

# 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 kantonalen NRO-Föderationen für Entwicklungszusammenarbeit: eine originelle Form der Stärkung der Verbandsbewegung

Daniel Fino\*

---

**Z**iel dieses Artikels ist es, die spezifische Art des Zusammenschlusses von Nichtregierungsorganisationen (NRO) für Entwicklungszusammenarbeit auf Kantonsebene vorzustellen. Nach der Präsentation der allgemeinen Rahmenbedingungen werden die nachstehenden fünf Schwerpunktthemen behandelt, welche die Vorteile aufzeigen, aber auch einige Fragen im Zusammenhang mit dieser Art von Zusammenlegung aufwerfen:

1. eine Bereicherung für die Mitgliedsverbände;
2. eine neue Kraft in der öffentlichen Meinungsbildung;
3. Mobilisierung von öffentlichen Finanzmitteln zugunsten der NRO;
4. eine sich professionalisierende Verbandsbewegung;
5. öffentliche Hand und NRO: eine sich weiterentwickelnde Beziehung.

## Allgemeine Rahmenbedingungen

---

Die Art und Weise, wie sich die Entwicklungs-NRO in den verschiedenen Industrieländern organisieren, um ihre Stellung in der Gesellschaft – insbesondere als Gesprächspartner der öffentlichen Hand<sup>1</sup> – zu stärken, ist sehr unterschiedlich und hängt weitgehend vom politischen System und von der politischen Kultur eines jeden Landes ab<sup>2</sup>. In der Schweiz selbst kann man Unterschiede zwischen der Deutschschweiz und der französisch- und italienischsprachigen Schweiz feststellen. Die Deutschschweizer NRO arbeiten zwar zu spezifischen Themenbereichen in der Form von Plattformen oder Gemeinschaften<sup>3</sup> zusammen, sind aber nicht auf kantonaler Ebene zusammengeschlossen. Einige von ihnen haben eine nationale Ausstrahlung. In der französischen und italienischen Schweiz haben die NRO eine klare Tendenz, sich zusammenzuschliessen. Derzeit ist eine Verstärkung der kantonalen Föderationen im Gang.

Diese Bewegung setzte mit der Gründung der *Fédération genevoise de coopération* (Genfer Föderation für Entwicklungszusammenarbeit, FGC) bereits vor

\* Lehrbeauftragter am iuéd; führt seit vier Jahren im Auftrag der DEZA Ausbildungstagungen für die Mitgliedsverbände der kantonalen NRO-Föderationen durch.

<sup>1</sup> Im Fall der Schweiz ist die öffentliche Hand durch die Bundesverwaltung (namentlich die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA) sowie die Kantone und Gemeinden vertreten.

<sup>2</sup> In den meisten europäischen Ländern unternehmen die NRO individuelle Schritte bei den Verwaltungsbehörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

<sup>3</sup> Die bekannteste ist die Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Hilfswerke mit Swissaid, Helvetas, Fastenopfer, Brot für alle, Caritas und HEKS.

über dreissig Jahren ein. Die FGC war lange Zeit die einzige bestehende NRO-Föderation, bis vor etwa zehn Jahren die Nichtregierungsorganisationen anderer Kantone dem Beispiel folgten. Heute sind Föderationen in fünf weiteren Kantonen – Waadt, Jura, Wallis, Tessin und Freiburg – aktiv (siehe Tabelle 1). Die Gründe für die Errichtung und den Ausbau der Föderationen sind nicht zwangsläufig in allen sechs Fällen die gleichen. Auch hat jede Föderation ihre Eigenheiten, unter Berücksichtigung der Zusammensetzung ihrer Mitglieder und der in jedem Kanton gemachten Erfahrungen.

**Tabelle 1: Übersicht über die NRO-Föderationen im Jahr 2003**

Kantonale Föderationen	Gründungsjahr	Anzahl Mitgliedsorganisationen	Hauptfunktionen			Untersuchte Projekte und Finanzierungsvolumen	Partner
			Beratung, Betreuung	Information, Lobbyarbeit	Kulturelle Aktivitäten		
Freiburg	2003	5	X	X	X	Keine direkte finanzielle Vermittlungsrolle	
Genf	1966	47	X	X	X	47 in der Finanzierung begriffene Projekte, Volumen 8,3 Mio Fr.	Kanton (Rahmenkredit), DEZA (Rahmenkredit), 19 Gemeinden
Jura	1994	18	X	X	X	Keine direkte finanzielle Vermittlungsrolle	Kanton, DEZA
Tessin	1999	69	X	X	X	Keine direkte finanzielle Vermittlungsrolle	Kanton, DEZA Gemeinden
Wallis	1996	26	X	X	X	Keine direkte finanzielle Vermittlungsrolle (Einführung 2004)	Kanton, DEZA Gemeinden
Waadt	1989	34	X	X	X	62 in der Finanzierung begriffene Projekte, Volumen 1,2 Mio Fr.	Kanton, DEZA (Rahmenkredit), Gemeinden

Bei einigen Föderationen war die Tatsache, dass der Zusammenschluss von Organisationen in Form einer Föderation den Zugang zu öffentlichen Mitteln in Ergänzung zu den Eigenmitteln erleichtert, eine sehr wichtige Motivation. Dieses Interesse fand ein positives Echo seitens einiger öffentlicher Instanzen – wie die Kantone Genf und Waadt und verschiedene Gemeinden dieser Kantone – welche die Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit durch auf Kantonsebene organisierte NRO verstärken wollten, ohne dafür eine interne Verwaltung schaffen zu müssen. Der Gesprächspartner auf Bundesebene, die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), misst der Diversifizierung der Aktionen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zwischen öffentlichen Akteuren und Akteuren der Vereine grosse Bedeutung bei. Sie fördert die Gründung von Föderationen, da diese es der DEZA erlauben, effiziente Beziehungen mit der NRO-Bewegung bezüglich den Erfahrungsaustausch und die finanziellen Beiträge zu entwickeln.

Bei anderen Föderationen waren folgende Beweggründe massgeblicher als die Beschaffung neuer Mittel: der Wunsch, sich aus der Isolierung der Entwicklungsorganisationen zu lösen, den Meinungs- und Erfahrungsaustausch untereinander zu fördern (eine starke Motivation im Jura) sowie der Verbreitung von Entwicklungsfragen mehr Gewicht zu verleihen, aber auch, die bedeutende Arbeit einer Vielzahl kleiner NRO zu „professionalisieren“<sup>4</sup> (eine starke Motivation im Tessin).

Wie dem auch sei, so liegen der Errichtung der Föderationen vielfältige Motive und Interessen zugrunde<sup>5</sup>. Unsere Absicht ist hier nicht, einen Vergleich zwischen diesen Motiven für jede einzelne Föderation anzustellen, sondern nachstehend fünf Schwerpunktthemen darzulegen, welche die Szene der Entwicklungszusammenarbeit da wo Föderationen präsent sind, kennzeichnen.

In keinem der untersuchten Fälle kann man einen Willen feststellen, den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu „monopolisieren“ und beispielsweise die den Föderationen nicht angeschlossenen NRO vom Zugang zu den öffentlichen Finanzierungen auszuschliessen. Die Föderationen müssen sich dennoch dieser Gefahr bewusst sein, denn eine Föderation stellt, ohne es zu wollen, schon allein dadurch eine Referenz dar, dass sie die Einhaltung gewisser Kriterien und Prinzipien verlangt und eine Qualitätskontrolle der Dossiers gewährleistet, bevor sie Zugang zur Finanzierung erlaubt. Die NRO, die von diesem „Label“ nicht profitieren, können notgedrungen gegenüber gewissen Geldgebern benachteiligt sein.

## Eine Bereicherung für die Mitgliedsorganisationen

---

Die Föderationen fördern den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedsorganisationen. Für einige Föderationen ist diese Funktion sehr wichtig. Die Mitglieder bewahren sich einerseits ihre Eigenständigkeit, ihre Unabhängigkeit und ihre Spezifität – sie können sogar zuweilen Konkurrenten sein – finden aber andererseits einen Ort der Begegnung vor, um gemeinsame Fragen umfassend zu erörtern. Themen wie Partnerschaft, Ethik in der Entwicklungszusammenarbeit, die Verzahnung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe, das Management-instrumentarium oder die Information der Öffentlichkeit weisen alle eine Reihe von Problemen auf, denen die meisten NRO begegnet sind, für die niemand die Ideallösung gefunden hat und welche die Arbeit vor Ort schwer beeinträchtigen können. Die Föderation ist der Ort, an dem der Meinungs-austausch über diese Anliegen in vollem Vertrauen stattfinden kann, ohne dass der Fehlschlag oder die Schwächen demjenigen, der darüber berichtet, zum Nachteil gerät, sondern wo im Gegenteil das Prinzip „Aus Fehlern lernen“ bildend sein kann.

In der Tat sind das Austauschbedürfnis und die Bereitschaft, zu teilen, Anzeichen für einen gewissen „Reifungsprozess“ einer Organisation: Diese steht der Diskussion über ihre Erfahrung offen, fürchtet Kritik nicht, ist bereit, ihren Ansatz in Frage zu stellen, usw. Eine solche Haltung der Transparenz und des

<sup>4</sup> „Professionalisieren“ wird hier im Sinne der Erlangung neuer Kenntnisse und Kompetenzen, und nicht im Sinne eines Verzichts auf Freiwilligkeit und Ehrenamtlichkeit verstanden.

<sup>5</sup> Seit zwei Jahren kommen die verschiedenen Föderationen regelmässig zusammen, um ihre Erfahrungen auszutauschen und über gemeinsame Fragen zu diskutieren.

kritischen Geistes stellt sich nicht automatisch ein, sondern es ist zuweilen notwendig, den Prozess zu begleiten. Hier haben die Föderationen eine Rolle zu spielen. Sie müssen den Prozess des Erfahrungsaustausches erleichtern, organisieren und erfolgreich zu Ende führen, um daraus für alle Mitglieder nützliche Lehren ziehen zu können.

---

### **Fédération jurassienne de coopération et de développement (FJCD), <[www.fjcd.ch](http://www.fjcd.ch)>**

Wie kann man eine möglichst grosse Anzahl von NRO aus dem Jura zusammenbringen, ihre Arbeit bekannt machen, die Öffentlichkeit – namentlich junge Leute – für Fragen über Entwicklung und Solidarität sensibilisieren, die Aufmerksamkeit der Vertreter der öffentlichen Hand auf sich ziehen, usw. ?

Die 1994 gegründete Fédération jurassienne de coopération et de développement (Jurassische Föderation für Zusammenarbeit und Entwicklung, FJCD) zählt heute 18 Verbände. Im Herbst 2000 ergreift die FJCD die Initiative, alle Hilfsverbände im Jura um ein grosses gemeinsames Projekt, ein Solidaritätsfest, zusammenzubringen. Rund zwanzig Verbände folgen dem Aufruf und wenden sich an die höhere Schule in Delsberg (Collège de Delémont), die sich zur Beteiligung bereit erklärt. Daraufhin nimmt das Projekt die Form einer Zusammenarbeit zwischen den jurassischen Hilfsorganisationen und den Lehrern und Schülern des Collège de Delémont an. Vielfältige Festlichkeiten sind in der Schule und ihrem Umfeld vorgesehen. Die Vorbereitung des Fests führt zu zahlreichen Begegnungen zwischen den verschiedenen Partnern. Es bilden sich Animationsgruppen, in den Klassen werden Arbeiten unternommen, die Organisationen treffen sich mit den Schülern und stellen ihre Projekte vor. Eine ganze Palette an Aktivitäten wird zur Vorbereitung des Festes durchgeführt.

Diese verschiedenen Arbeiten führen zu einer Reflexion über die Nord-Süd-Problematik, über die Kultur der Entwicklungsländer, die Arbeit der Verbände hier und in den benachteiligten Ländern, über Solidarität im Allgemeinen. Sie bewirken eine Öffnung gegenüber dem Anderen und der Welt und verwirklichen bereits mehrere Ziele des Solidaritätsfestes, lange bevor es begonnen hat.

Isabelle Boegli Milani  
Kordinatorin der FJCD, <[info@fjcd.ch](mailto:info@fjcd.ch)>

---

### **Eine neue Kraft in der öffentlichen Meinung**

Die Föderationen, die im Namen all ihrer Mitgliedsorganisationen sprechen, haben unbestritten mehr Gewicht als jede einzelne Organisation. Die allgemeinen Themenbereiche, welche die gesamte Gemeinschaft der NRO betreffen, sind gewichtiger, wenn sie von einer Föderation verbreitet werden. Dies gilt insbesondere für Thematiken, die relativ schwer zu vermitteln sind und welche philosophische und ethische Fragen wie internationale Solidarität, die Achtung anderer Kulturen, die strukturellen Gründe der Armutssituationen, die Kohärenzprobleme in unserer Entwicklungspolitik, usw. berühren. Die Föderationen üben eine wichtige Rolle bei der öffentlichen Meinungsbildung aus, weil sie Werte und Weltanschauungen vermitteln, die sich gegen Ungerechtigkeit, Hass und Krieg richten, und die gewissermassen für das „Recht auf Entwicklung“ eintreten.

Jedoch ist es nicht immer leicht, intern einen Konsens zwischen den Mitgliedsorganisationen zu erzielen, wenn es um Stellungnahmen zu diesem oder jenem Thema geht. Daher muss jede Föderation die Spielregeln festsetzen. Eine Stellungnahme erfordert im Allgemeinen die Einstimmigkeit der Verbände (bei der FGC genügt die Mehrheit), da sonst die Gefahr der Auflösung, des Austritts von Mitgliedern oder der Aufspaltung besteht. Jede Föderation muss bezüglich dieser

Gefahr sehr wachsam sein, ohne indes auf die Rolle der „Meinungsmacherin“ verzichten zu müssen. Die sehr positive Seite dieses Prozesses ist die interne Debatte mit dem Ziel, zu einer gemeinsamen Position zu gelangen.

Die Föderationen stärken die Situation kleiner Organisationen, deren Mitglieder sich freiwillig für eine Arbeit der Entwicklungszusammenarbeit engagieren, und öffnen ihnen einen Weg, den sie bei der Arbeit ausserhalb des Netzwerks nicht hätten.

---

#### **Valais Solidaire, <[www.valaisolidaire.ch](http://www.valaisolidaire.ch)>**

Valais Solidaire, die 1996 gegründete Walliser Föderation der NRO für Entwicklungszusammenarbeit, verfolgt mehrere Ziele, wie die Auswertung der Erfahrungen, die Vernetzung der Kompetenzen, die Anerkennung als Referenzzentrum, die Errichtung und die Festigung von Banden zwischen dem deutschsprachigen und dem französischsprachigen Wallis.

Um besser bekannt zu werden, hat sich Valais Solidaire am Internationalen Jahr der Berge 2002 mit der Durchführung eines visuellen Sensibilisierungsprojekts beteiligt, das hauptsächlich die Ausstellung „Ein Briefmarkenberg“ mit Videomaterial für Schulen und Lehrkräfte umfasste. Die Ausstellung in Deutsch und Französisch wurde in elf Sekundarschulen und höheren Schulen im Ober- und Unterwallis sowie in den drei Walliser Mediatheken (Saint-Maurice, Sitten und Brig) gezeigt.

Valais Solidaire hat sich an der Veranstaltung der Solidaritätstreffen beteiligt, welche am 4. und 5. April 2003 in Siders stattfanden. Der Erfolg übertraf die Erwartungen, da Hunderte von Menschen an einer Konferenz, einem Reggae-Abend und am Verbandstag teilnahmen. Der Solidaritätspreis, für dessen Organisation Valais Solidaire die Verantwortung übernommen hatte, sollte die Walliser Akteure der Solidarität hervorheben und allen, besonders den jungen Menschen, die vielfältigen Gelegenheiten einer Bürgerschaftsaktion mittels neuer Formen von Solidarität – ob im Wallis oder im Ausland – zeigen. Die drei preisgekrönten Projekte stellten für ihre Verantwortlichen eine sehr nützliche Anerkennung dar.

Grégoire Raboud  
Präsident von Valais Solidaire, <[gregoire.raboud@netplus.ch](mailto:gregoire.raboud@netplus.ch)>

---

#### **Mobilisierung öffentlicher Finanzmittel zugunsten der NRO**

---

Die Föderationen spielen eine wichtige Rolle bei der Aufbringung öffentlicher Finanzmittel auf der Ebene der Gemeinden, der Kantone und des Bundes. Anstatt dass sich jede Organisation einzeln an die betreffende öffentliche Institution wendet, koordiniert die Föderation als Vertreterin der Verbandsbewegung die Beziehungen mit den öffentlichen Institutionen. Doch handelt es sich dabei nicht um eine Ausschliesslichkeits- oder Monopolbeziehung, sondern eher um eine informelle Absprache. Diese ermöglicht die Koordination, hat den Vorteil, die Zersplitterung zu vermeiden, und bietet gewisse (bereits erwähnte) Qualitätsgarantien.

Was die Gemeinden betrifft, so werden diese von den Föderationen durch Informations- und Sensibilisierungsarbeit dazu angeregt, in ihren Jahresbudgets Beträge für die Entwicklungszusammenarbeit vorzusehen. Hierzu ist anzumerken, dass viele Gemeinden von sich aus Initiativen in diesem Sinne ergreifen und sich dann an die Föderationen wenden, um ihnen ihre Disponibilität anzukündigen. Die Föderationen unterbreiten daraufhin von den Mitgliedern vorgeschlagene Projekte, die von den Gemeinden finanziert werden können, und übernehmen die Betreuung, die Kontrolle und die fristgerechte Berichterstattung.

Auf Kantonsebene sind die Föderationen ebenfalls bevorzugte Ansprechpartner, um kantonale Mittel für die internationale Zusammenarbeit zu kanalisieren<sup>6</sup>. Selbst wenn die Finanzierungen nicht über die Föderation laufen (wie dies im Kanton Tessin der Fall ist), wird letztere dennoch aufgefordert, ihre Meinung zu äussern.

Auf Bundesebene ist die DEZA, welche im Rahmen ihrer Politik alljährlich bedeutende Finanzierungen für die NRO vorsieht, sehr daran interessiert, dass die Föderationen eine Rolle der „Kanalisation“ der Mittel übernehmen, indem sie eine Vorauswahl treffen, welche die Arbeit der Verwaltung erleichtert. Tatsächlich ist es praktisch unmöglich, die Vorschläge von NRO aus der ganzen Schweiz einzeln zu bearbeiten. Die DEZA hat jahrelang Projektvorschläge angenommen, die von Mitgliedern der *Fédération genevoise de coopération* (FGC) unterbreitet wurden und bereits von ihrer technischen Kommission einer Vorstudie unterzogen worden waren. Seit kurzem geht sie noch weiter, indem sie der FGC einen Rahmenkredit mit einer weitgehenden Übertragung von Befugnissen bezüglich der Annahme der Projekte gewährt. Dies ist jetzt auch beim Kanton Genf und der Stadt Genf der Fall. Das gleiche System wird für die Finanzierung der Projekte der Mitglieder der *Fédération vaudoise de coopération* (FEDEVACO) eingeführt. Jedoch erfordert das Rahmenkreditsystem eine relativ grosse Aufnahmefähigkeit, was einige Föderationen noch zögern lässt, diesen Schritt sofort zu tun.

---

#### **Fédération vaudoise de coopération (FEDEVACO), <[www.fedevaco.ch](http://www.fedevaco.ch)>**

Die *Fédération vaudoise de coopération* (Waadtländische Föderation für Entwicklungszusammenarbeit, FEDEVACO) wurde 1989 auf Initiative einer Handvoll Organisationen gegründet, die ihre Kräfte vereinen wollten, um die öffentlichen Körperschaften für die Entwicklungszusammenarbeit zu mobilisieren. Von der Erfahrung der *Fédération genevoise de coopération* (FGC) in Genf geleitet, setzten die waadtländischen Initiatoren konkrete Projekte ein, um sich an die öffentlichen Körperschaften zu wenden und deren Unterstützung in Form von finanziellen Beiträgen zu erhalten.

Fünfzehn Jahre später umfasst die FEDEVACO 34 Organisationen; die Finanzbeiträge haben sich in den letzten fünf Jahren verdreifacht, und die Lobbyarbeit wird mittels konkreter Entwicklungsaktionen vor Ort fortgesetzt.

Die ersten Schritte erfolgten auf einer punktuellen Basis der Projektfinanzierung; jedoch erhält die FEDEVACO seit 2002 Unterstützung vom Bund in Form eines dreijährigen Rahmenkredits, das heisst einen Pauschalbetrag, den sie selbständig verwaltet. Der Rahmenkredit bietet zahlreiche Vorteile – die Möglichkeit, einen mittelfristigen Haushaltsplan aufzustellen, mehr Spielraum bei der Finanzierung des „Projektbestands“, die Erhöhung der Finanzmittel für kleine NRO – um nur die wichtigsten zu nennen. Natürlich bringt dies auch mehr Verantwortung für die FEDEVACO mit sich, da sie fortan für die Entscheidung und die Projektauswahl zuständig ist.

Es ist zu vermerken, dass diese Art von Vertrag derzeit das alleinige Vorrecht des Bundes (DEZA) ist, da der Kanton und die Gemeinden weiterhin mit jährlichen Projektbeiträgen funktionieren. Die FEDEVACO versucht indessen, letztere dazu zu ermuntern, dem Beispiel der DEZA zu folgen, wobei sie ihnen in der ersten Phase vorschlägt, einen jährlichen Finanzierungsrhythmus beizubehalten, der FEDEVACO aber freie Wahl bei der endgültigen Zuweisung zu den Projekten zu lassen.

Patricia Dubois  
Kordinatorin der FEDEVACO, <[info@fedevaco.ch](mailto:info@fedevaco.ch)>

---

<sup>6</sup> Dies betrifft vor allem die Kantone Genf und Waadt.

## Eine sich „professionalisierende“ Vereinsbewegung

---

Wir haben in der Schweiz eine grosse Vielfalt von Organisationen, die sich für die Entwicklungsländer einsetzen. Ausser den kirchlichen Missionswerken, die weiter in die Vergangenheit zurückreichen, sind die Entwicklungsorganisationen nach dem Zweiten Weltkrieg und mehr noch nach der Unabhängigkeit einer grossen Anzahl von Ländern der südlichen Hemisphäre in den 60er Jahren entstanden. Viele kleine Vereine, Laiengruppen und kirchliche Organisationen, die einen beschränkten Mitgliederkreis haben und nur auf lokaler Ebene bekannt sind, sind seitdem neben einigen mittleren und grossen Organisationen von regionaler und nationaler Reichweite tätig<sup>7</sup>.

Nun sind aber heutzutage alle Organisationen, ob klein oder gross, mit der Schwierigkeit des „Berufs“ der Entwicklungszusammenarbeit konfrontiert. Dies ist gleichzeitig auf die Komplexität der gesellschaftlichen Probleme, zu deren Lösung eine Organisation beitragen will, auf die Spannungen des soziopolitischen Umfelds und auf die Verflechtung des institutionellen Rahmens zurückzuführen. Tatsächlich sind die Probleme seit Beginn der Entwicklungszusammenarbeit nicht geringer geworden. Trotz der beträchtlichen Anstrengungen, welche unternommen wurden, um gegen diese Geisseln anzugehen, bestehen weiterhin gravierende Situationen der Armut, Ausgeschlossenheit und Unterernährung – das gibt Anlass zum Nachdenken! Im soziopolitischen Bereich stellt man die beträchtliche Zunahme von Konfliktsituationen, die rasante Geschwindigkeit, mit der Veränderungen eintreten, die Masse der zur Verfügung stehenden Informationen, usw. fest. Ein weiteres Phänomen, das für jede NRO sehr schwer zu bewältigen ist, ist die starke Zunahme der Zahl der intervenierenden Akteure. Dies wirft Probleme der Rivalität, der Konkurrenz, der Anerkennung und Rechtfertigung auf, was schliesslich die Anforderungen in Bezug auf die Geschäftsführung, die Informationspolitik und die Arbeit im Netzwerk steigert. Mit einem Wort, der „Beruf“ ist nicht leicht, dies um so mehr, als er entsprechende Mittel erfordert, welche nicht immer verfügbar und nicht einfach aufzubringen sind. Wie können die Verbände diesen neuen Anforderungen begegnen?

Die grossen Organisationen sind ziemlich gut darauf vorbereitet, sich diesen neuen Rahmenbedingungen zu stellen. Sie verfügen über ein Team, das die Fähigkeit besitzt, sich mit diesen Fragen auseinanderzusetzen, sie zu analysieren und Anpassungen sowie Änderungen vorzunehmen. Für die kleinen und mittleren Organisationen ist die Lage schwieriger, weil die Annahme des neuen Kontexts die traditionelle Konzeption der Entwicklungszusammenarbeit, wie ein starkes „militantes“ Engagement der Mitglieder, eine auf Freiwilligkeit und Ehrenamtlichkeit beruhende Arbeit, eine minimale Veranschlagung der Verwaltungskosten, usw. gewissermassen in Frage stellt. All diese Charakteristiken sind sehr löbliche Werte, die man keineswegs aufgeben darf, aber sie genügen heutzutage nicht mehr, um die Entwicklungszusammenarbeit auszurichten. Sie müssen durch Überlegungen ergänzt werden, die folgende Faktoren berücksichtigen:

- die komplexen Situationen in den Einsatzländern, was neben einer professionellen Analyse der zu lösenden Probleme auch eine Feinanalyse der beteiligten

<sup>7</sup> Für mehr Informationen über die schweizerische NRO-Szene verweisen wir auf die Bibliographie und die Internetadressen in diesem Jahrbuch.

Akteure, der bereits bestehenden Entwicklungsdynamiken, der Situation der Partner, usw. erfordert;

- die Aspekte nachhaltiger Entwicklung, indem man bei jedem Einsatz eine langfristige Perspektive mit einbezieht;
- die formelle Präsentation des Dossiers, die diverse Kriterien einhalten muss, damit eine gewisse Transparenz gewährleistet ist.

In dieser Ausrichtung zu arbeiten, erfordert Mittel und berufliche Kompetenzen, die nicht unbedingt für alle Organisationen erschwinglich sind. Die kleinen und mittleren Organisationen können sich somit in einem ernsthaften Dilemma befinden: Sie wollen klein bleiben, weil das eine ihrer Stärken ist, und sie wollen weiterhin auf freiwilliger Basis und mit einem starken Solidaritätsengagement arbeiten. Wenn sie sich dann ausbilden oder von „Spezialisten“ helfen lassen wollen, verfügen sie nicht über genügend Mittel, um Kurse zu finanzieren oder sich die Dienstleistungen zu beschaffen.

Hier schreiten die Föderationen ein. Sie haben eine Funktion der Ausbildung sowie der Beratung und Betreuung zugunsten ihrer Mitglieder. Sie können die kleinen und mittleren Verbände situationsgerecht, präzisen Bedürfnissen entsprechend und auf einer Vertrauensbasis beruhend unterstützen. Sie können ihren Mitgliedern auch bei der Abfassung von Unterlagen helfen. In der Praxis konnten wir beobachten, dass diese Unterstützung zu wirklichen Veränderungen in kleinen Organisationen führte, deren Arbeitsqualität sich unbestreitbar verbesserte.

---

**Federazione delle ONG della Svizzera italiana (FOSIT), <[www.fosit.org](http://www.fosit.org)>**

Die Federazione delle ONG della Svizzera italiana (NRO-Föderation der italienischen Schweiz, FOSIT) wurde 1999 mit 49 NRO gegründet und zählt heute rund 60 Mitglieder. Viele kleine Organisationen verspürten den Wunsch, sich zusammenzuschliessen. Das Bedürfnis nach einer gewissen Professionalisierung der Verbände war einer der Hauptgründe für die Errichtung der NRO-Föderation der italienischen Schweiz. In der Tat beruht die Arbeit der meisten NRO auf einem freiwilligen Engagement, was einerseits ein Vorteil, andererseits aber auch eine mögliche Behinderung ist. Der Vorteil liegt sicherlich im starken persönlichen Engagement der Freiwilligen, das von der FOSIT gefördert wird. Der Nachteil ist der mangelnde Professionalismus, welcher Auswirkungen auf die Qualität haben kann. Auf diesen Punkt hat das Führungsteam der FOSIT seit ihrer Gründung grossen Nachdruck gelegt. Mit der Unterstützung eines externen Ausbilders hat die FOSIT Ausbildungsseminare durchgeführt, die eine gemeinsame Diskussion der verschiedenen Erfahrungen der Mitglieder ermöglichten, und die FOSIT wurde gegründet, um dieser Qualitätsarbeit Kontinuität zu verleihen. Nach vier Jahren und nach der Durchführung von über zwanzig Seminaren mit einer Dauer von zwei oder mehr Tagen, mit einer durchschnittlichen Beteiligung von zehn NRO und über zwanzig Personen pro Seminar, spürt man die grundlegende Bedeutung dieser Professionalisierungsarbeit. Die NRO konnten ihre Arbeit dank der Festigung der Strukturen verbessern. In operationeller Hinsicht erlaubt das heute erreichte Managementniveau den meisten NRO, Zugang zu öffentlichen Mitteln zu erlangen.

Claudio Naiaretti  
Exekutivsekretär der FOSIT, <[fosit@freesurf.ch](mailto:fosit@freesurf.ch)>

## Öffentliche Hand und NRO : eine sich weiterentwickelnde Beziehung

---

Die Tatsache, dass sich die Nichtregierungsorganisationen zu Föderationen zusammenschliessen, erleichtert die Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand (auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene) und der NRO-Gemeinschaft. Dies betrifft nicht nur die finanziellen Beziehungen, sondern jede Art von Austausch zwischen beiden Gruppen von Akteuren. Will ein Kanton oder eine Gemeinde das Engagement zugunsten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ausbauen oder will eine NRO Unterstützung seitens der öffentlichen Hand beantragen, so können die Föderationen die Vermittlung zwischen beiden Gruppen fördern. Die Erfahrungen zeigen :

- betreffend das *Interesse der NRO*, dass die Organisationen mehr Gehör finden und ernst genommen werden, wenn sie sich um eine Föderation herum organisieren, da die Föderation eine gewisse Anzahl von Organisationen vertritt, welche nach ethischen Regeln und genauen Kriterien ausgewählt werden, was der öffentlichen Hand eine gewisse Qualitäts- und Glaubwürdigkeitsgarantie bietet;
- betreffend das *Interesse der öffentlichen Hand*, dass wenn diese einem Verhandlungspartner gegenübersteht, der in einem genau umrissenen Bereich wie die internationale Entwicklungszusammenarbeit organisiert ist, sie es mit einem Hauptgewährsträger zu tun hat, der die verschiedenen Organisationen vertritt, statt mit jeder NRO getrennt verhandeln zu müssen. Jedoch stellt sich hier nicht nur die Frage der administrativen Bedeutung: Die öffentliche Hand, welche auf Unparteilichkeit, auf das Gemeinwohl und auf die nachhaltigen Auswirkungen ihrer Interventionen achten muss, nimmt ein geringeres Risiko auf sich, wenn sie mit einer Dachorganisation verhandelt, die einen Rahmen zur Überwachung dieser Anforderungen bietet. Dadurch kann die öffentliche Hand sich auf eine Rolle der allgemeinen Kontrolle und der politischen Ausrichtung beschränken und beschäftigt sich nicht mit der operationellen Durchführung (gemäss dem Subsidiaritätsprinzip). Zudem verfügt die öffentliche Hand (beispielsweise auf Gemeindeebene) nicht notwendigerweise über die internen Kompetenzen, um sich mit Fragen der Entwicklungszusammenarbeit zu befassen, und die ihr zur Finanzierung vorgelegten Projekte zu untersuchen. Die Tatsache, auf eine spezialisierte Instanz zählen zu können, die diese Arbeit verrichtet, erleichtert ihr sicherlich die Aufgabe.

Die Föderationen fungieren in der Beziehung zwischen öffentlicher Hand und NRO-Bewegung gewissermassen als „Vermittler“. Auch wenn diese Sicht recht allgemein verbreitet ist, zeigen die beiden folgenden Beispiele auf kantonaler Ebene, dass diese Orientierung nuanciert werden muss und dass sich die Beziehungen zwischen öffentlicher Hand und Verbandsbewegung weiterentwickeln können.

*Erstes Beispiel:* Im Kanton Jura hatte der Kanton bis vor kurzem keine engen Beziehungen mit der Fédération jurassienne de coopération et de développement (FJCD). Dies war namentlich darauf zurückzuführen, dass der Kanton aufgrund eines Verfassungsartikels selber ein Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit hat. Somit ist das oben erwähnte Subsidiaritätsprinzip gegenüber die Welt der NRO in diesem Fall nicht anwendbar. Jedoch muss hinzugefügt werden, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Kanton und FJCD in letzter

Zeit deutlich intensiviert und verbessert hat, und dass der Kanton die Aktivitäten der FJCD heute unterstützt: Beteiligung an den Kosten des Sekretariats, am Solidaritätsfest, usw.

*Zweites Beispiel:* In Genf beschäftigt sich der Kanton infolge der Erhöhung der Mittel für die internationale Entwicklungszusammenarbeit<sup>8</sup>, über die Dienststelle für internationale Solidarität, auch mit Aktionen zugunsten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Er wird somit zum direkten Akteur, mit einem eigenen Schalter. Dabei geht es nicht darum, an die Stelle der Fédération genevoise de coopération (FGC) zu treten, sondern ergänzend Felder der internationalen Solidarität abzudecken, welche nicht zwangsläufig in die Bereiche der FGC fallen. Jedoch ist klar, dass sich diese Mittel indirekt mit Mitteln, bezüglich derer sich die FGC eine Erhöhung für die von ihr in den Entwicklungsländern unterstützten Projekte wünschen würde, konkurrenzieren. Die derzeit zu dieser Frage laufende Debatte ist konstruktiv, aber wegen der schwierigen Lage der kantonalen Finanzen kompliziert.

---

#### **Fédération genevoise de coopération (FGC), <[www.fgc.ch](http://www.fgc.ch)>**

Die Fédération genevoise de coopération (Genfer Föderation für Entwicklungszusammenarbeit, FGC) verfolgt mehrere Ziele, darunter die Information und Lobbyarbeit zum Thema der internationalen Solidarität, um zugunsten der Budgets für die internationale Entwicklungszusammenarbeit bzw. für deren Erhöhung einzutreten. Dies ist das Ergebnis einer institutionellen Entwicklung und einer mit den kantonalen öffentlichen Akteuren – namentlich dem Kanton Genf, der Stadt Genf, der DEZA und den Genfer Gemeinden – langfristig ausgerichteten, engen Partnerschaft.

Über ihre politische und soziale Legitimität hinaus erbringt die FGC der öffentlichen Hand bedeutende Dienstleistungen. Mit einem zahlenmässig beschränkten Fachpersonal und vielen unentgeltlich geleisteten Stunden übernimmt die FGC für 47 Organisationen die Analyse von Finanzierungsanträgen sowie die finanzielle und technische Betreuung einer grossen Zahl von Entwicklungsprojekten, die zu übernehmen die öffentliche Hand nicht unbedingt die Mittel hat.

Die FGC ist somit gleichzeitig ein Dienstleistungserbringer und ein Verhandlungspartner der öffentlichen Hand für die Finanzierung von Projekten, aber auch ein kritischer politischer Akteur. Sie hat beispielsweise im September 2003 eine breit angelegte, insbesondere an die öffentlichen Körperschaften gerichtete Kampagne über die Notwendigkeit der Erhöhung der Entwicklungshilfe durchgeführt, mit dem Argument, *dass die globale menschliche Sicherheit über die Entwicklungszusammenarbeit führt*. Ein weiteres Beispiel, das die politische und soziale Rolle der FGC auf der öffentlichen Bühne von Genf veranschaulicht, ist die Tatsache, dass sie in der Durchführungsverordnung des kürzlich erlassenen kantonalen Gesetzes über die Finanzierung der internationalen Solidarität als „bevorzugter Gesprächspartner des Kantons Genf“ (Art. 8) für die Umsetzung seiner Politik der internationalen Solidarität aufgeführt wird. Trotz dieses Erfolgs und der Unterzeichnung mehrjähriger Finanzierungsabkommen mit den wichtigsten öffentlichen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit (d.h. der Kanton Genf, die Stadt Genf und die DEZA) ist die FGC weiterhin von der Bereitwilligkeit dieser Akteure und von der Lage der öffentlichen Finanzen abhängig.

Schliesslich zeigt die Genfer Erfahrung, dass in der Beziehung einer Föderation mit der öffentlichen Hand Fragen aufgeworfen werden, für die jedoch dank eines sich im Geiste kritischer Partnerschaft ent-

<sup>8</sup> Seit 2001 setzt der Kanton Genf gemäss dem neuen Gesetz (8480) über die Finanzierung der internationalen Solidarität im Prinzip 0,7% seines Jahresbudgets für die internationale Solidarität ein. Bei der Umsetzung des Gesetzes konnte der Kanton jedoch dieses Engagement noch nicht einhalten. Trotz der Zusammenlegung aller direkt oder indirekt mit der internationalen Solidarität verbundenen Aufwendungen beläuft sich das Budget 2003 auf 10,9 Millionen Franken, d.h. auf 0,17% des Gesamtbudgets des Staates.

wickelnden Dialogs Lösungen gefunden werden können. In der Tat kann sich eine kantonale Föderation von Organisationen nicht auf eine Dienststelle für Projektfinanzierungen beschränken, da sie sonst Gefahr läuft, ihre Seele sowie ihre politische und kritische Rolle im Namen jener zu verlieren, die sich eine andere Entwicklung der Nord-Süd-Beziehungen wünschen.

Serge Ghinet  
Vorsitzender der technischen Kommission der FGC

---

Abschliessend ist festzuhalten, dass uns die Arbeit der kantonalen NRO-Föderationen für die Stärkung der Vereinsbewegung sehr nützlich zu sein scheint. Dies gilt vor allem für die kleinen und mittleren Organisationen, die noch weitgehend auf der Basis der Freiwilligkeit funktionieren. Sie brauchen Unterstützung, da sie allein nicht notwendigerweise die Fähigkeit haben, gewisse Funktionen, wie interne Ausbildung, Information der Öffentlichkeit, Lobbyarbeit und die Unterhaltung von Beziehungen zu den öffentlichen Instanzen, welche bevorzugte Partner der Entwicklungsverbände sind, auszuüben.

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.