

# Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik

## Die Entwicklungs-NRO : Rolle und Perspektiven



**institut universitaire**  
graduate institute  
**d'études du développement**  
of development studies

| Band 23 Nr. 2 |

---

# Inhaltsverzeichnis

---

Vorwort	7
Die Rolle der NRO in der Entwicklungspolitik: Stärken und Grenzen, Legitimität und Kontrolle <i>Gérard Perroulaz</i>	9
Haben die NRO ein Legitimitätsproblem? <i>Peter Niggli und André Rothenbühler</i>	27
Die internationalen NRO in Genf <i>Yanik Marguerat</i>	35
Die Finanzierung der NRO in der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe: Der Fall der Schweiz und internationale Vergleiche <i>Gérard Perroulaz</i>	51
Determinanten der Länderwahl privater schweizerischer Entwicklungshilfe <i>Christoph Stamm</i>	87
Die kantonalen NRO-Föderationen für Entwicklungszusammenarbeit: eine originelle Form der Stärkung der Verbandsbewegung <i>Daniel Fino</i>	105
Das ZEWO-Gütesiegel für gemeinnützige NRO als Beitrag zu erhöhter Transparenz auf dem Schweizer Spendenmarkt <i>Ariuscha Davatz</i>	117
Zur Rolle der NGOs in der Entwicklungspolitik der Schweiz <i>Joseph Deiss und Walter Fust</i>	125
Zu einer neuen Politik der DEZA gegenüber den NGOs <i>Gespräch mit Walter Fust</i>	133
Sollen sich die Hilfswerke aus der operativen Entwicklungszusammenarbeit zurückziehen? <i>Peter Niggli</i>	141
Für weitere Informationen: Bibliographie zur Rolle der NRO in der Entwicklungspolitik <i>Gérard Perroulaz</i>	149

---

# Die Rolle der NRO in der Entwicklungspolitik: Stärken und Grenzen, Legitimität und Kontrolle

Gérard Perroulaz\*

---

## Einführung

---

Die Verwendung des Begriffs „Nichtregierungsorganisation“ (NRO) hat sich seit mehreren Jahrzehnten allgemein durchgesetzt, obwohl diese Bezeichnung keine exakten Realitäten abdeckt und sich schwer genau definieren lässt. Die NRO geniessen bei der Bevölkerung grosses Ansehen, jedoch kennt man ihre Arbeit schliesslich recht wenig, und der Begriff „NRO“ als solcher ist sehr vage. Kann es sein, dass die Nichtregierungsorganisationen gerade deswegen so gesch tzt werden, weil man sie letztendlich so wenig kennt?<sup>1</sup>

In der Einführung zum Dossier des Jahrbuchs versuchen wir, die Schwierigkeiten einer Definition des Begriffs „NRO“ hervorzuheben und eine Typologie der Solidaritäts-NRO in der Schweiz aufzustellen. Es ist nützlich, auf gewisse Stärken der Arbeit dieser Organisationen und auch auf einige Grenzen hinzuweisen. Die Stiftungs- und Vereinsbewegung umfasst sehr unterschiedliche Realitäten. Wir konzentrieren uns hier auf die Untersuchung der Rolle der schweizerischen NRO für internationale Solidarität.

## Versuch einer Definition und Typologisierung der NRO

---

Der Begriff „NRO“ umfasst eine sehr breite Palette verschiedenartiger Organisationen, und es gibt keine genaue und einstimmig akzeptierte Definition dieses Begriffs. Es besteht keine einheitliche Rechtsdefinition in den verschiedenen Ländern des Nordens. Eine neuere Studie zeigt, dass es sehr schwierig wäre, auch nur bei den Mitgliedsländern der Europäischen Union zu einer gemeinsamen Begriffsbestimmung zu gelangen<sup>2</sup>. Die Definitionen, die man antrifft, können mehr oder minder weit gefasst sein, das heisst sie können die Gesamtheit der nichtstaatlichen Akteure (einschliesslich der Berufsverbände und des Privatsektors) umfassen oder, wie wir es in diesem Dossier halten, sich auf die im Bereich der internationalen Solidarität aktiven, nicht gewinnorientierten Organisationen beschränken. Der Rahmentext auf Seite 12 gibt eine Übersicht über die in der Schweiz bestehenden Arten von Organisationen. Dabei muss man sich

\* Forschungsbeauftragter am iu d.

<sup>1</sup> *Epd-Entwicklungspolitik*, Nr. 5, 1999.

<sup>2</sup> Siehe die auf OECD-Ebene durchgeführte Studie über die Schwierigkeiten, ein internationales oder europäisches Rechtsstatut der Organisationen für internationale Solidarität zu errichten. Commissariat général du plan, *L'Etat et les ONG : vers un partenariat efficace*, Paris, La Documentation Française, 2002, 210 S. Bericht der Gruppe „Pour un nouveau partenariat entre les organisations de solidarité internationale et les pouvoirs publics“, unter dem Vorsitz von Jean-Claude Faure.

jedoch bewusst sein, dass einige Organisationen nur schwer einer einzigen Kategorie zugeordnet werden können<sup>3</sup>.

Die Arbeitsgruppe, die mit der Beratung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über die Festsetzung der Prioritäten zur Verbesserung der Wechselbeziehung zwischen der UNO und der Zivilgesellschaft beauftragt ist, unterscheidet zwischen Staats- oder Regierungsakteuren, dem privaten Wirtschaftssektor (Unternehmen, Industrieverbänden und Arbeitgeberorganisationen, Stiftungen, Medien) und der „Zivilgesellschaft“. Letztere Kategorie umfasst die Massenorganisationen, welche die Interessen bestimmter Gruppen vertreten (Frauen-, Jugend und Bauernorganisationen, Organisationen autochthoner Völker), die berufsständischen Organisationen, die ihre Auftraggeber nach dem von ihnen ausgeübten Beruf vertreten, (Gewerkschaften und deren internationale Dachverbände, sektorspezifische Arbeitnehmerverbände), kirchliche Organisationen, Universitäten, private Wohltätigkeitsorganisationen und Sozialbewegungen (Bewegungen landloser Bauern, Bewegung der Globalisierungsgegner, Feministenbewegung)<sup>4</sup>.

Die von den Vereinten Nationen festgelegte Definition der NRO ist zu weit gefasst, um in allen Ländern anwendbar zu sein, da sie Organisationen ganz verschiedener Art einschliesst: Sozialbewegungen, Kirchen oder privatwirtschaftlichen Kreisen nahestehende Organisationen (Unternehmensverbände), Universitätsforschungszentren, Parlamentarierverbände und Vereinigungen von Lokalbehörden. Mehrere UN-Organisationen besitzen Dienststellen, welche die Akkreditierungen der NRO und die Beziehungen zwischen NRO und internationalen Organisationen regeln, ohne dass die Kriterien zwangsläufig die gleichen sind. Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe empfiehlt insbesondere, die Akkreditierungsverfahren zu einem einzigen Mechanismus unter der Hoheit der UN-Generalversammlung zusammenzuschliessen<sup>5</sup>.

Der Europarat hat im Jahr 1986 das „Europäische Übereinkommen über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler nichtstaatlicher Organisationen“ (Konvention 124) ausgearbeitet, jedoch ist seine Reichweite regional (lediglich acht Staaten, darunter die Schweiz, haben die Konvention ratifiziert). Das Übereinkommen ist bezüglich des internationalen Charakters und der Tätigkeit ohne Erwerbzweck ziemlich vage gehalten, indem es festlegt, dass eine NRO „einen nicht auf Gewinn gerichteten Zweck von internationalem Nutzen“ haben muss. Sie kann Organisationen zur Vertretung von Berufsinteressen, Gewerkschaften und Organisationen wie das Internationale Olympische Komitee (IOK) umfassen<sup>6</sup>.

Ein anderer, interessanter Ansatz für eine Klassifikation der Nichtregierungsorganisationen bestünde darin, die NRO um gewisse Tätigkeitsgebiete oder Kompetenzpole herum zu gruppieren, wie das beispielsweise in der Studie über die im Umfeld des internationalen Genf arbeitenden internationalen Nichtregie-

<sup>3</sup> Dieses Jahrbuch enthält eine Bibliographie, die auch Adressenverzeichnisse von NRO sowie Internetportale mit Zugang zu einigen dieser Organisationen umfasst. Es gibt in der Schweiz mehrere NRO-Listen und -Karteien, von denen aber keine ganz vollständig ist.

<sup>4</sup> Quelle: UNO Panel of Eminent Persons on Civil Society and UN Relationships, <[www.un.org/reform/panel.htm](http://www.un.org/reform/panel.htm)>.

<sup>5</sup> *Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations unies et la société civile*, doc. A/58/817, 11. Juni 2004, <[www.un.org/reform/panel.htm](http://www.un.org/reform/panel.htm)>.

<sup>6</sup> Philippe Ryfman, *Les ONG*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 2004.

rungsorganisationen erfolgte<sup>7</sup>. Dies erlaubt, die unbestreitbaren Analyse- und Aktionskompetenzen der NRO in gewissen Bereichen (Umwelt, Menschenrechte, humanitäre Hilfe, Förderung der Frauen, internationaler Handel, Friedensförderung) hervorzuheben. Diese für die in Genf präsenten internationalen NRO durchgeführte Untersuchung wäre auch noch für die Gesamtheit der in der Schweiz bestehenden lokalen NRO vorzunehmen.

Philippe Ryfman schlägt vor, auf eindimensionale Definitionen zu verzichten, die oft nur einen Teil der Wirklichkeit umfassen, und jene Gebilde als NRO zu bezeichnen, welche folgende fünf Merkmale auf sich vereinen<sup>8</sup>:

1. den Begriff Verein (als Zusammenschluss von Privatpersonen) mit einem nicht auf Erwerbszweck ausgerichteten Vorhaben zum Nutzen anderer;
2. die Rechtsform eines nicht auf Erwerbszweck ausgerichteten Vereins nach nationalem Recht;
3. ein gegenüber dem Staat oder privaten Mächten selbständiger Bereich zu sein. Der Staat darf nicht der Ursprung seiner Gründung sein, auch wenn Bindungen zum Staat bestehen können. Die gleiche Selbständigkeit muss gegenüber der Privatwirtschaft, der Kirche, Sekten oder kriminellen Gruppen bestehen;
4. „den Bezug auf Werte, welche gleichzeitig ein freiwillig eingegangenes Engagement und den bekundeten Willen voraussetzen, die Vereinstätigkeit in einer bürgerschaftlichen Dimension und in einem demokratischen Rahmen auszuüben“<sup>9</sup>. Wird somit zu einem Teil dessen, was man „Zivilgesellschaft“ nennt;
5. den transnationalen Charakter der durchgeführten Aktion, eine operationelle Tätigkeit in einem anderen Land, ausserhalb des Ursprungslandes für die Menschenrechte einzutreten, ausserhalb des Ursprungslandes für den Umweltschutz und die nachhaltige Entwicklung zu wirken.

Dieser Ansatz erlaubt es, die NRO-Szene mit gewisser Vorsicht anzugehen, indem man sich bewusst ist, dass einige Organisationen, die das Etikett „NRO“ verwenden, anderer Art sind: NRO, die reine Schöpfungen der Regierungen (sog. GONGOs – *Governmental NGOs*) sind oder auch Organisationen, die von Unternehmen oder von Kreisen mit kommerziellen Interessen gegründet werden (*Business-NGOs*).

Wir beschränken uns in diesem Jahrbuch für Entwicklungspolitik auf die Untersuchung der NRO, die eine Tätigkeit internationaler Solidarität ausüben, vor allem die operationellen NRO, wobei wir aber jene Organisationen nicht vergessen, die in den Bereichen der Förderung der nachhaltigen Entwicklung, der Menschenrechte und der Sensibilisierung für Entwicklungsfragen tätig sind. Hingegen scheint es uns wichtig, zwischen dem, was man Organisationen für internationale Solidarität nennt, und anderen nichtstaatlichen Akteuren (Kirchen, Unternehmen, Gewerkschaftsdachverbänden) zu unterscheiden, ohne indes die wichtige Rolle dieser Akteure ausser acht zu lassen.

<sup>7</sup> Siehe den Artikel von Yanik Marguerat in diesem Dossier: Die internationalen NRO in Genf.

<sup>8</sup> Ryfman, Philippe, *Les ONG*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 2004, S. 28-30.

<sup>9</sup> *Ibid.*, S. 29.

Die Zahl gemeinnütziger Institutionen in der Schweiz lässt sich auf 10'000 schätzen<sup>10</sup>. 1500 Institutionen im Bereich der Nord-Süd-Solidarität sind am Genfer Universitätsinstitut für Entwicklungsstudien (iuéd) in einem Register erfasst. Anhand dieser Kartei, welche viele Nord-Süd-Institutionen enthält, die nicht notwendigerweise Projekte im Süden unterstützen, verschickt das iuéd alljährlich einen Fragebogen an über 500 Nichtregierungsorganisationen, mit der Bitte um Zusendung einer Liste der von den Organisationen mit privaten Mitteln (d.h. ohne Beiträge von Bund, Kantonen und Gemeinden) durchgeführten Projekte. Die verfügbaren und hier analysierten Daten zur privaten Hilfe der NRO beziehen sich auf die Antworten von rund 250 Organisationen, welche Projekte im Ausland verwaltet haben. Es ist sehr schwierig, die genaue Anzahl der NRO zu erhalten, da in der Schweiz keine gesetzliche Vorschrift besteht, einen neuen nicht gewinnorientierten Verein zu registrieren.

Wir stellen im nachstehenden Rahmentext eine Klassifikation der privaten Hilfsorganisationen vor. Hierzu ist zu vermerken, dass eine NRO sich oft nicht in eine einzige Kategorie einstuft lässt. Es gibt viele multifunktionelle NRO, die eine Spezialabteilung für Entwicklungszusammenarbeit haben, aber auch andere Tätigkeiten ausüben (Sozialhilfe und Flüchtlingshilfe in der Schweiz, Analysen und Stellungnahmen zur Entwicklungspolitik). Es ist schwierig, die Zahl der NRO pro Kategorie anzugeben, jedoch gehören die meisten Schweizer Nichtregierungsorganisationen sicherlich folgenden Kategorien an (es sind auch die in der Öffentlichkeit am besten bekannten NRO): operationelle NRO für Entwicklungszusammenarbeit oder humanitäre Hilfe, Missionsorganisationen (mit einer Hilfstätigkeit), Organisationen zum Schutz der Menschenrechte, Vereine für Solidarität mit einem bestimmten Land und Umweltschutzorganisationen. Gegenüber diesen traditionellen NRO sind in der Schweiz in den 90er Jahren neue Akteure in den Bereichen Konfliktlösung und Friedensförderung, Korruptionsbekämpfung (Transparency International), Kampf gegen Aids, Mikrofinanz oder fairer Handel aufgetreten.

---

### **Versuch einer Typologisierung der in der Schweiz bestehenden NRO für internationale Solidarität**

- NRO, die in der Entwicklungszusammenarbeit und/oder in der humanitären Hilfe tätig sind; Organisationen, die operationelle Tätigkeiten vor Ort in Afrika, Asien, Lateinamerika oder in den Transitionsländern durchführen. Auf diese NRO lässt sich eine Typologie nach Tätigkeitsbereichen (Gesundheit, Bildung, Kinderhilfe, usw.) anwenden.
- NRO, die Geldsammlungen in der Öffentlichkeit durchführen. Einige Organisationen (wie die Glückskette oder Brot für alle) veranstalten Sammlungen, verwalten aber nicht selbst Projekte und überweisen das Geld an andere NRO. Andere Organisationen vertreten Gütesiegel (Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen, ZEWO).
- NRO, die für Entwicklungsprobleme sensibilisieren; Lobbies, die für Änderungen in der Entwicklungspolitik eintreten; Kampagnen, die auf die mangelnde Kohärenz zwischen gewissen aussenpolitischen Instrumenten und der Entwicklungspolitik hinweisen (was man auf Englisch „advocacy“ nennt). Beispiel: Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke mit sechs Organisationen (Caritas Schweiz, Fastenopfer, Brot für alle, Swissaid, Helvetas, HEKS)<sup>9</sup>, und die Erklärung von Bern.

<sup>10</sup> 10'000 NRO ist die von Dieter Pfister erwähnte Zahl in *Spendenmarkt Schweiz. 25 Jahre SMS: Die Jubiläumstudie*, Basel, 1994.

- Bewegungen von Globalisierungsgegnern oder Kreise, die für eine andere Globalisierung eintreten, mit mobilisierenden Themen (Widerstand gegen die Welthandelsorganisation (WTO), gegen die Bretton-Woods-Institutionen, gegen die Verschuldung der Entwicklungsländer). Beispiel: ATTAC und Action mondiale des peuples (AMP).
- NRO für Lobbyarbeit und Sensibilisierung in den Bereichen Umwelt und nachhaltige Entwicklung. Die NRO im Umweltbereich sind sehr zahlreich in der Schweiz, jedoch führt nur ein Teil von ihnen Tätigkeiten im Ausland durch, wie der WWF oder Greenpeace. Pro Natura, der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) und Equiterre arbeiten hauptsächlich in der Schweiz, befassen sich aber auch mit einigen globalen Themen wie der nachhaltigen Entwicklung.
- NRO, die Expertise- und Analysetätigkeiten in Bezug auf entwicklungspolitische Fragen anbieten. Obwohl die meisten NRO weiterhin rein operationell sind und sich jeglicher politischen Stellungnahme enthalten, (namentlich, um ihre Geber nicht in ihrer Empfindlichkeit zu kränken), haben einige NRO umfassendere Analysekompetenzen entwickelt. Beispiel: Brot für alle, Caritas Schweiz oder Swisscontact.
- Gruppen, die mit gewissen Ländern Solidarität üben. Vereinigungen, die sich aus Vertretern der Ausländergemeinschaften in der Schweiz zusammensetzen (zum Beispiel Verein der in der Schweiz wohnhaften Chilenen oder Mexikanervereinigungen), Gruppen für Solidarität mit bestimmten Ländern oder Regionen (Kolumbien, Tibet, usw.).
- Organisationen für fairen Handel: Dritte-Welt-Läden, Max-Havelaar-Stiftung, Stiftung Step, usw.
- Organisationen zum Schutz des Asylrechts und Flüchtlingshilfeorganisationen.
- Organisationen im Bereich der Menschenrechte. Einige internationale NRO sind sehr bekannt (Amnesty International, Internationale Föderation der Menschenrechte, Human Rights Watch); mehrere andere NRO sind aber vornehmlich im Umfeld der Arbeiten der UN-Menschenrechtskommission und der Arbeitsgruppe über autochthone Völker aktiv.
- Vereine zur Nord-Süd-Kulturförderung;
- Gewerkschaften;
- Kirchen und Missionsorganisationen;
- Organisationen, die für die Interessen der Privatwirtschaft eintreten. Zum Beispiel befasst sich *économiesuisse* regelmässig mit ausserpolitischen Dossiers.

<sup>a</sup> Der Beitrag von Peter Niggli und André Rothenbühler umfasst einen Rahmentext zur Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke. *Quellen*: Catherine Schümperli Younossian und Gérard Perroulaz – iuéd; Mandat International, CINFO – Biel.

---

Die Organisationen können sich zu formellen Koordinationsstrukturen zusammenschliessen oder sich an informelleren oder punktuelleren Netzwerken beteiligen.

---

### **Zusammenschlüsse von Vereinigungen, Instanzen zur Abstimmung unter den NRO**

- Formelle Zusammenschlüsse, wie die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, die Kontaktstelle Umwelt oder die Stiftung Bildung und Entwicklung. Dabei handelt es sich um Gruppen von Vereinigungen, NRO-Föderationen (zum Beispiel um eine internationale Föderation nationaler Tochterorganisationen) und um Koordinierungsgremien.
- Regionale Zusammenschlüsse, das heisst die in den meisten Westschweizer Kantonen bestehenden kantonalen Föderationen von Entwicklungs-NRO, von denen die *Fédération genevoise de coopération* (Genfer Föderation für Entwicklungszusammenarbeit, FGC), die grösste ist<sup>a</sup>.
- Geografische Plattformen, die den Zusammenschluss der in einem bestimmten Land (Haiti, Kolumbien, Brasilien, Peru, usw.) oder in einer Region wirkenden Organisationen ermöglichen.
- Thematische Zusammenschlüsse, wie zum Beispiel die Koordination Schweiz-WTO oder das Haus der Umwelt („Maison de l’environnement“) in Genf;

- Informelle Zusammenschlüsse;
- Punktuelle strategische Allianzen, namentlich bei der Lancierung von Initiativen oder Referenden.
- Eine Besonderheit für Genf: Fazilitatoren und Empfang nichtstaatlicher Delegierten bei internationalen Konferenzen (zum Beispiel CADONG – Mandat International).

<sup>a</sup> Siehe den Artikel von Daniel Fino in diesem Dossier: Die kantonalen NRO-Föderationen für Entwicklungszusammenarbeit: eine originelle Form der Stärkung der Verbandsbewegung.

Quellen: Catherine Schümperli Younossian, Gérard Perroulaz – iuéd; Mandat International, CINFO – Biel.

---

## Stärken und Grenzen der NRO

---

### Stärken der NRO in der Entwicklungszusammenarbeit und ihre Rolle in der Aussenpolitik

Die NRO des Nordens arbeiten mit Partner-NRO im Süden zusammen und stehen den Bevölkerungsgruppen nahe, denen die Hilfe zugute kommt. Diese NRO wären somit besonders gut in der Lage, an den Armutsbekämpfungsprogrammen teilzunehmen. Das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1976 legt fest, dass die Hilfe in erster Linie den ärmeren Entwicklungsländern, Regionen und Bevölkerungsgruppen zugute kommen soll, was die finanzielle Unterstützung der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) für von Hilfswerken verwaltete Programme legitimiert. Zu vermerken sind auch der *Professionalismus* und die *unbestreitbaren Erfolge* zahlreicher von den NRO im Süden durchgeführten Programme. Wenn einige nichtstaatliche Organisationen Mühe haben, über die rein lokale Ebene hinaus zu wirken (oder bewusst lokal wirksam sein wollen), so können andere grosse Organisationen Zehntausende von Menschen mit ihren Programmen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und ländliche Entwicklung erreichen.

Die *Flexibilität* und das *rasche Eingreifen*, welche die NRO kennzeichnen, machen sie nach Ansicht vieler zu wirksameren Instrumenten bei der Armutsbekämpfung als die Regierungen und die sog. „Mammutoorganisationen“, die grossen multilateralen Institutionen, welche durch die Schwerfälligkeit ihrer Bürokratie behindert werden können. Zudem weisen die *kleinen NRO* eine *Fähigkeit* auf, die *Bevölkerung* zu raschen Massnahmen *zu mobilisieren*, wenn in einem gegebenen Land eine Krise ausbricht. Das Beispiel Rumäniens veranschaulicht gut, wie Anfang der 90er Jahre eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen in Rekordzeit geschaffen wurden und zahlreiche Initiativen in der Schweiz ergriffen wurden, um Geld zu sammeln und die Hilfe an Gemeinschaften in Rumänien zu befördern, wohingegen nur einige grosse traditionelle NRO kurzfristige Einsätze in diesem Land in die Wege leiteten. Viele humanitäre Krisen haben das rasche Eingreifen zahlreicher nichtstaatlicher Akteure zur Folge (manchmal zu viele Akteure?), welche die Regierungsstellen, das IKRK und die internationalen Organisationen ergänzen können. Historisch gesehen wurden die NRO als effizienter angesehen als die Regierungsagenturen und die internationalen Organisationen und weniger dazu neigend, „Weisse Elephanten“ zu unterstützen.

Die NRO sind sehr effizient bei der Aufgabe, *Spenden bei der Bevölkerung des Nordens zu sammeln*. Die grossen traditionellen NRO verfügen über eine Basis an Mitgliedern und Gebern, wobei die konfessionellen Organisationen noch

zusätzlich in den Kirchen verankert sind. Auch haben die NRO die Fähigkeit, *ehrenamtliche Kräfte im Norden und Freiwillige zur Unterstützung von Projekten in Ländern des Südens zu mobilisieren*.

Diese Proximitäts- und Mobilisierungsarbeit, diese Aufrechterhaltung des Spendenwesens beruhen zum grossen Teil auf dem von den Mitgliedern einer NRO, von Sympathisanten und Gebern entgegengebrachten *Vertrauen*. Die NRO genießen im Allgemeinen grosses Ansehen beim Publikum. In den 70er Jahren war es ihnen gelungen, angesichts der menschlichen Dramen bei Konflikten und Naturkatastrophen und gegenüber den himmelschreienden Ungleichheiten als *Hoffnungsträger* betrachtet zu werden. Abseits der bürokratischen Schwerfälligkeit der Regierungen und der unerbittlichen Gesetze des Marktes, der alle beiseite schiebt, die keine „Kaufkraft“ haben, verkörperten sie eine Art „dritten Weg“.

Die NRO des Nordens erweisen sich ferner auch als wertvolle Verbündete der staatlichen Entwicklungshilfestellen, *um die Bevölkerung für die Notwendigkeit der Nord-Süd-Solidarität zu sensibilisieren*. Sie mobilisieren einen Teil der öffentlichen Meinung zugunsten der Entwicklungshilfe und dienen als *Informationskanäle* bezüglich der in den Entwicklungsländern durchgeführten Projekte und des Beitrags der Entwicklungszusammenarbeit an die Begünstigten. Diese Rolle der Sensibilisierung der Bevölkerung des Nordens für Entwicklungsfragen und für die wirtschaftlichen und sozialen Probleme in den Entwicklungsländern ist sehr bedeutend.

*Advocacy*. Die Möglichkeit der NRO, *international vernetzt zu arbeiten* und sich auf diese Weise für gewisse Anliegen zu mobilisieren, hat das Gewicht ihrer Kampagnen erheblich verstärkt, indem eine Art „öffentliche Weltmeinung“ geschaffen wurde. Genannt seien hierzu die Kampagnen gegen Personenminderheiten, für den Medikamentenzugang in den Entwicklungsländern, gegen gewisse Praktiken transnationaler Unternehmen, für den Schuldenabbau, für die autochthonen Völker, für die Menschenrechte und für die Rechte der Kinder. Die Kreise der WTO-Gegner und die sich für eine andere Globalisierung einsetzenden Bewegungen nutzen ausgiebig die Mittel der *neuen Kommunikationstechnologien*, wie Internet und elektronische Post. Diese bei einigen Organisationen wie der Erklärung von Bern und der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke bereits bestehende „Anwaltschaftsarbeit“ (*advocacy*) hat sich dank neuer Akteure ausgedehnt (ATTAC und die Verschuldung der armen Länder, Oxfam und der internationale Handel, usw.). In einigen Bereichen, wie die Kriegsgegner-Lobby oder die internationalen Handelsverhandlungen, haben die schweizerischen NRO eine wichtige Rolle als *Gegenmacht* gespielt. Sie haben insbesondere die Waffenexporte, die Lieferbindung (Mischkredite), die Förderung gewisser ERG-gedeckter Ausfuhren, die Nichtachtung der Menschenrechte sowie zweifelhafte Aktivitäten multinationaler Firmen angeprangert und sind für fairen Handel, nachhaltige Entwicklung und für Bildung im Entwicklungsbereich eingetreten.

Die *Konkordanzpolitik* in der Schweiz, die *Suche nach Kompromissen*, der *lange Prozess zur Ausarbeitung* eines Gesetzes (mit Konsultationsverfahren, vorparlamentarischen Diskussionen in den Kommissionen der eidgenössischen Räte und anschliessenden Debatten im Parlament), die *Referendumsdrohung*, um gewisse umstrittene Themen vors Volk zu bringen, all dies sind Faktoren, die es den NRO gestatten, *ihren Standpunkt zu bestimmten zu treffenden*

*Entscheidungen geltend zu machen.* So haben sich einige NRO klar für eine Beteiligung am politischen Beschlussfassungsverfahren engagiert. Die internationalen Nichtregierungsorganisationen in Genf erfüllen durch ihre Teilnahme an der Arbeit der internationalen Konferenzen eine ähnliche Aufgabe.

Die NRO sind besonders seit Anfang der 90er Jahre anlässlich der grossen internationalen Konferenzen zu den Themen „soziale Entwicklung“ und „nachhaltige Entwicklung“ zu seriösen Gesprächspartnern und zu Partnern verschiedener Regierungen des Nordens geworden. Einige Organisationen haben eine bedeutende Fähigkeit entwickelt, Gutachten, Berichte und Analysen bereitzustellen, was ihre Glaubwürdigkeit beträchtlich stärkte. In der Schweiz sind die NRO aufgrund der Anerkennung ihrer Arbeit vor Ort und ihrer Fachkenntnisse in gewissen Bereichen zu *einem bevorzugten Gesprächspartner der DEZA und anderer Bundesämter* geworden. Die NRO äussern sich im Rahmen von Konsultationsverfahren, und einige Organisationen werden von der DEZA, vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) und vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) regelmässig konsultiert. Die Qualität der Arbeit von Organisationen wie Ärzte ohne Grenzen und der Erklärung von Bern im Bereich des Arzneimittelzugangs macht sie zu seriösen Gesprächspartnern. Man kann auch die Expertise von NRO beispielsweise im Bereich der „Clean Clothes“-Kampagne und des fairen Handels erwähnen, die es den NRO erlaubt, sowohl von der Bundesverwaltung als auch von den privaten Unternehmen angehört zu werden.

Die NRO sind zu einem wichtigen Element der *Weltgouvernanz* geworden, die nicht mehr allein den Regierungen vorbehalten ist. Auch andere Akteure – Zivilgesellschaft, Privatsektor, Parlamentarier – haben bei der Lösung globaler Probleme eine Rolle zu spielen. Die grossen Weltkonferenzen der 90er Jahre haben eine Erörterung der zentralen Fragen ermöglicht, welche ein abgestimmtes Vorgehen auf internationaler Ebene erfordern. Die Medien und die NRO haben zweifelsohne weitgehend dazu beigetragen, die öffentliche Meinung für die auf dem Spiel stehenden Fragen zu sensibilisieren.

Die Zivilgesellschaft ist ein wichtiger Akteur der demokratischen Debatte. Demokratie beschränkt sich heutzutage für die Bürger nicht mehr nur auf die Wahl von Parlamentsabgeordneten, welche anschliessend Gesetze verabschieden. Es ist immer mehr von *partizipativer Demokratie* die Rede, die ein Eingreifen in die politische Debatte gestattet. Dieses Eingreifen schliesst den direkten Druck der NRO auf die Machthaber sowie Lobbyarbeit bei Diskussionen im Parlament zu entwicklungspolitischen Themen mit ein. Wenn die Nichtregierungsorganisationen die mangelnde Kohärenz der Regierungspolitik gegenüber den Entwicklungsländern öffentlich anprangern, so können der Bundesrat und die öffentliche Verwaltung unter Druck geraten und müssen sich zuweilen von den Positionen der NRO distanzieren oder auf die Kritik antworten. Die Verwaltung anerkennt indessen oftmals die wichtige Rolle der nichtstaatlichen Organisationen, um die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit herauszustreichen und die verschiedenen Aspekte der Aussenpolitik besser zu berücksichtigen, welche Auswirkungen auf die Entwicklungsländer haben (Protektionismus der Länder des Nordens, nachhaltige Entwicklung).

In diesem Bereich des politischen Lobbying sind in der Schweiz unbestreitbar Erfolge zu verzeichnen. Hierzu lassen sich folgende Aspekte anführen:

Historisch gesehen haben in den 60er und 70er Jahren die Debatten und die Forderungen einiger NRO zum Thema „Entwicklungsland Welt – Entwicklungsland Schweiz“ einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlage der Entwicklungshilfe, dem 1976 verabschiedeten *Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe* geleistet. So haben einige Nichtregierungsorganisationen, wie zum Beispiel die Erklärung von Bern, deren Gründungstext 1968 veröffentlicht wurde, und die 1971 gegründete Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit eine Vorreiterrolle gespielt, als sie Kampagnen lancierten, welche *Inkohärenzen der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber den Entwicklungsländern* anprangerten und auch auf verschiedene Art und Weise für eine aufgeschlossener Aussenpolitik gegenüber dem Süden eintraten. Für viele Bewegungen, die sich für Solidarität mit der „Dritten Welt“ einsetzten, ging es darum, zu bekräftigen, dass es nicht genüge, die Hilfe durch „mehr Geben“ zu erhöhen, sondern dass man auch „weniger nehmen“ müsse.

Ein weiterer Erfolg der NRO war die *Petition über Entschuldung*, die im Jahr 1990 250'000 Unterschriften einbrachte. Sie führte zur Verabschiedung des Rahmenkredits von 700 Millionen Franken durchs Parlament, welcher für Entschuldungs- und Umweltschutzmassnahmen bestimmt war. Die NRO wurden bei der Verwaltung der Gegenwartfonds eng mit einbezogen, wobei die Länder, denen Schuldenerlasse eingeräumt wurden, sich verpflichteten, Finanzmittel für Entwicklungsprojekte einzusetzen.

Weiter haben internationale Kampagnen rasche Fortschritte im Kampf gegen die Personenminen ermöglicht.

Ferner seien noch die Bereiche aufgeführt, in denen die Entwicklungs-NRO Lobbyarbeit leisten:

- ❑ Wirtschaftspolitik, wirtschaftliche Beziehungen und Menschenrechtspolitik: Waffenausfuhr, Wirtschaftsbeziehungen und wirtschaftliche Zusammenarbeit der Schweiz mit bestimmten Ländern (Marokko, China, Südafrika und die Antipartheidbewegung), Vergabe der Exportrisikogarantie für gewisse entwicklungs- oder umweltpolitisch anfechtbare Grossprojekte (Grossstaudämme);
- ❑ Finanzplatz Schweiz und Kapitalflucht; internationale Verschuldung;
- ❑ Aktivitäten transnationaler Firmen bezüglich der Entwicklungspolitik und der Menschenrechtspolitik. Einige Kampagnen zur Anprangerung von Unternehmenspraktiken haben zu einer Verhaltensänderung seitens der von ihnen anvisierten Firmen geführt, wie die Kampagne gegen die Muttermilchersatzprodukte von Nestlé oder die Kampagne, welche den Rückzug der Firma Triumph aus Birma forderte.
- ❑ Asylpolitik;
- ❑ Nachhaltige Entwicklung;
- ❑ Sensibilisierung und Bildung zu Entwicklungsfragen, Aufwertung der Kulturen des Südens;
- ❑ Förderung der Menschenrechte;
- ❑ Lobbyarbeit auf Bundesebene, aber auch in einigen Kantonen zugunsten einer Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe und gegen die Budgetkürzungen im Entwicklungshilfebereich bei den Diskussionen über die Jahresbudgets der Entwicklungszusammenarbeit.

### □ *Rolle der NRO anlässlich der grossen internationalen UN-Konferenzen*

Seit Anfang der 90er Jahre wurden Nichtregierungsorganisationen in die offiziellen Delegationen der Schweiz (und anderer Länder) bei den meisten internationalen Konferenzen integriert. Dabei handelt es sich um die Konferenz von Rio 1992, die Menschenrechtskonferenz in Wien, die Bevölkerungskonferenz in Kairo, den Sozialgipfel in Kopenhagen, die Habitat-Konferenz in Istanbul, die Frauenkonferenz in Peking sowie die Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey (Mexiko).

Die Arbeit der NRO und der Vereinten Nationen erlaubte es, neue Dialogbereiche zwischen internationalen Organisationen, Staaten, Gewerkschaften, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen auf Gebieten wie der Förderung des fairen Handels, des Kampfes gegen die Kinderarbeit und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu erschliessen. Für die NRO geht es nicht mehr nur darum, beispielsweise gewisse Praktiken multinationaler Unternehmen anzuprangern, sondern mit den anderen Akteuren für eine bessere Einhaltung von Umwelt- oder Sozialnormen zusammenzuarbeiten<sup>11</sup>.

### Grenzen der NRO

#### □ *Kräftezersplitterung aufgrund der Vielzahl de Organisationen*

„*Small is not always beautiful...*“. Das Bestehen zahlreicher kleiner NRO kann ein Zeichen für den Reichtum und die Vielfalt der entwicklungsfördernden Aktionen sein. Die kleinen NRO haben gewiss Vorteile wegen ihrer guten Kenntnis der Verhältnisse vor Ort und des Partners im Süden, wie auch wegen ihres raschen und flexiblen Eingreifens. Hingegen kennt man aber auch die Grenzen der *One-Man-NGO*, das heisst der Organisation, die nur dank des Charismas und Enthusiasmus des Gründers oder der Gründerin funktioniert, ohne dass wirklich Teamarbeit geleistet wird und eine Teilung der Beschlussfassung erfolgt. Diese Situation wirft ausserdem die Frage nach dem Fortbestehen der Organisation auf: Was für eine Zukunft hat der Verein, wenn der Leiter bzw. die Leiterin nicht mehr da ist? Viele NRO werden gewissermassen durch einen Familienvorstand oder mit einem praktisch „unsichtbaren“ Vereinskomitee geführt. Dies hat den Vorteil, bürokratische Verfahren und Verwaltungen zu vermeiden, wirft aber das Problem der Legitimität der Organisation und auch Gouvernanzprobleme auf. Zudem kann man bei einigen NRO den mangelnden Professionalismus ihres Personals erwähnen.

Man mag sich die Frage stellen, ob die Vielzahl der NRO deren „politisches Gewicht“ verstärkt oder nicht. Die Aufsplitterung kann diese Organisationen daran hindern, genügend „kritische Masse“ zu besitzen, um sich Gehör zu verschaffen. Das Problem der Vielzahl der NRO besteht auch auf der Ebene der Vereinten Nationen: Sind die zahlreichen Wortmeldungen von Nichtregierungsorganisationen an manchen internationalen Konferenzen (zum Beispiel in der Menschenrechtskommission) wirklich die wirksamste Art und Weise für die NRO, ihre Stimme erklingen zu lassen, oder sollte man NRO-Koalitionen den

<sup>11</sup> In seinem Beitrag zu diesem Dossier hebt Yanik Maguerat die Bedeutung der Arbeit internationaler NRO im Umkreis der internationalen Konferenzen und Organisationen in Genf hervor.

Vorzug geben? Schliesslich führt die sehr hohe Anzahl von Vereinigungen auch zur Vervielfältigung der Verwaltungsaufgaben.

#### □ *Vielzahl von NRO-Projekten in denselben Ländern und Koordinationsprobleme*

Der Entwicklungshilfeausschuss der OECD (DAC) hat der Schweiz anlässlich seiner periodischen Überprüfungen der Hilfe der Schweiz oft vorgeworfen, die mageren Ressourcen der Entwicklungszusammenarbeit nicht genügend auf eine kleinere Anzahl von Ländern zu konzentrieren. Diese Feststellung scheint auch für die nichtstaatlichen Organisationen zu gelten. Tatsächlich kann eine NRO einerseits in noch mehr Ländern als die DEZA präsent sein, und andererseits können auch enorm viele NRO in ein und demselben Land tätig sein. Besteht somit eine zu grosse Kräftezersplitterung?

Gemäss den (unvollständigen) verfügbaren Daten werden nachstehend (in absteigender Reihenfolge) jene Länder aufgeführt, in denen man die stärkste Präsenz schweizerischer Nichtregierungsorganisationen verzeichnet<sup>12</sup>: Indien (etwa 60 Schweizer NRO), Brasilien (rund 40 NRO), Bolivien (mindestens 35 NRO), die Staaten Ex-Jugoslawiens (rund 30 NRO), Kolumbien und Peru (etwa 30 Organisationen in jedem dieser Länder), die Demokratische Republik Kongo, Uganda, Ekuador und Haiti (etwa 25 Organisationen in jedem dieser Länder).

Um sich einen genaueren Überblick über die Arbeit der verschiedenen Organisationen zu verschaffen, gibt es glücklicherweise Plattformen, die eine bessere Koordination der NRO in ein und demselben Land (beispielsweise Brasilien, Kolumbien, Haiti oder Peru) gewährleisten.

Ohne auf die Situation gewisser Länder des Südens einzugehen, die sich der Präsenz von rund 20 staatlichen Entwicklungshilfeagenturen, der Europäischen Union, zig internationalen Organisationen, Hunderten von internationalen NRO und Tausenden von nationalen NRO gegenübersehen.

#### □ *Sind NRO zwangsläufig effizienter als die staatliche Hilfe?*

Der Arbeit der nichtstaatlichen Organisationen wird insofern Sympathie entgegengebracht, als sie manchen weniger bürokratisch und bei der Armutsbekämpfung effizienter zu sein scheint als die bilaterale Hilfe der Regierungen und die Hilfe der grossen multilateralen Institutionen. Im Übrigen mangelt es heutzutage an Analysen und Forschungsarbeiten, um die tatsächliche Wirkung der Arbeit der NRO in gewissen Bereichen zu messen. Forschungen über die Messung der relativen Effizienz der verschiedenen Akteure<sup>13</sup> müssen noch in wissenschaftlicher Art und Weise durchgeführt werden, und der gute Ruf der NRO ist vielleicht übertrieben. Einige Autoren sind auch der Ansicht, dass das wirkliche Gewicht der NRO-Kampagnen oft überschätzt wird und dass die NRO nur die Macht haben, die ihnen die Staaten effektiv abtreten wollen (zum Bei-

<sup>12</sup> Hier werden nur NRO erfasst, die Projekte mit Eigenmitteln verwalten – ohne Berücksichtigung der Organisationen, welche ausschliesslich durch öffentliche Körperschaften finanzierte Projekte verwalten, und ohne die NRO im Partnerland, welche direkte Unterstützung erhalten.

<sup>13</sup> Siehe diesbezüglich beispielsweise die Studie von Michael Edwards und David Hulme, *Non-Governmental Organisations. Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*, London, Earthscan Publications & Save the Children, 1998, 260 S.

spiel humanitäre Einsätze, die sich als nützlich erweisen, wenn die Staaten sich nicht zu stark engagieren wollen, oder wegen der Komplementarität der Aktionen)<sup>14</sup>. Es mangelt derzeit an seriösen Analysen, um die tatsächliche Wirkung der Arbeit der NRO und ihr Gewicht zur Einflussnahme auf die Menschenrechts- oder Asylpolitik der Länder des Nordens zu evaluieren.

#### □ *Mangelnde Transparenz*

Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Arbeit der NRO muss auf der Transparenz der Tätigkeit und der Rechnungslegung der Vereine beruhen. Die Nichtregierungsorganisationen haben oft die mangelnde Transparenz der Tätigkeiten und Beschlussfassungsverfahren der staatlichen Entwicklungshilfeagenturen kritisiert; jedoch sind eben diese Aspekte bei einigen NRO auch nicht immer klarer. Finanzielle Transparenz, Kohärenz der Einsätze vor Ort, Koordination unter den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und Anerkennung vergangener Irrtümer sollten nicht nur für die bilaterale staatliche Hilfe, sondern auch für die nichtstaatlichen Akteure gelten. Die Mitteilungsblätter der zahlreichen NRO melden vor allem Erfolge, jedoch geben nur recht wenige zu, dass Entwicklungshilfe auch Fehlschläge, Neuausrichtung von Projekten und komplexe Beziehungen zwischen „Gebern“ und Zielgruppen der Hilfe bedeutet.

#### □ *Schwächung des Staates im Norden wie im Süden*

Die Politik der Privatisierung in den Entwicklungsländern und der Kürzung der Staatsausgaben in den Sozialbereichen Bildung und Gesundheit gingen in vielen Entwicklungsländern mit einer Fülle von Initiativen und NRO-Gründungen einher. Haben diese NRO nicht den Staat bei gewissen Aufgaben ersetzt, bei denen dieser eine sehr wichtige Rolle spielen sollte ?

#### □ *Stellung der NRO des Südens*

Wieviel Vertrauen soll man den Partnern des Südens einräumen ? Die Methoden, die von den NRO des Nordens manchmal angewandt werden, um die Mittelverwendung durch die Partner-NRO im Süden zu „kontrollieren“, sind schwerfälliger geworden und zeugen von einem Mangel an Vertrauen gegenüber diesen Partnern. Nach Ansicht einiger nichtstaatlicher Organisationen müssen die Begleitmechanismen beschränkt sein, um die Partner-NRO nicht von ihrer wesentlichen Arbeit abzuhalten und die bürokratische Schwerfälligkeit zu vermeiden, welche die Abfassung der Finanzberichte, der periodischen Berichte über laufende Projekte, der Schlussberichte über zu Ende geführte Projekte sowie der Empfang von Evaluierungsmissionen mit sich bringen. Jedoch wird von den Gebern des Nordens immer öfter eine noch genauere Begleitung der Projekte gefordert.

Der Diskurs über die Entwicklungszusammenarbeit führt die wachsende Anzahl von „Partnerschaften mit Institutionen des Südens“, die „Unterstützung von Partnerinitiativen“ und die Notwendigkeit an, „den Bedürfnissen der Partner des Südens nachzukommen“. Wie jedoch ein afrikanisches Sprichwort sagt, *ist die*

<sup>14</sup> Siehe zum Beispiel Cohen S., „Les ONG ont déminé la moitié du terrain“, in *Alternatives internationales* Nr. 6, Januar 2003, oder Brunel S., „L’humanitaire, nouvel acteur des relations internationales“, in *La Revue internationale et stratégique*, Nr. 41, Frühjahr 2001.

*gebende Hand über der nehmenden Hand* – schliesslich hat die NRO des Nordens das letzte Wort, um sich für die Finanzierung eines bestimmten Projekts statt eines anderen Vorhabens zu entscheiden, und sie schreibt häufig ihre Kontrollregeln vor<sup>15</sup>. Hat das Wort „Partnerschaft“ – über eine abgemachte Rhetorik hinaus – somit einen Sinn?

□ *Wie lässt sich die erlangte Sympathie aufrechterhalten?*

Die Nichtregierungsorganisationen erfreuen sich insgesamt weitgehender Beliebtheit bei der Bevölkerung, und die Expertise einiger NRO wird von einem Grossteil der Bundesverwaltung geschätzt. Läuft dieses Vertrauen Gefahr, beeinträchtigt zu werden, wenn die Medien ausgiebig über die gewalttätigen Demonstrationen berichten, welche im Umfeld internationaler Treffen – wie die WTO-Konferenzen, die Gipfeltreffen der G-8, die Zusammenkünfte von Staatsoberhäuptern oder das Wirtschaftsforum in Davos – stattfinden?

□ *Bemühungen der NRO, sich am Leben zu erhalten*

NRO sind nicht nur Werkzeuge, um den Ärmsten zu helfen, sondern auch Strukturen, die ihre „Selbsterneuerung“ zum Ziel haben, um ihr Überleben und die Erhaltung der Arbeitsplätze zu sichern. Eine der Grenzen ihrer Arbeit hängt mit ihrem Betrieb und mit der von einigen Organisationen erreichten Grösse zusammen. Wie jedes Unternehmen und jede Organisation muss sich eine NRO auch erneuern; sie muss Aktivitäten im eigenen Interesse aufrechterhalten, um ihr Sekretariat und ihr Personal weiterhin finanzieren zu können und schmerzhaft Umstrukturierungen zu vermeiden. „Altruismus“ ist nicht die einzige Motivation der NRO, und sie lebt nicht nur im Interesse der Entwicklungsländer oder der Bevölkerungsgruppen, denen die Hilfe zugute kommt. Zur Selbsterneuerung kann sie die Strategien und das Profil annehmen, die ihr am zweckdienlichsten erscheinen. Dies erklärt wahrscheinlich, warum so viele NRO in Bereichen arbeiten, die am leichtesten private Spenden einbringen, wie Nothilfe, Kinderhilfe oder medizinische Hilfe.

□ *Furcht vor allzu ausgeprägten politischen Stellungnahmen*

Da die NRO von ihren Geldgebern und von öffentlichen Finanzierungen abhängen, werden es die meisten von ihnen vermeiden, politische Positionen einzunehmen, die einige dieser Geber veranlassen könnten, sich anderen, weniger „lästigen“ Organisationen zuzuwenden.

## Debatte über die Legitimität der Arbeit der NRO

Die wachsende Beteiligung der NRO an internationalen Konferenzen ging auch mit einer immer stärkeren Mediatisierung einher. In den letzten Jahren gab es ferner Kritik von Kreisen, welche der Privatwirtschaft oder der äussersten Rechten nahestehen und die in ihren Augen übertriebene Rolle, die den Nichtregierungsorganisationen eingeräumt wird, in Frage stellen<sup>16</sup>. Die Beschlüsse der

<sup>15</sup> Philippe Demenet, „Les ONG du Sud s'affranchissent du Nord“, *Le Courrier de l'UNESCO*, Juli-August 2001.

<sup>16</sup> Siehe insbesondere die Internetseite von NGOWatch: <[www.ngowatch.org](http://www.ngowatch.org)>. Dabei handelt es sich um ein Projekt des *American Enterprise Institute for Public Research* und der *Federalist Society for*

Regierungen werden von den Parlamenten gebilligt, welche ihre Legitimität aus den Wahlen ableiten, wogegen die NRO von nichtgewählten Personen gegründet würden, mit einem Personal, das niemandem Rechenschaft ablegen muss (ausser einem Komitee oder einer Generalversammlung, die zuweilen „phantomhaft“ erscheinen) und wenig transparente interne Beschlussfassungsverfahren haben können. Mangelnde Repräsentativität, mangelnde Transparenz, zu viel Einfluss seitens kleiner Minderheiten, Alleinanspruch auf gutes Gewissen, einseitige korporatistische Interessenvertretung, NRO des Nordens, welche missbräuchlich im Namen der Armen der Welt sprechen – all dies sind Behauptungen, die regelmässig in den Medien erscheinen.

Der Vorwurf mangelnder Legitimität und Repräsentativität steht im Mittelpunkt der aktuellen öffentlichen Debatte über die NRO. Einige Regierungen – im Norden wie im Süden – sehen es ungern, dass andere Stimmen als diejenigen von Politikern und Parlamenten sich äussern und versuchen, auf internationale Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Gewaltherrschaften ertragen ganz einfach die Existenz von NRO nicht. Gegenüber dem, was die einen als Reichtum der demokratischen Debatte ansehen, behaupten andere Regierungen und Politiker, sie seien allein ermächtigt, im Namen der Staatsbürger zu sprechen, da sie demokratisch gewählt wurden. Ihrer Ansicht nach ist „NRO“ nicht mit „Gesellschaft“ gleichzusetzen. NRO treten nicht notwendigerweise für ein allgemeines Interesse ein und vertreten nur einen Teil der Gesellschaft; auch bleibt der Begriff „Zivilgesellschaft“ vage („Zivilgesellschaft“ ist zudem nicht gleichbedeutend mit „NRO“). Schliesslich gibt jede Weltkonferenz zu Folgekonferenzen Anlass, welche die Einhaltung der von den Teilnehmern eingegangenen Verpflichtungen prüfen (zum Beispiel die Folgekonferenz des Weltgipfels für soziale Entwicklung, Kopenhagen + 5), und die Regierungen des Nordens und Südens schätzen es nicht unbedingt, dass die Zivilgesellschaft ihnen vorwirft, ihre Versprechen nicht gehalten zu haben.

Man kann jedoch feststellen, dass die Parlamente und die demokratischen Regierungen niemals eine Politik verabschiedet haben, ohne nicht nur dem Druck ihrer Wählerschaft Rechnung zu tragen, (da man ja versuchen muss, wiedergewählt zu werden), sondern auch eine ganze Reihe von Lobbies zu berücksichtigen, welche versuchen, die politischen Entscheidungen auf nationaler und internationaler Ebene an den internationalen Konferenzen zu beeinflussen. Diesbezüglich sind besonders die mächtigen Lobbies von Privatwirtschaft, Berufsverbänden, landwirtschaftlichen Kreisen, kirchlichen Kreisen und Gewerkschaften zu nennen. Folglich scheint es genau so legitim, dass andere Teile der Zivilgesellschaft (Sozialbewegungen, Organisationen autochthoner Völker, gemeinnützige NRO, Wohltätigkeitsorganisationen, Rentnerbewegun-

---

*Law and Public Policy Studies*, die den konservativen Kreisen und der Privatwirtschaft in den USA nahestehen. Die auf dieser Website veröffentlichten Artikel kritisieren beispielsweise die zu starke Stellung der NRO in den internationalen Organisationen und ihren als übermässig angesehenen Einfluss in einigen Regierungen, wo manche NRO regierungsähnliche Rollen übernommen hätten. Gemäss diesen Artikeln gibt es Regierungen und demokratisch gewählte Parlamente, welche Gesetze erlassen und Beschlüsse ausführen. Die Lobby der Zivilgesellschaft und die NRO spielten eine zu grosse Rolle, und der von den NRO ausgeübte Druck sei nicht demokratisch. In Europa wurde beispielsweise seitens des früheren französischen Aussenministers Hubert Védrine heftige Kritik betreffend die mangelnde Legitimität der NRO geübt (*Le Monde*, 18. April 2001) und auch in der Presse wurde bei WTO-feindlichen Demonstrationen oder anlässlich der G-8-Gipfeltreffen Kritik laut.

gen, usw.) sich ebenfalls zu sie betreffenden Themen äussern können. Die weltweiten Probleme können nicht nur von den Regierungen gelöst werden; diese Aufgabe setzt das Engagement anderer Akteure (Parlamentarier, Zivilgesellschaft und Unternehmen) voraus.

Kurz gesagt, kann man annehmen, dass sich die Legitimität der Nichtregierungsorganisationen auf folgenden Faktoren aufbaut und durch diese verstärkt wird<sup>17</sup>:

- anerkannte Basis, mit einer hohen Anzahl an Mitgliedern und Gebern (keine „One Man-NGO“ sein und über eine Basis an Gebern verfügen, welche Vertrauen in die Tätigkeit der Organisation haben);
- in eine föderative Struktur (Föderation von NRO aus verschiedenen Ländern) integriert sein oder Mitglied eines bedeutenden weltweiten Netzwerks sein; vgl. die Wirkung von Organisationen wie Human Rights Watch oder Amnesty International.
- Fähigkeit der NRO, Koalitionen zu bilden, vernetzt zu arbeiten sowie Auslandsstellen und Partner im Ausland zu haben;
- Erfolg der im Süden durchgeführten Programme, Qualität der operationellen Tätigkeit;
- professionelle Projektverwaltung und in bestimmten Bereichen angesammeltes Fachwissen. Wie wir gesehen haben, sind einige NRO aufgrund ihrer in gewissen Bereichen erlangten Expertise zu Gesprächspartnern geworden, die man anhört.
- Fähigkeit, ein Projekt auszuarbeiten und eine breite Unterstützung seitens Organisationen, Gesellschaftsgruppen, Parteien, Medien, Bürgern (zum Beispiel durch Petitionen) zu erhalten, um dem Projekt zum Durchbruch zu verhelfen. Dies gestattet es, die Legitimität der NRO-Aktionen dank der Mobilisierung der Bürgerschaft zu verankern.

## Kontrolle der Aktivitäten der NRO

Die *Gesetzgebung* zur Gründung eines neuen Vereins in der Schweiz ist besonders liberal. Es genügt, wenn zwei oder drei Personen die Satzung eines Vereins ohne Erwerbzweck im Sinne von Artikel 60 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches abfassen, ohne jegliche Verpflichtung, den Verein in ein Register vom Typ „Handelsregister“ einzutragen.

Einige Skandale zur *Verwendung der Spendeneinnahmen* können das Image der Arbeit der NRO trüben. Fälle von Veruntreuung sind glücklicherweise selten<sup>18</sup>; sie können aber dem Ruf sämtlicher Nichtregierungsorganisationen schaden und die Spender und Spenderinnen misstrauisch und somit weniger spendenfreundlich

<sup>17</sup> Siehe insbesondere: Ryfman, Philippe, *Les ONG*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 2004, Kapitel 9 über die betreffenden Akteure, S. 95-104, sowie den Beitrag von Peter Niggli und André Rothenbühler zu diesem Dossier.

<sup>18</sup> Die Presse hat beispielsweise im Jahr 2003 über den Fall der Organisation „Gemeinsam gegen Landminen“ berichtet, die in der Schweiz über 6,8 Millionen Franken für Minenräumung sammelte; davon wurden 98,7% für die Verwaltungskosten der Sammelkampagnen verwendet und nur 100'000 Franken für Minenräumprojekte ausgezahlt. *Tages Anzeiger*, 28. Juni 2003, „Spenden für die Geldmaschinen“; *Tages Anzeiger*, 5. Juli 2003.

machen. In diesem Zusammenhang ist zu vermerken, dass die Kontrolle über die NRO in anderen Ländern grösser sein kann. In Frankreich erlegt das Gesetz von 1901 den Organisationen gewisse Mindestnormen betreffend die Transparenz der Rechnungslegung auf.

Welche *Art der Zertifizierung* sollte für die NRO eingeführt werden? Die Frage ist unter den NRO selber weiterhin strittig. Wenn nahezu alle Organisationen gegen eine zu starke Kontrolle ihrer Tätigkeit durch den Staat und vor allem gegen eine Kontrolle ihrer politischen Ausrichtung eintreten, so anerkennen auch viele NRO, dass es wichtig sei, die Spender und Spenderinnen nicht zu täuschen, und dass man gegen die „schwarzen Schafe“ angehen müsse, das heisst eben gegen jene Organisationen, welche den Spender täuschen und die Spenden nicht in die Finanzierung von Entwicklungsprojekten leiten.

Die Schweiz besitzt ein System zur Selbstregulierung der NRO, das Gütesiegel der Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen ZEWO, das etwa 300 Organisationen zertifiziert<sup>19</sup>. Einige NRO vertreten die Ansicht, dass das ZEWO-Gütesiegel für Sozialfürsorgeorganisationen angepasst sei, aber keineswegs für Organisationen, die eine „politischere“ Arbeit der Sensibilisierung für die Nord-Süd-Probleme sowie Lobbyarbeit zu Entwicklungsfragen und zu den Nord-Süd-Beziehungen leisten. Die Organisationen für die Förderung der Menschenrechte und für entwicklungsbezogene Sensibilisierung entsprechen im Übrigen nicht den Zulassungskriterien des ZEWO-Gütesiegels. Somit bedeutet der Nichterhalt des ZEWO-Zeichens nicht zwangsläufig, dass die Organisation wenig transparent ist, oder dass eine Unterschlagung von Geldern vorliegt, sondern dass die Kriterien für die Verleihung des Gütesiegels nicht der besonderen Arbeit gewisser Organisationen entsprechen, oder dass einige Organisationen der Meinung sind, dass die internen Verwaltungskosten zur Anpassung an die Anforderungen des Gütesiegels zu hoch sind, bzw. dass der Mitgliedschaftsbeitrag zu hoch ist. Vor einiger Zeit sind die vier protestantischen Sozialzentren sogar aus der ZEWO ausgetreten, weil sie insbesondere die Kosten für die Anpassung an die Verschärfung des ZEWO-Reglements für zu hoch hielten<sup>20</sup>.

Andere Systeme zur Erstellung von Qualitätsnormen entwickeln sich, zum Beispiel die Zertifizierung ISO 9001 für ein auf Qualität beruhendes Management, der sich seit 1998 verschiedene NRO wie Caritas Schweiz, Medair, Réalise oder Terre des Hommes Lausanne unterzogen haben<sup>21</sup>. Die Société Générale de Surveillance (SGS) hat ihrerseits Kriterien zur Kontrolle der Nichtregierungsorganisationen aufgestellt, und eine der ersten Organisationen, die diese von ISO 9000 abgeleitete Zertifizierung erhielt, war Swisscontact im November 2003. Zertifiziert werden interne Strukturen, Abläufe und Kontrollmechanismen und nicht einzelne Projekte. Für Swisscontact ist die Zertifizierung in einem Kontext stagnierender Spenden wichtig, um die Arbeitsqualität der NRO zu verbessern<sup>22</sup>. Die Evaluierung von Swisscontact durch die SGS fiel für die NRO

<sup>19</sup> Die Funktionsweise des ZEWO-Gütesiegels wird in einem Artikel in diesem Dossier beschrieben. Siehe den Beitrag von Ariuscha Davatz: Das ZEWO-Gütesiegel für gemeinnützige NRO als Beitrag zu erhöhter Transparenz auf dem Schweizer Spendenmarkt.

<sup>20</sup> „Les Centres sociaux protestants renoncent au label ZEWO“, *Le Courrier*, 15. April 2004.

<sup>21</sup> Siehe insbesondere: Justine Rosselet, *ONG et management fondé sur la qualité: terre des hommes ou terre des normes?*, Coll. Itinéraires Etudes du développement, Nr. 19, Genf, iuéd, 2003, 76 S.

<sup>22</sup> „Wie gut arbeiten Entwicklungsorganisationen? Surveillance und Swisscontact präsentieren Rating-System“, *Neue Zürcher Zeitung*, 13. November 2003.

sehr vorteilhaft aus. Sie erhielt die Höchstnote „AAA“ mit 88 von 100 Prozentpunkten. Wie die Autorin einer Studie in diesem Zusammenhang feststellt, haben mehrere Faktoren die NRO veranlasst, sich den Anforderungen einer Zertifizierung ISO 9001 zu unterziehen:

- die wirtschaftliche Anforderung, um zu gewährleisten, dass die den NRO zugeteilten Ressourcen gut verwaltet und gemäss den von der NRO festgesetzten Zielen verwendet werden;
- das Effizienzstreben;
- der Wille, sich von den anderen Organisationen zu unterscheiden, indem man ein Gütesiegel und eine Spezifität einführt;
- die politische Auflage einiger Bundesämter, mit der Einführung der Normen ISO 9001 durch das *seco*;
- das Streben nach Glaubwürdigkeit auf einem saturierten Markt, um den Spendern und öffentlichen Geldgebern zu zeigen, dass die NRO die Qualität ins Zentrum ihrer Anliegen stellt<sup>23</sup>.

## Schluss

---

Angesichts der gegenwärtigen Infragestellung der Rolle der NRO in der Zivilgesellschaft ist es wichtig, dass die Nichtregierungsorganisationen der Öffentlichkeit zeigen können, was ihre Arbeit bedeutet, und dass sie über die konkreten Verwirklichungen vor Ort informieren können. Tausende von Projekten zur Unterstützung lokaler Gemeinschaften, die Förderung der Zivilgesellschaft im Süden, zig Millionen Arme, die in den Bereichen Gesundheit, Bildung oder Zugang zu Trinkwasser Hilfe erhalten können, Aktionen zur Wiederaufforstung, zur Bekämpfung der Wüstenbildung und der Erosion, Hunderte junger Menschen, die sich im Bereich der internationalen Solidarität einsetzen, all dies sind Initiativen, welche der Welt Hoffnung bringen und die bedeutende Rolle der NRO in der Agroforstwirtschaft, der Grunderziehung, der Gesundheit und der Stärkung lokaler Kapazitäten veranschaulichen.

In den Gesellschaften des Westens nehmen die Nichtregierungsorganisationen auch eine ganz grundlegende soziale Rolle bei der Verbreitung von Werten der Solidarität und des Kampfes gegen Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten wahr. Die Tätigkeit der NRO ist zweifellos ein wesentlicher Bestandteil dessen, was man „Zivilgesellschaft“ nennt, und ein wichtiges Element der Sozialbewegungen, neben den Gewerkschafts-, Feministen- und jenen Bewegungen, die gegen Diskrimination und Armut kämpfen. Angesichts der Lebendigkeit und der Dynamik der NRO-Szene kann man auch davon träumen, dass „eine andere Welt möglich ist“. Die im Norden durchgeführten Aktionen, um die Öffentlichkeit über das fortbestehende Problem der Armut zu informieren, den Mangel an Kohärenz der Politik der Länder des Nordens gegenüber dem Süden anzuprangern, und zu zeigen, welche Unterstützung man armen Bevölkerungsgruppen durch konkrete Projekte zukommen lassen kann, all dies sind Bereiche, in denen die NRO eine wichtige Rolle zu spielen haben, welche die Informationsfunktion der Medien, wie auch die Tätigkeit der Regierungen und der grossen multilateralen Organisationen ergänzt.

<sup>23</sup> Justine Rosselet, *op. cit.*, S. 43-49.

## QUELLEN

### **Bücher und Studien**

Comeliau, Christian, *L'émergence internationale des organisations non gouvernementales*, Genf, iuéd, Itinéraires Notes et travaux no 68, Juli 2003.

Deler J.-P., Fauré Y.-A., Piveteau A., Roca P.-J., *ONG et développement. Société, économie, politique*, Paris, Ed. Karthala, Collection Hommes et sociétés, 1998, 684 S.

Freymond, Jean F.; Boyer, Brook, *Les Organisations non gouvernementales et la politique extérieure de la Suisse, Rapport de synthèse*, Genf, CASIN (Centre d'études pratiques de la négociation internationale), 1998, 22 S.

Ryfman, Philippe, *Les ONG*, Paris, La Découverte, 2004, Collection Repères, 124 S.

UNO Panel of Eminent Persons on Civil Society and UN Relationships: <[www.un.org/reform/panel.htm](http://www.un.org/reform/panel.htm)>.

### **Artikel**

Niggli, Peter, Rothenbühler André, „Haben die NGO ein Legitimitätsproblem?“ , nachstehend im Dossier veröffentlicht.

Die vorliegende Ausgabe des Jahrbuchs ist den entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) in der Schweiz gewidmet. Diese Organisationen haben seit den 60er Jahren einen kontinuierlichen Aufschwung erlebt und ihre Rolle geht über die operationelle Tätigkeit vor Ort weit hinaus: vernetzte Arbeit der NRO bei Weltkampagnen, NRO-Alternativgipfel anlässlich internationaler Konferenzen und Weltsozialforen mit zahlreichen Vertretern der „Zivilgesellschaft“, globalisierungs-kritische Bewegungen, Einbezug von NRO-Vertretern in Regierungsdelegationen bei internationalen Grosskonferenzen, Fähigkeit der NRO zur Mobilisierung mit zugkräftigen Ideen. Die NRO haben in der Schweiz auch eine wichtige Rolle wahrgenommen, indem sie die mangelnde Kohärenz der schweizerischen Politik gegenüber den Entwicklungsländern – zwischen humanitärer Politik, Entwicklungszusammenarbeit oder Förderung der Menschenrechte einerseits und Innenpolitik bzw. Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz andererseits – anprangerten. Einige NRO sind zudem zu unumgänglichen Gesprächspartnern der Bundesverwaltung geworden.

Das Dossier weist eingangs auf die Schwierigkeit einer Definition des Begriffs „NRO“ hin und erstellt eine Typologie der Nichtregierungsorganisationen. Ferner werden die öffentliche und private Finanzierung der NRO, die geografische Aufteilung der Hilfe der NRO, die Politik der DEZA gegenüber den nichtstaatlichen Organisationen sowie internationale Vergleiche betreffend die Stellung der NRO in der Entwicklungszusammenarbeit erläutert. Auch werden die in Genf präsenten internationalen Nichtregierungsorganisationen, die kantonalen NRO-Föderationen für Entwicklungszusammenarbeit sowie Gütesiegel und Kontrolle der NRO in einzelnen Beiträgen behandelt.

Schliesslich befasst sich das Jahrbuch mit den Stärken und Schwächen der Tätigkeit der NRO: Infragestellung ihrer Legitimität, Beziehungen zwischen NRO-Bewegung und Staat, Abhängigkeit der nichtstaatlichen Organisationen gegenüber der öffentlichen Finanzierung, Konkurrenz unter den NRO und Kräftezersplitterung, Gewicht der NRO des Nordens gegenüber den NRO und den Staaten des Südens sowie die Frage nach dem Aufkommen einer echten „Weltzivilgesellschaft“.

Autorinnen und Autoren: Ariuscha Davatz, Joseph Deiss, Daniel Fino, Walter Fust, Yanik Marguerat, Peter Niggli, Gérard Perroulaz, André Rothenbühler, Christoph Stamm.