



WESTFÄLISCHE  
WILHELMS-UNIVERSITÄT  
MÜNSTER

# Partnerschaft, Partizipation und Patronage

Die schwierige Kooperation von Nord- und Süd-NGOs  
unter besonderer Berücksichtigung asymmetrischer Ressourcenverteilung

von Basanta E. P. Thapa

eingereicht im März 2009  
am Institut für Politikwissenschaft

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	0
Einleitung.....	1
Partnerschaften zwischen Nord- und Süd-NGOs in der EZ.....	2
Anforderungen an eine „erfolgreiche Partnerschaft“ zwischen Entwicklungs-NGOs.....	2
Beziehungen zwischen Nord- und Süd-NGOs in der Realität.....	3
Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit.....	3
Definitionen partizipativer Entwicklung.....	4
Sinn und Zweck der Partizipation in der EZ.....	5
Klassifikation gemäß Einsatzzeitpunkt der Partizipation nach GOULET 1989.....	6
Acht Stufen der Partizipation nach ARNSTEIN 1969.....	7
Zwischenfazit Partizipation.....	10
Patronage in der Beziehung zwischen Nord- und Süd-NGOs.....	10
Abgrenzung zum Paternalismus.....	10
Patron-Klient-Beziehung.....	11
Ressourcenabhängigkeit.....	13
Fazit: Partizipation, Partnerschaft, Patronage.....	14
Literaturverzeichnis.....	16

## Einleitung

Partnerschaft und Partizipation sind zwei Schlagwörter, welche üblicherweise mit den Beziehungen zwischen Nord- und Süd-NGOs in Verbindungen gebracht werden. Zu den Versprechen, die den Siegeszug der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit begleitet haben, gehörte es auch, dass NGOs im Norden und im Süden einen Dialog unter Gleichen führen und durch Partnerschaften auf Augenhöhe die machtpolitische Prägung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit überwinden könnten.

Aber lassen sich Partnerschaft und Partizipation überhaupt messen? Lässt sich eine Aussage darüber treffen, ob die NGOs oben genanntes Versprechen halten?

Um diesen Fragen nachzugehen, wird zunächst kurz auf den Begriff der Partnerschaft im NGO-Kontext eingegangen und darauf, was in den Beziehungen zwischen Nord- und Süd-NGOs eine gleichberechtigte Partnerschaft ausmacht. Anhand der Ergebnisse von empirischen Studien zur Zusammenarbeit von NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit wird dann bewertet, inwiefern der Anspruch der „Partnerschaft“ zwischen NGOs angemessen ist.

Zur Frage der Partizipation werden ebenfalls zunächst die Begrifflichkeiten geklärt, verschiedene Skalen zur Bewertung von Partizipation dargelegt und schließlich anhand dieser der Partizipationsgrad in NGO-Partnerschaften, soweit pauschale Aussagen getroffen werden können, evaluiert.

In einem dritten Teil wird ausgearbeitet, inwiefern die Beziehungen zwischen NNGOs und SNGOs einer Patronage entsprechen insbesondere der Rolle der verfügbaren Ressourcen nachgegangen.

Aufgrund des begrenzten Umfangs dieser Hausarbeit wird die Beziehung zwischen NGOs im Norden und Süden stark vereinfacht dargestellt und beispielsweise die Advocacy- und Kommunikations-Funktion ausgeblendet. Ebenso konnten in diesem Zusammenhang relevante Themen wie „direct funding“ von SNGOs durch die staatliche EZ des Nordens oder die besonderen Implikationen der vertraglichen Regelung von Partnerschaften sowie die intraorganisatorischen Prozesse und Kalküle der NGOs in Norden und Süden leider nicht ausreichend behandelt werden.

## Partnerschaften zwischen Nord- und Süd-NGOs in der EZ

Die Praxis der Nord-NGOs, ihre Arbeitsbeziehungen mit Süd-NGOs als „Partnerschaft“ zu bezeichnen, stammt aus den 1970ern, „when it expressed the ideological aspiration of international solidarity in the development cause“<sup>1</sup> Inzwischen hat der Begriff jedoch diese idealistische Konnotation verloren und ist zu einem weiteren EZ-Buzzword ohne eindeutige Definition geworden. Dennoch schwingt dem Begriff der Anspruch von Partizipation und insbesondere von Zusammenarbeit auf Augenhöhe mit.

### Anforderungen an eine „erfolgreiche Partnerschaft“ zwischen Entwicklungs-NGOs

LISTER hat aus verschiedenen Erhebungen eine Reihe von Eigenschaften zusammengetragen, die „erfolgreiche Partnerschaft“ zwischen Nord- und Süd-NGOs üblicherweise ausmachen:

- mutual trust, complementary strengths, reciprocal accountability, joint decision-making and a two-way exchange of information [...]
- clearly articulated goals, equitable distribution of costs and benefits, performance indicators and mechanisms to measure and monitor performance, clear delineation of responsibilities and a process for adjudicating disputes [...]
- shared perceptions and a notion of mutuality with give-and-take [...]
- mutual support and constructive advocacy [...]
- transparency with regard to financial matters, long-term commitment
- working together, recognition of other partnerships [...]<sup>2</sup>

Der Tenor dieser Liste und ähnlicher Aufstellungen<sup>3</sup> ist vor allem die Gleichberechtigung nördlicher und südlicher Partner, neben weiteren Punkten wie geregelten Abläufen und gegenseitigem Vertrauen.

---

<sup>1</sup> Fowler 1997, S. 140

<sup>2</sup> Lister 1999, S. 3

<sup>3</sup> siehe z.B. Brinkerhoff 2002, S. 221

## Beziehungen zwischen Nord- und Süd-NGOs in der Realität

Die Empirie<sup>4</sup> zeigt, dass die oben dargestellte Idealform der Partnerschaft in der Praxis nur sehr selten erreicht wird und bestätigt die Aussage "Development 'partnerships' obscure a wide range of inequalities."<sup>5</sup> weitgehend.

Bei mehreren zehntausend Entwicklungs-NGOs im Norden und schätzungsweise einigen Millionen potentiellen südlichen Partnern<sup>6</sup> sind pauschale Aussagen zu diesem Thema schwer zu treffen. In einer Umfrage unter NGOs in Europa, Brasilien, Kambodscha und Tansania hat BREHM jedoch einige weltweit gültige Trends ausmachen können.<sup>7</sup> So bewegen sich die europäischen NGOs stark von der eigenständigen Projektimplementierung zur Delegation dieser Aufgabe an südliche Partner, legen ihren Fokus eher auf die Arbeit mit dem Partner als auf einzelne Projekte und entwickeln aber gleichzeitig umfassendere eigene Sektorstrategien. Das Ergebnis dieses Wandels ist aber aus Sicht der südlichen NGOs eine intensivere Vertikalisierung der Nord-Süd-Partnerschaften, wobei anstelle des „partnerschaftlichen Dialogs“ de facto ein „relational monologue“<sup>8</sup> durch die NNGOs stattfindet. Diese Ergebnisse decken sich mit anderen Studien und können somit wohl verallgemeinert werden.

Wie passen die Realität der NGO-Partnerschaften und der Anspruch der Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit zusammen? Wenn nicht mit „Partnerschaft auf Augenhöhe“, wie lassen sich die Beziehungen zwischen Nord- und Süd-NGOs dann beschreiben? Diesen Fragen soll in den nächsten Kapiteln nachgegangen werden.

## Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit

Das Buzzword „Partizipation“ oder „partizipative Entwicklung“ ist aus dem Vokabular der Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr wegzudenken.<sup>9</sup> Spätestens seit den neunziger Jahren ist die Partizipation der lokalen Bevölkerung obligatorischer Bestandteil der EZ-

---

<sup>4</sup> siehe z.B. Ashman 2001, Harrison 2002 und Postma 1994

<sup>5</sup> Harrison 2002, S. 587

<sup>6</sup> Edwards, Hulme & Wallace, S. 4

<sup>7</sup> Brehm 2004

<sup>8</sup> Brehm 2004, S. 3

<sup>9</sup> Cornwall & Brock 2004

Positionspapiere von Regierungen und internationalen Organisationen.<sup>10</sup> Für die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätigen NGOs der „zweiten Generation“ ist das Konzept der Partizipation unter dem Schlagwort „Hilfe zur Selbsthilfe“ bereits seit den Sechziger- und Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts Teil ihrer Zielsetzungen und Arbeitskonzepte<sup>11</sup> und wesentlicher Teil ihres Verständnisses von Partizipation. Der Anspruch der Partnerschaft zwischen Nord- und Süd-NGOs ist also vor allem vor dem Hintergrund der partizipativen Entwicklung zu verstehen.

Trotz der weitverbreiteten Anwendung des Begriffs der partizipativen Entwicklung und einer Vielzahl von Studien über seine praktische Umsetzung existiert kein einheitliches Konzept, wie Partizipation in der EZ auszusehen hat: „Participation, viewed both as an instrument of development and as a special mode thereof, has not yet been adequately conceptualized.“<sup>12</sup>

### **Definitionen partizipativer Entwicklung**

Als grundlegende Arbeitsdefinition wird in der theoretischen Literatur vor allem das Konzept von WOLFE genannt. Er bezeichnet Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit als „the organized efforts to increase control over resources and regulative institutions in given social situations, on the part of groups and movements hitherto excluded from such control.“<sup>13</sup> Der Vorteil dieser Definition liegt darin, dass sie sehr allgemein gehalten ist und somit problemlos ein weites Feld der in der Entwicklungszusammenarbeit praktizierten Partizipationsformen umfasst. Dennoch enthält sie die Kernelemente „empowerment, control and decision-making aspects“<sup>14</sup>, betont also das Mitentscheidungsrecht der lokalen Bevölkerung, auch wenn das genaue Ausmaß dieser Rechte zur Interpretation offen bleibt.

Andere internationale und nationale Regierungsorganisationen haben ein ähnliches Verständnis von partizipativer Entwicklung. Die Weltbank definiert Partizipation als „a proc-

---

<sup>10</sup> siehe z.B. OECD/DAC 1997, BMZ 1999

<sup>11</sup> Lenzen 2001, S. 8

<sup>12</sup> Goulet 1989, S. 172

<sup>13</sup> Wolfe 1985, zitiert nach Goulet 1989 und OECD/DAC 1997

<sup>14</sup> OECD/DAC 1997, S. 89

ess through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources which affect them.”<sup>15</sup>

Die OECD ist noch deutlicher:

„Participatory development stands for a *partnership* which is built upon the basis of a *dialogue* among the various actors (stakeholders), during which the 'agenda' is set jointly and local views and indigenous knowledge are deliberately sought and respected. This implies *negotiation* rather than the dominance of an externally set project agenda.”<sup>16</sup>

Hier wird Partizipation ausdrücklich schon in der Projektplanung gefordert, während nach den vorher genannten Definitionen auch eine Beschränkung der Partizipation auf die Projektimplementierung möglich ist. Die OECD-Definition ist für die nationalen Durchführungsorganisationen maßgeblich und daher Basis des Partizipationskonzept des BMZ, welches explizit auch den deutschen Entwicklungs-NGOs als „Orientierungshilfe“ dienen soll.<sup>17</sup>

### **Sinn und Zweck der Partizipation in der EZ**

Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit hat einen „dual character“,<sup>18</sup> da sie zugleich Mittel und Ziel ist. Die OECD folgt dieser Aufteilung und benennt für den Mittel-Charakter die gesteigerte Effizienz, Effektivität und Nachhaltigkeit, welche Entwicklungsprogramme durch partizipative Elemente erfahren.<sup>19</sup> Effizienz- und Effektivitätssteigernd wirkt hierbei vor allem der Zugriff auf lokales Know-How und Ressourcen, während die Nachhaltigkeit der Projekte durch das aus der Partizipation resultierende lokale Ownership gestärkt wird. Vor allem für NNGOs mit begrenzten Ressourcen ist es vorteilhaft, bei der Durchführung ihrer Entwicklungsprojekte auf lokale NGOs zurückzugreifen und sich so den kostspieligen Aufbau eigener Durchführungskapazitäten zu ersparen, welche zudem meist zu einer wenig attraktiven sektoralen und regionalen Gebundenheit führen würden.

Den Ziel-Charakter macht laut OECD vor allem die Stärkung des bürgerlichen Engagements und politischen Kultur durch das Einüben von demokratischen Prozessen und

---

<sup>15</sup> Weltbank 1996, S. 3

<sup>16</sup> OECD/DAC 1993

<sup>17</sup> BMZ 1999

<sup>18</sup> Goulet 1989, S. 166

<sup>19</sup> OECD/DAC 1993, S. 4

Selbstbestimmung aus. An dieser Stelle wird das Ineinanderspielen von partizipativer Entwicklung und „Empowerment“, einem weiteren EZ-Buzzword, deutlich.

### **Klassifikation gemäß Einsatzzeitpunkt der Partizipation nach GOULET 1989**

GOULET identifiziert als Schlüsselkriterium für die Klassifikation und Bewertung von Partizipation die Phase im Lebenszyklus eines EZ-Projekts, ab der Partizipation stattfindet bzw. zugelassen wird. Als mögliche Phasen zum Einsatz von Partizipation nennt er:

- initial diagnosis of the problem or condition;
- a listing of possible responses to be taken;
- selecting one possibility to enact;
- organizing, or otherwise preparing oneself to implement the course of action chosen;
- the several specific steps entailed in implementing the chosen course;
- self-correction or evaluation in the course of implementation;
- debating the merits of further mobilization or organization.<sup>20</sup>

Für die Bewertung der Qualität der Partizipation gilt hierbei als Faustregel, dass ein früherer Einsatzzeitpunkt auf echtes Empowerment hinweist, während das Einsetzen in einer späteren Phase ein Indiz für Alibi-Partizipation mit schlimmstenfalls manipulativer Absicht ist.

Während vor allem der früheren staatlichen Entwicklungszusammenarbeit angelastet werden kann, dass aufgrund bürokratischer Zwänge in den Industriestaaten die Mitsprache der südlichen Partner erst ab späteren Projektphasen, relativ selten aber bereits in der Planungsphase stattfand, können NGOs hier mit flexibleren Strukturen punkten. Dennoch berichtet beispielsweise ASHMAN davon, dass die südlichen Partner darüber klagen, lediglich an der Durchführung der Projekte beteiligt zu sein, nicht jedoch an den vorhergehenden Projektphasen. Dafür spricht zum einen ebenfalls die von Brehm beobachtete Entwicklung zu einer stärkeren programmatischen Kohärenz der NNGOs, was auch eine stärkere Kontrolle bei der Projektplanung nach sich zieht, zum anderen die zunehmende Abhängigkeit nördlicher NGOs von staatlichen Mitteln, was mit aufwendiger Antragsstellung und umfassenden Rechenschaftspflichten verbunden ist. So können staatliche Gelder häufig nur mit einem vollständigen Projektplan beantragt werden, wobei hier die knappen

---

<sup>20</sup> Goulet 1989, S. 169

Kapazitäten der SNGO<sup>21</sup> dazu führen, dass diese an derartigen Planungsentwürfen nicht beteiligt werden.

Insgesamt lässt sich sagen, dass bei NGOs die Beteiligung lokaler Partner tendenziell zu einem früheren Zeitpunkt im Projektzyklus stattfindet als bei staatlicher Entwicklungszusammenarbeit, aber sowohl bürokratische Zwänge als auch Kapazitätsasymmetrien dazu führen, dass die SNGOs von der Projektplanung ausgeschlossen werden. Dies ist unter Partizipationsgesichtspunkten zwar nicht optimal, aber auf einem mittleren Niveau. Zumal NNGOs häufig aufgrund begrenzter Ressourcen bei der Durchführung der Projekte viel Verantwortung an ihre südlichen Partner übertragen müssen und für deren Expertise kein eigenes Substitut stellen können.

### **Acht Stufen der Partizipation nach ARNSTEIN 1969**

ARNSTEIN entwickelte ihr achtstufiges Modell zur Analyse von Varianten der Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik der Vereinigten Staaten der 1960er Jahre. Es ist aber dennoch weitestgehend auf die Entwicklungszusammenarbeit übertragbar und liegt zahlreichen EZ-spezifischen Stufenmodellen der Partizipation zugrunde.<sup>22</sup> Das Grundmodell von ARNSTEIN ist aber ausreichend abstrakt sowie sehr kritisch und somit als alternatives Bewertungskriterium nützlich.

Die acht Stufen ihres Modells (siehe Tabelle 1) fasst ARNSTEIN in drei Gruppen von Partizipationsgraden zusammen:

Die erste Gruppe ist die „Nicht-Partizipation“, welche die Stufen „Manipulation“ und „Therapie“ umfasst. Partizipationsvarianten dieser Gruppe nutzen Bürgerbeteiligung als einen Deckmantel für andere Zwecke.

„Tokenism“ (Alibi-Partizipation) bezeichnet die zweite Gruppe, welche sich dadurch auszeichnet, dass Mittel der Partizipation ritualhaft und nur zur Wahrung des äußeren (und eventuell auch inneren) Scheins angewandt werden. Auch wenn es hier ebenfalls keine wirkliche Bereitschaft zur Abgabe von Macht seitens des Projektträgers gibt, so unterscheidet sich „Tokenism“ von „Non-Participation“ durch die Abwesenheit versteckter Motive.

---

<sup>21</sup> Brehm 2004, S. 3

<sup>22</sup> beispielsweise in Concern Worldwide 1995, Hart 1992, Platt 1996 oder Pretty 1994

Participation	Citizen Control	Stakeholder sind Auftraggeber und haben zu jeder Zeit volle Entscheidungskompetenz;
	Delegated Power	Projektträger übergeben Entscheidungskompetenz irreversibel an von lokalen Vertretern dominierte Gremien;
	Partnership	Umverteilung von Macht durch gemeinsame Planungskommissionen etc.; gemeinsam festgelegt und beiderseitig bindende Regeln der Zusammenarbeit; Grad echter Partizipation steigt mit Organisationsgrad der Stakeholder und Ressourcen, hauptamtliche Mitarbeiter und eigene Experten anzustellen;
Tokenism	Placation	Vergabe von Sitzen in Gremien mit Entscheidungskompetenz an Vertreter der lokalen Bevölkerung; wenn Vertreter durch Stakeholder gewählt und diesen Rechenschaft schuldig, Möglichkeit echter Partizipation; wenn Vertreter durch Projektträger ausgewählt oder lokale Potentaten, Gefahr der Agency Capture;
	Consultation	Aufnahme von Meinungen und Hinweisen der lokalen Bevölkerung; Implementierung der Ergebnisse der Konsultation nach Ermessen des Projektträgers;
	Information	einseitiger Informationsfluss von Projektträger zu lokaler Bevölkerung;
Non-Participation	Therapy	Einbindung in zahlreiche Aktivitäten; keine direkte Relevanz für das Projekt; „Heilung“ von der Unfähigkeit, eigenständig zivilgesellschaftlich Aktiv zu werden.
	Manipulation	Beteiligung in beratenden Komitees; keine Entscheidungskompetenzen; Komitees als Vehikel zur Indoktrination;

Tabelle 1: Acht Stufen der Partizipation nach Arnstein 1969 (Zusammenfassung von Thapa)

Die dritte Gruppe schließlich wird als „Participation“ bezeichnet. Die dort angesiedelten Partizipationsstufen führen zu tatsächlicher Mitsprache der Stakeholder.

Interessant ist hier für die Übertragung in den EZ-Bereich, dass besonders die Rolle des Organisationsgrads und der Ressourcen der Stakeholder für eine erfolgreiche Partizipation hervorgehoben wird. Zusammen mit dem ebenfalls angesprochenen Problem der Agency

Capture sind dies wichtige Ansatzpunkte bei der Bewertung von Partnerschaften zwischen Nord- und Süd-NGOs.

Während das Modell eigentlich für das Verhältnis zwischen Bürger und dem im Vergleich beinahe omnipotenten Staat ist bei NGO-Partnerschaften das Machtgefälle weniger groß. Dementsprechend kommt der Position der SNGO bei der Bewertung des Partizipationsgrades eine wesentlich größere Rolle zu.

Interessanterweise entspricht der Ziel-Charakter der „partizipativen Entwicklung“ überraschend der Stufe der „Therapy“, was den oftmals bevormundenden Grundcharakter der Entwicklungszusammenarbeit<sup>23</sup> noch einmal hervorhebt, hier aber nicht Diskussionsgegenstand sein soll.

So sind in der vielfältigen NGO-Landschaft sicherlich alle aufgeführten Partizipationsformen anzutreffen, wobei „Citizen Control“ und „Delegated Power“ aus Sicht der NNGOs keine wünschenswerten Zustände sind, da es für die Vorstände der NNGOs politökonomisch irrational ist, ihre Gestaltungsmacht freiwillig abzugeben. Eine gewisse Form der „Citizen Control“ ist allerdings bei der Kontaktaufnahme und Etablierung der Partnerschaftsbeziehung zu beobachten, da diese oft aus dem Süden bewusst gesucht wird. Dies entspricht allerdings eher der „Self-mobilization“ von Prettys EZ-Partizipation-Skala,<sup>24</sup> da aus der Eigeninitiative der SNGO kein Auftraggeber-Status erwächst, sondern der Preis für die Unterstützung aus dem Norden die (Teil-)Aufgabe der Autonomie der SNGO ist.

Häufig anzutreffen ist die Form der „Consultation“, bei der zwar ein Dialog zwischen den Partnern stattfindet, aber letztendlich die NNGO als Geldgeber entscheidet, wie das Projekt durchgeführt wird.<sup>25</sup>

Erhellend ist die Form der „Placation“, bei der ein Mitspracherecht besteht, aber eine große Gefahr des Agency Capture. Bei den südlichen Partnern handelt es sich nur selten um Graswurzel-Organisationen, die der lokalen Bevölkerung Rechenschaft schuldig sind, wodurch dieser Faktor beim Transfer auf den NGO-Sektor wegfällt. Wie im Kapitel zur Ressourcenabhängigkeit noch gezeigt wird, haben Beziehungen zwischen Nord- und Süd-NGOs immer ein Machtgefälle inne, das automatisch zu entsprechenden Graden an Cap-

---

<sup>23</sup> siehe Baaz 2005

<sup>24</sup> Pretty 1994

<sup>25</sup> Ashman 2001

ture führt und somit den Partizipationsgedanken untergräbt.<sup>26</sup> Daraus folgt, dass echte „Partnership“ im ARNSTEIN'schen Sinne weniger vom guten Willen der nördlichen Partner als von den Ressourcen der SNGOs abhängig ist.

Der Grad der Partizipation kann in NGO-Partnerschaften also auf die Frage der Ressourcenverteilung zurückgeführt werden.

### **Zwischenfazit Partizipation**

Das Fehlen eines allgemein anerkannten Konzepts für Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit verhindert eine einheitliche Umsetzung in der Praxis und erschwert auch eine politische Kritik an den Partizipationspraktiken einzelner Akteure. Es stehen jedoch aus der Partizipationsforschung einige Skalen zur Verfügung, mit deren Hilfe man die praktizierten Formen der Partizipation einordnen und bewerten kann.

Während nach GOULET ein akzeptabler Grad an Partizipation gemessen werden kann und NGOs, wie häufig behauptet, hier auch tendenziell besser abschneiden als die staatlichen Durchführungsorganisationen, so resultiert aus der Analyse nach Arnstein ein gemischtes Bild. So sind zwar grundsätzlich alle Partizipationsstufen beobachtbar, der Metapher einer „Partnerschaft auf Augenhöhe“ muss aber widersprochen werden. Stattdessen scheinen der Grad der Partizipation und somit auch die Natur der Partnerschaft von der Ressourcenausstattung der beiden Partner abzuhängen. Der mit einer Partnerschaft verbundene Autonomieverlust der SNGO wird von dieser jedoch billigend in Kauf genommen, um den Zugang zu den Ressourcen der NNGO zu erhalten.<sup>27</sup> Es drängt sich an dieser Stelle also eher das Bild einer Patron-Klienten-Beziehung als einer Partnerschaft auf Augenhöhe auf.

## **Patronage in der Beziehung zwischen Nord- und Süd-NGOs**

### **Abgrenzung zum Paternalismus**

Ein häufiger Vorwurf in der Entwicklungspolitik ist der des „paternalistischen“ Verhaltens der Geber gegenüber den Entwicklungsländern. Dies zielt im Allgemeinen auf die wohl-

---

<sup>26</sup> Kontinen 2003, S. 2

<sup>27</sup> Malavisi 2001, S. 55

meinende Bevormundung, mit der Projekte der Entwicklungszusammenarbeit mit Verweis auf die mangelnde Expertise und Fähigkeiten der lokalen Bevölkerung ohne deren Beteiligung, jedoch zu ihrem Wohl, geplant und durchgeführt werden. Es stellt somit ein Gegenmodell zur Partizipation dar.

Bei genauerer Untersuchung muss hier aber der Begriff des Paternalismus, zumindest im besonderen Fall der NNGO-SNGO-Partnerschaften, als unpassend bezeichnet werden.

DWORKINS klassische Bedingungen für Paternalismus lauten wie folgt, wobei Z für eine Handlung steht, X der paternalisierende Akteur und Y der paternalisierte Akteur:

1. Z (or its omission) interferes with the liberty or autonomy of Y.
2. X does so without the consent of Y
3. X does so just because Z will improve the welfare of Y (where this includes preventing his welfare from diminishing), or in some way promote the interests, values, or good of Y.<sup>28</sup>

Im Fall von NGO-Partnerschaften ist die zweite Bedingung jedoch eindeutig nicht erfüllt, da die Süd-NGOs prinzipiell frei in der Wahl ihrer Partner und dem Ausmaß der zugelassenen Fremdbestimmung sind (das Problem der Ressourcenabhängigkeit wird im übernächsten Abschnitt behandelt). Man mag den Nord-NGOs also eine paternalistische Geisteshaltung vorwerfen, der Vorwurf einer paternalistischen Beziehung mit ihren südlichen Partnern im engeren Sinne hält jedoch nicht stand.

### Patron-Klient-Beziehung

Wie bereits gezeigt, entsprechen die Beziehungen zwischen Nord- und Süd-NGOs passen eher dem Verhältnis der Patronage. GOODELL nennt zur Identifikation der Patronage, insbesondere in Abgrenzung zum Paternalismus, fünf Kriterien:

Reciprocity	Patron und Klient befinden sich in gegenseitiger (asymmetrischer) Abhängigkeit; Klient kann durch eigene Aktivitäten den Patron zur Reaktion zwingen;
Accountability	Patron und Klient sind sich gegenseitig Rechenschaft schuldig; bei Missfallen können beide Seiten die Beziehung beenden;

<sup>28</sup> Dworkin 2005

Scale and distance	Patron ist für den Klienten zugänglich; Klient spielt verschiedene Patrone gegeneinander aus und wendet sich bei Bedarf an den Patron des Patrons; das System ist für den einzelnen Akteur überschaubar und beeinflussbar;
Continuity	Beziehung ist dauerhaft; auf beiden Seiten kein Interesse am willkürlichen Abbrechen der Beziehung;
Community	Klient wird in seiner Position gegenüber dem Staat durch den Patron gestärkt;

Tabelle 2: Eigenschaften der Patronage nach Goodell 1985 (Zusammenfassung Thapa)

Das Austauschverhältnis, welches die „Reciprocity“ kennzeichnet, kann bei NGO-Partnerschaften bei Vernachlässigung von Advocacy-Funktionen u.ä. stark vereinfacht auf den für beide Seiten vorteilhaften Handel von Geld- und Sachspenden des Nordens gegen die Durchführung von Entwicklungsprojekten durch den Süden reduziert werden.<sup>29</sup> Eine Besonderheit von NGO-Patronage-Beziehungen ist, dass dieser Austausch kein Selbstzweck ist, sondern ein Mittel zur Erfüllung anderer Ziele, z.B. der Entwicklung einer Region, der Sicherung der Arbeitsplätze in den NGOs etc.

Der Punkt der „Accountability“ wird durch die Möglichkeit der Beendigung der Partnerschaft durch beide Seiten erfüllt. Zudem enthalten die Verträge, die die Partnerschaften zwischen Nord- und Süd-NGOs regeln, immer Berichts- und Ausstiegsklauseln.

Potentielle NGO-Partner finden auf einem „NGO-Markt“ zueinander und stehen durch mehr oder weniger konkurrierende NGOs unter größerem oder geringerem disziplinierenden Wettbewerbsdruck. Durch das Instrument des „direct funding“, bei dem die Regierungen der Industriestaaten ihre Entwicklungshilfegelder direkt an Süd-NGOs ausschütten, ist sogar das Phänomen des „Übergehen des Patrons“ vorhanden. Auch das Kriterium der „Scale und distance“ ist also erfüllt.

Durch Pfadabhängigkeiten der Organisationen, insbesondere den Mehrkosten des Partnerwechsels,<sup>30</sup> haben beide Seiten ein Interesse an „Continuity“. Sogar das Kriterium „Community“ wird in gewisser Weise erfüllt, wenn man der Argumentation folgt, dass die

<sup>29</sup> Diese Form des Austausches entspricht auch den Patronage-Bedingungen von Eisenstadt & Roniger 1980, S.50

<sup>30</sup> Kirchner 2008, S. 326

Tätigkeit von Entwicklungs-NGOs durch das Usurpieren dieser staatlichen Aufgabe die Akzeptanz des Staates senkt.<sup>31</sup>

Das Verhältnis zwischen Nord- und Süd-NGOs entspricht also allen wesentlichen Kriterien einer Patron-Klient-Beziehung, was zwar weder ein Ausbeutungsverhältnis noch reine paternalistische Bevormundung darstellt, aber ebenso wenig eine gleichberechtigte Partnerschaft ist.

### **Ressourcenabhängigkeit**

Bedingung für das Zustandekommen eines Patronage-Verhältnisses ist das Vorhandensein knapper Ressourcen, welche der Patron kontrolliert und der Klient benötigt.<sup>32</sup> Die Patronage-Eigenschaft „Reciprocity“ impliziert desweiteren, dass auch der Klient Ressourcen kontrolliert, welche der Patron benötigt. Auf NGO-Partnerschaften übertragen sind diese Ressourcen bei den nördlichen NGOs vor allem Geld<sup>33</sup> und auf Seiten der südlichen NGOs Durchführungskapazitäten<sup>34</sup> sowie lokale Legitimität. Die Richtung des Machtgefälles und somit auch des Patronage-Verhältnisses wird in der Situation der gegenseitigen Abhängigkeit also durch den Grad der Knappheit der kontrollierten Ressourcen bestimmt.<sup>35</sup> Im Regelfall konkurrieren viele SNGOs um die finanzielle Gunst weniger NNGOs, wodurch das Machtgefälle zugunsten der NNGOs verschoben wird. Es sind jedoch auch Situationen bekannt, in denen zahlreiche NNGOs um die Gunst weniger ausreichend absorptionsfähiger SNGOs konkurrieren, was das Machtgefälle umkehrt.

PFEFFER & SALANCIK zeigen, wie der Grad der Ressourcenabhängigkeit zusammen mit dem Machtdrang der beteiligten Organisationen zu Verhaltensanpassungen führen. Für den Klienten ist die Anpassung seines Verhaltens an die Wünsche des Patrons die Währung, in der er dem Patron einen Anreiz schafft, die Beziehung mit dem jetzigen Klienten aufrecht zu erhalten. Der Klient lässt den Patron also exakt soweit Macht über sich ausüben, wie nötig ist, um diesen vom Wechsel zu einem neuen Klienten abzuhalten.

---

<sup>31</sup> Fisher 1997, S. 451ff.

<sup>32</sup> Kaufman 1974

<sup>33</sup> Moseley-Williams 1994, S. 56

<sup>34</sup> Shrestha 2004

<sup>35</sup> Pfeffer & Salancik 2003, S. 259

Entscheidend für die Analyse von Partnerschaften zwischen Entwicklungs-NGOs ist an dieser Stelle also die Struktur des „NGO-Marktes“ sowie die der Grad der Ressourcenabhängigkeit bei den beteiligten NGOs.

## **Fazit: Partizipation, Partnerschaft, Patronage**

Trotz der sehr diversen NGO-Landschaft konnten einige allgemeine Feststellungen gemacht werden.

So hat sich der ursprünglich stark ideologisch behaftete Begriff der „Partnerschaft“ zwischen NGOs im Norden und im Süden, der Solidarität und Brüderlichkeit zum Ausdruck bringen sollte, zu einem entwicklungspolitischen Schlagwort gewandelt, das aber immer noch eine gleichberechtigte Partizipation der südlichen Partner impliziert. Anhand zahlreicher empirischer Untersuchungen kann jedoch gezeigt werden, dass zwischen Anspruch und Wirklichkeit der NGO-Partnerschaften eine Lücke klafft.

Die Bewertung hinsichtlich der Partizipation in NGO-Partnerschaften zeichnet ein gemischtes, aber nicht grundsätzlich negatives Bild. Ein wichtiges Ergebnis hier ist jedoch, dass bei allem guten Willen durch Partizipationsrhetorik die aus der ungleichen Ressourcenverteilung folgenden Machtasymmetrien nicht ausgeglichen werden können.

Dieser Umstand führt zu der Vermutung, dass es sich bei Nord-Süd-NGO-Partnerschaften um Patronage-Verhältnisse handelt, was im Folgenden bestätigt werden konnte. Die Analyse aus der Patronage-Perspektive betont ebenfalls die Rolle der Ressourcen und führt schließlich zu folgenden drei Faktoren, die die für die Machtverhältnisse innerhalb der NGO-Partnerschaft (sprich dem Grad der Partizipation) entscheidend sind:

1. Struktur des NGO-Marktes (Wettbewerbsdruck durch konkurrierende NNGOs oder SNGOs)
2. Grad der Ressourcenabhängigkeit (Wie leicht sind die Ressourcen der Partner-NGO substituierbar?)
3. Ressourcenverteilung (Welches Gewicht hat die NGO in den Partnerschaftsverhandlungen?)

Hieraus ergibt sich abschließend, dass eine Partnerschaft auf Augenhöhe, also Partizipation in Form echter Machtteilung, zwischen Nord- und Süd-NGOs durch die in der Natur der Beziehung liegenden Ressourcenasymmetrien stark behindert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht wird.

Die Ausübung von Macht, sichtbar in der Verhaltensänderung des schwächeren Partners, findet in der Partnerschaft unabhängig vom bewussten Einsatz durch den stärkeren Partner oder explizit formulierten Konditionalitäten statt. Allein der Konkurrenzdruck durch andere NGOs und die Sorge, die Partnerschaft könnte beendet werden, führen zu einer indirekten Nutzung des dargelegten Machtverhältnisses.

Der einzige Weg, die Rhetorik der „Partnerschaft“ in reale gleichberechtigte Partnerschaften umzuwandeln, liegt in der Stärkung der südlichen Partner, um diese aus der Bittstellerposition zu heben.<sup>36</sup>

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass es sich bei den Beziehungen zwischen NNGOs und SNGOs eindeutig um eine Patronage handelt und nicht um Partnerschaft in Augenhöhe und somit Partizipation nur in eingeschränktem Maße realisiert werden kann.

---

<sup>36</sup> James 1994

## Literaturverzeichnis

ARNSTEIN, Sherry R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, S. 216-224.

ASHMAN, Darcy (2001). "Strengthening North-South Partnerships for Sustainable Development". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 30, S. 74-98.

BAAZ, Maria Eriksson (2005). "The paternalism of partnership: a postcolonial reading of identity in development aid". Zed Books.

BRINKERHOFF, Jennifer M. (2002). „Assessing and improving partnership relationships and outcomes: a proposed framework“. *Evaluation and Program Planning*, Vol. 25, S. 215–231.

BREHM, Vicky Mancuso (2004). "Autonomy or Dependence? North-South NGO Partnerships". *INTRAC Briefing Paper*, No. 6. International NGO Training and Research Centre, Oxford.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (1999). „Übersektorales Konzept: Partizipative Entwicklungszusammenarbeit“. Berlin/Bonn.

CONCERN WORLDWIDE (1995). "Guidelines in the Production of Project Proposals". Dublin.

CORNWALL, Andrea & Karen BROCK (2004). "What do Buzzwords do for Development Policy? A critical look at 'Poverty Reduction', 'Participation' and 'Empowerment'". *UNRISD Overarching Concerns*, Vol. 10. United Nations Research Institute for Social Development, Genf.

DWORKIN, Gerald (2005). "Paternalism". *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Im Internet: <http://plato.stanford.edu/entries/paternalism/> (abgerufen am 13.03.2009)

EDWARDS, Michael, David HULME & Tina WALLACE (1999). "NGOs in a Global Future: Marrying Local Delivery to Worldwide Leverage". Background Paper zur 3. International NGO Conference an der Universität Birmingham, 10.-13. Januar 1999.

EISENSTADT, S. N. & Louis RONIGER (1980). "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange". *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22, No. 1, S. 42-77.

FISHER, William F. (1997). "Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices". *Annual Review of Anthropology*, Vol. 26, S. 439-464.

FOWLER, Alan F. (1997). "Authentic NGDO Partnerships in the New Policy Agenda for International Aid: Dead End or Light Ahead?". *Development and Change*, Vol. 29, S. 137-159.

GOODELL, Grace E. (1985). "Paternalism, Patronage and Potlach: The Dynamics of Giving and Being Given To". *Current Anthropology*, Vol. 26, No. 2, S. 247-266.

GOULET, Denis (1989). "Participation in Development: New Avenues". *World Development*, Vol. 17, No. 2, S. 165-178.

HART, Roger A. (1992). "Children's Participation: From Tokenism to Citizenship". *Innocenti Essays*, No. 4. UNICEF International Child Development Centre, Florenz.

HARRISON, Elizabeth (2002) "The Problem with the Locals': Partnership and Participation in Ethiopia". *Development and Change*, Vol. 33, No. 4, S. 587-610.

JAMES, Rick (1994). "Strengthening the Capacities of Southern NGO Partners". *Occasional Papers Series* No. 5. International NGO Training and Research Centre, Oxford.

KAUFMAN, Robert R. (1974). "The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems". *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 16, No. 3, S. 284-308.

KIRCHNER, Stefan (2008). „Pfadabhängigkeit als Mehrebenenphänomen: Grundlagen und Erweiterungen des Pfadansatzes“. *Hamburg Review of Social Sciences*, Vol. 3, S. 317-343.

KONTINEN, Tiina (2003). "Producing a 'project' - Power relations in negotiating a shared object in NGO-development co-operation in Morogoro, Tanzania." In: BRIGHAM, M. et al. (2003). "Critique and Inclusivity". CD-proceedings of the 3rd International Critical Management Studies Conference, University of Lancaster.

- LENZEN, Marcus (2001). „Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit“. *Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor*, Nr. 17.
- LISTER, Sarah (1999). "Power in Partnership? An Analysis of an NGO's Relationships with its Partners". *CVO International Working Paper 5*. London School of Economics, London.
- MALAVISI, Anna (2001). "North-South relationship: partners or pawns?". *Development Bulletin* No. 55. Australian National University, Canberra.
- MOSELEY-WILLIAMS, Richard (1994). "Partners and Beneficiaries: Questioning Donors". *Development in Practice*, Vol. 4, No. 1, S. 50-57
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT / DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (1993). "DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance". Paris
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT / DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (1997). "Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance". Paris.
- PLATT, Irene (1996). "Review of Participatory Monitoring and Evaluation". Bericht für Concern Worldwide.
- POSTMA, William (1994). "NGO Partnership and Institutional Development: Making It Real, Making It Intentional". *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des Études Africaines*, Vol. 28, No. 3, S. 447-471.
- PRETTY, Jules (1995). "Participatory Learning for Sustainable Agriculture". *World Development*, Vol. 23, No. 8.
- SHRESTHA, Celayne Heaton (2004). "Do NGOs 'shop around'? A view on donor-recipient relationships from NGO workers in Nepal". Paper presented at NGO Study Group Seminar 'Ethnography of NGOs: Understanding Organisational Processes', Oxford, 28 April 2004.
- WELTBANK (1996). "The Worldbank Participation Sourcebook". Washington, DC.