

Eva Klawatsch-Treitl

# Entwicklungspolitische NGOs zwischen Markt und Staat

mandelbaum *verlag*

Der Druck dieses Buches wurde gefördert durch  
Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung  
Kulturamt der Stadt Wien, Wissenschafts- und Forschungsförderung

*finanziert durch die*

Österreichische  
= Entwicklungszusammenarbeit

Das Coverfoto habe ich gewählt, weil die darauf abgebildeten Frauen wirtschaftlich tätig sind und Wirtschaft hier als Organisieren des Lebensnotwendigen sichtbar wird. Frauen handeln miteinander, sie tun dies sehr kraftvoll und stellen dabei Lebensnotwendiges für sich und andere Menschen her.

EVA KLAWATSCH-TREITL

ISBN 978-385476-360-4

© Mandelbaum Verlag 2011  
Alle Rechte vorbehalten

*Lektorat & Satz:* INGE FASAN, ERHARD WALDNER

*Umschlagfoto:*

DREIKÖNIGSAKTION DER KATHOLISCHE JUNGSCHAR ÖSTERREICHS

*Umschlaggestaltung:* MICHAEL BAICULESCU

*Druck:* DONAUFORUM-DRUCK, WIEN

# Inhalt

- 7 VORWORT
- 8 1. WIE HÄLTST DU'S MIT DER ÖKONOMIE? – EINE GRETCHENFRAGE!
- 13 2. GRUNDLAGEN
  - 16 2.1 Das Forschungsfeld
  - 20 2.2 Grundlagen für ein erweitertes  
und politisches Wirtschaftsverständnis
  - 27 2.3 Zusammenführung im Kontext des Forschungsinteresses  
und Aufbau der Arbeit
- 30 3. NGOs ALS AKTEURINNEN DES DRITTEN SEKTORS
  - 34 3.1 Die internationale Frauenbewegung und ihre Erfahrung  
mit Global Governance
  - 43 3.2 Die österreichische EZA-Szene im historischen Überblick
  - 50 3.3 Wirtschaft als Herausforderung für NGOs
- 55 4. THEORIE UND PRAXIS VON ENTWICKLUNG
  - 57 4.1 Von der reflexiven Entwicklungsidee  
zur ökonomischen Machbarkeit
  - 58 4.2 Der Entwicklungsbegriff als Ausdruck eines Diskurses
  - 70 4.3 Entwicklungsfinanzierung als Aufgabe des öffentlichen Sektors
  - 71 4.4 Armutsbekämpfung als entwicklungspolitisches Ziel
  - 75 4.5 Wirtschaftsförderung als EZA –  
ein traditioneller ökonomischer Ansatz
- 85 5. WIRTSCHAFT IM SINN VON LEBENSDIENLICHKEIT
  - 86 5.1 Aufgaben und Zweck von Wirtschaft
  - 90 5.2 Freiheit als zentraler Begriff feministischer Ökonomie
  - 98 5.3 Ökonomie der Lebensfülle und Fragen feministischer Ethik
  - 103 5.4 Über die Bedeutung der Vernunft für die Ökonomie
- 111 6. GLOBALISIERUNG UND NEOLIBERALISMUS
  - 111 6.1 Globalisierung und Neoliberalismus als Phänomen und Diskurs
  - 126 6.2 Ökonomische Schulen des Neoliberalismus
  - 136 6.3 Feministische Kritik an Neoliberalismus  
und neoliberaler Globalisierung
- 139 7. MARKT, MENSCHENBILD UND MEHRHEITSDEMOKRATIE
  - 142 7.1 Marktwirtschaft um jeden Preis
  - 156 7.2 Menschenbilder der Ökonomie
  - 166 7.3 Neoliberalismus und die Gestaltung  
von wirtschaftsrelevanten Politiken

173	8. EMPIRISCHER FORSCHUNGSTEIL
174	8.1 Theoretische und methodische Positionierung – qualitative Sozialforschung
177	8.2 Organisationsdarstellung als Erzählung
179	8.3 Methodologie
183	8.4 Einzelfallstudien
246	9. ZUSAMMENFASSENDE ERKENNTNISSE
246	9.1 Politik – Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft
246	9.2 NGOs als AkteurInnen des Dritten Sektors
249	9.3 Ökonomische Rationalität
252	9.4 Menschenbilder
255	9.5 Heterodoxe Sicht auf Wirtschaft
258	LITERATURVERZEICHNIS
269	ABKÜRZUNGEN
270	ABBILDUNGSVERZEICHNIS

# Vorwort

Entwicklung und Ökonomie stellen so etwas wie Zwillingbegriffe dar und sind untrennbar miteinander verbunden. Die Ökonomie des 20. und beginnenden 21. Jahrhunderts ist ohne die Vorstellung von Entwicklung nicht denkbar. Die Konjunkturentwicklung, die Entwicklung von Aktienkursen und Arbeitsmärkten etc. stellen wichtige Orientierungspunkte im Wirtschaftsalltag dar. Entwicklung – im Verständnis von Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit – wiederum bezieht sich großteils auf wirtschaftliche Belange (Ernährungssouveränität, Einkommen, öffentliche Güter etc.). Weiters sind, beginnend mit den kolonialen Beziehungen der vergangenen beinahe 500 Jahre, wirtschaftliche Interessen zentral für internationale Beziehungen – auch im Entwicklungskontext. So hat »Entwicklungsförderung« meist mehr mit Wirtschaftsinteressen der »Geberländer« zu tun als mit Veränderungen der Macht- und Vermögensverhältnisse im Süden bzw. in den internationalen Beziehungen.

Noch immer leben weltweit 1,4 Milliarden Menschen in absoluter Armut, d.h., es stehen ihnen weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag zur Verfügung, um all ihre Lebensnotwendigkeiten abzudecken.<sup>1</sup> Armut ist angesichts der Finanzkrise wieder zum öffentlichen Thema geworden, doch war sie bereits in den 1950er Jahren ein wesentliches Motiv für zivilgesellschaftliche Gruppen, »Entwicklungshilfe« zu leisten. Gerade für viele entwicklungspolitisch Engagierte ist jedoch die auf Wachstum und Reichtumsvermehrung gegründete Wirtschaftsweise ein Grund, sich von der Ökonomie abzuwenden. Sie wollen weder AkteurInnen einer solchen Wirtschaft sein noch Energie für als müßig empfundene Diskurse aufwenden.

Genau diese Problematik nimmt das vorliegende Buch zum Ausgangspunkt der Auseinandersetzung. Wenn Ökonomie als zentrale Größe für Aktivitäten im Bereich von Entwicklungszusammenarbeit und -politik erkannt wird, führt kein Weg an einer Beschäftigung mit Ökonomie und Entwicklung vorbei. Ein erweiterter, politischer Wirtschaftsbegriff definiert die zentrale Aufgabe von Ökonomie im Organisieren des Lebensnotwendigen und fragt nach der Lebensdienlichkeit von Wirtschaftspolitiken. Damit werden statt einer abstrakten Markttheorie Existenz- und Teilhabesicherung zu zentralen Themen. Menschen, nicht Abstraktionen sind dann Ausgangspunkt von Wirtschaftsdiskursen.

1 Vgl. United Nations, Millenium Development Goals. Fact Sheet. Online: <http://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/pdf/newsroom/Goal%201%20FINAL.pdf> [29.5.2009].

# 1. Wie hältst du's mit der Ökonomie? – Eine Gretchenfrage!

In vielen Diskussionen, an denen ich im Rahmen meiner Tätigkeit im entwicklungspolitischen Bereich beteiligt war, wurde die Position vertreten, politische EntscheidungsträgerInnen und internationale Institutionen müssten entwicklungspolitische und *nicht* wirtschaftliche Perspektiven einnehmen. Ich erachte eine solche Sicht aus inhaltlichen Gründen für problematisch, da Wirtschaft einen ganz wesentlichen Bereich von Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit darstellt: Es geht um (Über-)Lebensfragen von Menschen. Es handelt sich beispielsweise darum, wie für ein ausreichendes Familieneinkommen zu sorgen ist, welche Arbeitsrechte MitarbeiterInnen zustehen, welche Verteilungsregeln bezüglich des gesellschaftlichen Reichtums gelten, wie Landlose Eigentumsrechte erlangen können, oder darum, auf welche Weise die staatliche Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen gestaltet sein müssen, damit menschenwürdiges Leben und Überleben möglich ist. Mit Gertraude Mikl-Horke (2008: 1) verstehe ich Wirtschaft als »soziale Praxis der Menschheit«, was ein Handeln bezeichnet, das auf »Leben, Überleben und Besserleben« bezogen ist. Auf Leben, Überleben und Besserleben ist auch Entwicklungspolitik gerichtet, was als wesentliches Argument zu werten ist, ökonomische Überlegungen als grundlegend für entwicklungspolitisches Handeln zu betrachten. Ökonomie – in einem weiten politischen und interdisziplinären Verständnis – erachte ich als wesentliche Referenzwissenschaft für entwicklungspolitische Diskurse, Entscheidungen und Handlungen.

Wie in den öffentlichen Diskursen deutlich wird, stellt Ökonomie gegenwärtig eine »Leitwissenschaft« dar. Das gilt vor allem dann, wenn Einschätzungen wie jene von Ralf Ptak (2007: 14) geteilt werden, dass der Neoliberalismus »[a]m Ende des 20. Jahrhunderts [...] zur dominanten Leitideologie des Kapitalismus« wurde, »deren Leitsätze international die Referenzrahmen für die Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik vorgeben«. Bettina Lösch (2007: 228 f.) verdeutlicht in ihrer Analyse, dass gemäß dieser dominanten neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsvorstellung Entscheidungen auf allen Ebenen marktmäßig und ökonomisch zweckrational getroffen werden sollen. Diese Feststellung macht das Vorherrschen eines sehr eindimensionalen Wirtschaftsverständnisses sichtbar, welches sich vom oben skizzierten wesentlich unterscheidet.

Diese vorherrschende Wirtschaftssicht und die Auseinandersetzung mit den derzeit gültigen Spielregeln einer globalisierten Weltwirtschaft stellen Entwicklungsorganisationen vor ebenso große Herausforderungen wie die Veränderungen in der Vergabestruktur öffentlicher Gelder bzw. der steigende Konkurrenzdruck auf dem Spendenmarkt. Ein effizienter Umgang mit Spenden und Subventionen wird von Seiten der GeldgeberInnen gefordert und das Einbringen von Expertise zu aktuellen Themen und Handlungsansätzen wird als Selbstverständlichkeit angenommen. Darüber hinaus stellt Entwicklungszusammenarbeit einen Bereich dar, der über

Jahre hinweg sehr stark durch ehrenamtliches Engagement geprägt war und nun immer stärker professionalisiert und von angestellten ExpertInnen dominiert wird. Die Lücke zwischen »Basis« und ExpertInnentum ist teilweise schwer zu überbrücken. Christa Wichterich (2007b: 18) analysiert dieses Dilemma speziell mit Blick auf die Internationale Frauenbewegung, doch sind ihre Überlegungen auf Entwicklungsorganisationen generell übertragbar: Wer mit Expertise zu immer neuen, aktuellen Themen beschäftigt ist, hat wenig Zeit für Basiskontakte und Kommunikation. Die Autorin drückt diesen Zwiespalt etwas polemisch aus, indem sie sagt, dass sich eine Hierarchie entwickelt hätte »zwischen hauptamtlichen Profis und ehrenamtlichen feministischen Aktivistinnen, zwischen den lokal Verwurzelten und der globalisierten Jet-Set-Elite«. Es kann leicht passieren, so meint Heike Walk (2004: 167), dass die eigene Organisation mit zunehmender Professionalisierung und Spezialisierung »[...] zur Nebensache wird, weil politische Aktivitäten in hohem Maße in die Sphären offizieller Politik oder Wirtschaft hineinreichen«. NGO-MitarbeiterInnen bringen vielfach zum Ausdruck, dass sie den international vorgegebenen Themen »hinterherhinken« würden. Von nationalen und internationalen AkteurInnen wird Expertise erwartet und NGO-Beteiligung als partizipativer Akt gepriesen. Doch finanziell honoriert wird die Dienstleistung »ExpertInnenwissen einbringen« üblicherweise nicht. So bleibt oft wenig Zeit für die Auseinandersetzung mit alternativen Themen bzw. für die Reflexion der eigenen Arbeit.

Diese Herausforderungen böten gute Gründe dafür, sich differenziert und explizit mit Ökonomie zu beschäftigen. Im Gegensatz dazu werden wirtschaftliche Themen in der »entwicklungspolitischen Szene« jedoch oft skeptisch betrachtet. In der Praxis zeigt sich, dass es keine Selbstverständlichkeit ist, entwicklungspolitische Fragestellungen mittels ökonomischer Brille zu analysieren. Die Teams in Entwicklungsorganisationen sind meist multidisziplinär zusammengesetzt und so werden zwar vielfältige Perspektiven (z.B. politikwissenschaftliche, theologische, soziologische, anthropologische) eingenommen – aber nicht automatisch (auch) ökonomische. Eine solche Skepsis ist mir als Ökonomin und Wirtschaftspädagogin vertraut und ich sehe unterschiedliche Gründe dafür, warum gerade der Ökonomie Misstrauen entgegengebracht wird. Ursachen können beispielsweise ein Mangel an ökonomischem Fachwissen bzw. die hohe Komplexität der Anforderungen sein. Gründe sind aber ebenso darin zu suchen, dass ökonomietheoretische Ansätze fehlen, die sich an der Lebensdienlichkeit von Wirtschaft orientieren und sich für spezifische entwicklungspolitische Fragestellungen praxisdienlich erweisen. Darüber hinaus mangelt es an einer Sprache, die ökonomische Überlegungen auch für Nicht-ÖkonomInnen verständlich und nachvollziehbar macht und zum Diskurs anregt.

Tatsächlich handeln und positionieren sich NGOs andauernd ökonomisch – auch wenn die dahinterliegenden Prämissen nicht immer explizit ausgesprochen werden – und somit implizit bleiben. Diese Tatsache hat mich motiviert, die folgende Fragestellung aufzugreifen und wissenschaftlich zu bearbeiten: *Was sagen die Diskurse und das Handeln österreichischer entwicklungspolitischer NGOs über deren Wirtschaftsverständnis aus, reflektiert auf der Basis feministischer und heterodoxer Ökonomie?* Damit stelle ich vorrangig die Frage nach dem *implizit* erkennbaren

Ökonomieverständnis entwicklungspolitischer NGOs, wobei selbstverständlich auch das *explizite* Ökonomieverständnis – die bewusste Positionierung – von Interesse ist. Die Frage nach dem Wirtschaftsverständnis entwicklungspolitischer NGOs kann auf Grund der Pluralität der »entwicklungspolitischen Szene« nicht zu einer einzigen verallgemeinerbaren Aussage führen. Trotzdem ist es möglich, Aussagen über kommunizierte ökonomische Rationalitäten, Menschenbilder, Politikverständnisse und Zugangsweisen zum Markt-(Mechanismus) zu treffen und somit eine Diskussionsgrundlage zum Thema Ökonomie und Entwicklung speziell für entwicklungspolitische AkteurInnen anzubieten.

Angesichts der mancherorts diagnostizierten ökonomischen Sprachlosigkeit erweist sich der Ansatz *Wirtschaftsalphabetisierung (Economic Literacy)* als eine geeignete Grundlage, um über Ökonomie praxisnah und fachspezifisch zu kommunizieren. Dieser Ansatz wurde im Kontext der internationalen Frauenbewegung entwickelt und wird als Methode des Empowerment verstanden. Der Empowerment-Ansatz wurde bei der 3. Weltfrauenkonferenz der UNO in Nairobi 1985 von der Süd-NGO DAWN (Development Alternatives for Women in a New Era) vorgestellt (vgl. Rodenberg/Wichterich 1999: 25). Der entwicklungspolitische Hintergrund des Economic-Literacy-Ansatzes ist speziell in der Durchführung von sogenannten Frauenprojekten<sup>1</sup> zu suchen, wobei Süd-NGOs mit emanzipatorischer Grundausrichtung finanzielle Mittel und Infrastruktur zur Verfügung stellten, damit sich deren Zielgruppe, nämlich Frauen, organisieren, Einkommen erwirtschaften und darüber hinaus die eigene Lebens- und Erwerbssituation reflektieren konnten. Außerdem waren Projekte zur Erwirtschaftung von Einkommen (Mikrounternehmen, Mikrokredite etc.) ab den 1970er Jahren entwicklungspolitische Praxis geworden, was Wissen und Auseinandersetzung bezüglich wirtschaftlicher Problemstellungen erforderte. Ab den 1990er Jahren wurde weniger auf »Hilfekonzepte« gesetzt, stattdessen wurden von Frauenorganisationen und Frauennetzwerken vermehrt strukturelle Dimensionen fokussiert und gemeinsame Themen forciert (vgl. Klawatsch-Treitl 2005: 71). So betrachtet stecken im Ansatz der Wirtschaftsalphabetisierung das Wissen und die Auseinandersetzung vieler Jahre.

Die Ausdrücke »Economic Literacy« bzw. »Wirtschaftsalphabetisierung« sollen keineswegs andeuten, dass die Adressantinnen<sup>2</sup> wirtschaftliche Analphabetin-

- 1 Der Begriff »Projekt« ist ein im entwicklungspolitischen Fachdiskurs üblicher. Gemeint sind finanzielle Unterstützungen von Aktivitäten in Entwicklungsländern. Üblicherweise erhalten Süd-NRO finanzielle Mittel für die Durchführung ihrer Aktivitäten. Oft handelt es sich gar nicht um wirkliche Projekte im Sinn des Projektmanagements, sondern um langfristig angelegte Aktivitäten.
- 2 Der politische Hintergrund, Wirtschaftsalphabetisierung als Ermächtigungsstrategie für Frauen zu sehen, liegt darin begründet, dass gerade Wissen von Frauen und Wissen über Alltagsrealitäten von Frauen (im Sinn des sozialen Geschlechts) besonders in den Wirtschaftswissenschaften kaum Platz finden (vgl. Madörin 1997: 80 f.). Diesem Ansatz bleibe ich insofern treu, als ich Wirtschaft und Entwicklung in einem feministischen Sinn analysiere. Die Ausführungen selbst richten sich jedoch sowohl an Frauen als auch an Männer.