

Sechs Thesen über die Zukunft der in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen NGOs und die internationale Zusammenarbeit

Olivier Berthoud

Koordinator in Havanna, DEZA

Die in der Entwicklungsarbeit aktiven Nichtregierungsorganisationen (NGOs) des Nordens verfügen über nahezu 6 Mio. Dollar pro Jahr, das sind über 10 Prozent der Hilfe. Bestimmte, vor allem angelsächsische NGOs haben ein Budget, das grösser ist als die bilaterale Hilfe der Schweiz. In anderen Organisationen haben sich einige Freunde um eine Persönlichkeit geschart, die sich für ein Mikroprojekt begeistert. Viele NGOs sind aus einer Bewegung der Anteilnahme oder der Solidarität nach dem Zweiten Weltkrieg oder zum Zeitpunkt der Entkolonialisierung entstanden. Wie sieht ihre Zukunft aus?

Diese NGOs möchten oft sofortige Linderung bringen und gleichzeitig die Öffentlichkeit in den reichen Ländern für ihr Anliegen sensibilisieren. Sie sind in den meisten Ländern des Nordens mächtige *Lobbys*, welche die Regierungspolitik beeinflussen. Aber weil sie auch von Regierungssubventionen abhängen, sind sie auch staatlichem Druck ausgesetzt. Sie erleben, mehr noch als die Regierungen, ein Paradox der Hilfe: Sie arbeiten für die armen Empfänger im Süden, legen aber gegenüber den weit entfernten und anders lebenden Bürgerinnen und Bürgern im Norden Rechenschaft ab. In dieser komplexen und vielgestaltigen Welt sind Verallgemeinerungen gewagt und Zukunftsprognosen gar gefährlich. Trotzdem sollten wir es versuchen.

Die NGOs des Nordens werden sich an die Bedürfnisse ihrer Partner anpassen

Kommentar von **Werner Külling**, Generalsekretär von Helvetas

Diese Feststellungen sind richtig. Es waren übrigens die Schweizer NGOs, allen voran Helvetas (und auch die heutige Swissaid), nebst den konfessionellen Werken, welche den Gedanken der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) mit den armen Ländern des Südens ab 1950 in unserem Lande in der Öffentlichkeit verbreitet und die ersten Projekte lanciert haben. Erst als Folge dieser Privatinitiativen nahm einige Jahre später der Staat die EZA als eine neue Aufgabe seiner Aussenpolitik auf und begann, eigene Projekte (auf Grund der ersten Erfahrungen und mit ehemaligen Mitarbeitern der NGOs) zu realisieren und die privaten Organisationen finanziell in ihrer Projektarbeit zu unterstützen. In der Zwischenzeit ist die EZA – anfänglich innenpolitisch nicht unumstritten, aber fast eine Selbstverständlichkeit – zu einer zentralen und volumenmässig ständig gewachsenen staatlichen Aufgabe geworden (fast wie das grosse inländische Sozialwerk, die AHV). Diese Tatsache hat auch den Solidaritätsgedanken der Trägerschaft der Schweizer NGOs eher reduziert und bei der Bevölkerung die Überzeugung gefördert, dass EZA je länger je mehr eine Aufgabe des Staates und nicht (mehr) der persönlichen Solidarität jedes Einzelnen bzw. der Gemeinden, Kantone und der Firmen ist. Für die Schweizer Wirtschaft sind die Märkte in den Ländern des Südens bedeutungsvoll und interessant geworden, entsprechend wurden die Beziehungen ausgebaut. Die Globalisierung hat in letzter Zeit das Verhältnis Nord-Süd nochmals komplett verändert, ebenso die Folgen der Informations- und Kommunikationstechnologie. Dazu kommt, dass Menschen aller Alters- und Sozialklassen in unserem Lande die Möglichkeit bekommen haben, in alle Länder des Südens zu reisen und sich dort ihr eigenes Bild über den

Graben zwischen Nord und Süd zu machen. All diese fundamentalen Umwälzungen fordern auch die NGOs heraus und stellen sie vor völlig neue Fragen und Aufgaben. Sie werden darauf Antworten finden.

O. Berthoud

- 1. Die traditionell in der Entwicklungszusammenarbeit aktiven NGOs werden erleben, dass die Basis ihrer Unterstützung reduziert und ihre Abhängigkeit von öffentlichen Geldern noch verstärkt wird. Ein Teil der neuen Generationen wird sich den transnationalen NGOs angelsächsischer Prägung, spezialisierten NGOs oder kleinen Vereinigungen zuwenden, die in Netzwerken arbeiten.**

Mehrere grosse NGOs bestehen bereits seit fünfzig Jahren. Sie erleben, wie ihre Mitglieder und ihre Geldgeber unaufhaltsam älter werden und die Legate zunehmen. Sie sind aus dem Aufbegehren gegen die Ungleichheiten entstanden, waren zu ihrer Zeit mehr als einmal innovativ, haben sich in der Entwicklungszusammenarbeit spezialisiert, und es ist ihnen nicht gelungen, neue Wege oder mobilisierende Themen für die jungen Generationen im Norden zu finden. Ihre Basis ist immer weniger organisiert und sie arbeiten vor allem mit Spenderdateien, um ihren ohnehin schon bescheidenen Anteil an Eigenmitteln zu erwerben. Die öffentlichen Gelder machen 80 bis 90 Prozent ihrer Ressourcen aus. Dank einem immer raffinierteren, auf den Spendenmarkt zugeschnittenen Marketing können sie eine Entwicklung, die längerfristig für sie fatal sein wird, noch etwas hinauszögern. Wenn die grossen, im Spendenmarketing hoch spezialisierten transnationalen NGOs angelsächsischer Prägung auf den Schweizer Markt drängen, werden sie einen grossen Anteil dieses Marktes besetzen und den traditionellen NGOs die jungen Generationen abspenstig machen.

W. Külling

Einige dieser Aussagen treffen zu, bzw. sind die Folge der grundlegenden Veränderungen auf diesem Gebiet in den letzten Jahren. Aber generell sind sie fatalistisch und pessimistisch, und tragen den eingetretenen Entwicklungen bei den Schweizer NGOs in keiner Art und Weise Rechnung. So ist z. B. Helvetas fast 50 Jahre alt und weder überaltert noch müde und verknöchert. Im Jahre 2000 haben die selbst erwirtschafteten Mittel erstmals die Grenze von 10 Mio. Franken überschritten. Alle wichtigen NGOs geniessen in der schweizerischen Zivilgesellschaft mehrheitlich grosses Vertrauen und haben in ihrer eigenen Mittelbeschaffung ständig wachsende Resultate erreicht. Ihre Kader und Supporter in der Schweiz haben sich immer wieder verjüngt, neue Formen der Projektarbeit kreiert und ihre Kompetenzen und Qualitäten ausgebaut und spezialisiert. Ihr Innovationspotenzial ist generell gesehen völlig ungebrochen. Ohne ihre zentrale Rolle in der EZA-Szene hätte die DEZA zweifellos grosse Schwierigkeiten; sie ist auf die NGOs in innen- und entwicklungspolitischer (Arbeitsgemeinschaft) sowie operationeller (Regieprojekte und Aufträge) Hinsicht angewiesen.

Natürlich ist die Mitgliederbindung und die Treue ihrer Supporter teilweise geringer oder wechselhafter geworden. Aber das ist bei allen Organisationen, z. B. auch bei den politischen Parteien, der Fall. Der Spendenmarkt ist umkämpft, aber trotzdem haben die NGOs ihre Anteile behaupten bzw. ausbauen können, nicht zuletzt deshalb, weil sie moderne Marketingmethoden anwenden. Diese sind sehr teuer, aber das führt auch dazu, dass immer mehr Kooperation und Koordination unter den «like minded» NGOs besteht und zunehmen wird. (Zukunftsmusik: Es ist nicht auszuschliessen, dass ähnlich gelagerte NGOs vermehrt zusammenarbeiten, vielleicht langfristig sogar in eine Organisation zusammengelegt werden könnten). Die EZA der NGOs genießt in der Zivilgesellschaft ein weit höheres Ansehen als

die staatlichen Aktionen der DEZA, die oft sehr bürokratisch und mit viel teurer Expertokratie durchgeführt werden, die sich nur der Staat mit seinem diesbezüglich eher limitierten Kostenbewusstsein und den wirtschaftlichen Interessen seiner Auftragnehmer leisten kann.

Unsere Bevölkerung will nach wie vor eine starke Beteiligung der privaten Organisationen in der EZA. Die DEZA müsste sich längst die Rollenteilung zwischen staatlichen und privaten Anstrengungen grundsätzlich überlegen, das Operationelle mehr zu den NGOs oder gar zur Privatwirtschaft in einem Auftragsverhältnis auslagern und sich auf den Policy-Dialog und die Kontrolle konzentrieren. Statt dessen ist bei der DEZA ein Trend festzustellen, wieder viel stärker operationell tätig zu sein.

Es ist Mode geworden, die transnationalen NGOs angelsächsischer Prägung als Zukunftsmodell und Gefahr für die schweizerische NGO-Szene zu betrachten. Helvetas und Swissaid haben bereits Kontakte zur Oxfam-International-Family aufgenommen und festgestellt, dass dieser europäische Verbund wegen seiner Grösse zwar über mehr Durchschlagskraft verfügt, aber im Projektbereich kaum über grundsätzlich neue und bessere Konzepte verfügt und wegen seiner Grösse ziemlich bürokratisch und schwerfällig wirkt. Unbestritten ist, dass er wegen seiner Finanzkraft im Norden wirkungsvolle Kampagnen durchführen kann. Dass er aber für die schweizerische NGO-Szene eine ernsthafte Gefahr darstellen wird, lässt sich nicht stichhaltig ausmachen. Das schweizerische Publikum ist gegenüber solch transnationalen Gebilden eher skeptisch und vertraut auf die eigenen Institutionen in diesem Bereich.

Die politische Rolle der NGOs nimmt eher wieder zu und wird einflussreicher. Beispiel: Kritik gegenüber Globalisierung, Welthandelsorganisation (WTO) und Weltwirtschaftsforum (WEF). Die Tatsache, dass die internationale Politik plötzlich Respekt vor den NGOs bekommt und mit ihnen den Dialog sucht, ist ja ein deutliches Zeichen dafür.

O. Berthoud

2. Die NGOs des Nordens, die selbst Projekte im Süden durchführen, werden von den aufstrebenden Institutionen im Süden mehr und mehr als unlautere Konkurrenz angesehen.

Die gesamte Entwicklungszusammenarbeit predigt die Stärkung der lokalen Kapazitäten in den Ländern des Südens. Diese Kapazitäten laufen über die Ausbildung Einzelner und die Stärkung der Institutionen. Es ist vielleicht einer der Bereiche, in der die EZA die offenkundigsten Resultate vorweisen kann: In den drei Kontinenten des Südens sind heute mehr Leute und Institutionen anzutreffen, die fähig sind, auf die Herausforderungen der Armut einzugehen. Die NGOs des Nordens, die direkt selber Projekte oder Programme durchführen, profilieren sich mehr und mehr als unlautere Konkurrenz für ihre Schwesterorganisationen im Süden. Denn sie haben schon heute mehr Finanzen als letztere, sie profitieren von der Nähe und einer besonderen Komplizenschaft mit den Geldgebern, und sie sind in der Lage, in einem multinationalen Rahmen zu arbeiten. Auf Grund der Öffnung der staatlichen Märkte und in Konkurrenz mit Firmen, die Gewinn machen wollen, werden sie zu Ausführungsagenten der Geldgeber oder verzichten darauf, im Süden tätig zu werden.

W. Külling

Diese Tendenz ist festzustellen, aber EZA-NGOs, die ihren Auftrag politisch/entwicklungspolitisch richtig verstehen, pflegen eine richtig verstandene Partnerschaft mit den NGOs des Südens und arbeiten mit ihnen eng zusammen. Jedenfalls

nehmen das die Trägerorganisationen der Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas für sich in Anspruch. Die staatlichen Entwicklungsagenturen wie die DEZA hätten die Möglichkeit, durch entsprechende Politiken und Projektvergaben diesem Trend entgegen zu steuern und die Anliegen einer Partnerschaft zwischen NGOs des Südens und des Nordens zu verstärken. Die Stärkung einheimischer Fachkräfte und lokaler Institutionen im Kampf gegen die Armut muss ein zentrales Anliegen der Nord-NGOs bleiben, selbst wenn dies gegen ihre eigenen materiellen Interessen ist.

Diese Aussage trifft vor allem aber auf Firmen der Privatwirtschaft zu. Durch die vermehrte Vergabe an private Unternehmungen fördert vor allem die DEZA die Konkurrenz mit den Süd-NGOs. Im Rahmen der Globalisierung sind die NGO des Südens auf ein Netzwerk mit NGOs des Nordens auch zukünftig angewiesen, da die Lobbyarbeit für den Süden an Bedeutung stark gewinnen wird. Und wer anders als die Nord-NGOs soll diese Funktion wahrnehmen? Daher geht es eher darum, das richtige (vielleicht auch neue) Mass an Arbeitsteilung zwischen Nord- und Süd-NGOs zu finden. Im übrigen haben die Nord-NGOs neben ihrer Lobby-Kapazität durchaus noch Know-how anzubieten, welches im Süden noch ungenügend vorhanden ist.

O. Berthoud

3. Die traditionellen Institutionen, die das Modell „Postkarten-Projekt“ praktizieren, werden die kommenden Turbulenzen am besten überstehen, denn ihre erste Sorge ist das Teilen und nicht ein an Marktkriterien gemessener Einfluss.

Die Institutionen, die vorwiegend darauf aufgebaut sind, durch organisierte Gruppen im Volk Spenden zu sammeln, werden ihr projektbezogenes Vorgehen nur formell zu Gunsten eines programmbezogenen Vorgehens aufgeben. Denn das Projekt – mit einigen zehntausend Franken dotiert und zeitlich und räumlich beschränkt – ist die geeignete Grössenordnung für das Spendensammeln. Das projektbezogene Vorgehen, das so genannte „Postkarten-Modell“, wird aus Sicht des Südens kritisiert, ist aber für die Sensibilisierung im Norden geeignet (es gibt ein Vorher, ein Nachher und oft sichtbare Resultate, die man fotografieren kann). Das „Postkarten-Projekt“ fasst ein Problem zusammen, macht es für Nichtspezialisten begreifbar und – warum nicht? – einfacher zu lösen. In diesem Rahmen kann ein Programm nur schwerlich etwas anderes sein als ein Fotoalbum, wenn auch ein gut gestaltetes. Diese vor allem, aber nicht nur mit den Kirchen verbundenen Institutionen können die Veränderungen ihrer Unterstützungsgruppen besser spüren, denn sie sind in dauerndem Kontakt mit ihnen und legen ihnen gegenüber Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab. Ausserdem geht die gesellschaftliche Verankerung dieser Institutionen oft sehr weit über die Entwicklungszusammenarbeit hinaus. Auch die kleinen Nachbarschaftsvereinigungen, die oft aus dem Enthusiasmus einer Person für ein besonderes Projekt entstehen, arbeiten mit dem Modell des „Postkarten-Projekts“, und sie blühen auf und verschwinden, je nach Begegnungen. Aber sie betreffen andere Kreise, die traditionell für die Nord-Süd-Fragen weniger sensibilisiert sind als jene der Kirchen und der Intellektuellen.

W. Külling

Dieser These ist leider die Berechtigung nicht abzusprechen und sie hängt sehr stark mit dem umkämpften Sammlungsmarkt und möglichst erfolgreichen Marketingmethoden zusammen. Die heutige Mediatisierung der Gesellschaft fördert diesen Trend noch weiter. Die grossen NGOs in unserem Land beklagen nicht zu Unrecht, dass drei bis vier Jahrzehnte seriöser Informations- und Aufklärungsarbeit nicht die erwarteten Früchte getragen haben und der moderne Marketingapproach in der Mittelbeschaffung für Entwicklungsaktionen das Modell „Postkarten-Projekt“ noch fördert. Diese These beruht möglicherweise auf einem

unvollständigen Bild. Es stimmt leider, dass im Fundraising erfahrungsgemäss mit Postkarten-Projekten (die leider nicht immer mit der Wirklichkeit übereinstimmen) weit bessere Resultate erzielt werden. Das Beispiel World Vision spricht diesbezüglich Bände. Also sind die NGOs oft gezwungen, so zu handeln, wenn sie ihren Finanzbedarf decken wollen. Man kann aber trotzdem sehr wohl in der Arbeit differenziert handeln, diese aber relativ plakativ und medien- und spenderträchtig verkaufen.

O. Berthoud

4. Einige Freiwilligenorganisationen werden sich entschlossen auf die Förderung des interkulturellen Austausches ausrichten, und die meisten werden ihrer ersten Berufung treu bleiben, die seit jeher die Evangelisierung war.

Die Vorstellung der Freiwilligenarbeit in Übersee stammt aus einer Zeit, als man per Schiff verreiste, um unbekanntem und weit weg lebenden Bevölkerungen die gute Kunde zu bringen. Seither hat sie sich nicht wesentlich verändert, und dies trotz eines Kontexts, der weit mehr als andere einem radikalen Wandel unterzogen war, trotz des Massenflugverkehrs, der Migrationen, des exotischen Tourismus, trotz der neuen Kommunikationsmittel (Telefon, Fax, E-Mail, Internet) und trotz der spektakulären Entwicklung der Kompetenzen im Süden beim Kampf gegen die Armut. Einige Institutionen, welche die neue Situation begriffen haben, werden bewusst den interkulturellen Austausch ins Zentrum stellen, sie werden Institutionen im Süden beauftragen, die Jungen aus dem Norden zu empfangen und auszubilden. Sie werden so zum letzten Ort, an dem für die Leute aus dem Norden noch eine Felderfahrung im Süden möglich ist. Es wird aber immer mehr Missverständnisse mit den neuen Generationen von Kooperanten und Regierungsexperten geben, die ausschliesslich in den Koordinationsbüros und für den politischen Meso- und Makro-Dialog ausgebildet wurden. Die Beiträge der Regierungen an die Freiwilligenarbeit werden dramatisch zurückgehen, und die Mehrheit der Institutionen, die Leute entsenden, werden sich auf ihre erste Berufung, nämlich die Missionierung und Evangelisierung zurück besinnen.

W. Külling

Einverstanden mit dieser These. Es ist die Aufgabe der staatlichen EZA (Reduktion oder Einstellung von Finanzierungsbeiträgen) und der grossen NGOs, gegen diese Fehlentwicklung zu kämpfen.

O. Berthoud

5. Die vielen neuen Katastrophen werden den grossen humanitären NGOs die Gelegenheit bieten, noch viel stärker tätig zu werden, je nach Rhythmus, Ort, Ausmass und den von den Medien und den Regierungen gesteckten Zielen.

Seit 1985 engagieren sich die NGOs immer stärker bei Natur- und menschlichen Katastrophen. Ihr Einfluss auf den Verlauf der Konflikte ist nicht immer ohne unerwünschte, schädliche Folgen. Das Recht auf Einmischung, das immer selektiver genutzt wird, verliert seine moralische Berechtigung als universell geltende Doktrin. Die Nothilfe und das Engagement beim Wiederaufbau verbrauchen Energien, wodurch langfristige Veränderungen verhindert werden. Einige multi- oder transnationale Institutionen werden dank einer modernen, auf Marketing und strategischen Allianzen aufgebauten Verwaltung den Grossteil dieses Marktes anziehen.

W. Külling

Einverstanden mit dieser These. Auch eine Fehlentwicklung, welche die staatlichen Institutionen gemeinsam mit den NGOs bekämpfen müssen.

O. Berthoud

6. Auf besondere Themenbereiche spezialisierte, transnationale NGOs oder Koalitionen aller Art werden auf allen Ebenen an Einfluss gewinnen.

Die spezialisierten transnationalen NGOs wie Greenpeace oder Amnesty International sind seit langem schon bestens bekannt für die Effizienz ihrer punktuellen, sehr gezielten und spektakulären Aktionen. Die Kampagnen gegen die Personenminen, das multilaterale Investitionsabkommen oder die WTO-Konferenz von Seattle machen übrigens deutlich, welches die künftigen Einflussbereiche sein werden. Diese ad hoc-Gruppierungen, die als dezentralisierte Netzwerke spezifische Themen bearbeiten, werden immer mehr die Strategie der Mücke oder der Schnecke anwenden – Kampfsport statt Barrikaden –, um Werte wie Solidarität, Gleichberechtigung und Gerechtigkeit zu verteidigen. Es wird nicht mehr darum gehen, den Menschen im Süden zu helfen, sondern die Dinge im Dorf voranzubringen, unter Berücksichtigung der allgegenwärtigen weltweiten Dimensionen. Die tragenden Themen dieser wechselnden und bunt zusammen gewürfelten Koalitionen werden einerseits die nachhaltige Entwicklung und die Multikulturalität sein, andererseits die gute Regierungsführung und die Respektierung der Menschenrechte durch den Privatsektor.

W. Külling

Ebenfalls einverstanden mit dieser These. Sie sagt aus, dass der politische Einfluss transnationaler NGOs in letzter Zeit stark gewachsen ist und entsprechende Korrekturen von Fehlentwicklungen auslösen kann. Die schweizerischen NGOs sollen solche Themen und Kampagnen nach ihren Möglichkeiten, und wenn sie in ihr Aufgabengebiet hineinpassen, entsprechend unterstützen. Die grossen NGOs in unserem Lande haben langfristig nur eine Daseinsberechtigung, wenn sie die aktuellen grossen Themen wie Konfliktverhinderung, „good governance“ (gute Regierungsführung), Menschenrechte, Demokratisierung und Dezentralisierung, Armutsbekämpfung, vor allem bei Globalisierungsoptionen, in ihre Programme in den Ländern des Südens aufnehmen und bei uns im Norden entsprechende Kampagnen mittragen.

(Originaltexte in Französisch und Deutsch)