haben? Sie muss möglichst schnell und effektiv Projektanträge schreiben, um neue Mittel zu aquirieren. Das führt dazu, dass eher glatte, an das programmatische Profil der Geber-NROen angepasste, angebotsorientierte Anträge geschrieben werden, statt solche, die an der Nachfrage der Zielgruppe orientiert sind. Viele Geber sehen lokale NROen dann als etabliert an, wenn sie bei anderen Finanzierungsorganisationen Anträge stellen können. Dies ist ein allgemein verbreitetes Phänomen und zeigt die ungünstigen Rahmenbedingungen zur Verankerung von NROen in der Gesellschaft. Denn die NROen können erstens relativ wenig lokale Ressourcen mobilisieren und zweitens ist die Außenunterstützung relativ instabil.

VII. Die Rolle verschiedener sozialer Gruppen am demokratischen Übergang und in der Zeit danach

Im ersten Kapitelabschnitt werden die Ursachen der Transition in Mali im Jahr 1991 untersucht und gefragt, welche sozialen Gruppen diese befördert haben. Zuerst soll ein historischer Rückblick aufzeigen wie die Vorbedingungen für diesen Übergang entstanden. Im zweiten Teil des Kapitels wird am Beispiel der NROen-Dachorganisation CCA-ONG gefragt, wie die im NROen-Sektor Beschäftigten agierten.

1. Bereicherung der Staatsklasse und ihrer Klientel

Wie lassen sich die klientelistischen Netzwerke¹² während der 80ziger und 90ziger Jahre in Mali konkret beschreiben? Das wichtigste Zentrum der Macht war das Exekutivbüro der Einheitspartei, deren Funktionäre sich gegenseitig mit Posten versorgte und ihre klientelistischen Netzwerke bedienten. Bereits zwischen 1960 und 1968 in der Ära Keita waren mehr als zwanzig Staatsbetriebe gegründet worden, deren Existenz ca. 9.000 Personen einen privilegierten Platz in der malischen Ökonomie sicherten. Diese defizitär arbeitenden Staatsbetriebe waren von der folgenden Militärregierung Traorés ohne nennenswerte Veränderungen übernommen worden, die Zahl der dort Beschäftigten wurde in den achtziger Jahren auf 15.000 erhöht. Amselle bezeichnete dies als eine „*klientelistische Industrialisierung*“, bei der es weniger darum gegangen sei, die Produktivität zu erhöhen, als vielmehr darum, Posten für die zu versorgende Staatsschicht zu kreieren (Amselle, in: Terray, 1992, S.29). Aber auch der staatliche Verwaltungsapparat wurde durch einen permanenten Stellenzuwachs weiter

¹² Hanke definiert klientelistische Beziehungen in Anlehnung an Spittler und Lemarchand als „*reziprokes Verhältnis zwischen zwei Polen, dem Patron auf der einen Seite und dem Klienten auf der anderen Seite...*, wobei der Inhalt der Beziehungen große Freiheitsgrade für beide Seiten beinhaltet“ (Hanke, 1999, S.282). Das Verhältnis kann je nach Bedürfnissen ausgestaltet werden. Während es sich bei singulären Gaben eher um Stimmenkauf handelt, sind die meisten klientelistischen Beziehungen auf Dauer ausgelegt, ohne dass jedoch die Mitgliedschaft determiniert wäre. Es ist nicht durch Geburt vorgegeben, ob man einer bestimmten Klientel angehört. Klientelistische Beziehungen sind somit prinzipiell aufkündbar. Entscheidend ist, dass ein Pol der Beziehung über den Zugang zu Ressourcen verfügt, von denen der andere ausgeschlossen ist. Konstitutives Merkmal klientelistischer Beziehungen ist, was James Scott als „*whole person relationship*“ bezeichnet hat, die Identifikation von Amt und Person. Des Weiteren ist Klientelismus von einer gesamtgesellschaftlichen Erwartungsstruktur getragen.

aufgebläht. So bestanden innerhalb der verschiedenen Ministerien 1969 noch 24 Nationaldirektionen, 1975 waren es bereits 45. Im Jahr 1989 war die Zahl der Nationaldirektionen auf 79 angestiegen (Hanke, 1999, S.286). Die Zahl der Staatsangestellten stieg von 47.000 im Jahr 1975 auf 61.800 im Jahr 1984 (Haidara, 1992, S.30).

Dieses System der Postenbeschaffung innerhalb des klientelistischen Netzwerkes geriet Ende der siebziger Jahre an seine Grenzen und führte zu massiven wirtschaftlichen Problemen und hoher Staatsverschuldung. So lag der Anteil der Schulden am Bruttosozialprodukt 1980 bei 45,4% und war fünf Jahre später bereits auf 141,2% des BSP angestiegen (Broetz, 1992b, S.309). Daraufhin wurden zu Beginn der achtziger Jahre vom malischen Staat mit der Weltbank und dem IWF Kreditabkommen geschlossen. Die zu diesem Zeitpunkt erstellten Berichte der Bretton-Woods-Institutionen wiesen auf die Strukturdefizite der malischen Wirtschaft hin:

„Die Struktur der malischen Ökonomie ... ist durch eine Reihe komplexer Mechanismen von Transfers gekennzeichnet, die insbesondere der Staatsbürokratie und den Studenten zugute kommen, die mehr als 90% des Staatsbudgets verbrauchen“ (Weltbank, 1981, S.21).

Die internationalen Finanzorganisationen forderten eine konsequente Restrukturierung des gesamten öffentlichen Dienstes und drängten auf eine effektive Korruptionsbekämpfung.

Der Anteil der direkten Steuern am Staatseinkommen war innerhalb von dreißig Jahren, zwischen den Jahren 1959 und 1989, um 20% gesunken, während der Anteil der indirekten Steuern um 30% gestiegen war. Le Chau konstatiert, dass in diesem Zeitraum das Redistributionssystem zunehmend anti-sozial wurde. Denn da die indirekten Steuern z.B. auf Konsum- und Nahrungsgüter einkommensunabhängig erhoben werden, wurden insbesondere sozial schwache Gruppen zusätzlich belastet, während einkommensstarke Gruppen durch Steuerentlastungen zusätzlich gestärkt wurden. Damit war der Teil der Bevölkerung, der nicht zur Staatsklasse gehörte, zunehmenden Problemen des Überlebens ausgesetzt (Le Chau, 1991, S.45). So hatten Korruption und Klientelismus Ende der siebziger Jahre ein derartiges Ausmaß erreicht, dass Amselle von einer „soziostrukturellen Ordnungskraft“ dieser Netzwerke spricht,

das sich auf das tägliche Leben eines immer größer werdenden Teiles der Bevölkerung auswirkte (Amselle, 1992, S.638).

Autoren, die sich näher mit dem Transitionsprozess auseinandersetzten, wie Hanke (2001), Amselle (1992) gehen davon aus, dass es nicht die innerparteiliche Auseinandersetzung zwischen der Fraktion von „*hardlinern*“ und „*softlinern*“ der Einheitspartei war, die zum Sturz des Traoré-Regimes führten. Es war der massive Ausbruch des „Protests der Straße“, der zur Transition führte. Zwar hatte es durchaus Auseinandersetzungen innerhalb der Partei gegeben, diese konnten jedoch von Traoré und dem harten Machtkern kanalisiert und kontrolliert werden. Damit war es nicht zu einer „verhandelten“ oder „verordneten“ Transition gekommen, sondern der soziale Protest hat zu einer „Transition von unten“ (Boilley, 1994) geführt. Diese Proteste von unten fanden ihre organisatorische Repräsentanz in den Lehrgewerkschaften, den Studenten und Schülervereinigungen, Parteien und vereinzelt Menschenrechts- und Advocacy-NROen wie AMDH, CADEF, AMADE (siehe Kapitel 11). Einige Persönlichkeiten aus dem NROen Sektor, die jedoch als Privatpersonen auftraten, waren sehr aktiv, wie die Frau des späteren Präsidenten.

Hanke (2001) folgt in ihrer Untersuchung zum Demokratisierungsprozess in Mali deshalb dem Argument von Bratton/van den Walles (1994), dass in neopatrimonialen Systemen die prominente Unterscheidung zwischen „*hardlinern*“ und „*softlinern*“ als Ursache des Transitionsprozesses weniger relevant ist, als der Umstand, dass sich politische Positionen danach definieren, ob sie in das klientelistische Patronagesystem inkludiert werden oder exkludiert sind. Die Forderungen nach Demokratisierung sind insbesondere von solchen Gruppen erhoben worden, die vom staatlichen Patronagesystem ausgeschlossen waren. Deren einzige Möglichkeit, Zugang zu den Ressourcen zu erlangen, die bisher der Staatsklasse vorbehalten waren, lag darin, dass andere Regeln des Zugangs zu diesen Ressourcen eingeführt wurden. Dies wollten sie mit der Einführung demokratischer Regeln und Institutionen gewährleistet sehen (Hanke, 2001).

2. Exklusion gewisser sozialer Gruppen

Im folgenden soll analysiert werden, inwiefern eine im Zentrum selbst entstandene Differenzierung von Inklusion und Exklusion, von Gruppen, die Zugang zum Patronagesystem hatten und solchen, die davon ausgeschlossen waren, als eine der wesentlichen Ursachen des Transitionsprozesses betrachtet werden kann. Eine Analyse der an dem Umsturz beteiligten Gruppen zeigt, dass sich die Oppositionsbewegung in Mali zwar durch die Unzufriedenheit einer relativ breiten gesellschaftlichen Schicht gestärkt fühlen konnte. Die Forderung nach Einführung des Mehrparteiensystems wurde dabei vor allem von den städtischen Intellektuellen erhoben. Für den Großteil der Bevölkerung beinhaltete der Wunsch nach Demokratisierung vor allem die Hoffnung auf eine materielle Verbesserung der Lebensumstände. Der zahlenmäßig überwiegende Teil der Bevölkerung, nämlich die ländliche Bevölkerung, hatte keinen wirklich entscheidenden Einfluss auf den Verlauf der politischen Entwicklung.

2.1 Schüler und Studenten

Im sozialistisch geführten Mali der sechziger, siebziger und frühen achtziger Jahre gehörten alle Hochschulabsolventen einer privilegierten Gruppe an. Deren gemeinsame Merkmale waren: die Absicherung durch staatliche Stipendien oder ökonomisch potente Familien; die Gewissheit, nach Abschluss des Studiums eine Stelle zu erhalten; das Erlernen von Fähigkeiten, sich in einem globalisierten Milieu zu bewegen und Zugang zu klientelistischen Netzwerken zu erhalten. Während noch in den siebziger Jahren jedem Studenten nach Abschluss des Studiums ein relativ gut dotierter Posten in der öffentlichen Verwaltung oder einem der Staatsbetriebe sicher war, hatte sich seit Mitte der achtziger Jahre die wirtschaftliche Situation Malis permanent verschlechtert. Nachdem die Weltbank 1980 konstatiert hatte, dass es zu einem wesentlichen Teil die Studenten waren, die von den staatlichen Transferleistungen¹³ profitierten, wurde 1984 ein offizieller Wettbewerb eingeführt, der den Zugang zum öffentlichen Dienst von formalen

¹³ Im Jahr 1990 floss der hohe Anteil von 25% des nationalen Budgets in die Bildung. Von diesem Budget profitierten zu 75% der Sekundarschul- und Hochschulbereich, in denen aber nur 6% respektive 1% der Kinder und Jugendlichen ausgebildet wurden (Brenner, 1994, S.17).

Leistungskriterien abhängig machte. Gleichzeitig begann die Reduzierung des umfangreichen staatlichen Stipendienprogramms für Schüler und Studenten (Hanke, 1999, S.286). Die Studenten stellten eine Gruppe dar, die durch die ökonomischen Reformen direkt und empfindlich getroffen wurde. Gleichzeitig verlor das Regime Traoré eines seiner Kooptierungsinstrumente, nämlich die Vergabe öffentlicher Posten an alle Hochschulabsolventen.

Die steigende Unsicherheit bezüglich späterer Beschäftigungsmöglichkeiten hat nicht nur Folgen für den einzelnen Studierenden. Zumeist haben Familien Geld in die Ausbildung ihrer Kinder mit der Erwartung investiert, damit diese zu einem festen Gehalt, zu einem Posten und einer damit verbundenen Position innerhalb klientelistischer Netzwerke führen, von dem wiederum die Großfamilien profitieren würde. Diese Situation änderte sich 1984, wie oben geschildert, drastisch und führte zum Ausschluss eines Teils der Studierenden aus dieser Gruppe.

Es ist ein für viele afrikanischen Transformationsländer typisches Merkmal, dass es vor allem die Studenten und die Schüler sind, die einen großen Teil des Protestpotentials bilden. Dies war auch in Mali so. Die ersten Protestaktionen gegen das Traoré Regime in den 70er Jahren gingen von Schülern und Studenten aus und richteten sich anfangs gegen konkrete Missstände im Bildungsbereich. Als sich der Zustand des Bildungssystems kontinuierlich verschlechterte, erhielten sie Unterstützung der Lehrer.

In Mali waren Studenten zusammen mit Oberschülern und arbeitslosen Jugendlichen maßgeblich an den Demonstrationen beteiligt, die zum Sturz des 'Traoré-Regimes' führten. So organisierte bereits am 15. Oktober 1990, also ein halbes Jahr vor dem Umsturz, eine Gruppe arbeitsloser Universitätsabsolventen, die sich in einem informellen und eher unpolitischen Gruppe, einem sogenannten 'Grin'¹⁴, zusammengeschlossen hatten, den ersten öffentlichen Protestmarsch gegen Traoré (Brenner, 1994, S.9). Studenten werden als Verteidiger der Freiheit,

¹⁴ "The *grin* is a social institution, which has emerged in urban Mali in recent decades, and may indeed be unique to that country. It refers to a small group of people, usually but not necessarily young, who meet together every day literally to pass the time. Total membership in a grin is small, usually not more than six or eight. There is nothing formal about a grin; membership can vary, although there seems to be an observable consistency of attendance. People come together for many reasons, because they live near to one another, or because of various shared interests" (Brenner, 1994, S. 3).

Helden der Demokratie (Mbembe) gesehen, aber ihr Rolle kann durchaus ambivalenter eingeschätzt werden. Denn sie verlangen auch vom neuen demokratischen Staat, wie vom alten Regime, Anstellungen im Staatsdienst und Teilhabe an den Privilegien der herrschenden Elite. Cruise O'Brien hält die Studenten zusammen mit den gewerkschaftlich organisierten Arbeitern für den am besten organisierten Teil der malischen Gesellschaft.

"In Mali the students brought about the resignation of a democratic government in February 1994, when the government hesitated to use any significant force against the destructively rioting students" (Cruise O'Brien, 1993, S.66).

2.2 Beamte und Angestellte, insbesondere Lehrer

Was jedoch im wesentlichen zur Transition führte, war der Umstand, dass in den achtziger Jahren nicht mehr lediglich die Landbevölkerung von den Umverteilungen ausgeschlossen war. Als entscheidend für die politische Entwicklung sollte sich erweisen, dass nun auch die bis dahin relativ privilegierte Schicht städtischer Beamter in finanzielle Engpässe geriet. Insbesondere aufgrund der Wirtschaftskrise der achtziger Jahre und den folgenden Strukturanpassungsprogrammen des IWF reduzierten sich die Ressourcen für die bis dahin gut versorgte Staatsklasse. Damit sank zum einen spürbar der Lebensstandard, zum anderen zeigte sich schnell ein weiteres Phänomen: die „petit corruption“ (kleine Korruption) nahm zu. Jede noch so geringe Dienstleistung musste erkauft werden.

Mit der Einführung der gemeinsamen Währung der westafrikanischen Währungsunion FCFA im Jahr 1983 verringerte sich die Kaufkraft der Funktionäre um die Hälfte und die Regierung hatte erhebliche Probleme regelmäßig die Gehälter für den öffentlichen Dienst zu zahlen. Zwischen 1976 und 1986 war die Anzahl der Stellengesuche im öffentlichen Dienst von 6273 auf 11819 angestiegen, während gleichzeitig Stellen abgebaut wurden. Die Absagen erhöhten sich damit von 3948 im Jahr 1976 auf 10476 im Jahr 1986 (Diarrah, 1993, S.185).

3. Geschichte der Protestbewegung, der Sturz des Traoré-Regimes 1991 und der demokratische Aufbruch

Die ersten Protestaktionen gegen das Regime Traorés in den 70er Jahren gingen von Schülern und Studenten aus und richteten sich anfangs gegen konkrete Mißstände im Bildungsbereich. Als sich der Zustand des Bildungswesens kontinuierlich verschlechterte, erhielten die Schüler und Studenten auch zunehmend Unterstützung durch die Lehrer. In den darauffolgenden Jahren wurde deutlich, dass die Militärs keineswegs eine Rückkehr zu demokratischen Verhältnissen beabsichtigen, und so erhielten die Demonstrationen der Schüler, Studenten und Lehrer eine politische Dimension.

Vor 1990 konnten demokratische Vereinigungen nur im Untergrund agieren. Die Einheitspartei zeigte abweichenden Meinungen gegenüber keine Toleranz und unterdrückte jegliche Kritik. Das Verbot zur Gründung demokratischer Vereinigungen wurde erst am 15.10.1990 zu Fall gebracht, also 5 Monate vor dem Sturz de Regimes. Diesen Erfolg erzielte eine unbekannte Gruppe junger Leute, die sich „Les Fous de la Démocratie et le Progrès“ (Die Verrückten der Demokratie und des Fortschritts) nannten und die aus den Reihen der Vereinigung der Jugend für Demokratie und Fortschritt AJDP hervorgegangen war. Mit einer Protestdemonstration gegen die übermächtige Einheitspartei UDPM leiteten sie ihre Aktion ein, junge Händler folgten ihrem Beispiel und demonstrierten gegen die Korruption und die Bürokratie innerhalb des Systems. Ende Oktober 1990 entstanden in schneller Folge mehrere neue demokratische Vereinigungen. Zunächst die CNID (Congrès National d'Initiative Démocratique) und die ADEMA (Association Démocratique Malienne), die sich als politische Bewegungen zur demokratischen Öffnung Malis verstanden. Es gründete sich weiterhin die „Vereinigung der Arbeitslosen mit Diplom“ ADIDE (Association des Diplômés Iniateurs et Demandeurs d'Emploi) und die „Freie und Demokratische Jugend“ JLD (La Jeunesse libre et démocratique). Diese Gruppierungen hatten im Kampf gegen die Herrschaft der UDPM und der Militärs eine Schlüsselrolle.

Viele junge Mitglieder de Komitees der malischen Rechtsanwälte hatten schon während ihrer Ausbildung der studentischen Protestbewegung angehört. Daher

war es keine Überraschung, als sie sich nun auch öffentlich entschlossen für die Demokratisierung einsetzten. Am 4.8.1990 verabschiedete das Komitee eine Erklärung, die die Einführung wahrer Demokratie verlangte. Individuelle und kollektive Freiheiten, insbesondere das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Versammlungsfreiheit und das Recht auf politische Betätigung, wurden eingefordert.

Die „Malische Vereinigung für Menschenrechte“ AMDH (siehe auch Kapitel 11) war eine der sehr aktiven und exponierten Menschenrechts-NROen unter dem Traoré Regime. Trotz dessen massiver Repressalien gelang es der AMDH ihre Kontakte ins Ausland aufrechtzuerhalten und die internationale Presse, diplomatische Vertretungen, die UNO und Amnesty International mit Informationen zu versorgen. Damit war sie in der Lage der offiziellen Propaganda der Regierung ein reales Bild der prekären Menschenrechtsituation in Mali entgegenzuhalten. Besonders zu erwähnen ist hier die Rolle des langjährigen Vorsitzenden der AMDH, des Rechtsanwaltes Demba Diallo, der mit zu den Initiatoren der ersten Versammlungen und Grossdemonstrationen gehörte, die zum Sturz des Regimes führten und der stets die Notwendigkeit der Demokratisierung nach dem Sturz der Militärherrschaft betonte.

So war Mali zu Beginn des Jahres 1990 politisch in 2 Lager gespalten. Auf der einen Seite stand die Staatsmacht in Gestalt der UDPM, die über ihre zahlreichen Unterorganisationen für Frauen, Jugend etc. noch stark in der Gesellschaft verwurzelt war und durchaus noch über eine zahlreiche Anhängerschaft, zum Beispiel unter den Geschäftsleuten, verfügte. Ihr gegenüber entwickelte sich die Demokratiebewegung, die sich anfangs fast ausschließlich gewaltfreier Methoden bediente; es wurden friedliche Demonstrationen abgehalten, sowie Versammlungen und Tagungen organisiert. Im Dezember 1990 gelang es der Demokratiebewegung erstmals, neben ihren traditionellen Mitstreitern auch Teilnehmer aus allen Schichten der Gesellschaft zu mobilisieren, als am 9.12., 10.12. und 30.12. nicht nur in der Hauptstadt Bamako, sondern auch in anderen Städten des Landes Grossdemonstrationen stattfanden. Dadurch ermutigt, rief der malische Gewerkschaftsbund UNTM (siehe auch Kapitel 12) am 8./9.1.1991 einen Generalstreik aus; es folgten weitere Demonstrationen im

Januar und März 1991, so dass das ganze Land zum Schauplatz von Protestaktionen wurde.

Im Februar 1991 kam es zur Gründung einer „Kommission des guten Willens“, um die zunehmenden Zusammenstöße zwischen Demonstranten und Ordnungskräften zu vermeiden. Dieser Kommission gehörten Vertreter aus Handel und Industrie, führende Mitglieder der Religionsgemeinschaften und der Gewerkschaft sowie die Menschenrechts-NRO AMDH an. Die Regierung war jedoch nicht bereit einzulenken, denn im Januar hatte Traoré in einer Kabinettsumbildung ausgesprochene Hardliner in seine Regierung berufen, z.B. General Sekou Ly als neuen Minister für Territorialverwaltung, und setzte eher auf Konfrontation als auf Zugeständnisse. Die Kommission löste sich auf, ohne irgendwelche Erfolge verzeichnen zu können.

Die Demonstrationen ab März 1991 wurden zunehmend gewalttätiger und ab dem 22.3.1991 befanden sich große Teile des Landes im Aufstand. Das Regime Traore versuchte die Demonstrationen mit Gewalt zu unterdrücken, was den Tod von etwa 300 Menschen in Bamako zur Folge hatte. Am 22.3.1991 wurde Traoré von einer Gruppe junger, reformwilliger Militärs unter der Führung Tourés gestürzt und ein Rat der nationalen Versöhnung konstituiert.

Anders als in anderen afrikanischen Staaten war es in Mali nicht die Nationalkonferenz, die den Sturz des Regimes auslöste, sondern der erfolgreiche Kampf gegen die Militärdiktatur ermöglichte deren Konstituierung im Jahr 1991. So musste sich die Nationalkonferenz hier nicht mit Fehlern und Verbrechen eines diktatorischen Regimes, das es zu ändern galt, auseinandersetzen, sondern konnte sich voll auf die Schaffung der für den Übergang zur Demokratie notwendigen Voraussetzungen und Richtlinien konzentrieren. Insgesamt hatte die Nationalkonferenz etwa 2000 Delegierte, die sich zusammensetzten aus Vertretern von 40 politischen Parteien, Vertretern des Militärs und der Sicherheitskräfte, Repräsentanten der Landbevölkerung, Gewerkschaftlern, Künstlern, Vertretern der Religionsgemeinschaften, des Handels und der Industrie, Nicht-Regierungsorganisationen wie AMDH, COFEM sowie der NROen-Dachverband CCA-ONG und Repräsentanten der Malier im Ausland. Im Januar

1992 wurde in einem Volksentscheid die neue Verfassung angenommen, danach fanden die ersten freien Wahlen zu den Kommunalparlamenten, zum Nationalparlament und des Präsidenten statt.

Bezüglich der Rolle der NROen in der Übergangsphase zur Demokratie lässt sich also feststellen, dass neben verschiedenen CBOs, vor allem einigen Berufsverbänden und den Gewerkschaften, die NROen und unter ihnen besonders die Menschenrechtsorganisationen als organisatorische Kerne der Demokratiebewegung, als Teilnehmer am Diskurs über die neue Verfassung und als Instrumente staatsbürgerlicher Bildung für demokratische Wahlen eine wichtige Rolle gespielt haben. Auf die aktuellen Aufgaben soll im Rahmen von Fallstudien noch genauer eingegangen werden.

Teil 3

3.1 Fallbeispiele zur Wirkung von Entwicklungsarbeit auf die Entfaltung von Zivilgesellschaft

Wenn NROen als Menschenrechts-NROen auftreten oder als Fürsprecher der Interessen sozial benachteiligter Gruppen am Politikdialog teilnehmen, liegt ihr Beitrag zur Entwicklung der Zivilgesellschaft auf der Hand. Die meisten NROen sind die meiste Zeit aber nicht damit beschäftigt, staatliches Handeln zu beeinflussen, sondern eher damit, neben oder an Stelle des Staates Entwicklungsprojekte für Randgruppen zu organisieren. Im folgenden Teil 3.1 soll untersucht werden, welchen Einfluss derartige Aktivitäten auf die Entfaltung der Zivilgesellschaft haben können.

VIII. Entwicklungsarbeit in den Nord-Regionen Malis

Als Beispiel einer Form der Entstaatlichung und der Entwicklung neuer herrschaftlicher und ökonomischer Gesellschaftsstrukturen beschreibt Milos Vec in einem Artikel mit dem Titel *„Freibeuter der Ordnung“* (FAZ, 18.4.01) aus journalistischer Sicht die Situation im Norden Malis.

„Im Norden Malis, wo es wenig mehr als Sand und Salz gibt, ist der Staat verschwunden. Statt des malischen Franc, gilt dort faktisch der algerische Dinar als Währung. Seinen Anspruch auf ein Gewaltmonopol kann der Staat ohnehin nicht mehr durchsetzen. Die Zentralmacht ist nicht mehr Territorialmacht. Mali ist damit Beispiel für die Ersetzung von Staatlichkeit durch neue Formen von Herrschaft in Afrika.“

Vor dem Hintergrund solcher aktueller Einschätzungen ist es bedeutend, die Verflechtungen von globalen, nationalen und lokalen Strukturen anhand von Fallbeispielen der konkreten Arbeit von Nicht-Regierungsorganisationen im Norden Malis aufzuzeigen. Es wird im folgenden Kapitel dargestellt, wie die Entwicklungsdiskurse global tätiger Geber-NROen und die daraus abgeleiteten Programmorientierungen auf nationaler und lokaler Ebene aufgegriffen und den lokalen Gegebenheiten entsprechend transformiert werden. Es wird problematisiert, wie fehlende oder nicht angepasste staatliche

Rahmenbedingungen die Arbeit von NROen beeinflussen. Es wird deutlich, wie die Arbeit von NROen „*top down*“ implementiert sein kann und andererseits wie Vorschläge für Reformen der staatlichen Rahmenbedingungen in umgekehrter Richtung, „*bottom up*“, formuliert werden.

1. Globale Entwicklungsdiskurse und lokale Reaktionen darauf

1.1 Einführung

Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der letzten dreißig Jahre ist gekennzeichnet durch immer neue Diskurse und Strategieentwürfe zur Überwindung der Armut und Unterentwicklung, die sich dann in Schlagworten wie integrierte ländliche Entwicklung, angepasste Technologie, Frauenförderung, dann „Gender Mainstreaming“ u.a. niederschlugen. Heute stehen „Good Governance“-Politikberatung, Dezentralisierung oder „HIV-AIDS Mainstreaming“ auf der Prioritätenliste der Geber. In der wissenschaftlichen Analyse zu diesem Phänomen lassen sich bezüglich der Nicht-Regierungsorganisationen folgende Aussagen finden. Planitz, ein deutscher Politologe, spricht in einem Sammelband zum Selbstverständnis von NROen über „*extern gesetzte Prioritäten*“ und meint damit, dass die meisten NROen bei der Entwicklung ihrer eigenen programmatischen Ausrichtung nicht unabhängig sind, sondern als Reflex auf die wechselnden Entwicklungsdiskurse des Westens reagieren (Planitz, 1995, S.3, in: Jessen, 1995). Leffler stellt für Mali fest, dass die Loyalitäten vieler NROen in internationalen Verflechtungen zu finden seien und nicht zwischen ihnen und den angegebenen Zielgruppen. Diese seien nur vorgeschoben (Leffler-Franke, 1998, in: GTZ, 1998, S.99-103). Die Bremer Soziologieprofessorin Freyhold relativiert diese Aussagen und konstatiert, dass die nationalen NROen Teil des internationalen Entwicklungsdiskurses sind (Freyhold, 1998).

Wie diese Wechsel in den Diskursdebatten von NROen-Mitarbeitern und deren Zielbevölkerung analysiert, aufgenommen und transformiert werden, soll der folgende Abschnitt zeigen.

1.2 Lokale Reaktionen auf wechselnde Entwicklungsdiskurse

Ein Mitarbeiter einer internationalen NRO, die nur im Norden Malis arbeitet (siehe Abschnitt 2.1 dieses Kapitels), problematisiert die wechselnden Entwicklungsdiskurse und die darauf folgende Änderung in der Programmorientierungen bei den Gebern auf globaler Ebene und deren Folgen für die Arbeit auf lokaler Ebene:

„Ein großes Problem ist der ständige Wechsel der Programmorientierung bei den Gebern. Ja, ‚Moden‘, das ist das richtige Wort. Jeder Geber kommt mit seinem Plan, seiner Vorgehensweise. Jeder sieht in der Realität nur das, was er möchte. Wir aber haben unsere eigenen Bedürfnisse und unsere eigenen Probleme. Aber es sind die anderen, die diese mit ihren Methoden lösen wollen und nicht mit den Methoden der lokalen Bevölkerung. Das ist eine große Unordnung und oft ein ungeheurer Widerspruch. Wenn zum Beispiel eine Geberorganisation kommt und sagt: wir machen nur Gartenbau. Gut, dann sind wir gezwungen, das Geld zu nehmen und Gartenbau zu machen, weil die Organisation dies möchte. Bei uns gibt es ein Sprichwort, das sagt: Wenn Du ein Huhn geschenkt bekommst, befingerst Du nicht seinen Bürzel, um zu sehen ob es fett oder mager ist. So versuchen wir mit den Leuten Gartenbau zu machen, obwohl sie noch keine Erfahrungen damit haben und auch ungewiss ist, ob sie die Erzeugnisse verkaufen können oder selbst essen wollen“.

Jede Geberorganisation kommt mit ihrem Konzept, ihrer Strategie und mit den Vorstellungen, welches Resultat sie sehen möchte. Also werden die Ideen und vorherrschenden Gedanken der Geber wichtiger genommen als die der Bevölkerung. Die großen Geberorganisationen wollen nur das Essentielle, das Spektakuläre, die Informationen, die sie sofort nutzen und in Europa verkaufen können. Und dies entspricht nicht immer den Bedürfnissen der Bevölkerung“ (Tonbandaufzeichnung vom 10.11.1999, Ü.d.A.).

Um Geld von den Geberorganisationen für ihre Klientel, die lokale Bevölkerung, zu erhalten, um „im Geschäft“ mit den Geberorganisationen zu bleiben und ihre Reputation bei den Zielgruppen zu erhalten, gehen die NROen auch auf nicht angepasste, realitätsferne Konzepte der Geber ein. Andererseits werden Ideen von außen auch als richtig und angepasst an die lokale Situation empfunden. Was ebenfalls kritisiert wird ist der Zwang der Geber-NROen ihre Projekte den Spendern zu verkaufen.

Im Gegensatz zu der oben genannten Einschätzung des GTZ-Mitarbeiters Leffler-Franke zeigt dieses Gespräch eine differenziertere Realität. Es wird deutlich, dass die Loyalität der NRO auch auf der Seite der Bevölkerung ist. Man will Geld, um

etwas für die Zielgruppe zu machen, auch wenn es nicht das der Realität Angemessene ist, aber irgend etwas wird für die Leute dabei herauskommen, so die Handlungsprämisse. Gleichzeitig verhält man sich loyal gegenüber den Gebern. Die NRO geht Kompromisse ein mit dem Ziel, sozial, ökonomisch und politisch aktiv sein zu können und zu handeln.

Wie greifen die Betroffenen die wechselten strategischen, konzeptionellen Orientierungen der Geberorganisationen, die den jeweils aktuellen Entwicklungsdiskursen folgen, auf und wie setzen sie diese für ihre Belange um? In Gesprächen mit verschiedenen Selbsthilfegruppen der Projektes *Pompe Timbuktu* der NRO 9 (siehe Abschnitt 1.3 dieses Kapitels) wurde die Geberorientierung der Zielgruppen deutlich. Eine erste Gründungswelle von Gemeinschaften wurde in den achtziger Jahren initiiert durch den Diskurs über Selbsthilfeförderung und die daran anschließende Finanzierung von „*groupements*“ durch die Geberorganisationen. In diesen Gruppen waren Frauen und Männer vertreten. Dies veränderte sich, als Frauenförderung und später Gender-Orientierung als Konzepte der Geberorganisationen aktuell wurden. So erzählten Männer des Dorfes *Faria*, wie sie ihre Frauen dazu veranlasst hatten, Frauengruppen zu gründen, da die Geberorganisationen im Moment vornehmlich Frauen fördern würden. In einer anderen Selbsthilfegruppe in *Tondibi* wurde von den anwesenden Frauen berichtet, dass sie aus den gleichen taktischen Gründen die Männer dazu veranlasst hatten, die geschlechtlich gemischte Gruppen zu verlassen (Gesprächsnotizen vom 9.12.1995).

Auf welche Schwierigkeiten die Umsetzung des „*Gender-Mainstreaming Ansatzes*“ in konkreten Situationen im Norden stößt, wird in folgenden Fallbeispielen deutlich: Eine Selbsthilfe-Beraterin des Ministeriums für Kooperativen kritisiert, dass sie auf lokaler Ebene nur über männliche Feldberater verfüge. Ihr Beratungsauftrag sei aber explizit die Förderung von Frauenkooperativen im ländlichen Raum, da sich viele Männer auf Arbeitsuche in der Migration befänden und deshalb ein Großteil der Aktivitäten im ländlichen Bereich in der Hand der Frauen läge. Mit männlichen Beratern sei es sehr schwierig die Bildung von Frauenkooperativen zu initiieren und langfristig zu verankern, da Männer nur begrenzten Zugang zu der Welt der Frauen hätten.

Wie das Resultat von patriarchaler Denkweise und männlichem Beratungsdienst aussehen kann, illustriert folgendes Beispiel: Eine Gruppe von männliche Nutzern der *Pompe Timbuktu-Pumpen* im Dorf Bourem Inaly berichtete stolz von ihren Aktivitäten im Gemüseanbau und von der Anpflanzung von schnellwachsenden Eukalyptusbäumen. Die Männer schwärmten schon von den Einnahmen, die sie in drei bis vier Jahren durch den Verkauf der Bäume als Bau- und Brennholz haben würden. An ihre Frauen, die zur Sammlung von Feuerholz sehr viel Zeit aufbringen und dafür lange Wege zurücklegen, dachten sie in diesem Moment nicht. Deren Probleme wurden erst thematisiert, als ganz explizit nach möglichen Aktivitäten des Projektes für die Frauen gefragt wurde. Das Projekt sollte ihren Frauen Karren zur Verfügung stellen, damit diese das gesammelte Feuerholz nicht auf dem Kopf nach Hause tragen müssten, war die einhellige Antwort. Es wurde deutlich, dass die Männer primär an den schnellen Verkauf der Bäume als Bau- und Brennholz dachten, die Versorgung ihrer Familien mit Brennholz aber kaum im Blick hatten.

1.3 Fallstudie zu einem einseitig von außen konzipierten Projekt

1.3.1 Vorstellung der NRO Nr. 9 und ihres Projektes „*Pompe Timbuktu*“

Die Nicht-Regierungsorganisation initiiert und implementiert Projekte im Bereich *Angepasste Technologie* und *Dorfentwicklung* in Asien und Afrika. Sie wurde 1976 gegründet und arbeitet vorwiegend mit Geldern des Ministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit ihres Herkunftslandes. Die NRO 9 beantragte die Finanzierung eines Projektes zur Nutzung von angepasster Technologie zur Förderung kleinbäuerlicher Anbausysteme durch Bewässerung in Mali.

Mit kleinflächigen Bewässerungsmaßnahmen durch eine eigens konstruierte, strömungsgetriebene Flusspumpe und durch landwirtschaftliche Beratung sollten soziale Gruppen aus dem bäuerlichen Milieu Nahrungsmittel für den Eigenbedarf und zur Vermarktung produzieren. Zielgruppe waren vor allem sesshafte Ackerbauern der ethnischen Gruppe der Songhay, aber auch Bozo-Fischer und Tuareg gehörten zu den Nutzern des Projektes. Der Prototyp einer Flusspumpe wurde in der Hauptstadt Bamako entwickelt, hergestellt und anschließend 1500 km weit in den Norden transportiert und unter Bedingungen kleinflächiger,

vorwiegend subsistenzorientierter Landwirtschaft an den fruchtbaren Ufern des Niger in der trockenen Sahelzone im Norden des Landes getestet.

Das Projekt wurde von der NRO 9 konzipiert und die Finanzierung mit dem zuständigen Ministerium ausgehandelt. Die konzeptionelle Orientierung des Projektes auf „**Angepasste Technologie**“ und „**Armutorientierung**“ reichten aus, um langjährige und kostenaufwendige Entwicklungs- und Erprobungsphasen zu finanzieren, ohne die langfristige Durchführbarkeit der Maßnahme durch eine „*Feasibility Study*“ überprüft und abgesichert zu haben. Auf der politischen Ebene der Geber- und Finanzierungsorganisation wurden also Entscheidungen getroffen und Konzepte beschlossen (blue prints), die keine Überlegungen zur nachhaltigen und außen unabhängigen Durchführbarkeit des Projektes berücksichtigten und wenig auf die lokalen Gegebenheiten eingingen. Die Technologie war aus der Perspektive der westlichen Planer „angepasst“, aber sie war nicht angepasst an die sozio-ökonomischen Verhältnisse der Region. Das Projekt wurde *top down* geplant und implementiert.

Auf Projektebene nahmen die Kosten für den ausländischen Berater, das Büro in Bamako, die Fahrzeuge und die Ausrüstung einen Großteil des Budgets in Anspruch. Während der Entwicklung der Pumpe, die ein Drittel der Projektlaufzeit beanspruchte, wurden auf der Zielgruppenebene kaum Aktivitäten durchgeführt. Die Pumpe fand eine Nachfrage und konnte erfolgreich eingesetzt werden, die Herstellungskosten waren jedoch für die wirtschaftliche Situation der Nutzer zu hoch. Damit war die Nachhaltigkeit des Projektes nicht gesichert, da die Produktion in Bamako, 1500 km vom Einsatzgebiet entfernt, Transport und Vermarktung der Pumpe nur subventioniert und in Projektregie möglich waren.

Die Herstellungskosten der Pumpe beliefen sich 1995 auf 800.000 CFA (DM 2400), der Projektleiter schätzte die Summe, die eine Familie an Überschüssen pro Jahr erwirtschaften könne, aber nur auf 20.00 bis 30.000 CFA (DM 60-90). Dies bedeutete eine völlig unrealistische Rückzahlungsperiode von etwa 40 Jahren. Daher wurde die Pumpenverbreitung eingestellt (eigene Aufzeichnungen 12.11.1995). Diese hohen Kosten der Pumpe und das Fehlen der nötigen

privatwirtschaftlichen Strukturen zur Produktion, zum Vertrieb und der Reparatur vor Ort verhinderten eine Privatisierung der Maßnahme.

Auf der Zielgruppenebene zeigte die Arbeit des Projekts *Pompe Timbuktu* im Bereich der landwirtschaftlichen Beratung, der technischen Beratung der Pumpennutzer und der Unterstützung der Selbsthilfegruppen Erfolge. Die Projektmitarbeiter setzten ihre Aktivitäten auch unter schwierigen Bürgerkriegsbedingungen (1991-1995) fort und wurde deshalb zu einem „*Partner des Vertrauens*“ (Vorsitzende der Frauengruppe Tondibi), denn *Pompe Timbuktu* war während dieser Zeit die einzige ausländisch finanzierte Organisation, die in dem Kriegsgebiet präsent war. Sämtliche staatlichen Dienste hatten während der Unruhen ihr Personal abgezogen. Darüber hinaus fand ein Großteil der Projektmaßnahmen in besonders vernachlässigten Regionen statt. Bedingt durch die Standortabhängigkeit der Flusspumpen befanden sich die Nutzer der Projektmaßnahmen vorwiegend auf der rechten Nigerseite. Dies ist eine Region, die nur über den Fluss zu erreichen ist. Deswegen organisierten die meisten Hilfsorganisationen ihre Aktivitäten auf der linken Nigerseite, da auf dieser Seite der Zugang zu den Dörfern durch eine Straße ganzjährig in der Regen- und Trockenzeit gesichert war.

Vor diesem Hintergrund übernahm das Projekt mit seinem Beratungsdienst Aufgaben der staatlichen Dienste. Die staatlichen Dienste verfügten zwar über Personal auf regionaler und lokaler Ebene, das in der Regel auch bezahlt wurde, das aber aus Mangel an Arbeits- und Transportmitteln nicht im Feld und bei den bäuerlichen Familien beraten konnte. Im Gegensatz dazu waren die in der Region tätigen NROen gut mit Transport- und Arbeitsmittel ausgestattet, was in einigen Fällen zu Konkurrenzsituationen und Spannungen mit den staatlichen Stellen führte. Gleichzeitig gab es auf der Implementierungsebene der staatlichen Stellen keine Frauen, die als Feldberaterinnen eingesetzt werden konnten. Deshalb waren im staatlichen Beratungsdienst engagierte Mitarbeiterinnen, die den international vertretenen *Gender-Ansatz* praktizieren wollten, auf männliche Feldberater angewiesen, die in Mali wenig Verständnis für die geschlechtsspezifischen Sichtweise in der Beratung hatten. Auch das Projekt *Pompe Timbuktu* arbeitete bis zum Zeitpunkt der Evaluierung nur mit männlichem Projektpersonal und erst mit

der Umstellung des Konzeptes auf Dorfentwicklung wurden auch Frauen als Beraterinnen eingestellt.

Aufgrund interner und externer Kritik wurde die Konzeption des Projektes *Pompe Timbuktu* verändert, die Pumpenverteilung eingestellt und ein Dorfentwicklungsprogramm konzipiert und durchgeführt. Damit wurde das Vertrauen der Betroffenen in die Projektarbeit und die langjährigen Projekterfahrungen in Wert gesetzt, so dass die Nachhaltigkeit der Maßnahmen gesichert schien. An diesem Punkt des Projektentwicklungsprozesses führten aber Eingriffe der administrativ-politischen Ebene zum Finanzierungsstop. Führungsschwierigkeiten in der Geber-NRO und Abstimmungsprobleme mit dem finanzgebenden Ministerium führten zum Abbruch der auf Vertrauen und Erfahrung basierenden, nachhaltigen und wenig kostenintensiven Aktivitäten. Dies ist umso widersprüchlicher und willkürlicher, da zeitgleich vom gleichen Ministerium und anderen internationalen Finanzgebern sehr viele Geldmittel für die Entwicklung der malischen Nordregionen bereitgestellt wurden, die zum Teil in neu zu schaffende Strukturen fließen.

1.3.2 Analyse der zivilgesellschaftlichen Performanz

Was zeigt die Analyse dieser Fallstudie? Die Führung der NRO und das Ministerium vereinbarten ein Projekt zur Förderung ***Angepasster Technologie*** und zur ***Armutsbekämpfung***, dann erfolgte eine Änderung des Konzepts hin zur ***Dorfentwicklung***. Das Konzept der Pumpenherstellung zur kleinflächigen Bewässerung wurde am grünen Tisch entwickelt, es wurde nicht bestimmt von den Bedürfnissen vor Ort, sondern vom Entwicklungsdiskurs, den Managementfähigkeiten und dem politischem Verhandlungsgeschick der Geber-NRO aus dem Norden geleitet. Das Projekt wurde nicht verlängert, da es im Sinne des zuständigen Ministeriums des Geberlandes die maximale Laufzeit erreicht hatte und nicht verlängert werden konnte. Und dies, obwohl eine gute, in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung entstandene Neukonzeption vorhanden war und ein gutes Vertrauensverhältnis zwischen Nutzern des Projektes und den Projektmitarbeitern bestand. In dem Moment, in dem endlich Maßnahmen nicht top down, sondern auf Dorfebene von der Bevölkerung selbst formuliert wurden,

also die NRO Katalysator und Begleiter eines basisdemokratischen Versuchs wurde, wurde das Projekt von den Finanzgebern eingestellt.

Zum Ende des Projektes war eine tragfähige, nachhaltige, in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung entstandene Neukonzeption für Dorfentwicklung vorhanden und ein gutes Vertrauensverhältnis zwischen Nutzern des Projektes und den Projektmitarbeitern etabliert. Die Qualifikation der Mitarbeiter war so gut, die Verankerung in der Bevölkerung so fundiert und die Einbettung in die „Development Community“ derartig gesichert, dass die Mitarbeiter des Projektes in der Lage waren eine eigene NRO zu gründen, die die Dienstleistungen im Bereich Bewässerung und Dorfentwicklung für den europäischen Entwicklungsfonds FED übernahm. Wenn auch die anfangs intendierte Technologieeinführung gescheitert war, so waren die durch die Arbeit aufgebauten Strukturen sowohl auf institutioneller Projektebene als auch auf lokaler zivilgesellschaftlicher Ebene weiter tragfähig.

Die kontinuierliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit der NRO mit den Menschen in den Dörfern der Projektregion hatte stark zur Förderung der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation beigetragen. Am Ende der Laufzeit existierten 23 unabhängige und selbstverwaltete Gruppen, von denen viele in der Lage waren, neue Initiativen aufzugreifen, wenn sich die Gelegenheit dafür bieten sollte.

2. Wechselnde Rolle des Staates und staatliche Rahmenbedingungen - Fallstudie NRO 11

2.1 Vorstellung der NRO 11

Eine Gruppe von europäischen NROen bildete 1972 eine Arbeitsgemeinschaft, um im Südsudan die Folgen des Bürgerkriegs zu mildern. Zwei Jahre später fanden sich kanadische und europäische NROen zusammen, um die Not der Dürrekatastrophe im Sahel zu bekämpfen. Diese beiden Gruppierungen schlossen sich 1976 zu einem Konsortium von elf NROen aus insgesamt acht Ländern

zusammen: Frankreich, BRD, Kanada, Italien, Belgien, Holland, Großbritannien, Hongkong.

Die Ziele der NRO 11 sind Armutsbekämpfung und Unterstützung von lokalen Selbsthilfestrukturen in Afrika. Die NRO will explizit nur in den Regionen Afrikas arbeiten, in denen lokale Selbsthilfestrukturen und staatliche Verwaltungsapparate nicht vorhanden oder nur schwach entwickelt sind. Der Hauptsitz der Organisation befindet sich in London. In sechzehn afrikanischen Ländern koordinieren eigenständige Büros die Arbeit in den jeweiligen Ländern. Die NRO 11 ist eine der wenigen internationalen NROen, die in Mali explizit nur im Norden des Landes arbeitet.

Die NRO 11 führt in Mali vier Programme durch: in Gao werden Bauern und Nomaden in der Wasserversorgung, Alphabetisierung und Gruppenbildung unterstützt, in der Region Kidal wird nomadischen Gemeinschaften bei der Wasserversorgung und Einkommensschaffung geholfen, in Timbuktu werden Bauern und Nomaden bei der Alphabetisierung und einkommensschaffenden Maßnahmen gefördert, in der Region Gourma werden nomadische Gemeinschaften in der Viehhaltung assistiert.

2.2 Die unterschiedliche Perzeption des Staates durch die NRO 11 im historischen Rückblick

Die generelle Entwicklung der NRO 11 in der Zeit von 1972 bis 1985 wird von einem Mitarbeiter der Forschungsabteilung in der Zentrale der NRO 11, in zwei Phasen unterteilt. Die erste in den siebziger Jahren war gekennzeichnet durch: „*institutional building at the regional or district level and involved **close links with government***“ (Roche, 1992, S.180). Die zweite Periode beginnt Anfang der achtziger Jahre und war durch ein stärkeres eigenes operatives Engagement im produktiven Bereich charakterisiert.

*„We therefore started as an initiative to scale up the impact of a group of NGOs and to do this **worked closely with the government**. Around 1980 the strategy shifted to what one might term ‘operational expansion’ as the relationship with the state became more problematic. Since 1986 the emphasis has switched to what*

has been termed 'scaling up through supporting community initiative' “ (Roche, 1992, S.180).

Aufschlussreich aus heutiger Sicht, in der der polare Gegensatz von NROen und Regierung hervorgehoben wird¹⁵, ist die Beschreibung von Roche, aus der hervorgeht, dass der Staat keineswegs als Antagonist der Aktivitäten der NROen gesehen wurde, sondern als Partner. Die Strategie der NRO 11 beruhte auf einer engen Zusammenarbeit mit den lokalen Regierungsstellen und anderen lokalen Organisationen und unterstellte, dass diese entweder Dienstleistungen für die ländlichen Armen bereitstellten oder diese repräsentierten. Ausgangspunkt war die Annahme, dass all diese lokalen politischen Strukturen einen Einfluss auf lokaler und regionaler Ebene haben, der weit über den Rahmen eines typischen „NRO-Kleinprojektes“ hinausgeht. Der Staat wurde nicht als monolithischer Block gesehen, sondern aus Individuen und Abteilungen bestehend, die fähig und bereit waren, die Arbeit der NRO zu komplementieren. Sie wurden auch in dieser Logik als Partner gesehen, in deren Hände ein großer Teil der Aktivitäten nach Auslaufen der Förderung hätte übergeben werden sollen.

In den frühen achtziger Jahren wurde immer deutlicher, dass durch externen Druck, vor allem durch die Weltbank und den Internationalen Währungsfond, die Kapazitäten der lokalen Regierungsstrukturen immer weiter geschwächt wurden, so dass diese die ursprünglich zugeordnete Rolle einer komplementierenden und langfristig absichernden Agentur der Maßnahmen nicht wahrnehmen konnten, wie folgendes aktuelles Beispiel sehr gut illustriert.

Eine Beraterin in der Abteilung für Kooperativen des Landwirtschaftsministeriums in Gao beschreibt ihre Arbeitsmöglichkeiten als Angestellte des Staates folgendermaßen: *„Der Staat kommt barfuss hierher“*. Sie spielt damit auf die fehlenden Mittel des Staates, seine Angestellten mit den für ihre Aufgaben notwendigen Transport- und Arbeitsmitteln auszustatten, an. Sie selbst bekomme zwar regelmäßig ihr Gehalt ausgezahlt, sitze jedoch untätig in ihrem Büro herum. Sie seien zu dritt in der Abteilung zur Förderung des Kooperativenwesens mit dem speziellen Schwerpunkt der Frauenförderung. Sie können ihre Arbeit aber kaum

¹⁵ Anheier, S.345, 1990; Hahnsohm/Kappel, S.189, 1992

durchführen, da sie nicht über Transportmöglichkeiten verfügten, um in die umliegenden Dörfer zu fahren. Sie behelfen sich, indem sie Mitfahrgelegenheiten der NRO 11 oder anderer NROen benutzten, um mit diesen in die Region zu fahren. Auch die Ausstattung mit Papier, Schreibmaschinen, Computern und anderen Arbeitsmaterialien sei völlig unzureichend (Aufzeichnung vom 15.12.1995).

Auch auf politischer Ebene wurde die Zusammenarbeit mit den NROen in den achtziger Jahren auf kleiner Flamme gehalten. Zusätzlich wurde deutlich, dass intermediäre Strukturen wie Kooperativen und lokale Regierungsstellen nur begrenzten Zugang zu den ländliche Armen hatten.

„In effect the way the ‘scaled up’ approach had been executed was flawed, starting as it did from an intermediary perspective rather than from the bottom up“ (Roche, 1992, S.181).

In Konsequenz verlagerte die NRO 11 ihren Ansatz dahingehend, lokale Gemeindeaktivitäten zu unterstützen.

In diesem Abschnitt wird deutlich, wie der Staat in den siebziger Jahren durchaus von internationalen NROen als Partner angesehen und die Zusammenarbeit mit staatlichen Strukturen gesucht wurde. Durch externen Druck wurden die staatlichen Strukturen geschwächt (weniger Personal, weniger Mittel) und es wurde klar, dass intermediäre Agenturen wie Kooperativen und lokale Regierungsstellen nur begrenzten Zugang zum „grassroot level“ hatten. Ein zusätzliches Hindernis war die sehr restriktive Politik des Regimes Traorés gegenüber den NROen.

2.3 Fehlende oder nicht angepasste staatliche Rahmenbedingungen als Entwicklungshindernis

War der malische Staat, wie im obigen Abschnitt geschildert, selbst nicht in der Lage implementierend oder zumindest komplementierend lokale Entwicklungen voranzutreiben, wie ist dann seine Rolle bei der Etablierung von Rahmenbedingungen für Entwicklungsaktivitäten einzuschätzen? Dieser Frage soll im folgenden Abschnitt anhand eines Gesprächs mit einem erfahrenen

Mitarbeiter der NRO 11, der seit fünfzehn Jahren für diese Organisation arbeitet, nachgegangen werden.

In dieser Unterhaltung wird deutlich, wie den lokalen Verhältnissen unangepasste Definitionen von öffentlichem Eigentum die Durchführung von Brunnenbauprogrammen behindern.

„Die staatlichen Orientierungen und Rahmenbedingungen gehen nicht darauf ein und finden keine Antwort auf das, was die Menschen vor Ort tun. Ich gebe Ihnen ein Beispiel. Wir bohren Brunnen. Unser Strategie ist, dass diejenigen, die den Brunnen nutzen, ihn auch verwalten und für seine Instandhaltung sorgen. Der Staat sagt nein, der Brunnen ist für die Allgemeinheit da, jeder darf ihn benutzen. Das stört unseren Ansatz. Wenn Sie nicht Eigentümer einer Sache sind, fühlen Sie sich auch nicht verantwortlich für sie, nicht wahr? Wenn der „Commandant du Cercle“ entscheidet, der Brunnen sei für alle, fühlt sich niemand für ihn verantwortlich. Der Staat gibt kein Geld für seine Unterhaltung, deklariert ihn aber als öffentliches Eigentum“ (Tonbandaufzeichnung vom 10.11.1999, Ü.d.A.).

Die Viehhaltung ist der im Norden wichtigste Wirtschaftszweig. Dennoch gibt es staatlicherseits keine Richtlinien, die die Vermarktung von Vieh über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg oder den Transit durch Nachbarländer zu lukrativen Märkten regeln. So illustriert der NRO-Mitarbeiter diese Problematik in unserem Gespräch:

„Ich gebe Ihnen ein zweites Beispiel. Es geht um die Kommerzialisierung von Vieh. In der Grenzregion mit Algerien¹⁶ und Niger können wir keine legalen Transaktionen vornehmen. Also warum dann noch Viehhaltung betreiben? Sie können kein Stück Vieh auf legalen Wege nach Algerien verkaufen. Das discouragiert die Menschen. Sie haben wunderbare Schafe, aber sie müssen sie als Schmuggelware verkaufen. Das stellt sie vor zwei Probleme: Das Risiko, illegal ihre Tiere über die Grenze zu schmuggeln und nie den wahren Preis aushandeln zu können. Wenn Sie ein Tier aus Kidal legal verkaufen wollen, müssen Sie es nach Bamako bringen und von da aus weiter nach Abidjan. Das sind 1700 km. Aber mit den direkten Nachbarn gibt es keine legalen Handelsverträge. Nigeria wäre ein guter Markt, aber wir haben keine Handelsabkommen mit Niger für den Transit der Tiere. Und zum Schluss stell ich dem Staat die Frage: warum werden nur Steuern auf Tiere erhoben, aber keine auf Feldfrüchte?“ (Tonbandaufzeichnung vom 10.11.1999, Ü.d.A.).

Die fehlenden oder nicht an die örtlich Bedingungen angepassten staatlichen Rahmenbedingungen sind in ihren Wirkungen kontraproduktiv, behindern Eigeninitiative und Selbstverantwortung der Bevölkerung und behindern Entwicklungsprogramme von NROen. Gleichzeitig zeigt diese Beschreibung des

¹⁶ Obwohl der algerische Dinar die inoffizielle, aber gängige Währung für Warenhandel in der Grenzregion zu Algerien ist, dürfen offiziell keine Verkäufe nach Algerien stattfinden.

NRO-Mitarbeiters, dass in der NRO Potentiale zur politische Analyse der staatlichen Rahmenbedingungen vorhanden sind und dies in Verbindung mit Lobby-Arbeit auf politischer Ebene Veränderungen möglich machen können. Der Staat wird aufgefordert, angesichts bereits bestehender „cross-border“ Strukturen, diese anzuerkennen und zu legalisieren, damit die Bevölkerung Nutzen daraus ziehen kann und nicht in der Illegalität handeln muss.

Als weiteres Entwicklungshemmnis für den Norden analysiert der Gesprächspartner die Praxis der Bodenrechts, die eindeutig die Viehhalter gegenüber den Ackerbauern benachteilige.

„Halte von vagabundierenden Tieren, die Schaden anrichten, werden zur Rechenschaft gezogen. Aber Ackerbauern, die ihre Felder in die Weidezone der Tierhalter legen, werden nicht bestraft. Die Tierhalter werden im Bezug auf das Bodenrecht eindeutig benachteiligt gegenüber den Ackerbauern, was zu blutigen, manchmal tödlichen Auseinandersetzungen führt. Dies sind die Schwierigkeiten, mit denen wir konfrontiert sind“ (Tonbandaufzeichnung vom 10.11.1997, Ü.d.A.).

Im letzten Zitat wird ein großes rechtspolitisches Problem angesprochen, dem sich die malische Justiz gegenüber gestellt sieht, nämlich Streitigkeiten im Bereich des Bodenrechts, die überall in Mali an der Tagesordnung sind, aber besonders virulent im Norden auftreten. Hier treffen die Interessen von nomadisierenden Viehaltern und sesshaften Ackerbauern besonders deutlich aufeinander. Die Virulenz und Brisanz des Bodenrechts findet auch ihren Niederschlag in einer 1995 in Mali erstellten wissenschaftlichen Studie der Universität Konstanz in Zusammenarbeit mit dem DED zur Dezentralisierung (Steinich, 1995, S.56). Hier äußerten 70% der Befragten das Bodenrecht als wichtigstes Problem, das im Zuge der Dezentralisierung gelöst werden müsste.

Die Advocacy- und Lobbyarbeit einiger Regionalpolitiker in Timbuktu, Mopti und Kidal, von NROen, u.a. auch NRO 11, führten dazu, dass das Justizministerium in Zusammenarbeit mit einer politischen Stiftung 1998 zwei Seminare in Mopti und Timbuktu zum Thema Bodenrecht durchführte. Diese gaben zum ersten Mal in der Geschichte der Dritten Republik Gelegenheit, die historische und aktuelle Problematik des Bodenrechts aufzuarbeiten. Von den Teilnehmern aus Verwaltung, NROen und lokalen Vertretern wurden eindringliche Empfehlungen und Forderungen an die Politik zur Reformierung des Bodenrechts als einziger

Lösung der zahlreichen Bodenrechtskonflikte formuliert. Diese Empfehlungen wurden im Parlamentsausschuss zur Bodenreform eingebracht. Die Reform des Bodenrechts ist nach dem Urteil politischer Beobachter eine der dringendsten und wichtigsten innenpolitischen Herausforderungen an die malische Politik. Die Brisanz des Themas wird auch dadurch deutlich, dass sich zahlreiche Beiträge des 4. "Espace d'interpellation democratique" (siehe Kapitel IX) mit diesem Thema beschäftigten.

2.4 Bewertung der zivilgesellschaftlichen Performanz

Es können hier folgende Beiträge von Entwicklungs-NROen für die Etablierung der Zivilgesellschaft im Norden, trotz einer Behinderung durch zu enge Vorgaben der Geber und top down approaches, festgehalten werden:

- die Förderung von Selbstorganisation –von Frauen speziell- auf lokaler Ebene wurde erreicht.
- man findet neue zivilgesellschaftlicher Regelungen zur Förderung des Friedens.
- es wurden Wege geebnet für gesellschaftliche Interaktion zwischen Zentralstaat und peripheren Regionen und damit Alternativen zur Entsendung von Militärkommandos gefunden.
- die sozioökonomischen Vernetzungen wurden gefördert.

IX. Die Zusammenarbeit zwischen internationalen Gebern, internationalen und nationalen NROen

Ob die NROen zur Entwicklung der Zivilgesellschaft beitragen und selbst ein Teil derselben sind, hängt auch von deren eigener Autonomie ab. Diese ist dann bedroht, wenn NROen zu Außenposten bilateraler oder multilateraler Entwicklungsagenturen werden. In diesem Kapitel wird gezeigt, wie die Finanzierungsströme in den NROen-Sektor kaskadenförmig von einer großen staatlichen Entwicklungsagentur über große, international tätige NROen im Ausschreibungsverfahren an nationale malische NROen vergeben werden und diese so zu Dienstleistungsorganisationen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit werden. Die Programme werden von der internationalen Geberorganisation in Zusammenarbeit mit malischen Regierungsstellen und Vertretern der Zivilgesellschaft entworfen und dann *top down* implementiert.

1. Die Politik der USAID in Mali

In ihrer Homepage stellt sich die staatliche amerikanische Entwicklungsagentur USAID (United States Agency for International Development) folgendermaßen dar: *"USAID is the independent government agency that provides economic development and humanitarian assistance to advance U.S. economic and political interests overseas"* (About USAID, <http://www.info.usaid.gov/about/>). USAID arbeitet seit 1961 in Mali, zuerst mit überregionalen Projekten, die von den jeweiligen Regierungen implementiert wurden. Seit 1974 wurde die bilaterale Hilfe ausgebaut und vor allem durch staatliche Strukturen ausgeführt. Als Reaktion auf die Demokratisierung in Mali verstärkte der USAID bereits seit ab dem Jahr 1991 seine Zusammenarbeit mit NROen. USAID stellte 1995 30% seines Entwicklungshilfebudgets für Mali über NROen zur Verfügung.

"Implementation of this strategic plan follows the three-way approach of the New Partnership Initiative by strengthening the role of the non-governmental organizations (30% or more of the USAID portfolio), empowering small business and entrepreneurs (35%), and bolstering democracy at the local level (15%). The remainder of the program will be implemented through private contractors or the Malian government" (USAID, 1995, S.9).

1997 lag der für NROen zur Verfügung gestellte Anteil bereits bei 60% bei einem Gesamtbudget von 30 Mio. US\$ p.a. (m.M. von Timm A. Harris, USAID Program Officer). Damit ist die USA nach Frankreich der zweitgrößte Geber. Von 1998 bis 2002 wird die USAID jährlich über 30 Mio. US\$ für Mali zur Verfügung stellen, insgesamt 160 Mio. US\$. Die fünf strategischen Arbeitsbereiche für Mali sind: Jugend (50% des Budgets!), nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung (25%), Demokratisierung und 'good governance' (9%), Information und Kommunikation (7%) sowie die Entwicklung (9%) des Nordens (www.malinet.ml/cca/wwwhaid.html).

Ganz generell will USAID verstärkt auf Gemeindeebene arbeiten, vor allem Community organizations unterstützen und greift damit die Dezentralisierungsbestrebungen der malischen Regierung auf.

"Community organizations will play a leading role in local government through guiding development priorities and ensuring implementation of related activities" (USAID, 1995, S.44).

Die Mittelverteilung zeigt, dass den NROen die wichtigste Rolle bei der Implementierung der UNAIDS-Programme zukommt. Bezüglich deren Arbeit kommt USAID zu folgender Einschätzung:

"Mission experience with NGOs demonstrates that they can catalyse the resource mobilization efforts of community-directed strategies. Long term support to NGOs and other non-governmental intermediaries will help local communities mobilize their own resources, consistent with the USAID's vision of More Mali, Less Aid" (USAID, 1995, S.44). Hier deutet sich bereits eine Instrumentalisierung der NROen an, denn sie sollen den Gemeinden helfen eigene Ressourcen zu mobilisieren, wohl wissend, dass es sich dabei größtenteils um externe internationale NROen- Gelder handeln wird, die über NROen mobilisiert werden.

In der folgenden Aussage wird deutlich, welche Prioritäten USAID in seiner Zusammenarbeit mit den NROen sieht: Kosteneffizienz.

"Local NGOs, in cooperation with American or foreign PVOs, have proven highly cost efficient and effective partners for improving the institutional capacity of community organizations in the rural and urban areas. A recent assessment of USAID's work with PVOs and NGOs concluded that' the best PVO/NGO activities are helping to create and strengthen basic economic and social structures. Community linkages are being reinforced and financial benefits are being used to generate income and stimulate the economy at the community level'.

Die Einschätzung, dass sie vor allem "beneficiary owned organizations" unterstützen wollen, widerspricht der in den folgenden Abschnitten beschriebenen Ausschreibungspolitik.

USAID has strengthened the institutional capacity of NGOs through PVO/NGO partnerships and the creation of specialized sectoral Pivot Groups, which provide organizational development assistance to NGOs in health, education, micro-enterprise and natural resource management. By providing increased funding and technical support to groups like these, USAID will increase the number of sustainable, accountable and technically qualified beneficiary-owned organizations. Many of these organizations will eventually attain the capacity to replace the foreign PVOs now operating in Mali. Special attention will be paid to improving the capacity of women's NGOs, given their strong link to the success of women's organizations at the local level" (USAID, 1995, S.48).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die in zitierten Strategiepapieren festgehaltenen Einschätzungen in Widerspruch stehen zu der in den folgenden Abschnitten skizzierten realen Implementierungspolitik.

Die ersten Intermediäre in der Zusammenarbeit von USAID mit dem NROen-Sektor sind zehn große amerikanische NROen und eine internationale NRO, die beim USAID akkreditiert sind und für Programme und Projekte Mittel von USAID zur Verfügung gestellt bekommen. Dies sind folgende NROen, die mit Ausnahme von PLAN alle ihren Hauptsitz in den USA haben: *Africare, Appropriate Technologie International, Care, Center for development and population activities, Cooperative league USA, Freedom from hunger, Plan International, Population Council, Save the children US, World Education, World Vision*. Diese NROen implementieren in den wenigsten Fällen selbst, sondern tun dies über nationale malische NROen. Ein Beispiel für diese "Kaskadenfinanzierung" ist die Kooperation zwischen USAID und PLAN INTERNATIONAL im Rahmen eines Programms zur Familienplanung und der Prävention von AIDS und Geschlechtskrankheiten (*Programme MST SIDA*). Kaskadenfinanzierung, deshalb, weil das Geld von einer Geldquelle kommend über mehrer Stufen bis zu der Zielbevölkerung fließt. Die internationalen NROen dienen als Scharnier zwischen Geldgeber und den nationalen NROen zur Abwicklung der Finanzströme und der Implementierung der auf internationaler Ebene formulierten Programme.

2. Internationale NROen als Bindeglied zwischen internationalen Geldgebern und nationalen NROen

2.1 Die Nicht-Regierungsorganisation PLAN INTERNATIONAL

PLAN INTERNATIONAL ist eine internationale, humanitäre Entwicklungsorganisation mit dem Schwerpunkt der Förderung von Kindern. Die Organisation ist religiös und politisch nicht gebunden. Kinder-Patenschaften sind das zentrale Instrument der Arbeit dieser Organisation. PLAN INTERNATIONAL wurde 1937 unter dem Namen *"Foster Parents Plan for Children in Spain"* gegründet, um Kinder im Spanischen Bürgerkrieg mit Nahrung, Wohnung und Erziehung zu unterstützen. Ab 1940 kümmerte sich die Organisation, jetzt unter dem Namen *"Foster Parents Plan for War Children"*, um Kinder in den am stärksten vom Zweiten Weltkrieg betroffenen Regionen Europas. Heute ist PLAN INTERNATIONAL eine der größten Kinderhilfsorganisationen und unterstützt weltweit 950.000 Kinder und deren Familien.

PLAN arbeitet direkt mit den betroffenen Kindern, Eltern und deren Gemeinden zusammen und identifiziert mit diesen die Projekte. Die Organisation arbeitet mittlerweile in den Sektoren Gesundheit, Erziehung, Wohnen und Einkommenschaffende Maßnahmen. PLAN wird finanziert durch Spenden von Einzelpersonen und Firmen, Stiftungen und anderen wohltätigen Organisationen, dies waren in 1996 etwa 242 Mio. US\$. Weitere 8% des Gesamtbudgets werden inzwischen von Regierungen oder internationalen Geldgebern für spezifische Projekte zur Verfügung gestellt. PLAN INTERNATIONAL ist tätig in 40 Ländern der Welt und hat 6 Regionalbüros (PLAN INTERNATIONAL, 1996).

In Mali arbeitet PLAN seit 1976 und unterstützt dort heute mehr als 25000 Kinder, deren Familien und Gemeinden. Für Projekte in Mali standen 1996 6,4 Mio. US\$ zur Verfügung. Damit liegt Mali an 15. Stelle von 40 geförderten Ländern (PLAN INTERNATIONAL, 1996, S. 23). Der Hauptsitz der Organisation ist in Bamako, 4 weitere Büros befinden sich in Banamba (seit 1976), in Kangaba (seit 1982), in Kati (seit 1984) und in Kita-Kourou (seit 1994). PLAN arbeitet in allen Bereichen einer nachhaltigen ökonomischen Entwicklung: Bildung, Kredit, Gesundheit,

Beschneidung, Einkommen schaffende Maßnahmen, Landwirtschaft, Aids, Familienplanung. PLAN hat in Mali 110 Mitarbeiter und 7 freie Gutachter. Jedes Regionalbüro beschäftigt 15 Mitarbeiter, im Hauptsitz in Bamako arbeiten 50 Angestellte. Das Budget betrug 1997 ca. 7 Mio. US-\$ (m. M. Herr Diakite, PLAN INTERNATIONAL).

2.2 Projekt Familienplanung und Aidsprävention (MST/SIDA)

Seit 1993 arbeitet PLAN im Bereich Familienplanung und Aids-Prävention. Aufgrund dieser Erfahrungen wurde zusammen mit USAID ein Fünfjahresprojekt 1995-1999 geplant, das zu 50 % von USAID finanziert wird. Ziel des Projektes ist, das Bevölkerungswachstum und die weitere Verbreitung von Aids zu verlangsamen sowie die Sensibilisierung der Menschen für den Umgang mit Aidskranken zu verbessern.

Das Projekt wird von 57 nationalen NROen in insgesamt 5 Regionen (Sikasso, Mopti, Ségou, Koulikoro und Kayes), in 13 Bezirksstädten und 2500 Dörfern implementiert und will eine Bevölkerung von 1,5 Millionen Menschen erreichen. Mit folgenden 4 Strategieelementen soll dieses Ziel erreicht werden:

- "Information, Erziehung, Kommunikation" in den Gemeinden; diese Aktivitäten werden von nationalen NROen durchgeführt,
- die Kapazitäten der nationalen NROen zur Sensibilisierung und Prävention sollen verbessert werden,
- der Gebrauch von Kondomen soll erhöht werden,
- Förderung von Selbsthilfe und Beratungsstrukturen auf Gemeindeebene, um Aidskranken und ihren Familien zu helfen.

USAID stellt Plan International 5 Mio. US\$ für das genannte Programm zur Verfügung. Plan International sucht sich per Ausschreibungsverfahren nationale malische NROen, um das Programm vor Ort zu implementieren.

Auf den Einwand, dass doch auch viele fachfremde Angestellte von NROen im MST Projekt arbeiten, erwiderte der PLAN INTERNATIONAL-Mitarbeiter, dass das Personal sehr gute und sich wiederholende Fortbildungskurse besuchten, die sie

zum Weitergeben der wichtigsten Botschaften befähigen. Wichtig sei die soziale Kompetenz der Mitarbeiter der NROen und deren Gefühl für das Milieu, um so zum Beispiel Meinungsführer und Leute, die über Tabus sprechen dürfen, in den Kommunikationsprozess mit einzubeziehen.

3. Fallstudie zu einer nationalen implementierenden NRO

Der Koordinator einer kleinen, nationalen NRO, die im Gesundheitsbereich arbeitet, stellt seine Organisation vor. Drei NROen haben gemeinsam ein Haus mit drei Räumen angemietet; die Miete beträgt 50.000 CFA = 150 DM pro Monat. Sie haben ein gemeinsames Sekretariat eingerichtet, in dem eine Bürokraft arbeitet und das mit Computer und Telefon ausgestattet ist. Der Eingangsraum wird gleichzeitig als Sekretariat und Versammlungsraum genutzt. Zwei NROen teilen sich ein Büro. Diese Verwaltungskosten teilen sich die drei NROen¹⁷.

Der Koordinator der NRO 21 ist Agraringenieur und hat nach dem Studium acht Monate in einer größeren malischen NRO gearbeitet. Mit dieser Praxis und durch Fortbildungsmaßnahmen, ist er in die Vorgehensweise, wie sich NROen organisieren und finanzieren, eingeführt worden. Im Studium habe er dagegen sehr allgemein gelernt, wie man Projekte formuliert und plant.

Die NRO 21 wurde von jungen arbeitslosen Diplomierten am 23.2.1993 gegründet und am 25.2.93 mit der Nummer 294 ins Vereinsregister eingetragen und das Rahmenabkommen hat die Nummer 398. Fast alle Gründungsmitglieder kommen aus der Region Gao im Norden des Landes der Gesprächspartner betont: „Wir sind alle Leute der Nordregion“ (Nous sommes des Nordistes). Viele lernten sich

¹⁷ Folgende Feldnotizen geben einen kurzen Einblick in die alltägliche Arbeit der NROen:
Um 9.30 hatte ich einen Termin mit Herrn Maiga von GARDEM. Er kommt etwas später und in der Wartezeit unterhielt ich mich mit der Sekretärin. Die Sekretärin verdient 15000 CFA=50 DM im Monat. Dies sei sehr wenig für qualifizierte Arbeit, bemerkt sie. 2000 CFA brauche sie für das Taxi, um zu ihrem Arbeitsplatz zu kommen und 2000 CFA für Essen.
Ein Geschäftsführer oder Programmkoordinator einer kleineren NRO verdient etwa 60.000 CFA monatlich. Die Computerkenntnisse hat sie sich nebenbei bei einer anderen NRO beigebracht. Als Herr Maiga kam, wurde offensichtlich, dass von den beiden anderen NROen niemand in dieser Woche im Büro war. Er ist enttäuscht und erklärt, dass es mit solch einer Arbeitsauffassung auch nicht verwunderlich sei, wenn die beiden anderen NROen kein Projekt aquirierten (eigene Aufzeichnungen, 12.12.1997, Freitag).

auf dem Institut Polytechnique Rural IPR¹⁸ kennen, wo sie gemeinsam ihr Studium absolvierten. Früher wurden alle Absolventen dieser Schule vom Staat angestellt. Seit 1984 müssen die Absolventen zunehmend selbst nach einer Beschäftigung suchen. Der Koordinator hat vor diesem Hintergrund eine NRO gegründet, die heute 19 Mitglieder hat.

Die NRO nennt sich GARDEM. Sie hat ihren Hauptsitz wie die meisten NROen in Bamako und betreibt eine Zweigstelle in Gao, eine zweite in Koutiala. Gegründet wurde die NRO in Gao, wo sich auch ihr erstes Büro befand. Da sich jedoch alle Geldgeber und wichtigen Verwaltungsstellen in der Hauptstadt Bamako zentrieren, installierten sie ein Büro dort. Die Durchführung von mittlerweile zwei Projekten in Koutiala machte dort die Einrichtung eines weiteren Büros notwendig. An ständigem Personal sind beschäftigt: der Gesprächspartner Herr Maiga, der Koordinator aller Aktivitäten ist, ein Projektverantwortlicher, ein Buchhalter und eine Sekretärin, die ein Drittel ihrer Arbeitszeit für GARDEM arbeitet.

Die Arbeitsregionen der NRO sind laut Rahmenvereinbarung '*accord cadre*': Gao, Koulikoro, Sikasso, Tombouctou, Mopti, Segou. Damit ist GARDEM in sechs der acht administrativen Regionen Malis vertreten und arbeitet damit angebotsorientiert in allen infrastrukturell gut erreichbaren Regionen. Keine Region wird ausgeschlossen, in der möglicherweise ein Projekt durchgeführt werden könnte. Ein bereits abgeschlossenes Projekt ist die Installierung eines Reisperimeters (10 ha) in Bourem/Gao. Die Finanzierung wurde durch ehemalige Dorfbewohner aus Quani, die jetzt als Geschäftsleute in Ghana arbeiten, sichergestellt. Das Finanzvolumen betrug für 3 Jahre 16 Mio. CFA. Zur Zeit arbeitet die NRO in zwei laufenden Projekten ganz anderer Tätigkeitsfelder:

1. Projekt: Familienplanung und Sexualaufklärung in 12 Dörfern des Bezirks Koutiala

Die Finanzierung läuft über Plan International über 4 Jahre (1996-1999) und beträgt 12 Mio.CFA. Das Team ist folgendermaßen zusammengesetzt: ein

¹⁸ IPR = Institut Polytechnique Rural de Katibougou-Koulikoro, in dem graduierte Ingenieure in einem 4-jährigen Ausbildungsgang ausgebildet werden.

Soziologe als Teamchef, eine weibliche Beraterin und ein männlichen Berater, er hat eine landwirtschaftliche Fachhochschulbildung und sie eine Ausbildung als Buchhalterin. GARDEM reichte einen Projektvorschlag für eine Ausschreibung ein. Sie hatten zuvor noch nicht in dieser Region gearbeitet. Eine Problemskizze, die in Zusammenarbeit mit den Dorfbewohnern erarbeitet wurde, ergab folgendes Bild: Mangelernährung bei Kindern und zu schnelle Aufeinanderfolge der Geburten, Infektionsrate mit AIDS in Koutiala 7%. Die Ausbildung für die drei Mitarbeiter der NRO bestand in einem 7 Tage-Kurs über Information, Erziehung und Kommunikation zu den Themen AIDS und Familienplanung durch den staatlichen sozialmedizinischen Dienst von Koutiala.

2. Projekt: SIDA/MST in Koutiala

Finanziert wird dieses Projekt durch das Projet SIDA II, Centre de Coopération Internationale en Santé et Développement CCISD, Université de Montréal/Canada, mit 2,5 Mio.CFA für 9 Monate, und ist über 5 Jahre verlängerbar. Das Personal besteht aus zwei Beratern (eine Hebamme, einem Verwaltungsfachmann) und einer halben Koordinatorenstelle.

Die Organisation hat drei Projekt bei verschiedenen Gebern beantragt, bisher aber noch festen Finanzierungszusagen erhalten. Es sind dies folgende Projekte:

1. Sensibilisierung für Demokratisierung und Dezentralisierung in Bandiagra, eingereicht bei einer politischen Stiftung mit dem Namen ADF.
2. Unterstützung einer Frauen-SHG in Goumbo (Bezirk Nara), eingereicht bei PAPF (PNUD/BID finanziert).
3. Teilnahme an einer Ausschreibung von *PLAN INTERNATIONAL* für ein Familienplanung/AIDS- Projekt in drei Gemeinden in Segou.

Man sieht daraus, dass sich die NRO landesweit in den unterschiedlichsten Arbeitsbereichen bewirbt, die teilweise neu für die Organisation sind.

Die Kooperation mit dem Staat beinhaltet nach den Aussagen des Koordinators einmal die Bereiche Weiterbildung/Ausbildung der Mitarbeiter. Hier seien seine Erfahrungen im allgemeinen positiv. Zum zweiten liefere seine Organisation Vierteljahresberichte an die staatlichen Stellen. Auf die Frage nach seinen Wünschen für die Zukunft, nennt der Koordinator einmal längere Laufzeiten für

ihre Projekte und eine großzügigere Finanzierung der administrativen Kosten seiner Organisation durch die Geber. Diese angesprochene Problematik der niedrigen Gehälter und der kurzen Laufzeiten wird von einer Beraterin in einer Organisation zur Förderung einheimischer Organisationen, informiert durch viele Gespräche mit neu gegründeten kleinen, nationalen NROen, bestätigt. Sie beklagt die geringe Bezahlung in den ausgeschriebenen Projekte („*Die Konkurrenz drückt die Preise*“) und die oft sehr kurze Projektlaufzeit (6 Monate bis ein Jahr), die ein kontinuierliches Arbeiten sehr stark beeinträchtigen.

4. Analyse und Einschätzung der zivilgesellschaftlichen Performanz

Wie dieses Fallbeispiel zeigt, stehen NROen zunehmend in Konkurrenz zueinander um landesweit ausgeschriebene Projekte innerhalb größerer Programme. Große internationale NROen wie *PLAN INTERNATIONAL* erhalten Geld von potenten internationalen Gebern wie Weltbank oder USAID für Programme und vergeben Projekte dann in Ausschreibungsverfahren an nationale NROen zur Implementierung. Die Fallstudie zeigt, dass das Vordringen von marktwirtschaftlichen Prinzipien im NROen-Bereich die Gefahr birgt, NROen zu orts- und regionenfremden Dienstleistern zu machen. Diese werden dann nach einer erfolgreichen Bewerbung in einem Ausschreibungsverfahren überall im Lande eingesetzt. Und sie könne dies rein formal auch, da sie mit dem Staat ein Rahmenabkommen abgeschlossen haben, mit dem sie landesweit agieren dürfen.

Die Konsequenzen sind, dass die NROen nicht in den lokalen gesellschaftlichen Strukturen, in denen sie arbeiten, verankert sind, was eigentlich einer ihrer komparativen Vorteile gegenüber anderen Organisationsformen darstellt. Die NROen arbeiten fachfremd, das heißt nicht in den Bereichen für die sie ausgebildet wurden, die Mitarbeiter werden in ein- bis zweiwöchigen Schnellkursen in bestimmten Themen trainiert. Hier wird das Dienstleistungspotential der NROen abgerufen und sie treten so, wie in anderen Fallbeispielen auch, als Entlastungsagenturen für den Staat auf. Sie können aber in diesem skizzierten Verfahren der Geldvergabe für top down implementierte Projekte, vergeben in Ausschreibungsverfahren, und wegen der kurzen Projektlaufzeiten ihre zivilgesellschaftlichen Möglichkeiten nicht entfalten.

X. Demokratisierungspotential auf lokaler Ebene

Das folgende Fallbeispiel¹⁹ zeigt, wie externe große Finanzierungsangebote von Weltbank und malischem Staat und nicht an die Realität angepasste Konzepte Gemeinden und deren Eigenbeteiligung überfordern, eine internationale NRO als Intermediär notwendig machen sowie Entscheidungen von unten und damit Demokratisierung verhindern. Die Umsteuerung des Projektes weg von einem *top down approach* hin zu angepassten Konzepten mobilisiert lokale Potentiale und demokratische Verhaltensweisen können eingeübt werden.

1. Vorgeschichte

Die NRO 023²⁰ nahm 1987 ihre Tätigkeit in einem Distrikt einer Region im Süden Malis auf. In vier Bereichen sollte gearbeitet werden: Wasser, Landwirtschaft, Gesundheit sowie Kredit und Sparen. Der Distrikt hatte 1990 140.000 Einwohner in 207 Dörfern, der größte Ort hatte damals 6000 Bewohner. Im gesamten Distrikt gab es zu diesem Zeitpunkt weder Elektrizität noch befestigte Straßen. Die NRO stützte sich bei ihrer Arbeit auf existierende dörfliche Strukturen, vor allem auf die "association villagoises" und die traditionellen "Tòn"²¹. Mit deren Hilfe wurde in den Dörfern Komitees für die einzelnen Arbeitsbereiche gegründet. Die Aktivitäten im Gesundheitsbereich wurden in allen 207 Dörfern durchgeführt, in den anderen Bereichen wurde zunächst in 15 Pilotdörfern mit der Arbeit begonnen.

¹⁹ Quellen für den folgenden Abschnitt sind die Projektunterlagen der NRO und ein Interview mit dem nationalen Direktor der NRO.

²⁰ Informationen zur NRO 023

Die NRO wurde 1950 gegründet und arbeitete 1999 in 92 Ländern der Erde. In ihrem Jahresbericht 1999 beschreibt sie sich selbst als „an internationally recognized Christian humanitarian relief and development organization which provides the tools and know how to the needy in order to break through the cycles of poverty and despair (Jahresbericht 1999, S.1). In Mali arbeitet die Organisation seit 1975 und ist vor allem in den vier Kernbereichen Gesundheit, Erziehung, Nahrungssicherheit und einkommensschaffenden Maßnahmen tätig. Insgesamt war die NRO im Jahr 1999 in 25 Projekten in 7 der 8 Regionen Malis engagiert und es arbeiteten 166 Mitarbeiter für die Organisation, davon waren 66 % Muslime. Das Budget belief sich im Jahr 1999 auf 4,5 Mio.US\$. Damit gehört die NRO 023 zu den großen internationalen NROen in Mali.

²¹ Der Begriff Tòn wird bei den Mande-Völkern (Bamana, Malinke, usw.) vor allem zur Bezeichnung einer Gruppe von Individuen gebraucht, die denselben Regeln unterworfen sind, ohne unbedingt verwandtschaftliche Beziehungen zueinander zu haben oder eidlich aneinander gebunden zu sein. Haidara verwendet in seiner Arbeit den Begriff Tòn "im allgemeinen Sinne von traditionellen Ackerbaugemeinschaften, die im wesentlichen aus jungen Leuten bestehen und deren Aktivitäten auf verschiedene Kollektivarbeiten und auf das sozio-kulturelle Leben ausgerichtet sind, und zum anderen zur Bezeichnung der landläufigen Entwicklungsstrategie für ländliche Regionen in Mali (Tòn Villagois)" (Haidara, 1990, S.117/118).

Die NRO sah sich jedoch mit dem grundlegenden Problem des sehr hohen Analphabetismus der Bevölkerung in der Region konfrontiert. Wenn aber nur ganz wenige Menschen lesen, schreiben und rechnen gelernt haben, Fertigkeiten, die für eine verbesserte Selbstorganisation ihrer Gemeinwesen notwendig sind, drohten alle anderen Aktivitäten zu scheitern. Die Situation der Grundschulen war prekär. Für 30.000 Kinder im Schulalter gab es nur 30 Grundschulen, die von 4321 Schülern besucht wurden. Dies entspricht einer Einschulungsquote von 14% und einer Klassenstärke von 48 Schülern. 13 der Schulen befanden sich in den 5 größeren Dörfern, für die anderen 202 Dörfer blieben nur 17 Schulen.

2. Grundbildung und ein teurer top-down Ansatz

Folgerichtig entschloss sich die NRO 1988, Grundbildung als fünften Arbeitsbereich in ihr Programm aufzunehmen. Begonnen wurde mit Alphabetisierungskursen für Erwachsene. Im Hauptort gab es bei Beginn des Projektes nur sechs Erwachsene, die lesen und schreiben konnten, zwei dieser sechs hatten eine Schule besucht. Am Ende des ersten Jahres waren 320 Menschen alphabetisiert worden, davon waren 40% Frauen.

Als wichtigster langfristiger Ansatz sollte aber die Grundbildung für Kinder verbessert werden. Ab 1991 unterstützte die NRO ein Schulbauprogramm des Ministeriums für Grundbildung, das von der Weltbank aus deren "Funds for Aid to Basic Education" finanziert wurde. Die Regierung Malis erhielt aus diesem Fonds Kredite, mit denen 75% der Kosten für den Bau von festen Gebäuden für dreiklassige Grundschulen finanziert wurden. Die restlichen 25% sollten von den Betroffenen als Eigenbeteiligung aufgebracht werden. Die Kosten für einen Klassenraum lagen nach den Programmvorgaben bei 10.000 US\$, für eine dreiklassige Schule also bei 30.000 US\$. Da ein Betrag von 7500 US\$ als Eigenbeteiligung unmöglich durch die Dorfbevölkerung aufgebracht werden konnte, erklärte sich die NRO 023 bereit, diese Kosten für ein Dorf pro Jahr zu übernehmen. In den Jahren 1991 und 1992 wurde so verfahren. Bei einem weiteren Bedarf von 183 Schulen wären mit dieser Verfahrensweise erst nach 183 Jahren alle Dörfer mit einer Schule ausgestattet gewesen! Die Alternative war, innerhalb kurzer Zeit 1,5 Mio. US\$ zu investieren; dazu war die NRO nicht fähig.

Warum ließ sich die NRO auf den bürokratischen, von oben aufgesetzten Ansatz der Weltbank ein? Der nationale Direktor der NRO erläuterte die Situation der NROen vor dem politischen Wechsel in 1991:

„Die größeren NROen waren auch auf das Wohlwollen des Staates angewiesen. Staatliche Förderprogramme sollten durch NROen implementiert werden. Mit der Öffnung und dem demokratischen Wechsel im Jahre 1991 änderte sich diese Politik, die NROen hatten mehr Gestaltungsmöglichkeiten. Mit dem neuen Ansatz wurden Eigenverantwortlichkeiten und Basisdemokratie gestärkt“ (Tonbandaufzeichnung vom 27.11.1999).

Die neuen Gestaltungsmöglichkeiten nach der politischen Wende 1991 wurden von der NRO dann auch genutzt.

3. Ein billiger bottom-up Ansatz

1992 erfuhr die NRO von einem neuem Konzept zur Verbreitung von Grundbildung im ländlichen Raum, das in Bangladesch entwickelt und dort von der NRO BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee)²² erfolgreich umgesetzt wurde. Die Einsicht in die Undurchführbarkeit des begonnenen Ansatzes, die Kenntnis des neuen Konzepts und die Dezentralisierung der staatlichen Erziehungspolitik ermöglichten es der NRO 023 einen neuen Ansatz zu verfolgen: die Einrichtung von "Dorfschulen" (écoles du village). Zwei Dinge waren neu bei diesem Ansatz: Die Eigenbeteiligung der Dorfbewohner beim Bau der Schule und ein vom formalen System abweichendes, die niedrige Alphabetisierungsrate und die geringen Einkommensmöglichkeiten der dörflichen Bevölkerung berücksichtigendes Unterrichts- und Bezahlungs-Konzept. Die Dorfbewohner bauten ihre Schulgebäude in Eigenleistung selbst, die NRO stellte Materialien zum Dachbau, Türen, Fenster sowie Möbel und Lehrmaterial. Diese Kosten beliefen sich auf 1200 US\$, das waren ein Dreißigstel der ursprünglich veranschlagten Ausgaben.

²² BRAC wurde 1972 in Bangladesch gegründet, um zurückkehrenden Flüchtlingen aus dem Unabhängigkeitskrieg zu helfen. Seitdem wuchsen die Aktivitäten ständig an und BRAC wurde zu einer der größten und am stärksten in der Bevölkerung verankerten NROen in der Welt. Die NRO hat 25.000 Angestellte und ein Jahresbudget von 100 Mio. US\$, von dem weniger als 40% von Gebern kommt, über 60 % des Budgets wird aus eigenen wirtschaftlichen Unternehmen Erlöst (UNAIDS, 2002, S.23).

Es war ungewiss, ob die Eltern die Initiative zum Bau der Schulen aufbringen würden. Schulkomitees wurden gegründet, in denen Curricula, Lohn und Arbeitsbedingungen für die Lehrer etc. zusammen mit der NRO ausgehandelt wurden. Ein eigenständiges, den Bedürfnissen der Familien angepasstes Schulkonzept wurde entwickelt. Jedes Dorf sollte seine eigene Schule erhalten, in die nur Kinder des Dorfes zugelassen wurden. Es wurde angestrebt die gleiche Anzahl von Mädchen und Jungen einzuschulen. Es sollte in der Lokalsprache, hier Bambara, unterrichtet werden. Die Lehrerinnen und Lehrer sollten aus dem Dorf sein, dort angesehen und respektiert sein. Als formale Voraussetzung sollten sie in Bambara lesen und schreiben können, mindestens fünf Jahre lang eine formale Schule besucht haben oder an einem speziellen Alphabetisierungskurs der NRO teilgenommen haben.

Die Bezahlung der Lehrerinnen und Lehrer musste vollständig von der Dorfgemeinschaft übernommen werden, da der Staat keine Finanzierungszusage machte. Die Familie eines Schülers zahlte jeden Monat 100 CFA=0,4 US\$, dies entsprach einem Tageslohn. Die Association Villagoise gab noch einen Betrag von 500 CFA=2 US\$ hinzu. Der Lehrer erhielt so bei 30 Schülern 3500 CFA=12,8 US\$ im Monat, dies entsprach 12% des staatlichen Gehalts eines Grundschullehrers. Dafür musste der Lehrer 2-3 Stunden täglich an sechs Tagen unterrichten. Das Curriculum umfasste drei Jahre, in denen die Schüler in Lesen, Schreiben und Rechnen unterrichtet wurden. Zusätzlich sollten sie über soziale Zusammenhänge, Arbeit, Hygiene unterrichtet werden. Die Schulzeit richtete sich nach dem Rhythmus der landwirtschaftlichen Arbeiten. Die Schule begann am Ende der Erntezeit im November und endete mit dem Beginn der Feldarbeiten am Anfang der Regenzeit im Mai. Dies bedeutete, dass die Schüler für sechseinhalb Monate pro Jahr an sechs Tagen in der Woche für zwei bis drei Stunden die Schule besuchten. Als schulfreien Tag wählten die Dorfbewohner den jeweiligen Markttag.

Jede Schule bestand aus zwei Klassen zu je dreißig Schülern, eine für 6- bis 10-jährige, die nach drei Jahren auf eine formale Schule wechseln konnten und eine für 11- bis 15-jährige, die durch den Besuch der Dorfschule die Befähigung erwarben, zum Beispiel in den Dorfkomitees für Kredit, Gesundheit oder Landwirtschaft mitzuarbeiten. Jedes Dorf wählte ein Schulverwaltungskomitee,

das aus Dorfältesten und Eltern bestand, und in dem mindestens eine Person alphabetisiert sein musste. Dieses Komitee übernahm die Verwaltung, die Instandhaltung und den Unterhalt der Schule. Die NRO übernahm in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden die Ausbildung der Lehrer und die Beschaffung der Lehrmaterialien und stellte so die staatliche Anerkennung der Schulen sicher.

Im August 1992 fanden in einigen Dörfern die ersten Treffen zur Vorstellung des endgültigen Konzeptes statt. Gleichzeitig sollte herausgefunden werden, welche Dörfer sich auf einen Versuch mit den Dorfschulen einlassen wollten. Im November 1992 begannen in vier Dörfern die Aktivitäten.

4. Erste Ergebnisse

Vier Monate später wurden die ersten Erfahrungen ausgewertet. Es gab fast keine Abwesenheit der Schüler, die Anzahl der eingeschulten Mädchen war gleich groß wie die der Jungen. Auch die Lernerfolge der Schüler, ihre Kenntnisse des Alphabets und einfacher Rechenvorgänge waren gut und 87% der Schüler erhielten Noten, die sie für das nächste Schuljahr qualifizierten. Die Dorfbewohner sahen die Dorfschule als "ihre" Schule an, es wurden Regelungen gefunden, wenn eine Familie das Schulgeld nicht zahlen konnte oder eine andere Dorfgemeinschaft verdoppelte das Lehrergehalt von sich aus. Ein Mitglied eines Schulkomitees erklärte: *"Früher, wenn man einen Brief erhielt, musste man kilometerweit laufen, bis man jemand fand, der ihn vorlesen konnte. Heute gibt es immer mehr und mehr junge Leute im Dorf, die Bambara lesen können"* (Projektunterlagen, 1994, S. 12).

Ein weiteres wichtiges Ergebnis war, dass die Mädchen nun gleichberechtigten Zugang zur Grundbildung hatten. Im formalen Bildungssystem haben Mädchen nur geringe Chancen, weil die wenigen Schulen weit entfernt sind und die Kinder gewöhnlich in einem anderen Ort wohnen müssen. Die Kosten dafür bringen die Eltern eher für Jungen als für Mädchen auf. Befindet sich die Schule im Dorf, entfällt dieses Hindernis und es zeigte sich, dass Eltern auch bereit waren, Mädchen in die Dorfschule zu schicken. Schwieriger war es auch bei den

Lehrkräften eine gleiche Anzahl von Frauen zu erreichen, da durchschnittlich 15% der Männer, aber nur 5% der Frauen alphabetisiert waren. Soweit alphabetisierte Frauen in den Dörfern zu finden waren, wurden sie bevorzugt ausgebildet. Man erhoffte sich durch die stärkere Beteiligung von Frauen auch eine größere Kontinuität beim Lehrpersonal zu erreichen, da Männer doch häufiger als Frauen die Dörfer zur Arbeitsuche verlassen.

Die Anzahl der der Dörfer, die auch eine Dorfschule einrichten wollten, stieg schnell. Im Schuljahr 1993/94 wurden 22 neue Schulen eingeweiht, und bis Mitte 1996 hatten sich 50 weitere Dörfer zur Beteiligung an dem Projekt Dorfschulen bereit erklärt. Ab 1997 plante die NRO 023 in Zusammenarbeit mit 10 malischen NROen in 600 Dörfern anderer Regionen ebenfalls Dorfschulen einzurichten, davon waren im Jahr 1999 ein Drittel realisiert.

5. Analyse und Einschätzung der zivilgesellschaftlichen Performanz

In diesem Kapitel wurde aufgezeigt, wie eine große amerikanische NRO von einem bürokratisch-technischen, kapitalintensiven, von der Weltbank über Kredite an den malischen Staat finanzierten Ansatz zu einem lokal angepassten, partizipativem und wenig kapitalintensivem Vorgehen gelangte. In diesem Fall war der Staat nur dazu in der Lage, die von der Weltbank zur Verfügung gestellten Gelder den Programmrichtlinien gemäß weiterzuleiten. Es wird deutlich, wie eine große internationale NRO sich zuerst zum Treibriemen eines Weltbankkreditprogramms macht. Die Eigenbeteiligung der Bevölkerung ist nur symbolisch, da die NRO deren Part übernimmt. Es handelt sich folglich um ein Programm, das mit 25% Eigenbeteiligung der Bevölkerung bei sehr hohen Investitionskosten völlig unrealistisch angelegt und darauf angewiesen war, dass Organisationen wie die NRO 023 als Kofinanzierer fungierten. Zusätzlich ging das Programm davon aus, dass der Staat die Finanzierung der Lehrkräfte übernahm, wozu dieser nicht in der Lage war. Die Frage der Unterhaltungskosten der aufwendig gebauten Gebäude wurde ebenfalls vernachlässigt.

Auch zeigte sich nach der erfolgreichen Umsetzung des angepassten Ansatzes und damit dem Wegfall der sehr hohen Eigenbeteiligung der Betroffenen, die nur

durch eine kapitalkräftige Nord-NRO geleistet werden konnte, dass plötzlich Raum da ist für malische NROen, die nun das Konzept in anderen Regionen verbreiteten. Anstelle eines aufwendigen Transfers von großen Summen unter Ausschluss der lokalen Strukturen fand nun innerhalb der Zielbevölkerung und der beteiligten nationalen NROen ein Wissenstransfer mit geringem finanziellem Aufwand statt. Mit der politischen Öffnung kam die Mikroebene stärker zum tragen, durch die Bildung von Schulkomitees wurden demokratische Normen und Verhaltensweisen eingeübt. Ein Hinweis auf die starke Internationalisierung der NROen-Arbeit ist in diesem Fall die Übertragung eines Konzepts, das in Bangladesch entwickelt wurde, auf malische Verhältnisse. Die NROen sind Teile der Cross-Border Strukturen.

In diesem Beispiel kommen die Sozialisations- und Dienstleistungsfunktion der Zivilgesellschaft zum Tragen; ebenso wird die Fähigkeit zum Aushandeln eines Konsens in den Dorgemeinschaften eingeübt. Es wurde gemeinwohlorientiert, partizipativ und eigenverantwortlich gehandelt. Das Curriculum der Schulen, die Schulzeiten und die Bezahlung der Lehrer wurden an die lokalen Bedingungen angepasst, Kompromisse darüber innerhalb der dörflichen Strukturen ausgehandelt und zum Konsens gebracht. Die Dorgemeinschaften bauten ihre eigene Schule und übernahmen so das „ownership“. Durch die Alphabetisierung wurde in den Dörfern die Grundlage für weitere zivilgesellschaftliche Aktivitäten wie Beteiligung bei Wahlen, Selbstorganisation etc. geschaffen. Die Interessen von Mädchen wurden ganz explizit bei der Konzeptionierung des Projekts mit berücksichtigt und führten zu einer gleich hohen Einschulungsquote bei Mädchen wie bei Jungen. Die Dorgemeinschaften und die NRO entlasteten den Staat bei der Ausübung seiner Bildungsaufgaben, die Weltbankkredite mussten nicht in Anspruch genommen werden, damit auch nicht zurückgezahlt werden. Die Lehrer wurden von der Dorfbevölkerung selbst bezahlt. In einer Zeit, in der der Staat nicht in der Lage war, seinem Bildungsauftrag nachzukommen, konnte so die Zivilgesellschaft für sich selbst sorgen.

3.2 Fallstudien zu politischen und zivilgesellschaftlichen Initiativen

XI. Stimmen und Akteure der Zivilgesellschaft – wichtige Menschenrechts- und Advocacy-NROen

In diesem Kapitel werden wichtige Advocacy und Menschenrechts-NROen und deren Arbeit aus den Bereichen Menschenrechte, Frauenrechte, soziale Rechte, Antikorruption, „citizen education“ vorgestellt. Es wird gezeigt, wie NROen ihren zivilgesellschaftlichen Beitrag dazu leisten, dass das Volk sich artikulieren kann.

1. Hintergrund

Die Art und Weise der Transition von 23 Jahren Traoré-Militärdiktatur zu einem demokratischen Regime hat Auswirkungen auf den Charakter, die Strategien und die Bedürfnisse der Menschenrechts-NROen im heutigen Mali.

Während der Traoré Herrschaft war Mali ein klassischer Fall eines autoritären afrikanischen Staates, es gab kein „rule of law“. Mali war ein Einparteien-Staat und alle Institutionen wurden von der Partei beherrscht. Organisationen der Zivilgesellschaft wie Gewerkschaften oder Frauenorganisationen waren in die Partei eingegliedert und dies ließ keinen Raum für autonome Organisationen. Trotz dieser staatlichen Praxis besaß Mali während dieser Zeit eine Verfassung, die von 1974, welche vorgab, die Menschenrechte zu schützen. Die Regierung ratifizierte im Jahr 1982 die „African Charter on Human and Peoples Rights“.

Mit dem Ende des Kalten Krieges, dem Zusammenbruch des Ostblocks kam es in ganz Afrika zu Forderungen nach demokratischer Öffnung und 1991 in Mali zum Machtwechsel. Die Einberufung einer Nationalkonferenz, die Verabschiedung einer neuen Verfassung, die ersten demokratischen Wahlen und die Existenz einer gewählten Regierung öffneten den Raum für freie zivilgesellschaftliche Organisationen und insbesondere für Menschenrechtsorganisationen. Viele der

Personen, die an der Übergangsregierung oder an der Nationalkonferenz beteiligt waren, fand man später in der gewählten Regierung, in Oppositionsparteien oder in Menschenrechts-NROen wieder.

Der folgende Abschnitt gibt, um die aktuelle Menschenrechtssituation in Mali darzustellen und damit die Arbeit von Menschenrechts-NROen zu kontextualisieren, die Beobachtungen der UN-Menschenrechtskommission wieder.

2. Beobachtungen der UN-Menschenrechtskommission zu Mali (Concluding Observations of the Human Rights Committee, Mali, U.N.Doc.; CCPR/CO/77/MLI, 2003)²³

Die Kommission begrüßt die Übergabe des 2. Berichts zur Menschenrechtssituation in Mali, nachdem über 20 Jahre kein Dialog zwischen der UN Menschenrechtskommission und dem malischen Staat stattgefunden habe. Das Komitee begrüßt die Informationen zu den politischen, konstitutionellen und legalen Veränderungen seit der politischen Wende 1991. Bedauert wird die formalistische Natur des 2. periodischen Berichts, die nicht in Übereinstimmung mit den Richtlinien der Kommission stehe. Man erfahre zuwenig über die alltägliche Implementierung und deren Probleme. Auch wird bedauert, dass nicht auf Fragen und Anliegen der Kommission, die im voraus übermittelt wurden, eingegangen wurde.

Speziell werden in dem Bericht folgende positive Aspekte hervorgehoben. Die Kommission begrüßt die Transition Malis zur Demokratie und, trotz der großen Finanzprobleme, die unternommenen Anstrengungen des malischen Staates zur Verbesserung der Menschenrechtssituation und damit verbundene Rechtsreformen, die Beilegung des Nordkonflikts und die Einrichtung der Stelle eines Ombudsmannes. Weiterhin hervorgehoben wird das seit 1979 bestehende Moratorium in der Anwendung der Todesstrafe und die aktuellen Bemühungen, diese ganz abzuschaffen. Und die Kommission begrüßt die Maßnahmen, die getroffen wurden zur Unterbindung des Kinderhandels.

²³ <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/mali.htm>

Folgende Themenbereiche wurden in dem Bericht kritisch erwähnt:

Die nationale Kommission für Menschenrechte, bereits 1996 etabliert, hat bisher nicht getagt. Die Kommission verlangt mehr Informationen bezüglich der Implementierung der Friedensvereinbarungen im Norden, im besonderen was die Lage der Flüchtlinge angeht, Daten zur sozial-ökonomischen Entwicklung des Nordens und Einzelheiten über die Auswirkungen der Dezentralisierung auf den Friedensprozess und die Menschenrechtsslage in der Region.

Trotz der Einrichtung eines Ministeriums für die Förderung der Frauen, Kinder und der Familie, was der Bericht als positiv heraushebt, wird die nach wie vor existierende Benachteiligung der Frauen in der malischen Gesetzgebung und Rechtsprechung kritisiert, vor allem in den Bereichen Eheschließung, Scheidung, Erbfragen, Eigentumsangelegenheiten. Die Kommission fordert die Abschaffung der Polygamie, weil sie die Würde der Frauen verletze und eine inakzeptable Verletzung der Frauenrechte darstelle. Besonderer Augenmerk solle auf die Praxen der Frühverheiratung von Mädchen, dem Levirat, der Beschneidung und der Zunahme der häuslichen Gewalt gelegt werden.

Die Kommission verlangt die Abschaffung der sklavenähnlichen Dienstverhältnisse im Norden und mahnt weitere Anstrengungen bei der Verhinderung von Kinderhandel in andere Länder, insbesondere die Elfenbeinküste, an. Die Kommission fordert die malischen Behörden auf, sich dem Problem migrierender junger Frauen und Mädchen zu stellen. Diese arbeiteten in den Städten als Hausangestellte, oftmals unterbezahlt, und seien sexuellem Missbrauch bis zum Zwang zur Prostitution ausgesetzt.

Die im folgenden Absatz vorgestellten NROen greifen viele der in dem Bericht der Kommission angesprochenen Missstände in ihrer konkreten Arbeit auf und versuchen diese auf nationalen und internationalen Foren zu artikulieren. Sie wirken darauf hin, dass oben monierte Tatbestände, soweit noch nicht vorhanden in die nationale Gesetzgebung mit aufgenommen werden beziehungsweise versuchen bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften mitzuwirken.

3. Wichtige Menschenrechts- und Advocacy-NROen

Im folgenden Abschnitt werden sechs exponierte und bekannte Menschenrechts- und Advocacy-NROen beschrieben.

Association Malienne des Droits de l'Homme AMDH

Die Organisation wurde 1988, also 3 Jahre vor dem Machtwechsel und Etablierung der Demokratie gegründet. Ihre **Ziele** sind:

- *„study and encourage the promotion of human and people's rights;*
- *work towards respect of human rights and liberties in conformity with laws and international treaty obligations of the state;*
- *encourage the respect for law by citizenry and the society as a whole;*
- *disseminate information on the principles of human and people's right;*
- *encourage research and compile documents on human rights in general and those of Africa and Mali in particular;*
- *cooperate with other human rights organizations at both the national and international levels which are working in the area of promotion and protection of human rights;*
- *publish their studies, articles and bulletins on the promotion and protection of human rights;*
- *organize seminars, conferences and workshops with the view to promoting human rights” (AMDH Profile, 2000, S.4).*

Sie war eine der sehr aktiven und exponierten Menschenrechts-NROen unter dem Traoré Regime und trotz dessen massiver Repressalien gelang es der AMDH ihre Kontakte ins Ausland aufrechtzuerhalten und die internationale Presse, diplomatische Vertretungen, die UNO und Amnesty International mit Informationen zu versorgen. So konnte sie der offiziellen Propaganda der Regierung ein reales Bild der prekären Menschenrechtsituation gegenüberstellen. Besonders zu erwähnen ist hier die Rolle des langjährigen Vorsitzenden der AMDH, des Rechtsanwaltes Demba Diallo, der mit zu den Initiatoren der ersten Versammlungen und Grossdemonstrationen gehörte, die zum Sturz des Regimes führten und der stets die Notwendigkeit der Demokratisierung nach dem Sturz der Militärherrschaft betonte.

Seit 1988 hat die AMDH verschiedene Seminare, Workshops und Konferenzen im Bereich Advocacy und Bildung durchgeführt. Die Organisation war 1991 im Rahmen der Nationalkonferenz an der Ausarbeitung der neuen demokratischen

Verfassung Malis beteiligt (<http://www1.umn.edu/humanrts/africa/mali.htm>). Die NRO ADMH ist ein konkretes Beispiel dafür, wie nach dem demokratischen Wechsel die Einbeziehung einer nationalen Menschenrechts-NROen als Ressourceorganisation für eine Delegation von Parlamentariern aus Deutschland herangezogen wird und damit zur Aufarbeitung des schlechten Images bezüglich Menschenrechte, das Mali international im Jahr 1997 hatte, beiträgt (FES, 1997, S.13). Es ging um die Anklage gegen Oumar Mariko, der sich nach Auffassung der malischen Justiz der Aufwiegelung, der Anstiftung zur Körperverletzung mit Todesfolge schuldig gemacht hat und der sich über persönliche Kontakte im Ausland einen großen Resonanzraum im Menschenrechtsdiskurs zu Mali geschaffen hatte (FES, 1997, S 11). AMDH räumte im Bezug auf die allgemeine Situation der Gefangenen ein, dass *„die Zustände in den malischen Gefängnissen unterhalb der Schwelle des Zumutbaren seien, dies sei aber ein Entwicklungsproblem, das mit der Armut des Landes zu tun habe , es sei aber nicht politisch bedingt oder motiviert“* (FES, 1997, S 11).

In der gleichen Anhörung weist AMDH darauf hin, dass in Mali, als einzigem Land der Welt, jedes Jahr ein institutionell abgesicherter „Espace d’Interpellation Démocratique“ durchgeführt wird. Dies ist Menschenrechts-/Ombudsman-Hearing, bei dem die gesamte Regierung sich den Klagen einzelner Bürger und Organisationen über die Verletzung von Menschen- oder Bürgerrechten stellen muss (siehe Kapitel X).

Association Muso Yiriwa (Femme Promotion)

Diese Organisation wurde 1994 von Vertreterinnen verschiedener beruflicher Fachrichtungen gegründet, um die Arbeit anderer Frauen-NROen zu ergänzen, ganz besonders im rechtlichen Bereich. Die Arbeit von Muso Yiriwa ist auf die benachteiligten ruralen Gebiete Malis fokussiert. Sein Mandat sieht MY darin dazu beizutragen, dass die ländliche Bevölkerung, und hier besonders die Frauen, sich ihrer Rechte bewusst wird und sie zu befähigen aktiv an Entscheidungen teilzunehmen, die ihre Interessen berühren. MY führt Trainings und Informationsveranstaltungen für die ländliche Bevölkerung durch. In speziellen integrierten Entwicklungsprogrammen werden besonders Frauen gefördert (<http://www1.umn.edu/humanrts/africa/mali.htm>).

Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes Maliennes APDF

APDF wurde 1991 nach dem Massaker an Frauen, Studenten, Schülern und anderen Demonstranten durch das Traorè Regime gegründet. Die Gründerinnen begriffen die Organisation als eine demokratische Frauengruppe, die für einen Wechsel kämpft, der als Resultat demokratische Bedingungen bringt, die es Organisationen und Interessengruppen gestatten, außerhalb des staatlichen Systems zu arbeiten. APDFs Mandat ist die Organisation von Frauen, mit dem Ziel ihnen zu ermöglichen, für ihre Rechte einzutreten, ihre sozio-ökonomische Situation und ihren legalen Status innerhalb der malischen Gesellschaft zu verbessern. APDF ist vor allem mit Bewusstseinsbildenden- und Sensibilisierungskampagnen zu Frauenrechten aktiv gewesen. Die Organisation führte Kampagnen zu Gewalt gegen Frauen, der Hausangestelltenproblematik und zum Thema Verheiratung von Mädchen durch. Außerdem unterstützt sie Frauen ökonomisch (<http://www1.umn.edu/humanrts/africa/mali.htm>).

Die Vorsitzende der APDF, Fatoumata Siré Diakité, wurde im November 1997 eine große Ehre zuteil, sie wurde vom französischen Präsidenten Chirac mit dem Titel des „Ritters der französischen Ehrelegion“ für ihr Frauen- und gesellschaftspolitisches Engagement ausgezeichnet (FES, 1997, S.14).

Collectif des Femmes du Mali COFEM

Eine Gruppe Frauen beschloss nach dem Sturz von Traoré 1991 das Frauenkollektiv Malis zu gründen. Das Ziel war die Schaffung einer NRO für Frauenrechte, die völlig unabhängig vom Staat ist.

„COFEM’s main mandate is to promote the rights for women by ensuring that they have the requisite information which will enable them to participate more meaningfully in the political, economic, social and cultural development of Malienne society as a whole. The organization also seeks to fight all forms of discrimination against women” (<http://www1.umn.edu/humanrts/africa/mali.htm>).

COFEM nahm an der Nationalkonferenz teil und war so mit beteiligt an der Formulierung des Entwurfs für die neue Verfassung. Die Organisation war ebenfalls involviert in die Ausarbeitung eines Regierungsprogramms für die Übergangsregierung. COFEM führte Kampagnenarbeit für die Beteiligung der

Frauen an Wahlen durch. COFEM erforscht und verbreitet Informationen zu Frauenrechten und führt dazu Seminare, Workshops und Konferenzen durch. Die Informationen zu Frauenrechten werden in lokale Sprachen übersetzt

Comité d'Action pour les Droits de l'Enfant et de la Femme CADEF

CADEF wurde 1990 gegründet, um die Rechte der Kinder und Frauen in Übereinstimmung mit der UN-Konvention zum Schutz von Mutter und Kind zu schützen. CADEF versucht alle Personen zu organisieren, die an der Verteidigung der Kinder- und Frauenrechte interessiert sind. Die Organisation will Frauen- und Kinderbelange in den Entwicklungsprozess integrieren, um den Gesundheitsstatus und die allgemeinen Lebensbedingungen von Kindern und Frauen zu verbessern. CADEF will auch zur Konsolidierung der Demokratie beitragen.

Die Organisation führte Alphabetisierungskampagnen durch, unterstützte Frauen in der Stadt und auf dem Land ökonomisch und versuchte deren Gesundheitszustand zu verbessern. Sie organisierte für Frauen den Zugang zu Mikrokrediten. CADEF versucht viele konkrete Mikroprojekte für Frauen zusammenzufassen und ihnen eine politische Stimme zu geben (<http://www1.umn.edu/humanrts/africa/mali.htm>). Die Ministerin für die Förderung der Frauen, der Kinder und der Familie (1996-2000), Diarra Hafsatou Thierro war eine der Initiatorinnen bei der Gründung von CADEF (FES, 1997, S14).

Conseiller Juridique - Association Malienne pour le Développement AMADE

AMADE war die Initiative einer Gruppe von Juristen und anderen Fachleuten, die durch öffentliche Diskussionen und Diskurse die Problematik der Unterentwicklung in Mali bearbeiten wollten. Schon im Mai 1983, also relativ früh und als eine der ersten nationalen NROen gab sich AMADE eine organisatorische Struktur. Die Organisation will die sozial-ökonomische Entwicklung der ländlichen Bevölkerung von Mali vorantreiben durch Entwicklungsprojekte auf Dorfebene. Gleichzeitig gibt AMADE Rechtsberatung und Rechtsunterstützung. Bisher hat die Organisation 18 Entwicklungsprojekte in vier Regionen Malis implementiert (<http://www1.umn.edu/humanrts/africa/mali.htm>).

4. Der NROen-Dachverband CCA-ONG

Das CCA-ONG ist der älteste und größte Zusammenschluss von NROen in Mali. Es nahm seinen Ausgang in der Koordination der Hilfsaktionen für die durch Dürre betroffenen Regionen im Norden Malis und wurde 1987 von 37 NROen gegründet. In einer Selbstdarstellung aus dem Jahre 1997 stellt das CCA-ONG die Vision seiner Arbeit vor (CCA-ONG, 1997). Es möchte ein beispielhaftes Kollektiv von NROen werden, das sich durch seine eigene Professionalität und die seiner Mitglieder, die Qualität seiner Beziehungen zu seinen Partnern und das Einnehmen einer wichtigen Rolle bei der Definition und Umsetzung der nationalen Politik einer nachhaltigen Entwicklung auszeichnet. Damit vertritt das Komitee den Anspruch, sich gestaltend und nicht nur ausführend in die nationale Politik einzumischen.

Seine Mission sieht das Komitee darin, zur sozial-ökonomischen Entwicklung Malis durch die Koordination der NROen-Aktivitäten beizutragen. Dies soll durch die Stärkung der institutionellen, finanziellen und technischen Kapazitäten der Mitglieds-NROen, durch den Austausch von Erfahrungen und Informationen zwischen den NROen sowie den NROen und deren Partnern, durch die Teilhabe an der Ausarbeitung der nationalen Entwicklungspolitik und durch Schaffung eines günstigen politischen Klimas für die Arbeit von NROen geschehen (CCA-ONG, 1997, S. 3).

Dies konnte das Komitee zum ersten Mal nach dem demokratischen Wechsel 1991, als das CCA-ONG als ein wichtiger Vertreter der NROen an der Nationalkonferenz teilnahm und somit direkt an der Ausarbeitung der neuen Verfassung und eines Regierungsprogramms für die Übergangsregierung beteiligt war.

In der Zeit einer tiefen innenpolitischen Krise (Anfechtung von Wahlen, Lehrerstreiks) im Jahr 1999 versuchten die beiden größten NROen-Dachverbände zwischen Regierung und Opposition zu vermitteln. In diesem Moment politischer Turbulenzen wollten die NROen als eigenständige Kraft wahrgenommen werden und agierten dementsprechend. Das CCA-ONG und SECO-ONG griffen

vermittelnd ein. Sie wurden von beiden Seiten, der Regierung als auch dem Oppositionsbündnis empfangen und gehört, und waren Teilnehmer des Runden Tisches zur Beilegung des innenpolitischen Konflikts. Sie wurden so zum Teil des Politikdialogs zwischen Zivilgesellschaft und Staat und trugen dazu bei, dass der Wert der friedlichen Austragung von Konflikten anerkannt wurde und sich als zivilgesellschaftliche Norm etablieren konnte. Mittlerweile gehört das Komitee zu den regelmäßigen Teilnehmern des „*Forum Politique Nationale*“ und „*des Espace d'Interpellation Démocratique*“ (siehe Kapitel X).

Konkrete weitere Aktivitäten des CCA-ONG sind, für NROen relevante Daten und Informationen zu sammeln und weiter zu verbreiten, die Kontakte und die Zusammenarbeit zwischen den NROen zu erleichtern und gewisse Serviceleistungen wie Transport, Kommunikation anzubieten. Des Weiteren werden Fortbildungen, Seminare zum Erfahrungsaustausch, Regionaltreffen etc. organisiert und durchgeführt. Das CCA-ONG gibt ein monatliches Informationsblatt heraus, das etwa 10-15 Seiten umfasst und sich als „bulletin de liaison des ONG au Mali“, also als Vernetzungs- und Austauschplattform der NROen in Mali versteht. Darin werden Projekte vorgestellt, über Tagungen berichtet, auf Tagungen und Seminare hingewiesen, über Entwicklungen der Organisation selbst berichtet und relevante fachliche Themen (Mittelbeschaffung und -verwaltung, Geberprofile etc.) und politische Themen (Rechtliche Stellung der NROen, Mitspracherechte und Expertisen in parlamentarischen Gremien, Teilnahme an internationalen Konferenzen etc.) aufgegriffen. Das Komitee hat ebenfalls einen Code of Conduct für die NROen Arbeit in Mali erarbeitet und macht regelmäßige Schulungen für seine Mitglieder, um dessen Umsetzung voranzutreiben.

Das Komitee ist im internationalen Kontext tätig, verknüpft also nationale und internationale zivilgesellschaftliche Interessen. Das Komitee vertritt die malischen NROen in einem weltweiten Zusammenschluss von ca. 500 NROen, der sich als Lobbyorganisation ihrer Zielgruppen gegenüber der Weltbank versteht und in den jeweiligen Ländern die Politik der Weltbank kritisch begleitet. So ist das Komitee „Lead Organization“ für den SAPRIN Prozess (*Structural Adjustment Participatory Review Initiative Network*) in Mali und spielt damit eine wichtige Rolle im

Ausgleich der Interessen zwischen malischem Staat, Weltbank und der malischen Zivilgesellschaft. Im National Organizing Committee sind die wichtigsten zivilgesellschaftlichen Gruppen wie verschiedene Gewerkschaften, der Dachverband der Gewerkschaften UNTM, Mali Association for Human Rights AMDH und andere Menschenrechts-NROen sowie die Industrie- und Handelskammer vertreten. Die ersten Rückmeldungen über den „tripartite process (World Bank, Malian Government, Civil Society Organizations) sind positiv (<http://www.saprin.org/mali/mali/htm>). Das CCA-ONG ist somit eine zentrale Institution in Mali, wenn es um die Artikulation und Vermittlung zivilgesellschaftlicher Ansprüche an die Entwicklungspolitik des Staates geht.

5. Zusammenfassende Einschätzung der zivilgesellschaftlichen Performanz

Es wird deutlich, dass der politische Wechsel und die zuvor stattgefundenen Menschenrechtsverletzungen durch das alte Regime während des Umsturzes 1991 ein Anlass für Aktivisten war, sich einen institutionellen Rahmen in Form einer NRO zu geben. Drei der vorgestellten NROen wurden noch unter dem Traoré Regime gegründet und trugen mit ihren Aktivitäten zur politischen Öffnung bei. Sie traten als ausserparlamentarische Opposition auf, klagten die Einhaltung demokratische Grundregeln ein und versuchten so, die staatliche Machtausübung zu kontrollieren und zu beschränken.

Zwei der Organisationen waren an der Ausarbeitung der neuen Verfassung und an der programmatischen Ausrichtung der Übergangsregierung unter dem aktuellen Präsidenten und damaligen Führer der Übergangsregierung Touré beteiligt. Sie waren so in die Integration gesellschaftlicher Interessen in den politischen Prozess involviert und konnten bei der Festsetzung des staatlichen Rahmens für zivilgesellschaftliche Aktionen partizipieren. Auch hier wurde wieder deutlich, dass NROen als Rekrutierungspool für staatliche Führungskräfte dienen. Einige der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der oben beschriebenen NROen stehen wegen ihrer Arbeit und mit ihren Anliegen im öffentlichen Rampenlicht, können so die Interessen ihrer Zielgruppe artikulieren oder begleiten nach ihrer Arbeit in einer NRO inzwischen Ministerämter, bringen so zivilgesellschaftliches Selbstverständnis in staatliches Handeln ein.

XII. Die anderen wichtigen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen, mit denen die NROen interagieren

In diesem Kapitel werden nicht nur gängige zivilgesellschaftliche Akteure wie Gewerkschaften und politische Parteien vorgestellt, sondern auch andere Initiativen wie ein Netzwerk von NROen zur Wahlbeobachtung, das jährlich stattfindende Menschenrechts/Ombudsmann Hearing oder der vom Präsidenten initiierte Runde Tisch, das *Forum Politique National*. Es wird gezeigt wie Kritik am Staat, wenn er allgemeine Prinzipien verletzt, artikuliert und öffentlich gemacht werden kann.

1. Gewerkschaften

In den 80ziger Jahren war die UNTM, *Union National des Travailleurs du Mali*, der Dachverband der Gewerkschaften, in der Öffentlichkeit als korrupt, handlungsunfähig und als bereitwilliger Kooperationspartner des Traoré Regimes angesehen. Von Seiten der UNTM gab es keinen Widerstand gegenüber der Regierung und Protestaufrufe der Lehrgewerkschaft SNES (Syndicat national du corps des enseignants) trafen in der UNTM auf keine Resonanz. Ende der 80ziger und zu Beginn 1990 änderte sich die politische Haltung der UNTM, bedingt durch starke innergewerkschaftliche Diskussionen und personelle Wechsel. So wurde der bedeutendste offizielle Protest an der Einheitspartei UDPM von der bis dahin eher passiven UNTM formuliert, die sich auf einer Sondersitzung am 28/29.5.1990 eindeutig zur pluralistischen Demokratie bekannte. Damit kündigte die UNTM die langjährige „verantwortliche Partizipation“ an den Maßnahmen der Militärregierung auf. Dieser Schritt setzte nicht nur neue Energien bei den Schülern, Studenten und Lehrern frei, sondern löste im ganzen Land eine Diskussion über die Notwendigkeit einer demokratischen Wende aus (Sissoko, 2004, S.183).

Die UNTM spielt mittlerweile im politischen System der Dritten Republik eine wichtige Rolle und ist nach Einschätzung politischer Beobachter mit ein Garant der politischen Stabilität und Kontinuität (FES, 1998, S.7). Der Dachverband ist eine derjenigen Einrichtungen der Zivilgesellschaft, die relativ gut durchorganisiert ist. Politische Beobachter stellen fest, dass sich die UNTM den schwierigen

wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen des Landes offensiv und verantwortungsbewusst gestellt hat. Mit Streikdrohungen halten sich die Gewerkschaften merklich zurück, wohl wissend, dass Streiks die ohnehin fragile Situation des neuen demokratischen Systems nur destabilisieren würde und sie in ihren ureigensten Forderungen z.B. nach Lohnerhöhungen, mangels Verteilungsmasse nicht realisieren könnten. Der weiterhin hohe Stellenwert der Gewerkschaften wird auch dadurch deutlich, dass bei der Einrichtung des *Conseil Économique, Social et Culturel*, einer der in der Verfassung vorgeschriebenen höchsten Institutionen des malischen Staates, der Generalsekretär der UNTM als Vize-Präsident ernannt wurde.

In der UNTM sind 12 Einzelgewerkschaften nach dem Prinzip der Industriegewerkschaften organisiert. Oberstes ausführendes Organ ist das Exekutivkomitee, bestehend aus gewählten Mitgliedern. Die laufenden Geschäfte werden durch einen Generalsekretär geführt. Die UNTM und die 12 Einzelgewerkschaften legen großen Wert auf totale Unabhängigkeit vom Staat und parteipolitische Offenheit. Keine der Einzelgewerkschaften kann mit einer parteipolitischen Richtung identifiziert werden. In der UNTM sind etwa 90 % der malischen Arbeitnehmerschaft organisiert, 5-7 % sind in sogenannten autonomen Gewerkschaften organisiert und etwa 1 % in einer Parallelgründung zur UNTM (FES, 1998, S.9).

Auf sozialpolitischem Gebiet bleibt für die URTM der „*Pacte Social*“ die wichtigste Vereinbarung und Arbeitsgrundlage mit der Regierung. Dieser Sozialpakt ist ein Instrument zur Milderung von sozialen Spannungen und ein Forum, in dem die Regierung anstehende wirtschaftliche Entscheidungen wie die Privatisierung staatlicher Betriebe mit den Gewerkschaften diskutiert.

2. Politische Parteien

Politische Parteien haben in einer pluralistischen Demokratie einen zentralen Stellenwert und so kann deren Entwicklungsstand und Funktionalität Auskunft über den jeweiligen Entwicklungsstand einer Demokratie geben. Für den malischen Kontext lässt sich feststellen, dass die politischen Parteien noch wenig

in der Gesellschaft verankert sind. So ergab eine Umfrage bei 1058 Personen, dass 65 % der Befragten keinerlei Bindung bzw. kein Interesse für eine politische Partei haben. Von denjenigen, die ihr Interesse für eine Partei bekundeten, erklärten 49 % ihre Sympathie für die Regierungspartei ADEMA, 13 % für den CNID und 11 % für die US-RDA, die Sympathiewerte für alle anderen Parteien lagen um 1 % (L'ESSOR, 23.11.1996).

Als Gründe für die Schwierigkeiten der politischen Parteien ihrer in der Verfassung verankerten Stellung gerecht zu werden, können folgende Punkte genannt werden (FES, 1995, S.12):

- zu geringe Anzahl aktiver Mitglieder
- schwache Finanzsituation
- keine oder nur rudimentär ausgebildete Infrastruktur und damit auch keine nur annähernd flächendeckende Organisationsstruktur
- keine Bildungsarbeit, keine Mobilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit

Schließlich sind die Schwierigkeiten der politischen Parteien und deren mangelnde Attraktivität auch auf die vielen Spaltungen zurückzuführen, die zu einem Spektrum, das aufgrund seiner Größe von 59 registrierten Parteien unübersichtlich und diffus wirkt, führte. Die vielen Spaltungen machen deutlich, dass die Aktivitäten der einzelnen Parteien doch stark akteurszentriert sind, das heißt einzelne Akteure bestimmen die Programmatik einer Partei und ziehen ihre Anhängerschaft bei einer Spaltung mit sich.

3. APEM Reseau d'Appui au Processus Electoral Malien

In Mali wurden alle Wahlen bisher von internationalen Wahlbeobachtern begleitet. Zusätzlich dazu bildete sich eine Initiative von NROen, APEM, die ebenfalls die Wahlprozesse unterstützen und begleiten wollen. APEM ist ein Netzwerk von 33 NROen zur Unterstützung des Wahlprozesses, das anlässlich eines Seminars einer politischen Stiftung im November 1996 gegründet wurde und mit einem breiten Aktionsprogramm an die Öffentlichkeit getreten ist. Ziel des Programms ist es, die Wahlbeteiligung durch umfangreiche Mobilisierungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen zu erhöhen und ruhige und transparente Wahlgänge zu unterstützen. Kassoum Tapo, der Generalsekretär des Netzwerks und als

Vertreter der Anwaltskammer Vermittler bei den Verhandlungen des neuen Wahlgesetzes, wurde von Journalisten zum „Mann des Jahres 1996“ gewählt (FES, 1996, S.12).

Die bisherigen Wahlen fanden unter starker Beteiligung von ausländischen Wahlbeobachtern statt, darunter zahlreicher internationaler NROen wie der Afrikanischen Liga für Menschenrechte LADHP (Ligue Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples), der Vereinigung afrikanischer Juristen AJA (Association des Juristes Africains) und Amnesty International. Einige nationale NROen wie AMADE, AMDH, COFEM waren Teil der verschiedenen Aufklärungskommissionen („Das Recht zu wissen“, „Die Pflicht zu informieren“, „Willkommen“), die die Übergangsregierung berufen hatte, um die Bevölkerung über die Wahlen zu informieren und zu sensibilisieren.

4. „Espace d'Interpellation Démocratique“/Menschenrechts-/Ombudsman-Hearing

In Mali findet als einzigem Land der Welt jedes Jahr seit 1994 ein institutionell abgesicherter „Espace d'Interpellation Démocratique“ (FES, 1996, S.14) statt. Dies ist Menschenrechts-/Ombudsman-Hearing, bei dem die gesamte Regierung sich den Klagen einzelner Bürger stellen muss. Einzelpersonen und Organisationen können dort die Verletzung von Menschen- oder Bürgerrechten anklagen. Hier findet eine institutionell abgesicherte Kritik am Staat statt, wenn er allgemeine Prinzipien wie Menschenrechte, Durchführung von freien und offenen Wahlen etc. verletzt. Diese Hearing findet unter Teilnahme der nationalen und internationalen Medien und vieler internationaler Organisationen statt, so waren 1995, beim 2. „Espace d'Interpellation Démocratique“, aus Anlass der 47. Wiederkehr der Verkündung der allgemeinen Menschenrechte, die Union Interafricaine des Droits d l'Homme (Innerafrikanische Union für Menschenrechte, UIDH), die Commission Consultative Francaise de Droits de l'Homme (Französische Konsultativkommission für Menschenrechte), des Observateurs Internationaux de Prisons (Internationale Beobachtergruppe für Gefängnisse) und Amnesty International vertreten.

Nichtsdestotrotz wurde während des 4. „Espace d’Interpellation Démocratique“ im Oktober 1997 deutlich, dass die malischen Behörden und Institutionen weit davon entfernt sind perfekt zu funktionieren, was an vielen Beispielen zur dysfunktionalen Regierungspraxis und Behördenwillkür aufgezeigt wurde. Auch viele der im Bericht der UN-Kommission zur Menschenrechtsslage in Mali monierten Tatbestände wie Kinderhandel, Ausbeutung von Hausmädchen, sklavenähnliche Abhängigkeitsverhältnisse in Norden etc. sind noch nicht abgestellt (Amnesty International, 1999).

5. Das Forum Politique National

In seiner Neujahrsansprache zum Jahreswechsel 1997/1998 hatte Präsident Konaré angekündigt, dass er zur Befriedung der innenpolitischen Kontroversen ein Nationales Politisches Forum einrichten werde, einen Runden Tisch, an dem alle politischen Protagonisten, also Regierungsmehrheit, parlamentarische Opposition, außerparlamentarische Opposition (die 20 Oppositionsparteien, die 1997 nicht an der Wahl teilgenommen hatten und sich zu einem Verband COPPO zusammengeschlossen hatten) und Vertreter der Zivilgesellschaft aus Gewerkschaften, Nicht-Regierungsorganisationen, Medienvertreter etc. sitzen sollten, um anstehende Divergenzen zu Verfassungstext, Verfassungswirklichkeit und Reformnotwendigkeiten zu diskutieren und in organisierte Bahnen zu lenken. Hintergrund war, dass die Verfassung der III. Republik im ersten Jahr der Demokratisierung in relativer Eile, mit einer weiten Beteiligung der Bevölkerung und auch mit mangelnder Erfahrung in demokratischer Praxis ausgearbeitet worden war. Dies hatte Inkongruenzen und Gesetzeslücken zur Folge, die einer Revision bedurften. Dies und die zum Teil daraus resultierenden heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen bis hin zur totalen Blockade des politischen Dialogs zu Beginn des Jahres 1998, waren der Anlass zur Etablierung eines Forum Politique National.

Im November und Dezember 1998 fanden zuerst regionale Besprechungen statt, an denen auch Vertreter der COPPO Parteien teilnahmen; die Diskussionen waren erfolgreich und eine Fülle von Anregungen für das Nationale Politik Forum im Januar 1999 waren gesammelt worden: Unstimmigkeiten in der Verfassung,

Wählerlistenreform, Parteienfinanzierung, Rolle und förmlicher Status der Opposition. Dieses Forum war sehr stark auf die Auseinandersetzung und Beilegung des Konflikts zwischen Regierungspartei und dem sich verweigernden Oppositionsparteienbündnis COPPO zentriert, ein zentrales Thema der malischen Innenpolitik der Jahre 1997 bis 1999. Bemerkenswert ist die Einbeziehung vieler zivilgesellschaftlicher Gruppen in das Forum und dessen relativer Erfolg, die Aufhebung der Blockadepolitik der Opposition.

Der ehemalige US Präsident Carter, der zu einer gesundheitspolitischen Tagung nach Bamako gekommen war, war ebenfalls in die Beilegung der innenpolitischen Krise involviert, er traf sich mit dem Präsidenten, der Regierung und der radikalen Opposition und entwarf einen „*Carter Plan der nationalen Aussöhnung*“, der zwar offiziell von COPPO nicht anerkannt wurde, aber indirekt zu einer Auflösung der harten Ablehnungsfront führte und somit auch zur langfristigen Beilegung der innenpolitischen Auseinandersetzung führte. Interessant in dem Zusammenhang ist, dass Carter eine Konferenz seiner *Stiftung zur Ausrottung der Dracunculosis* und von dieser finanzierten NROen, als offiziellen Anlass nutzte, um inoffiziell zu vermitteln.

6. Zusammenfassende Einschätzung und zivilgesellschaftliche Bewertung

Im Dachverband der Gewerkschaften UNTM sind etwa 90 % der malischen Arbeitnehmerschaft organisiert; die URTM und alle ihr zugehörigen 12 Einzelgewerkschaften werden als vom Staat unabhängig und als keiner parteipolitischen Richtung verpflichtet, eingeschätzt. Sie gelten als stabilisierender Faktor des politischen Systems, sie sind gut durchorganisiert und in wichtigen demokratischen Institutionen des neuen demokratischen System positioniert. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Privatisierung von staatlichen Betrieben. Anders als vor der politischen Wende, erfüllt der UNTM jetzt wichtige zivilgesellschaftliche Kontrollfunktionen, ist kompetenter und starker Repräsentant der Interessen seiner Mitglieder und hat durch seine große Mitgliederzahl und durch seine vielseitigen Aktionen eine wichtige Sozialisationsfunktion.

Das Parteienspektrum in Mali umfasst 60 Parteien, wobei jedoch nur die 10 im Parlament vertretenen Parteien als etabliert betrachtet werden können. Die politischen Parteien sind noch wenig in der Gesellschaft verankert, sind stark aktorengesteuert und finanzschwach. Sie haben demzufolge eine schwache Infrastruktur und leisten nur in geringem Umfang Bildungs-, Mobilisierungs- oder Öffentlichkeitsarbeit, versuchen aber im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Kontrolle des Staates, der Interessenrepräsentanz für ihre Klientel mit zu wirken und leisten Sozialisationsarbeit im Sinne von Vertrauensbildung, Gemeinwohlorientierung und Kompromissfähigkeit.

Die Medien, insbesondere das Radio, spielen eine wichtige Rolle bei der demokratischen Öffnung Malis und der Kontrolle staatlicher Macht. Die Tatsache, dass 30 - 40% der malischen Bevölkerung von den privaten Radios erreicht werden und dass ein Dachverband der Privatradios existiert, der Verhandlungspartner für den Staat ist, belegen diese Aussage.

Ein Netzwerk von 33 NROen versucht durch Mobilisierungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen die Wahlbeteiligung zu erhöhen und faire, transparente Wahlgänge zu unterstützen. Das Netzwerk versucht eine Vielzahl von Bürgern zu erreichen und deren aktive Partizipation im Wahlprozess zu unterstützen. Damit wird die demokratische Kontrolle des Staates durch freie und faire Wahlen gefördert.

Die Einrichtung eines institutionell abgesichertes Menschenrechts-/Ombudsman-Hearing in Mali, bei dem sich die Regierung den Klagen einzelner Bürger und Organisationen bei Verletzung von Menschen- oder Bürgerrechten stellen muss, ist weltweit einmalig. Es kann hier eine institutionell abgesicherte Kritik am Staat geübt werden, wenn er allgemeine Prinzipien wie Menschenrechte, Durchführung von freien und offenen Wahlen etc. verletzt. Diese Hearing findet unter Teilnahme der nationalen und internationalen Medien und vieler internationaler Organisationen statt. Die Kontrolle staatlicher Macht, Interessenrepräsentanz und die Bildung von Konsens sind hier ganz wichtige zivilgesellschaftliche Aspekte des Hearings. Im Rahmen der demokratischen Sozialisation werden hier Möglichkeiten geboten, um demokratische Normen wie Kritikfähigkeit, Toleranz und

Gemeinwohlorientierung einzuüben. Nichtsdestotrotz finden Menschenrechtsverletzungen statt (siehe Kapitel XI.2).

Die Einberufung eines Runden Tisches durch den Präsidenten selbst unter Einbeziehung der Oppositionsparteien, der Gewerkschaften, NROen und anderer zivilgesellschaftlicher Gruppen führte zu einer Öffnung der innenpolitisch festgefahrenen Situation im Jahre 1999. Hier wurde die Initiative zur zivilgesellschaftlichen Konsensbildung vom Präsidenten selbst ergriffen und das pluralistische sedative Potential verschiedener zivilgesellschaftlicher Gruppen, darunter auch NROen, aktiviert und erfolgreiche Konsensbildung betrieben.

Dies alles sind Hinweise auf ein Erstarren der Zivilgesellschaft und wie die Beispiele belegen, sind auch die NROen in diese Prozesse stark involviert.

XIII. Instrumentalisierung/Kooptierung der NROen durch den malischen Staat

In diesem Kapitel wird aufgezeigt wie die in Kapitel III bereits allgemein beschriebene Instrumentalisierung beziehungsweise Kooptierung der NROen durch ausländische Entwicklungsagenturen sich im Kontext malischer Politik konkretisiert und die Hegemonie des Staates die zivilgesellschaftliche Macht einschränkt. Im ersten Abschnitt dieses Kapitels wird ein Aspekt analysiert, der eine Kooptierung und Instrumentalisierung der NROen durch den Staat möglich macht. Es wird die Identifizierung der NROen mit dem Staat veranschaulicht, die deren Instrumentalisierung erleichtert. Im zweiten Kapitelabschnitt wird gezeigt wie die bewusste Falscheinschätzung der NROen durch staatliche Planer deren zivilgesellschaftliche Bedeutung untergräbt. Im dritten Teil des Kapitels wird die Instrumentalisierung der NROen durch den Staat anhand der malischen Dezentralisierungspolitik exemplifiziert.

1. Identifikation mit dem Staat

Im folgenden Abschnitt wird Bezug genommen auf ein wichtiges Strategiepapier, das der größte NROen-Dachverband und politisch einflussreichste Vertreter der NROen-Gemeinschaft, das CCA-ONG, im Jahr 1996 herausgegeben hat. Das CCA-ONG überschreibt das Kapitel, in dem über das Verhältnis von Staat und NROen berichtet wird, mit dem Titel *„Le CCA-ONG comme partenaire de L’Etat“* (Das CCA-ONG als Partner des Staates). Allerdings, so wird angemerkt, habe der Arbeitstitel für diesen Abschnitt gelautet: „Der Staat, ein unumgänglicher Partner?“ (CCA-ONG, 1996, S.64). Hier wird ein Wechsel deutlich von einer eher den Staatskontakt vermeidenden und ihn möglichst ausschließenden Position in Zeiten der Einheitspartei zu einer Auffassung, die den Staat jetzt als Partner sieht und dazu neigt, ihn in dieser Attitüde zu überhöhen und sich stark mit dem Staat identifiziert, wie folgendes Beispiel zeigt.

In der Zeit einer tiefen innenpolitischen Krise (Anfechtung von Wahlen, Lehrerstreiks) im Jahr 1999 versuchten die beiden größten NROen-Dachverbände

zwischen Regierung und Opposition zu vermitteln. In diesem Moment politischer Turbulenzen wollten die NROen als eigenständige Kraft wahrgenommen werden und agierten dementsprechend. Das CCA-ONG und SECO-ONG griffen vermittelnd ein. Sie wurden von beiden Seiten, der Regierung als auch dem Oppositionsbündnis empfangen und gehört, und waren Teilnehmer des Runden Tisches zur Beilegung des innenpolitischen Konflikts. Sie wurden so zum Teil des Politikdialogs zwischen Zivilgesellschaft und Staat und trugen dazu bei, dass der Wert der friedlichen Austragung von Konflikten anerkannt wurde und sich als zivilgesellschaftliche Norm etablieren konnte.

Bemerkenswert allerdings ist das Deckblatt des Berichts zu dieser Aktion, weil es die starke Identifikation der NROen mit dem Staat zeigt. Hier firmieren die beiden Dachorganisationen auf der rechten Seite des Deckblattes und gleichzeitig der malische Staat auf der linken Seite, so dass fast der Eindruck einer Verlautbarung der Regierung entsteht und es wird deutlich wie stark die NROen-Dachverbände mit dem Staat identifiziert sind.

Die Reaktionen der NROen sind ambivalent. Man analysiert kritisch, selbstkritisch und ist dann doch noch nicht frei von Unterwürfigkeit. Hier wird deutlich, dass die Instrumentalisierung und Kooptierung durch den Staat dann leicht ist, wenn ein hohes Maß an Identifikation existiert. Gleichzeitig ist bei NROen-Vertretern ein Gespür für die Instrumentalisierung durch den Staat vorhanden. Im Gespräch mit dem Geschäftsführer eines NROen Dachverbandes wird das Unbehagen über die Instrumentalisierung der NROen seitens des Staates folgendermaßen problematisiert. Er stellt sich und seinen Zuhörern die Frage:

„Sind die NROen nicht dabei die Rolle eines Überdruckventils zu übernehmen? Und zwar in dem Sinne, dass sie sehr viel arbeiten und damit das Überkochen des Kessels verhindern. Man öffnet das Ventil ein wenig, um Druck abzulassen, aber die Situation als solche bleibt die gleiche. Es verändert sich nichts. Das System erhitzt sich nicht, weil die Leute in den NROen ein wenig für alle tun. Man gibt den Menschen damit etwas Hoffnung, dass ihre Probleme gelöst werden, aber dies erzeugt keinen Druck. Der Staat kann beruhigt weiterschlafen“ (Tonbandaufzeichnung vom 9.11.1999).

Er sieht die Gefahr, dass die NROen finanziert zu werden, um den größten Druck aus dem politischen System zu nehmen, man könne fast von einer „*Ruhig Halte Finanzierung*“ reden. Trotzdem arbeite man in den NROen weiter, einerseits, weil

die Probleme der Bevölkerung im Land akut seien und andererseits, weil, die Gelder da seien und man dadurch auch seine Arbeitsplätze sichere.

Das Gespür für die Instrumentalisierung durch den Staat ist präsent. Hier wird ein international geführter Diskurs aufgegriffen und dem westlichen Besucher als Analyse dargeboten, während in der malischen Realität das Bewusstsein, dass das Volk überhaupt Ansprüche hat, wenig ausgeprägt ist. Aber der Antagonismus zwischen Staat und Gesellschaft wird durch die Aktivitäten der NROen verringert.

2. Fehleinschätzung der Bedeutung der NROen durch die Planer

Die zivilgesellschaftliche Rolle der NROen, Öffentlichkeit für alles soziale Handeln zu bilden und dem Volk zu ermöglichen, seine Meinung kundzutun, wird durch bewusste Fehleinschätzung seitens der staatlichen Planer erschwert. So beklagt der NROen-Dachverband CCA-ONG die Unterschätzung des Beitrags der Nicht-Regierungsorganisationen zur Entwicklung Malis durch die Administration. Wie allgemein auf der administrativen Ebene des staatlichen Verwaltungsapparates, die viel weniger personellen Wechsel erfahren hat als die politische, die Widerstände gegenüber den NROen noch groß seien. Es werde zum Beispiel nicht anerkannt, dass der NROen-Bereich zu einem der größten Arbeitgeber avanciert sei. Die dem Ministerium für territoriale Verwaltung unterstellte zentrale Stelle für die Registrierung und Zulassung von NROen, die *'Cellule d'Appui au Développement à la base'*, CADB, habe 1996 den Beitrag der NROen zum Bruttosozialprodukt Malis um 400% unterschätzt. Im Jahr 1996 haben die dem NROen-Sektor zur Verfügung gestellten Mittel ein Viertel des nationalen malischen Budgets betragen (CCA-ONG, 1996, S. 70). Aber in der Wahrnehmung der Administration spielen die NROen eine untergeordnete Rolle.

Diese Ignoranz und fehlende Analyse des NROen-Bereichs durch die Bürokratie erschwere die Arbeit der NROen und unterminiere ihre Glaubwürdigkeit, analysiert das CCA-ONG. So könnten Schwierigkeiten bei den Zollformalitäten und bei der Besteuerung zwischen der Verwaltung und den NROen vermieden werden, wenn man den Beamten die Bedeutung des NROen-Sektors vermitteln könne. Ihnen müsse klargemacht werden, dass es gesamtwirtschaftlich kein Verlust für Mali sei,

wenn die NROen keine Zölle und Steuern zahlten. Dies könne durch eine bessere Öffentlichkeitsarbeit deutlicher werden. Hier sieht das CCA-ONG ein wichtiges Tätigkeitsfeld für sich.

In der Forschungsarbeit des Autors bestätigen sich diese Analysen. Auf die Frage welche Bedeutung der NROen-Sektor für die nationale Planung habe, antwortete ein ausländischer Regierungsberater im Planungsministerium: *„Für die nationale Planung sind die NROen ohne Bedeutung. Sie mögen auf kommunaler Ebene, vor allem außerhalb der Städte eine besondere Bedeutung haben, da sie dort oft die einzigen Akteure sind“* (Tonbandaufzeichnung vom 26.11.1999). Auf die Nachfrage, ob er konkrete Zahlen über den Geldfluss in den malischen NROen-Sektor habe, zitiert er folgende Zahlen eines Mitarbeiters des Ministeriums für territoriale Verwaltung. Dieser schätzte den offiziellen Beitrag des NROen-Sektors für das Jahr 1999 auf 40 Mrd. CFA, wegen des unzureichenden Berichtssystems in diesem Bereich sei der jährliche Geldzufluss über die NROen nach Mali jedoch doppelt so hoch zu veranschlagen, also 80 Mrd. CFA²⁴. Der Regierungsberater setzt in diesem Moment diese Zahlen allerdings nicht in Beziehung zu anderen Planungsgrößen, die er ebenfalls zitiert, wie die 453 Mio. US\$ internationaler Hilfe, die Mali im Jahr 1999 bekommt. So entspricht die von ihm zitierte Summe von 80 Mrd. CFA ziemlich genau 117 Mio. US\$ oder 26% des gesamten Entwicklungsbudgets, das Mali von bi- und multilateralen Gebern zur Verfügung gestellt wird (453 Mio. US\$ im Jahr 1999). Es handelt sich hier um ein Viertel des gesamten Entwicklungsbudgets Malis und der Regierungsberater nennt es ohne Bedeutung!

Diese Einschätzungen werden weitergegeben und werden so zu einem Selbstläufer, wie folgende Erfahrung im Gespräch mit einem ausländischen Mitarbeiter des Dezentralisierungsprojektes zeigt. Auf die Frage nach der Bedeutung von Nicht-Regierungsorganisationen negierte er deren Bedeutung für die Entwicklung Malis, da sie, so seine Begründung, nur mit 1% zum nationalen Haushalt beitragen (Tonbandaufzeichnung vom 15.12.1999). Die Zahl hatte er von einem Regierungsberater im Planungsministerium ungeprüft übernommen und

²⁴ Diese Zahlen wurden auch durch weitere Gespräche bestätigt; siehe Kapitel VI.3.

war auch nicht bereit nach einer Diskussion widersprechender Zahlen aus anderen Quellen seine Meinung zu revidieren.

Dieser Abschnitt ist aus folgenden Gründen wichtig und bedeutend: Die massive und bewusste Fehleinschätzung und die Verbreitung von Falschinformationen über den NROen–Sektor durch die staatlichen Planer setzen sehr ungünstige Rahmenbedingungen für die Entfaltung des Potentials der NROen. Die staatlichen Stellen weigern sich mit den vorhandenen Zahlen zu planen. Sie rufen aber das Dienstleistungspotential der NROen ab, entlasten damit den Staat, vermitteln aber gleichzeitig das Bild der schwachen, unbedeutenden NROen und ein Teil der NROen nimmt dieses Bild als Selbstwahrnehmung auf.

3. Die Politik der Dezentralisierung²⁵ und die Rolle der NROen

3.1 Hintergrund

Die Dezentralisierungsmaßnahmen in Mali sind ein wichtiger Bestandteil der politischen Öffnung und der Demokratisierung seit 1991. Für die Dezentralisierung, die im Jahre 1993 begann, gab es zwei wesentliche Gründe: 1. Der Konflikt im Norden²⁶. 2. Das allgemeine Bestreben nach stärkerer Partizipation der Bevölkerung nach den über 20 Jahren Regime der Einheitspartei unter Traoré.

Ein Experte der Dezentralisierungsbehörde erklärt die Verbindung von Autonomiebestrebungen des Nordens und den Maßnahmen zur Dezentralisierung folgendermaßen:

„Der Norden wollte eine gewisse Autonomie haben. Die Politiker hatten dem gegenüber Vorbehalte, man befürchtete eine Abspaltung. Dem Norden eine zu große Autonomie geben wollen wir nicht, sagten sich die malischen Politiker, wir

²⁵ Trotha wendet ein, der Diskurs über Dezentralisation in Afrika abstrahiere von der Tatsache, dass der moderne demokratische Staat einen Prozess starker Zentralisation voraussetzt, innerhalb dessen Dezentralisierung ein Mittel der Gewaltenteilung und des wirksamen Funktionierens der Institutionen der staatlichen Zentralmacht ist. Der postkoloniale Staat ist von diesem voraussetzungsreichen Zentralisierungsprozess an vielen Orten weit entfernt, in zahlreiche Fällen ist er längst einem informellen Dezentralisierungsprozess unterworfen, ohne dass es zuvor zu einer effektiven Zentralisierung gekommen wäre (Trotha, 1999, S.11). Dieser Einwurf ist berechtigt, lässt aber außer acht, dass die Finanzverwaltung in den meisten Ländern Afrikas sehr wohl zentralisiert war und teilweise noch ist.

²⁶ Deswegen behandelt diese Arbeit in einem gesonderten Abschnitt des Kapitels VI. die Probleme des Nordens.

können aber im ganzen Land kommunale Autonomie schaffen. Und dann hat der Norden auch seine gewisse lokale Selbständigkeit“ (Tonbandaufzeichnung vom 23.11.1999).

Damit wurden die im Rahmen der Friedensverhandlungen mit den Tuareg von der Zentralregierung gemachten Zugeständnisse im Bezug auf die regionale und lokale Eigenständigkeit für den Norden im Rahmen der Dezentralisierung eingelöst. Die Dezentralisierung ist auch ein Versprechen an die Bevölkerung, dass sie zukünftig mehr Mitspracherechte bekommt. Durch die Dezentralisierung sollen außerdem wirtschaftlichen Impulse von den untersten Verwaltungseinheiten, den Gemeinden, ausgehen (Primature, 1996, S.58f).

Die Dezentralisierung wurde und wird mit großem politischem Druck durchgeführt, was auch daraus ersichtlich wird, dass die Dezentralisierungskommission direkt dem Premierminister unterstellt ist. Zuerst war die Dezentralisierungsbehörde im Innenministerium angesiedelt, danach wurde sie wegen ihrer Querschnittsaufgabe dem Premierminister direkt unterstellt. Seit 1994 gibt es ein deutsches Projekt der GTZ, das die Dezentralisierung unterstützt und dessen Finanzierung für 15 Jahre gesichert ist. Insgesamt wird die Dezentralisierung von verschiedenen Gebern mit insgesamt ca. 250 Mio. Euro unterstützt (GTZ, 1997, S.37).

Die wesentlichen notwendigen Rechtsgrundlagen für die Dezentralisierung wurden im Februar 1992 (*‘Loi de libre administration’*) noch von der militärischen Übergangsregierung und im April 1995 (*‘Code des Collectivités Territoriales’*) gelegt. Aufgrund dieser Gesetze werden Kommunen, Kreise und Regionen als Selbstverwaltungskörperschaften neu geschaffen. In Verbindung mit der Schaffung der Selbstverwaltungskörperschaften wurden Teile der bisher in der Zentralgewalt liegenden Befugnisse an diese abgegeben (Primature, 1996, S.58f).

In allen anderen westafrikanischen Staaten wurden die bestehenden Verwaltungseinheiten in Kommunen umbenannt. Nicht so in Mali. Hier wurde die Bevölkerung in die Festlegung der neuen Gemeinden mit einbezogen. „Groupes locales“ und „groupes regionales“, bestehend aus interessierten Bürgerinnen und Bürger, die außerhalb der Parteien standen, suchten das Gespräch mit der Bevölkerung vor Ort und vereinbarten die Gemeindefestlegung. Die Bevölkerung

entschied letztendlich, mit welchen Dörfern zusammen sie eine Gemeinde bilden wollten. In einem ersten Prozess legte man rund 400 Gemeinden fest, stellte jedoch fest, dass die Einheiten zu groß waren. Man einigte sich schließlich auf 682 ländliche und 19 urbane Gemeinden. Die Gemeindeterritorien sind juristisch noch nicht festgelegt, da das Bodenrecht noch nicht verändert wurde. Bei etwa 20% der Gemeindeneugründungen war noch keine Einigung darüber erzielt worden, welcher Ort Verwaltungssitz und damit zentraler Ort der Gemeinde werden wird. Im Mai 1999 und für den Norden im Juni 1999 fanden Kommunalwahlen mit einer für Mali hohen Wahlbeteiligung von 40 % statt. Neutrale Wahlbeobachter halten die Wahl für insgesamt korrekt durchgeführt (GTZ, 1999, S.33). Damit sind zum ersten Mal auf kommunaler Ebene frei gewählte und nicht von der Regierung ernannte Vertreter in politisch-administrativen Ämtern.

Die malische Verwaltungsstruktur besteht in Zukunft aus Kommunen mit eigenen Ressourcen und Aufgaben sowie einem demokratisch gewählten Vertretungsorgan, aus dessen Mitte die Bürgermeisterin/der Bürgermeister gewählt wird. Dieses Prinzip lokaler Selbstverwaltung wird, wenn auch in abgeschwächter Form, auf den nächst höheren Verwaltungsebenen der *'Cercles'* und der *'Régions'* verankert. Im Gegensatz dazu wurden früher die obersten Verwaltungsbeamten der Verwaltungsebenen (*'Chef d'Arrondissement'*, *'Commandant de Cercle'*, *'Gouverneur'*) vom Innenminister eingesetzt und waren diesem rechenschaftspflichtig. Die Zuständigkeiten der Gemeinden mit ihren Gemeindeparlamenten sind wie folgt definiert: Vor- und Grundschule, Alphabetisierung, Gesundheits- und Entbindungsstationen, kommunale Gesundheitszentren, für Handelszwecke nötige lokale Infrastruktur, Wasserversorgung und Wälder. Für die Kreisräte und Regionalräte sind die Zuständigkeiten noch nicht klar (GTZ, 1997, S.23).

Widerstand gegen die Dezentralisierung kommt vor allem aus den alten Ministeriumsstrukturen, die bisher vom Zentralismus profitierten. Politisch-administrativ wird versucht durch Besetzung von Schlüsselpositionen im Innenministerium, das für die neue geschaffenen Gebietskörperschaften zuständig sein wird, durch Befürworter der Dezentralisierung den Widerstand der Ministerialbürokratie zu vermindern.

3.2 Rolle der NROen im Dezentralisierungsprozess

Mit Blick auf die NROen ergibt sich im Bezug auf die staatliche Dezentralisierungspolitik aus der Sicht des Autors eine paradoxe Situation. In der Gesetzgebung zur Dezentralisierung haben diese keine Funktion und werden nicht explizit erwähnt. In der realen Durchführung scheint ihnen jedoch eine wichtige Rolle zuzufallen, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

Wie ein ausländischer Mitarbeiter der Dezentralisierungsbehörde erklärt, gibt es in Deutschland ein Umlagesystem, in dem die Gemeinden einen Teil der Einnahmen an den Kreis abführen. In Mali gibt es solch ein Umlagesystem nicht, weil die Gemeinden zuwenig Einnahmequellen haben. Deshalb sind die Kreise und Regionen bisher noch ohne eigenen Ressourcen. Die Einnahmequelle der Gemeinden sind sogenannte „ländliche Entwicklungssteuer“ (*taxe de développement rural*), die zu 80% in den Gemeinden verbleibt. Der Verwaltungshaushalt ist nach Einschätzung des Dezentralisierungsexperten mit Steuereinnahmen bezahlbar. Einen Vermögenshaushalt werden die Gemeinden seiner Meinung nach nicht aufbauen können (Tonbandaufzeichnung vom 23.11.1999).

Um die Dezentralisierung in Gang zu bringen und die oben beschriebenen Finanzierungsprobleme der Gebietskörperschaften zu verringern, wurde auf nationaler Ebene ein Fonds für Investitionen der neuen Gemeinden, Kreise und Bezirke eingerichtet. Ein Mitarbeiter der Dezentralisierungsbehörde erklärt, dass zwischen dem Fonds und der einzelnen Gemeinde kommunale Beratungszentren (*Centres de Conseils Communaux, abgekürzt CCC*) zwischengeschaltet sind. Diese CCCs beraten die Gemeinden in der Antragstellung, geben ihnen Ratschläge wie sie ihre zukünftige Entwicklung planen und sind zugleich Relaisstation für diese Anträge zur Weiterleitung an den Fonds.

Im Gesetzestext zur Dezentralisierung werden die NROen nicht explizit erwähnt und haben rein formal keine Funktion (Primature/ Mission de Décentralisation, 1996). Auf die Frage des Autors, welche Rolle den NROen im Gesetzestext zur Dezentralisierung zugewiesen werde, die sicherstellen sollte, ob er beim Lesen

der Gesetzestexte nicht etwas übersehen hatte, antwortete der ausländische Mitarbeiter der Dezentralisierungsbehörde:

„Keine. Aber es kann eine NRO diese Rolle ausfüllen, also selbst ein CCC werden. CCC können also NROen oder irgendwelche anderen Strukturen, die da sind, werden. Es ist nicht geregelt und festgelegt, wer diese CCC mit Leben erfüllt. Das können direkt ausländische Geber wie Helvetas in Bukoni sein, in anderen Landesteilen können das NROen wie HDS in Bandiagara sein, die dort vor Ort sind.“ (Tonbandaufzeichnung vom 26.11.1999).

So wird noch einmal bestätigt, dass die NROen offiziell keine Rolle spielen, in der Realität sind sie jedoch bereits einer der Hauptakteure im Dezentralisierungsprozess, da sie schon in den Gemeinden verankert sind und Managementkapazitäten zur Erfüllung der Aufgaben der CCC besitzen (siehe auch GTZ, 1998, S.98). Dies kommt auch in den Einschätzungen durch NROen selbst deutlich und kontrastierend zur Sichtweise der Planer zum Ausdruck, wie folgendes Zitat zeigt:

„Beim Entstehen der städtischen und ländlichen Gemeinden kommt ihnen eine wichtige informationspolitische Rolle in Abgrenzung zur Verwaltung und zu den politischen Parteien zu“ (Brot für die Welt, 1999, S.23).

So gewinnen im Rahmen des Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozesses die NROen nach der Einschätzung durch „Brot für die Welt“ in Mali zunehmend an Bedeutung im gesellschafts- und entwicklungspolitischen Leben. Im städtischen wie im ländlichen Raum seien durch langjährige Arbeit gute Kontakte mit der Bevölkerung aufgebaut, eine Vertrauensbasis geschaffen und Aufbauarbeit bei Basisorganisationen geleistet worden.

4. Zusammenfassende Bewertung der zivilgesellschaftlichen Performanz

Die vielen Neugründungen von NROen, der erleichterte Zugang zum NRO-Status, die stärkere Präsenz der NROen in den Medien sind nur einige Indizien dafür, dass sich mit dem Regimewechsel seit 1991 die Zusammenarbeit zwischen den NROen und dem Staat auf politischer Ebene eine Öffnung und Intensivierung erfahren hat. Dies wurde von vielen Gesprächspartnern betont und findet sich auch in Analysen von internen und externen Beobachtern der NROen-Szene

(CCA-ONG, 1996, S.68; Kassibo, 1997, S.34). Ein Grund für diese Entwicklung ist die Tatsache, dass einige der führenden Mitglieder der Regierungen seit 1991 aus der NROen-Szene kommen. So arbeitete der ehemalige Premierminister Ibrahim Boubacar Keita (1992-2002) vorher für *Terre des Hommes*, die Ministerin Haidara für *AMRAD*, der Minister Erlaf für *AEN* und der Minister Samessekou für *AFVP* (CCA-ONG, 1996, S.68). Damit finden sich innerhalb der politischen Führung Malis Personen, die selbst NROen-Erfahrung haben, die vertraut sind mit deren Arbeitsweise und diese Organisationsform fördern wollen. Dies ist Ausdruck eines zivilgesellschaftlichen Fortschritts, wenn NROen als Sprungbrett für engagierte Persönlichkeiten in die Politik und den Staat dienen und damit den demokratischen Wechsel stärken.

Die beiden größten NROen-Dachverbände traten als Vermittler in einem innenpolitischen Konflikt auf, waren Teil des Politdialogs und trugen dazu bei, dass der Wert der friedlichen Austragung von Konflikten anerkannt wurde und sich als zivilgesellschaftliche Norm durchsetzen kann. Ebenso ist die Präsenz von NROen auf kommunaler Ebene und bei der Formulierung der Gesetze zur Dezentralisierung von Bedeutung.

XIV. Nicht-Regierungsorganisationen als politischer Mobilisierungsraum und die Rolle der Medien

Von Wissenschaftlern, die die NROen-Szene und die politische Entwicklung in Afrika beobachten und erforschen und von Mitarbeitern der politischen Stiftungen in Afrika wird festgestellt, dass die Führer von freiwilligen Organisationen ihre Position als Mobilisierungsraum für ihre politischen Ambitionen nutzen können und dies auch tun (Neubert, 1999, S.267 für Kenia, m.M. von Herrn Treydte, FES, Bamako). Dies wird anhand einer prominenten Persönlichkeit Malis in Abschnitt 1 untersucht.

Diese oben erwähnten Phänomene sind eng an die schnell zunehmende Bedeutung und Liberalisierung von Presse, Fernsehen, aber insbesondere des Radios innerhalb der demokratischen Öffnung in vielen afrikanischen Ländern geknüpft, wie im zweiten Abschnitt dieses Kapitels dargestellt wird. In Mali bewirkte die demokratische Öffnung von 1991 eine schnelle Entwicklung und Diversifizierung des Medienangebotes. Die Fallstudie über Radio Bamakan, des ersten freien Radiosenders des Landes, zeigt die Schwierigkeiten, aber auch die Potentiale dieser Sender für die Etablierung zivilgesellschaftlicher Strukturen.

1. Fallbeispiel

Ein Beispiel für das Zusammenspiel zwischen Politik und NROen-Sektor aus Mali ist die Wahl des neuen malischen Präsidenten, Amadou Toumani Touré. Am 28.4. 2002 fanden in Mali Präsidentschaftswahlen statt; der bisherige Amtsinhaber Alpha Oumar Konaré konnte nach zwei Amtsperioden von jeweils fünf Jahren nicht mehr kandidieren, da die malische Verfassung nur zwei Amtszeiten für den Präsidenten vorsieht. Die Stichwahl am 12.5. 2002 gewann Amadou Toumani Touré, der Anführer des Militärputsches gegen Traoré und Leiter der Übergangsregierung von 1991-1992 (Internationales Afrika Forum, 3/2002, S.222).

Amadou Toumani Touré wurde 1948 in Mopti geboren, und trat 1969 in die Armee ein, nachdem er vorher als Grundschullehrer gearbeitet hatte. 1978 wurde er als

Hauptmann Kommandant der Präsidentialgarde. Er absolvierte militärische Zusatzausbildungen in der UdSSR und in Frankreich. 1984 wurde er Befehlshaber eines Fallschirmjägerkommandos (<http://www.cidob.org/bios/catellano/lideres/t-045.htm>; Biograficas de Lideres Politicos CIDOB: Amadou Toumani Touré). Er war militärischer Führer des Putsches gegen Traoré und nach einjähriger Amtszeit als Chef der Übergangsregierung quittierte er den Militärdienst und arbeitete für die Carter Stiftung. Er setzte sich vor allem für Rechte von Kindern ein (Beschneidung, sexuelle Ausbeutung, Kindersklaven) und leitete eine Kampagne zur Ausrottung des Guinea Wurms. Er baute seinen internationalen Kontakte aus. Im Norden Malis ist er nicht beliebt, da er dort in seiner Zeit als Übergangspräsident im Rahmen der Tuareg-Unruhen repressiv durchgriff (Boilley, 2002, S.176).

Dieser Militärputsch unterschied sich von vielen anderen afrikanischen Staatsstreichern, da er eine Eskalation der monatelang andauernden sozialen Unruhen verhinderte. Amadou Toumani Touré erschien deshalb den Maliern als Befreier von einem repressiven System, der zudem innerhalb eines Jahres den Weg für die ersten pluralistischen Wahlen des Landes bereitete. Er gab die Macht als einer der wenigen Militärs in Afrika nach einem Jahr an die demokratisch gewählte Regierung unter Präsident Konaré ab. ATT, wie er in der Öffentlichkeit genannt wird, lehnte es trotz seiner großen Popularität 1992 ab, sich als Präsidentschaftskandidat aufstellen zu lassen. Er agierte politisch äußerst vorsichtig, was z.B. schon aus seiner Rede zur Eröffnung der malischen Nationalkonferenz 1991 deutlich wird:

„Sie müssen die Tatsache akzeptieren, dass auch ich über keinerlei Erfahrungen in solchen Dingen verfüge. Auch ich muss lernen, denn meine Ausbildung ist die eines Fallschirmjägers, ... deshalb bin ich auf Ihre Hilfe angewiesen. Wenn Sie mich in dieser schwierigen Situation allein, lassen werden wir nicht weit kommen“ (Perret, S.144, zitiert in: Hanke, 1998, S.51).

Im April 2000 gab Touré seine Kandidatur für die Präsidentschaftswahlen 2002 bekannt. Daraufhin wurden ihm vor den Wahlen die größten Chancen eingeräumt, obwohl er sich auf keine eigene Partei stützte und als unabhängiger Kandidat antrat. Aber schon Mitte 1999 wurde darüber geredet, dass Touré kandidieren

würde, wie in einem Gespräch mit einem Vertreter einer politischen Stiftung deutlich wurde:

„Wer wird der nächste Präsidentschaftskandidat sein? Wird es ein Parteienvertreter sein, oder wird es ATT sein, der sich eine internationale NRO als Mobilisationselement organisiert hat. Alle Spatzen pfeifen es von den Dächern hier, es wird Soumalia Cissé gegen ATT kandidieren“ (Tonbandaufzeichnung vom 15.9.1999).

Touré kam zugute, dass er den Übergang von der Diktatur zur Demokratie vollzogen hatte und anschließend abgetreten war. Dieser Tatbestand war in Mali noch sehr präsent. Er baute international seinen Bekanntheitsgrad weiter aus, indem er im innenpolitischen Konflikt in der Zentralafrikanischen Republik sowie in der Region der großen Seen (Ruanda, Burundi, Zaire) als Mediator agierte. Er nutzte nicht eine Partei als Plattform für öffentlichkeitswirksame Auftritte, sondern die mediale Präsenz und Gewichtigkeit einer NRO in Mali, um sich gegenüber politisch profilierten Gegnern wie dem früheren Ministerpräsidenten Soumalia Cissé und Kandidaten der regierenden ADEMA durchzusetzen. Im Jahr 1992 koordinierte Touré eine vom USAID finanzierte und von der Carter-Stiftung durchgeführte Kampagne zur Ausrottung der Dracunculosis. Im August 1993 gründete er eine NRO zur Unterstützung der Kinderrechte (Beschneidung, sexuelle Ausbeutung, Kindersklaven etc.) und setzte sich so öffentlichkeitswirksam in Szene (Boilley, 2002, S.176). In 1994 wird er Präsident eines afrikanischen Dachverbandes aller NROen und Projekte, die sich mit Straßenkindern beschäftigen (<http://www.cidop.org./bios/>). So bleibt er in der malischen Öffentlichkeit durch diese, weitgehend im NROen-Sektor sich abspielenden Aktivitäten, präsent. Im Jahr 1996 wird er für die Arbeit seiner NRO international ausgezeichnet, worüber in den malischen Medien ausführlich berichtet wird (L'echo, 23.9.1996).

Andere Beispiele für die Rekrutierung von Politikern aus der NROen Szene sind: der ehemalige Premierminister Ibrahim Boubacar Keita (1992-2002) arbeitete vorher für *Terre des Hommes*, die Ministerin Haidara für *AMRAD*, der Minister Erlaf für *AEN* und der Minister Samessekou für *AFVP* (CCA-ONG, 1996, S.68).

2. Zivilgesellschaftliche Rolle der Medien insbesondere des Radios

Unter der Herrschaft Traorés waren freie und unabhängige Presse, Fernsehen und Rundfunk nicht zugelassen und die staatlichen Medien wurden stark zensiert. Im Untergrund entstanden illegale Zeitungen und Zeitschriften wie *L'éduquant malien*, *Le bulletin du peuple* oder *Faso* („Heimat“), die ihr Publikum nur unter großen Schwierigkeiten erreichten und ständig von Entdeckung, Auflösung und Verhaftung ihrer Redakteure bedroht waren. Im Jahr 1983 wurde der erste unabhängige Medienverlag *Jamana* gegründet, der neben der eigenen Buchedition auch eine Kulturzeitschrift herausgab und über einen Radiosender verfügte. Dieser Verlag wurde vom späteren Präsidenten Konaré und seiner Frau Adam Ba Konaré gegründet. Aber erst in den Jahren 1989 und 1990, schon unter dem starken innenpolitischen und internationalen Druck wenigstens rudimentäre demokratische Öffnungen zuzulassen, lies die Regierung einige wenige private, unabhängige Zeitungen zu, die ein etwas größeres Publikum erreichten. Diese ersten Ansätze einer unabhängigen Presse wurden zum Sprachrohr von demokratischen Vereinigungen und damit Vorreiter im Kampf gegen die Diktatur und für Demokratisierung (Sissoko, 2004, S.185).

In Mali hat die Einführung eines demokratischen Mehrparteiensystems 1991 eine sehr starke Diversifizierung des Medienangebots möglich gemacht. Im Jahr 1998 wurden 64 Radiostationen und 40 private Zeitungen gezählt, außerdem gab es zwei über Satelliten ausgestrahlte Fernsehstationen. Viele euphorisch gestimmte Berichte der internationalen Presse stellen Mali daher als eine der hoffnungsvollen Demokratien Afrikas dar, und interpretieren seine lokale Radiostationen und vielfältigen Presseorgane als Träger der neuen Zivilgesellschaft und eines demokratischen Willensbildungsprozesses. Es wird geschätzt, dass etwa 30 - 40 % der malischen Bevölkerung von den privaten Rundfunkstationen erreicht werden (URTEL, 1999, S.7).

Damit sind die Medien inzwischen ein wichtiger Teil der malischen Zivilgesellschaft geworden, wobei dem Radio aufgrund seiner weiten Verbreitung und der immer noch hohen Analphabetenrate eine besondere Rolle zukommt. URTEL ist die Dachorganisation der kleinen, unabhängigen ländlichen und städtischen UKW-

Stationen. Im Juni 1995 hatten sich die freien Radios zu der Vereinigung URTEL zusammengeschlossen, um gemeinsam besser ihre Position gegenüber dem Staat durchsetzen zu können.

Die FES konstatiert für 1999: *„Es herrschen Presse- und Informationsfreiheit. Mit der Einsetzung des Conseil Supérieur de Communication, CSC, wurde ein weiteres Instrument zur Kontrolle der Informations- und Pressefreiheit vor allem für die nichtstaatlichen Medien geschaffen“* (FES, 1999, S1). Dieser Presserat soll vor allem darüber wachen, dass alle Medien, vor allem die nichtstaatlichen, ungehinderten Zugang zu den Informationsquellen des Staates, der Verwaltung und anderer gesellschaftlicher Institutionen erhalten. Zwar gibt es noch Kritik an der Besetzung des CSC; es seien zu viele Funktionäre und zu wenig Medienprofis in diesem Gremium vertreten. Die Medien nehmen immer deutlicher ihre Rolle als Wächter über Demokratie und Menschenrechte wahr. Gerade im Hinblick auf die Menschenrechte wurde als Ergebnis eines Seminars Ende November 1995, das von dem Presserat CSC, der Menschenrechts-NRO AMDH und der Friedrich Ebert Stiftung organisiert wurde, eine enge Zusammenarbeit vereinbart.

Im Oktober 1995 bekam Radio Kledu, einer der wichtigsten Privatsender, eine Auszeichnung von Amnesty International für die Förderung und die Sensibilisierung der Zivilgesellschaft im Bezug auf Menschenrechte.

Ein Mitarbeiter einer politischen Stiftung illustriert die Entwicklung im Bereich des Radios folgendermaßen:

„Wenn Sie übers Land laufen, die Leute haben alle ein kleines Radio und hören ihren Nachbarschaftssender oder hören ORTM oder was auch immer. Das Fernsehen ist nicht so weit verbreitet, aber das Radio ist ein Kommunikationsmittel ersten Ranges (Tonbandaufzeichnung vom 15.9.1999).

Auch ist er bezüglich der Rolle der Medien, insbesondere des Radios, und deren Beitrag zu einer demokratischen Öffnung des Landes optimistisch und betont deren Beitrag zur Globalisierung:

„Man kann sich fragen, ob die traditionellen Werte noch haltbar sind in einer Welt, die kommunikativ völlig miteinander verschlungen ist. Man kann jetzt nicht mehr sagen, wir machen afrikanischen Sozialismus, oder wir machen die spezifische Tradition des Palaverbaums und wir halten das gegen den Rest der Welt aufrecht. Das läuft nicht mehr, weil die Menschen informierter sind“ (Tonbandaufzeichnung vom 15.9.1999).

Die Medienforscherin und Politologin Schulz zweifelt allerdings daran, dass die Existenz der Institution Radiostation auf die Erfüllung der gesellschaftlichen Rolle von politischer Aufklärung und Unterstützung von demokratischen Willensbildungsprozessen zurückschließen lässt. Sie vertritt die These, dass lokale Radiosender in ländlichen Regionen Malis der Herausbildung einer neuen lokalen Öffentlichkeit Vorschub leisten. Insbesondere in Gebieten, in denen die dominante Landessprache Bambara nicht gesprochen wird, unterstützen Lokalradios die Artikulation von lokalen Identitäten. An diesem neuen, lokalen Raum der öffentlichen Kommunikation, so kritisiert Schulz nehmen allerdings Frauen kaum als Hörerinnen oder aktive Gestalterinnen von Programmen teil. „Lokalradios tragen kaum zu einer kritischen und vielfältigen politischen Berichterstattung bei, und dies obwohl die legalen Voraussetzungen für Meinungsfreiheit und Pressevielfalt geschaffen worden sind“ (Schulz, 1999a, S.380). Diese Einschätzung kontrastiert stark mit der folgenden Fallstudie über einen lokalen Radiosender in Bamako.

3. Radio Bamakan²⁷

In der Zeit des demokratischen Umbruchs Ende der 80ziger und Beginn der 90ziger Jahren entstanden in zahlreichen Ländern Afrikas Radio-Initiativen, die am Rande der Legalität ohne Sendelizenz existierten. In der Überzeugung, eine Verantwortung gegenüber der Gesellschaft übernehmen zu müssen, leiteten sie ihre Legitimität jedoch daraus ab, dass sie sich auf das Grundrecht der Informations- und Pressefreiheit beriefen.

In einer Zeit des politischen Umbruchs, gekennzeichnet durch Streiks, Unruhen und militärische Interventionen, die schließlich im März 1991 zum Sturz der Diktatur Traoré führten entstand in Bamako als erster freier Sender „Radio Bamakan“ oder „die Stimme des Kaimans“. Im August desselben Jahres unternahm der Sender die ersten Probesendungen. Die Programmverantwortlichen stellten sich die Aufgabe, einen gerechten Zugang zu den Medien allen politischen Parteien zu ermöglichen und die Berichterstattung

²⁷ Quellen zu diesem Abschnitt sind Projektunterlagen der NRO aus dem Jahr 1999 und Mbida, 1999.

des staatlichen Rundfunks zu ergänzen und zu differenzieren. Aufgrund von Auflagen der Übergangsregierung musste Radio Bamakan 3 Tage nach Sendebeginn den Betrieb einstellen. Durch Widerstand der Presse und der Bevölkerung bewirkt, gab die Regierung ihre repressive Haltung auf und hob das Monopol über die Medien auf. Seit Ende 1991 ist Radio Bamakan in der Lage ein kontinuierliches Programm zu senden.

Der Senders wurde aufgrund der Initiative von Angehörigen der italienischen Entwicklungszusammenarbeit, die in Mali arbeiteten, und engagierter malischer Journalisten gegründet. Eine italienische NRO finanzierte die technische Ausstattung des Senders und die Ausbildung der Techniker unter der Voraussetzung, dass dieser von einem gemeinnützigen Verein geführt wird. Eine reformpolitisch engagierte Gruppe, die den Verein „Association Radio Libre de Bamako“ gründete, übernahm die Durchführung des Projektes. Die Investitionskosten beliefen sich auf rund 24.000 DM und der Sender erreicht über UKW die Bevölkerung im Umkreis von 35 Kilometern. Die NRO unterstützt Radio Bamakan weiterhin in der Produktion einzelner Programme, jedoch nicht mehr in Form einer kontinuierlichen Förderung.

Radio Bamakan versteht sich als ein unabhängiger Basisrundfunk mit dem Ziel der politischen Aufklärung im Dienste der Demokratie, der Bevölkerung und ohne kommerzielles Interesse. Politische Aufklärung ist das wichtigste Ziel, erklärte der Programmdirektor Mohamadou Cisse 1993 in einem Interview:

“...es gibt viele Aspekte der Demokratie, die der Bevölkerung unbekannt sind. Wir müssen den Leuten erklären, dass Demokratie nicht Anarchie bedeutet, dass in einer Demokratie die Menschen Rechte, aber auch Pflichten haben“ (Mbida, 1999, S.314).

Politische Diskussionen, die sich mit der sozial-politischen oder wirtschaftlichen Lage Malis auseinandersetzen, werden live übertragen. Magazine behandeln Umweltfragen sowie Themen der Erziehung und der Gesundheit; Fragen der Sexualität, die Tabus unterworfen waren, werden zunehmend thematisiert. Auch Magazine für Frauen sind ein fixer Bestandteil der Programme. Kulturelle Sendungen befassen sich mit der Geschichte, den Traditionen, den Legenden und den Erzählungen des Landes und der Region. Die Benutzung der lokalen Sprache

ist ein wichtiger Bestandteil der Programmpolitik in einem Land mit hoher Analphabetenquote. Radio Bamakan sendet 60% seiner Sendungen in Bambara und 40% in Französisch. Die Sendezeit stieg von 84 Stunden im Jahr 1992 auf 100 Stunden in 1998.

Die Finanzierung des Radiosenders ist schwierig. Rund 25% der Einnahmen entstammen aus in allen afrikanische Ländern üblichen privaten Kleinanzeigen und Bekanntmachungen, die etwa 500 CFA (= 3,1 Euro) pro Ansage bringen. Der größte Teil mit 30% kommt aus Koproduktionen von Sendungen mit NROen, die diese bezahlen um ihre Botschaften zu transportieren oder um Treffen und Veranstaltungen zu organisieren. Ein Viertel der Einnahmen kommt aus der Public Relations-Arbeit für öffentliche Ereignisse und 15% aus Werbeeinnahmen für private Kunden. Der Rest des Budgets kommt aus Subventionen und Beiträgen von Radiofans, die Radioclubs gegründet haben. So haben die NROen einen großen Anteil an der Finanzierung eines freien Radiosenders als einem Instrument zivilgesellschaftlicher Artikulation. Und gleichzeitig benutzen sie diesen, um so für ihre Zielgruppe Artikulationsmöglichkeiten zu schaffen.

Wie sich diese große Bedeutung des NROen-Sektors für die Finanzierung des Senders erklärt, wird aus folgendem Gespräch deutlich. Auf die Frage nach dem Unterschied zwischen der Zeit vor 1991 unter dem Regime Traoré und der Zeit nach 1991 nannte der Direktor der NRO 15, einer großen, international tätigen NRO, spontan die Existenz der freien Radiosender als den wichtigsten Unterschied:

„In fast allen größeren Städten und ländlichen Zentren gibt es mittlerweile Radiosender, die auf UKW senden und auch viele der entlegeneren Ortschaften erreichen. Dadurch können wir als NRO sehr viel Geld und Zeit sparen. Früher, also vor 1991, mussten wir uns in die entferntesten Dörfer begeben, um Treffen, Veranstaltungen, Impfaktionen etc. zu organisieren und bekannt zu geben. Heute schreibt man ein Kommuniqué, geht zur Radiostation und für 500 CFA wird die Nachricht an fünf oder sechs Dörfer übermittelt und die Leute dort können sie im Radio hören. Zweitens erlaubt uns die Existenz von Radiosendern die Übermittlung von Schlüsselbotschaften bezüglich der Entwicklungsarbeit. Durch Öffentlichkeitsarbeit kann man viele Menschen zu einem bestimmten Zeitpunkt am Radio versammeln und dann eine Debatte über ein bestimmtes Thema führen, Botschaften übermitteln und die Leute zum Nachdenken bringen. Sogar Tabuthemen wie Sexualaufklärung können so angesprochen und thematisiert werden“ (Tonbandaufzeichnung vom 11.11.1999).

Die Nutzung des vielfältigeren Angebots an Radiosendern und die Liberalisierung dieses Sektors wird von NROen eindeutig als strategischer Vorteil gesehen und entsprechend genutzt. Dies erklärt, dass die NROen-Koproduktionen die größte Bedeutung für die Einnahmen des Senders haben. Auch die Öffnung des öffentlichen Raums für Tabuthemen wie Beschneidung, AIDS spielt eine bedeutende Rolle. Gleichzeitig wurden von dem NRO-Vertreter die Schlagworte „*liberacion de creativité*“ und „*exigance de transparence*“ genannt, also die *Freisetzung von Kreativität* sowohl auf Seiten der Bevölkerung als auch auf Seiten der NROen und die *Einforderung von Transparenz* als wichtiges Element der Liberalisierung des Informationssektors besonders auf lokaler Ebene. Man findet also auf der einen Seite Förderung und Sicherung der Meinungsvielfalt und Pressefreiheit durch engagierte Öffentlichkeit und NROen; dann sind NROen als wichtige Finanzquelle relevant für das ökonomische Überleben von freien Radios.

4. Analyse der zivilgesellschaftlichen Performanz

Das Fallbeispiel des malischen Präsidenten zeigt, wie NROen als Rekrutierungspool für staatliche Führungskräfte dienen können. Die Führer von freiwilligen Organisationen nutzen ihre Position als Mobilisierungsraum für ihre politischen Ambitionen. Da in einigen afrikanischen Ländern Afrikas die politischen Parteien noch schwache Strukturen aufweisen, können NROen wichtige Ausgangspunkte für politische Karrieren sein. Die vom Ausland finanzierten Nicht-Regierungsorganisationen ersetzen dann nicht vorhandene oder zu schwache Parteistrukturen und erlauben aktive Öffentlichkeitsarbeit und damit entsprechende Prominenz, welche die Voraussetzung für eine politische Laufbahn darstellt. Dies sind dann echte zivilgesellschaftliche Leistungen der NROen im Sinne der Interessenrepräsentanz und der Sozialisierungsfunktion und es wird deutlich, dass auch die politische Gesellschaft aus der Zivilgesellschaft rekrutiert und getragen wird.

In Mali bewirkte die demokratische Öffnung von 1991 eine schnelle Entwicklung und Diversifizierung des Medienangebotes, insbesondere bei den privaten Radiosendern, die von besonderer Bedeutung sind für die vielen Menschen in Mali, die nicht lesen und schreiben können. Das private, unabhängige Radio hat

verschiedene Querschnittsfunktionen: es dient der demokratischen Kontrolle des Staates, es ist Träger von Meinungsbildungsprozessen und Interessenrepräsentanz und wird zur Öffentlichmachung von sozialen Prozessen eingesetzt. Es kann als Advocacy-Instrument genutzt werden und ist Informationsschnittstelle zwischen Staat und Öffentlichkeit. Bäuerliche Gruppen könne sich zum ersten Mal im Radio diskutieren hören, eigene Anliegen vortragen, sie bekommen eine Stimme.

XV. Zusammenfassung und Fazit

1. Das Zusammenspiel von NROen und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen im Demokratisierungsprozess

Die am häufigsten anzutreffenden nachkolonialen Regierungsformen Afrikas waren Militärdiktaturen und Ein-Parteien-Staaten. Als Entwicklungsstaaten wiesen sie vielfältige Mängel auf und ihre Kritiker verwiesen darauf, dass sie zur zentralen Appropriationsinstanz der Führungsschicht und ihrer Klientel verkommen seien. Die regierende Einheitspartei verhinderte das Entstehen zivilgesellschaftlicher Strukturen durch die institutionelle Monopolisierung von Gewerkschaften, Kooperativen, Berufsverbänden und Frauenorganisationen sowie durch die Kooptierung von Führungskräften einer potentiellen Opposition. So waren bis zum Anfang der 90ziger Jahre mit wenigen Ausnahmen wie zum Beispiel den Gewerkschaften in Zambia wenige Strukturen ziviler Gesellschaft entstanden. Auf diesem Hintergrund ist die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen seit Anfang der 90ziger Jahre und die konkrete Rolle der NROen in diesem Prozess zu betrachten.

Die Untersuchung ging aus von Gramscis Konzept der Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaft in Gramscis Sinn beschreibt eine politische Konstellation, in der sich gesellschaftliche Gruppen unabhängig vom Staat artikulieren, Dialoge führen, Konsensus herstellen und um die Meinungsführung, die Hegemonie ringen, die staatlichem Handeln Schranken setzt und ihm die Richtung weist. Hegemonie setzt nach Gramsci voraus, dass den Interessen und Bedürfnissen der Klassen, über die Hegemonie ausgeübt wird, Rechnung getragen wird, damit ein gewisses Gleichgewicht des Kompromisses entsteht. Dafür muss die Führungsgruppe Opfer ökonomisch-korporativer Natur erbringen. Das bedeutet, die herrschende Gruppe kann nicht alleine nur ihre Interessen vertreten, ohne ihre zivilgesellschaftliche Hegemonie und langfristig auch ihre staatliche Herrschaft in Gefahr zu bringen. Sind also die anderen gesellschaftlichen Gruppen fähig, ihre Bedürfnisse zu artikulieren und einzufordern, kann sich die hegemoniale Klasse diesen auf Dauer nicht verweigern. Konsens und Hegemonie sind damit nicht für immer

festgeschrieben, sondern unterliegen einer steten Dynamik, aus welcher sich das zivilgesellschaftliche Veränderungspotential bestimmt.

Der Übergang Malis zu einem Staat, in dem die Zivilgesellschaft sich zunehmend artikulieren kann, wäre ohne den Beitrag der NROen nicht möglich gewesen. Ähnlich wie in anderen afrikanischen Ein-Parteien-Staaten waren auch in Mali bis zu Beginn der 90-Jahre kaum zivilgesellschaftliche Strukturen vorhanden. Gewerkschaften, Berufsverbände, Frauenorganisationen etc. waren durch die Einheitspartei institutionell kooptiert, reglementiert und nicht zivilgesellschaftlich aktiv (siehe Kapitel VI/2.). Gleichzeitig wurden mögliche Aktivisten in der Zivilgesellschaft durch die Vergabe öffentlicher Posten an Hochschulabsolventen, in Mali bis 1984 garantiert, an den Staat gebunden (siehe Kapitel VII). NROen spielten in dieser Zeit ebenfalls nur eine untergeordnete Rolle, 1982 waren 3 nationale und 15 internationale NROen zugelassen. Erst unter nationalem und internationalem Druck auf die Regierung zur politischen Öffnung erhöhten sich diese Zahlen signifikant auf 1990 insgesamt 191, davon 109 nationale und 82 internationale (Kapitel VI/3).

Demokratische Vereinigungen bildeten sich erst in den 80ziger Jahren im Untergrund, kurz vor dem Sturz des Regimes Ende 1990 dann legalisiert, und forderten die Einführung und Einhaltung demokratischer Grundrechte und einen Regierungswechsel. Aus diesen demokratischen Vereinigungen gingen sowohl einige etablierte Parteien als auch weitere NROen hervor. Einige wenige NROen trugen besonders zur demokratischen Öffnung vor 1991 bei, die bedeutendste Rolle hatte hier die malische Menschenrechtsvereinigung AMDH inne. Dieser Organisation war es trotz massiver Repressalien seitens der Regierung gelungen, Berichte über die prekäre Situation der Menschenrechte in Mali an UN-Organisationen sowie internationale Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International zu geben und so internationalen Druck auf die Regierung auszuüben. Auch wurden andere Vereinigungen durch das Beispiel AMDH ermutigt sich politisch zu äußern (siehe Kapitel VII/3).

Eine große Anzahl von zivilgesellschaftlichen Gruppen, darunter viele NROen, nahmen an der Nationalkonferenz im Jahr 1991 teil. Sie wirkten so am Entwurf der

neuen Verfassung mit, waren an der Ausarbeitung von Politikleitlinien beteiligt und hatten somit großen Anteil bei der Festsetzung des staatlichen Rahmens für zivilgesellschaftliche Aktionen.

Seit 1992 fanden mehrmals demokratische Wahlen auf kommunaler und nationaler Ebene statt unter Beteiligung von ausländischen Wahlbeobachtern, darunter auch internationale NROen. Die Übergangsregierung berief Aufklärungskommissionen, um die Bürger über die Wahlen zu informieren und für die Wahlbeteiligung zu sensibilisieren; NROen waren Teil dieser Kommissionen. Ein Netzwerk von 33 NROen versuchte durch Mobilisierungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen die Wahlbeteiligung zu erhöhen und faire, transparente Wahlgänge zu unterstützen. Damit entfalteten sie auf den Ebenen der Interessenrepräsentanz und der Kontrolle des Staates zivilgesellschaftliche Wirkung.

Die beiden größten NROen-Dachverbände versuchten in der Zeit der innenpolitischen Krise im Jahr 1999 als gesellschaftliche Integrationskraft zu wirken, vermittelten zwischen Opposition und Regierung und waren so an der gesamtgesellschaftlichen Konsensbildung beteiligt. NROen geben Anstöße für die Behandlung brisanter Themen wie zum Beispiel Bodenrecht in Seminaren und initiieren parlamentarische Initiativen, wie in Kapitel XI dargestellt wird.

Die NROen waren allerdings nur ein Teilsektor in der sich artikulierenden Zivilgesellschaft. Andere Sektoren waren ebenso bedeutend. Besonders wichtig waren die freien Medien, die z.T. durch NROen ins Leben gerufen wurden und von ihnen bis heute unterstützt werden.

Den Medien allgemein, aber angesichts der hohen Analphabetenquote in Mali, vor allem dem Radio, fällt eine wichtige Rolle bei der Kontrolle staatlicher Macht und im Prozess der demokratischen Öffnung Malis insgesamt zu. Im Jahr 1998 wurden 30-40% der malischen Bevölkerung von den privaten Radiosendern erreicht. Der Dachverband der Privatradios URTEL vertritt die Interessen der mittlerweile ca. 80 (2000) privaten Radiosender und ist akzeptierter Verhandlungspartner für den Staat. Die NROen nutzen das vielfältige Angebot an Radiosendern und sehen die Liberalisierung dieses Sektors eindeutig als strategischen Vorteil und nutzen

diesen entsprechend. Die Einnahmen aus NROen-Koproduktionen haben mittlerweile große Bedeutung für die Sender wie in Kapitel XIV deutlich wird. Das Radio kann in hervorragender Weise auch den öffentlichen Raum für Tabuthemen wie Beschneidung, AIDS öffnen. „*Liberacion de creativité*“ und „*exigance de transparence*“, also die *Freisetzung von Kreativität* und die *Einforderung von Transparenz* werden als wichtige Element der Liberalisierung des Informationssektors besonders auf lokaler Ebene von Hörern und Radiomachern selbst genannt.

Die neue Vielfalt der Medien und besonders der lokalen Radiosender haben auch Folgen für die Rekrutierung von Personal für den politisch-administrativen Apparat aus dem NROen-Bereich. In vielen afrikanischen Ländern verfügen die politischen Parteien noch über schwache Strukturen; hier können NROen ein wichtiger Ausgangspunkt für politische Karrieren sein (Kapitel XIV). Führer von freiwilligen Organisationen können diese als Mobilisierungsraum für ihre politischen Ambitionen nutzen. Die Strukturen der Nicht-Regierungsorganisationen ersetzen dann nicht vorhandene oder zu schwache Parteistrukturen, ermöglichen so aktive Öffentlichkeitsarbeit und fördern die Prominenz der Führungspersonlichkeiten, welche die Voraussetzung für eine politische Laufbahn darstellt. Im Sinne der Interessenrepräsentanz und der Sozialisierungsfunktion sind dies wirkliche zivilgesellschaftliche Leistungen der NROen und es zeigt, dass auch die politische Gesellschaft aus der Zivilgesellschaft rekrutiert und von dieser getragen wird.

Auch die organisierten Arbeitnehmer haben eine Rolle während des demokratischen Umbruchs und danach beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen gespielt. Die Mehrzahl der malischen Arbeitnehmerschaft (90%) ist im Dachverband der Gewerkschaften UNTM, organisiert. Der Dachverband und alle ihm zugehörigen 12 Einzelgewerkschaften werden mittlerweile als vom Staat und Parteien unabhängig eingeschätzt. Die Gewerkschaften gelten als stabilisierender Faktor des neuen demokratischen Systems, sind gut durchorganisiert, und in wichtigen Institutionen des neuen demokratischen System positioniert. Der Dachverband und die ihm angehörenden Einzelgewerkschaften erfüllen inzwischen wichtige zivilgesellschaftliche Kontrollfunktionen, repräsentieren die

Interessen seiner Mitglieder und erfüllen eine wichtige demokratische Sozialisierungsfunktion.

Inzwischen sind auch die politischen Parteien für die Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft bedeutsam geworden. Insgesamt sind 60 Parteien in Mali zugelassen, wobei jedoch nur die 10 im Parlament vertretenen Parteien als funktionsfähig betrachtet werden können. Die Verankerung der politischen Parteien in der Gesellschaft ist noch schwach, sie sind stark akteursgesteuert und finanzschwach. Demzufolge verfügen die Parteien nur über eine schwache Infrastruktur und leisten in geringem Umfang Bildungs-, Mobilisierungs- oder Öffentlichkeitsarbeit. Gleichwohl versuchen sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Kontrolle des Staates mitzuwirken.

Mali ist das einzige Land der Welt, in dem jedes Jahr ein durch die Verfassung abgesichertes Menschenrechts-/Ombudsman-Hearing stattfindet. Hier stellt sich die gesamte Regierung sich den Klagen von Einzelpersonen und Organisationen über die Verletzung von Menschen- oder Bürgerrechten. So wird eine institutionell abgesicherte Kritik am Staat ermöglicht, wenn dieser allgemeine Prinzipien wie Menschenrechte, Durchführung von freien und offenen Wahlen etc. verletzt. Dieses Hearing findet unter Teilnahme von nationalen und internationalen Medien, vieler internationaler Institutionen und NROen statt.

Die Einberufung eines Runden Tisches im Jahr 1998 durch den Präsidenten selbst unter Einbeziehung möglichst vieler zivilgesellschaftlicher Gruppen wie den Oppositionsparteien, den Gewerkschaften, NROen, Berufsverbänden etc. führte zu einer Öffnung der innenpolitisch festgefahrenen Situation im Jahre 1999.

Dies alles sind Hinweise auf ein über das bloße Vorhandensein von Kristallisationspunkten hinausgehender Existenz und Wirkung von zivilgesellschaftlichen Strukturen und, wie die Beispiele belegen, sind auch die NROen in diese Prozesse stark involviert.

2. Die dauerhaften Funktionen von NROen in Mali für die Konsolidierung der Zivilgesellschaft

Die folgenden Funktionen wurden, entsprechend der Grundhypothesen der Arbeit, untersucht:

1. Kontrolle des Staates im Bezug auf Menschen- und Bürgerrechte

Die Zivilgesellschaft kann als Opposition gegenüber dem Staat auftreten und so dessen Machtausübung kontrollieren und beschränken. Die Teilnahme von zivilgesellschaftlichen Gruppen, darunter auch NROen, an der malischen Nationalkonferenz war Teil der Kontrolle des Staates und hatte in Mali konkrete Auswirkungen bei der Formulierung der neuen Verfassung (Trennung Amt des Premierministers und des Präsidenten, Verankerung des Ombudsmannshearings, etc.). Die Stärkung von Radiosendern und der freien Presse, auch unter Mitbeteiligung von NROen, trägt ebenfalls zur besseren Kontrolle des Staates durch die Zivilgesellschaft bei. Die Vorbereitung und Begleitung von demokratischen Wahlen in Mali durch zivilgesellschaftliche Gruppierungen, darunter NROen-Bündnisse, ist ebenfalls ein wichtiger Aspekt staatlicher Kontrolle. Politische Parteien sind aufgrund ihrer strukturellen Schwächen noch kein starker Part bei der Kontrolle des Staates durch die Zivilgesellschaft.

2. Interessenrepräsentanz und Advocacy-Arbeit

Die Integration gesellschaftlicher Interessen in den politischen Prozess kann durch zivilgesellschaftliche Aktivitäten gefördert werden. Der NROen Dachverband CCA-ONG trägt Interessen seiner Zielgruppen in die politische Debatte und ist damit eine maßgebliche Institution der NROen bei der Artikulation und Vermittlung zivilgesellschaftlicher Ansprüche an die staatliche malische Entwicklungspolitik.

Lokale Radios sind Träger von Meinungsbildungsprozessen und Interessen.

3. Politische Sozialisation der Bevölkerung

Der Zivilgesellschaft kommt eine wichtige Rolle als Schule der Demokratie und Produzent von sozialem Kapital zu. NROen sind in der Lage durch kontinuierliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Bevölkerung auf lokaler Ebene die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation zu fördern.

4. Pluralistisches, sedatives Potential

Zivilgesellschaftliche Organisationen vermindern die Salienz von gesellschaftlichen Konfliktlinien, fördern die Konsolidierung von innergesellschaftlichen Beziehungen und integrieren die Mitglieder in das Gemeinwesen. NROen konnten so zum Beispiel Katalysatoren für gesellschaftliche Interaktion zwischen Zentralstaat und den peripheren Nordregionen sein.

5. Konsensbildung

Die Zivilgesellschaft hat die Aufgabe den gesellschaftlichen Konsensus zu organisieren, so dass der Staat nicht in allen Fällen von Auseinandersetzungen zu repressiven Mitteln greifen muss. Die Kritik von Lokalpolitikern, NROen und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppierungen am Bodenrecht und Vermarktungsmöglichkeiten führte zum Meinungs Austausch mit der Regierung in Seminaren und zu Gesetzesinitiativen im Parlament. NROen-Dachorganisationen traten als Vermittler in innenpolitischen Krisen auf, waren Teil des Politikdialogs und hatten Anteil daran, dass der Wert der friedlichen Austragung von Konflikten anerkannt wurde und sich als zivilgesellschaftliche Norm etablieren konnte.

6. Entlastung des Staates durch Dienstleistungen

Durch ihre am Gemeinwohl orientierten Tätigkeiten entlastet die Zivilgesellschaft den Staat von Teilen seiner originären öffentlichen Aufgaben und kann ihn somit vor möglichen Überforderungen und der daraus entstehenden Delegitimierung bewahren.

Jedoch können durch Geber vorgegebene top down Ansätze, Ausschreibungsverfahren und kurze Projektlaufzeiten die zivilgesellschaftlichen Potentiale von NROen stark eingeschränkt werden. Andererseits zeigen andere Beispiele einer Umsteuerung von Projekten, dass angepasste, wenig kostenintensive und mit hoher Partizipation und Eigenbeteiligung der Bevölkerung durchgeführte Ansätze, den Staat, der nicht in der Lage war seinen Bildungsauftrag nachzukommen, zu entlasten und die Zivilgesellschaft fähig war für sich selbst zu sorgen.

7. Rekrutierungspool für staatliche Führungskräfte

Politische oder administrative Führungskräfte rekrutieren sich oft aus dem Personal von NROen. Nach dem politischen Wechsel in Mali sind viele NRO-Aktivisten in hohe politische oder administrative Ämter berufen worden und bringen so zivilgesellschaftliches Selbstverständnis in staatliches Handeln ein.

8. Informationsschnittstelle zwischen Staat und Bürger

NROen sind auf der Mikroebene zum Beispiel in dörflichen Gemeinschaften vertreten, sie agieren auf der mittleren, regionalen Ebene und sie sind präsent auf der Makroebene in NROen-Foren, als Beratungsinstanzen für Ministerien und internationale Geber. Der NROen-Dachverband bündelt Informationen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene und bringt diese in nationale (z.B. in Planungsgremien der Ministerien) und internationale Kontexte und Politikdiskurse (z.B. den SAPRIN Prozess) ein.

3. Einschränkungen und Behinderungen der produktiven Funktion der NROen für die Zivilgesellschaft

Die internationale Anbindung und finanzielle Abhängigkeit der lokalen NROen macht deren zivilgesellschaftliche Verankerung in der eigenen Gesellschaft in vielen Fällen prekär oder zumindest schwierig und ihre längerfristige Existenz unsicher. Diese anwachsenden finanziellen Zuwendungen an den NROen Sektor bergen ebenfalls die Gefahr, dass dieser die Gewohnheiten eines staatlichen Funktionärstums übernimmt. Dadurch wird der zivilgesellschaftliche Charakter der Freiwilligkeit eingeschränkt.

Große internationale NROen vergeben in Ausschreibungsverfahren Projekte an nationale implementierende NROen. Diese stehen zunehmend in Konkurrenz zueinander stehen um diese landesweit ausgeschriebene Projekte. Das Vordringen von marktwirtschaftlichen Prinzipien im NROen-Bereich birgt die Gefahr, NROen zu orts- und regionenfremden Dienstleistern zu machen, die dann nach einer erfolgreichen Bewerbung in einem Ausschreibungsverfahren überall im Lande eingesetzt werden. Die Folge ist, dass den NROen die Verankerung in den lokalen gesellschaftlichen Strukturen, in denen sie arbeiten, fehlt. Diese Verankerung ist eigentlich einer ihrer komparativen Vorteile gegenüber anderen Organisationsformen. Die Mitarbeiter der NROen werden fachfremd eingesetzt, das heißt nicht in den Bereichen für den sie ausgebildet wurden. Die Folge der Ausschreibungen sind niedrige Gehälter für die NRO-Mitarbeiter und kurze Projektlaufzeiten, die ein kontinuierliches Arbeiten sehr stark beeinträchtigen und die zivilgesellschaftliche Verankerung der Organisation fast unmöglich machen.

Staatliche Planer spielen den realen Einfluss von NROen herunter und nehmen ihnen damit einen Teil ihres zivilgesellschaftlichen Einflusses. In der Dezentralisierungspolitik des Staates werden die NROen klar instrumentalisiert, wie in Kapitel 13 gezeigt wird. Ihre Dienstleistungsfunktion wird abgefragt, aber nicht offiziell zur Kenntnis genommen, geschweige denn gewürdigt.

Abschließendes Resumé

Die Verknüpfung mit der internationalen Zivilgesellschaft fördert die Professionalisierung der im NROen Sektor Beschäftigten und sichert damit deren Erwerbsgrundlage. Die Anbindung an internationale Geber ist auch eine Verknüpfung mit der internationalen Zivilgesellschaft und deren gesellschaftsverändertem Potential. Zivilgesellschaftliche Werte wie Gender issues, Menschenrechte etc. sind von der internationalen Zivilgesellschaft in die Diskussion der „Dritte Welt Länder“ getragen worden; dies sind keine Werte, die dort gesetzt wurden, aber doch eminent wichtig, um in die dortigen gesellschaftlichen Veränderungsprozesse mit integriert zu werden. Dies ist wichtig vor dem Hintergrund, dass sich gerade in Afrika häufig das Selbstbewusstsein der Subjekte und Institutionen gegenüber dem Staat in Grenzen hält und deren Widerstandspotential gering ist. Die Anbindung an die internationale Zivilgesellschaft kann so die zivilgesellschaftlichen Entfaltung in Ländern der „Dritten Welt“ befördern.

Anhang

Anhang 1

Rahmendaten zu Mali

Anhang 2

Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner

Anhang 1

Rahmendaten zu Mali

1. Geographische Strukturdaten

Das Sahel-Binnenland Mali erstreckt sich über 1,248.574 qkm und ist damit etwa viermal so groß wie die BRD. Ein Viertel der Landesfläche wird von der Sahara eingenommen und ist kaum besiedelt. Die Hälfte der Fläche wird der Sahelzone zugeordnet; dort fallen 200-600 mm Regen p.a. Ein Viertel der Landesfläche wird der landwirtschaftlich hochproduktiven, tropischen Zone mit bis zu 1400 mm Niederschlag zugerechnet. Das Land wird durch zwei große Flußsysteme geprägt: Das des Sénégal, der 800 km durch Mali fließt und das des Niger, der auf 1700 km Länge am südlichen Rand des Sahel das Land durchfließt und die große Lebensader für seine Anwohner ist.

Für das Jahr 2000 wird die Einwohnerzahl Malis auf 11,4 Mio.²⁸ Menschen geschätzt und das jährliche demographische Wachstum mit 2,9% angegeben. Fast die Hälfte der Bevölkerung, genau 46,1%, ist jünger als 15 Jahre. Der Großteil der Bevölkerung, 90%, lebt im südlichen, etwa nur ein Fünftel der Fläche umfassenden Landesteil. Etwa Dreiviertel der Bevölkerung leben auf dem Land. Es gibt wenige städtische Agglomerationen, so dass in Bamako, der Hauptstadt, 40% der städtischen Bevölkerung, d.h. etwa 1,2 Mio. Menschen, leben.

Politisch-administrativ ist Mali in acht Regionen (Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Timbuktu, Gao und Kidal) und einen Hauptstadt-Distrikt Bamako aufgeteilt. Die Regionen bestehen aus insgesamt 46 Kreisen (*cercle*); die wiederum in 279 Bezirke (*arrondissements*) unterteilt sind. Mit der Umsetzung der Dezentralisierungspolitik werden seit 1995 die mittleren und unteren Verwaltungseinheiten sukzessive durch Gemeinden ersetzt.

²⁸ Alle in diesem Abschnitt verwendeten Zahlen stammen aus dem UNDP Bericht von 2002.

2. Entwicklungsindikatoren Malis

Das Bruttonettoprodukt BSP pro Einwohner wird für das Jahr 2000 auf 797 US\$ berechnet. Die Lebenserwartung der Menschen wird mit durchschnittlich 51,5 Jahren angegeben. Die Kindersterblichkeit liegt bei 142 von tausend Neugeborenen. Nur 15% der Bevölkerung haben Zugang zu Basisgesundheitsdiensten und 38% Zugang zu Trinkwasser. Ein Arzt versorgt durchschnittlich 2500 Personen. Die Analphabetenrate der Erwachsenen liegt bei 73%. Die Einschulungsquote liegt bei etwa 30%. Der internationale Vergleich dieser Indikatoren, die die prekäre sozio-ökonomische Lage Malis widerspiegeln, zeigt, daß Mali in der Einstufung nach dem *Human Development Index*²⁹ an 164. Position von insgesamt 173 Ländern steht.

3. Wirtschaftliche Grunddaten

Mali ist ein Binnenland mit ungünstiger Verkehrslage. Die Landwirtschaft beschäftigt 80 % der Bevölkerung, sie erbringt 44 % des Bruttonettoprodukts und 80% der Exporte. Mali ist mit 0,74 % der Weltproduktion der zweitgrößte Baumwollproduzent Afrikas und erwirtschaftet mit dem Verkauf der Baumwolle derzeit 50 % seiner Exporterlöse. 36 % der Landbevölkerung lebten 1992/93 vom Baumwollanbau (Tag, Wegemund, 1993, S. 129). Auch 1996/97 ist Mali der zweitgrößte Baumwollproduzent Afrikas und erlebte einen Baumwollboom, der aber auch zu Engpässen in der Nahrungsmittelproduktion führte und ökologisch bedenkliche Folgewirkungen zeigt (Wegemund, 1997, S. 133).

4. Entwicklungspolitische Zusammenarbeit

Aufgrund der positiven politischen und wirtschaftlichen Entwicklung ist Mali ein interessantes Partnerland für viele Geber. Dies wird durch den Zufluß an Entwicklungshilfe dokumentiert, der sich 1994 auf 453,4 Mio. US-\$ belief und mit 36 US-\$ pro Einwohner vergleichsweise hoch ist.

Gemessen am Mittelzufluß (90,7 Mio. US-\$ in 1994) und bedingt durch die historisch-kolonialen und wirtschaftlichen Verflechtungen kommt Frankreich die größte Bedeutung unter den bilateralen Gebern zu. Danach sind die USA mit 29

²⁹ Der Human Development Index HDI erfaßt die Lebenserwartung bei Geburt, die Alphabetisierungsrate und die reale Kaufkraft.

Mio. US-\$ und Deutschland mit 25,7 Mio. US-\$, das sind 9,5 % der bilateralen ODA Nettoauszahlungen, die wichtigsten Partnerländer Malis. Weitere wichtige Geber sind Japan (21,9 Mio. US-\$), Kanada (20,3 Mio. US-\$) und Norwegen (7,7 Mio. US-\$).

Der mit Abstand größte Einfluß in wirtschaftspolitischer Hinsicht geht von den Bretton-Woods Institutionen aus aufgrund ihres finanziellen Gewichts und ihrer zentralen Rolle bei der Durchführung der Strukturanpassungsmaßnahmen. Größter multilateraler Geber im Jahr 1994 war die Weltbanktochter IDA mit 87,4 Mio. US-\$, gefolgt von der EU (52,7 Mio. US-\$), dem IWF (39,4 Mio. US-\$) und UNDP (7,2 Mio. US-\$). Der rechnerische Anteil Deutschlands an den Auszahlungen aller multilateralen Organisationen beläuft sich 1994 auf 67 Mio. US-\$ einschließlich eines Anteils von 32,6 Prozent an den Mitteln der EU (BMZ, 1997, S.5).

5. Ethnische Vielfalt und Religionen

In Mali leben 24 verschiedene ethnische Gruppen, die in vielseitigen ökonomischen Austauschverhältnissen stehen. Stellt man sich die Fläche Malis als "Schmetterling" vor, so kann der "linke Flügel" als Zone der vornehmlich Hirse, Erdnüsse, Reis und Mais anbauenden Ackerbauern, der "rechte Flügel" primär als Zone der transhumanten Viehalter und Hirtennomaden angesehen werden. Der "Rumpf des Schmetterlings", das Nigerbinnendelta, ist die Zone der Agropastoralen, Fischer und Fischernomaden.

Die Mandingogruppe, der die seßhaften Bambara- (35% der Bevölkerung Malis) und Malinke- (5%) Bauern sowie die Dioula-Händler und Bauern (2%) angehören, ist die größte Volks- und Sprachgruppe. Bambara wird nicht nur von den Angehörigen dieser Gruppe gesprochen, sondern ist auch Verkehrssprache in den größeren urbanen Zentren und wird zur Nationalsprache entwickelt. Der Sudangruppe (22%) werden voneinander so verschiedene Ethnien wie die Sarakollé (8%), Songhay (7%), Dogon (5%) sowie die Sorko- und Bozo-Fischer (jeweils 1%) zugeordnet. Im Süden, an den Grenzen zu Burkina Faso und der Elfenbeinküste leben die Voltavölker (Senufo, Bobo, Mossi), in den Regionen, die an den Senegal, Mauretanien, Algerien und Niger grenzen, leben die

nomadisierenden, transhumanten und teilweise auch seßhaften Fulbe (10%), Tuarek (6%) und 3% Mauren (Broetz, 1993, S.300).

Etwa 80% der Bevölkerung bekennen sich zum Islam, der in Mali eher in synkretistischer Form mit vorislamischen Religionen besteht. Die etwa 1% katholische und protestantische Christen sowie die Anhänger anderer Religionen leben vorwiegend im Süden.

Anhang 2

Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner

(Name, Funktion, Organisation; falls nicht anders vermerkt, befinden sich alle Organisationen in Bamako)

1995

- Biravea, Keita, Direktor der Landwirtschaftsbehörde der Region Gao, Gao
- Diara, Hantle, Direktor in der Abteilung Wasserbau des Landwirtschaftsministeriums
- Giudice, Tommaso del, Programmkoordinator Ressourcenmanagement, DED
- Keita, Niarga, Regionaldirektor Wasserbau und Forsten, Landwirtschaftsbehörde, Timbuktu
- Kamaté, Anna, Beraterin für Kredit und Kooperativen, Gao
- Maiga, Djingarey, Forstangestellter, Tondibi
- Plambeck, Günter, Kanzler der Deutschen Botschaft in Bamako
- Tessougué, Pierre, Abteilungsleiter Landwirtschaft von World Vision International in Gao
- Touré, Fadimata, Programmverantwortliche Gender, A.CO.R.D. in Timbuktu
- Touré, Aya, Geschäftsführerin von A.P.I.F., Timbuktu
- Traore, Sidiki, Programmkoordinator von A.CO.R.D. in Timbuktu
- Walker, Philip, Direktor von World Vision International in Gao

1997

- Bonifazi, Mario, Technischer Berater, Projekt Pompe Issa Ber
- Cisse, Aly, Abteilungsleiter Jugend, USAID
- Dembele, Edmond, Abteilungsleiter NROn, Weltbank
- Diabete, Hubert, Förderung Einheimischer Organisationen und Selbsthilfe-Initiativen, DED
- Diakite, Keita, Leiter der Sektion Öffentlichkeitsarbeit, Plan International
- Harris, Timm A., Geschäftsführer des USAID
- Mamadou, Keita, Förderung Einheimischer Organisationen und Selbsthilfe-Initiativen, DED, Sevaré
- Koné, Martin, Programmverantwortlicher bei Caritas, Bamako
- Lueke, Markus, Förderung Einheimischer Organisationen und Selbsthilfe-Initiativen, DED, Sevaré
- Mahmoud, Mohamed O., Programmkoordinator, Oxfam U.K.
- Maiga, Amadou, Projektverantwortlicher, CAR.D
- Maiga, Modibo, Direktor, Groupe Pivot Santé
- Maiga, Oumar H., Koordinator, GARDEM
- Maehrlein, Ingo, Technischer Berater, GTZ Projekt Dezentralisierung
- Namogo, Mariam, Programmverantwortliche, CECI
- Nickemann, Ralf, Kanzler der Deutschen Botschaft Bamako
- Sagara, Justin, Geschäftsführer, HDS

- Soumare, Cheicknè H., Kanadischer Entwicklungsdienst
- Soumana, A.Yahara, Sekretär, CAR.D
- Tag, Sylvia, Projektassistentin, PRODILO, GTZ
- Touré, Baba, Sekretär, AMP.SAF
- Touré, Mahamadou, Programmverantwortlicher, CECI
- Touré, Mamadou S., Koordinator für Ausbildung, CCA ONG
- Touré, Halimatou Maiga, Soziologin, freiberufliche Gutachterin
- Traoré, Aminata Issabre, Präsidentin, GAIE Femmes
- Weickel-Sagara, Renate, NRO-Koordinatorin, Brot f.d. Welt
- Wilkendorf, Helga, Förderung Einheimischer Organisationen und Selbsthilfe-Initiativen, DED

1999/2000

- Ag-Guidi, Mohamed, Programmkoordinator der Region Kidal, ACORD
- Bocoum, PLAN-INTERNATIONAL
- Dembele, Guamina
- Doumbia, Bakary, Präsident, SECO-ONG
- Hornung, Günther, Dr., Regierungsberater im Planungsministerium, GTZ
- Kamaté, Finanzdirektor, ACORD
- Konaté, Mori Moussa, Geschäftsführer, SECO-ONG
- Keita, Ely, Direktor, World Vision International
- Maiga, Khader, Berater, LAKANASO,
- Roos, Günther, Dr., Repräsentant, Deutsche Welthungerhilfe
- Sangaré, Adama, Bürgermeister
- Sangaré, Broulay, Geschäftsführer, LAKANASO
- Sidibé, Administration Terretoriale
- Springorum, Berater der Dezentralisierungsbehörde, GTZ
- Treydte, Klaus Dr., Repräsentant der Friedrich Ebert-Stiftung

Literatur

- Aké, Claude, 1994, Die Demokratisierung der Machtlosigkeit in Afrika, in: Hippler, 1994, S.59-82.
- Albrecht, Ulrich, 2001, Der Niedergang von Staatlichkeit in Afrika, in: Internationales Afrika Forum, 1/2001, S.51-55.
- Altvater, Elmar/ Brunnengräber, Achim/ Haake, Markus/ Walk, Heike (Hrsg.), 1997, Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster.
- Anheier, Helmut K., 1987, Indigenous Voluntary Associations, Nonprofits, and Development in Africa, in: Powell, Walter W., 1987, S.416-433.
- Anheier, Helmut K., 1990, Private voluntary organizations and the Third world: the case of Africa, in: Anheier/ Seibel, 1990, S.360-376.
- Anheier, Helmut K./ Seibel, Wolfgang (ed.), 1990: The third sector: comparative studies of nonprofit organizations, Berlin, New York.
- Ansprenger, Franz, 1992, Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert, München.
- Anyang'Nyong'o, Peter, 1987, Popular Struggles for Democracy in Africa, London.
- Ashroft, Bill/ Griffiths, Gareth/ Tiffin, Helen, 1998, Key Concepts in Post-Colonial Studies, London, New York.
- Bayart, Jean-Francois, 1989, L'État en Afrique - La politique du ventre, Paris.
- Bayart, Jean-Francois, 1991, La problématique de la démocratie en Afrique noire, in: Politique Africaine, N°43, Octobre 1991.
- Bayart, Jean-Francois, 1996, L'illusion identitaire, Paris.
- Bayart, Jean-Francois, 1997, La criminalisation de l'État en Afrique, Paris.
- Beck, Ulrich (Hrsg.), 1998, Perspektiven der Weltgesellschaft, Frankfurt.
- Beitz, Steffen, 1998, Marktplätze in Hinterhöfen - Der Konkurrenzkampf zwischen Frankreich und den USA in Afrika, in: iz3w, Juni 1998, Ausgabe 229, S.6-8, Freiburg.
- Bierschenk, Thomas/ Elwert, Georg (Hrsg.), 1993, Entwicklungshilfe und ihre Folgen - Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika, Frankfurt, New York.
- Bierschenk, Thomas, 1999, Lokale Entwicklungsmakler, in: Thiel, 1999, S.60-69.
- Bierschenk, Thomas/ Sardan, Jean-Pierre Olivier de, 1999, Dezentralisierung und lokale Demokratie, Macht und Politik im ländlichen Bénin in den 1980er Jahren, in: Rösel/ Trotha, 1999, S.37-68.
- Blöhm, Wolfgang, 1996, Möglichkeiten und Grenzen einer angepaßten Agrarentwicklung im Sahel der Republik Mali - Die Songhay im Spannungsfeld interner und externer Einflüsse, München.
- Bohnet, Michael, 2000, Regionale und sektorale Schwerpunktbildung in der EZ - Die Arbeit an der neuen Länderliste, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg.41, 2000:7/8, S.196-197.
- Boilley, Pierre, 2002, Présidentiells Maliennes - L'enracinement démocratique?, in: Politique Africaine, 6/2002, S.171-182.
- Bourdieu, Pierre, 1979, Entwurf einer Theorie der Praxis, Frankfurt.
- Bourdieu, Pierre, 1982, Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Frankfurt.

- Brenner, Louis, 1994, Youth as Political Actors in Mali, paper presented to the SSRC workshop 'Political Transition in Africa', Chapel Hill; University of North Carolina, 10-12 March.
- Breytenbach, Breyten, 1995: Afrikanische Visionen, in: Lettre, 29, 1995.
- Broetz, Gabriele, 1992a, Zur Handlungsrationalität von Frauen in Mali - Lebens- und Arbeitsverhältnisse von Songhay-Bäuerinnen im Vallée du Niger-, Hamburg.
- Broetz, Gabriele, 1992b, Mali, in: Nohlen/ Nuscheler, 1992, S.298-314.
- Buijtenhuijs, Rob/ Thiriot, Céline, 1995, Democratization in Sub-Saharan Africa 1992-1995 - An Overview of the Literature, Leiden, Talence Cédex.
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, 1995, Journalisten-Handbuch 1995, 1995, Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, 1998, Journalisten-Handbuch 1998, 1998, Bonn.
- Chazan, Naomi/ Mortimer Rober/ Ravenhill, John/ Rothchild, Donald, 1992: Politics and Society in Contemporary Africa, Boulder.
- Chege, Sam, 1999, Donors shift more aid to NGOs, in: Africa Recovery, Vol.13, Nr.1/1999, S.6-7.
- Cruise O'Brien, Donal B., 1993, A lost generation? Youth identity and state decay in West Africa, in: Webner/ Ranger, 1996, S.55-74.
- Dayak, Mano, 1996, Die Tuareg-Tragödie, Bad Honnef.
- Dia, Mamadou, 1996, Africa's Management in the 1990's and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions, Washington.
- Edwards, Michael/ Hulme, David (ed.), 1992, Making a difference - NGOs and development in a changing world, London.
- Elias, Norbert, 1976, Über den Prozeß der Zivilisation, Bd.2, Frankfurt.
- Evers, Hans-Dieter/ Schiel, Tillmann, 1988, Strategische Gruppen. Vergleichende Studien zu Staat, Bürokratie und Klassenbildung in der Dritten Welt, Berlin.
- Evers, Hans-Dieter, 1998, Rückzug aus der Realität, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 1998, Jg.39:12, S.320-321.
- Fernando, Jude L./ Heston, Alan W., 1997, The role of NGOs, charity and empowerment, The Annals, Volume 554, Thousand Oaks.
- Flick, Uwe, 1998, Qualitative Sozialforschung, Reinbeck.
- Freyhold, Michaela v., 1983, Arbeiterbewegung als Volksbewegung oder Klassenbewegung? - Ansätze zur Analyse sozialer Bewegungen in der 3. Welt, in: Hanisch, 1983, S.223-237.
- Freyhold, Michaela v., 1992, Demokratisierungsbewegungen in Afrika, in: Peripherie Nr.45, 12.Jg., 1992, S.32-66.
- Freyhold, Michaela v., 1998, Beziehungen zwischen Nicht-Regierungsorganisationen des Nordens und Südens. Erkenntnisse und Annahmen, in: Peripherie Nr.71, 18.Jg., 1998, S. 6-30.
- Freyhold, Michaela v., 2002, Partizipation als Leitvorstellung von Nicht-Regierungsorganisationen und die Kritik daran, in: Peripherie Nr.87, 22.Jg.,2002, S.271-292.
- Furtak, Florioan T., 1997, Nichtstaatliche Akteure in den internationalen Beziehungen, München.
- Giddens, Antony, 1984, Interpretative Soziologie, Frankfurt.
- Giddens, Antony, 1984, The constitution of society, Outline of the theory of structuration, London.

- Glagow, Manfred (Hrsg.), 1990: Deutsche und internationale Entwicklungspolitik, Opladen.
- Glagow, Manfred, 1992: Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, in: Nohlen/Nuscheler, 1992, S.304-326.
- Glagow, Manfred, 1995, Mosambikanische NRO und gesellschaftliche Selbstorganisation: Chancen und Probleme, in: Hanisch/Wegner, 1995, S.141-158.
- Glaser, B.G./ Strauss, A.L., 1967, The discovery of grounded theory - Strategies for qualitative research, New York.
- Gnägi, Adrian, 1996, ... und alle reden von selbstbestimmter Entwicklung – Unterschiedliche Konzeptualisierungsweisen von und öffentliche Redeweisen über Entwicklungsprojekte und eine bessere Zukunft im Südwesten Malis, in: Meyns, 1996, S.180-192.
- Goldsmith, Arthur A., Foreign aid and statehood in Africa, in: International Organizations, 55-1, 2001, S.123-148.
- Gormsen, Erdmann/ Thimm, Andreas, 1992: Zivilgesellschaft und Staat in der Dritten Welt, Mainz.
- Gramsci, Antonio, 1983, Marxismus und Kultur, Hamburg.
- Grillo, R.D./ Stirrat, R.L. (ed.), 1997, Discourses of Development: Anthropological Perspectives, Oxford.
- Gyimah-Boadi, E., 1996, Civil Society in Africa, in: Journal of Democracy 7, S.118-132.
- Habermas, Jürgen, 1992, Faktizität und Geltung, Frankfurt.
- Habermas, Jürgen, 1995, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Frankfurt.
- Hahn, Hans Peter/ Spittler, Gerd (Hrsg.), 1999, Afrika und die Globalisierung, Hamburg.
- Hall, Stuart, 2000a, Ideologie, Kultur, Rassismus, Ausgewählte Schriften Nr. 1, Hamburg.
- Hall, Stuart, 2000b, Rassismus und kulturelle Identität, Ausgewählte Schriften Nr. 2, Hamburg.
- Hall, Stuart, 2000c, Cultural Studies, Ausgewählte Schriften Nr. 3, Hamburg.
- Hanisch, Rolf (Hrsg.), 1983, Soziale Bewegungen in Entwicklungsländern, Baden-Baden.
- Hanisch, Rolf/ Rodger Wegner (Hrsg.), 1995, Nichtregierungsorganisationen und Entwicklung, Hamburg.
- Haidara, Abdel Kader Yéro, 1992, Ländliche Entwicklung und die "Tòn"-Strategie in Mali, Hamburg.
- Hanke, Stefanie, 1999, Klientelismus als System: Die Reproduktion klientelistischer Netzwerke im Demokratisierungsprozess in Mali, in: Lauth/ Liebert, 1999, S.277-293.
- Hanke, Stefanie, 2001, Systemwechsel in Mali. Bedingungen und Perspektiven der Demokratisierung eines neopatrimonialen Systems, Hamburg.
- Hansohm, Dirk/ Kappel, Robert, 1992, Afrika - Ein Abschreibungsprojekt?, in: Peripherie 45 (1992), S.7-31.
- Hansohm, Dirk/ Kappel, Robert, 1994, Schwarz-weiße Mythen: Afrika und der entwicklungspolitische Diskurs, Münster, Hamburg.
- Heinrich, Volkhart, 2001, Demokratische Konsolidierung in Südafrika, Die Rolle der NGOs, Hamburg.

- Hillebrand, Ernst, 1994, Nachdenken über Zivilgesellschaft und Demokratie in Afrika, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/94, S.57-71.
- Hippler, Jochen, 1994a, Die Demokratisierung der Dritten Welt nach dem Ende des kalten Krieges, in: Hippler, 1994, S.11-46.
- Hippler, Jochen (Hrsg.), 1994b, Demokratisierung der Machtlosigkeit - Politische Herrschaft in der Dritten Welt, Hamburg.
- Hirschauer, Stefan/ Amann, Klaus, 1997, Die Befremdung der eigenen Kultur, Frankfurt.
- Hoffer, Wilfried, 1997, Partizipation in der Wüste, Mali: Anspruch und Wirklichkeit der Wüstenkonvention, in: epd 19/97, S. 35-39, Frankfurt.
- Hofmeier, Rolf (Hrsg.), 1998, Afrika Jahrbuch 1997, Hamburg
- Hutchful, Eboe, 1995-1996, The Civil Society Debate in Africa, in: International Journal 51, S.54-77.
- Hydén, Göran (ed.), 1992, Governance and politics in Africa, Boulder, Colorado.
- Jacobeit, Cord, 1998, Die neue Afrikapolitik der USA: Viel Lärm um nichts?, in: Hofmeier, 1998, S.35-45.
- Kassibo, Bréhima, 1997, La décentralisation au Mali: état des lieux, Hamburg.
- Kebir, Sabine, 1991, Gramsci's Zivilgesellschaft, Hamburg.
- Keil, Marion, 1992, Die Vernetzung von Voluntary Organizations in Indien am Beispiel Andhra Pradesh, Saarbrücken, Fort Lauderdale.
- Klute, Georg, 1999a, Vom Krieg zum Frieden im Norden von Mali, in: Hahn/ Spittler, 1999, S.455-472.
- Klute, Georg, 1999b, Lokale Akteure des Dezentralisierungsprozesses im Norden von Mali, in: Rössel/ Trotha, 1999, S.147-166).
- Kößler, Reinhart/ Melber, Henning, 1990: Afrika vor der demokratischen Frage, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/90, S.1052-1059.
- Kößler, Reinhart/ Melber, Henning, 1993, Chancen internationaler Zivilgesellschaft, Frankfurt.
- Konaré, Ba, 1993, Les Femmes Célèbres du Mali, Bamako.
- Lauth, Hans-Joachim/ Merkel, Wolfgang, 1997, Zivilgesellschaft im Transformationsprozess, Mainz.
- Lauth, Hans-Joachim/ Liebert, Ulrike (Hrsg.), 1999, Im Schatten demokratischer Legitimität- Informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich, Opladen.
- Luhmann, Niklas, 1998, Der Staat des politischen Systems, in: Beck, 1998, S.345-380.
- Maradeix, Marie-Stéphane, 1990, Les ONG américaines en Afrique, Paris.
- Martin, William G., 1998, Business as US-ual, in: afrika süd Nr.4 Juli/August 1998.
- Mbida, Michel, 1999, Radio Bamakan, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg.40, 1999:11, S.314-315.
- Metsch, Reinhard, 1995, Ressourcenschutz und soziale Entwicklung - zwei Seiten einer Medaille, in: DED-Brief 2/95, S.23-25, Berlin.
- Meyns, Peter/ Nabudere, Dani Wadada, 1989: Democracy and the One-Party State in Africa, Hamburg.
- Meyns, Peter (Hrsg.), 1996, Staat und Gesellschaft in Afrika, Hamburg.
- Mulhaupt, T., 1992, Hexerei und Anti-Hexerei in Afrika, München.
- Müller, Jean-Daniel, 1990, Les ONG ambiguës. Aides aux Etats, aides aux populations? , Paris.

- Neubert, Dieter, 1990, Nicht-Regierungsorganisationen und Selbsthilfe in Kenia. Grundlegende Strukturen und Neuere Tendenzen, in : Glagow, 1990, S.297-314.
- Neubert, Dieter, 1992, Zur Rolle von Freien Vereinigungen beim Aufbau einer afrikanischen Zivilgesellschaft, in: Gormsen/Thimm, 1992, S.27-60.
- Neubert, Dieter, 1996, Kultur als Entwicklungsressource, in: epd Entwicklungspolitik, 3/96, S.26-31.
- Neubert, Dieter, 1999, Demokratisierung ohne Zivilgesellschaft? , in: Lauth/Liebert, 1999, S.258-276.
- Nohlen, Dieter/ Nuscheler, Franz (Hrsg.), 1992: Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Bonn.
- Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf, 2002, Lexikon der Politikwissenschaft Bd.1 u. Bd.2, München.
- Nuscheler, Franz/ Ziemer, Klaus, 1980, Politische Herrschaft in Schwarzafrika, München.
- O'Donnel, Guillermo /Schmitter, Philippe C., 1986, Transitions from Authoritarian Rule, Baltimore.
- Owusu, M., 1992, Democracy and Africa - a view from the village: Journal of Modern African Studies, Vol.30, 3, Sept.1992, S.369-396.
- Oyugi, Walter O. (Hrsg.), 1988, Democratic Theory and Practice in Africa, Portsmouth.
- Parsdorfer, Christine, 1996, Libertäre Chimäre - Die neue zivilgesellschaftliche Internationale, in: blätter des iz3w, Sept. 1996.
- Papendieck, Henner/ Rocksloh-Papendieck, Barbara, 1997, Frieden von oben oder von unten? Der Beitrag des Programms Mali Nord zur Überwindung der Tuareg-Rebellion, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg.38, 1997:10, S.267-269.
- Pedersen, Jon, 1995, Drought, migration, and population growth in the Sahel. The case of the Malian Gourma, 1900-1991, in: Population Studies, 49 (March 1995) 1, S. 111-126, London.
- Powell, Walter W., 1987, The Nonprofit Sector, A Research Handbook, New Haven and London.
- Raghavan, M., 1992, Les ONG au Mali, in: Politique Africaine, Oct.1992.
- Reinhard, Wolfgang, 1999, Die Geschichte der Staatsgewalt, München.
- Reinicke, Wolfgang H., 1998, Global public policy, governing without government? , Washington.
- Riggs, Fred W., 1964, Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society, Boston.
- Riggs, Fred W., 1984, Development, in: Sartori/ Giovani, 1984, p.81-98.
- Roche, Chris, 1992, It's not the size that matters: ACORD's experience in Africa, in: Edwards/Hulme, 1992, p.180-190.
- Rodger, Werner, 1993, Nichtregierungsorganisationen und Entwicklungshilfe, Hamburg.
- Rösel, Jacob/ Trotha, Trutz von (Hrsg.), 1999, Dezentralisierung, Demokratisierung und die lokale Repräsentation des Staates, Köln.
- Sardan, Jean-Pierre Olivier de, 1996, Anthropologie et développement, Paris, Marseille.
- Sardan, Jean-Pierre Olivier de, 2000, Das endlose Warten auf die Demokratie, in: Le Monde diplomatique, Februar 2000, S.18-19.

- Sartori, Giovanni (ed.), 1984, *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, Beverly Hills.
- Schiefer, Ulrich, 1999, Afrika, Entwicklung oder Zusammenbruch, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg.40, 1999:9, S.241-243.
- Schiel, Tilmann, 1987, Entbürokratisierung der Entwicklungshilfe. Über die Grenzen von Nichtregierungsorganisationen und die Illusion staatsferner Entwicklungshilfe, in: *Peripherie* 25/26, S.79-92.
- Schlichte, Klaus/ Wilke, Boris, 2000, Der Staat und einige seiner Zeitgenossen - Zur Zukunft des Regierens in der „Dritten Welt“, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 2000/2, S.359-384.
- Schraeder, Peter, 1994, Politische Eliten im Demokratisierungsprozeß, *Lektionen aus Afrika*, in: Hippler, 1994, S.83-107.
- Schubert, Gunter/ Tetzlaff, R./ Vennewald, W. (Hrsg.), 1993, *Demokratie und konfliktfähige Gruppen in Entwicklungsländern*, Münster.
- Schulz, Dorothea E., 1997, Praise without Enchantment: Griots, Broadcast Media, and the Politics of Tradition in Mali, in: *Africa Today* 44.4, S.443-464.
- Schulz, Dorothea E., 1999a, Lokalradios und die Transformation öffentlicher Räume in Mali, in: Hahn/Spittler, 1999, S.379-390.
- Schulz, Dorothea, 1999b, „In pursuit of Publicity“: Talk radio and the imagination of a moral public in urban Mali, in: *Africa Spectrum* 99/2, S.161-185.
- Schulz, Manfred (Hrsg.), 1997, *Entwicklung - Die Perspektive der Entwicklungssoziologie*, Opladen.
- Seely, Jennifer C., 2001, A political analysis of decentralisation: co-opting the Tuareg threat in Mali, in: *Journal of Modern African Studies*, 3 - 2001, S.499-524, Cambridge.
- Shaw, Martin, 1998, Die Repräsentation ferner Konflikte und die globale Zivilgesellschaft, in: Beck, Ulrich, 1998, S. 221-255.
- Simmons, P.J., 1998, *Learning to live with NGOs*, Global Policy Forum, New York.
- Sissoko, Ibrahim F., 2004, *Der Demokratisierungsprozess in Mali am Beispiel von Mali*, Hamburg.
- Smith, Zeric Kay, 2001, Mali's decade of democracy, in: *Journal of Democracy*, vol.12, 3, July 2001, S.73-79.
- Spittler, Gerd, 1989, Handeln in einer Hungerkrise - Tuaregnomaden und die große Dürre von 1984, Opladen.
- Steinich, Marcus, 1997, „Erst wenn wir unseren Kopf in unsere eigenen Hände nehmen können...“, *Subsidiaritätsförderung als Beitrag zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern*, Münster.
- Steinich, Markus, 2000, Fred W. Riggs(*1917), Zur Nicht-Übertragbarkeit von Verwaltungsmodellen, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg.41, 2000:5, S.146-148.
- Strauss, A.L., 1991, *Grundlagen Qualitativer Sozialforschung*, München.
- Streeten, Paul, 1997, Nongovernmental Organizations and Development, in: Fernando/ Heston, 1997, S.256-271.
- Tag, Sylvia, 1994, *Paysans, État et démocratisation au Mali*, Hamburg.
- Tag, Sylvia/ Wegemund, Regina, 1994, Mali, in: Hofmeier, Rolf (Hrsg.), 1994, *Afrika Jahrbuch 1993*, Hamburg.

- Tetzlaff, Rainer, 1995, Afrika zwischen Staatsversagen und Demokratiehoffnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zu Das Parlament, 27.10.1995, Bonn.
- Thiel, Reinold E. (Hrsg.), 1999, Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, Bonn.
- Thiery, Peter, 1992, Zivilgesellschaft, Staat und Entwicklung im Kontext neoliberaler Anpassungsstrategien, in: Gormsen/Thimm, 1992, S.61-64.
- Tocqueville, Alexis de, 1956, Democracy in America, New York.
- Tripp, Aili Mari, 2001, The new political acticism in Africa, in: Journal of Democracy, vol.12, 3, July 2001, S.141-155.
- Trotha, Trutz von, 2000, Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit, in: Leviathan, 28.Jg., Heft 2, 2000, Wiesbaden.
- UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen), 2002, Bericht über die menschliche Entwicklung 2002 - Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt, Bonn.
- Veelbehr, Engelbert, 1995, Silberstreifen am Horizont, in: DED-Brief 1/95, S.34-36, Berlin.
- Wahl, Peter, 1998, NROs zwischen (Selbst-)Überschätzung und Realismaus, in: E+Z, 1/1998, S.13.
- Webner, Richard/ Ranger, Terence, 1996, Postcolonial Identities in Africa, London, New Jersey.
- Wegemund, Regina, 2000, Die Tuareg in Mali und Niger, in: Internationales Afrika Forum, 4/2000, S.379-387.
- Weiss, Thomas G./ Gordenker, Leon, 1996, NGOs, the UN, and global governance, Boulder/Colorado.
- Weltbank, 1997, Der Staat in einer sich ändernden Welt, Weltentwicklungsbericht 1997, Bonn.
- World Bank, 1996, The World Bank's partnership with Nongovernmental Organizations, Washington D.C.

Dokumente

- ACORD, 1997, Annual Report 1996, Auszüge zu Mali, S.25, 26, London.
- ACORD, 1995, Rapport Annuel 1994, London.
- ACORD, NOVIB, OXFAM, 1995, Nord du Mali, de la Tragédie à l'Espoir, Bamako.
- Banque Mondiale, 1995, Etude des Capacites des ONG, Bamako.
- BMZ, 1997, Länderkonzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit Mali, Bonn.
- Brot für die Welt, 1999, Länderpapier Mali, Stuttgart.
- CCA-ONG, 1986, Hallo, les ONG, Annuaire 1986-1987, Bamako.
- CCA-ONG, 1996a, Role des ONG dans le developpement économique et social au Mali, Bamako.
- CCA-ONG, 1996b, Annuaire des ONG au Mali 1996, Bamako.
- CCA-ONG, 1997, Perspectives nouvelles, Bamako (Selbstdarstellung).
- CECI, 1997a, Section Mali, Rapport Annuel 1996, Bamako.
- CECI, 1997b, Rapport annuel 1996-1997, Montréal.

- CECI, ACDI, 1996, Acte des journées d'étude sur les pratiques en matière de promotion de la démocratie et des droits de la personne en Afrique, Montréal.
- DED-Mali, ohne Jahr, Sektion Förderung Einheimischer Organisationen und Selbsthilfe-Initiativen, NRO-Bericht, Bamako.
- DED, 1997, Sektion Förderung Einheimischer Organisationen und Selbsthilfe-Initiativen, Vorstellung des DED-Projektes "Förderung einheimischer Organisationen, Sévaré.
- DED, ohne Jahr, Notice d'information sur le programme d'appui aux ONG et associations au Mali, Bamako.
- Deutsche Welthungerhilfe, 2000, Landeskonzept Mali, Perspektiven für die Entwicklungszusammenarbeit 2000-2002, Bonn.
- Essoh, David Ngoh, 2000, Report of internship at the headquarter of the WFP of the UN, Bremen.
- GARDEM, 1997, Liste des membres de GARDEM et presentation de l'ONG, Bamako.
- GARDEM, 1997, Appui à la gouvernance Démocratique et au Processus de Décentralisation dans les communes de Sangoua-N'Gountjina et de Koutiala-Cercle de Koutiala, Bamako.
- GARDEM, 1996, Promotion de la Planification Familiale dans le'arrondissement central de Koutiala, Rapport d'activites et financier, Bamako.
- GTZ, 1997, Förderung der Dezentralisierung in Mali, Bericht über die Projektfortschrittskontrolle von Eisenberg und Salow, Auszug, Seite 5-38.
- IBRD, 1981, Mali, Economic Report 1980, Bamako.
- IEC-Pop, 1997, Bulletin trimestriel d'Information, d'Education et de Communication de Population, No. 00, Juin 97, Bamako.
- KfW, gtz, ded, 1997, La Cooperation Germano-Malienne 1996, Bamako.
- PLAN INTERNATIONAL Mali, ohne Jahr, Projet MST/SIDA, Relevé de Notes, Bamako.
- PLAN INTERNATIONAL, 1996, Worldwide Annual Report 1996, Surrey, U.K.
- Preißler, Richard, 1996, Gutachten zum Stand der Aktivitäten im Projekt „Förderung kleinbäuerlicher Kleinbetriebe und sozialer Gruppen durch kleinflächige Bewässerung auf der Grundlage Erneuerbarer Energien, Mali“, im Auftrag der BORDA Bremen.
- Primature/ Mission de Décentralisation, 1996, La décentralisation en Afrique francophone, Bamako.
- Projet Promotion des Techniques Locales, 1994, Nationale Nichtstaatliche Durchführungsorganisationen für Projekte der ländlichen Entwicklung in Mali, Bamako.
- SNV-Mali, Programme - ONG, Hub.Gielissen, 1997, Notre ONG, Comment va-t-elle?, une methode participative pour une analyse institutionnelle d'une ONG, Bamako.
- Steinich, Markus, 1995, Subsidiaritätsförderung in Mali, Studie im Auftrag des DED, Berlin.
- URTEL, 1999, Rapport Annuel 1998, Bamako.
 - USAID, 1997, Program Description, Mali Special Strategic Objective For The North, Bamako.

Jahrbücher

Afrika Jahrbuch, 1998, 1999, 2000, 2001, Hrsg. Afrika Institut/ Hofmeier, Rolf /Jacobeit, Cord, Hamburg/ Opladen.

Zeitschriften

- Africa Recovery
- Africa Spectrum
- Africa Today
- afrika süd
- blätter des iz3w
- Blätter für deutsche und internationale Politik
- DED-Brief
- Entwicklung und Zusammenarbeit
- epd Entwicklungspolitik
- Internationales Afrika Forum
- International Organizations
- Internationale Politik und Gesellschaft
- Journal of Democracy
- Journal of Modern African Studies
- Le Monde diplomatique
- Lettre International
- Leviathan
- Peripherie
- Politique Africaine
- Population Studies
- Zeitschrift für internationale Beziehungen

Zeitungen

- Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt
- Frankfurter Allgemeine Zeitung
- Frankfurter Rundschau
- L'ESSOR
- Neue Zürcher Zeitung
- taz

Internet

- <http://www.cidob.org/bios/catellano/lideres/t-045.htm>; Biograficas de Líderes Políticos CIDOB: Amadou Toumani Touré
- <http://www.freedomhouse.org/ratings>
- <http://www.fesportal.fes.de/pls/portal30/Folder/International/Afrika/Mali>
- <http://www.info.usaid.gov/about/>
- <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/mali.htm>