

Hrsg.  
ArbeitsGemeinschaft  
EntwicklungsZusammenarbeit  
(AGEZ)

## **DIE ROLLE DER NGOs IN DER ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT – PERSPEKTIVEN 2015**

Dokumentation  
der Fachtagung von AGEZ  
und EU-Plattform

Februar 2006 in Wien

**13**



Österreichische EU-Plattform  
entwicklungspolitischer  
Nichtregierungsorganisationen

---

# **DIE ROLLE DER NGOs IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT – PERSPEKTIVEN 2015**

**Dokumentation  
der Fachtagung von AGEZ und EU-Plattform  
am 2./3. Februar 2006 im Kardinal König Haus, Wien**

*finanziert durch die*

**Österreichische  
Entwicklungszusammenarbeit**

**und des internen Workshops von AGEZ und EU-Plattform  
„Bedrohte Spezies NGO? Perspektiven 2015 –  
Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit“  
am 3. Oktober 2005 im Otto Mauer Zentrum, Wien**

*Die Beiträge dieses Bands wurden  
auf Basis des Transkripts der Redebeiträge erstellt.*

Herausgegeben von  
AGEZ

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

**Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit – Perspektiven 2015**

Dokumentation der Fachtagung von AGEZ und EU-Plattform

Februar 2006 in Wien

Hrsg. AGEZ

1. Aufl. – Wien : Südwind-Verl., 2006

ISBN 3-900592-97-7

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Übersetzung, Vervielfältigung und Verbreitung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung der ÖFSE reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Die Beiträge geben die Meinung der jeweiligen AutorInnen wieder und müssen nicht mit jener der HerausgeberInnen übereinstimmen.

Impressum:

Medieninhaber und Hersteller:

© Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE)

A-1090 Wien, Berggasse 7

Telefon: (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 15

e-mail: [office@oefse.at](mailto:office@oefse.at)

Internet: <http://www.oefse.at>, <http://www.eza.at>

Redaktion: AGEZ, Berggasse 7, 1090 Wien, Tel: (01) 317 40 16, E-mail: [office@agez.at](mailto:office@agez.at)

Redaktionelle Bearbeitung: Claudia Thallmayer

Satz: Alexandra Erös

Covergestaltung: GriederGraphik

Druck: Facultas, Wien, 2006

ISBN 3-900592-97-7

*gefördert durch die*

 **Österreichische  
Entwicklungszusammenarbeit**

# INHALT

<b>A. Workshop „Bedrohte Spezies NGO? Perspektiven 2015 – Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit“</b> .....	5
<i>Joachim Lindau</i>	
Die NGOs im Jahre 2015 .....	5
<i>Justin Kilcullen</i>	
Neue Trends in der EZA, Herausforderungen und mögliche Strategien für NGOs.....	10
Ergebnisse der Diskussionen in Arbeitsgruppen und Plenum .....	12
<b>B. Fachtagung „Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit – Perspektiven 2015“</b> .....	14
<b>Die zukünftige Rolle der NGOs im Netzwerk aller in der EZA tätigen Akteure</b> .....	14
<i>Heribert Steinbauer</i>	
Einleitung .....	14
<i>Jean Bossuyt</i>	
Rethinking NGO Roles – Perspectives 2015 .....	18
<i>Irene Freudenschuss-Reichl</i>	
Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wie haben sich die Rahmenbedingungen der EZA verändert? Herausforderungen für die zukünftige Arbeit von NRO in der EZA .....	23
<i>Michael Linhart</i>	
Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Anforderungen an die künftige bilaterale Projekt- und Programmarbeit .....	28
<i>Ilako Festus Mwetu</i>	
Die Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Afrika südlich der Sahara .....	32
<i>Hilde Wipfl</i>	
Die Rolle der NGOs aus Sicht der Nord-NGOs .....	35
<i>Helmut Jung</i>	
Zukünftige Rolle der NGOs aus Sicht des Wassersektors .....	37
<b>Die Rolle und Funktion der NGOs und Zivilgesellschaft im Norden wie im Süden</b> .....	40
Arbeitsgruppen zu den neuen Trends und Herausforderungen für NGOs .....	40
Diskussion im Plenum .....	43

<b>Panel: Worin liegt die spezifische Rolle der NGOs?</b> .....	45
Michèle Laubscher .....	45
Johannes Jäger .....	49
Gerda Daniel .....	53
Diskussion im Plenum .....	57
<b>Die Gestaltung eines strukturierten Dialogs zwischen NGOs und öffentlichen Stellen im Policy-Dialog</b> .....	60
<i>Heinz Hödl</i>	
Zusammenfassung der Ergebnisse des Vortrags .....	60
<i>Alexander Lippmann</i>	
Der Dialog entwicklungspolitischer NGOs und öffentlicher Stellen in ausgewählten europäischen Ländern (Irland, UK, Luxemburg) .....	64
<i>Eva Christina Nilssen</i>	
Das schwedische Modell der Zusammenarbeit .....	68
<i>Otmar Höll</i>	
Partizipation von NROs als Bestandteil der Demokratie im Norden und Süden .....	72
Diskussion im Plenum .....	79
<b>Panel: Wie soll ein strukturierter Dialog in Österreich aussehen?</b> .....	82
Johannes Trimmel .....	82
Peter Iwaniewicz.....	85
Anton Mair.....	88
Johanna Mang .....	90
Elfriede Schachner .....	92
Diskussion im Plenum .....	94
<b>Anhang</b> .....	98
Weiterführende Literatur zum Themenbereich: „Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit“ .....	98
Programme: Workshop und Fachtagung .....	101
Liste der TeilnehmerInnen an der Fachtagung .....	104

# **A. WORKSHOP „BEDROHTE SPEZIES NGO? PERSPEKTIVEN 2015 – DIE ROLLE DER NGOS IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT“**

*Joachim Lindau*

## **Die NGOs im Jahre 2015**

Vielen Dank an Frau Schachner und ihr Team für die Gelegenheit, einmal öffentlich – für 25 Minuten – zu spinnen. Also: Ich befinde mich im Frühherbst 2015 in Wien. Erste Beobachtung: Zwischen 2005 und heute standen die Türken nicht vor Wien und es brauchte auch keinen Retter wie Prinz Eugen II.<sup>1</sup>

Ernsthafter: Ich möchte anhand der MDGs und einigen Schlüsselbegriffen der Debatte von 2005 anknüpfen und auf denkbare Szenarien für entwicklungspolitische NGOs in groben Strichen hinweisen.

Die Rahmenbedingungen für entwicklungspolitische NRO können aus dem weitgehenden Scheitern der „Millennium Development Goals“ bis 2015 abgelesen werden:

1. Der Anteil der Einkommensarmen und Hungernden wurde nicht halbiert, wobei der Schwerpunkt von Armut und Elend nach wie vor in Subsahara-Afrika liegt. In den ressourcenreichen Ländern wie Nigeria und Kongo haben die bürgerkriegsähnlichen Zustände angehalten.
2. Fortschritte bezüglich des Grundschulbesuchs und dessen Abschluss sind zu verzeichnen. Die aktuelle Debatte dreht sich um die Qualität der Ausbildung (hohe Klassenfrequenzen und ungünstige Schülerzahl pro Lehrkraft) und die Beschäftigungschancen der Schulabgängerinnen und Schulabgänger.
3. Bei der Gleichstellung der Geschlechter sind deutliche Fortschritte erzielt worden, weil durch die globale mediale Vernetzung sich die alte Erkenntnis weitgehend durchgesetzt hat, dass die Frauen für den Erhalt von Familie und Gemeinschaft den zentralen Beitrag leisten.
4. Die Kindersterblichkeit konnte nahezu um zwei Drittel gesenkt werden, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass die Versorgung mit sauberem Trinkwasser nachhaltig verbessert wurde und ein Impfstoff zur Vorbeugung und Behandlung von HIV/AIDS gefunden worden ist.
5. Die Gesundheit der Mütter ist mit ursächlich für den Rückgang der Kindersterblichkeit. Die Lage ist jedoch nach wie vor zyklisch prekär, weil die Ernährungssicherheit nicht überall gewährleistet ist und es durch Klimaveränderung immer häufiger zu Ernteausfällen kommt.

---

<sup>1</sup> Anspielung auf Plakate der FPÖ Wien gegen den EU-Beitritt der Türkei.

6. AIDS, Malaria und andere Krankheiten haben sich in den klassischen Entwicklungsländern nicht weiter ausgebreitet. In Osteuropa und Zentralasien ist die Zahl der Neuerkrankungen an HIV/AIDS auf hohem Niveau zu Stillstand gekommen.
7. Die Grundsätze der ökologischen Nachhaltigkeit haben nur zu geringem Teil in die Politik Eingang gefunden. Die Verlagerung von Umweltrisiken in den globalen Süden hat sich nahezu ungebremst fortgesetzt. Das Kyoto-Protokoll ist von den USA immer noch nicht unterzeichnet.
8. Eine globale Entwicklungspartnerschaft – was immer man darunter im Jahre 2000 verstanden haben mag – ist nicht zustande gekommen, weil die machtpolitischen Interessen der USA nach wie vor die multilateralen Institutionen der UN-Familie in ihren Möglichkeiten blockieren.

Fazit: NRO sind nach wie vor gefordert, auf ihre Weise zur Verwirklichung der Millennium Development Goals beizutragen, wobei sich zahlreiche Akzentverschiebungen ergeben haben. NRO sind in weltweiten Netzen verknüpft und spielen verstärkt eine Wächterrolle, d.h. sie haben sich mehr und mehr auf Lobby- und Advocacy-Funktionen verlagert. Durch immer häufigere und intensivere Naturkatastrophen und „man-made disasters“ liegt der Akzent der Tätigkeit vorrangig auf der humanitären Hilfe der „zweiten Stunde“.

Ich möchte im folgenden auf einige zentrale Begriffe und die Verschiebung ihrer politischen Inhalte eingehen.

### ***Subsidiarität***

Das ehrwürdige Prinzip der päpstlichen Enzykliken „Rerum Novarum“ und „Quadragesimo Anno“ hat sich als Leitfigur des Verhältnisses zwischen den NRO, den Einzelstaaten und den Einrichtungen der EU durchgesetzt. Dafür hat es eines langjährigen teilweise heftig geführten Klärungsprozesses bedurft. Die etatistische und merkwürdigerweise zugleich neoliberalmarktradikale Grundausrichtung staatlicher und multilateraler Entscheidungsträger hat sich unter dem Eindruck zahlreicher „Flops“ in der Implementierung von Entwicklungsvorhaben gewandelt. War Subsidiarität noch im gescheiterten europäischen Verfassungsentwurf von 2005 nur auf das Verhältnis von EU und den Einzelstaaten angewandt worden (die übergeordnete staatliche Instanz soll nicht durchführen, was die untergeordnete besser kann) – besteht jetzt der erweiterte Grundsatz, dass private, als gemeinnützig legitimierte Träger zu berücksichtigen sind. Sie haben einen Rechtsanspruch auf finanzielle Förderung: Das europäische Parlament hat ein entsprechendes Gesetz auf Vorschlag des Ministerrats verabschiedet. In den meisten Mitgliedsstaaten wurde die Gesetzgebung zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements entsprechend angepasst.

### ***Das Verständnis der drei Ks in der EU – Koordination, Komplementarität, Kohärenz***

Koordination: Ungefähr ab 2010 hat sich in der EU das Verständnis durchgesetzt, dass Koordination nicht als Lenkung verstanden werden darf. Kommission und NROs haben eine gemeinsame Plattform gefunden, um entwicklungspolitische Vorhaben nach Dringlichkeit und Finanzbedarf abzustimmen. Die EU hat sich von der Vorstellung gelöst, NRO in Süd und Nord

in einen einseitig von ihr definierten Aktionsrahmen einzubinden und nach ihrem eigenen außenpolitischen Kalkül Aufgaben zu verteilen und Konditionen zu diktieren.

Komplementarität: Zu diesem Begriff war die Diskussion am relativ einfachsten. In der staatlich-bilateralen und multilateralen Hilfe hat sich endgültig die Sicht durchgesetzt, dass NRO die Förderungen sozialer Projekte und Programme zu überlassen ist, wobei die Träger vor allem NRO aus den Ländern des Südens sind. Nord-NRO konzentrieren sich auf Beziehungs- und Unterstützungsmaßnahmen. Das Management des „project cycle“ ist nicht mehr ihre Angelegenheit. Die staatliche Seite und ihre nachgeordneten Vorfeldorganisationen sind auf Maßnahmen der sozialen wie ökonomischen Infrastruktur konzentriert.

Kohärenz: 2010/11 hat es einen erneuten Versuch gegeben, eine europäische Verfassung zu verabschieden. Erneut haben EU und Mitgliedsstaaten die Stimmungslage falsch eingeschätzt. Der Verfassungsentwurf – dessen Notwendigkeit vor allem gesehen wurde, um die Türkei aufnehmen zu können – wurde erneut abgelehnt. Dabei waren – wie schon 2005 – die Ablehnungsgründe überwiegend sachfremd. Nicht die Regelungen – im einzelnen durchaus strittig – waren maßgeblich, sondern weiter bestehende Entfremdungserscheinungen zwischen den europäischen Institutionen und den Bürgerinnen und Bürgern. Auch dieser Verfassungsentwurf enthielt den Versuch, die Verpflichtung zur Kohärenz auf die Widerspruchsfreiheit zwischen den einzelnen Politiken zu beschränken und nicht die Inkohärenz in Bezug auf das Ziel der Armutsbekämpfung zu überwinden. NROs bestehen darauf, dass das Kohärenzgebot der Verträge von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997, darin insbesondere die Artikel 177 bis 181) weiter gelten, ebenso wie der Artikel 178 des EU-Vertrags. Selbstverständlich ist allen Beteiligten klar, dass perfekte Kohärenz nicht herzustellen ist, jedoch wollen NRO nicht den Anspruch aufgeben, armenfeindliche Wirkungen der nationalen und EU-Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Handelspolitik auf rechtsverbindlicher Grundlage einzufordern.

### ***EU-Entwicklungspolitik***

Nach einer heftigen Debatte der Jahre 2008 bis 2012 und einer Phase der Re-Nationalisierung der Entwicklungspolitik kam es bis 2015 zur Stärkung einer unabhängigen EU-Entwicklungspolitik, ergänzt von verstärkten Kontrollbefugnissen des EU-Parlaments.

### ***Partnership/Ownership/Dekonzentration***

Die Diskussion um „Partnership“ und „Ownership“ ist bis 2015 ein Stück weiter gekommen. Die NGOs haben gelernt, klare Absprachen zu treffen und Verträge abzuschließen, anstatt sich auf freundschaftliche Beziehungen zu verlassen. Die Nord-NGOs haben auch gelernt loszulassen, zum Beispiel ist der Sprachgebrauch „Unser Projekt in Mali“ nicht mehr vorhanden. Dekonzentration: funktioniert in manchen Ländern ganz gut. In anderen wurden kurzfristig NGOs gegründet, um an EU-Mittel heranzukommen. In diesem Prozess konnten manche NGOs, die sich zu sehr auf EU-Mittel verlassen haben, nicht überleben.

### ***NGOs oder Quangos?***

Die leidige, „at best“ simplifizierende Gleichsetzung von „Non-State-Actors“ und Zivilgesellschaft, die die EU-Kommission 2005 schon seit Jahren praktiziert, ignoriert interessegeleitet den internationalen Stand der Debatte um die Begrifflichkeiten. Es ist nicht mehr möglich,

zugunsten der Kommissionsstrategen eine unfreiwillige Begriffsverwirrung zu unterstellen. Der Zweck ist klar: Organisationen der Zivilgesellschaft sollen in reine Auftragnehmer der Kommission transformiert oder deformiert werden. Das augenscheinliche – wenn auch nicht wohlverstandene – Interesse der Kommission besteht darin, die zivilgesellschaftlichen Organisationen der Wirtschaftssphäre zuzuordnen. Wird dies von den NRO hingenommen, dann kommt dies mittelfristig einem „Harakiri“ gleich. Setzt sich die Position der Kommission in der privaten Entwicklungsförderung durch, dann wird in Zukunft die Grenze zwischen genuinen NGOs und „Quangos“ darin bestehen, dass die ersteren keine Mittel der EU annehmen, während die letzteren sich in der Lage wieder finden, als anrühig zu gelten, ihre Reputation und ihren „popular support“ zu verspielen. Es ist daher notwendig, den Verantwortlichen in den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedsländer und in den EU-Institutionen zu verdeutlichen, dass diese, vordergründig als „Sprachregelung“ verkaufte, Politik einen zentralen Angriff auf das bürgerschaftliche Engagement der europäischen Bürgerinnen und Bürger darstellt. Im übrigen entbindet die weitgehende Einheitlichkeit im Verständnis dessen, was künftig Zivilgesellschaft genannt werden kann, die entwicklungspolitischen NRO nicht davon, von sich aus festzulegen, welche Bestandteile der Definition sie für sich in Anspruch nehmen und für sich als verbindlich erklären wollen.

### **Code of Conduct**

2005 stieß die EU-Kommission die NGOs vor den Kopf, indem sie die NGOs in den „Draft Recommendations to Member States regarding a code of conduct for non-profit organisations to promote transparency and accountability best practice“ der DG Justice, Freedom and Security unter Terrorismus-Generalverdacht stellte. Da die NGOs jedoch bis dato keinen eigenen Code hatten, wurde die Debatte um Grundsatzfragen unter NGOs wieder aufgenommen und ein eigener „Code of Conduct“ entwickelt.

Die Debatte darüber, was denn Zivilgesellschaft konstituiert, hat in den vergangenen Jahren an Intensität zugenommen. Mit verschiedenen Zugängen zur Thematik haben die Gesellschaftswissenschaften ebenso wie interessierte Verbände, für eine breite Literatur gesorgt. Mittlerweile kann von einem „konsolidierten Zwischenstand“ des Diskurses ausgegangen werden, der erkennen lässt, dass sich ein recht einheitlicher begrifflicher Apparat herausgebildet hat. Insofern sollte zwischen den NRO keine Notwendigkeit mehr bestehen, Zeit und Energie mit endlosen Begriffsklärungen zu vertun.

### **Definition von Zivilgesellschaft**

*„In der internationalen Debatte hat sich ein Begriffsverständnis von Zivilgesellschaft durchgesetzt, das sich in Abgrenzung zur politischen Gesellschaft (Staatssphäre) und zur ökonomischen Gesellschaft (Marktsphäre) versteht. (...) Die Staatssphäre (schließt) vornehmlich Regierung, Parteien und Behörden ein. Der Marktsphäre werden privatwirtschaftliche Unternehmen und Unternehmensgruppen zugerechnet. Zivilgesellschaftliches Engagement umfasst Aktivitäten von Individuen, Gruppen, Vereinen, Verbänden und Organisationen.“*

*Die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure können auf das gemeinschaftliche Wohl der Mitglieder ausgerichtet sein oder sich auf solidarische Arbeit mit Dritten beziehen. Organisationen der Zivilgesellschaft, besonders solche, die dem Kern der Zivilgesellschaft zugerechnet werden, beruhen auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit. Sie sind formal unabhängig vom Staat,*

*in ihren Entscheidungen autonom und schütten etwaige Überschüsse aus ihrer Tätigkeit nicht an Mitglieder oder Eigentümer aus (der so genannte Nonprofit Constraint). Ihre Aktivitäten gehen über die Regelung persönlicher bzw. familiärer Tätigkeit hinaus und sind auf lokaler, regionaler, nationaler oder transnationaler Ebene im sozialen, kulturellen, geistigen, religiösen, wirtschaftlichen und sportlichen Bereich verortet. Zivilgesellschaftliches Engagement widmet sich in spontaner, kurzfristig oder dauerhaft organisierter Form der Interessenvertretung, dem solidarischen Engagement für Dritte und/oder dem Gemeinwohl. (.....)*

*Der Begriff der ‚Zivilgesellschaft‘ wendet sich sowohl gegen die Tendenz zum bindungslosen Individualismus als auch gegen eine umfassende Politisierung aller Lebensbereiche (...). Das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure ist ein wichtiges Element für die Lebendigkeit und die Stärke von Demokratien, weil es ein Gradmesser für die aktive Partizipation der Bürger und Bürgerinnen am Gemeinwohl ist und gegenüber den Aktivitäten des Staates eine Komplementär-, Kontroll- und Entlastungsfunktion im Sinne eines check and balance einnimmt.“ (Kuhn 2005, 77f)*

Die Erarbeitung eines „Code of Conduct“ durch NGOs ist notwendig, um in der Öffentlichkeit glaubhaft zu transportieren, dass NGOs keine finanziellen Eigeninteressen haben und um Verstöße auch sanktionieren zu können.

Soweit ein „Positiv“-Szenario für 2015. NGOs werden zwangsläufig weiterhin eine tragende Rolle spielen, da sich der Staat zunehmend aus dem Sozialen zurückzieht.

*Literatur:*

*Kuhn, Bertold: Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat. Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen. Campus Verlag, Frankfurt New York 2005*

## **Neue Trends in der EZA, Herausforderungen und mögliche Strategien für NGOs<sup>1</sup>**

Wir gehen davon aus, dass in den nächsten Jahren das EZA-Volumen in der EU ansteigen wird. Irland hat sich das Ziel gesetzt, bis 2012 0,7% des BNE für Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen. Dabei ist als Errungenschaft der irischen NGOs festzuhalten, dass sie mit der Regierung einen Drei-Jahresvertrag über ein jährliches Budget von 13 Mio. Euro für NGOs aushandeln konnten, das bedeutet insgesamt ein Volumen von 39 Mio. Euro in drei Jahren. Wenn auch Großbritannien, Deutschland und Frankreich mitziehen, wird es tatsächlich mehr EZA-Geld geben. Für die Regierungen stellt sich die Frage, wer das Geld absorbieren kann, und es werden nicht die NGOs die Hauptempfänger sein. Außerdem stellt sich in diesem Zusammenhang für NGOs die Frage des eigenen Selbstverständnisses. Z.B. hat Trocaire<sup>2</sup> derzeit bereits 75 MitarbeiterInnen. Wie groß sollen NGOs werden, um das Geld ausgeben zu können? Wie schaut dann die Beziehung zur Basis aus, wenn man selbst schon eine Bürokratie ist? Das ist für NGOs ein Balanceakt.

### ***Das Profil und Selbstverständnis von NGOs verlangt Klärung***

Tatsächlich drohen NGOs in der EZA weniger wichtig zu werden. Dagegen können große Firmen z.B. im Infrastrukturbereich oder in der medizinischer Versorgung viel Geld ausgeben. Es ist daher anzunehmen, dass es eine Verlagerung der „Player“ in der EZA geben wird. Die Frage ist: Was macht das mit der Zivilgesellschaft? Wurden NGOs zu reinen Implementierungsagenturen von Regierungen oder sind sie doch noch eigenständige Akteure? Agieren NGOs heute noch deutlich anders als Unternehmen? Wie ist das Verhältnis von Nord- zu Süd-NGOs?

### ***Veränderte globale Rahmenbedingungen***

Ich möchte in aller Kürze einige globale Parameter umreißen:

- Die Grenzen zwischen Entwicklungshilfe und Terrorismusbekämpfung verschwimmen.
- Es zeichnet sich eine Zunahme militärischer Einsätze im humanitären Bereich ab (werden als effizienter als NGOs erachtet).
- Umweltkatastrophen häufen sich.
- Neue soziale Bewegungen laufen klassischen NGOs den Rang ab. (Sind die klassischen NGOs heute so fest in die Strukturen des Establishments integriert, dass sie selbst mehr einen Teil des Problems und nicht Teil der Lösung darstellen?)

---

<sup>1</sup> Zusammenfassung des Referats von Justin Kilcullen durch Claudia Thallmayer (AGEZ) und Melanie Zach (EU-Plattform)

<sup>2</sup> Irische NGO, deren Leiter Kilcullen ist

Derzeit versuchen die USA, ihre Sicht von Frieden und Demokratie durchzusetzen. Die Zeit, die ihr dafür noch verbleibt, ist knapp, denn 2015 werden China und Indien sehr stark sein und die Supermacht USA in Frage stellen. In China könnte 2015 die Hälfte der weltweiten Güterproduktion stattfinden, bei niedrigsten Arbeitsstandards und extremer, anwachsender sozialer Ungleichheit. Sowohl USA als auch die EU könnten neues geopolitisches Interesse am rohstoffreichen Afrika entwickeln (wohin sich derzeit China bereits orientiert), und aufgrund zunehmender Umweltprobleme könnten die Umweltorganisationen größere Bedeutung bekommen.

### ***Falscher Fokus von NGOs?***

Durch die Versteifung auf Armutsbekämpfung und die Ziele 1-7 der MDGs haben viele NGOs die viel zentralere Frage von Macht und Ungleichheit vernachlässigt (z.B. fand das Ziel 8 der MDGs zu „Global governance“ wenig Beachtung). NGOs sollten die zentralen Themen Macht und Ungleichheit sowohl auf Mikro-, als auch auf Meso- und Makroebene angehen. Wichtige Entscheidungen werden heute in Foren getroffen, in denen Entwicklungsländer wenig Macht haben. Macht wird zusehens regionalisiert (Afrikanische Union, EU, Weltbank, WTO, IWF, UN) und entfernt sich von den Menschen. „Think global, act global!“ NGOs müssen auf globaler Ebene aktiv werden, um nicht überflüssig zu werden. Es sollte genügend Geld für Politikanalysen aufgebracht werden, um die Debatten auf dieser Ebene mitgestalten zu können. NGOs sollen zum Policy-thinking beitragen, denn sie können durch Erfahrungen in Projekten und Programmen vor Ort einen wichtigen Beitrag leisten. Dafür müssten genügend Ressourcen für Lobbying auf globaler Ebene aufgebracht werden und Kooperationen mit NGOs anderer Sektoren (Umwelt, Menschenrechte etc.) forciert werden.

### ***Selbstkritik: Partnerschaft und Stimme für den Süden?***

Die bestehende Geber-Nehmer-Beziehung zwischen Nord- und Süd-NGOs ist keine gleichberechtigte Partnerschaft, wie allgemein postuliert wird, und muss geändert werden. Die Bevormundung des Südens soll durch gemeinsame Auftritte von Nord- und Süd-NGOs in internationalen Foren abgelöst werden. Technische Projekte zur Armutsbekämpfung braucht es auch in Zukunft, sie sollen aber durch den Fokus auf politische Rahmenbedingungen vor Ort stärker ergänzt werden. Funktionierende Demokratien sind wichtig, sind jedoch in vielen Fällen nicht vorhanden.

### ***Legitimität***

Für NGOs ist es wichtig, ihre Professionalität und den Erfolg ihrer Arbeit sichtbarer zu machen. Für NGOs ist die Expertise zu politischen und ökonomischen Entwicklungen bzw. über Finanzzusammenhänge äußerst wichtig, um immer wieder in eine „Anklägerrolle“ schlüpfen und intervenieren zu können. Die NGOs sollten auch wieder mehr „auf die Straße gehen“ und sich vom Establishment distanzieren, um auch wieder mehr junge Leute anzusprechen.

## **Ergebnisse der Diskussionen in Arbeitsgruppen und Plenum**

### ***Ergebnisse der Arbeitsgruppen***

In vier Arbeitsgruppen wurde versucht, basierend auf den Inputs von Lindau, Kilcullen und mit Hilfe von vorbereiteten Thesen die zukünftige Rolle von Nord- NGOs (Selbstverständnis und Außensicht) zu konkretisieren. Als Ergebnis können folgende Überlegungen und Forderungen zusammengefasst werden:

- NGOs nehmen eine wichtige „Watchdog“-Funktion ein. Ein starker NGO-Dachverband als Stimme nach außen ist nötig. Intern arbeiten ExpertInnen aus verschiedenen NGOs gemeinsam zu einem bestimmten Thema, die mit genügend Ressourcen ausgestattet werden müssen. NGOs werden in den Ausbau ihre Analysekapazitäten investieren, damit sie in der Öffentlichkeit als ExpertInnen wahrgenommen werden, so Gehör finden und politisch mitwirken können.
- NGOs fungieren als ÜbersetzerInnen und Verstärkung der Stimme aus dem Süden und betreiben Bewusstseinsbildung auf Basis ihrer Projektpartnerschaften.
- NGOs sind VermittlerInnen zwischen Nord-Süd und Süd-Süd und fördern gegenseitiges Lernen und den Austausch von „good practice“.
- Nord und Süd-NGOs treten als „Tandem“ auf, denn langjährige NGO-Partnerschaften stellen einen wirklichen Mehrwert von NGOs gegenüber anderen AkteurInnen dar.
- NGO-Programme zielen in ihrer Konzeption auf die Veränderung lokaler Machtverhältnisse ab.
- NGOs interagieren und kooperieren mit unterschiedlichen Akteuren: akademischen Einrichtungen, Umweltbewegung, neuen sozialen Bewegungen, PolitikerInnen, der breiten Öffentlichkeit etc. Dabei muss auf die jeweils richtige Sprache und Botschaft geachtet werden.

### ***Diskussionspunkte im Plenum***

Die Erarbeitung eines eigenen „Code of Conduct“ durch NGOs ist nötig, um in der Öffentlichkeit glaubhaft zu transportieren, dass NGOs keine finanziellen Eigeninteressen haben, und um Verstöße auch zu sanktionieren.

Eigenmittel sind für die Unabhängigkeit von NGOs sehr wichtig (Eigenmittel unter 30% werden als problematisch eingeschätzt, EU-Finanzierungen sind unsicher).

Kooperation mit NGOs im Süden und Osten: kirchliche Organisationen verfügen über ein großes Netzwerk, haben aber mitunter Schwierigkeiten, nicht funktionierende Partnerbeziehungen abzubrechen. Gegenüber den kirchlichen gilt es für die säkularen Organisationen, ihre Stärken herauszuarbeiten.

Firmenkooperationen/CSR: Viele große Unternehmen gründen eine eigene humanitäre Organisation oder Stiftung. Ost-NGOs hängen vielfach von der Soros-Foundation ab, was wegen deren fragwürdigem Demokratieverständnis und dem problematischen Ursprung der Gelder bedauerlich sei. Stiftungen sind aber durchaus unterschiedlich einzuschätzen.

Thematisch müssen die NGOs herausarbeiten, dass sie sich für den Frieden einsetzen und eine

Alternative zum „Krieg gegen den Terror“ anbieten (es gilt, die indirekten Zusammenhänge von Armut und Terror aufzuzeigen). Die EZA-Organisationen haben die Terrorismus-Debatte zu lange außer acht gelassen; die zunehmende Verknüpfung von EZA und „Sicherheit“ ist kritisch zu hinterfragen. Ähnliches gilt für Migration/Asyl (z.B. aktuelle Situation von Flüchtlingen in Marokko vor der EU-Außengrenze Ceuta und Melilla/Spainien). Es ist auch notwendig, mit Umweltorganisationen zusammenzuarbeiten (z.B. könnten durch Emissionshandel Gelder für EZA frei werden). Es gilt, Zusammenhänge aufzuzeigen und Betroffenheit in nicht skandalisierter Form zu schaffen.

Nord-Süd-Partnerschaften von NGOs: Die „Geber“-„Nehmer“-Beziehung zwischen Nord- und Süd-NGOs ist von gegenseitiger Abhängigkeit gekennzeichnet: Während Süd-NGOs von Geldern aus dem Norden abhängig sind, brauchen Nord-NGOs im Kampf um Finanzierung gute Ergebnisse der Süd-NGOs. Der Begriff „Partnerschaft“ soll entmystifiziert werden und offen als Zweckgemeinschaft bezeichnet werden. Es braucht klare vertragliche Regeln und Rollenverteilungen, die transparent sind. Als NGO darf man die Einhaltung eigener Werte fordern, jedoch ohne paternalistische Haltung. Akzeptanz gegenüber den Partnern und Umgangsformen sind für eine Partnerschaft entscheidend. Es gibt unterschiedlichste Formen von Partnerschaften zwischen Nord- NGO und dem Süden. Nicht immer wird mit Strukturen im Süden gearbeitet, die einer NGO entsprechen. Da die „Förderung von Zivilgesellschaft im Süden“ gerade hoch im Kurs ist, versucht eine Trocaire, aus ihren vielen Partnern „strategische Partner“ zu identifizieren. Die genaue Kenntnis der Realitäten vor Ort ist definitiv ein „Mehrwert“ von NGOs.

Der Ausbau von Analysekapazitäten und verstärktes Engagement im Bereich Anwaltschaft wird von mehreren österreichischen NGOs konkret angestrebt. Es gilt, praktische Erfahrungen zu verarbeiten und für Analysen zu nützen sowie Aufgaben koordiniert aufzuteilen. Expertise gibt es viele, schwierig ist mitunter aber die Kommunikation dieser Expertise nach außen. Da der Impact von Lobbying und Anwaltschaft nicht unmittelbar sichtbar ist, gibt es innerhalb von NGOs aufgrund der Kosten innerhalb der Organisation oft großen Legitimationsdruck. Die große Herausforderung besteht darin, den Nutzen von Lobbying und Anwaltschaft für die Betroffenen zu zeigen. Es wird darauf hingewiesen, dass sich der Staat nicht seiner finanziellen Verantwortung auch für die Finanzierung von Lobbying und Anwaltschaft entziehen darf. Weiters wird die Bedeutung einer starken Kooperation zwischen EU-Plattform und AGEZ und gemeinsamer Strategieentwicklung unterstrichen.

### ***Schlussworte von Lindau und Kilcullen***

Lindau lobt die Vorgangsweise der beiden österreichischen NGO-Plattformen, einen breiten Dialog zu initiieren. Sollte nach der Veranstaltung die Verwirrung auch größer sein, glaubt er letzten Endes an ein Ergebnis, das stabiler und qualitativ hochwertiger ist, als dies eine durch ein kleines ExpertInnenteam erarbeitete Position sein würde. Kilcullen betont abermals die Bedeutung von Lobbying und Anwaltschaft auf globaler Ebene (z.B. Agrarpolitik), da globale Strukturen mehr Macht haben als jedes bilaterale oder NGO-Programm.

## **B. FACHTAGUNG „DIE ROLLE DER NGOS IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT – PERSPEKTIVEN 2015“**

### **Die zukünftige Rolle der NGOs im Netzwerk aller in der EZA tätigen Akteure**

*Heribert Steinbauer*

#### **Einleitung**

Ein Nachdenken über die Rolle der NGOs mit der Perspektive 2015 enthält zumindest Zweifaches. Einmal ist es die Frage an uns selbst, an jeden aus unseren Organisationen: Erfüllen wir unsere Zielsetzungen, gelingt es uns, die Ziele unserer Organisationen zu erreichen? Zum anderen ist es aber auch ein Nachdenken über das Zusammenwirken mit den anderen Playern der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Gibt es einen – oder ich sage besser - gibt es den notwendigen Dialog mit der Sektion im Außenministerium und mit der ADA? Ist so ein Dialog, so wie er sich heute zeigt, möglich? Ist dieser Dialog zu verbessern?

Der sperrige Begriff NGO – „non“ und „government“ klingen sofort auf – lässt mich an unsere Wurzeln denken. Oder - gegen „non“ und „government“ stelle ich „grassroots“ in den Raum. Der Anfang unserer Organisationen fand in Pfarren, in kleinen Gemeinden, in Unterorganisationen der politischen Parteien statt. Immer waren das Auslösende dabei die Betroffenheit und das Interesse an Menschen in einer anderen, weit entfernten Welt, die dann die „Dritte Welt“ hieß. Es waren hier einzelne Personen, die sich und anderen sagten: Da muss man etwas tun. Diese Betroffenheit war und ist auch heute noch unsere Stärke. Das Tun hatte von Anfang an eine klare Zielsetzung. Es muss etwas getan werden, Armut zu verringern, um ein Dasein in bedrohter Menschenwürde zu verbessern. Auch diese klaren Zielsetzungen waren und sind noch heute unsere Stärke. Einzelne Personen waren am Anfang. Ich nenne nur drei Namen Bürstmayr, Esterhazy und Berger zur Erinnerung an die Arbeit von vielen. Es war und ist auch heute noch der persönliche Einsatz, viel Idealismus und viel Bereitschaft zu Solidarität, was uns Stärke schafft. Es ist eine vielfältige Stärke, die uns selbstbewusst macht. Es sind diese „grassroots“, die wir mit Blick auf 2015 erhalten und ausbauen wollen.

Unsere Organisationen sind Kinder der zivilen Gesellschaft. Sie haben daher oft einen niederschweligen Organisationsgrad, aber sie sind immer hochgradig flexibel und damit anderen schwerfälligen Apparaten oft überlegen. Als Kinder der zivilen Gesellschaft sind wir eingeklemmt zwischen den Apparaten und Interessen des Staates, der Politik, der Bürokratie und der Wirtschaft. Wir sind Kinder, die vielen Herren gegenüber stehen. Viele Herren, die oftmals glauben, in den NGOs die Knechte für ihre Interessen zu haben.

Lassen Sie mich einige Kernpunkte in diesem Verhältnis von Herren und den NGOs, die man vielleicht als Knechte einschätzt, kurz ansprechen.

Erstens muss man die Problematik der finanziellen Mittel für Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit ansprechen. Es ist eine zentrale, aber vielfältige Fragestellung. Zunächst geht es um die Zielsetzung der Erreichung der Millenniumsziele. Die NGOs haben für die tatsächliche

Erreichung der auch in Österreich oftmals beschworenen 0,7% seit Jahren gekämpft. Über 30.000 Unterschriften dafür zeigen, dass wir eine wichtige Mobilisierung erreicht haben. Die internationale Staatengemeinschaft hat immer deutlicher ihren Willen dazu bekräftigt.

Es gibt verschiedene Gefahren bei diesem Ziel. Einmal sind es verlautbarte statistische Schwindelzahlen, z.B. durch das Aufaddieren verschiedenster Finanzströme ohne „fresh money“. Wir werden von der Forderung nach diesem neuen Geld für die anstehenden Probleme in der Dritten Welt nicht abgehen. Nicht jede Steigerung ist wirklich eine Steigerung der Kapazität zum Problemabbau in der Dritten Welt. Die vorläufigen Zwischenberichte über die Erreichung der Millenniumsziele machen uns skeptisch bis besorgt. Das ist einer der vielen Gründe, warum wir immer wieder nach einem mehrjährigen Kalender zur Finanzplanung der EZA-Mittel rufen. Eine taugliche Planungsgrundlage ist überfällig. Die politischen Ausreden eines ein- oder zweijährigen Budgetrechts verbieten nicht, dass man eine realistische Finanzplanung der Öffentlichkeit vorlegt. Planungssicherheit ist auch der Grund für unsere Forderung nach einem erkennbaren Anteil im Staatsbudget für die Arbeit der NGOs. Das ist übrigens auch eine Frage, die an die ADA gerichtet wird.

Zweitens möchte ich die Problematik der Vergabemechanismen der Projekte ansprechen. Organisationen, die anderen Menschen helfen wollen, wird es immer wichtig sein zu wissen, wie viel und welchen Menschen geholfen wurde. Es ist nicht eine in sich ruhende Bürokratie, deren Fütterung oder Ausbau wichtig ist, es geht auch nicht um die Erfüllung von Statistikzielen, es geht immer um konkrete Menschen. Statistikziele können leicht der Hintergrund für die Mode gewordene Begeisterung am „Budget support“ sein. Lassen Sie uns zur Vorsicht aufrufen. Geld abliefern und das Projekt vergessen, die Augen vor flagranter Korruption verschließen und Selbstgefälligkeit gegenüber gut klingenden Großprojekten können allzu leicht anstelle konkreter Projekte für konkrete Menschen in Not stehen. Bürokratie ist eine andere Klippe. Bei allem Verständnis für einen verantwortlichen Umgang mit Projektgeldern kann immer neues Umdimensionieren von Projekten viel mehr Arbeit auslösen, als der fordernde Bürokrat realisiert. Solches betrifft auch die „Calls for proposals“. Um im Englischen zu bleiben: Wer denkt an die „collateral damages“ der Kosten in einer NGO bei der Ablehnung der Einreichung? Man sollte allenfalls auch bei öffentlichen Mittel mit dem Rechnungshof sprechen, wie man für eine NGO die Rechnung von neun Ablehnungen bei einem Zuschlag verrechnen kann. Bei Architekten gibt es etwa das Abschlaghonorar.

Der dritte Punkt ist eine Überlegung zu mehr offenem Dialog der Player, also von Ministerium, ADA und NGOs. In einem solchen Dialog – ich rede von einem echten Dialog, und nicht von Alibigesten – könnten alle Seiten viel einbringen. Unbestritten ist: Jede Seite versteht etwas von Entwicklungszusammenarbeit. Und: Es geht um einen Ausbau des Engagements für die Menschen im Süden. Es existiert ein Entwicklungsbeirat, hoch angesetzt auch mit interessanten Kennern der Problematik besetzt. Leider funktioniert er schlicht nicht. In Wien würde man einfach und doch vornehm sagen: er ist für den Hugo. Nicht dieser Beirat soll mich beschäftigen, vielmehr will ich zwei Boards zur Debatte stellen, die etwa in einer Besetzung von 3-3-3 ausgewählte Problemfelder der Arbeit als „Case studies“ beurteilen. Einmal könnte es ein „Board of Planning“ sein, in dem man mit Blick auf die nächsten drei und fünf Jahre wichtige Arbeitsfelder abstecken kann. Ein gemeinsames Bemühen mit dem angesammelten Wissen der drei Hauptakteure, soll Erfolgazonen ebenso wie Gefahrenzonen nebeneinander legen. Der andere wäre ein „Board of Evaluation“. Hier könnte eine Erfolgsbeurteilung aus-

gewählter Projekte zum Nutzen aller Akteure schlicht Erfahrungen zusammentragen. Wir alle wissen, wie schwierig es ist, ein Projekt in der Testfrage Erfolg oder wirklicher Erfolg oder gar nachhaltiger Erfolg zu beurteilen. Es wäre wert, solche Dialogformen einmal zu diskutieren.

Der vierte Punkt ist die notwendige Konsequenz aus Globalisierung und Anwaltschaft für die NGOs. Wer auch nur ahnungsweise die komplizierte Problematik der WTO durchschauen möchte, realisiert, welcher Wissensstoff in den Akten liegt. Aber, gleichzeitig wird jedem klar sein, dass dieser drei-buchstabile Begriff WTO tief in das Leben vieler Menschen eingreifen wird. Wir haben in unseren Reihen viel Know-How, aber wir müssen nachdenken, wie wir das sinnvoll ausbauen. Solche Erfahrungen haben uns bei der AGEZ zu einem recht erfolgreichen System veranlasst, aus dem Potential der Experten in den Organisationen Positionspapiere heraus zu bitten oder heraus zu locken. Inzwischen sind diese Papiere als wichtige Arbeitsbehelfe anerkannt und geschätzt. Alles geschieht um Gotteslohn. Das wird nicht immer so gehen, wenn ich daran denke, wie viele Stunden Arbeit da hineinfließen. Wir müssen nicht nur an den Ausbau dieser Arbeit denken, wir müssen auch nachdenken, wie dafür finanzielle Mittel beschafft werden können. Zu diesem Ausbau der Know-how-Linie der NGOs sollte eine intensivere Verflechtung mit der interessierten Wissenschaft treten. Die Nähe zur Praxis sollte mit der Nähe zur Theorie ganz selbstverständlich verbunden werden. Dazu muss auch eine ebenfalls selbstverständliche Entsendung von NGO-Vertretern zu wichtigen internationalen Konferenzen kommen. Österreich würde damit nur eine Angleichung zu üblich gewordenen Formen finden.

Ein fünfter Punkt versucht, eine weitere Folge der Globalisierung thematisch anzusprechen. Es geht um das, was schon immer in unseren Organisationen ein wichtiger Aspekt der Arbeit war, und das was zunehmend unter dem Begriff „Anwaltschaft“ artikuliert wird. Nimmt man diesen Begriff ernst, werden wir in vielen Darstellungen unserer Positionen weniger „kuschelweich“ und doch etwas „radikaler“ werden. Wir werden dann noch weniger dem Bild entsprechen, schlicht die „blöden Gutmenschen“ zu sein. Warum? Jedes Projekt, jede Überlegung zu Problemen oder gar Problemlösungen in der Dritten Welt führt schließlich zu einem Nachdenken über gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge. Allein die wichtige Leitlinie der Nachhaltigkeit führt dazu. Der Begriff „Anwaltschaft“ bedeutet, dass wir in unseren Breiten, mehr als nur die Interessen in Österreich – einem der reichen Staaten dieser Welt – vertreten wollen. Wir müssen mehr leisten, wir müssen darauf beharren, dass man über den eigenen Tellerrand schaut. Das wird uns zu manchen Debatten mit der Politik und mit den Vertretern des Staates führen. Es gibt auch noch einen heiklen Aspekt der Anwaltschaft. Unsere Projekte führen oft zu den Ärmsten und immer zu den Schwachen. Das birgt Kontroversen mit den Mächtigen. Auch da muss der Anwalt für diese seine Klienten eintreten können. Es ist besonders problematisch, wenn in diesen Tagen von Terrorismus und Terrorismusverdacht in internationalen Gremien Papiere entstehen, die NGOs unter Pauschalverdacht nehmen wollen.

Der sechste Punkt hängt auch mit einer erfolgreichen Anwaltschaft zusammen. Wir müssen als engagierte NGOs für Gesellschaften, Regionen und Menschen, die weit weg von unserem Reichtum einen Alltag von Armut und verletzter Menschenwürde ertragen, unsere Informationswege überprüfen. Kurz, erreichen wir in Österreich genügend Menschen, können wir nicht noch mehr mit Begeisterung und mit unserem Engagement anstecken? Wir haben Tage erlebt, da man meinte, die Presseabteilung des Außenministeriums könnte die Informationsarbeit über die Dritte Welt leisten. Wir erleben gerade jetzt, dass man meint, das alles könnte durch die ADA geschehen. Ich meine das nicht. Bei allem Respekt vor Presseabteilungen und

der Notwendigkeit zur Selbstdarstellung müssen die NGOs einen freien Weg für die Darstellung ihrer Sicht und ihrer Arbeit suchen. Die Kosten für Information müssen in jedem Projektbudget verankert sein. Ebenso muss die Bildungsarbeit ein unbestrittener Prozentsatz im staatlichen Budget sein. Überdies muss dies ein Prozentsatz sein, der den Standards europäischer Länder entspricht. Wir alle sollten daran arbeiten, ein breites öffentliches Bewusstsein für die Entwicklungszusammenarbeit zu schaffen. Was unter dem Wort „breit“ zu verstehen wäre, zeigen uns die skandinavischen Länder.

Sieben ist immer schon eine besondere Zahl gewesen. Lassen Sie mich daher mit einem siebten Punkt meine langen, vom Grippefieber manchmal etwas nebelig gemachten Ausführungen schließen. Es geht um Dialog und Partnerschaft. Das muss sich zunächst nach innen, also in die Welt der NGOs, richten. Es muss aber der Begriff „Dialog“ und vielleicht sogar der Begriff „Partnerschaft“ die anderen Player ansprechen. Die Vertreter der NGOs sollten noch mehr als bisher nachdenken, wo die Organisationen einander behilflich sein können. Ich bin zuversichtlich, dass wir die nur teilweise getrennten Wege von AGEZ und EU-Plattform zusammenführen können. Wir werden auch danach sehen, ob wichtige Organisationen nicht eigentlich schon längst zu uns gehören, weil sie die gleichen Ziele und Ideale haben. Aber Dialog im Sinn der gemeinsamen Hoffnung, eine bessere Welt zu schaffen, gilt auch für die anderen Player, die ich mit dem Außenministerium und den anderen Ministerien, mit Staat und Politik, mit Bürokratie, ADA und Wirtschaft schon genannt habe. Wir als NGOs, als die Kinder der zivilen Gesellschaft, wollen den Dialog mit allen suchen. Doch wir wollen diesen Dialog nicht als etwas gewährt bekommen, das nach Entgegenkommen riecht. Wir verlangen bei manchem Player ein Überdenken, ob man uns nicht als Partner in der gemeinsamen Sache ansehen könnte. Manche, die denken, die NGOs wären nur Knechte, könnten viel an Hilfe aus einer Partnerschaft gewinnen. Den verschiedenen Herren möchte ich eine interessante Überlegung von Hegel zum Verhältnis von Herr und Knecht für die Zeit nach unserer Tagung mitgeben. Hegel analysiert: Was hat der ärmliche, vor sich hinwerkelnde Knecht, wenn er seinen Herrn verliert? Er bleibt der ärmlich dahinwerkelnde Knecht. Was aber verliert der Herr, wenn er seinen Knecht verliert? Er ist nicht mehr Herr.

## Rethinking NGO Roles – Perspectives 2015<sup>1</sup>

A debate is urgently required.

### ***Uncertainties about role, added value and funding NGOs***

- Major changes in the external environment  
(e.g. globalisation, security, migration, climatic change)
- New international aid architecture
- Decentralisation of cooperation processes
- Alignment, harmonisation and shift towards budget and sector support  
(where do NGOs fit?)
- Plurality of actors  
(„who should do what in development?“)
- Doubts about comparative advantage NGOs  
(as agents of structural change)
- Fragile political support for international cooperation in North

I was asked to talk about „Rethinking NGO Roles in 2015 perspectives“. One of the trends is that there are many uncertainties about the role, the „added value“ and the funding modalities in the future for NGOs in north and south. Another question is: „Is the NGO community actively involved in the debate?“ Most of the state powers we need to say no, they are more like asleep. Yes, they participate, but compared to the challenges maybe the collective response is not strong enough. It's not just a challenge for NGOs but also for donor agencies, what is their added value?

Some of the changes we are confronted with are: the challenges of globalisation, also in our own countries, security and terrorism which are also reshifting aid flows. We are shifting the whole design how aid is provided – how do NGOs fit in this? Maybe the most interesting point for discussion is that we have seen that in the last 10, 15 years the whole cooperation process has in fact gone to the south. Take dialog, where should dialog be held, it's no longer in the north but increasingly – and the better you could say – in the south. It's an opportunity but also a risk if you cannot find your place in this decentralised dialogue. It's the same with funding: the future funding of NGOs will increasingly be designed at a decentralised level. How is this also managed by the donor agencies?

We will certainly discuss the whole draft „alignment and harmonisation“, budget and sector support. The time that NGOs were the most dominant actor representing civil society is over. You have – and they were always there – a lot of other actors that play their role in the development process: the so called „non-state actors“. How do you relate with them, how can you be a plus rather than a competition? You are also aware of the increasing doubts of some donor agencies about the comparative advantages of NGOs, especially as agents of change. They can deliver projects, they can deliver services, but what about the fundamental aim of NGOs to go for change and transformation?

<sup>1</sup> Transkript des Vortrags

And let's not forget beyond humanitarian aid, that in all our societies, political support of international cooperation is fragile. So in this environment let's discuss how the potential of NGOs can be best reinserted.

### ***Concrete illustration: Relations EU and European NGOs***

- 1970s-1990s : privileged partnership
- 1990s : gradual erosion of political dialogue and limited growth of funding
- 2000 : EC embraces new aid paradigm  
(budget support, multi-actor partnerships, decentralisation)
- 2007-2013 : New Thematic Programme - risks of „instrumentalisation“,  
NGO-competition, bureaucratisation and marginalisation

In the 70s up to the 90s the whole civil society dialogue was with European NGOs. A long time the representatives of European NGOs had a privileged political partnership. They spoke with the EC Commission; they had no difficulties to get access. Since the 90s this dialogue has eroded, the funds have been frozen to a large extent, and the EC has embraced the new aid paradigm which says you have to support national policies, sector policies, you have to promote PRSPs, budget support. There are a lot of actors that have to be involved, decentralise the whole machinery. And the NGOs fell a bit into a no-man's land, or at least in an uncertain place. The EC has a new thematic program, which will replace the co-financing line. It's called Thematic program for non-state actors and local authorities. It's still to be decided how the funds will be managed, but one can see a lot of risks and opportunities. Yes, we can build something with all actors. The process will accelerate in the next years.

### ***Reversing these trends is possible - Opportunities for relevant NGO action (perspective 2015)***

- 21st Century : „condemned“ to international cooperation  
(= link stability-human security-good governance at all levels)
- Challenge to reconcile economic growth – social development –  
environmental sustainability
- Participation in policy processes (co-production of public policies)
- Decentralisation and alternative models of local development
- Rights-based approaches
- New aid paradigm and stress on „mutual accountability“
- Transformation agenda requires strong social movements and citizen mobilisation
- Ensuring that EU becomes an effective global player

Positive message: It's absolutely possible to reverse these trends towards marginalisation of NGOs, towards an ongoing bureaucratisation and the discussion on calls of proposals, if a collective answer of the global NGO community north and south and the non-state actors can be found.

If we do not cooperate globally in the 21st century, where do we go? Nowhere. You won't achieve global issues as a nation state, you need civil society, and you need people. Unless you don't have them you won't solve big issues that affect all our societies. It is a difficult balance between economic roles, social development and environmental sustainability. This cannot be done only by state actors. And in the aid architecture, who will design the national policies? It's a fantastic opportunity to influence sector policies, health, education, that is already ongoing. At local level, that is the main level of NGOs, a new deal can be brought. There are a lot of innovation possibilities. Another point is the evolution of the EC cooperation aid to the right faced approach; Who will defend rights, who claims rights, is it not a natural role of NGOs? Budget support maybe is a good instrument, provided accountability. Well, who will provide accountability? Again an opportunity.

We are no longer talking about aid, we are talking about a transformation agenda, where societies can really control their own destinies. That will not be done by state actors; you need strong social movements, citizen mobilisation. Europe wants to become a global player; this requires strategic mobilisation and a constant monitoring where Europe goes and its international cooperation obligation. What are then our roles?

### ***“Old” and “new” NGO-roles to be strengthened***

- Empowering people as agents of change
  - Claiming 'space' for inclusive policy processes
  - Facilitation of dialogue
  - Brokering multi-actor partnerships
  - Fostering good governance at all levels
  - Watchdog function (budget support, human rights, aid effectiveness)
  - Networking and coalition-building for greater impact in advocacy
  - Monitoring aid effectiveness (e.g. in relation to MDGs, human rights) and accountability (along the chain)
  - Knowledge brokers ('democratisation' of knowledge)
  - Building political and social constituencies for genuine international cooperation (development awareness)
- = NGOs as 'social entrepreneurs' (rather than voluntary organisations)

Empowering people, grassroots: They are a bit left alone, in this architecture of big players.

Claiming space for truly inclusive policies: Not evident, look at budget support. Local governments have big difficulties to ensure that their voice is heard and yet they have to deliver. Generally the big policies are decided at the centre. That's a danger of budget support, when you have no actors that are ready to participate. Are these new roles? Do NGOs see themselves as a facilitator of dialogue, as a broker even?

Good governance: More aid to Africa will be of no use unless there is better governance. What is the role of NGOs? Otherwise 0.7 won't necessarily deliver better aid.

Monitoring role, watchdog functions, accountability: There are many accountability deficits.

How can NGOs fill this, deliver information? If you want to have impact on big policies and actors, how do you get the information and new knowledge? Not just in the WTO.

How do you democratise knowledge, whose knowledge? What kind of partnerships do you need to produce knowledge that really empowers you to participate in these processes?

And all will be of no use if you cannot build stronger political and social constituencies for a different kind of cooperation. Not the classical aid, not the humanitarian aid, that's not a problem. It's not about „give“ and „take“ but about „Where do you go in Europe in your own responsibilities“. Take the fisheries: How you manage fishery agreements when you have also a lot of employment depending on this in Europe? That's the new kind of cooperation arenas in Europe and there you need constituencies.

### ***Can NGO communities assume these new roles? Some preconditions***

- „Existential“ exercise of soul-searching required among NGOs („moving out of the box“): EU NGO community needs a soul searching exercise. The fundamental principles are still ok, but has there been enough thinking out of the box, out of the traditional ways of working? What kind of relationships can we have with the other partners? The point of working with universities: In my country it has been on the agenda for 20 years. NGOs are still not really working with them. Why?
- Clarifying the „legitimacy“ of NGO action.
- Redefining NGO-added-value in a politicised, multi-actor and decentralised aid system: How are you redefining the added value in these new surroundings?
- Enhancing response and delivery capacity: I would like to stress this point. Once in Kenya a NSA said, „You know what the debate about legitimacy of any institution is? The real basis for any institution is delivery“. Unless you can also deliver you have a problem.
- Building strategic partnership with other non-state actors and local governments.
- Reducing financial dependency.
- Ensuring good governance within NGOs.

At the end, this leads to the question of legitimacy that we have already discussed.

### ***Implications for donor agencies:***

#### ***Change of culture required from here towards 2015***

- Respecting the legitimate roles of the different actors in cooperation processes
- Ensuring inclusive approaches (involving all relevant actors and stakeholders) in policy dialogue, service delivery and M&E
- Combining budget support and (NGO-) project funding
- Investing in civil society as 'governance actors' and 'watchdog agencies'
- Accepting institutional innovation (in dialogue, management and monitoring)
- Promoting demand-led finance that help to foster multi-actor partnerships

- Adopting procedures and creating institutional incentives for risk-taking, experimentation, joint learning
- Redefining approaches to assessing, evaluating and learning about (NGO-) impact
- Enhancing overall political and institutional response capacity of donor agencies (so as to match policy ambitions)

The NGOs can rethink their roles. There are many opportunities, they can assume new responsibilities and work with other non-state actors. They also depend on the donor agencies, their partner to be in a condition to work properly. Are donor agencies also ready to have a different partnership with civil society?

It is useful to focus on the challenges for donor agencies: A change of culture. The EU Commission has a policy framework to work with non-state actors; I don't think they have adapted working methods and procedures or even their mental frameworks to really involve the NGO actors. Because it would mean respecting the legitimate roles of each of the players, really insure inclusive approaches. We are just finalising in our foundation the first thematic evaluation that the EC has done on governance. For 10 years it has been supporting governance, but their major problem was ownership. Policies are not owned by the governments, so the effect is very limited. Why are they not owned? Because it is only government policies, big declarations, „We will do this, we will do that“. It is not a multi-actor dialogue that says, „This is what we want in Zimbabwe...“. Unless you have inclusive approaches, your budget support, your big objectives won't work as well.

A very practical challenge – and EC is trying to do this – is to combine budget support with civil society funding. If you give budget support to the health sector for example, why not give support also to civil society actors to control. You can perfectly well combine these two instruments. Invest much more in civil society as a governance actor. And this you don't do with a call for proposals. (Let me be a bit blunt for later discussion.)

You do this in a structured manner. For example, in Kenya we found out that some donor agencies had invested very smartly over 10-15 years in support of a local civil society. Not because it had 10, 15 calls for proposals, but because it was funded in a structured way to become a real civil society sector and actor. That's the kind of funding we need if we want a credible and responsible civil society. Not just calls for proposals because then in fact you create more competition than coalition.

I think donor agencies will have to accept a lot of institutional innovation in dialogue, in management and in monitoring. How do you monitor whether aid is effective or not?

How do we learn in donor agencies? This is a challenge for NGOs and donor agencies. And finally – it would be interesting to have views on this of the Austrian representatives – most donor agencies also cope with this agenda? So how do they increase their own capacity to implement the Paris agenda. For instance to ensure how NGOs and donor agencies are really integrated in that emerging new aid architecture. From the perspective of the EC a lot is happening but you cannot say that they have the answers now. That shows that a real dialogue is needed, that you can put the real issues on the table. Mainly in the south I think the dialogue should take place but also northern actors have to think how to find some answers to these emerging questions.

## **Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wie haben sich die Rahmenbedingungen der EZA verändert? Herausforderungen für die zukünftige Arbeit von NRO in der EZA**

Ich möchte kurz skizzieren, wie Veränderungen der internationalen Beziehungen sich in den letzten 10, 15 Jahren auf die EZA ausgewirkt haben. Die Hoffnungen nach dem Fall des Eisernen Vorhanges, dass sich eine Friedensdividende in nennenswertem Ausmaß materialisieren würde, die Hoffnung, dass mit der Globalisierung auch die Entwicklungsländer verstärkt in die Weltwirtschaft eingebunden würden, wurden sehr bald enttäuscht. Speziell in den Ländern in Afrika südlich der Sahara gelingt diese Integration nicht. Die internationale Gemeinschaft erkennt, dass der sogenannte „Washington Konsensus“ nicht die erhofften Ergebnisse gebracht hat. Im Jahr 2000 kommt die internationale Gemeinschaft (NGOs sind ein Teil davon) schließlich in der Millenniums-Versammlung zur Einsicht, dass eine Welt, in der 800 Millionen Menschen hungern und zwei Milliarden mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen müssen, während gleichzeitig nie da gewesener Wohlstand geschaffen wurde, ethisch nicht akzeptabel ist. Aus dieser Einsicht resultierte der politische Beschluss, Veränderungen herbeizuführen, der sich in dem Dokument der Millennium Declaration verfestigte. Die Millennium Declaration stellt einen politischen Kompromiss dar, der ohne Zweifel viele Schwächen hat. Andererseits ist es die Konstitution, die wir für die EZA der nächsten Zeit haben.

### ***Herausforderungen – Ausgangsproblematik***

Die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDG) verlangt nicht nur eine Steigerung der Quantität sondern auch der Qualität der Entwicklungshilfe. Diese Festlegung beruht auf der Einsicht, dass die bisherige Praxis der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) für viele Entwicklungsländer – insbesondere südlich der Sahara – noch nicht zu befriedigenden Ergebnissen geführt hat.

Die Gründe für die unbefriedigende Befundsituation mögen vielfältig sein. Einige davon hängen wohl mit den historisch gewachsenen Strukturen der EZA zusammen, und mit den karitativen Wurzeln, aus der sie entstammt. Viele kleine Projekte, die mit hoher Personalintensität und der dadurch möglichen engen Beziehung zwischen den Implementierenden und denjenigen, die Vorteile ziehen sollten, durchgeführt werden. Diese enge Beziehung zwischen Implementierenden und Nutznießern hat natürlich unleugbare Vorteile, nicht zuletzt die Nachvollziehbarkeit dessen, was mit dem Geld passiert. Aus dieser Klein-Projektstruktur folgen aber auch unterschiedliche Erfordernisse für das Ansprechen von Projektmitteln, für Berichtslegung und Abrechnung; insgesamt hohe Transaktionskosten für Geber- und Partnerinstitutionen; geringe Vorhersehbarkeit und Planbarkeit der EZA-Leistungen aus der Sicht der Partnerländer.

In dem internationalen Prozess der Analyse und Bewertung der EZA können wir als nächsten großen Schritt die Konferenz zur Finanzierung der internationalen Entwicklung 2002 festhalten, die den sogenannten „Monterrey-Konsensus“ annahm. Der Monterrey-Konsensus enthält wichtige Grundsatzaussagen, die von der gesamten internationalen Staatengemeinschaft inklusive der Gruppe der 77 mitgetragen werden. Der Monterrey-Konsensus betont

die Bedeutung der heimischen Rahmenbedingungen und unterstreicht die Verantwortung jedes einzelnen Staates für den nationalen Entwicklungsprozess. Internationale Zusammenarbeit kann lediglich die nationalen Anstrengungen unterstützen. Monterrey betont auch besonders die Politik-Kohärenz, also die Bedeutung von Schulden-, Technologie- und Investitionspolitik sowie von Handel. Mit anderen Worten, Monterrey hat das Gewicht der EZA als ein Faktor unter vielen, die für den Entwicklungsprozess ausschlaggebend sind, sowie die offizielle Entwicklungshilfe (ODA) gegenüber anderen Quellen der Entwicklungsfinanzierung stark relativiert (Monterrey fragt nicht nur nach der Höhe und Qualität der Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch: „Was muss in den jeweiligen Ländern lokal geregelt werden“ und „Was muss sich ändern durch das Zusammenwirken der verschiedenen Politikbereiche mit der EZA“.)

Die Beschlüsse von Monterrey waren ein wichtiger Schritt in Richtung einer deutlichen Anhebung der offiziellen EZA. Eine derartige Anhebung war in den Industriestaaten nur beschließbar, wenn den jeweiligen Parlamenten auch Zusagen hinsichtlich einer entsprechenden Anhebung der Qualität der EZA gemacht wurden. Insbesondere die EU entfaltete in Monterrey eine Vorreiterrolle. Im Rat von Barcelona hat sich – wie bekannt – die EU verpflichtet, mindestens 0,33% des BNE per Land bis 2006 zu erreichen. Im Frühjahr 2005 wurde ergänzt, bis zum Jahr 2010 auf 0,51% des BNE und bis 2015 auf 0,7% des BNE zu kommen. Gleichzeitig hat die internationale Staatengemeinschaft in einem Konsultationsprozess, in den auch die NGOs eingebunden waren, im März 2005 die Pariser Erklärung angenommen, die versucht, jene Kriterien festzulegen, die zu einer andauernden und deutlichen Verbesserung der EZA führen würden.

### ***Die Erklärung von Paris als Antwortversuch***

Um die dringend notwendige qualitative Steigerung der Wirksamkeit der internationalen Hilfe zu erreichen, haben über 100 Geber- und Empfängerstaaten – darunter auch Österreich – am 2. März 2005 die „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ unterschrieben. Diese formuliert fünf Bereiche, die für eine Verbesserung der Effizienz der EZA von zentraler Bedeutung sind und anhand von Indikatoren messbar gemacht werden:

- Eigenverantwortung der Partner: Die Geber akzeptieren die Führungsrolle der Partnerländer bei der Konzipierung von Entwicklungsstrategien. Die Partnerländer erarbeiten Entwicklungsstrategien, wie PRSs (Poverty Reduction Strategies), JAS (Joint Assistance Strategies). Die Partnerländer verpflichten sich, spezifische Ziele für die Stärkung der eigenen Planungs- und Implementierungskapazität festzulegen - wobei sie von den Gebern unterstützt werden.
- Anpassung an die Systeme der Partner (Alignment): Die Geber gründen ihre Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer und nutzen diese für die Implementierung von Maßnahmen, statt eigene Strukturen aufzubauen.
- Harmonisierung der Geberpraktiken: Die Geber und Partnerländer harmonisieren und koordinieren ihre Aktionen und vereinfachen ihre Verfahren im Sinne von Komplementarität und einer effektiven Arbeitsteilung.

- Ergebnisorientiertes Management: Die Geber und Partnerländer richten die Verwaltung und Umsetzung von EZA-Leistungen nach festgelegten Ergebnissen/Zielen aus und nutzen gesammelte Erfahrungen zur Verbesserung der Entscheidungsprozesse (Lessons learned, Monitoring, Evaluierung).
- Beiderseitige Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht: Die Geber verpflichten sich, eine zeitnahe, transparente und ausführliche Information über ihre EZA-Leistungen vorzulegen (z.B. ODA-Pläne). Die Partnerländer verpflichten sich, die Rolle von Parlamenten bei der Festlegung von nationalen Entwicklungsstrategien und -budgets zu stärken. Die Partnerländer verpflichten sich, ihre „Public Financial Management Systems“ sowie die „Procurement Systems“ im Sinne von guter Regierungsführung zu stärken, sodass diese effizient, transparent und nicht korruptionsanfällig sind. Dem Bereich der guten Regierungsführung kommt im Falle von „fragile states“ besondere Bedeutung zu.

Die Pariser Deklaration betont die Eigenverantwortung der Partner, was bedeutet, dass alle EZA jeweils auf Armutsbekämpfungsstrategien oder ähnlichen nationalen Dokumenten beruhen sollte. Die Pariser Deklaration betont weiter, dass die Geber in der Umsetzung vor allem die nationalen Umsetzungsmechanismen benützen sollen. Sie betont die Harmonisierung der Geberpraktiken und dass gemeinsame Programmierungen wünschenswert sind. Unter unserem EU-Rats-Vorsitz ist mit der Annahme einschlägiger Ratsschlussfolgerungen am 11.4.2006 ein ganz wichtiger Schritt vorwärts in der Annahme von gemeinsamen Formaten für Länderbedarfsanalysen und Länderprogrammierungen durch die EU in den sogenannten AKP-Ländern gemacht worden. Auch für ein kleines Geberland wie Österreich ist es wichtig, an der gemeinsamen Programmierung mitzuwirken und zu schauen, wo der Zusatzvorteil ist, den ein Land wie Österreich einbringen kann. Wie werden sich die österreichischen EZA-NROs in diesen Prozess einbringen ?

Die Pariser Deklaration sieht ein ergebnisorientiertes Management vor. Weg von der Input-orientierten Sichtweise, „Wie viel gebe ich ein Projekt hinein?“ hin zu Resultaten, nach gewissen Kriterien gemessenen Ergebnissen. Die Pariser Deklaration betont auch Verantwortung und Rechenschaftspflicht.

Ich stelle es mir spannend vor, wenn sich die TeilnehmerInnen dieser Konferenz in den nächsten zwei Tagen im Detail mit diesen Kriterien auseinandersetzen würden und auch herausarbeiten könnten, wie österreichische NGOs darauf reagieren, welche Positionierungen eingenommen werden könnten und wo gerade der komparative Vorteil der österreichischen NGOs in der Umsetzung der Pariser Deklaration gefunden werden könnte.

### ***Konsequenzen und Anpassungsbedarf für NRO***

Die Erklärung von Paris ist der verbindliche Orientierungsrahmen für die strategischen und institutionellen Veränderungsprozesse in der internationalen EZA und somit auch der OEZA. Werden die darin enthaltenen Verpflichtungen ernst genommen, müssen sie zu tief greifenden Änderungen der gängigen EZA-Praxis führen.

Das erfordert von allen öffentlichen und privaten Akteuren der OEZA eine kritische Selbstreflektierung und Anpassung an die neuen Gegebenheiten. Von dieser kritischen Selbstreflektierung sind auch die österreichischen NRO betroffen, die ihre Rolle und Aufgaben neu definieren müssen.

In der Vergangenheit hat sich das Engagement österreichischer Organisationen stark auf klassische Projekthilfe bzw. Projektdurchführung konzentriert. Der Großteil dieser Projekte mit oftmals lokalem Charakter hat ohne Zweifel für die jeweilige Zielgruppe bei Abwesenheit von leistungsfähigen staatlichen Strukturen punktuell zu einer Verbesserung der Lebenssituation beigetragen. Viele dieser Projekte wurden im Rahmen der OEZA zu 100% finanziert oder kofinanziert.

Trotz solcher punktueller Erfolge haben die letzten Jahrzehnte gezeigt, dass Projekthilfe allein nicht jene Armutsreduktion leisten kann, die sich die internationale Gemeinschaft zum Ziel gesetzt hat. Die DAC-Peer Review aus dem Jahr 2004 stellt fest: „Die OEZA ist durch eine Zersplitterung in zahlreiche Kleinprojekte gekennzeichnet, was zu einer eingeschränkten Wirkung im Sinne makropolitischen Reformen und mit Blick auf die Millenniumsziele führen kann.“ Im weiteren wird auch schon im Sinne der Pariser Erklärung festgestellt: „Unter Bedachtnahme auf nationale Strategien und Systeme der Partnerländer müssen praktische Schritte zur Harmonisierung und Anpassung der gesamten österreichischen Leistungen (einschließlich jener von NRO) gesetzt werden.“ Die Notwendigkeit der Harmonisierung und Anpassung trifft zugleich NRO, die derzeit im Bereich der Programm- und Projektarbeit, als auch jene die im Bereich der Humanitären Hilfe tätig sind.

### **Veränderungen der EZA-Landschaft**

Zusätzlich zu den großen Veränderungen in der Bewertung von Rolle und Abwicklung von EZA, die die Millennium-Ziele, die Konferenz von Monterrey und die Pariser Erklärung gebracht haben, haben sich in den letzten 10 bis 15 Jahren verschiedene Phänomene manifestiert, die meiner Einschätzung nach auch im Zuge einer Neu-Positionierung der NROs berücksichtigt werden sollten. Ich möchte kurz auf die folgenden fünf Phänomene eingehen:

- Neubewertung der Rolle der öffentlichen Finanzierung
- Bedeutung von großen privaten EZA-Stiftungen
- Zunehmen der humanitären Hilfe zulasten der längerfristig angelegten EZA
- Bedeutung von spezialisierten NGOs
- Rolle von NGOs im Zusammenhang mit dem Aufbau von EZA-Strukturen in neuen EU-MS
- Funktionen von NROs im Zusammenhang mit Budgethilfe.

In den letzten Jahren ist ein Wandel im Selbstverständnis der *öffentlichen Finanz* eingetreten, und zwar hinsichtlich der Frage, was Kernbereich der öffentlichen Finanz ist und was besser privatrechtlich organisiert werden soll. In vielen Bereichen wurde und wird mit Mischformen experimentiert. Daraus entstanden, insbesondere im Gefolge des Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung von Johannesburg 2002, die sogenannten „Public Private Partnerships“ (PPPs); in manchen Bereichen mit gutem Erfolg, etwa im Energiebereich, den ich näher kenne. Die PPPs sind meistens als Vereine konstituiert und stellen somit eine eigene Art von NGOs dar; sie führen als Mitglieder Firmen, internationale Organisationen, staatliche Stellen. Ist es interessant für die klassischen österreichischen EZA-NGOs, sich an PPPs zu beteiligen? Gibt es vielleicht bereits einschlägige Erfahrungen? Wir stellen fest, dass sich die österreichischen Firmen nicht sehr für das Modell interessierten, im Gegensatz zu anderen Ländern, wo Firmen dadurch auch Zugang zu neuen Finanzierungsquellen finden.

Auch die Rolle von größeren *privaten Stiftungen* muss evaluiert werden, wenn wir die geänderten Rahmenbedingungen von EZA überdenken. Sie sind in letzter Instanz auch NGOs, freilich strukturell ganz anders als die NGOs der AGEZ. Aber ohne die „Bill and Melinda Gates Foundation“ geht heute in der internationalen Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich gar nichts. Ohne die „Turner Foundation“ werden in anderen Bereichen keine Entscheidungen getroffen. Ergibt sich in Österreich durch die praktisch beschlossene Spendenabsetzbarkeit für EZA eine neue Möglichkeit der Finanzierung von NROs? Könnten die privaten Stiftungen von den Erfahrungen der klassischen EZA-NROs lernen? Lässt sich ein beiderseitig nützliches Verhältnis vorstellen? Ließe sich durch neue Finanzierungsmodalitäten die Spannung entschärfen, dass man einerseits Grassroots-Organisation sein will, von den Grassroots aber nicht genug Geld kriegt, um auch wirklich unabhängig agieren zu können, weshalb man sich in eine Abhängigkeit von staatlichen Finanzquellen begibt, deren Handlungsweise man gleichzeitig institutionell kritisieren soll und will? Natürlich stehen Grassroot-Organisationen wie Amnesty International, die ihr Geld aus einer Fülle von Finanzquellen und vielen individuellen Beiträgen bekommen, gegenüber dem Staat ganz anders da als mehr oder weniger finanziell abhängige Organisationen.

Ein wichtiger Punkt ist das *Ansteigen von humanitärer Hilfe* und die Rolle, die NGOs in diesem Zusammenhang spielen. Dieser Bereich fällt aus der Programmierung von EZA heraus, denn das Wesen von Katastrophen ist, dass man keine Zeit hat zu programmieren, sondern sehr schnell handeln muss. Es zeigt der Vergleich, dass spezialisierte NGOs – wie CARE und Rotes Kreuz – in aller Regel am schnellsten in der Lage sind, in diese schwierigen Situationen zu gehen, was einen komparativen Vorteil von NGOs dokumentiert.

Weiters ist eine *Bedeutungssteigerung von spezialisierten NGOs* festzustellen, so z.B. von Transparency International, der großen Antikorruptions-NGO. Ich habe nicht recherchiert, wie sich die Einnahmequellen von Transparency International darstellen; aber wenn ein Thema da ist, das bearbeitet werden muss, bestehen offensichtlich große Wachstumschancen. Ähnlich auch für die NGOs im Bereich der Anti-Personen-Minen-Aktion.

Eine weitere strukturelle Veränderung der EZA-Landschaft ergibt sich aus der *Erweiterung der EU*, die eine ganze Reihe neuer Geber schafft, die erst EZA-Strukturen aufbauen müssen. In diesen Ländern bestehen derzeit wenig Know-How, kaum EZA-Strukturen und geringe Vernetzung.

Einen neuen Tätigkeitsbereich für NROs sehe ich auch hinsichtlich von *Budgethilfe*. Es wird nötig sein, Expertise aufzubauen, finanztechnischer, budgettechnischer, makroökonomischer Art. Beraterleistungen werden nötig werden. Aber auch in den Ländern, in denen Budgethilfe stattfindet, ist es notwendig, die zivilgesellschaftlichen und parlamentarischen Strukturen zu stärken, damit Budgetplanung und Budgetvollzug transparent und nachvollziehbar gestaltet werden können. Das ist – aus Sicht der Geber – eine Voraussetzung dass Budgethilfe überhaupt gegeben werden kann.

## **Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Anforderungen an die künftige bilaterale Projekt- und Programmarbeit**

Die wesentlichsten neuen Anforderungen für NRO lassen sich in vier Punkten zusammenfassen, die nachstehend näher erläutert werden:

1. Neue Anforderungen an die bilaterale Projekt- und Programmarbeit
2. Neue Arbeitsfelder und spezielle Herausforderungen
3. Arbeit von NRO in fragilen Staaten und in der humanitären Hilfe
4. Geographische Konzentration

Der Anspruch, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern, hat in zweierlei Hinsicht Auswirkungen auf die ‚Projektarbeit‘: Einerseits geht es künftig vermehrt darum, eine optimale Kombination der entwicklungspolitischen Instrumente im jeweiligen Kontext (Partnerland) zum Einsatz zu bringen – Stichwort ‚Instrumentenmix‘. So wird u. a. auch das Instrument der Budgethilfe vermehrt zum Einsatz kommen.

Andererseits wird eine erhöhte Wirksamkeit (‚Impact‘) bilateraler Projekte selbst notwendig sein, wenn die internationalen Ziele zur Armutsreduzierung tatsächlich erreicht werden sollen.

### **1. Neue Anforderungen an die bilaterale Projekt- und Programmarbeit**

Für bilaterale Projekte, die mit Mitteln der OEZA unterstützt werden, werden zukünftig die folgenden Anforderungen und Eckpunkte gelten:

- Über Projekte können auch weiterhin Leistungen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen in den Kommunen zur Verfügung gestellt werden, vor allem dort, wo der Staat die Basisversorgung und Dienstleistungen (z.B. im Gesundheits-, und Bildungsbereich) kurz- bis mittelfristig nicht selbst bereitstellt. Aus Sicht der OEZA sollen NRO die Aufgaben des Staates oder der öffentlichen Verwaltung jedoch nicht dauerhaft übernehmen.
- Im Sinne von ‚Harmonisierung und Anpassung‘ werden Projekte mit den jeweiligen nationalen und regionalen Entwicklungsplänen in Einklang gebracht. D.h. es wird auf die Kohärenz mit entwicklungspolitischen Programmen geachtet.
- Stärkung der Programmarbeit durch Übergang von einzelnen oder kleinen Projekten hin zu Programmen.
- Stärkung des Erfahrungsaustauschs und des Policy-Dialogs in der Programmarbeit.
- Projekte sollten lokale Strukturen noch deutlicher stärken, d.h. es geht nicht nur darum die Dienstleistungen selbst anzubieten, sondern um die Stärkung der lokalen und regionalen Kapazitäten.

- Wo immer es die Gegebenheiten und Bedingungen erlauben, werden Verantwortungen und Ressourcen für die Projekt- und Programmarbeit an NRO direkt vor Ort übertragen.
- Projekte und Programme werden regelmäßig evaluiert und ‚Impact Assessment‘ gewinnt an Bedeutung.

## **2. Neue Arbeitsfelder und spezielle Herausforderungen**

Abgesehen von den ‚fragilen Staaten‘ wird bis 2015 die ‚klassische‘ Projektabwicklung durch NRO des Nordens in Summe abnehmen. Es wird zu einer Verlagerung der Verantwortung zu den Partnern im Süden bzw. Osten kommen, seien es NRO oder staatliche Akteure. Daraus und im Zusammenhang mit der Umsetzung der Pariser Deklaration ergeben sich für NRO neue Arbeitsfelder und Herausforderungen:

Capacity Building: Ein wichtiges Handlungsfeld wird die Stärkung von Kapazitäten sein. Dazu zählen Maßnahmen des Wissenstransfers und die Unterstützung von lokalen NRO, jeweils mit dem Ziel der Erlangung der Selbstständigkeit. Bewährte und neue Ansätze und Strategien sollen zur Anwendung kommen. Ein Schwerpunkt sollte dabei auf den Süd-Süd Austausch von NRO gelegt werden.

Unterstützung von NRO-Strukturen in Netzwerken (u.a. neuen Mitgliedstaaten der EU): Einen speziellen Bereich stellt die Unterstützung von NRO in den neuen Mitgliedstaaten dar. Projekte wie Trialog oder das Regional Partnership Programm zeigen, wie durch gezielten Kapazitätsaufbau die Strukturen der entwicklungspolitischen NRO so weit gestärkt werden, dass sie innerhalb eines kurzfristigen Zeitraums zu eigenständigen Akteuren im eigenen Land bzw. auch auf europäischer Ebene werden. Ein besonderes Augenmerk kommt dabei der entwicklungspolitischen Kommunikation und Bildungsarbeit zu.

Handlungsmöglichkeiten von NRO im Zusammenhang mit Budgethilfe: NRO (österreichische als auch NRO in den Partnerländern) können eine spezifische und wichtige Rolle im Zusammenhang mit ‚Budgethilfe‘ übernehmen. Zu den damit verbundenen Herausforderungen zählen:

- Die Stärkung und/oder der Aufbau von lokalen zivilgesellschaftlichen Initiativen bzw. lokalen Strukturen mit dem Ziel, diese für die Wahrnehmung ihrer politischen Dialogfunktion und des Monitoring zu unterstützen.
- Projekte, die die Stärkung von Kapazitäten und Kompetenzen von Parlamenten und ihrer Repräsentantinnen zum Ziel haben.
- Die Stärkung lokaler NRO Strukturen und deren Zusammenschlüsse, die ihre Aktivitäten u. a. auf die Mitwirkung und Kontrolle der Umsetzung von Budgethilfen auf der regionalen und lokalen Ebene ausrichten.
- Die Anwaltschaft auf der regionalen und nationalen Ebene für die jeweiligen gesellschaftlichen Anspruchsgruppen, insbesondere für marginalisierte Bevölkerungsgruppen.
- Die Entwicklung von Informationsstrategien als eine der Voraussetzungen für einen Konsultationsprozess in den Partnerländern.

Entwicklungspolitische Kommunikation und Bildungsarbeit: Das Verständnis für globale Zusammenhänge und für die Notwendigkeit von Entwicklungszusammenarbeit ist in der Bevölkerung nicht automatisch gegeben. Diese Themen müssen sich gegen andere, ebenfalls wichtige Themen wie z.B. die Arbeitsmarktsituation, behaupten. Daher kommt auch den NRO, die spezifische Zielgruppen ansprechen können, in Österreich und anderen europäischen Staaten eine wichtige Rolle zur Sensibilisierung der öffentlichen Meinung für Fragen über globale Zusammenhänge und der nachhaltigen Entwicklung zu. Innovative Ansätze in der entwicklungspolitischen Kommunikation und Bildungsarbeit in Österreich und in länderübergreifender Kooperation werden daher sehr gefragt sein.

Anwaltschaft: Das Einbringen von Inhalten in den Diskurs über die Entwicklungszusammenarbeit im Norden wird weiterhin eine wichtige Aufgabe der NRO bleiben. NRO - spezifische Erfahrungen und Resultate, die durch eigene Aktivitäten und durch den internationalen Austausch mit globalen Foren und Netzwerken gewonnen wurden, können einen wichtigen Beitrag darstellen.

### **3. Arbeit der NRO in fragilen Staaten und in der humanitären Hilfe**

In den sogenannten ‚fragilen Staaten‘ kommt den NRO auch weiterhin eine besondere Rolle zu. Die internationale Hilfe an diese Staaten liegt nicht nur wesentlich unter dem Niveau vergleichbarer Entwicklungsländer, der Mittelfluss ist aufgrund der Konfliktsituationen in den Ländern auch viel unbeständiger. Da diese Staaten selbst oft keine Kapazitäten haben, die internationale Hilfe für und im Rahmen von gezielten Armutsreduktionsprogrammen zu absorbieren, macht es Sinn, diese Mittel kurz- bis mittelfristig über NRO, den Privatsektor oder andere unabhängige Stellen zum Einsatz zu bringen.

Aufrecht bleibt aber auch in ‚fragilen Staaten‘ das Ziel, dass der Staat selbst die Basisversorgung und entsprechende Dienstleistungen für die Bevölkerung übernimmt und die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Entwicklung schafft. Dafür sind oftmals spezifische Programme im Bereich von ‚Government Reform‘ notwendig. Dafür braucht es im Vorfeld Interventionen wie z.B. längerfristige Investitionen zum Aufbau von ‚Humankapital‘ (u. a. Bildung, Gesundheit), die Zusammenarbeit bzw. Unterstützung der Zivilgesellschaft und die Kooperation mit dem Privatsektor, um die weitere wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen.

Arbeit der NRO in der humanitären Hilfe: In Anbetracht der steigenden Zahl an Katastrophen als auch der handelnden Akteure liegt die Herausforderung für NRO darin, ihre Interventionen zu fokussieren und zu spezialisieren und zwar in mehrfacher Hinsicht:

- Spezialisierung nach der Kategorie einer Katastrophe z.B. Naturkatastrophen oder humanitäre Krisen nach bewaffneten Konflikten bzw. Bürgerkriegssituationen, woraus ein teilweiser Zusammenbruch einer staatlichen Ordnung resultieren kann und oftmals Ströme von Flüchtlingen und internen Vertriebenen hervorgerufen werden.
- Spezialisierung nach der Phase einer Katastrophe - Katastrophenhilfe, Rehabilitation, Wiederaufbau, Katastrophenprävention
- Spezialisierung nach Sektoren wie zum Beispiel medizinische Versorgung, Trinkwasseraufbereitung und Versorgung, Infrastruktur oder psychosozialer Bereich

- Spezialisierung nach geographischen Regionen, da Kenntnisse über den jeweiligen lokalen und regionalen Kontext in der Humanitären Hilfe genauso wichtig sind wie Programm- und Projekthilfe

Zusätzlich zu einer Spezialisierung ist es für alle Akteure in der Humanitären Hilfe heute schon Voraussetzung, dass sie internationale Standards einhalten und ihre Aktivitäten mit den anderen Akteuren abstimmen. Das heißt: Humanitäre Hilfe kann nicht von allen NRO in gleicher Weise qualitativ hochwertig umgesetzt werden. Ein entsprechender Erfahrungshintergrund und Know-How sind von wesentlicher Bedeutung.

#### **4. Geographische und inhaltliche Konzentration**

Das EZA-Programm Österreichs konzentriert sich auf Schwerpunktländer und -regionen. Ziel ist es, die zur Verfügung stehenden Mittel und die vorhandene Erfahrung so einzusetzen, dass ihre Wirksamkeit durch Konzentration erhöht wird. Dies trifft auch auf die Zusammenarbeit mit den NRO zu. So werden kofinanzierte Projekte, die sich mit der geographischen und inhaltlichen Schwerpunktsetzung der OEZA decken auch weiterhin einen höheren Anteil an öffentlichen Mitteln erhalten als jene, die im ‚Globalbereich‘ liegen.

Die Veranstaltung ‚Rolle der NRO‘ wird die Möglichkeit bieten, die neuen Herausforderungen näher zu beleuchten. Von Seiten der NRO wird es wichtig sein zu diskutieren und zu klären, welchen Platz sie in dem neuen zukunftsorientierten Beziehungsgeflecht zwischen den einzelnen Akteuren der EZA einnehmen werden, welche eigenen komparativen Vorteile und künftigen Aufgabenfelder gesehen werden und wie NRO mit dem auch international erhöhten Wettbewerb umgehen werden.

## **Die Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Afrika südlich der Sahara<sup>1</sup>**

Einleitend ist zu sagen, dass sich Afrika gerade mit größeren Veränderungen und Herausforderungen konfrontiert sieht: Mit steigender Armut, der Notwendigkeit von Good Governance und demokratischeren Institutionen, mit Menschenrechtsfragen, mit der immer größer werdender Bedrohung durch Infektionskrankheiten, wie Tuberkulose, HIV/AIDS und Malaria. Außerdem mit Korruption, dem Anwachsen der Bevölkerung und mit Migration, die wiederum mit dem Fehlen einer sozialen Grundversorgung einhergeht.

Nach mehreren Jahrzehnten schlechter Regierungsführung, internen Konflikten und dem Fehlen einer eigenen Identität erheben Afrikaner heute ihre Stimmen rund um den Globus und es wäre gut, wenn die Welt zuhören würde. In Afrika südlich der Sahara ist es deshalb zu einem signifikanten Ansteigen von NGOs gekommen, weil ihre zunehmend wichtige Rolle als Fürsprecher der Unterrepräsentierten immer mehr Anerkennung findet, nämlich in einer Umgebung von schlechter Regierungsführung, Menschenrechtsverletzungen und Armut.

Beispiel Kenia: Dort stieg die Zahl von 2.700 NGOs im Jahr 2002 auf 3.849 im Jahr 2005 an. Davon sind 567 im Gesundheitssektor tätig, 92 davon sind reine HIV/AIDS-NGOs. 691 davon sind im Bildungssektor tätig.

Mit Ende der 50er/Anfang der 60er Jahre ist es zu einem raschen Anwachsen von NGOs in Afrika gekommen. In den 90ern ist ihre Zahl noch einmal stark angestiegen, vor allem um die Bereiche HIV/AIDS, Demokratie und Menschenrechte. Dieser Boom an NGOs genau zu dem Zeitpunkt, als sie gebraucht wurden, war deshalb möglich, weil Geberländer und Sponsoren bereit waren, solche Organisationen zu unterstützen und damit Lücken in der menschlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zu füllen.

Eine Frage, die oft gestellt wird ist die, woher eine NGO ihren Auftrag bekommt. Von den Gründern und dem Vorstand der Organisation? Von den Geldgebern? Oder von den Zielgruppen? Rechenschaftspflicht besteht natürlich sowohl gegenüber dem Vorstand und den Mitgliedern, als auch gegenüber den Gebern. Noch viel mehr allerdings gegenüber der Zielgruppe, den Begünstigten.

NGOs spielen besonders in Konflikt- und Postkonfliktsituationen eine wesentliche Rolle. Dabei haben sich Organisationen wie das Rote Kreuz auf Katastropheneinsatz spezialisiert, solche wie AMREF auf nachhaltige Entwicklung, andere wie die „Ärzte ohne Grenzen“ arbeiten in der Notfallhilfe, im Wiederaufbau und in der Entwicklung.

Welche Rolle spielen nun NGOs im Afrika südlich der Sahara? Ein Schlüsselfaktor für deren Rolle ist der Grad an Demokratie in dem Staat, in dem sie tätig sind. In zerfallenden Staaten arbeiten NGOs de facto wie eine Regierung. In Somalia z. B. gelten die Regeln, die AMREF

---

<sup>1</sup> Festus Ilako war verhindert; sein Referat wurde von Irene Broda, AMREF, ins Deutsche übersetzt und auf der Tagung präsentiert. Vorbemerkung von Broda: „Dr. Ilako spricht in seinem Referat meistens von ‚zivilgesellschaftlichen Organisationen‘, zu denen er NGOs, kirchliche Organisationen, Graswurzelorganisationen und Akteure des privaten Dienstleistungssektor zählt. Ich werde im Folgenden der Einfachheit halber den Begriff NGOs verwenden.“

Somalia setzt. Daneben ist eine NGO oft auch der größte Arbeits- und Sicherheitsgeber. In anderen Staaten sind NGOs reelle Partner in menschlicher, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung, wie es z.B. AMREF Tanzania, Kenia und Uganda sind. Am anderen Ende dieses Spektrums fallen NGOs kaum auf. Die allermeisten NGOs in Afrika liegen zwischen diesen beiden Extremen.

Die Aufgabe von großen NGOs ist es, sich auf lokaler und globaler Ebene für die Erhöhung und gleichmäßige Verteilung von Fördergeldern einzusetzen. Der Großteil der NGOs in Afrika ist im Aufbau von Infrastruktur, in Bildung und Aufklärung tätig. Die Rolle von NGOs in Staaten nach oder mit Konflikten ist die der Wiederherstellung von gesellschaftlichen Institutionen.

In der Tendenz sind NGOs unparteiisch. Ihre Rollen gerade in demokratisch geprägten Staaten können weniger stark kategorisiert werden. So kommt es vor, dass eine Organisation um ihre Existenz kämpfen muss, weil sie keine nachhaltigen Projekte und Programme verfolgen kann, sondern dazu gezwungen wird, sich nach den politischen Trends zu richten, die gerade gut ankommen, wie etwa ein Jahr des Wassers, das von UNO ausgerufen wird.

### ***NGOs spielen in der menschlichen und gesellschaftlichen Entwicklung folgende Rollen:***

- Die Bereitstellung von Dienstleistungen, inklusive Notfall- und Katastrophenmanagement
- Capacity building und Empowerment von benachteiligten Gemeinden, indem Wissen, Fertigkeiten und Technologie vermittelt werden.
- Wissensgenerierung über empirische Forschung und die Verbreitung dieses Wissens.
- Stimmen über Anwaltschaft und Lobbying eine Stimme zu geben
- In der Arbeit mit Gemeinden Bewusstsein bilden, Hoffnung wecken und den Optimismus stärken, dass Ansprüche und Rechte einforderbar sind.

### ***Herausforderungen***

- Von Regierungen akzeptiert zu werden, besonders in sensiblen Bereichen, wie Menschen- und Landrechten.
- Die übermäßige Kontrolle und Regulation durch Regierungen.
- Die Sicherung der Finanzierung von Programmen - manche Geber, die früher NGOs unterstützt haben, steigen nun mehr und mehr auf Budgethilfe um.
- Die Koordinierung von staatlichen, privaten und öffentlichen Programmen
- Der „Invasions“-Wettbewerb zwischen NGOs aus dem Norden und aus dem Süden.

### ***Beobachtungen***

- NGOs sind heute sowohl bei Regierungen, als auch bei Sponsoren als Partner und Schlüssel für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in Afrika anerkannt.
- Wenn man den Bereich der gesellschaftlichen Grundversorgung betrachtet, also Gesundheit, Wasser, Sanitärversorgung und Bildung, so arbeiten NGOs in Afrika wesentlich effizienter und wirksamer, als es der öffentliche Sektor tut.

- NGOs sind auch deshalb verantwortlicher, weil ihre Unterstützer, also die Geber, eine größere Rechenschaft und Transparenz von ihnen einfordern.
- Es gibt einen klaren Paradigmenwechsel dahingehend, dass NGO-Vorstände und Geber Kosteneffektivität und einen größeren Nutzen ihrer Investitionen einfordern.

Zum Schluss: Genau wie in entwickelten Ländern haben auch NGOs in Afrika die wichtige Nische der menschlichen und sozialen Entwicklung gefunden. Natürlich gibt es Bedarf für eine erhöhte Förderung von NGOs, allerdings sollte die Finanzierung von den Strategien und Auswirkung der Programme abhängig sein und weniger von politischem Kalkül.

## **Die Rolle der NGOs aus Sicht der Nord-NGOs**

Die Reflexion über unsere Rolle begleitet uns als in der Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik tätige NGOs ständig. Grundlage unserer Arbeit ist ein umfassender Entwicklungsbegriff: „Entwicklung ist Leben in Fülle für alle Menschen. Dazu gehören das Verfügen über das Lebensnotwendige, das Freisein von jeglicher Unterdrückung, das Wissen um die Würde und die Ziele ihres Lebens, die Fähigkeit und Möglichkeit, ihr Leben selbst zu gestalten und das Leben in der Gemeinschaft mitzubestimmen.“

Menschenzentrierte Entwicklung bedeutet für uns, die Entwicklungschancen der am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu verbessern und dafür die geeigneten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Es geht demnach nicht um Entwicklungshilfe, sondern um Entwicklungspolitik als kohärente Maßnahme der Handels-, Wirtschafts-, Landwirtschafts- und Finanzpolitik.

Globale und aktuelle Trends drohen durch eine Vermischung von Entwicklungs- mit Sicherheits-, Migrationspolitik und Wirtschaftsinteressen Entwicklungszusammenarbeit für andere Politikbereiche zu instrumentalisieren, statt Kohärenz<sup>1</sup> anderer Politikfelder mit der EZA herzustellen. Die Dominanz kurzfristiger Lösungen führt auch zu einer Verschiebung in Richtung Katastrophen und Soforthilfe statt langfristiger Entwicklungsmaßnahmen.

NGOs hinterfragen diese Trends kritisch. Thematisch bemühen sich die NGOs, die Zusammenhänge zwischen Sicherheit und Frieden, Umwelt, Migration, Wirtschaft und Entwicklung herauszuarbeiten und an den Wurzeln dieser Probleme anzusetzen, statt oberflächliche Symptombekämpfung zu betreiben. Sie zielen auf Sicherung der Lebensgrundlagen – Schaffung von Lebensperspektiven ab – statt „Krieg gegen den Terror“ oder Schutzzäune gegen Flüchtlinge zu propagieren.

NGOs hinterfragen Interessen und fordern Gerechtigkeit und Teilhabe ein: NGO-Programme zielen in ihrer Konzeption auf die Veränderung von Machtverhältnissen auf lokaler bis globaler Ebene ab. Das bedeutet Einsatz für die Rechte Indigener, Empowerment von Frauen, menschenwürdige Arbeitsbedingungen von ArbeiterInnen auf lokaler Ebene bis hin zum Einfordern gerechter Entscheidungsstrukturen in den Internationalen Finanzinstitutionen auf globaler Ebene.

Die Umsetzung (das WIE) leitet sich aus unseren Grundsätzen ab: Veränderungen der „Aid architecture“ liegen stark auf der Linie der technisch bestmöglichen Umsetzung und bieten oft vereinfachte Lösungsschemata an wie beispielsweise die Millenniumsentwicklungsziele oder Indikatoren für „Aid-Harmonisation und Alignment“. So wichtig das Festschreiben von Verpflichtungen ist, so gefährlich kann es werden, wenn man Ziele nur an Zahlen festmacht: Das Zählen von Wasserhähnen kann den Blick darauf verstellen, wer den Hahn zu welchem Preis auf- oder abdreht.

Wir hinterfragen diese Trends kritisch nach ihrem Mehrwert für die betroffenen Menschen, insbesondere die armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen. Gleichzeitig überlegen

---

<sup>1</sup> Kohärenz: Anspruch auf Armutsbekämpfung als oberstes Ziel muss rechtsverbindlich gelten.

wir notwendige Veränderungen seitens der NGOs, um den Anforderungen besser gerecht zu werden, wo wir dies für notwendig erachten:

- Die Trends machen die Klärung des Selbstverständnisses von NGOs notwendig.
- NGOs sehen sich nicht nur als Implementierer sondern als eigenständige AkteurInnen.
- Ihre Handlungsfelder ergeben sich aus Prinzipien der Subsidiarität und Komplementarität<sup>2</sup>.

Um unserem Anspruch einer gleichberechtigten Partnerschaft und der „Ownership“ auf lokaler Ebene gerecht zu werden, braucht es eine Weiterentwicklung und Vertiefung der Partnerschaft zwischen Nord- und Süd-NGOs auf verschiedenen Ebenen: formal mit verlässlichen Regelwerken und Finanzierungen und verbesserten lokalen Rechenschaftspflichten, qualitativ durch Unterstützung beim Zugang zu Wissen, gegenseitiges Lernen und gemeinsames Agieren.

Die Zunahme der Akteure (Firmen, politische Stiftungen, Medien, persönliche Initiativen auf der Projektebene; neue soziale Bewegungen auf politischer Ebene) – die EU spricht mittlerweile allgemein von „Non state actors“ – stellt eine weitere Herausforderung dar.

Abgrenzungen wie ein „Code of Conduct“ sollten sich NGOs nicht von außen auferlegen lassen. NGOs müssen pro-aktiv ihren Mehrwert darstellen – wie Wertebasis und Unabhängigkeit. NGOs sollten aktiv mit einer Vielzahl von AkteurInnen interagieren und mit unterschiedlichen AkteurInnen kooperieren: akademischen Einrichtungen, Umweltbewegung, neuen sozialen Bewegungen, PolitikerInnen, der breiten Öffentlichkeit. Neue Bündnisse sollen dazu beitragen, mehr Verständnis und politischen Rückhalt für globale Anliegen in unserer Gesellschaft schaffen.

Wie können vor diesem Hintergrund Zukunftsszenarios aussehen? Technische Projekte zur Armutsbekämpfung braucht es auch in Zukunft, sie sollen aber durch den Fokus auf politische Rahmenbedingungen vor Ort stärker ergänzt werden. Expertise, Vernetzung und Anwaltschaft werden immer wichtiger, dabei gewinnt die globale Ebene (z.B. in Agrar- Wirtschafts- und Finanzpolitik) an Bedeutung, da globale Strukturen mehr Macht haben und mehr Wirkung zeigen als jedes bilaterale oder NGO-Programm.

Österreichische NGOs sind offen für neue Entwicklungen. Der Ausbau von Analysekapazitäten und verstärktes Engagement im Bereich Anwaltschaft passieren schon, ebenso Vernetzung mit verschiedensten AkteurInnen, z.B. im Bereich Landwirtschaft/WTO eine Kooperation mit Bauernorganisationen; mit Menschenrechts-, Umweltorganisationen, Gewerkschaften die Kooperation in einem gemeinsamen Netzwerk sozialer Verantwortung (NeSoVe) u.a. Alle diese Aufgaben benötigen Ressourcen – die Fragen der Finanzierung sind offen.

Die genaue Kenntnis der Realitäten vor Ort (Basis) ist der Mehrwert, den Entwicklungs-NGOs in diesen Kooperationen einbringen. Das spricht dafür, neben der wichtigen anwaltschaftlichen Funktion auch weiterhin eine Rolle in der technischen Kooperation und Projektzusammenarbeit für NGOs beizubehalten.

---

<sup>2</sup> Subsidiaritätsprinzip: Der Staat soll nicht das tun, was private gemeinnützige Organisationen besser tun können. Der Beistand der jeweils größeren Einheit soll hilfreich sein, um die kleinere Einheit in ihrer Entwicklung fördern und unterstützen, aber nicht entmündigen und in ihrer Anstrengung erlahmen lassen.

Komplementarität – zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Aktivitäten, zwischen Nord und Süd: In Bereichen großer staatlicher Defizite wie z.B. im Menschenrechtsbereich bleiben NGO-Programme als Ergänzung und Korrektiv zu staatlichen Aktivitäten unerlässlich. Soziale Programme werden von NGOs im Süden durchgeführt und Nord-NGOs leisten Beratung und Unterstützung.

## **Zukünftige Rolle der NGOs aus Sicht des Wassersektors**

Der Wassersektor ist ein wichtiger Arbeitsbereich der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und es sollen deshalb einige Überlegungen zur Rolle der NGOs an Hand dieses Beispiels angestellt werden. Dabei soll das Thema ausgehend von der Frage „Wie kann Wasserversorgung und Siedlungshygiene funktionieren und was braucht es dazu?“ dargestellt werden, aus dem heraus sich die Aufgaben, die Rollen und die Notwendigkeiten für die Akteure ergeben müssten.

Vorweg gilt es im Wassersektor folgende Spezifika zu berücksichtigen: Wasserversorgung und Siedlungshygiene sind grundsätzlich eine Aufgabe der öffentlichen Hand, weil sie ein Teil der Daseinsvorsorge sind. Und: Konkurrierende Nutzungen der Wasserressourcen und ihre Wirkungen erfordern regionale und überregionale Planung, Bewirtschaftung und Kontrolle.

### **Ziele der ÖEZA im Wassersektor**

- Zugang zu adäquater Wasserversorgung und Siedlungshygiene für alle in regionalem Kontext, inklusive Infrastrukturentwicklung und nachhaltiger Betriebs- und Managementstrukturen, Wahrnehmung der Rechte durch NutzerInnen
- Entwicklung des notwendigen institutionellen und organisatorischen Umfeldes auf allen Ebenen: national, regional und lokal – um die regionale Planung, den Schutz der Ressourcen für die Trinkwasserversorgung und andere, konkurrierende Bedarfsformen sicherzustellen
- Entwicklung der notwendigen „Human Resources“, um die notwendige Kapazität für alle Akteure sicherzustellen
- Entwicklung von Querschnittsthemen und Schnittstellen zu anderen Sektoren wie z.B. Gender, Gesundheit, Konfliktmanagement, „Disaster Preparedness“, etc.
- „Harmonisation and Alignment“ mit den Partnerländern und mit anderen Geldgebern bilateral und multilateral

Es ist ein Spezifikum des Wassersektors, dass es ein Zielset gibt und man alle Ziele erreichen muss. Das umfasst den Zugang zu adäquater Wasserversorgung und Siedlungshygiene für alle Menschen und Nutzungsformen in einer Region im Sinn der Quantität und Qualität. In einem Infrastruktursektor ist sowohl die „Hardware“ – die technische Infrastruktur, aber genauso die „Software“ – das institutionelle Umfeld und das organisatorische Management von Bedeutung. Wichtigste Indikatoren für die Nutzerinnen sind die Kontinuität der Serviceleistungen und die finanzielle Leistbarkeit des Zuganges für alle. Alle Nutzungen der Wasserressourcen bauen üblicherweise auf einer nationalen einem Wasserrecht und Wasserpolicy auf, um den widersprüchlichen Anforderungen gerecht werden zu können. Dafür brauchen wir als ganz wichtige Komponente im Wassersektor Human Resources, d.h. die Ausbildung aller Beteiligten im Sektor, damit diese auch auf dem Stand der Technik sind, um diese komplexen Funktionen sicherzustellen.

Die wesentlichen Querschnittsthemen im Wassersektor sind vor allem „Gender“ auf NutzerInnen-Ebene und „Good Governance“ auf institutioneller Ebene. Es sollte aber auch im Wassersektor „Disaster Preparedness“ als Querschnittsthema eingeführt werden, nachdem es in den 90er Jahren eine UN-Dekade zur „Disaster Prevention“ gegeben hat, damit man weg von einem reinen Response-Gedanken zu einer Vorsorge-Philosophie kommt. Aus Sicht der Empfängerländer ist auch die Harmonisierung mit den Partnerländern und anderen Geldgebern für eine sinnvolle Sektorentwicklung notwendig.

### ***Die wesentlichen Funktionen und Rollen im Wassersektor sind folglich:***

- Technische Planung und Bau der Infrastruktur
- Management, Betrieb und Wartung, Anpassung der technischen Systeme
- Abwicklung der Finanzierung / Vergabe / Abnahme für den Bau der technischen Anlagen
- Wasserwirtschaftliche Planung, Verwaltung und Regulierung für natürliche Ressourcen
- Bildung und Weiterbildung der Akteure auf allen Ebenen
- Mobilisierung der Bevölkerung – Diskussion und Planung des Bedarfs
- Organisation der NutzerInnen – Kontrolle, Planung

### ***Und daraus folgende Akteure im Wassersektor:***

- NutzerInnen und deren Organisationen
- Betreiber und Betreiberorganisationen
- Planungs- und Kontroll-Institutionen
- Privater Sektor (Planungs-, Bau-, Lieferleistungen ....)
- Institutionen und Behörden im Wasser und anderen Sektoren
- Ausbildungs-, Kultur-, Forschungs- und wissenschaftliche Organisationen

### ***Kooperation von Akteuren für die Entwicklung des Wassersektors***

- Soweit vorhanden, Kooperation mit lokalen Institutionen, Firmen und NGOs
- Falls Kapazität nicht groß genug – Unterstützung aus der Region
- Falls diese regionale Kapazität nicht verfügbar, Unterstützung durch internationale Partner mit Betonung auf Bildung der lokalen Ressourcen
- Langfristige Integration der Akteure in ein regionales und internationales Netzwerk

Wie sieht die Kooperation aus? Wenn es um den Aufbau eines funktionierenden Wassersektors geht, dann geht es grundsätzlich nur um die lokalen Organisationen. Falls die Kapazität nicht ausreichend ist, muss man in der Region Kapazitäten aufbauen. Und wenn dafür die Ressourcen nicht ausreichen, muss man mit anderen nationalen und internationalen Organisationen kooperieren, aber immer mit der Betonung des Aufbaus lokaler Ressourcen. Es ist wichtig, dass wir im Wassersektor keine externen Akteure einbringen, die parallel Strukturen entwickeln. Wichtig ist auch die langfristige Integration der Akteure in ein regionales und internationales Netzwerk. Das geschieht auch in den Industrieländern, um dezentralen Einheiten mehr Kapazität zu verleihen.

## ***Erfahrungen/Empfehlungen für NGOs im Wassersektor***

In welchen Bereichen sind die NGOs im Wassersektor besonders wichtig? Erstens für die Mobilisierung der lokalen Bevölkerung, und zweitens zur Interessenvertretung des Wassersektors gegenüber Behörden und anderen Akteuren. Das ist schwierig und eine „never ending story“; da brauchen wir unsere Netzwerke über lange Zeit.

### ***Andere wichtige Themen für NGOs sind:***

- Community Management
- Vertretung bei nationalen Diskussionen, aber auch auf internationaler Ebene, um die Interessen der NutzerInnen vor Ort zu vertreten, die sonst keine Stimme haben
- Mitarbeit bei SWAP (Sector Wide Approach), einem Planungsinstrument, das alle Beteiligten in einem Sektor integriert
- Bildung von unabhängigen NGOs mit starkem Themenbezug (z.B. Water Aid): Das geht uns in Österreich sehr ab. In Österreich wird einem das Gefühl vermittelt, jede NRO kann alles, was taktisch nicht sehr günstig ist. NGOs, die sich auf das Thema Wasser spezialisieren und Expertise entwickeln, werden wichtige Partner, nicht nur für die ADA, sondern auch für die PartnerInnen in den Entwicklungsländern.
- Wir empfehlen, dass die NGOs vermeiden sollten, sich gegenseitig Konkurrenz zu machen. Man sollte eher versuchen, gemeinsam kritische Größen zu erreichen.

## **Fallbeispiel PAARSS – Programa de Abastecimento de Água Rural e Saneamento em Sofala, finanziert von der OEZA**

Zum Schluss ein Beispiel der OEZA aus der Provinz Sofala, veranschaulicht durch Bilder, die Frauen in Sofala gezeichnet haben. Am Anfang stehen sie ganz alleine bei ihren Brunnen; weit weg die Distriktverwaltung und noch viel weiter die Zentralregierung.

Die Idee des Programms ist, dass gleichzeitig die Bevölkerung in den Dörfern in Zusammenarbeit mit NGOs organisiert und über ihre Rechte bezüglich Wasserversorgung und Siedlungshygiene informiert wird, die Kommunal- und Distrikt-Verwaltung geschult wird, auf die Forderungen zu antworten, und die Bezirksbehörde die Planung durchführt und mit dem lokalen privaten Sektor umsetzt - dies alles im Einklang mit der nationalen Sektorpolitik und den lokalen Wasserrecht. Dabei wird ein intensiver Dialog über alle Ebenen in Gang gesetzt und bei Bedarf die Kapazität der Akteure verbessert.

Nach ein paar Jahren hatte sich das Bild der Frauen in Sofala verändert. Die Wassergenossenschaften sind in einen Verband zusammengefasst, und sie sind mit den anderen Akteuren im Wassersektor vernetzt.

## **Die Rolle und Funktion der NGOs und Zivilgesellschaft im Norden wie im Süden**

### **Arbeitsgruppen zu den neuen Trends und Herausforderungen für NGOs**

#### ***Arbeitsgruppe „Die Rolle der Nord-NGOs“***

Die Definition der Rolle der Nord-NGOs ist ein Prozess, und dieser Prozess soll in Form eines gemeinsamen Dialogs mit der ADA stattfinden. Dafür besteht auch Interesse seitens der ADA, und die ADA hat auch ein Bekenntnis zur Kooperation und zur wichtigen Rolle der NROs abgegeben. Unsere Definitionen stellen nicht grundsätzlich Neues dar; es geht eher um eine Schwerpunktverschiebung im Zuge eines längeren Prozesses. Es ist eine Stärke der NGOs, dass sie einen langen Atem haben und sich auf langfristige Prozesse einstellen können. Ein weiterer Vorteil der österreichischen NGO-Szene ist ihre Vielfalt; sie stellt eine Stärke dar, wenn sie richtig gebündelt und vernetzt wird. Die Rolle der Nord-NGOs im Süden wird sich mehr in Richtung „Capacity Building“ verschieben, in Richtung der Rolle eines „Facilitators“, der verschiedene Akteure zusammenbringen kann, der die Kapazitäten der Zivilgesellschaft und unserer Partnerorganisationen stärkt, um auch mit den neuen Herausforderungen besser umgehen zu können. Wichtig ist die direkte Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte, der besonders marginalisierten Gruppen, der Konfliktprävention.

Zunehmend wichtig ist die Vernetzung in alle Richtungen, nicht nur zwischen Nord-Süd, sondern auch Süd-Süd, Nord-Nord etc. Weiters ist die anwaltschaftliche Rolle wichtig, sowie der Fokus auf die politische Gesamtheit. Es geht darum, sich nicht nur auf die EZA zu beschränken, z.B. bei Wirtschaftabkommen, woraus die Frage erwächst: „Wo können wir EZA-Themen einbringen, gemeinsam mit PartnerInnen aus dem Süden?“ Auch im Norden sind NGOs Akteure für gesellschaftliche Veränderungen. Hier sind Partnerschaften mit verschiedensten Akteuren in der Gesellschaft nötig, um die gesellschaftliche Verankerung zu stärken. Dafür sind Freiräume nötig und es braucht Ressourcen: finanziell, Zeitbudgets; Stichwort: Budget Support für NGOs.

#### ***Arbeitsgruppe „Die Rolle der Süd-NGOs“***

Ohne einen Vertreter einer Süd-NRO in der Gruppe zu haben, war die erste Feststellung: Es ist nicht unsere Rolle, die Rolle der Süd-NROs zu definieren. Süd-NROs müssen ihre Aufgaben und ihren Wirkungsrahmen selbst erarbeiten.

Trotzdem zwei Schlagworte, die sich in der Diskussion – v.a. für das Verhältnis zwischen Nord- und Süd-NROs – als wichtig heraus kristallisiert haben:

1. Die Stimme des Südens hörbar machen: Es ist wichtig die Stimme des Südens zu hören, hörbar zu machen. Sie wird zu oft überhört, wenn es darum geht, dass Initiativen im Süden ihre eigenen Programme und Projekte definieren.
2. Kommunikation: es braucht wesentlich mehr und gleichberechtigtere Kommunikation. Mit Hilfe moderner Kommunikationstechnologien und alternativer Wege der Kommunikation kann das bestehende Machtgefälle in diesem Bereich durchbrochen werden.

Angesprochen wurden in der Diskussion auch bestehende Spannungsfelder und Fragestellungen, die das Wirken von Süd-NROs beeinflussen:

1. Kopieren wir Modelle, die in Österreich auf Geberseite entwickelt wurden? Ermöglichen wir eine eigenständige Entwicklung der Zivilgesellschaft im Süden und eine eigene Definition für Süd-NROs?
2. Wie werden Süd-NROs von ihren lokalen Regierungen wahrgenommen? Wenn sie als „Agenten des Nordens“ wahrgenommen werden, inwiefern haben Süd-NROs dann die Möglichkeit, eine „Watch-Dog“-Funktion wahrzunehmen?
3. Haben Süd-NROs Ownership in Hinblick auf ihre eigenen Entwicklungsstrategien und nationalen Programme? Können sie diese wahrnehmen? Stichwort: Capacity Building. Inwiefern sind NROs in der Zivilgesellschaft ihres Landes vertreten?
4. Sehr wichtig ist die Bildung von Netzwerken und Interessensvertretungen, die über einzelne Süd-NROs hinausgehen.

### **Arbeitsgruppe „Mehrwert“ der NGOs**

Grundsätzlich haben NGOs im Unterschied zu anderen nichtstaatlichen Akteuren eine Wertebasis und politische Vision. NGOs machen Projekte nicht um des Projekts willen. Schlagworte: Idealismus, Ehrenamtlichkeit, Uneigennützigkeit, Non-Profit, Unabhängigkeit (Das N von NGO), „agents for a political and social change“. Dazu gehört und ist noch ausbaufähig: Mut zum Konflikt.

Legitimität: NGOs sind nicht gewählt, woher beziehen sie die Legitimität?

- Spenden - Eigenmittel
- Öffentliche Unterstützung (Mittel und Unterstützung)
- Ehrenamtliches Engagement
- (Persönliche) Beziehungen mit NGOs im Süden / Rückkehrer werden aktiv
- Mobilisierungsfähigkeit in Nord und Süd, z.B. 0,7; „Haltet Wort, Stoppt die Armut“. Es geht um die Watchdog-Funktion: Nicht nur zuschauen, sondern auch etwas tun; Verantwortlichkeit von Staaten einfordern
- Vernetzung

Projektzusammenarbeit: Wieso sollten NGOs sich in diesem Bereich weiter engagieren?

Vorteile:

- Langfristigkeit der Kooperationen, Gerade in Hinblick auf good/bad governance. Z.B. Palästina: Wenn dort die Budgethilfe eingefroren wird, was bleibt, sind die NGOs.
- Partnerschaft mit Zivilgesellschaften aus dem Süden, Vernetzung
- Expertise in spezifischen Feldern („poverty focus“ und in Hinblick auf vergessene Regionen)
- Capacity Building in Richtung Süd-NGOs

## **Arbeitsgruppe „Politische Rolle der NGOs“**

Die Diskussion ging von der Fragestellung aus, ob sich NGOs aus der Projektarbeit im Süden zurückziehen sollen und hauptsächlich anwaltschaftliche Arbeit in Österreich leisten sollen. Fazit war nein; es braucht beides. Man kann nicht anwaltschaftlich tätig sein, ohne die Verbindung in den Süden, zu den „grass roots“, zu haben. Projektarbeit bedeutet außerdem auch, anwaltschaftliche Arbeit im Süden zu unterstützen. Die Anwaltschaft muss aber sicherlich ausgebaut werden; wir stehen hier erst am Anfang, und internationale Vernetzung ist dafür überaus wichtig.

Dann wurde über den Begriff des „Nehmens“ und „Gebens“ im Sinne von Jean Ziegler gesprochen. Wir alle wissen, dass wir in Wirklichkeit „Nehmer“-Länder sind, wenn man sich die Finanzflüsse zwischen Nord und Süd anschaut. Wenn auf der einer Seite weniger „genommen“ würde, bräuchte es weniger „Geben“ bzw. wäre es effektiver; Beispiel makroökonomische Auflagen der IFIs oder Verfall der Kaffeepreise. Für Recherchen zu den konkreten Auswirkungen z.B. auf die ProduzentInnen vor Ort und für Lobbying braucht es allerdings Ressourcen und Kapazitäten. Wir haben auch über den Lebensstil in Österreich gesprochen mit dem hohen Ressourcenverbrauch und Exportsubventionen.

Ein weiterer Diskussionspunkt war die Frage der Bezeichnung unserer Organisationen: die negative Selbstdefinition als „non“ in der Bezeichnung „NGOs“ in Abgrenzung zur staatlichen EZA wird als wenig glücklich empfunden, hier bräuchte es Ideen für eine neue, positive Namensgebung.

Unbestritten ist, dass NGOs eine politische Rolle haben müssen: Es geht um das Aufzeigen von Problemen ebenso wie um die Vernetzung mit anderen Akteuren, um alternative Lösungen einzufordern. Auch an den Wissenschafts- und universitären Bereich sollte enger angedockt werden. Grundsätzlich stellt sich die Frage der Ressourcen, wobei diese Frage aus Sicht der Arbeitsgruppe am ehesten über eine staatliche Grundfinanzierung für den anwaltschaftlichen Bereich zu lösen wäre. Österreich muss sich NGOs leisten. Ohne NGOs hätte die EZA einen schweren Stand in der Öffentlichkeit, und NGOs bringen auch ein beträchtliche Eigenmittel (Spenden) ein.

## **Diskussion im Plenum<sup>1</sup>**

In der Diskussion wurde angeschnitten, inwieweit NGOs bei den „neuen Trends“ mit neuen Akteuren (wie z.B. Firmen) unter neuen Rahmenbedingungen (Harmonisation and Alignment, Budget Support) mitmischen sollen. Bossuyt bemerkte, es bedeute eine Veränderung für NGOs, weniger im Rahmen von Projekten und stärker mit Staaten bzw. lokalen Regierungsstrukturen zusammenzuarbeiten. Diese Zusammenarbeit mache aber Sinn, um effektive Institutionen aufzubauen, und er plädiert insofern für diese Neuorientierung, um öffentlichen Strukturen z.B. für die Bereitstellung von Dienstleistungen wie Wasser- oder Gesundheitsversorgung auszubauen oder zu schaffen. Bossuyt verwies weiterhin darauf, dass es viele Anknüpfungspunkte für politische Interventionen für NGOs im Süden gäbe, sei es im Rahmen von PRSP-Prozessen oder dem African Peer Review Mechanism. Man könne sagen, das seien Top-Down-Ansätze, aber dennoch können sie Veränderungen bewirken. In Ghana etwa hat der African Peer Review Mechanism starke gesellschaftliche Debatten ausgelöst. Es geht darum, dass NGOs diese Ansätze für ihre Interventionen nützen.

Bossuyts Position wurde ergänzt durch die Anmerkung, es gehe nicht um ein „entweder – oder“ von Projektarbeit oder Einflussnahme auf öffentliche Strukturen, sondern um ein „sowohl – als auch“. Auch sollte staatliche Entwicklungspolitik aus einem Diskussionsprozess heraus entstehen, an dem die NGOs teilhaben. Allerdings sei es legitim, Rahmenbedingungen, mit denen man nicht einverstanden ist, zu kritisieren.

### ***Finanzierung der Lobbyarbeit***

Angesprochen wurde in diesem Zusammenhang das Dilemma der Finanzierung von anwaltschaftlicher Arbeit. Wer scharfe Kritik übt, kann schwerer mit öffentlichen Mitteln rechnen. Anwaltschaftliche Arbeit braucht aber deutliche Worte und fundamentale Kritik. Weiters wurde festgestellt, dass die Bürokratisierung der EZA viele Ressourcen bindet, und es daher zu überlegen ist, ob es nicht eine Basisunterstützung für anwaltschaftliche Tätigkeit geben könnte, wobei u.a. das Modell der Parteienfinanzierung als Vergleich für eine öffentliche Förderung als Beitrag zum Funktionieren der Demokratie eingebracht wird. Der Vorschlag einer öffentlichen Grundfinanzierung wird von VertreterInnen der ADA skeptisch betrachtet und es wird auf die Möglichkeit verwiesen, anwaltschaftliche Arbeit teilweise im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit bei Projekten einzuplanen und mitzufinanzieren. Dieser Vorschlag wird von NGO-VertreterInnen jedoch als unzureichend empfunden; politische Arbeit sei mehr als Anwaltschaft, integriert in Projektarbeit. Es geht z.B. um Einflussnahme auf die WTO-Politik, um die Beobachtung der Einhaltung der ILO-Konventionen und der Menschenrechte. Die NGOs würden zu aktuellen Anlässen gern oft schneller reagieren können als sie das aufgrund ihrer Personalressourcen können. Hier würde eine Grundfinanzierung helfen. Bossuyt bemerkt, dass die politische/anwaltschaftliche Rolle der NGOs unumstritten sei –in allen EU-Erklärungen werde gefordert, dass die Zivilgesellschaft ein politischer Akteur sein sollte. Aber die Erklärungen haben in der Praxis keine Folgen: „What is missing is not the political recognition but the coherence in the instruments, in the procedures in the funding instruments. No delegation can really support the emergence of a strong civil society that can do advocacy work in the long term. The funding does not allow this, the current funding instruments are

---

<sup>1</sup> Die in dieser Tagungsdokumentation wiedergegebenen Diskussionen sind eine Zusammenfassung auf Basis des Transkripts der Fachtagung ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

designed to compete. Big challenge. I would say that we have lost terrain there that bureaucracy has increased. You have to clean up bureaucracy because otherwise you don't have 'Luft'. Well, a lot of Southern NGOs also don't have 'Luft' and yet we have these big political declarations. But I would say that one of the big battlefields is coherent funding instruments, 'Grundfinanzierung', when you link it to the strategic role of NGOs in the long term that requires changes in the funding instruments." Bossuyt berichtet, dass es die belgischen NGOs geschafft haben, eine Grundfinanzierung auszuverhandeln, von der 88 entwicklungspolitische NGOs profitieren. Sie können auf diese Weise ihre anwaltschaftliche Arbeit finanzieren; auch die Unterstützung von Süd-Süd-Netzwerken ist aus diesem Budget möglich.

In der Diskussion wurde einerseits dafür plädiert, innerhalb der NGOs mehr Mittel aus den Eigenmitteln für politische Lobbyarbeit aufzubringen, weil das auch die politische Unabhängigkeit stärkt, andererseits gab es auch den Vorbehalt, dass gerade die Mittel aus dem Fundraising nur schwer für politische Arbeit verwendet werden können und es daher auch öffentliche Mittel brauche.

### ***Legitimität***

Die Legitimität von NGOs war ein weiterer Diskussionspunkt. NGOs legitimieren sich aus demokratischen Grundrechten; sie werden von Mitgliedern und SpenderInnen unterstützt, und sie geben marginalisierten Gruppen eine Stimme. Regierungen oder die EU sind jedoch bei der Entscheidung über die Vergabe öffentlicher Mittel immer mit der Frage konfrontiert, welchen AntragstellerInnen - die alle auf ihr Recht auf öffentliche Subvention pochen - sie mit welcher Legitimität die Mittel zuerkennen sollen. Sie fragen daher, welcher Akteur am meisten legitimiert ist, eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen. Somit sind immer wieder auch konkrete Antworten auf die Frage der Legitimität notwendig. Grundsätzlich wird darauf hingewiesen, dass NGO-Strukturen notwendig sind, um der Bevölkerung die Sinnhaftigkeit von EZA zu vermitteln. Diese Informationsarbeit, die NGOs leisten, ist ein wichtiger Grund, sie zu stärken. Die Legitimität der NGOs sei auch mit der globalisierungskritischen Bewegung viel größer geworden.

### ***Wessen Stimme hörbar machen?***

Wenn es darum geht, die Stimme von Marginalisierten hörbar machen, ist es abgesehen von den direkten Kooperationspartnern von NGOs wichtig zu sehen, welche weiteren Kräfte es für gesellschaftliche Veränderungen gibt. In jedem Land gibt es Gewerkschaften, Frauenorganisationen etc., und es ist wichtig, ihre Arbeit zu vermitteln. Jedoch werden hier auch ideologische Barrieren geortet; als Beispiel wird Bolivien genannt, wo es nicht möglich sei, dass NGOs und staatliche EZA-Strukturen mit den entscheidenden Akteuren vor Ort Allianzen bilden. Die herrschenden Ideologien werde nicht in Frage gestellt, und es sei von daher nicht möglich, einen kontextuellen Sozialismus mit andinen oder amazonischen Elementen anzudenken.

## **Panel: Worin liegt die spezifische Rolle der NGOs?**

**Michèle Laubscher**

### ***Zur Rollenteilung zwischen staatlichen Agenturen und NGOs***

Die Alliance Sud ist ein entwicklungspolitisches Gemeinschaftsunternehmen der sechs großen Hilfswerke der Schweiz. Sie wurde vor 35 Jahren gegründet. Ziel ist, die EZA im Süden mit politischer Arbeit in der Schweiz ergänzen. Schwerpunkte sind Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit in den Bereichen Kohärenz in der Außenpolitik (speziell im Handel), Schweizer Politik in Weltbank, Währungsfonds und WTO, offizielle Entwicklungspolitik, Umwelt- und Genderfragen. Die Alliance Sud führt keine Projekte durch und erhält keine Spenden, sondern wird von ihren Trägerorganisationen finanziert.

### ***Die Debatte zur Rolle der NGOs in der Schweiz***

Derzeit formuliert die DEZA (staatliche Agentur) ihre Politik für ihre Zusammenarbeit mit Schweizer Hilfswerken und Nichtregierungsorganisationen. Sie tut dies im Dialog mit über 20 Hilfswerken, mit denen sie traditionell zusammenarbeitet und die sich unter Federführung von Alliance Sud zu einer Plattform zusammen geschlossen haben. Eine der zentralen Aufgaben der Hilfswerke ist es heute, auf partnerschaftlicher Ebene eine lebendige Zivilgesellschaft zu fördern und deren Handlungsfähigkeit zu stärken. Die DEZA wiederum ist seit einem Jahrzehnt dem Beispiel der NGOs gefolgt und ins operative Feld, in die Implementierung von Programmen eingestiegen. Sie arbeitet zunehmend direkt mit lokalen NGOs in den Partnerländern zusammen. Parallel dazu setzt auch die DEZA auf die neue Strategie der OECD-Länder: Harmonisierung, Konzentration auf ausgewählte Entwicklungsländer mit guter Regierungsführung, direkte Budgethilfe. Mit der Budgethilfe nehmen die Geberländer Einfluss auf Staatsbudgets und staatlich koordinierte Programme in den Partnerländern. Die Ausgangslage in der Schweiz ist ähnlich wie in anderen OECD-Ländern. Das führt in den staatlichen Agenturen zur Frage:

### ***Sind die nördlichen Hilfswerke für die Zusammenarbeit im Süden überhaupt noch nötig?***

Ja, sie sind es. Mehr denn je. Warum?

Erstens ist Entwicklung ein Prozess sozialer und politischer Auseinandersetzungen zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft, Eliten und benachteiligte Gruppen. Dieser Prozess führt nur zu konstruktiven Resultaten, wenn zivilgesellschaftliche Organisationen und soziale Bewegungen von den politischen und wirtschaftlichen Eliten in ihrem Land Rechenschaft einfordern, die makro-ökonomischen Strategien hinterfragen, welche die Geberländer durchsetzen wollen und Druck aufbauen, damit die Strategien an die Bedürfnisse der Armen und Benachteiligten angepasst werden.

Dazu müssen diese Organisationen und Bewegungen aber erst einmal gestärkt werden. Das gilt ganz besonders dort, wo die Geberländer direkte Budgethilfe leisten und damit den Staat

stärken. Zwingend müssen daher auch Organisationen und Bewegungen unterstützt werden, um ein Gegengewicht zur zunehmenden Staatsmacht schaffen. Sonst gibt es keine echte Partizipation (und die fordern ja auch die Geberländer). Staatliche Agenturen können aber Organisationen und Bewegungen nicht direkt unterstützen, die sich auf politischer Ebene mit den Entwicklungsprogrammen ihrer Regierungen und deren Geber auseinandersetzen; diese Unterstützung kann nur über nördliche NGOs erfolgen.

Zweitens wollen Geber Partnerländer mit guter Regierungsführung bevorzugen. Krisen im Staatensystem machen es aber immer notwendiger, auch in Ländern mit schlechter Regierungsführung oder mit implodierter Staatsmacht (Stichwort „Failed States“) EZA zu leisten. Z.B. Togo: Die Grundrechte werden seit vielen Jahren permanent verletzt, so dass die Schweiz seit Jahren keine offizielle Hilfe leistet. Um die Zivilgesellschaft nicht im Stich zu lassen, finanziert die DEZA Programme von Schweizer NGOs mit. Auch in diesem Fall sind die nördlichen NGOs unersetzlich.

Drittens birgt die direkte Finanzierung von NGOs im Süden durch Geberstaaten Gefahren, die nicht zu unterschätzen sind. Einerseits besteht das Risiko, diese Organisationen zu instrumentalisieren, die dann ihrerseits an Glaubwürdigkeit verlieren. Z.B. spricht in Südafrika Präsident Mbeki den einheimischen NGOs die politische Legitimität ab, weil sie seiner Ansicht nach vor allem westliche Interessen vertreten. So lässt sich die Zivilgesellschaft bequem diskreditieren. Andererseits besteht das Risiko, dass sich diese NGOs von ihrer Basis entfremden, denn die Rechenschaftspflicht gegenüber den Agenturen wird wichtiger als jene gegenüber der Basis und NGOs werden zu reinen Dienstleistungserbringern umfunktioniert, die Aufträge umsetzen. Grundsätzliche Idee ist aber, die Zivilgesellschaft im Süden stärken und die Handlungsfähigkeit der NGOs verbessern. Auch dazu sind die nördlichen NGOs besser ausgerüstet als staatliche Agenturen.

Viertens ist die Entwicklungszusammenarbeit nur eine von vielen öffentlichen Aufgaben eines Industriestaates. Ihre innenpolitische Verankerung ruht auf einem fragilen Fundament: den ethischen Motiven der Bevölkerung. Erhalten wird dieses Fundament von den Hilfswerken. Sie sind es, die Sympathien für die Entwicklungshilfe wecken und am Leben halten, die Öffentlichkeit für die Anliegen der Entwicklungsländer sensibilisieren, auf Zielkonflikte und Widersprüche in der Außenpolitik aufmerksam machen und Widerstand gegen schädliche politische Zielsetzungen mobilisieren. Auch diese Aufgaben - Sensibilisierung und Advocacy - können die staatlichen Agenturen nicht übernehmen. Auch hier sind die nördlichen NGOs unersetzlich.

Fünftens herrscht in den meisten Geberländern nach wie vor Spardruck. Es bedeutet jedoch einen Ressourcen-Verschleiß, wenn staatliche Agenturen operativ sind und Programme auf Grassroots-Ebene implementieren. NGOs arbeiten nämlich in der Regel kostengünstiger, flexibler und effizienter. Sie haben dank längerer Erfahrung und Kapitalisierung dieser Erfahrungen mehr Know-How in der Durchführung von Programmen. NGOs verfügen über zivilgesellschaftliche Kontakt- und Partnernetze in den einzelnen Entwicklungsländern und auf internationaler Ebene und können daher die besten Partner nicht nur für die eigenen Programme finden, sondern auch für jene Programme, welche die Agenturen in Zusammenarbeit mit Behörden und Institutionen der Partnerländer konzipieren.

## ***Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit***

Diese fünf Gründe, weshalb die nördlichen NGOs wichtiger denn je sind, umreißen gleichzeitig die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit. In Stichworten:

- Stärkung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und sozialen Bewegungen als Gegengewicht zur Staatsmacht
- Zusammenarbeit in Ländern mit schlechter oder gar keiner Regierungsführung (bad governance, failed states)
- Capacity building und Empowerment der südlichen NGOs
- Umsetzung und Implementierung von Programmen auf Grassroots-Ebene
- Sensibilisierung und Advocacy zuhause

Das sind Aufgaben, welche die staatlichen Agenturen nicht oder nur schlecht wahrnehmen können; Aufgaben, die aber für die Nachhaltigkeit der Entwicklungszusammenarbeit relevant sind und deshalb von den Agenturen mitfinanziert werden.

## ***Rolle der staatlichen Agenturen in der EZA***

Umgekehrt sind die staatlichen Agenturen für ebenso relevante Aufgaben prädestiniert, welche die NGOs ihrerseits nicht oder nur schlecht wahrnehmen können.

Erstens sind sie am besten positioniert, um politische Dialoge mit den Regierungen der Partnerländer zu führen. Diese Dialoge sind äußerst wichtig, um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit erhöhen.

Zweitens sind die staatlichen Agenturen am besten platziert, um den Rahmen für Partizipation und demokratische Kontrolle zu schaffen und zusammen mit den Behörden des Landes institutionelle Mechanismen bereit zu stellen.

Drittens sind sie am besten in der Lage, vor Ort zu koordinieren, das heißt, die eigenen Programme und die Programme der NGOs aus ihrem Land auf die Entwicklungsprogramme der Partnerregierung abzustimmen. Diese Koordinations-Aufgaben werden um so wichtiger, je mehr die Programme einem Multistakeholder-Ansatz folgen.

Viertens sind die staatlichen Agenturen am besten geeignet für internationale Koordination unter den Geberländern mit dem Ziel, die Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe energisch vorantreiben.

Fünftens sind sie am besten in der Lage, den Wissensaustausch zu koordinieren: NROs sollen Erfahrungen und ihr Wissen nicht nur mit anderen NROs teilen, sondern auch mit staatlichen Agenturen, Regierung, Verwaltung, Wissenschaft und anderen Sektoren der Zivilgesellschaft im eigenen Land, um die nationale Entwicklungspolitik nachhaltig und effizient zu gestalten.

## ***Für eine Rollenteilung nach dem Prinzip der Subsidiarität***

Zusammengefasst plädieren wir bei der Rollenteilung für das Prinzip der Subsidiarität, das auf komparativen Vorteilen beruht. Das heißt, die Agentur übernimmt jene Aufgaben, die sie besser und effizienter erfüllen kann als eine NRO, also Aufgaben, welche die Intervention einer staatlichen Stelle verlangen. Alle anderen Aufgaben überlässt sie den NROs.

Was bedeutet diese Rollenteilung für nördliche NGOs? Erinnern wir uns kurz an die aktuellen Hintergründe der Entwicklungszusammenarbeit: Neben den neuen Strategien der Geberländer nimmt die Tendenz zu, die EZA (militärischen) Sicherheitsfragen unterzuordnen. Dazu kommen die Wirtschaftsinteressen der Geberländer (Handel, Privatisierungen), die den EZA-Intentionen oft widersprechen. Die Rollenteilung bedeutet für die nördlichen NGOs, dass sie Akteure für Veränderungen stärken können, und dass ihr komparativer Vorteil dort liegt, wo es politisch und konflikträchtig wird. Im Süden können sie Organisationen und Bewegungen stärken, die mobilisieren und die Interessen von benachteiligten Gruppen vertreten, d.h. Kräfte, die Konflikte mit Behörden, Eliten, Gebern austragen bzw. Kräfte, die Allianzen schmieden können als Gegengewicht zum Staat. Daheim werden die Nord-NGOs weiterhin informieren, sensibilisieren, aber auch der eigenen Regierung genauer auf die Finger schauen, nicht nur im Bereich der Gestaltung und Umsetzung von Entwicklungspolitik, sondern auch Wirtschafts-, Handels-, Außenpolitik, Sicherheit etc.

Die Arbeit der NROs muss politischer werden, was kein einfacher Prozess ist. Das kann Spenderinnen und Spender verärgern, welche Politik und Entwicklungshilfe fein säuberlich auseinander halten wollen, Politikerinnen und Politiker auf die Barrikaden treiben („Wer vom Staat Geld kriegt, hat gefälligst den Mund zu halten“). Ähnliche Reaktionen sind von der Wirtschaft wegen Interessensgegensätzen von EZA und Wirtschaft zu erwarten. Ein beliebter Vorwurf ist daher, zu behaupten, NROs seien nicht legitimiert. Man kann sich jedoch nicht nur Freunde bei staatlichen Agenturen schaffen, sondern es braucht auch Mut zu Konflikten, eine lupenreine Geschäftsführung, Transparenz und den langen Atem, immer wieder erklären, warum wir tun, was wir tun.

## Johannes Jäger

Michèle Laubscher hat einige sehr zentrale Punkte angesprochen und gezeigt, wie wichtig die NGOs für die EZA sind, welche Rolle sie spielen und welche Rolle auch der Staat spielen kann. Ihr Schlusspunkt, dass die NGOs politischer werden sollten, ist sicherlich sehr spannend, jedoch teile ich die Schlussfolgerung nicht unbedingt, dass man sich damit beim Staat unbedingt Feinde schaffen muss.

Ich möchte das Thema – welche Rolle die NGOs spielen – aus einer bestimmten theoretischen Perspektive angehen, und zwar aus polit-ökonomischer Perspektive. Es ist ganz klar, dass es notwendig ist, die Rolle des Staates zu analysieren und zu fragen: Was ist der Staat? Was ist die Zivilgesellschaft und was sind NGOs? Welche Rolle spielen sie? Wie hängen Staat und Zivilgesellschaft/NGOs zusammen? Ich möchte hier besonders auf die Frage eingehen, warum NGOs in den letzten Jahren immer stärker unter Druck gekommen sind. Der Trend geht ja weg von der Projekthilfe, diskutiert wird Budgethilfe. NGOs sind heute nicht mehr so gerne gesehen wie möglicherweise noch vor 10 oder 20 Jahren. Die Frage ist, wie kommt es zu diesem Wandel und was kann vor diesem Hintergrund getan werden, wo wir doch wissen, dass NGOs in der Praxis nach wie vor eine sehr wichtige Rolle spielen. Ich möchte meine Ausführungen mit ein paar Schlussfolgerungen bzw. Überlegungen für Akteure im Bereich der EZA – sowohl für die NGOs als auch für den Staat – beenden.

Zum ersten Punkt, *Staat und Zivilgesellschaft*: Ein ganz wichtiger Punkt, den man bei dieser Diskussion nie außer Acht lassen darf, ist der, dass natürlich immer Interessen im Spiel sind. Es ist kein Wunder, dass NGOs versuchen, ihre Wichtigkeit hervor zu streichen, sind sie doch häufig von staatlichen Finanzierungen abhängig. Vor diesem Hintergrund ist es ganz klar, dass NGOs immer argumentieren werden, wie wichtig sie sind. Beim Staat stellt sich natürlich auch die Frage, wie unabhängig dieser ist. Wenn man eine politökonomische Perspektive einnimmt, steht es außer Zweifel, dass der Staat in gewisser Hinsicht ein zum Teil mit Autonomie ausgestatteter Akteur ist. Der Staat stellt jedoch genauso auch ein verdichtetes Kräftefeld dar. D.h., was im Staat oder in der Politik passiert, ist Ergebnis von dem, was anderswo – und zwar in der Zivilgesellschaft – entschieden wird.

Und damit sind wir beim Begriff der *Zivilgesellschaft*. Was steckt hinter diesem Wort? Es gibt den liberalen Begriff von Zivilgesellschaft, unter dem NGOs oder nicht-staatliche Organisationen allgemein eingeordnet werden. Es gibt aber auch einen politökonomischen Begriff von Zivilgesellschaft. Dabei wird davon ausgegangen, dass Zivilgesellschaft ein Raum ist, in dem darum gekämpft wird, was im Staat passieren soll. D.h. dort finden Auseinandersetzungen statt. Nehmen wir z.B. das Feld der EZA, das ein wichtiges Politikfeld ist und uns alle hier bewegt. Wer sind die Akteure, die darum kämpfen, was in der staatlichen EZA passiert? NGOs sind ein wichtige Akteur; sie versuchen, Einfluss zu nehmen. Es gibt die Wirtschaft, die eine wichtige Rolle spielt. Darüber hinaus gibt es auch andere Interessen, die eine Rolle spielen, z.B. die EU, die Außenpolitik anderer Länder etc. Innerhalb dieser Zivilgesellschaft wird ein bestimmter Konsens entwickelt bzw. werden Politikvorstellungen an den Staat übermittelt, welcher sich zum Teil an den Vorgaben orientiert, aber auch einen bestimmten Grad an Autonomie aufweist und ein eigenständiges Profil entwickeln kann. NGOs sind nur ein Akteur von vielen innerhalb dieser Zivilgesellschaft. Sie haben bestimmte Interessen, aber auch gewisse Vorzüge, gerade wenn es um die EZA geht. NGOs sind eben diejenigen Akteure, die legitim Interessen der benachteiligten oder marginalisierten Leute im Süden verfolgen können.

Das sind sie in ganz anderer Weise als etwa Unternehmen. Unternehmen haben als Hauptziel bzw. Zweck ihrer Organisation, Profit zu erzielen. Bei NGOs geht es darum, bestimmte Werte zu verfolgen. Sie können damit auch bei Fragen der Politikformulierung ganz anders auftreten als dies etwa Unternehmen tun können.

Zu diesen Überlegungen zu „Staat“ und „Zivilgesellschaft“ abschließend noch ein Gedanke: Es ist zwar banal, aber es soll nicht vergessen werden, dass die EZA ein Teil der Außenpolitik ist. Wo es um Politik geht, gibt es unterschiedliche Meinungen darüber wie diese Politik aussehen könnte. Das ist auch gut so und darüber muss auch diskutiert werden. Die Zivilgesellschaft ist ein Raum, wo man darüber reden kann, wie genau diese Politik des Staates aussehen sollte.

Damit kommen wir zum nächsten wichtigen Punkt. Warum kommen NGOs in letzter Zeit stärker unter Druck? Wenn die jüngere Geschichte analysiert wird, können zwei Phasen ausgemacht werden: Eine neoliberale und eine autoritär-liberale Phase. Als *neoliberale Periode* würde ich die 80er und auch noch die 90er Jahre ausmachen. Welche Rolle haben damals NGOs gespielt und warum waren sie in dieser Zeit relativ beliebt? Wie wir wissen, gab es in dieser Zeit im Süden „dank“ der Strukturanpassungsprogramme radikale Staatsabbauprogramme. NGOs übernahmen in viele Bereichen Aufgaben des Staates. NGOs waren der große Hoffnungsträger, auch von der Seite, die den Staat zurückdrängte. Es wurde argumentiert, NGOs seien besser und effizienter als der Staat. Damit wurden Staaten bzw. die Staatlichkeit im Süden diskreditiert. Somit haben NGOs ganz gut in dieses Konzept der neoliberalen Strukturanpassung gepasst, weil sie eine bestimmte Vorstellung – privat ist besser als Staat – mit transportiert haben. Gleichzeitig haben die NGOs eine sehr positive Rolle in dieser Phase erfüllt. Sie haben Süd-NGOs unterstützt, viele zivilgesellschaftliche Akteure im Süden aufgebaut und auch für Öffentlichkeit gesorgt. Damit hat sich durch eine Intervention in diesem Raum der Zivilgesellschaft im Süden das Kräftegleichgewicht möglicherweise in manchen Ländern ein bisschen stärker in Richtung der marginalisierten Bevölkerung verschoben. Das Paradigma, welches in der entwicklungspolitischen Diskussion damals vorherrschend war, lässt sich mit den Stichworten „Empowerment“ oder auch „Institution Building“ sehr gut umschreiben. Die Vorstellung war, dass Entwicklung eigenständig sein sollte. Institutionen und Empowerment wurden vor allem von NGOs damals als zentral erachtet. Benachteiligte gesellschaftliche Sektoren sollten in der Zivilgesellschaft gestärkt werden, damit sie Einfluss auf den Staat oder auf supranationale Institutionen nehmen konnten.

Das hat sich aber in den letzten Jahren jedoch deutlich gewandelt. Ich würde daher nicht mehr von Neoliberalismus sprechen, sondern eher von einer Phase des *autoritären Liberalismus*. NGOs werden in ihrer Funktion zur Delegation des Staates nicht mehr so benötigt wie früher. Die Staaten sind in den meisten Fällen bereits neoliberal zurechtgestutzt. NGOs werden vielfach, wenn man die Diskussion verfolgt, eher als lästig empfunden. Auf Weltebene kritisieren sie die neoliberalen Programme sehr laut. Die Funktion der Legitimation einer bestimmten Politik im Interesse der Mächtigen ist nicht mehr so notwendig. Ein Schlagwort, das in diesem Zusammenhang auftaucht, ist „Budgethilfe statt Projekthilfe“. Das bedeutet direkte Zusammenarbeit mit dem reduzierten Staat statt mit NGOs. Auf der diskursiven Ebene sind damit in Zusammenhang, z.B. unter dem Titel der Armutsbekämpfung, weitere Verschiebungen erfolgt. Dahinter steckt eine ganz andere Vorstellung von Entwicklung als diejenige, die auf Empowerment fokussierte. Es wird vorausgesetzt zu wissen, was Armut ist. Diese muss dann bekämpft werden. Natürlich ist Armutsbekämpfung um viele Partizipations-

mechanismen angereichert, aber der Ansatz ist ein anderer als Empowerment. Die Kritik an diesen Armutsbekämpfungsprogrammen ist hier ja weitgehend bekannt: Im Bereich der Ökonomie, also wo es ans „Eingemachte“ geht, wird die Mitbestimmung seitens der Länder des Südens verunmöglicht und neoliberale Politik festgeschrieben. Die Frage drängt sich auf, inwieweit neoliberale bzw. liberale Politik im Bereich der Ökonomie geeignet ist, Entwicklungsprozesse voranzutreiben. Eine langfristige historische Betrachtung zeigt, dass Prozesse nachhaltiger Entwicklung in der Regel nicht in Form dieser abhängigen, eingebundenen liberalen Entwicklung erfolgten. Vielmehr bedurfte es in der Regel einer autonomen Entwicklung bzw. eigenständigen Politik des Südens, in der auch Empowerment zentral ist. Im Gegensatz dazu wird im Zuge der Armutsbekämpfungsprogramme – in deren Zusammenhang auch Budgethilfe stark diskutiert wird – genau diese liberale Wirtschaftspolitik festgeschrieben. Ich zweifle daher, dass damit positive Entwicklungsprozesse vorangetrieben werden können.

Es gibt damit große Unterschiede zwischen der neoliberalen Periode der 80er und 90er Jahre, wo man noch stärker auf „Empowerment“ und „Institution Building“ fokussiert hat, und dem nunmehr vorherrschenden autoritären Liberalismus. Unter dem Banner der Armutsbekämpfung wird tendenziell ein technokratisches Verständnis von EZA und Politik propagiert. Im Kontext dieses eher technokratischen Entwicklungsverständnisses erfolgt auch die Verschiebung von Budgethilfe zur Projekthilfe.

Was können wir aus dieser kurzen und sehr abstrakten Analyse schließen? Es gibt sicherlich einen Trend dahingehend, dass NGOs tendenziell für den Staat weniger wichtig werden. Die Frage ist, ob das so sein muss oder nicht? Die genannten Funktionen, die NGOs erfüllen, sind für den Entwicklungsprozess als solchen sehr wichtig. Es geht um die Frage der Demokratisierung, den Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen im Süden, die Stärkung der Marginalisierten sowie die Beeinflussung staatlicher Politik sowohl im Süden als auch im Norden. Darin sehe ich ganz wichtige Aufgaben, welche nur von NGOs, nicht jedoch von Unternehmen oder Staat geleistet werden können. Beim Staat kommt es in Einklang mit dem Wandel des Entwicklungsparadigmas tendenziell zu einem technokratischeren Entwicklungsverständnis. Damit können sich staatliche Strukturen größere Autonomie – etwa auch von NGOs – verschaffen. Am Beispiel der ÖEZA-Politik zeigt sich auch, dass durch eine verstärkte internationale Einbindung der internationalen Akteure diesen eine wichtigere Rolle in der Politikformulierung zukommt. Der zivilgesellschaftliche Raum – und damit die Bezugsgruppen für den Staat – sind insbesondere seit dem EU-Beitritt nicht mehr großteils die lokalen Einflussfaktoren, sondern zu einem wesentlichen stärkeren Teil Akteure auf EU-Ebene und internationaler Ebene. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit sich die ÖEZA-Politik auf die europaweite oder internationale derzeit vorherrschenden Paradigmen bezieht und welche Rolle den NGOs und zivilgesellschaftlichen Akteuren hierzulande im Politikformulierungsprozess zukommt.

Aufbauend auf ein polit-ökonomisches Verständnis von EZA ist es sehr wichtig zu analysieren, wer die jeweiligen Bezugsgruppen für die Politikformulierung sind. Vor dem Hintergrund, dass die EZA ein Teil der Außenpolitik ist, muss hinterfragt werden, welche Paradigmen bzw. Diskurse von welchen Bezugsgruppen übernommen werden. Internationale Institutionen, wie etwa die Weltbank, sind ja staatliche Institutionen, die bestimmte Politiken und damit bestimmte Interessen verfolgen. Diese Politiken sind auch im Licht der dahinter steckenden Außenpolitik der weltweit bedeutenden Ländern des Nordens zu betrachten. Wenn diese Ansätze einfach übernommen werden, stellt sich für mich die Frage, ob eine solche Politik im Interesse der Marginalisierten oder Armen im Süden ist bzw. überhaupt sein kann.

In Österreich haben wir – da die österreichische Außenpolitik ja keine imperialen bzw. neo-imperialen Interessen verfolgt – aus meiner Sicht die Chance, eine EZA-Politik zu machen, die stärker im Sinne der Menschen des Südens ist. Es geht daher darum, eigenständige Politikmodelle zu entwickeln. Dafür ist diese Tagung hier ein guter Ansatz. Es gibt es sehr viel Kompetenz im Bereich der NGOs. Ein Dialog von NGOs und Staat kann es ermöglichen, dass in Österreich Politikmodelle entwickelt werden, die vom Mainstream abweichen und damit auch richtungweisend werden können.

## **Gerda Daniel**

Da ich das letzte Referat des Tages halte, ist die Wahrscheinlichkeit, Dinge zum wiederholten Mal auszusprechen, sehr groß. Ich denke aber, wichtige Dinge kann man nicht oft genug wiederholen. Ich werde versuchen, etwas mehr auf die Praxis einzugehen, auf unseren Alltag als entwicklungspolitische Organisation, die direkt in der EZA arbeitet. Darüber hinaus werde ich die Rolle der NGOs, so wie ich sie sehe, kurz umreißen und dann die Aufgaben beschreiben, die sich daraus ableiten lassen. Die Voraussetzungen, die dafür gegeben sein müssen, um als NGO gut arbeiten zu können, sind ein weiterer Teil meiner Ausführung. Zum Schluss möchte ich noch festhalten, was nicht unsere Rolle ist oder nicht sein sollte.

### ***Worin liegt die Rolle der NGOs?***

Die Problemstellung für dieses Podium ist es, die Rolle der NGOs des Nordens und des Südens zu beleuchten. Leider ist der einzige Referent aus dem Süden ausgefallen, und ich fühle mich nicht berufen, direkt für eine Süd-NGO zu sprechen. Dennoch werde ich darauf eingehen, wo die Rollen einander ähnlich sind oder sich sogar gleichen. Die folgenden Rollenzuschreibungen betreffen aus meiner Sicht sowohl NGOs im Süden als auch im Norden.

Eine wichtige Rolle für NGOs ist es sicher, Zivilcourage zu zeigen – vor allem dort, wo der Rechtsstaat nicht funktioniert oder versagt. NGOs sollen und wollen eine verändernde, eine transformatorische Kraft sein. Als Initiatoren können sie auch glaubwürdig innovative Vorschläge einbringen. (Wie innovativ wir wirklich sind und wie innovativ das ist, was hier gesagt wurde, war auch Thema in der Arbeitsgruppe, weshalb ich später noch darauf zurückkommen möchte.)

Mit der Reflexion gesellschaftlicher Alternativen erhält das Rollenbild der NGOs eine weitere Dimension. Die „Watchdog“-Funktion – also jene, als kritische Stimme zu fungieren, soziale Gerechtigkeit einzufordern und auf Kohärenz zu achten – ist bereits mehrmals erwähnt worden, insbesondere auch angesichts neuer Trends wie Budget Support, Harmonisation und Alignment.

Eine bedeutende NGO-Rolle ist es auch, für einen Bottom-up-Ansatz – sprich für Partizipation – zu sorgen und die Sichtweise der Basis einzubringen. Das ist ein Added Value, der uns von anderen Akteuren unterscheidet. Was unsere Rolle noch impliziert oder worauf sie beruht ist, dass uns unsere stärker auf der Basis von ethischen Werten beruhende Arbeit ganz wesentlich von Consultancies unterscheidet und auch von öffentlicher EZA.

Der Solidaritätsgedanke im weitesten Sinn steht im Mittelpunkt unseres Handelns. Speziell für Nord-NGOs ergibt sich daraus eine zusätzliche sehr spezifische Rolle, nämlich die der Vermittlung und Übersetzung von Anliegen der Süd-NGOs gegenüber staatlichen Organisationen und EU-Institutionen in Europa. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass sich zivilgesellschaftliche Akteure aus dem Süden oft sehr schwer tun, direkt mit staatlichen, europäischen Institutionen in Kontakt zu treten. Die Kluft ist oft zu groß. Den zusätzlichen Nutzen für Nord-NGOs sehe ich im Basisbezug und in der Pflege von langjährigen Partnerschaften und Partnernetzen.

## ***Welche Aufgaben leiten sich aus dieser Rolle ab?***

Ich beziehe mich nun vor allem auf die Rolle von Nord-NGOs unter Berücksichtigung der aktuellen Trends. Die Aufgaben würde ich in zwei Gruppen teilen:

- 1.) Was sind unsere Aufgaben in der Zusammenarbeit mit den Partnern des Südens bzw. in südlichen Ländern? und
- 2.) Was sind unsere Aufgaben hier in Europa, in unserer industrialisierten Welt?

## ***Aufgaben in der Zusammenarbeit mit Partnern im Süden***

Eine Aufgabe, die wir seit Jahren erfüllen, ist, Finanzmittel und spezifisches Know How zur Verfügung zu stellen. Ich bin überzeugt, dass Capacity Building, Organisationsentwicklung, Entwicklung von spezifischen Managementkapazitäten ein Bereich ist, den die NGOs in Zukunft noch viel stärker wahrnehmen müssen, als sie es bisher schon tun. Auch um zu ermöglichen, dass die Zivilgesellschaften im Süden so etwas wie „Social Audits“ durchführen können, ist es unerlässlich, dass wir die Partnerorganisationen im Süden diesbezüglich unterstützen.

Aber es geht auch um die Förderung von Managementkapazitäten in der Planung, Budgetierung, im Monitoring von Projekten. Unsere Aufgabe ist nicht, diese Projekte direkt und selbst durchzuführen, sondern unsere Partnerorganisationen nach Möglichkeit zu unterstützen, Projekte selbst durchführen zu können und auch zu leiten. Eine weitere Aufgabe ist auch die Begleitung von Partnerorganisationen in der Durchführung von Programmen und Projekten, und ich möchte nachdrücklich betonen, dass ich überzeugt davon bin, dass diese Unterstützung in der Projekt- und Programmhilfe weiterhin wichtig sein wird. Für mich geht es dabei nicht um Budget Support statt Projektunterstützung, sondern diese Bereiche müssen in Ergänzung gesehen werden. Die Arbeit im Bereich der Programm- und Projekthilfe ist genau jene Voraussetzung, die es uns ermöglicht, die Rückbindung für anwaltschaftliche- und Lobbyingarbeit hier im Norden zu schaffen. Anwaltschaft und Lobbying funktionieren nicht ohne diese Arbeit vor Ort.

Generell muss es uns auch Anliegen sein, die Dialogfähigkeit der Süd-NGOs zu verstärken. Einerseits gilt es, Managementkapazitäten in der konkreten Durchführung von Projekten und Programmen zu fördern, andererseits ist auch die Bildung des politischen Bewusstseins im weitesten Sinn nicht zu vernachlässigen und weiters die kommunikative, rhetorische Schulung von MitarbeiterInnen in Institutionen.

## ***Was sind unsere Aufgaben hier im Norden?***

Ich habe schon erwähnt, dass die Projekt- und Programmarbeit die Basis für anwaltschaftliche Tätigkeit im Norden ist. Es geht dabei darum, hier über die Situation in Entwicklungsländern zu berichten und Partnern und Zielgruppen zu ermöglichen, ihrer Stimme auch im Norden Ausdruck zu verleihen. Wir NGOs des Nordens sprechen seit langer Zeit FÜR unsere Partner im Süden. Ich glaube – und das passiert auch bereits –, dass wir einen intensiveren Schwenk vollziehen müssen. Es liegt an uns zu ermöglichen, dass unsere Partner eingeladen werden, um selbst für ihre Anliegen sprechen zu können. Dies stärkt auch die Legitimität der NGOs hier im Norden, wenn gehört wird, dass die Partner im Süden für gut befinden, was wir hier tun.

Ich möchte dazu ein Beispiel aus einem Seminar erwähnen, das wir zum Thema Partnerschaft durchgeführt haben. Die Partner aus dem Süden stellten dabei fest: „Wir brauchen die Budget- und Programmhilfe, und wir brauchen es, dass ihr hier Informationsarbeit leistet“. Es ist also auch für Partner im Süden in Ordnung, dass Geld für anwaltschaftliche Arbeit reserviert wird.

Als Problem für Fundraising-Organisationen erweist sich immer wieder der Erklärungsbedarf gegenüber den Spenderinnen und Spendern. Auch aus diesem Grund ist es wichtig, Geld für den Bereich Öffentlichkeitsarbeit, Lobbying und Anwaltschaft hier in Österreich zu reservieren. Es muss nicht jeder Cent oder Euro automatisch in den Süden kommen, um vor Ort etwas Positives zu bewirken und Ziele zu erreichen. Lobbying für mehr Mittel in der EZA einerseits ist eine ganz wichtige Aufgabe – Stichwort 0,7-Kampagne –, eine andere ist die Vernetzung der NGOs hier im Norden, und zwar auch das Networking der EZA-NGOs mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren.

### ***Sind die NGOs innovativ?***

Vieles am Rollenbild der NGOs ist nicht neu, aber man muss sich bestimmte Entwicklungen vor Augen führen, um zu erkennen, wo wirklich Innovatives passiert ist. Zum Beispiel ist die Kooperation der AGEZ mit den Rübenbauern, die sich im letzten Jahr ergeben hat, ein Bündnis, das über unseren eigenen Tellerrand hinaus geht und daher ein ganz wichtiges Element auf der Vernetzungsebene darstellt. Aber auch das Capacity Building für NGOs aus den neuen Mitgliedstaaten, Projekte wie TRIALOG und das „Regional Partnership Programme“ haben sich in den letzten Jahren als neue fortschrittliche Ansätze entwickelt. Diesbezüglich erweisen sich die AGEZ und die österreichische EU-Plattform mit ihren Mitgliedsorganisationen als sehr innovativ.

### ***NGOs und ÖEZA***

Ein Aspekt, der heute noch nicht erwähnt wurde, ist eine Funktion der NGOs, die mehr oder weniger absichtlich passiert. Die NGOs sind seit geraumer Zeit auch so etwas wie eine Kaderschmiede für die öffentliche EZA. Ich ersuche Sie nun, sich einmal vorzustellen, wie die ADA oder die Sektion VII aussehen würden, ohne die vielen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die vorher in den NGOs ihre Kapazitäten aufgebaut und ihre langjährigen Erfahrungen gewonnen haben. Ich glaube, es ist uns allen bewusst, dass gerade in Österreich sehr viele Menschen vorher an der Basis gearbeitet haben und wir deshalb jetzt sehr kompetente Ansprechpersonen in der ÖEZA haben. Also sollte die ÖEZA ihre Basis pfleglich behandeln – in vielerlei Hinsicht!

### ***Was braucht es dazu, damit wir unsere Aufgaben erfüllen können?***

Als Voraussetzung für die Erfüllung unserer Aufgaben wurden schon ein Mindestmaß an Unabhängigkeit, vor allem auch in finanzieller Hinsicht, Transparenz und Qualitätsmanagement genannt. Von Seiten des Staates ist es sehr wichtig, dass dieser unsere Arbeit anerkennt und wertschätzt. Worin drückt sich das aus? Seitens staatlicher Stellen sollte sich dies in einem respektvollen Dialog und in Transparenz gegenüber den NGOs widerspiegeln, also auch über Mitsprachemöglichkeiten.

Anerkennung und Wertschätzung drücken sich sicherlich auch in einem System für staatliche Kofinanzierung mit NGO-Initiativrecht aus. Der Staat soll ruhig die entwicklungspolitischen Bestrebungen und Anstrengungen der Zivilgesellschaft verstärken – wie wir heute schon gehört haben, der Staat sind auch wir, sind wir alle.

Die Reduktion von Bürokratie wäre aus Sicht der NGOs sehr wünschenswert, nicht zuletzt, um mehr Raum für inhaltliche Weiterentwicklung zu schaffen und verstärkt inhaltliche Aufgaben übernehmen zu können. Wenn man den Vergleich von vor fünf, sechs Jahren mit heute zieht, ist leider eine Tendenz der Verbürokratisierung festzustellen – vor allem für Organisationen, die mit öffentlichen Fördergeldern arbeiten. Die Bürokratie ist wesentlich im Steigen begriffen und die EU ist diesbezüglich der ÖEZA noch weit voraus. Bürokratieabbau liegt leider nicht im Einflussbereich der NGOS, daher können wir nur hoffen, dass sich die ADA und ÖEZA generell nicht zu sehr an die bürokratischen Gegebenheiten der EU annähern.

Was braucht es noch, um unsere Aufgaben zu erfüllen? Es braucht natürlich die Fähigkeit zur Selbstkritik. Ich denke, es ist schon mehrmals erwähnt worden, dass die NGOs sich auch überlegen müssen, ob viele Klein- und Kleinstprogramme in vielen Ländern sinnvoll sind oder ob wir uns nicht doch konzentrieren sollen. Ich plädiere sehr für Zweiteres, aber sehr wohl auch mit NGO-Initiativrecht, denn es geht sicher nicht darum, uns völlig an die Schwerpunktsetzungen von öffentlichen Fördergebern anzupassen.

Abschließend möchte ich noch einen Aspekt erwähnen: Es kommt gerade in Bezug auf öffentlichen Förderungen immer wieder der Vorwurf, den NGOs ginge es ja nur um das eigene Überleben, um die eigene Existenz. Angesichts der Überzeugung, dass wir als NGOs gute, sinnvolle und absolut notwendige Arbeit leisten, erachte ich die Tatsache als durchaus legitim, auch auf die eigene Existenz und unser Überleben zu achten. Und wenn wir wirklich einmal eine gerechte, solidarische und friedliche Welt erreicht haben, dann werden wir vielleicht auch gerne oder sogar lustvoll untergehen, aber das Gleiche gilt dann auch für die öffentliche EZA.

## **Diskussion im Plenum**

### ***Sicherheit und EZA***

Es wurde die Frage der Sicherheit und der Militarisierung aufgeworfen. NGOs versuchen, Konfliktprävention und Friedensarbeit zu machen, aber hat das einen Impact? In der Öffentlichkeit scheint die Militarisierung der Entwicklungspolitik eigentlich recht gut anzukommen - wie können wir uns dagegen stellen? Michèle Laubscher betonte, dass wir einerseits von Sicherheit im Kontext der EZA, von der menschlichen Sicherheit reden, das aber nichts mit der Sicherheit zu tun habe, von der auf politischer Ebene geredet wird, womit vor allem die militärische Sicherheit gemeint sei, Stichwort „Terrorismusbekämpfung“. Es sei sehr wichtig, das in der Informationsarbeit auseinander zu halten und nicht in einen Topf zu werfen.

Man müsse auch die EZA-Politik als Teil der Außenpolitik wahrnehmen, wiederholte Johannes Jäger. Wenn man sich die globale EZA-Politik ansieht, sei „Sicherheitspolitik“ ein Teil neoliberaler Strategien, und da geht es sehr stark in Richtung „Befriedung“ aus Sicht des „Imperiums“. Je mehr Gelder über Staaten fließen, die nur das machen, was der Sicherheitspolitik der imperialen Mächte entspricht, umso weniger gibt es nach dieser Logik Terroristen. So gesehen sei ein Abwürgen oder eine Reduktion von NGO-Mitteln bzw. eine viel genauere Kontrolle von NGO-Mitteln Teil einer Sicherheitspolitik, verstanden vor dem Hintergrund der Konzepte der Neokonservativen in den USA. Ob das wirklich zu mehr Sicherheit beiträgt, sei eine ganz andere Frage und sehr zu bezweifeln. Die NGOs sind gefordert, mit innovativen Konzepten - so wie auch im wirtschaftspolitischen Bereich - dazu beizutragen, dass eben nicht diejenigen Politiken praktiziert werden, die im Interesse imperialer Mächte sind.

### ***NGOs und schwache Staaten***

Betreffend das Thema Entwicklungshilfe in Form von Budgethilfe scheint es eine klare Position auch der OEZA zu sein, dass im Idealfall demokratische Strukturen vorhanden sind und ein Staat, der eine Grundversorgung der Bevölkerung im Gesundheits- oder Bildungsbereich garantiert. Es sei kein neoliberaler Ansatz - ganz im Gegenteil - zu sagen, der Staat hat wichtige Funktionen, und es ist wesentlich, diese aufzubauen. Natürlich funktioniert das nicht überall, und es braucht viele Schritte, um dort hin zu kommen. Hier stellen sich auch Fragen zur Rolle der NGOs im Süden und zur Rolle des Staates in Entwicklungsländern. Laubscher wies auf den Widerspruch hin, demokratische Strukturen aufzubauen oder über Budgethilfe Gesundheitsversorgung und Bildung usw. zu fördern, und gleichzeitig über die internationale Wirtschaftspolitik den wirtschaftlichen und politischen Spielraum für eine nationale Wirtschaftspolitik, die dann erst die Basis liefert, dass sich ein Land nachhaltig entwickeln kann, zu beschneiden, indem man über multilaterale und bilaterale Abkommen diesen Spielraum zusehends einschränkt. Da werde auf zwei verschiedenen Ebenen gegeneinander gearbeitet. Das Ziel wäre grundsätzlich klar: ein demokratisch funktionierender Staat, der alle seine Bürgerinnen und Bürger versorgen kann. Aber eine sehr wichtige Bedingung, um das zu erreichen ist, den Freiraum, den nationalen Spielraum für eine eigenständige Politik zurückzubekommen.

Gerda Daniel meinte, dass die NGOs dafür eintreten, dass die Staaten in den Partnerländern ihre Aufgabe wahrnehmen sollen, aber sie auch sehen, dass der Staat diese Rolle oft nicht erfüllen kann, z.B. aufgrund von Auflagen des IWF mit Kürzung der Sozialleistungen,

Gesundheits- und Bildungsausgaben. Das führe dann sehr oft dazu, dass Süd-NGOs mit Unterstützung aus dem Norden Aufgaben des Staates wahrnehmen müssen, was eine ständige Gratwanderung für die Nord-NGOs sei, inwieweit sie das übernehmen wollen und sollen. Ein Beispiel: In Nicaragua werden Alphabetisierungs- und Gesundheitsprogramme unterstützt, was eigentlich nicht typische Aufgaben von NGOs, sondern Aufgabe des Staates ist. Man versuche, zumindest auf lokaler Ebene die Regierungsstellen einzubinden. Es sei klar, dass das nicht langfristig eine NGO-Aufgabe sein kann, aber es ist eine ständige Herausforderung in der konkreten Arbeit.

Neben dem Aspekt, dass ein „guter“ Staat auch im Süden nur dann funktionieren kann, wenn er möglichst unabhängig von anderen Ländern ist, meinte Johannes Jäger, dass für die Schaffung eines „guten“ Staat die Zivilgesellschaft ganz wichtig ist, und zwar eine Zivilgesellschaft, in der es auch marginale Gruppen und ein großer Teil der Bevölkerung schafft, mit zu bestimmen, was in diesem Staat passieren soll, und auch kontrollieren kann, was passiert. Deswegen sei die Zusammenarbeit von Nord-NGOs mit Süd-NGOs so wichtig, weil die Süd-NGOs jene zivilgesellschaftlichen Strukturen stärken können, die für die Staatlichkeit im Süden so wichtig sind.

Es wurde kommentiert, dass es in der EZA viele Akteure brauche - vor allen Dingen auch NGOs -, weil die Weltgesellschaft keine Einheit, sondern eine Vielfalt sei und dieser Vielfalt auch nur durch eine Vielfalt von Akteuren Rechnung getragen werden kann. Nur eine Beteiligung von vielen Akteuren stellt sicher, dass ein ausgewogenes Denken und das Verstehen der Zusammenhänge dieser Weltgesellschaft möglich sein wird. Über den Inhalt eines solchen Dialogs über die Vielfalt der Weltgesellschaft sollte eine sehr nüchterne Analyse der Bedingungen und ihres Wandels vorgenommen werden. Ein Rückblick in die letzten 10 Jahre zeigt uns einen enormen Zuwachs an Geschwindigkeit in Raum und Zeit in dieser Weltgesellschaft und eine Vernetzung, die analysiert und untersucht werden muss. Bei aller berechtigten und notwendigen Moralisation der Verhältnisse ist ein entsprechender Abstand oder eine nüchterne Analyse dieser Weltbedingungen eine Voraussetzung, von einer Selbstüberschätzung sowohl des Staates als auch der NGOs Abstand zu nehmen und zu realistischen Zielen in diesem Dialog zu kommen. Im Bereich der Förderung von Bildungs-, Kultur- und Öffentlichkeitsarbeit von NGOs wird die ADA an einem strukturierten Dialog mit den NGOs über die programmatischen Zielsetzungen einer solchen Ausrichtung festhalten.

### ***Demokratieverlust und Technokratie***

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zum einen und die europäische Sicherheits- und Außenpolitik zum anderen seien zwei Regime, die per definitionem die europäische Identität wesentlich ausmachen. Wenn es so ist, dass die Entwicklungspolitik davon deduziert werden soll, auf der Ebene der EU und auf der Ebene etwa eines Nationalstaates, der Österreich heißt, wenn wir uns den Priorisierungen der Außenpolitik im Sinne von Sicherheit und Verteidigung unterordnen müssen, dann brauchen wir nicht sehr viele Hoffnungen zu haben. Wenn das die Perspektive ist, dann ist von den supranationalen Einrichtungen und den nationalen nicht allzu viel zu erwarten. Da kann man nur versuchen, im Dialog zu bleiben und die eigenen Positionen offen zu legen, sie verifizieren und falsifizieren lassen. Das wird dann aber wohl auch bedeuten, dass man sich mehr an der Gesellschaft orientiert und nicht an supranationalen Einheiten.

Die Demokratie scheint ein Opfer dieser Entwicklung geworden zu sein; es hat offenbar einen massiven Demokratieverlust gegeben, wird konstatiert. Der autoritäre Liberalismus und der technokratische Versuch, EZA umzusetzen sowie das damit verbundene Demokratiedefizit sind eine sehr problematische Entwicklung. Verschiedenste Bereiche werden immer mehr auf supranationaler/multilateraler Ebene geregelt. Dabei werden die Wirtschaftsspielräume für die einzelnen Länder immer kleiner. Das heißt, man kann innerhalb eines Landes immer noch demokratisch funktionieren, aber immer mehr Entscheidungen fallen außerhalb des nationalen Spielraums. Die Wirtschaftspolitik, die Außenpolitik, die Sicherheitspolitik, die Entwicklungspolitik - Budgethilfe, Harmonisierung usw. - läuft zum Teil im Entwicklungskomitee der OECD-Länder (DAC), und dann heißt es sehr schnell, wir müssen uns dem anschließen. Man kann innerhalb eines Landes Demokratie aufbauen, aber die Frage ist immer, wie viel dann von oben übergestülpt wird und damit an demokratischen Möglichkeiten wieder verloren geht. Von daher ein Plädoyer für eine stärkere politische Arbeit der NGOs im Norden und auch im Süden, um die Zivilgesellschaften zu stärken, weil die unter anderem auch befähigt werden müssen, die Politiken, die die Geberländer ihren Partnerländern überstülpen wollen, zu hinterfragen oder sich da zu widersetzen.

In diesem Zusammenhang berichtete Gerda Daniel, dass nach Erfahrung der NGOs die Technokratie auf EU-Ebene in den letzten Jahren sehr stark gestiegen sei, und sich demokratische Prozesse in der Mitbestimmung von NGOs im Bereich der Entwicklungspolitik sehr drastisch reduziert haben und NGOs zur Zeit auf EU-Ebene von Mitbestimmungsprozessen fast ausgeschlossen seien. Die Bürokratie ist so in Hierarchien gegliedert, dass man nicht mehr dort hinkommt, wo die wirklichen Entscheidungen fallen; die NGO-Ansprechpersonen verweisen immer auf höhere Ebenen. Bei diesem Verstecken hinter Hierarchien geht viel Demokratie verloren.

Der Demokratieverlust sei ein großes Problem, und Österreich ist keine Insel der Seligen; vielmehr sind die Spielräume natürlich eingeschränkt. Aber Österreich ist ja nicht allein, und solche Diskussionen wie hier finden auch woanders statt. Es gehe daher um eine europäische Vernetzung mit dem Ziel, auf europäischer Ebene eine andere Politik durchzusetzen. Das ist sicherlich sehr schwierig und wird nur mit stärkerem politischem Engagement der NGOs möglich sein. Ob es gelingen wird, ist eine andere Frage, aber es ist wichtig, es zu versuchen.

Es wird die Frage aufgeworfen, ob durch die technokratische Mehrarbeit die Qualität der EZA besser geworden ist. Teilweise sei der Aufwand, dem alle unterworfen sind, schon verständlich, weil es sich ja um öffentliche Gelder handelt - da muss es auch Transparenz geben. Aber die Erfahrung ist, dass die Technokratie nicht oder zu großen Teilen nicht der Verbesserung der Projekte dient. Im Gegenteil zeigt sich, dass mit der Zunahme von bürokratischen Anforderungen eine Verschiebung der zeitlichen Ressourcen erfolgt, d.h. es gehen viel mehr zeitliche Ressourcen in die Erfüllung von Auflagen, technokratischen Vorgaben von öffentlichen Fördergebern, und es bleibt immer weniger Zeit für inhaltliche Auseinandersetzung, für den Dialog mit Partnern und Innovationen. Es wurde gesagt, die NGOs sollten sich doch mehr bemerkbar machen, warum sind sie so still, warum melden sie sich nicht? Die NGOs schlafen nicht, sie gehen nur unter in einem Berg von Bürokratie, dort wo öffentliche Fördergeber maßgeblich sind; hier ist vor allem die EU gemeint. Man muss sich vergegenwärtigen, dass die Flut von Formularen und Evaluierungen, die als so modern verkauft werden, nicht viel anderes sind als eine Form bürokratischer Herrschaft.

# Die Gestaltung eines strukturierten Dialogs zwischen NGOs und öffentlichen Stellen im Policy-Dialog

Heinz Hödl

## Zusammenfassung der Ergebnisse des Vortrags

Die ADA formuliert derzeit im Auftrag des österreichischen Außenministeriums Leitlinien der NRO-Kooperation in der OEZA. Die Fachtagung soll für diesen Prozess aussagekräftige und nachvollziehbare Entwicklungen, Trends und Positionierungen der NGOs aufzeigen. Der erste Tag der Fachtagung hatte die Trends 2015, die zukünftige Rolle der NGOs im Netzwerk aller in der EZA tätigen Akteure und die Rolle und Funktion der NGOs im Norden wie im Süden zum Inhalt.

### **Trends 2015**

Es werden aktuelle und zukünftige Entwicklungen und Trends der Entwicklungspolitik und ihre Auswirkungen auf die Arbeit der NGOs diskutiert. Beispielsweise wollen staatliche Geber den Partnerländern mehr Verantwortung geben, indem sie vermehrt Sector-Wide-Approaches, Budget Support oder PRSPs forcieren; gleichzeitig wird die Rolle der NGOs hinterfragt. Ökonomische Effizienz wird zunehmend in den Vordergrund gestellt; die öffentliche Finanzierung geht von der Subvention hin zu Leistungsverträgen.

Die Trends 2015 erfordern eine Debatte über die Rolle, den Mehrwert und der Finanzierung der NGOs. Die Beziehungen zwischen der EU und den europäischen NGOs zeigen seit den 70er Jahren eine schrittweise Verschlechterung des Stellenwertes der NGOs bei der EU. Diese Trends sind umkehrbar, ja müssen sogar in eine gute Zusammenarbeit münden. Es ist möglich die Trends umzukehren, die NGO Rolle müsse gestärkt werden. Wichtig ist, dass auch NGOs die legitimen Rollen der verschiedenen Stakeholders respektieren und sie in einen kontinuierlichen Dialog eintreten. Die Bereiche Budgethilfe und Projekthilfe müssen kombiniert angewendet werden. NGOs sollen im Süden gute Regierungsführung fordern und fördern. Sie sollen als „Watchdog“-Organisationen auftreten. Weiters geht es um Kreativität, Experimentierfreudigkeit und gemeinsames Lernen. Schlussendlich ist ein professionelles Auftreten im politischen Diskurs notwendig.

### **Pariser Deklaration der OECD-Staaten: Definition und Kritik**

Die Deklaration ist der Versuch, konkrete Modelle für effizientere Kooperationen zu stärken; echte Partnerschaft zwischen Nord und Süd auf der Basis wechselseitiger Verpflichtungen zu ermöglichen. „Harmonisierung“ meint zunächst eine effizientere, d.h. transparentere Abstimmung und Koordinierung unter den Gebern selbst. Besonderes Augemerkt legt die Deklaration auf die Erfordernisse fragiler Staaten, deren geschwächte staatliche Infrastruktur mit Koordination und Kapazitätenbildung zu stärken. Schließlich sollten diese Bedingungen nationale Eigenverantwortung (Ownership) ermöglichen, die die Letztverantwortung für Entwicklungsstrategien und ihre Umsetzungen bei den Partnerländern belässt. Neu an der Pariser Deklaration ist ein „ergebnisorientiertes Management“. Zur Fundierung einer zumindest

weitgehend echten Partnerschaft zwischen Geber und Empfänger soll vor allem eine „beidseitige Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht“ beitragen. Geber sind die Nehmer.

Die angestrebte Harmonisierung unter Gebern sowie nationaler Programme kann nicht zu einer Reduktion der öffentlichen EZA auf Budget Support bzw. Anpassung der EZA an PRSPs oder andere nationale Programme führen. Die Unterstützung von zivilgesellschaftlichen und kreativen Initiativen im Süden, in Kooperation mit den Nord-NGOs (die Eigenmittel einbringen) soll weiterhin ein wichtiger Bereich öffentlicher EZA sein.

Anforderungen an die künftige bilaterale Projekt und Programmarbeit verstärken sich dadurch. Wissenstransfer, Süd-Süd Austausch, Bildungsarbeit, Anwaltschaft und Kofinanzierungen sind in diesem Zusammenhang zu sehen. Trends der „Aid architecture“ liegen stark auf der Linie der technisch bestmöglichen Umsetzung und bieten oft vereinfachte Lösungsschemata an. Globale und aktuelle Trends drohen durch eine Vermischung der EZA mit Sicherheits-, Migrationspolitik und Wirtschaftsinteressen EZA für andere Politikbereiche zu instrumentalisieren, statt Kohärenz anderer Politikfelder mit der EZA herzustellen.

### ***Grundlage unserer Arbeit ist der Entwicklungsbegriff aus Sicht der NGOs***

Entwicklung ist Leben in Fülle für alle Menschen. Dazu gehören das Verfügen über das Lebensnotwendige, das Freisein von jeglicher Unterdrückung, das Wissen um die Würde und die Ziele seines Lebens, die Fähigkeit und Möglichkeit, sein Leben selbst zu gestalten und das Leben in der Gemeinschaft mitzubestimmen.

NGOs hinterfragen daher die Trends kritisch. Thematisch bemühen sich die NGOs, herauszuarbeiten, dass sie die Zusammenhänge zwischen Sicherheit/Frieden, Umwelt, Migration, Wirtschaft und Entwicklung sehen, aber an den Wurzeln dieser Probleme ansetzen. NGOs hinterfragen Interessen und fordern Gerechtigkeit und Teilhabe ein: NGO-Programme zielen in ihrer Konzeption auf die Veränderung von Machtverhältnissen ab – auf lokaler bis globaler Ebene. EZA bedeutet Vielfalt auf allen Ebenen, denn auch die Wirklichkeit der Welt ist vielfältig.

### ***Rolle der NGOs, ihre Politische Funktion und ihre Legitimation***

Entwicklungspolitische NGOs sind zivilgesellschaftliche Organisationen von BürgerInnen, die freiwillig gegründet sind, um ihre Anliegen und Werte voranzutreiben. Sie sind Non-Profit-Organisationen: Sie sind zum Nutzen der BürgerInnen und rechtskonform konstituiert, sind gemeinnützig, transparent, effektiv und effizient in ihren Projekten. Sie verfügen über Professionalität, Expertise, und Wissen. Sie legen regelmäßig Rechenschaft über ihre Aktivitäten ab, nicht nur gegenüber Regierungen, sondern v.a. auch gegenüber ihren Mitgliedern, UnterstützerInnen und SpenderInnen. Damit ist ihre Legitimation gegeben.

Alle Industriestaaten verfolgen eine widersprüchliche Politik. Die Ziele, die sie in der EZA anstreben, stimmen nicht überein mit ihrer Politik im Außenhandel oder in den globalen Finanzbeziehungen. NGOs haben daher eine Advocacy-Funktion, welche staatliche Strukturen nicht erfüllen können.

NGOs sollen sich vermehrt auf Anwaltschaft konzentrieren, jedoch muss die Rolle der Projektzusammenarbeit beibehalten werden. Die Vernetzung mit sozialen Bewegungen und die Behandlung von anwaltschaftlichen Themen auf internationaler Ebene, wie gerechter Welthan-

del oder Änderung der internationalen Finanzarchitektur, ist Voraussetzung der politischen Rolle. Es sollen soziale Veränderungen weltweiter Rahmenbedingungen erreicht werden.

Sie arbeiten für und erinnern an die Einhaltung international vereinbarter Rechte (Menschenrechte, Arbeitsrechte, WSK-Rechte, Recht auf Entwicklung) und ziehen Staaten und Unternehmen zur Rechenschaft. Sie sind Ausdruck und Akteure einer partizipativen Demokratie und einer pluralistischen Gesellschaft. Sie werden von 25 Millionen privaten SpenderInnen in ganz Europa mit jährlich 3 Milliarden Euro unterstützt (CONCORD).

Alle diese Aufgaben benötigen Ressourcen – die Frage der Finanzierung ist offen.

Es herrscht Einigkeit, dass die anwaltschaftlichen Kapazitäten der NGOs ausgebaut werden müssen (10-15 Prozent Anteil des Mitteleinsatzes). Bezüglich der Finanzierung sind einerseits ausreichende Eigenmittel aufzubringen, andererseits öffentliche Mittel zu lukrieren: Modelle der Grundfinanzierung (analog der Parteienfinanzierung oder Presseförderung) und Optimierung der derzeit bereits bestehenden Möglichkeiten u.a. bei der ADA seien erwähnt (Integration in Programmhilfen-Optimierung nützen). In Belgien ist es möglich, Anwaltschaftsarbeit voll in die Gesamtarbeit zu integrieren und wird so vom Staat gefördert. Finanzierungsbeispiele wie Greenpeace und Amnesty International zeigen, dass politische Arbeit Unabhängigkeit braucht.

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) gehört zu den öffentlichen Aufgaben, die in den Industrieländern sowohl durch staatliche, als auch durch private gemeinnützige Träger wahrgenommen werden. Fast überall sind NGOs die Vorreiter der staatlichen EZA gewesen. Grundsätzlich gilt, dass operative EZA auch durch NGOs wahrgenommen werden soll. Sie arbeiten in der Regel billiger und flexibler als die entsprechenden staatlichen Instanzen. Sie haben ein vergleichbares Know-How, und sie verfügen über eigene zivilgesellschaftliche Kontakt- und Partnernetze in den Entwicklungsländern. In bestimmten Bereichen (z.B. Wasser) ist eine Spezialisierung erwünscht. NGOs können sich im Süden auf die Unterstützung von lokalen NGOs, sozialen Bewegungen und Organisationen konzentrieren, die in der Mobilisierung und Interessenvertretung benachteiligter Schichten stark sind.

Die EZA ist nur eine von vielen öffentlichen Aufgaben. Ihre innenpolitische Legitimation beruht in fast allen OECD-Ländern auf fragilen Fundamenten. Die NGOs repräsentieren in einem gewissen Maß das organisatorische Rückgrat der EZA-freundlichen Strömung. Der Staat kann diese Aufgabe nicht übernehmen und die NGOs in dieser Funktion nicht ersetzen. EZA ist staatlicherseits Teil der Außenpolitik und daher nur schwer vom internationalen Trend steigender Autoritätssysteme der Liberalisierung zu trennen. Ein Demokratiedefizit wird wahrgenommen.

Die Rolle der NGOs im Norden wie im Süden liegt darin, Zivilcourage zu zeigen, vor allem dort wo der Rechtsstaat versagt. Sie sind eine initiative und transformatorische Kraft, indem sie seit Jahren innovative Vorschläge bringen und gesellschaftliche Alternativen reflektieren. (Kontinuierliche Weiterentwicklung, anstatt alle drei Jahre ein Kurswechsel). Sie bringen wichtige Themen ein und haben eine „Watchdog“-Funktion. Sie beobachten politische Prozesse und erheben ihre kritische Stimme um soziale Gerechtigkeit zu erreichen. Sie fordern Kohärenz ein. Sie sorgen für einen „bottom-up“-Ansatz (Partizipation) und bringen die Sichtweise der Basis ein. Sie haben eine unverzichtbare Rolle, die andere nicht wahrnehmen können.

- Aus dieser Rolle leitet sich eine Vermittlungs und Übersetzungsfunktion für NGOs ab.
- Capacity Building für Süd-NGOs (Management-Kapazitäten: Planung, Budgetierung, Monitoring von Prozessen und Projekten)
- Begleitung von Süd-NGOs und der Zivilgesellschaft in ihren Entwicklungsprozessen, Programmen und Projekten, sowie Förderung von Vernetzungsprozessen im Süden.
- Sensibilisierungsarbeit im Norden: Anwaltschaft, d.h. über die Situation in Entwicklungsländern zu berichten und den PartnerInnen und Zielgruppen zu ermöglichen, ihre Stimme im Norden zu erheben: PartnerInnen aus dem Süden müssen hier bei uns für sich die Stimme erheben können.
- Dialogfähigkeit der Süd-NGOs stärken. Weiterhin Kaderschmiede für die öffentliche EZA.
- Budgetsupport und Programmhilfe sind beide notwendig, das ermöglicht den NGOs die Rückbindung für die Anwaltschaft.

Der Staat soll Anerkennung und Respekt den NGOs gegenüber ausdrücken, z.B. durch Verstärkung des Systems der Kofinanzierung und durch weniger Bürokratie – sie steigt nämlich seit fünf Jahren.

NGOs brauchen vermehrt die Fähigkeit zur Selbstkritik. Den NGOs geht es nicht ums eigene Überleben. In vertiefender Weise und in internem Rahmen wurde diskutiert und festgestellt, dass die NGOs tatsächlich für die Herausforderungen 2015 bereit sind.

## Der Dialog entwicklungspolitischer NGOs und öffentlicher Stellen in ausgewählten europäischen Ländern (Irland, UK, Luxemburg)

Der folgende Text basiert auf einer Recherche der ÖFSE und soll einige Faktoren und Formen des strukturierten Dialogs zwischen entwicklungspolitischen NGOs und öffentlichen Stellen in Irland, Großbritannien und Luxemburg darstellen. Die Auswahl der Länder erfolgte in Abstimmung mit der AGEZ. Soweit Einschätzungen der Situation in den verschiedenen Ländern enthalten sind, beruhen diese auf Informationen der jeweiligen NGO-Dachverbände. Die Auswahl der beschriebenen Strukturen und Institutionen basiert ebenfalls auf Auskünften von Personen vor Ort und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

### Irland

Dochás, der irische NGO-Dachverband gibt an, dass die starke zivilgesellschaftliche Tradition, verbunden mit der historisch wichtigen missionarischen Tätigkeit und der allgemein starken Präsenz und Einbindung kirchlicher Organisationen in Irland, zu einer weit reichenden Verbindung von NGOs und Regierungsstellen geführt haben. Irland verfügt damit durchaus über eine „sozialpartnerschaftliche“ Struktur. Der Dialog wird hauptsächlich über verschiedene Institutionen geführt die nachfolgend kurz vorgestellt werden.

Das *Advisory Board to Development Cooperation Ireland (DCI)* ist eine ständige Institution, die sich aus VertreterInnen von NGOs, der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung zusammensetzt und deren Aufgabe es ist, einen Überblick über das Gesamtprogramm der DCI zu behalten und die Agentur in strategischen Fragen zu beraten. Außerdem evaluiert das *Advisory Board* die Aktivitäten der DCI. Das *Development Forum*, organisiert vom Advisory Board gemeinsam mit Dochàs und kirchlichen Organisationen wird zweimal im Jahr als Konferenz abgehalten. Es wurde mit dem Ziel gegründet den strukturierten Dialog zu verbessern.

Das *Standing Committee on Human Rights* setzt sich aus VertreterInnen des Außenministeriums und irischer NGOs zusammen und dient vor allem der Evaluation des Menschenrechtsaspekts in der irischen Außenpolitik. Diese ständige Struktur veranstaltet das jährliche *NGO-Forum on Human Rights*, einer weiteren Konferenz in der Regierungsstellen und NGOs regen Austausch zum genannten Thema pflegen. Es handelt sich also um eine Struktur die sich nicht ausschließlich mit dem EZA Dialog beschäftigt, aber für die irische Entwicklungspolitik von großer Bedeutung ist.

Neben diesen institutionellen Formen des Dialogs gibt es auch noch einen übergeordneten Kooperationsvertrag von DCI, Außenministerium und Dochàs – das so genannte *Partnership Agreement* – das in Dreijahresperioden vereinbart wird und natürlich auch eine Form des strukturierten Dialogs über Ziele und Mittel der EZA darstellt.

Laut Aussage des NGO-Dachverbandes Dochàs sind die irischen NGOs weitgehend zufrieden mit der Einbindung in Entscheidungsprozesse der offiziellen EZA und es herrscht rege Beteiligung an den vorhandenen Entscheidungsprozessen, Dialogformen und dem Austausch von Informationen. Dieses durchaus positive Bild hängt – meiner Ansicht nach – auch mit

der langen Tradition des zivilgesellschaftlichen Engagements und den dadurch entstandenen Strukturen zusammen die Irland aufweisen kann.

## **Großbritannien**

Im Gegensatz zum irischen Modell wird in Großbritannien die Einbindung der NGOs nicht so sehr über Institutionen sondern über Konsultations-Prozesse gelöst. Das gilt nicht nur für die Entwicklungspolitik, sondern für alle Bereiche britischer Politik die von öffentlichem Interesse sind. Bei neuen Regierungsvorhaben oder dem Entwurf von Dokumenten und Programmen wird in strukturierter Weise die Meinung von NGOs eingeholt und in der Ausführung der Aktivitäten berücksichtigt. Die Ausschreibung neuer Konsultationen erfolgt unregelmäßig und auf den Websites der jeweils zuständigen Behörden. Um die bestehenden informellen Strukturen eines solchen Prozesses möglichst gering zu halten verfügt Großbritannien über so genannte *Codes of Practice* die den Prozess der Konsultation genau regeln. Diese überministeriellen Richtlinien kommen nicht nur für entwicklungspolitische Projekte und Aktivitäten zur Anwendung, sondern regeln vom Straßenbau bis hin zur Stadtteilentwicklung viele Themenbereiche des Dialogs von Zivilgesellschaft und Verwaltung in Großbritannien.

Das Basisdokument für alle Konsultationsprozesse ist der *Code of Practice on Consultation* des Cabinet Office. Darauf aufbauend und für die entwicklungspolitischen Akteure besonders relevant ist der *Compact*, ein Dokument das zwischen der Regierung und NGOs aller Art ausgehandelt wurde und auch für die EZA zur Anwendung kommt. Einige im Rahmen dieser Darstellung relevante Punkte aus dem Compact sind:

- NGOs müssen ab der Planungsphase in Vorhaben eingebunden werden
- Die Form der Dokumente die den NGOs vorgelegt werden ist sehr klar geregelt. Unter anderem wird der Anspruch der Klarheit und der allgemeinen Verständlichkeit bei allen Dokumenten angelegt.
- NGOs wird eine Mindestzeit zur Bearbeitung zugestanden, in den meisten Fällen beträgt diese Frist 12 Wochen.
- Aufgrund des Compact wird gewährleistet, dass die Rückmeldungen der NGOs zu einem bestimmten Problembereich auch tatsächlich weiter verarbeitet werden.

Ähnlich wie der Compact ist auch der *Code of Practice für Consultation on Faith Groups* ein bereichsübergreifendes Dokument, das aber für die EZA-NGOs von besonderer Bedeutung ist. Diese Richtlinie regelt Konsultationen im Bereich kirchlicher/konfessioneller Institutionen.

Neben stark prozessgesteuerten Mechanismen gibt es auch in Großbritannien Institutionen des Dialogs, die ähnlich strukturiert sind wie in Irland. Zuerst ist hier das *Advisory Board to DFID* (Department for International Development) zu nennen, der Beirat der offiziellen Regierungsagentur. Der britische NGO-Dachverband BOND arbeitet mit dem DFID in einer *Policy Division* zusammen. Treffen finden jährlich statt um einen Dialog von NGO-Dachorganisation und Regierungsagentur zur Prioritätensetzung in der Entwicklungspolitik zu ermöglichen. Neben den genannten Formen des Dialogs erfolgt eine Einbindung von BOND außerdem zu allen neuen Policy Dokumenten nach den Regeln des Konsultationsprozesses.

Der NGO-Dachverband und seine Mitglieder sind grundsätzlich mit denen Möglichkeiten des strukturierten Dialogs zufrieden. Der Zugang zu Dokumenten ist sehr transparent und

unkompliziert geregelt, der Einfluss auf die tatsächliche Entscheidungsfindung könnte aber laut Angaben von BOND größer sein. Obwohl sich natürlich alle NGOs starke Einbindung wünschen ist es gerade für kleinere Organisationen oft schwierig die Ressourcen aufzubringen die nötig wären um sich an allen relevanten Konsultationen zu beteiligen. Selbst für den Dachverband kann es manchmal zuviel werden: Sechs gleichzeitige Konsultationen inklusive Sitzungen, Anträgen und Deadlines lassen wenig Zeit für den Aufbau wichtiger informeller Strukturen zu den häufig wechselnden RegierungsvertreterInnen. Auch wenn der strukturierte Dialog nicht gesetzlich verankert ist, hat eine lange Tradition der Konsultierung zivilgesellschaftlicher Gruppen, zu einem intensiven formalen Dialog geführt mit dem beide Seiten größtenteils zufrieden sind.

## **Luxemburg**

Schon die – im Vergleich zu den anderen Ländern – relativ geringe Größe Luxemburgs macht in der Struktur des Dialogs einen wesentlichen Unterschied. Vom NGO-Dachverband Cercle als „Land der kurzen Wege bezeichnet“ sind informelle Strukturen hier dominanter als in GB oder Irland. Formelle Steuerungsinstrumente für den entwicklungspolitischen Dialog existieren aber auch hier.

Auf politisch-strategischer Ebene ist vor allem die jährliche *parlamentarische Kammerdebatte* über den Bericht der Regierung zur EZA von Bedeutung. NGOs haben hier nur mittels Lobbying die Möglichkeit Einfluss zu nehmen. In der gesetzlich verankerten interministeriellen Arbeitsgruppe, der zweiten strategisch relevanten Struktur der luxemburgischen EZA, gibt es ebenfalls keine Zugangsmöglichkeiten für NGOs.

Anders in der vier- bis sechsmal jährlich stattfindenden Arbeitsgruppe zur EZA im luxemburgischen Außenministerium die aus MitarbeiterInnen der NGOs, des Ministeriums und der luxemburgischen EZA-Direktion besteht. Obwohl sich dieses Gremium hauptsächlich mit operativen Fragen beschäftigt, kann von NGO-Seite auch politischer Einfluss ausgeübt werden. Neben vielen informellen Treffen gibt es auch jährliche Treffen von Cercle mit den zuständigen MinisterInnen. Cercle hat dort die Möglichkeit die Tagesordnung vorzugeben. Alle 18-24 Monate werden *EZA-Tage* organisiert die für alle Akteure der luxemburgischen EZA offen sind und die der Beratung über Ziele, Prioritäten und Projekte dienen. Als letzte Institution des Dialogs ist der Verwaltungsrat der Agentur für Entwicklungszusammenarbeit Lux-Development anzuführen. Auch wenn hier keine Entscheidungen getroffen werden sondern Fragen der Projektdurchführung im Vordergrund stehen, bietet dieses Gremium doch die Möglichkeit des Dialogs zwischen den beteiligten Personen aus der NGO-Szene und der Privatwirtschaft.

Die Einschätzung von Cercle ist zwiespältig. Einerseits ist die Einbindung in operative Fragen gut gelöst und die NGOs fühlen sich als wichtiger Teil des Prozesses. Andererseits gibt es aber beinahe keine institutionalisierte Möglichkeit auf strategische Probleme einzuwirken, hier sieht Cercle erheblichen Verbesserungsbedarf. Die Ursachen für die schwach ausgeprägten Institutionen und Verfahren des Dialogs liegen sicherlich auch in den schon beschriebenen „kurzen Wegen“ die eine formelle Regelung als zu bürokratisch erscheinen lassen. Ein Telefonanruf ist eben weniger aufwendig als die Etablierung einer neuen Struktur.

## **Zusammenfassung**

Um aus den spezifischeren Beobachtungen in den drei Ländern allgemeine Schlussfolgerungen ziehen zu können, wurden übergreifende Aussagen der NGO-VertreterInnen herangezogen. Fünf Punkte scheinen wichtig zu sein, um einen strukturierten Dialog für NGOs zufriedenstellend führen zu können:

1. Die Formalisierung des Dialogs durch klare Richtlinien, wie etwa in Großbritannien, hilfreich um Transparenz und Partizipation zu ermöglichen und zu sichern.
2. Institutionen des Dialogs müssen auch mit Kompetenzen ausgestattet werden, damit nicht das Gefühl entsteht nur der Form halber mitreden zu dürfen.
3. Intensiver Dialog braucht Ressourcen, sonst gibt es zwar das formale Recht mitzureden aber aufgrund der mangelnden Mittel nicht die konkrete Möglichkeit dazu.
4. Eine gesetzliche Verankerung der Maßnahmen schafft die Möglichkeit, auch unter wechselnden Bedingungen den Dialog gegen eventuelle Widerstände aufrecht zu erhalten.
5. Die regelmäßige Evaluierung des Dialogs trägt dazu bei, die einmal gefundenen Formen und Strukturen auch neuen Bedingungen anpassen zu können.

## **Das schwedische Modell der Zusammenarbeit**

### ***The Swedish policy for global development***

Shared responsibility- that is the heading of the new Swedish policy for global development. The policy was adopted by parliament at the end of 2003. It was an important and radical decision. The background arises from a growing awareness that much more than development aid is influencing the development of the world. The fact is also that other political areas could even oppose the efforts of development cooperation. This is why coherence became the central term in the process and in the decision. So it is a policy about global development, not development cooperation, even though development cooperation is a part of it. The policy has to do with all relevant political policies.

Shared responsibility – the decision was also based on the understanding that we live in a mutual interdependence. Nobody lives isolated from others. We influence others and we are influenced by others. That is why it is impossible to have an isolated Swedish policy – or Austrian. In the preparation of the new bill a parliamentary inquiry was established. Some experts were also included as permanent members. There was one from the business, one from the labour union, one from a development NGO and one from the churches development work. This signalled what kind of experiences were considered important already from the onset of the process. Thru out the process a lot of seminars and hearings were organised by universities, NGOs or the commission itself.

In the decision it was stated that the basic motives for the new policy are solidarity and mutual interdependence. It is said that while poverty has so many faces and dimensions it is important to tackle poverty from many perspectives and by many political areas.

The overall goal for the policy is to contribute to an equitable and sustainable development. All politics should be directed by two perspectives: a rights perspective and the perspective of poor people. The rights perspective means that the universal human rights should be the guide for the political actions. Each human being has the right to a life in dignity, without poverty. The other perspective means that the needs, interests and prerequisites of poor people should be the starting point. Coherence is the key to make this policy functioning.

All relevant political areas are discussed out of the concern how it can contribute to a just and sustainable development. The risk of conflicting goals is high lightened. It is impossible to avoid these conflicts. There are always different and conflicting interests, both between different perspectives within a certain issue and between the different actors. The important thing, however, is that these conflicts are made clear and that they are resolved on a political level and not within the bureaucracy.

In order to coordinate the new policy a unit has been established within the Ministry for Foreign Affairs. Its task is to monitor and promote the policy. The prioritised areas are trade, agriculture, environment, migration and security. These areas are seen as extremely important in order to promote coherence. The main challenges in order to get the policy to function in practice is to build an infra-structure that promote coherence – that the right questions are

asked throughout the process and within the system, that the knowledge in the government and its offices increases and that political leadership is exercised. It is not enough that the development minister is promoting coherence. The prime minister and the finance minister have to do it as well. The coordination unit has produced an Action plan in order to increase the level of coherence. Every year a progress report should be presented to the parliament. In May the third one is coming. These annual reports are important for the NGOs to monitor and comment. A Citizens Forum is decided upon with the role to monitor the implementation of the policy.

For the first time Sweden has a policy for global development including all relevant political areas. Not only the political establishment but also the civil society is happy about the policy. The content is much in line with what NGOs have been promoting for many years. Now we are waiting for the concrete steps. We have not seen that much yet.

### ***Policy dialogue in Sweden***

Shared responsibility – many actors are needed in order to contribute to an equitable and sustainable development. In the new policy many actors are mentioned. This links to a tradition within the Swedish society where different actors are working together, also the civil society. NGOs are value based and that is a reason for giving them a special role. In the policy it is said that the cooperation with NGOs shall increase both regarding concrete development cooperation and policy dialogue. This is also seen in financial terms.

Sweden has a strong tradition with popular movements starting in the 19th century: labour movement, temperance movement, revival movement etc. There is also a long and strong tradition of solidarity being lived out by popular movements, churches, unions, cooperatives and others. These movements, especially the churches, have had a decisive influence on how much space solidarity issues have in the Swedish society. In the new policy it is also said that these NGOs are necessary for awareness building and development education.

There is also strong record on policy dialogue between NGOs and the government, a tradition that the parliament wants to strengthen by the policy decision. There are regular dialogues going on in several areas. It's regarding development cooperation, development policies generally, IMF and WB, WTO and EU issues. Ahead of each GAERC we, and in this case I mean Concord, meet with the Foreign Ministry to discuss the agenda of the up coming meeting. Last fall we had several meetings focusing on the EU development policy. The experience here was that we could highlight certain issues that were not being observed, we could underline already existing positions of the government or we could argue for different positions. Every year a Human Rights conference is organised with participation from all parts of the society. The NGOs have one seat in the Board of SIDA (the Swedish ADA). There are also ongoing informal contacts. These different contacts seem to be appreciated by all involved.

This dialogue should not only be described in positive terms. There are of course problems:

- There is information we never get hold of. The openness and transparency is not always that big.
- Sometimes the dialogue can be very polite, but not very constructive. We wonder if they really listen or take up our perspectives that we bring in.

- There is a risk of being an alibi. By having a meeting the government could say that they have consulted civil society.
- There are different attitudes by those in the government we talk with. Some consider NGOs to be troublesome, tiresome, shouting activists. Generally we would find it harder to dialogue with the finance and business ministries.

At the same time we have reasons to appreciate the climate in which we are operating. We quite easily get in touch with the ministers. We have meetings at the ministries. It is possible to be frank without interrupting a relation. We can forward our messages and there is no doubt that the government knows our positions. Why is the climate rather positive?

- Issues of solidarity are deeply rooted in the society.
- Much solidarity work and the motivation for it have its roots in popular movements.
- Many politicians do have a back ground in a movement.
- Popular movements and NGOs are a natural and appreciated part of the Swedish society. There is generally a trust towards many of the NGOs.
- As NGOs we have local contacts all over the world. We cooperate with NGOs in other countries. Sometimes we know much more than the embassies.
- We try to be correct, not offensive or attacking.
- We have a lot of knowledge in many different areas.
- Many NGOs have a large constituency. At the same time the quality of the work might be as important as the size of the NGO.
- We are driven by values. We believe in something. We have an idea of how we want the world to look like. In the world of today so much is driven by the need and wish for profit. We want to sell ideas instead and we are driven by ideas. Our values are the ground for our work. That is why it is important to make these values visible. That gives us an added value.

We also have the experience now and then that we know more than the government officials do. I am quite convinced that the cooperation we have in Concord, and in my case also Aprovev, is very important. What one does not know, somebody else might know. Sharing of information is important.

We also have to learn how to adjust our message. In one context we need to be very political. We must be able to give a political message. In another context we must come with a lot of hard fact or detailed analysis. We need to know when we are doing what.

Shared challenges – The NGOs in Sweden are generally very positive towards the policy for global development. It is an important and creative decision. But there are many challenges to be taken up in the ongoing policy dialogue:

- What will coherence mean in practice? Will the rule remain that the strongest interest wins?
- How will a rights perspective or the perspective of poor people really make a difference in policy regarding WTO?
- The big test right now is about arms trade. There will be a new legislation. In the preparation so far the policy has not been taken into account.

- The security sector. Will military actions be paid by aid money? Or can the policy influence how the military is making its priorities?
- Will Swedish interest overrule solidarity interests?
- In the dialogue – how do we strengthen a relationship and a respect for each other? As NGOs we have a responsibility to be in dialogue regarding a just and sustainable development. The dialogue has to take place on many levels.

To continue the way forward will be challenging. However, this new policy should not remain a vision only, but be transformed into action and concrete steps. As NGOs in Sweden we have both taken ourselves and been given a rather clear role. We want to share the responsibility for forming a just and sustainable.

I want to close by quoting the late Johannes Rau who said that Organizations need to play an important role in accompanying the political decision-making process in order to ensure that it remain faithful to the aspirations of the people”.

## Partizipation von NROs als Bestandteil der Demokratie im Norden und Süden

### **Demokratiethoretische Grundlagen**

Der sozialwissenschaftliche Diskurs über „Zivilgesellschaft“ trat verstärkt im Zuge des beginnenden Zusammenbruchs des Kommunismus in den 1970er und 80er Jahren wieder in den Vordergrund, und wurde dann in der Folge begrifflich erheblich ausdifferenziert. Dies führte zu einer Mehrdeutigkeit des Begriffs, welche eine eindeutige Definition aufgrund der unterschiedlichen diskursiven Perspektiven aus heutiger Sicht kaum mehr möglich macht. Somit gibt es auch das theoretische Konzept der Zivilgesellschaft nicht. Vielmehr existieren verschiedene Ansätze zu einem gleichsam vorläufigen Verständnis der „civil society“, die jeweils mit unterschiedlichen ideengeschichtlichen Traditionen und Staatsauffassungen verbunden sind<sup>1</sup>.

Der Politologe Charles Taylor hat 1994 zwei verschiedene Theoretietraditionslinien identifiziert, unter denen man die Entwicklung und Ausbildung des Konzepts der Zivilgesellschaft vom 18. Jahrhundert bis heute fassen kann, und die bis heute unser Verständnis von „civil society - Zivilgesellschaft“ prägen. Die eine Linie geht auf die Regierungslehre von John Locke (1690) zurück, der – in guter britischer Aufklärer-Tradition – vor allem die Eigenständigkeit, heute würde man vielleicht eher von Selbstorganisation sprechen, und damit die ihren eigenen Gesetzen folgende (bürgerliche) Gesellschaft in ihrer grundsätzlichen Opposition gegenüber dem Staat betont: Es ist die Gesellschaft, die als Gemeinschaft vor der politischen Ordnung, d.h. vor der Regierung und vor dem Staat existiert. Die Gesellschaft wird verstanden als eine dem Staat vorrangige außer-politische Realität, der es darum ging, den Einzelnen und dessen Individualrechte gegenüber dem Staat zu schützen. Zivilgesellschaft kann zwar daher zwar unter dem Schutz des Staates, aber nicht unter seiner Leitung stehen, sie bildet einen schützenden Rahmen vor dem Staat. Hier wird insbesondere die Selbstständigkeit der zivilen Gesellschaft, die in der heutigen Auffassung von Zivilgesellschaft und in den Diskussionen darüber eine bedeutende Rolle spielt, hervorgehoben.

Im Gegensatz dazu nimmt die Gesellschaft in der zweiten ideengeschichtlichen Traditionslinie, für die Thomas Hobbes (1651), Montesquieu (1748) oder auch Max Weber (1921/1972) stehen, keine vorrangige, von der politischen Verfassung unabhängige, Stellung ein. Sie ist also nicht vor-staatlich oder eigenständig konzipiert, sondern „die freie Gesellschaft“ wird von ihm vielmehr in einem bestimmten Kontext, nämlich im Rahmen einer politischen Verfassung oder legitimen Herrschaftsstruktur beschrieben. Für Hobbes ist friedliches Zusammenleben von „Gesellschaft“ nur im Rahmen der Herrschaftsstrukturen eines Staates denkbar, der das Gewaltmonopol (auf das die Gesellschaft ein für alle Mal verzichtet!) besitzt. Im Zentrum der Betrachtungen der beiden anderen Autoren liegen die Verbindungen und die Strukturen, die die beiden Bereiche – das politische System und die vopolitische Realität – hervorbringen und auf welche Art und Weise sie sich wechselseitig bedingen.

---

<sup>1</sup> In den 1980er Jahren v.a. in Zusammenhang mit den Dissidenten-Bewegungen in Osteuropa, v.a. in der ehemaligen DDR und Polen („Zivilgesellschaft“ als idealisiertes Gegenbild zur leninistischen Diktatur von Solidarnosc verwendet). Im nicht-normativen Sinn werden heute auch terroristische Gruppen als Teil der (internationalen) Zivilgesellschaft verstanden.

Diese Verbindungen und Strukturen – von Alexis Toqueville (1831) in Verbindung mit seinen Erfahrungen in Amerika „Assoziationen“ genannt – bilden die gesellschaftliche Grundlage der Stärke der zivilen Gesellschaft, die damit nicht außerpolitisch, sondern enorm politisch ist und aus sich selbst heraus versucht, Einfluss auf die Politik zu nehmen: Die Gesellschaft soll „in Form ihrer rechtlich legitimierten, sich öffentlich selbst verwaltenden Körperschaften für eine Vermittlung zwischen gesellschaftlicher Sphäre und Staat sorgen“ und damit die „Eigenständigkeit der Gesellschaft dem Staat gegenüber“ herstellen und wahren.

Moderne TheoretikerInnen vertreten die Meinung, dass in Europa beide theoretischen Traditionen und ihre jeweiligen historischen Ausprägungen im gegenwärtig dominierenden Verständnis des Begriffs „Zivilgesellschaft“ eingeflossen sind. Wird in diesem Zusammenhang von zivilgesellschaftlicher Kommunikation gesprochen, so liegt diesem ein offenes und dynamisches Konzept von Zivilgesellschaft zugrunde<sup>2</sup>. In diesem Konzept wird die Zivilgesellschaft als ein höchst pluralistisches Gebilde gesehen, das daher auch nicht als homogener Akteur fungiert, sondern die verschiedensten Akteure mit den unterschiedlichsten Interessen in sich vereinigt.

Ein strittiger Punkt in der Debatte um die „civil society“ ist auch die Frage nach der Anwendung unkonventioneller Formen der Partizipation, wie insbesondere die physische Gewaltanwendung. Ist es zivilgesellschaftlich legitim, bei beispielsweise festgestellten Menschenrechtsverletzungen (Intervention der Staatengemeinschaft mit oder ohne UN-Sicherheitsmandat) Gewalt anzuwenden, um diese zu beenden?

Unter zivilgesellschaftlichen Akteuren (NROs), dem organisierten Teil der Zivilgesellschaft, werden in diesem offenen Konzept von Zivilgesellschaft meist folgende Organisationen verstanden, die national oder international organisiert sein können:

- Informations- und Bildungseinrichtungen;
- Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, Selbsthilfegruppen;
- Kulturelle und religiöse Vereinigungen;
- Bürgerinitiativen (Frauenrechte, Umwelt, Ökologie, u.ä.);
- Bürgerrechtsgruppen (Menschenrechte, Gruppierungen gegen Korruption, u.ä.).

Vorrangiges Ziel der Aktivität ist die Einflussnahme auf politische Entscheidungen, was diese auch eindeutig strategischen Gruppierungen abgrenzt, die einen direkten politischen Machterwerb anstreben, also entsprechende Ämter o.ä. zu besetzen. In dem hier vertretenen nicht-normativen Konzept ist die Implikation der Gewaltfreiheit und Toleranz nicht unbedingt konstitutiv. Insofern können auch Gruppierungen, die Gewalt als Mittel der Durchsetzung ihrer als politisch gedachten Ziele einsetzen (als Strategie eines „asymmetrischen Konflikts“) konzeptioneller Teil der Zivilgesellschaft sein. Gewaltfreiheit kann aber andererseits – und ist es de facto auch häufig – Teil des Selbstverständnisses von NROs sein.

Die Diskussion um die „Zivilgesellschaft“ hat in den letzten Jahren nicht zuletzt deshalb wieder an Aktualität gewonnen, weil den Demokratien weltweit offensichtlich der Wind ins Gesicht bläst. Zum Teil haben die Bürger das Vertrauen in die politische Problemlösungsfähigkeit

---

<sup>2</sup> Die Zivilgesellschaft befindet sich in einer vorstaatlichen oder nicht-staatlichen Handlungssphäre und besteht aus einer Vielzahl (auch konkurrierender), auf freiwilliger Basis gegründeter Organisationen und Assoziationen (im Einzelfall auch einzelne „Bürger“), die ihre spezifischen materiellen und normativen Interessen artikulieren und autonom organisieren. Sie ist im Zwischenbereich von Privatsphäre und Staat angesiedelt. Akteure der Zivilgesellschaft sind in die Politik involviert, ohne jedoch nach staatlichen Ämtern zu streben. Entsprechend sind Gruppen, die ausschließlich private Ziele verfolgen (Familien, Unternehmen, etc.), ebenso wenig Teil der Zivilgesellschaft wie politische Parteien, Parlamente oder staatliche Verwaltungen.

der Politiker angesichts von Globalisierung und „neuen umfassender Bedrohungen“ verloren. Zum Teil macht sich – auch in westlichen Demokratien – ein Gefühl breit, das vorrangige Interesse der politischen Akteure sei letztlich das der eigene Machterhaltung<sup>3</sup>. Dieses Gefühl – gemeinhin als Politikverdrossenheit bezeichnet – drückt sich in den vielerorts rapide sinkenden Wahlbeteiligungen der letzten Jahre und einer Partizipationsunlust und ganz allgemein im Desinteresse an politischen Themen aus. Grundlegender ist die geäußerte Kritik an der Legitimation der demokratischen Systeme, in der die Identität von Herrschaftsobjekten und -subjekten als eine zentrale Grundbedingung demokratischer Selbstherrschaft außer Kraft gesetzt scheine.

Durch die globalen, wirtschaftlich dominierten Interdependenzbeziehungen verliere „der nationale Staat“ zunehmend an Regulierungs- und Handlungsfähigkeit. Andererseits nimmt aber gerade die Bedeutung von nationalstaatlicher Politik zu, nämlich in so fern, als die Bürger eines Staates gerade diese – oder die Europäische Union - für alle unangenehmen Entscheidungen und Konsequenzen verantwortlich machen, gleichsam aus Mangel anderweitiger greifbarer „Verursacher“.

NROs betreiben im internationalen Rahmen den Aufbau neuer Kooperationsformen mit staatlichen, internationalen (IOs) und wirtschaftlichen Akteuren im Rahmen internationaler Regime. Sie artikulieren unterrepräsentierte Interessen und sorgen für bessere Öffentlichkeit und Transparenz in internationalen Problembereichen. Ein Problem stellt dabei die Rolle der internationalen öffentlichen Meinung insofern dar, als sie in der Regel bedeutsam aber fugitiv – schnell veränderlich – ist.

Im Zusammenhang mit dem beschriebenen relativen Legitimationsverlust von Staaten hält sich generell häufig die Vorstellung, dass sich ein politisches System dann als „demokratisch“ legitimieren kann, wenn sich die politische Kultur des Systems auf eine – wie auch immer konstituierte – zivilgesellschaftliche Basis berufen kann. Der Begriff der Zivilgesellschaft ist aus diesem Grunde häufig pro-demokratisch (und damit normativ) aufgeladen. Es wird die Meinung vertreten, dass eine lebendige und entwickelte Zivilgesellschaft (in den nördlich-westlichen Staaten) eine Demokratie stärkt. Für dieses Verständnis typisch sind besonders die Argumentationen von A. Tocqueville und J. Habermas, da beide, wenn auch in unterschiedlichen historischen Zeiten lebenden Autoren die positive, pro-demokratische Funktion der Zivilgesellschaft in Zusammenhang mit partizipatorischen Elementen sehen.

Für Tocqueville sind die zivilgesellschaftlichen Vereinigungen geradezu die „Schule“ der Demokratie, in der demokratisches Denken und Handeln durch alltägliche Praxis eingeübt wird. In ihnen werden wichtige demokratische Bürgertugenden wie Toleranz, Kompromissbereitschaft, Vertrauen oder Ehrlichkeit gelernt. Habermas betont, dass eine Demokratie – will sie denn wahrhaft demokratisch sein – bei der Meinungs- und Willensbildung gerade auf informelle öffentliche Meinungen aus dem vorpolitischen Bereich angewiesen ist.

Auf Meinungen also, die eben nicht innerhalb der herrschenden politischen Machstrukturen entstehen, sondern innerhalb zivilgesellschaftlicher Strukturen, wo auch systematisch nicht beachtete Interessen oder Bedürfnisse die Chance haben, sich an die Öffentlichkeit zu

---

<sup>3</sup> Einem solchen Verständnis entspricht ein funktionales Konzept von demokratischem System, in dem Staat, Ökonomie und Zivilgesellschaft verschiedene „Funktionen“ übernehmen. Die Zivilgesellschaft hat die Funktion, jene grundlegenden Humanrechte einzufordern, die weder vom Staat, noch von der Wirtschaft bereitgestellt werden. .

wenden bzw. eine solche herzustellen. Diese grundsätzlich positive Einstellung gegenüber der Zivilgesellschaft und ihr Demokratie förderndes Potential überschattet Probleme und Argumente, die sich negativ und nicht förderlich auf die Demokratie auswirken können und die aber ebenso innerhalb der Zivilgesellschaft angelegt sind.

Manche AutorInnen warnen vor einer einengenden, rein normativ-positiven Sichtweise, in der undifferenziert und ausschließlich die Demokratie stärkenden Elemente der Zivilgesellschaft hervorgehoben werden. Dabei existieren durchaus kritische Positionen, die darauf verweisen, dass die Vorstellung einer per se positiven und demokratieförderlichen Funktion einer Zivilgesellschaft eine idealtypische Sichtweise sei und dass einer zivilgesellschaftlichen Organisation vielmehr auch negative, d.h. Demokratie hemmende Elemente innewohnen können (siehe oben)<sup>4</sup>. Auch wird zutreffend darauf verwiesen, dass NROs keine demokratische Legitimation besitzen, und daher auch „verdächtig“ sind, lediglich singuläre Interessen kleiner Gruppen zu vertreten. Auch muss grundsätzlich zwischen NROs im Norden und im Süden unterschieden werden. Im Süden kommt den NROs – durch den oft anzutreffenden Rahmen schwacher oder „failing“ Staaten – oft eine noch bedeutsamere Rolle für das Gemeinwesen zu, weil sie mangelnde oder überhaupt fehlende Staats- oder Marktfunktionen kompensieren – und dabei nicht selten korrumpiert werden.

Vor diesem Hintergrund kann gefragt werden, ob die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, insbesondere das Internet, für die zivilgesellschaftlichen Akteure neue „demokratische“ Chancen (qua breiter Beteiligung der gesellschaftlichen Basis) bieten? Welche Veränderungen ergeben sich durch neue Kommunikationsstrukturen für die zentrale Dimension der Öffentlichkeit als Ursprung und Ausdruck zivilgesellschaftlicher Autonomie und Identität? Und schließlich: Kann das Internet dazu beitragen, eine stärkere Beteiligung der Bürger am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu ermöglichen und damit einer Entwicklung von der Zuschauer- hin zur Beteiligungsdemokratie förderlich sein? Um Antworten auf diese Fragen finden, die hier auch nicht vertieft werden sollen, möchte ich auf demokratiethoretische Konzepte verweisen, die insbesondere auf eine größere Einbeziehung der Bürger in den politischen Prozess zielen und an denen die Möglichkeiten des Internet gemessen werden sollen<sup>5</sup>.

---

4 Demokratie („Herrschaft des Volkes“) bezeichnet im engeren Sinne alle Regierungs- und Staatsformen, die sich direkt oder indirekt durch die Stimme des Volkes konstituieren. Demokratie wird einerseits als „Staatsform“ verstanden, in einem umfassenderen Sinne andererseits als „Lebensform“, d.h. als politisches Gestaltungsprinzip für die Gesellschaft und die sie konstituierenden Teilsysteme. Zum Ausdruck kommt dies in der Politikwissenschaft durch die Unterscheidung zwischen empirisch-analytischen und normativen Theorien. Die empirischen (oder auch realistisch genannten) Demokratiethorien erklären und beschreiben Ist-Zustände, d.h. sie konzentrieren sich auf die Bestandsbedingungen existierender Demokratien (Institutionen-Analyse, Wahlverhalten, etc.). Normative Theorien dagegen richten ihren Blick auf Soll-Zustände, d.h. sie erklären und beschreiben nicht nur das Vorhandene, sondern überlegen wie es von seinem Wesen nach sein sollte. Demokratisch regierte Systeme lassen sich grob in zwei Formen von Demokratie unterscheiden: Zum einen die repräsentative Demokratie, in der das Volk auf der Basis eines hypothetischen Volkswillens die Herrschaft nur mittelbar über Repräsentanten ausübt. Diese Form hat sich weltweit am häufigsten durchgesetzt. Zum anderen die Form der direkten bzw. plebiszitären Demokratie, in der das Volk die Herrschaft unmittelbar ausübt, wobei hier von einem einheitlichen Volkswillen ausgegangen wird, der a priori mit dem Gesamtinteresse identisch ist.)

5 In der rezenten politikwissenschaftlichen Diskussion über eine Stärkung der Demokratie wird nicht selten auf die Möglichkeiten verwiesen, die die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien insbesondere für die partizipatorische Demokratiethorie bieten könnten. Diese rücken den Vorgang der Meinungs- und Willensbildung im politischen Prozess in den Mittelpunkt und zielen damit auf eine stärkere Einbeziehung der Bürger ab, was zu einer höheren Identifizierung der Bürger mit den getroffenen politischen Entscheidungen führen könnte. So vgl. etwa die Arbeiten von Christopher F. Arterton (1987) und Peter Filzmaier (2000).

## **Entwicklung des organisierten Teils der Zivilgesellschaft, der NROs**

NROs sind meist "single purpose"-Vereinigungen, die ein spezifisches und eng begrenztes Problemfeld bearbeiten. Sie sind Zusammenschlüsse von gesellschaftlichen Gruppen, entweder national oder aus unterschiedlichen Nationalstaaten, die grenzüberschreitend tätig werden. Beispiele sind das *Internationale Komitee vom Roten Kreuz/IKRK*, *amnesty international/ai*, *Greenpeace*, *Attac*, aber auch das *Internationale Olympische Komitee/IOC*, der *Weltfußballverband/FIFA* oder der *Internationale Schriftstellerverband/IPEN*.

Die Zahl der internationalen NROs hat sich zwischen 1945 und 2005 enorm erweitert. Anerkannt als Akteure im internationalen System, sind sie im UN-System auch auf institutioneller Ebene aktiv: einige Tausend INROs haben Konsultativstatus beim *Wirtschafts- und Sozialrat/ECOSOC* der Vereinten Nationen. Die Liste der beim ECOSOC akkreditierten Organisationen umfasst derzeit (2005) 2.179 (I)NGOs (vgl. <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>).

Der tatsächliche Einfluss von INROs auf die internationale Politik ist schwer quantifizierbar, jedoch darf er auch nicht überschätzt werden. Jedenfalls wirkungsmächtig sind sie im Agenda-Setting, ihrer Fähigkeit zur Themensetzung. INROs stellen Öffentlichkeit für bestimmte Probleme her, üben durch konsequentes Lobbying Druck aus und können so über ihre Expertise und die Information von politischen Entscheidungsträgern die Thematisierung der von ihnen bearbeiteten Problemfelder in den Arenen der internationalen Politik erwirken. INROs wird in diesem Zusammenhang durch ihre Aufklärungsarbeit auch ein wesentlicher Beitrag zu einer vermehrten Transparenz in der internationalen Politik attestiert.

Spektakuläre Erfolge und Einflussnahmen auf die Internationale Politik in jüngster Vergangenheit konnten u. a. die Organisationen *Ärzte ohne Grenzen* (Gründung 1971, spätere Friedensnobelpreisträger) oder das Protokoll „Weltpark Antarktis“ (Greenpeace u.a. 1991) erreichen. Die erstmalige Teilnahme im Rahmen eines internationalen Forums bei der *United Nations Conference on the Human Environment/UNCHE* in Stockholm 1972 und 20 Jahre später bei der *UN-Conference on Environment and Development/UNCED* in Rio De Janeiro, der Kampf gegen Kinderprostitution (als internationale Deklaration gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern in Stockholm 1996 von 122 Regierungen unterzeichnet), die Anti-Landminen-Kampagne von einer Reihe internationaler NROs (Formierung 1992; Friedensnobelpreis 1997), u.a.m. sind nur einige wenige Beispiele für die stark gestiegene Bedeutung von INROs im internationalen System. Eine erfolgreiche Strategie für die Bearbeitung der globalen Interdependenzprobleme in der nahen Zukunft könnte daher sein, verstärkt das Wissen, die Ressourcen und Kapazitäten der transnationalen Zivilgesellschaft weltweit mit einzubinden.

## **Einige persönliche Schlussfolgerungen**

Demokratische Herrschaft und „zivile“ Gesellschaft sind zentrale Errungenschaften – und bleibende Herausforderungen – in modernen Gesellschaften. Nach herrschendem Selbstverständnis und nach der Rechtsverfassung gilt, dass demokratische Herrschaft (repräsentative Demokratie) *das* legitime und leistungsfähigste Mittel zur politischen Integration und Konfliktlösung ist. Es wird implizit davon ausgegangen, dass in der Gesellschaft stets ein hinreichendes Maß an „Zivilität“ vorhanden ist, sowohl im Sinne von auf Normen wechselseitiger Akzeptanz gegründeten Formen des sozialen Verkehrs, wie auch im Sinne des Engagements für die Gesellschaft als eine gemeinsame Sache aller („res publica“ = res nostra).

Beide Prämissen stehen auf dem Prüfstand. Sie müssen sich angesichts neuer Regelungsprobleme und Konflikte bewähren, die mit der Globalisierung oder zumindest Transnationalisierung sozialer Dynamiken zusammenhängen. Sie müssen sich auch bewähren für die neuen Demokratien der Transformationsgesellschaften und Entwicklungsländer, deren ökonomische und kulturelle Geschichte eine andere ist als diejenige, auf der die westlichen Demokratien sich entfaltet haben.

Weltweite ökonomische Verflechtung, globale ökologische Gefährdungen und steigender Migrationsdruck und andere „neue Gefahren“ stellen die Handlungsfähigkeit der (nationalen) Staaten in Frage und üben tendenziell einen fragmentierenden Druck auf die (national verfassten) Gesellschaften aus. Welche Anpassungen der Demokratien an die geänderten Verhältnisse zeichnen sich ab, bzw. sind notwendig? Welche Bedeutung hat politische Steuerung („governance“) durch zivilgesellschaftliche Selbstorganisation in Kooperation mit Staaten und Märkten oder in kritisch-oppositioneller Distanz? Wie wird die demokratische Beteiligung der Bevölkerung, zukünftige Öffentlichkeit realisiert? Wie entwickeln sich Formen der Gewalt und Formen der Gewaltkontrolle?

Dass es zwischen den drei Funktionen der Gesellschaft (Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft) immer wieder zu Interessenskonflikten kommt, ist verständlich. Die Rolle und Leistung der Zivilgesellschaft besteht vor allem darin, unterrepräsentierte aber gesellschaftlich existentielle Interessen aufzugreifen und in die Öffentlichkeit zu bringen. Diese Leistungen werden unter Umständen als bedrohlich von denen, die in diesem Bereich tätig sind wahrgenommen, wenn etwa die Urheberschaft neuer Probleme auf den Tisch gelegt wird. Es ist auch ganz klar, dass die Zivilgesellschaft jener Bereich ist, in dem einerseits unerhörte gesellschaftliche Lernprozesse stattfinden. Sie sind ein Sammelbecken für Innovation, für soziale Dynamik und Unruhe, und sie stehen für das Sich-Öffnen der Gesellschaft für neue, brennende Fragen. Ich will das nicht idealisieren. Wir wissen, dass durchaus sowohl im Süden als auch im Norden auch NROs nicht ausschließlich nur positives verkörpern. Es gibt immer wieder auch Fehler, die hier wie dort begangen worden sind. Aber aus Fehlern kann gelernt werden für die Zukunft. Ich fände es auch sinnvoll, dass man sich in einem österreichischen Rahmen reflexiv kritisch und offen bespricht, ich habe mir das auch in meiner Zeit im Vorstand der AGEZ gewünscht, was leider nicht in dem Ausmaß passiert ist, wie ich mir das vorgestellt habe.

Ich bin auch der Überzeugung, dass sich die NROs in Zukunft neuen Fragen, die vielleicht nicht so angenehm scheinen, werden öffnen müssen. Ich glaube, dass die globale Entwicklung in eine Richtung geht, die vermutlich die NROs gerade in den nördlichen Staaten wieder auf neue Fahrten bringen wird. Dieser zentralen Fragen betrifft das wichtige Thema umfassender Sicherheit - und Militär. Ich sehe das in dem Forschungsbereich, wo ich jetzt vor allem tätig bin, dass auf die im Katastrophen- und Entwicklungshilfe-Bereich tätigen NROs in Zukunft sicher verstärkt die Notwendigkeit der Kooperation mit militärischen und polizeilichen Kräften im Rahmen von „nation“ oder „institution-building“ zukommen wird. In der internationalen Agenda wird meines Erachtens nach „post conflict rehabilitation“ - Aufarbeitung von Konflikten - und „nation building“ in Zukunft ein ganz zentralen Teil sein. Ich hatte in den letzten Jahren viele Kontakte zum Sicherheits- und Militärbereich, und ich muss sagen, dass in anderen Staaten, z.B. in Deutschland, das Bewusstsein, dass man auf das Wissen von NROs, das Wissen von EntwicklungshelferInnen und von entwicklungspolitischen Experten im allgemeinen zurückgreifen muss, viel stärker ausgebildet ist als das bei.

Die Partizipation von NGOs ist meines Erachtens nach konstitutiv für die Qualität der Demokratie. Daran gibt es in der Theorie und auch in der wohlmeinenden Praxis überhaupt keine Zweifel mehr. Gerade in einer Zeit, wo Demokratien weltweit herausgefordert sind, wo Demokratien der Wind hart ins Gesicht bläst, ist die Präsenz und die Leistungen von NROs in der Öffentlichkeit von hoher Bedeutung. Nicht nur, um demokratische Prozesse in Bewegung zu halten und sie zu befördern, sondern auch für die anderen Bereiche der Gesellschaft, eben für Politik und auch für den Markt immer wieder neues, innovatives Wissen zur Verfügung zu stellen und es auch in Kauf zu nehmen, dass es da in Zukunft öfter auch den Wechsel von Personen zwischen den verschiedenen Ebenen geben wird. Derartige Veränderungen sind zu begrüßen, auch wenn es nicht immer so angenehm ist, weil es oft scheinen mag, als ob man selbst immer oder meist auf der Verliererseite wäre. Aber ich bin überzeugt und stelle fest, dass die NROs auch aus wissenschaftlicher Perspektive die große innovative Kraft sowohl in der sozialwissenschaftlichen Theorie als auch in der demokratischen Praxis der letzten Jahrzehnte gewesen sind.

*Ausgewählte Literatur:*

*Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (1996): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster*

*Barber, Benjamin R. (1994): Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen, Hamburg*

*Münkler, Herfried (Hrsg.): Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie, München /Zürich*

## **Diskussion im Plenum**

Die zentralen Themen dieser Debatte waren Kohärenz und Sicherheit. Wenn wir die Welt gestalten wollen, wie wir sie wollen, dann ist EZA ein Teil davon, aber Politik muss in allen Bereichen untersucht werden – Handel, Landwirtschaft, Umwelt, Migration und Sicherheit–, Schlüsselwort „Kohärenz“.

### ***Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft, Markt und Staat***

Im Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft, Markt und Staat sei es doch so, dass der Staat zwar die Rolle der Gestaltung hätte, aber dem Markt hinterher hinke und eigentlich die Gestaltungsrolle nicht wahrnimmt. Otmar Höll bemerkte dazu, dass die nationale politische Gestaltungskraft im Zeitalter der Globalisierung enorm nachgelassen habe bzw. sich auch in einer Phase befindet, wo sie unter Schock steht und nur wenig Gegenwehr zeigt. Die Globalisierung habe es mit sich gebracht, dass politische Entscheidungen auf immer höheren Ebenen getroffen werden. Die Politik sei außerdem dazu übergegangen, nicht mehr langfristig, nicht einmal mittelfristig, sondern nur ganz kurzfristig, und nur mehr strategisch, nicht mehr inhaltlich zu denken. Sie hat keine großen Zukunftsprojekte mehr, die sie als Fragen an die Wissenschaft und Zivilgesellschaft zurückgeben würde.

### ***Kohärenz***

An Eva Christina Nilssen wird im Zusammenhang mit Kohärenz die Frage gerichtet, ob der jährliche Bericht an das schwedische Parlament zu den Erfolgen im Bereich der Kohärenz zu einer besseren Qualität des Dialogs und der Kohärenz geführt habe bzw. ob dadurch mehr Druck auf die verschiedenen Ministerien entstanden sei, sich mit entwicklungspolitischen Fragen zu beschäftigen? Aus Nilssen Sicht ist es zu früh, dazu sehr viel zu sagen, weil erst Ende Mai 2006 der dritte Report an das Parlament abgegeben werde. Die Entscheidung zu Kohärenzberichten wurde im Dezember 2003 getroffen. Der erste Bericht sei absolut nichts sagend gewesen, der zweite ein bisschen besser. Der dritte Bericht werde nun voraussichtlich seriöser sein. Die Idee der Kohärenz sei in den verschiedenen Ministerien nicht leicht vermittelbar. Aber sei es wichtig, dass die Regierung gezwungen werde, einen jährlichen Bericht abzugeben, weil sich für die NGOs so auch die Möglichkeit ergibt, einzuhaken. Es gäbe aber auch andere Instrumente, wie etwa die derzeit diskutierten Änderungen des schwedischen Waffenhandelsgesetzes. Im Parlament wurde ausdrücklich gefordert, die internationale Entwicklungspolitik in der Neuformulierung des Gesetzestexts zu berücksichtigen. Die Waffenhandelspolitik ist in Zusammenhang mit Entwicklungspolitik wirklich wichtig, und die NGOs haben sehr laut auf die Notwendigkeit von Kohärenz mit der Entwicklungspolitik hingewiesen, so dass es für die Regierung schwer sein wird, das zu ignorieren. Das Instrument der Kohärenz erlaube es den NGOs, die Regierung darauf hinzuweisen, dass sie eine Politik umsetzen soll, die sie selbst beschlossen hat; hier habe auch das Parlament eine sehr konstruktive Rolle gespielt, weil das Gesetz als Mehr-Parteien-Beschluss zustande gekommen sei und so auch nach einem eventuellen Regierungswechsel aufrecht bleiben werde.

## **NGO-Vertretung im Vorstand öffentlicher Entwicklungsagenturen**

Welche Mitsprache- und Mitbestimmungsmöglichkeiten ergeben sich in Schweden dadurch, dass eine Person aus der NGO-Community im Board der SIDA – also der Entwicklungsagentur – sitzt? Nilssen antwortet, dass diese Regelung ihres Wissens seit der Schaffung von SIDA in den 60er Jahren bestünde. Die Auswahl erfolgte ursprünglich durch die Regierung; dieser Modus wurde aber geändert und es nehmen NGO-VertreterInnen aus verschiedenen Bereichen abwechselnd diese Funktion ein. Der/die VertreterIn hat dieselbe Rechte und Verantwortungen wie jedes andere Vorstandsmitglied auch.

Anknüpfend an den Beitrag von Otmar Höll und seine Betonung der Rolle der NGOs als innovative Kraft und der vorangehenden Diskussion über die Formen des Dialogs zwischen entwicklungspolitischen NGOs und der staatlichen Entwicklungspolitik in verschiedenen Ländern wird die Frage gestellt, was aus wissenschaftlicher Sicht oder aus demokratiepolitischer Sicht für eine institutionelle Einbettung des Dialogs oder eher für eine informelle Form des Dialogs spricht. Was würde der Politologe den österreichischen NGOs und der österreichischen Politik empfehlen? Höll meint, dass demokratiepolitische oder demokratiephilosophische Traditionen eines Landes sehr lange wirksam sind und führt aus: Es gibt zwei philosophische Theorien, die auch an bestimmten Regionen oder an bestimmten Ländern Europas festgemacht werden können. Das eine ist die von John Locke, der die Gesellschaft vor den Staat stellt und von einem vorgesellschaftlichen Zustand ausgeht, wo diese Gesellschaft sich den Staat quasi kreiert, auch Einfluss auf ihn nimmt und der Staat das auch akzeptiert (Beispiel Großbritannien). Und gibt auch andere Traditionen, die z.B. auf Weber zurückzuführen sind, und für die Gesellschaft ohne das staatliche Gerüst gar nicht denkbar ist. Und Österreich bzw. zuvor die österreichisch-ungarische Monarchie gehört sicher zu jenen historischen Gesellschaftstypen, in denen der Staat eine ganz besondere Rolle innehatte, einerseits als Bewahrer, Konfliktträger, aber auch als Herrschaftszwinger. Diese Tradition ist in Österreich noch sehr stark spürbar, und dem kann man sich wohl kaum entziehen. Es gibt aber auch Beispiele im internationalen Rahmen, wo beide Dialogformen möglich sind. Die KSZE etwa war ein informelles Forum, und sie war so lange wirksam, so lange sie informell war. In dem Moment, wo sie institutionalisiert und zur OSZE wurde, hat sie ihre politische Bedeutung verloren. Die Freiwilligkeit war das Entscheidende. Auf allen Seiten war der politische Wille da, etwas zu erreichen. Die institutionelle Form sei wahrscheinlich doch das Einfachere und Bessere, weil man sich auf das Informelle doch nicht so verlassen kann – längerfristig gesehen.

## **Sicherheit**

Das Thema Militär und humanitäre Hilfe wurde angesprochen. Die NGOs haben z.B. im Bereich der Tsunami-Hilfe gesehen, dass das Bundesheer recht aktiv war und auch in Kooperationsforen aufgetreten ist. In anderen Ländern läuft schon seit Jahren ganz massiv die Diskussion über die Rolle des Militärs im Bereich humanitärer Hilfe. Was tut sich in dem Bereich in Österreich? Versucht das Bundesheer, hier auch aktiver zu werden? Was können wir aus den Fehlern anderer Länder lernen, damit wir sie nicht unbedingt wiederholen? Bezugnehmend auf diese Frage erläutert Anton Mair (BMAA), dass das BMAA mit Vertretern des Bundesheeres, des Landesverteidigungsministeriums und der Landesverteidigungsakademie vor allem im Zusammenhang mit Fragen zum Nahostkonflikt und zum Wiederaufbau nach Konflikten in Kontakt stehe. Das Bundesheer will verstärkt Aktivitäten in Richtung Wiederaufbau setzen.

Es gab im Juni letzten Jahres ein Seminar, welches das BMAA zusammen mit dem Bundesheer bzw. dem Bundesministerium für Landesverteidigung abgehalten hat, in dem mit dem Boltzmann-Institut für Menschenrechte und VertreterInnen verschiedener NGOs das Thema „Kinder in bewaffneten Konflikten“ aufgearbeitet wurde. Es ging darum, bei jenen Soldaten und Offizieren, die in Konflikt-Gebieten oder „post conflict“-Situationen eingesetzt werden, eine entsprechende Sensibilität und ein Wissen um diese Fragen zu schaffen. In der Folge wurde später auch mit Offizieren, die nach Darfur gingen, diese Problematik aufgerollt. Die Diskussionen in diesem Bereich werden mit dem Bundesheer auch weitergehen.

Ein Teilnehmer stellte die Frage, warum die zunehmende Militarisierung des humanitären Bereiches – es sei ja offensichtlich ja auch Strategie des österreichischen Bundesheeres, sich in diesen Bereich mehr einzubringen – einfach so hingenommen wird?

Eva Christina Nilssen kommentierte zu diesem Thema, dass die Kooperation mit dem Militär auch unter den schwedischen NGOs eine offene Frage und schwierige Diskussion sei: Einerseits sei es notwendig, mit dem Militär zu reden, auch wenn es viele Verständigungsschwierigkeiten gäbe. Andererseits wird für NGOs die Arbeit schwieriger, wenn Militär an humanitären Aktionen teilnimmt, weil die Akteure miteinander vermischt werden. Das sei ein ungelöstes und brennendes Problem für die NGOs.

Otmar Höll unterstützte Nilssens Ausführungen. Es gehe nicht nur um die Übernahme der humanitären Hilfe durch das Militär, sondern auch um das Problem, wie „post conflict“-Prozesse besser zu handhaben sind. Es sei nicht nur das Militär, das dann noch größere Probleme schafft, sondern auch die involvierten „Internationals“, UN-Staff oder auch NGOs. Das müsse gemeinsam angegangen werden, weil es eines der zentralen politischen Themen sei, auch in der Auseinandersetzung zwischen Nord und Süd und dem Westen und dem Islam. Dabei gehe es nicht nur um die Zusammenarbeit zwischen der NGO-Szene und dem Militär, sondern um die Zusammenarbeit aller Akteure wie Justiz, Polizei und Wirtschaft. NGOs sollten möglichst frühzeitig verstehen, was ihre Rolle dabei sein kann.

## **Panel: Wie soll ein strukturierter Dialog in Österreich aussehen?**

### **Johannes Trimmel**

In der Biologie kennt man das Beispiel der Protokooperation: „*Protokooperation bezeichnet in der Ökologie die lockerste Form einer Symbiose, also einer Beziehung zwischen Individuen unterschiedlicher Arten. Dabei ziehen beide Arten einen Nutzen aus der Beziehung zum Kooperationspartner, für beide Arten ist diese Kooperation aber nicht zwingend. Das heißt, sie sind auch ohne Protokooperation überlebensfähig.*“ (Quelle: Wikipedia)

Auf die Kooperation zwischen NGOs und staatlicher EZA umgelegt würde ich sagen, strukturierter Dialog bezeichnet in dieser Zusammenarbeit zwischen der staatlichen Hoheitsverwaltung und den NROs im Bereich der EZA die Form der Kooperation, in der beide Seiten einen Nutzen aus der Beziehung zum Kooperationspartner ziehen. Für beide Seiten ist diese Kooperation aber nicht zwingend. Das heißt, sie sind auch ohne diese Kooperation lebensfähig. Aus dieser Definition würde ich fünf Grundsätze ableiten für einen strukturierten Dialog.

#### ***Nutzen für jeden Partner***

Beide Seiten, sowohl die NROs wie auch die staatliche EZA, haben etwas von der Kooperation, und die eigene Arbeit wird in ihrer Qualität verbessert und gehoben. Man tut sich selbst und nicht dem Kooperationspartner einen Gefallen, wenn man kooperiert. Die Frage ist, möchte man sich selbst einen Gefallen tun.

#### ***Keine Aufgabe der eigenen Identität***

NROs und die Zivilgesellschaft sind eben nicht staatliche Hoheitsverwaltung. Gott sei Dank. Und umgekehrt, staatliche Hoheitsverwaltung, staatliche EZA ist nicht NRO, ist nicht Zivilgesellschaft, und ich sage auch hier: Gott sei Dank. Das heißt, wir brauchen eigentlich keine Angst zu haben, wenn wir miteinander kooperieren, der eine frisst den anderen nicht auf, keiner geht unter.

#### ***Orientierung an den Stärken***

Jeder der beiden Kooperationspartner hat Stärken, hat bestimmte komparative Vorteile oder hat etwas, was er einbringen kann, was die eigene Arbeit verbessert. Und ich denke, wir können Jahre lang diskutieren über Legitimität, das „Non“ bei NGOs, die politische Abhängigkeit der Sektionen im Ministerium, die Beschränktheit des Handlungsspielraums aufgrund der Pariser Deklaration und anderer internationaler Bündnisse, und wir werden in drei Jahren wieder kommen und wieder die selben Diskussionen führen. In Wirklichkeit geht es darum, zu sagen, wir sind zwei Akteure in einem gemeinsamen Feld, die Stärken haben und wo jeder von den Stärken des anderen profitieren kann. Orientieren wir uns nicht an vermeintlichen Schwachstellen oder vermeintlichen Defiziten oder auch tatsächlich bestehenden Schwachstellen und Defiziten, sondern orientieren wir uns in der Kooperation an unseren Stärken.

## **Gemeinsam agieren**

Trotz der unterschiedlichen Rollen, Aufgaben und Handlungsrahmen – uns eint ein Ziel, nämlich die Bekämpfung und die Beseitigung der weltweiten Armut, und das Ziel, Menschen zu ihren Rechten zu verhelfen. In einem politischen Umfeld, in einer Umgebung, in der sowohl bei politischen Entscheidungsträgern wie auch bei der Bevölkerung dieses gemeinsame Anliegen nicht mehr so mitgetragen wird wie noch vor etlichen Jahren, können wir es uns gar nicht leisten, nicht gemeinsam zu agieren. Trotz der unterschiedlichen Rollen und Handlungsrahmen, die wir haben.

## **Grenzen anerkennen**

Aufgrund der unterschiedlichen Rollen, Aufgaben und Handlungsrahmen heißt es auch, Grenzen anzuerkennen. Es gibt keinen grenzenlosen Dialog, und es gibt keine grenzenlose Kooperation. Und ich glaube, wenn wir – beide Seiten – die NROs und die staatliche EZA, uns dieser Grenzen bewusst sind, kann ein Dialog gut und sinnvoll stattfinden.

Ich schlage vor, auf Basis dieser Grundsätze im Zuge der Erarbeitung der Leitlinien für die Kooperation mit NROs verbindliche, klare, funktionsfähige und einforderbare Mechanismen zu einem strukturierten Dialog zwischen der öffentlichen EZA und den NGOs zu entwickeln. Ich halte es für wichtig, dass es verbindliche Rahmen gibt und verbindliche Mechanismen, auch im Sinn des letzten Einwurfs von Otmar Höll am Vormittag: *„Als gelernter Österreicher sollte man sich vielleicht nicht immer nur auf das Informelle verlassen, sondern auch institutionell verankern.“* Ich glaube, dass Klarheit sehr wichtig ist, und auch Funktionsfähigkeit, und ich hoffe, dass in den Leitlinien zur NRO-Kooperation nicht das Auslangen gefunden wird mit allgemeinen Bekenntnissen, wie wichtig der Dialog zwischen NROs und öffentlicher EZA ist, dass NROs in Entscheidungsprozesse in irgendeiner Form eingebunden werden sollen, sondern dass es hier sehr klare und konkrete Richtlinien gibt, die dann auch in der Praxis umgesetzt und auch überprüft werden können.

Ich sehe für diese klaren, einforderbaren, verbindlichen Mechanismen drei Ebenen. Die erste Ebene ist für mich die strukturelle Ebene, und wenn wir am Vormittag das Beispiel von SIDA gehört haben, wo eine NRO-Vertreterin im Board ist, aber auch die Beispiele aus UK und aus Irland, wo es selbstverständlich ist, dass NRO-Vertreter in „advisory“ boards ihrer staatlichen EZA sind, so glaube ich, stünde es Österreich nicht schlecht an, auch hier auf struktureller Ebene etwas zu verankern und auch hier eine NGO-Vertretung im Aufsichtsrat der ADA vorzusehen.

Die zweite Ebene ist für mich die strategische Ebene. Es werden zunehmend eigene Politiken und Strategien in der ÖEZA entwickelt, in Konzert und in Abstimmung natürlich mit anderen Akteuren auf europäischer und internationaler Ebene. Bis jetzt ist meiner Wahrnehmung nach hier die Einbindung der NROs in die Entwicklung dieser Politiken und Strategien sehr mangelhaft, und ich glaube, auch hier braucht es konkrete Mechanismen, die nicht erst dann anfangen, wenn ein fertiges Papier vorliegt, zu dem man Stellung nehmen kann. Ich glaube, wenn wir uns bewusst sind, dass wir Stärken haben und dass wir voneinander lernen können und auf Ressourcen zurückgreifen können, die die Qualität der strategischen und politischen Papiere verbessern, dann brauchen wir auch keine Angst zu haben, schon von Beginn an in einem Dialogverfahren immer wieder auch NROs in die Entwicklung staatlicher Politiken

einzubinden. Umgekehrt hätten auch die NGOs kein Problem, wenn in die Entwicklung ihrer Politiken auch die Meinungen, die Erfahrung und die Expertise von Vertretern der staatlichen EZA einfließen.

Besonders wichtig für die Zukunft ist es im Zuge der Internationalisierung, die im Bereich der Entwicklungspolitik mehr und mehr spürbar wird, und besonders jetzt nach dem neuen entwicklungspolitischen Grundsatzpapier der Europäischen Union, dem ‚Europäischen Konsens‘, in dem das Ziel einer gemeinsamen europäischen Entwicklungspolitik festgehalten wird, dass es auch darum gehen wird, in den Beiträgen, die Österreich für eine solche europäische Entwicklungspolitik leistet, auch hier Mechanismen des Dialogs zwischen NRO und ÖEZA zu entwickeln. Es kann für die Position Österreichs in der EU nur von Vorteil sein, eine breit getragene, fundierte Eingabe auch in die Prozesse auf EU-Ebene zu machen, und ich glaube auch hier, dass die NROs einen Beitrag leisten können. Nicht zuletzt glaube ich auch, dass wir gerade in diesem strategischen Bereich, wenn es um Länderpolitik, wenn es um Sektorpolitiken geht, egal ob auf österreichischer oder EU-Ebene, es für uns als entwicklungspolitische Akteure wichtig ist, nicht die betroffenen Menschen, die Akteure im Süden zu vergessen, und ich denke, dass auch hier die NROs einen Beitrag leisten können, die Stimme der Menschen im Süden hörbar zu machen in den Politiken des Nordens, wie das gestern auch in der einen Arbeitsgruppe eingefordert worden ist.

Die dritte Ebene neben der strukturellen und strategischen sehe ich im operativen Bereich, im Bereich der konkreten Zusammenarbeit zwischen NRO und der ÖEZA, wenn es um die Implementierung von Projekten und Programmen geht. Auch hier kann mit relativ einfachen Mitteln auf Bestehendem aufgebaut werden, und für die Erarbeitung, Implementierung und Monitoring der Zusammenarbeit zwischen der ÖEZA und NRO ein guter Mechanismus gefunden werden, der in regelmäßigen Abständen auch tatsächlich stattfindet.

Das wären meine Vorstellungen für die Erarbeitung der Leitlinien zur Kooperation mit den NROs, und für mich ist die Erarbeitung dieser Leitlinien eigentlich der erste Testfall, wie ein strukturierter Dialog zwischen NRO, dem Außenministerium und der ADA gut funktionieren kann.

## Peter Iwaniewicz

Wenn die Fragestellung hier lautet, wie kann ein strukturierter Dialog mit NGOs oder Nicht-Regierungsorganisationen aussehen, dann möchte ich zuerst den Begriff hinterfragen, wer denn eine NRO ist. Dieser Begriff ist ja vielfach kritisiert worden, nicht zu Unrecht, weil er sehr unscharf ist: Sind große gewinnorientierte Konzerne wie zum Beispiel IBM auch eine NRO? Das ist ja wohl nicht gemeint.

Man hat eine Zeit lang in Abgrenzung zu solchen Firmen versucht, den gemeinnützigen Bereich als Non-Profit-Organisationen zu definieren. Aber auch das trifft nicht immer jenen Kern, der eigentlich gemeint ist. Es gibt eine riesige Vielfalt im Bereich österreichischer Vereine. So besteht selbst innerhalb des Lebensministeriums ein durchaus unterschiedliches Verständnis, was eine NGO ist. Im Landwirtschaftsbereich ist eine Institution wie die LFI, die ländlichen Fortbildungsinstitute, eine NGO. Im Umweltbereich existieren durchwegs andere Organisationen, die einen anderen historischen Entwicklungshintergrund, eine andere Mission, Auftrag und auch Struktur haben. Das reicht von basisnahen Vereinen wie dem österreichischen Naturschutzbund bis hin zu Organisationen, die eigentlich per Definition gar nicht mit uns kooperieren, wie Greenpeace, weil sie keine öffentlichen Gelder annehmen und die wir nur indirekt über Plattformen oder Dachverbände erreichen. Das heißt, hier haben wir uns eine in einer Demokratie sehr wichtige Frage zu stellen: Wer vertritt denn wen und was ist die Grundlage dieses Vertretungsanspruchs? Nehmen wir wieder Greenpeace als Beispiel, da besteht der Verein nur aus sehr wenigen Mitgliedern. Die eigentliche Basis sind Unterstützer, die ihre Zustimmung zur Arbeit der Organisation im Weg von Spenden abgeben, die aber nicht den demokratisch den Vorstand wählen können. Anders ist es in einer traditionellen Organisation wie dem Naturschutzbund. Ortsorganisationen treten nur im Weg über die Landesleitung und die Bundesvertretung, manchmal sogar noch über eine allgemeine Umweltdachorganisation an den öffentlichen Bereich heran. Es gibt dort aber direkt gewählte Funktionäre und Vertretungen. Die aktuelle Durchschnittszahl für die Vereinszugehörigkeit je Österreicher sind ungefähr fünf Vereine. Das reicht vom ÖAMTC bis hin zum Sport- und Ortsbildverschönerungsverein, die alle in unterschiedlicher Form demokratische Delegationswahlmechanismen in sich tragen. Das ist natürlich ein sehr wichtiger Aspekt, den es zu berücksichtigen gilt, wenn wir Organisationen zu einem strukturierten Dialogprozess einladen.

Ein anderes Beispiel wäre das Umweltbundesamt. Der Name zeigt, dass es früher eine nachgeordnete Dienststelle des Umweltressorts war. Mittlerweile ist es eine GmbH; Alleineigentümer ist aber weiterhin die Republik Österreich, vertreten durch das Lebensministerium. Vergleichbare Konstruktionen gibt es natürlich auch im Entwicklungshilfebereich. Dies bedeutet gleichzeitig, dass eine Eigentümerweisung direkt von der Geschäftsführung der jeweiligen Organisation, umzusetzen ist. Was wiederum den Begriff NGO vielleicht in einem anderen Licht erscheinen lässt.

Wie soll also der Dialog ausschauen? Es hat sich viel getan in der gesellschaftlichen Entwicklung der Zusammenarbeit. Ich will Ihnen in gebotener Kürze über einige Prozesse berichten, die den Weg weisen.

Der Bereich der Umweltmediation zeigt in der Auseinandersetzung mit umweltspezifischen Herausforderungen wie Verkehr, Wasser und Infrastrukturanbindungen verschiedenster Art, dass es durchaus sinnvoll und hilfreich sein kann, über den üblichen, gesetzlich vorgeschriebenen Parteienbefassungsprozess hinaus betroffene Personen einzubeziehen.

Es gibt zur Zeit ein sehr umfangreiches Mediationsverfahren zum Ausbau des Flughafens Schwechat, das uns auch die Grenzen solcher Befassung aufzeigt.

Partizipation ist ein weiteres Thema, zu dem unser Ministerium ein Handbuch erstellt und herausgegeben hat. Darin werden alle Fragen zur Partizipation, zu den Standards, den praktikablen Rahmenbedingungen gestellt und beantwortet.

Es gibt Agenda 21-Prozesse in Gemeinden, die auch ganz neue Dimensionen der Kooperation zwischen der Verwaltung und der Zivilgesellschaft ermöglichen und aufzeigen. Diese Vorhaben sind sehr spannend und es ist heute noch nicht absehbar, welche Entwicklung diese Agenda-Prozesse nehmen werden.

Das Lebensministerium versucht zur Zeit in Zusammenarbeit mit dem Bundeskanzleramt, Standards zur Öffentlichkeitsbeteiligung zu entwickeln. Hintergrund sind auch da die veränderten politischen Rahmenbedingungen auf Grund des supranationalen Charakters der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Es gibt ein anderes Verhältnis zwischen europäischem Parlament und europäischer Verwaltung, der Kommission, als wir es national kennen, wo dem Parlament eine zentrale Rolle zukommt. Andererseits bekommen wir jetzt europäische Richtlinien, die in nationales Recht umzusetzen sind, und die wiederum einen Befassungsprozess auslösen. Dieser ist bei Rechtsakten zum Teil vorgeschrieben, aber diese Befassung kann auch bei Bedarf erweitert werden. Es gibt aber auch viele andere Themenbereiche, die gar nicht von Rechtsakten betroffen sind, nämlich die Erstellung so genannter „policies“ oder Politiken. Nehmen wir das Beispiel der Feinstaubproblematik. Hier will sich das zuständige Ministerium mit den verschiedenen Akteuren zusammensetzen und die Positionen dieser Akteure einholen. Wer wäre da sinnvoller Weise einzuladen, welche Ansprüche an die wechselseitige Kooperation gibt es? Bestehen dazu Mindeststandards? Daran wird gerade gearbeitet. Unter dem Titel „Good Governance“ läuft ein größeres – europäisches und nationales – Projekt, das der Fragen nachgeht, wie schaut modernes Regieren unter diesen veränderten Rahmenbedingungen einer geöffneten, globalisierten Gesellschaft aus? Es besteht dazu eine Kerngruppe, die vorerst in einem ersten Schritt gute Beispiele auf den verschiedenen Strukturebenen – Bund, Land, Gemeinde – aufzeigen will. Es soll gezeigt werden, wo es zu Beteiligungsprozessen gekommen ist, die gute oder sogar beste Praxis darstellen. Daraus können in Folge Mindeststandards für politische Befassungsprozesse definiert werden, und diese könnten dann per Ministerratsvortrag auch fix verankert werden.

Ich komme wieder zum Anfang zurück und stelle auch die Frage in den Raum: Wer ist eine einzubindende NGO? Möglicherweise kann es kritisiert werden, wenn eine weisungsbefähigte Stelle mit seinen eigenen, abhängigen NGOs spricht und dies als Beteiligung ausgibt. Welchen politisch legitimierten Vertretungsauftrag haben aber wiederum andere Organisationen oder Vereine, die vielleicht nur eine sehr kleine Interessengruppe vertreten? Wir haben im Umweltbereich verschiedene Konstruktionen, auch Dachverbandskonstruktionen, und natürlich ist in erster Linie die Größe der Mitgliederzahlen zu beachten. Das ist aber auch nicht ein allein selig machendes Modell, weil es nicht mehr im Interesse der Bevölkerung ist, sich verpflichtend in Vereinen zu engagieren und dort Mitglied zu werden. Vielfach entspricht ein offeneres Unterstützungssystem mehr den zeitgemäßen gesellschaftlichen Bedürfnissen. Vielleicht sind Sie ja auch selber Förderer und Unterstützer diverser Projekte, denen Sie nicht gleich als Vereinsmitglied angehören. Das heißt, hier sind wir gefordert, uns zu überlegen, wie Konsultations- und politische Befassungsmechanismen in der Zukunft aussehen sollen.

Wir haben im Bereich der strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung ein Akkreditierungsverfahren erprobt, wo sich an diesem Prozess interessierte NGOs melden können und dann akkreditiert oder abgelehnt werden. Wichtig ist dabei die Frage, welche Kriterien dafür sinnvoll anzuwenden sind. Das ist ein Prozess, der jetzt erst begonnen hat, der sicher sehr spannend und absolut notwendig ist, um zu einem modernen und korrekten politischen Dialog zwischen Verwaltung und Bürgergesellschaft zu kommen.

## Anton Mair

Ich habe leider keinen so schönen Vergleich aus der Tier- und Pflanzenwelt wie mein Vorredner, dafür aber den Leitartikel von Martin Jäggle aus der Februarausgabe des Südwind mitgenommen, der sich unter dem Titel „Neue Spielregeln“ mit der Thematik auseinandersetzt, zu der wir hier diskutieren. Ich möchte gerne für jene, die den Artikel noch nicht kennen, daraus zwei kurze Zitate vorlesen: „Den NGOs bläst derzeit der Wind ins Gesicht. Als Hauptdarsteller der österreichischen EZA über viele Jahrzehnte müssen sie aufgrund geänderter Gesetze und Rahmenbedingungen neue, jedenfalls ungesichertere und finanziell schlechter dotierte Rollen finden. Der Staat wird ihnen eine Nische zuweisen und die Spielregeln definieren.“ Und noch ein zweites Zitat aus diesem Artikel: „Hat er – der Staat – einmal den NGOs die geplante bescheidene Rolle gegeben, wer wird ihn dann dafür kritisieren, dass die gepriesene und gesetzlich geforderte Kohärenz der einzelnen Aktivitäten im Entwicklungsbereich zum Problem wird, wenn sie Komplexität durch Simplifizierung ersetzt? Der Staat braucht unbequeme NGO. Sollte man zumindest meinen.“

Ich möchte jetzt keine Analyse der Aussagen von Martin Jäggle durchführen, nicht zuletzt auch deswegen, weil ich mich in Vielem mit ihm in Übereinstimmung finde. Vielmehr darf ich einige ganz konkrete Beispiele dafür aufzählen, wie es denn mit dem strukturierten oder weniger strukturierten Dialog in Österreich aussieht.

Diesen Dialog gibt es, was ihm vielleicht fehlt, ist die öffentliche Wahrnehmung, die notwendig wäre. Gerade diese Woche ist ein Kulminationspunkt: Für mich ist das bereits die dritte Veranstaltung zu Fragen, die NROs stark betreffen. Nach der Diskussion gestern Abend zum Thema Projekthilfe versus Budgethilfe heute die Diskussion hier bei Ihnen und bereits am Montag dieser Woche eine große Diskussion bei uns im Haus zu Fragen der Budgethilfe. Das sind doch gute Beispiele dafür, dass es diesen Dialog gibt, und zwar nicht nur konzentriert auf eine Woche im Jahr, sondern durchaus auch über das Jahr verteilt.

Es ist notwendig – und das ist auch heute Vormittag sehr deutlich zum Ausdruck gekommen – dass die NROs über die neuen Rollen, die Ihnen zukommen, nachdenken und ich freue mich darüber, dass sie das auch zusammen mit anderen tun. Ich denke, ich kann auch den Beweis antreten, dass wir beim Nachdenken über die neuen Rollen, die uns zukommen, den Dialog mit den NROs ebenfalls suchen. Nicht nur die Zivilgesellschaft und die NROs stehen vor völlig neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit den Themen der EZA und der Ausrottung der Armut, sondern genauso die öffentlichen Stellen, die mit diesem Thema befasst sind.

Ich darf Ihnen einige Beispiele für den von den NROs zu Recht geforderten Dialog nennen, die im Verantwortungsbereich der EZA-Verwaltung liegen.

Zum ersten gibt es seit letztem Jahr regelmäßige Gespräche zwischen der Leitung der Sektion VII und der AGEZ, die in einer sehr gut strukturierten und auch formalisierten Form ablaufen. Normalerweise ergeht eine Einladung seitens der Sektion an die AGEZ, gemeinsam wird eine Tagesordnung für die Gespräche vereinbart und die einzelnen Punkte werden dann auch wirklich durch besprochen. Es heißt nicht schon nach Punkt 2, für den dritten und vierten habe man leider keine Zeit mehr, sondern es gibt ausreichend Zeit für einen guten Dialog, dessen Qualität von den Beteiligten auch bestätigt werden kann.

Ein zweites konkretes Beispiel, das ich hier anführen möchte, ist die Diskussion und die Erarbeitung von Leitlinien, die seit letztem Jahr von der Sektion VII in enger Zusammenarbeit mit der ADA durchgeführt wird. Es geht dabei nicht nur um die NRO-Politik, die entwickelt wurde oder wird, sondern auch um viele andere thematische Bereiche oder Fragen von Instrumenten, bei denen wir als die für Entwicklung von Politiken und Strategien verantwortliche Stelle versuchen, jeweils eine Grundlage zu schaffen. Zum ersten Mal ist diese Form der Einbindung von NROs - wenn ich mich richtig erinnere - 2001 oder 2002 für ein spezifisches Thema, und zwar die Erarbeitung der Leitlinien Evaluierung in der ÖEZA, erfolgt. Von Anfang an waren damals Vertreter von NROs in der Arbeitsgruppe mit dabei, mit ihnen wurden die Leitlinien auch verabschiedet und im März 2003 in Kraft gesetzt. Vielleicht erinnern sich einige von Ihnen noch daran, dass es damals eine gut besuchte Veranstaltung am Institut für Afrikanistik gab, bei der das Endprodukt vorgestellt wurde. Diese Vorgangsweise, wenn auch in etwas unterschiedlicher Form, wurde jetzt für Erarbeitung weiterer Leitlinien gewählt. In einzelnen Fällen sind NROs von Anfang an in die Diskussion mit einbezogen; wo das nicht der Fall ist, werden sie vor Befassung der Ministerin und vor Beschlussfassung eingeladen, den Entwurf zu kommentieren. Wir glauben, dass damit in wesentlichen inhaltlichen Fragen von Anfang an ein gemeinsames Verständnis sichergestellt werden kann.

Ein drittes Beispiel, das ich im Zusammenhang mit unserem Thema für erwähnenswert halte, ist der themenbezogene Dialog zu wichtigen inhaltlichen Fragen. Dieser ist mit dem vorhin genannten Prozess der Leitlinien verwandt, geht aber darüber hinaus. So haben wir am Montag dieser Woche eine zusammen von der Koordinierungsstelle und der Sektion VII organisierte Veranstaltung zum Thema Budgethilfe durchgeführt, bei der es eine vierstündige Diskussion mit ausreichend Raum gab, unterschiedliche Aspekte dieses Themas zu erörtern. Eine ähnliche Einbeziehung gab es auch zum Thema Behinderte und ihrer Stellung im Rahmen der EZA. In diesen Dialog waren auch Vertreter von Forschung und Lehre mit einbezogen.

Abschließend möchte ich noch einmal festhalten, dass es bei den öffentlichen Stellen, konkret eben in der Sektion VII, die Bereitschaft, den Dialog – ob formalisiert, ob informell – zu führen, gab und auch weiterhin gibt. Dieser Dialog geht hinauf bis auf die politische Ebene, auf der es beispielsweise knapp vor Weihnachten ein Gespräch zwischen dem Staatssekretär und Vertretern von NROs gab. Meine Einschätzung ist, dass das wegen der derzeit laufenden EU-Präsidentschaft wahrscheinlich für längere Zeit das letzte politische Gespräch war, weil der Staatssekretär Termine und Agenden, die mit EZA zu tun haben, fast immer für die Bundesministerin wahrnimmt, weshalb er einen sehr dicht gedrängten Kalender hat.

Die öffentlichen Stellen brauchen den Dialog, sie brauchen die fachliche Herausforderung, die im Rahmen dieses Dialogs auch geboten wird. Ich persönlich habe den ersten Teil des heutigen Vormittags wirklich gut und herausfordernd gefunden und meine, dass für das Gelingen des Dialogs er nicht nur strukturiert, sondern auch konstruktiv sein soll, was ich heute hier erlebt habe.

### ***BMaA und ADA, zwei Ansprechpartner für NGOs***

Die Austrian Development Agency (ADA) ist vor zwei Jahren zur operativen Durchführung der bilateralen Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit gegründet worden und steht deshalb in einer sehr engen Arbeitsbeziehung mit dem Außenministerium (BMaA). Das BMaA ist u.a. zuständig für das Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungs- und Ost-zusammenarbeit (OEZA) und alle sektoriellen und länderspezifischen strategischen Leitlinien der OEZA. Wo immer ihre Expertise gefragt ist, beteiligt sich die ADA aber auch an der Erarbeitung von Leitlinien und strategischen Ausrichtungen. Dabei bringen sich nicht nur die MitarbeiterInnen aus Wien ein, sondern es werden zu einem ganz wesentlichen Teil über die Koordinationsbüros die Erfahrungen und das fachliche Know-how aus den Partnerländern eingeholt. Es gibt somit einen intensiven Dialog mit dem Süden und dem Osten.

Entsprechend den unterschiedlichen Aufgabenbereichen von BMaA und ADA, haben auch die NGOs beide Institutionen als Ansprechpartner für die jeweils spezifischen Fragen und Angelegenheiten.

### ***Dialog NGOs und ADA***

Zu Beginn der ADA war der Dialog mit den NGOs nicht institutionell geregelt. Es gab viel Raum, um diesen Austausch zu entwickeln. Generell ist ein Dialog nicht statisch, sondern ein Prozess, der durch die jeweiligen Gegebenheiten und Herausforderungen definiert wird und sich daher immer weiter entwickelt. Der Dialog zwischen der ADA und den NGOs hat vielfach stattgefunden – ein paar Beispiel dazu:

Neben dem Vertreter des BMaA ist auch die ADA Mitglied in dem NGO-Member States Committee der EU-Kommission, das regelmäßige Treffen in Brüssel abhält. Vor und nach diesen Treffen auf EU-Ebene findet immer eine rege Diskussion mit der österreichischen EU-Plattform und den NRO-VertreterInnen statt, die ich sehr schätze. Gemeinsam konnten schon einige Änderungen für den Bereich der NRO-Kofinanzierung auf EU-Ebene erreicht werden.

Helmuth Hartmeyer hat in einem kurzen Statement erwähnt, dass im Bereich der entwicklungspolitischen Kommunikation und Bildung auch das nächste Programm inhaltlich gemeinsam mit den NRO diskutiert werden wird, wobei natürlich die ADA ihre Fachexpertise einbringt.

Auf Projekt- und Programmebene, dem Kernbereich der ADA, gibt es zahlreiche Beispiele für Dialog und Austausch. In mehr oder weniger regelmäßigen Abständen tauscht sich die Geschäftsführung mit der AGEZ aus. Bei diesen Treffen werden nicht nur einzelne aktuelle Punkte, sondern immer wieder auch alle Themen im Überblick diskutiert. Vor den Gesprächsterminen werden die Diskussionspunkte bekannt gegeben. Dieser Austausch ist gut und notwendig.

In dem Bereich der NRO-Kooperation sind in der letzten Zeit sehr viele Richtlinien entstanden. Sie stellen den Rahmen für die konkrete Projektzusammenarbeit in der NRO-Kofinanzierung dar. Die erste Richtliniendiskussion wurde zur Kofinanzierung von EU-Projekten geführt, derzeit ist die Richtlinie zur personellen Entwicklungszusammenarbeit in Arbeit. Für den

Erarbeitungsprozess haben sich mittlerweile bestimmte Vorgangsweisen entwickelt. Zunächst werden im Rahmen eines Gesprächs oder schriftliche Inputs von österreichischen NGOs und Beispiele aus dem Ausland herangezogen. Auf dieser Basis entsteht ein Entwurf, der dann an die NGOs ausgeschickt wird. Danach wird zu einer Diskussion eingeladen, in der Kommentare, Fragen, Änderungswünsche an die ADA gerichtet werden können. Anschließend wird die konkrete Richtlinie erstellt, in die einige der Anregungen einfließen. Im Fall der Richtlinien für die Rahmenprogramme hat die ADA zum Abschluss nochmals zu einem Gespräch eingeladen, um zu erläutern, warum einige Kommentare berücksichtigt wurden und andere wieder nicht. Natürlich müssen die Richtlinien dann auch gelebt werden. Aufgrund der Erfahrungen in der Umsetzung können sich Änderungen ergeben, die die ADA – im Dialog mit den NRO oder Institutionen – aufnimmt, um die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit stetig zu verbessern und den Gegebenheiten anzupassen. Wir stehen also in einem dauerhaften, gut eingespielten strukturierten Dialog, der sich bewährt hat, obwohl er nicht institutionalisiert ist.

### ***Qualitative Eckpunkte für den künftigen Dialog***

Johannes Trimmel hat eingangs darüber gesprochen, was Dialog bedeutet. Austausch ist naturgemäß keine Einbahnstraße, vielmehr geht es darum, die Sichtweisen anderer kennen zu lernen. Der Dialog kann zu den verschiedensten Ergebnissen führen: es können sich unterschiedliche Standpunkte herauskristalisieren oder die Beteiligten kommen zur selben Erkenntnis, es kann ein Kompromiss oder sogar eine gemeinsame Lösung eines Problems gefunden werden. Wichtig ist, bereits vor dem Austausch Klarheit darüber zu haben, worum es eigentlich geht. Geht es um den Abgleich von Erfahrungen oder um das Ausdiskutieren eines Problems, um zu einer gangbaren gemeinsamen Lösung zu kommen? Ist man sich der Zielsetzung des Gesprächs von vornherein bewusst, kann man Enttäuschungen und darauf folgenden Vorwürfen auf beiden Seiten vorbeugen.

Ebenso bedeutend für den strukturierten Dialog ist die Frage, wer an dem Gespräch teilnimmt. Die ADA ist in zahlreichen verschiedenen inhaltlichen Bereichen mit dementsprechend vielen Ansprechpartnern tätig. Beim Thema Menschenrechte werden andere Institutionen und Organisationen teilnehmen als beim Thema entwicklungspolitische Kommunikation oder Ostzusammenarbeit. Da es in einer gelebten Demokratie auch um eine möglichst große Vielfalt an Meinungen geht, versucht die ADA, neben den (entwicklungspolitischen) NRO auch andere Institutionen und die Wissenschaft in den fachlichen Austausch einzubinden.

Bereits zu Beginn ist es notwendig, den Dialogprozess festzulegen und die Beteiligten darüber zu informieren. Der Austausch wird je nach Thema und Anliegen ein wenig anders gestaltet sein. Aber es gibt immer einen Grund, warum eine bestimmte Vorgangsweise gewählt wurde. Danach richten sich dann die Instrumente, die eingesetzt werden. Ein Dialog findet nicht nur im Rahmen von Treffen statt. Schriftliche Unterlagen werden erstellt, dazwischen gibt es einen Austausch, es gibt Protokolle usw., je nachdem für welche Vorgangsweise man sich entschieden hat.

Für einen strukturierten Austausch müssen sich die Beteiligten auch auf gewisse Spielregeln einigen, wie der Dialog geführt wird. Dabei ist der Respekt gegenüber den Partnern genauso wichtig wie die Einstellung, dass man gerne und dauerhaft am Dialog teilnimmt. Ich habe in den vergangenen Jahren sehr positive Erfahrungen gemacht und gerne an den Dialogen teilgenommen. Mir ist es deshalb ein großes Anliegen, diese auch in Zukunft weiterzuführen.

## Elfriede Schachner

Die Arbeitsteilung Staat – NGOs sollte nach dem Subsidiaritätsprinzip erfolgen, mit dem gemeinsamen Ziel, die Armut zu bekämpfen. Für gemeinsame Ziele und definierte Inhalte braucht es eine gute Zusammenarbeit und Beteiligung der Zivilgesellschaft: Partizipation und Dialog. Wenn man eine echte Partizipation der Zivilgesellschaft will, dann braucht es die Beteiligung der Zivilgesellschaft, die nicht als unerwünschte Einmischung in Politikprozesse gesehen werden sollte. Wir haben gestern festgehalten, wie wichtig die Rolle der NGOs auch als politische und anwaltschaftliche Gestalter ist. Wenn ich an die Reihe von Positionen denke, die NGOs in den Dachverbänden erarbeitet haben - die ja nicht ausschließlich den engen Bereich der EZA betreffen, der im Außenamt und in der ADA angesiedelt ist, sondern sehr wohl auch das Wirtschaftsministerium mit den WTO- und Handelsfragen, das Finanzministerium mit alternativen Finanzierungsquellen, das BMLFUW mit der Zucker- und Landwirtschaftsdiskussion – dann ist es ganz wichtig, dass diese NGO-Positionen nicht nur gehört werden, sondern auch Eingang in offizielle Papiere finden.

Es wäre wünschenswert, wenn die zuständigen Ministerien den NGOs dann auch schriftlich zukommen lassen, wieso gewisse Positionen nicht Eingang finden, bzw. in der Frage der WTO zB ist es für uns nicht möglich, „die österreichische Position“ in den diversen Ministerien überhaupt in Erfahrung zu bringen. Wichtig ist uns das Einbringen von NGO-Expertise in Programm- und Länderprogramme und diverse thematische Richtlinien (mit realistischem Zeithorizont) durch regelmäßigen Dialog zu Policy und Strategie.

Zum Dialog an sich: Ein strukturierter Dialog zwischen den staatlichen und nicht staatlichen Akteuren braucht gleichberechtigte Partner auf beiden Seiten, einen respektvollen Umgang und eine Mitsprachemöglichkeit. Bei der Mitsprache muss ich an Eva Christina Nilssen denken, wie sie gesagt hat: „Only polite“. Wir kennen auch sehr viele Gespräche, die in einer guten und freundlichen Atmosphäre ablaufen, wo wir auch informiert werden, wo wir auch Input geben können, aber was passiert dann mit diesen Ergebnissen? Es ist ganz wichtig, dass in diesem Dialog auch eine gewisse Verbindlichkeit festgelegt wird und es klare Spielregeln gibt, wie beispielsweise die Einbindung der NGOs schon im Planungsstadium, dass man ausreichende Dokumente zur Verfügung stellt, dass es gleiche Fristen für alle gibt - ich denke da insbesondere an EU-Kooperationen, wo das nicht der Fall ist.

Um nicht nur zu kritisieren: Die von Anton Mair angesprochene Besprechung zum Thema Budget Support war auch aus unserer Sicht sehr positiv. Wir haben seit einem Jahr gewusst, dass das Ministerium an einem Papier dazu arbeitet; auch wir haben bekannt gegeben, dass wir dazu eine Position erarbeiten. Wir haben diese Positionen ausgetauscht, gemeinsam eine Tagesordnung festgelegt, und wir haben dann einen ganzen Nachmittag zu diesem Thema diskutiert. Es ist vom Außenministerium ein Folgetreffen in Aussicht gestellt worden. Und – was für mich auch das Wichtigste ist – es ist uns auch kommuniziert worden, dass diese Ergebnisse und die Befürchtungen, die wir hinsichtlich Budget Support haben, in die Richtlinie zu Budget Support Eingang finden sollen.

Doch es gibt auch eine Vereinnahmungstendenz: Man sagt nach einem Gespräch, „die NGOs waren eingebunden, wir haben sie eh konsultiert“, und das war's dann. Unser Verständnis von Dialog ist, dass man nicht nur freundliche Gespräche führt ohne Ergebnis oder über bereits fertige Entwürfe informiert wird, sondern dass Diskussionen vorher mit den NGOs

stattfinden und mit realistischem Zeithorizont ausgestattet sind. Eine Formalisierung braucht Verbindlichkeit und klare Richtlinien/Spielregeln. Es braucht ein Kommunikationskonzept, wie viele Treffen pro Jahr zu welchen Themen geplant sind. Es ist wichtig, das man vor den Treffen vereinbart, dass Protokolle erstellt und von beiden Seiten abgezeichnet werden, damit eine gewisse Verbindlichkeit hergestellt wird. Die Protokolle sollten von den NGO-Dachverbänden dann an ihre Organisationen gehen (Rechenschaftspflicht der Dachverbände) und von den Ministerien an die betreffenden MitarbeiterInnen. Eine weitere Möglichkeit ist die Veröffentlichung der Stellungnahmen der Ministerien als Antwort auf die thematischen NGO-Papiere. Wichtig beim Dialog ist auch die Transparenz der Ansprechpartner. Es wird zwar immer gesagt, die ADA ist für das Operative zuständig und die Sektion VII für die Policy, aber für uns ist oft nicht klar, wo hier die Schnittstellen sind. Wichtig wäre ein strukturierter Dialog zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, mit NGOs als gleichberechtigten und wertvollen Partnern, d.h. auch, Entwicklung eines regelmäßigen Konsultations- und Kommunikationsmechanismus. Im Rahmen eines institutionalisierten Dialogs wäre auch ein bis zwei Mal jährlich ein Treffen der NGOs mit der Außenministerin sinnvoll. Dasselbe wäre natürlich auch mit dem Finanzminister wünschenswert.

Über den unmittelbaren Dialog zwischen NGOs und den zuständigen Ministerien hinaus wäre es sinnvoll, eine verbesserte Kommunikation auch mit allen anderen Akteuren und Akteurinnen zu erreichen, die in der EZA tätig sind. Der Entwicklungshilfebeirat wurde als eine Form des Dialogs eingerichtet, aber er ist nicht in allen Fragen wirklich das geeignete Gremium. Die Arbeit des Entwicklungshilfebeirats sollte evaluiert werden. Sinnvoll wären z.B. interministerielle Arbeitsgruppen mit Beteiligung von NGOs im Sinne der Kohärenz.

Ein intensiver Dialog braucht auch Ressourcen: Kapazitäten für die Inhalte, aber natürlich auch Finanzen. Es kann nicht nur heißen, dass NGOs quasi einen kostenlosen Wissens- und Know-How-Transfer liefern.

Diese Treffen, die es bereits gegeben hat, sollten evaluiert und die Ergebnisse dann auch öffentlich gemacht werden: Was hat gut funktioniert, und was könnte man noch verändern? Wie ernsthaft ein Dialog angesehen wird, zeigt sich dann in den Ergebnissen: wie viel von NGO-Forderungen, Empfehlungen und Anregungen hat in die jeweiligen Leitlinien und Programme Eingang gefunden.

## Diskussion im Plenum

### ***Gleichberechtigte Ko-Existenz von Staat und NGOs?***

Eine Teilnehmerin merkte an, es möge vielleicht für die großen, Spenden sammelnden NGOs so sein, dass NGOs und Staat gleichberechtigt nebeneinander stehen und die einen ohne die anderen lebensfähig sind, aber für die kleinen NGOs sei das sicher nicht der Fall. Hier gibt es sehr klare Machtverhältnisse, und das spielt eine große Rolle im Dialog. Aus der Perspektive einer Bildungsorganisation hat dieses Abhängigkeitsverhältnisses auch damit zu tun, dass große, Spenden sammelnde Organisationen häufig nur ihre Spendenkommunikation im Blickfeld haben und weniger die Bildungsarbeit in Österreich.

Damit war die Frage aufgeworfen, wie es mit finanzieller Abhängigkeit von NGOs und einem offenen, kritischen Dialog steht. Wie kann man sicherstellen, dass wirklich partnerschaftlich diskutiert wird und auch kontroverielle Positionen eingebracht werden können?

BMAA- und ADA-VertreterInnen versicherten, dass die Positionen von NGOs im politischen Dialog keinen Einfluss auf die Zuerkennung von Förderungen haben. Eingereichte Projekte und Programme würden nach klaren Qualitätskriterien beurteilt, angefangen von Ausschreibungen, Calls for Proposals oder im Kofinanzierungsbereich, wo auch veröffentlicht wird, nach welchen Kriterien die Projekte beurteilt werden. Manche Projekte werden aus qualitativen Gründen nicht gefördert, und jeder, der Genaueres über die Gründe wissen will, bekommt auch telefonisch Auskunft.

Eine Teilnehmerin vermisste in der Diskussion, dass – anders als z.B. in England - von „Partnerschaft“ zwischen NGOs und staatlichen Stellen nicht die Rede sei. Dazu wurde angemerkt, dass im Dreijahresprogramm sehr ausdrücklich erwähnt ist, dass NGOs wichtige Partner in der Zusammenarbeit mit der OEZA waren und sind.

An Anton Mair wurde die Frage gerichtet, wovon es abhängt, ob und wie intensiv die NGOs bei der Entwicklung von Sektorenprogrammen eingebunden seien – es gäbe manche, bei denen die NGOs von Anfang an dabei sind, und andere, wo sie dann bestenfalls kommentieren können. Weiters wurde gefragt, ob auch Süd-NGOs in den Prozess der Entwicklung von Länder- und Sektorprogrammen eingebunden sind.

Mair führte dazu aus, dass er sich bei der Einbindung von NGOs auf die Entwicklung von Leitlinien oder Policies bezogen habe, nicht auf Länderprogramme. Die Art und Weise der Einbindung habe zum Großteil damit zu tun, wie die Kapazitäten, die es im BMAA und in der ADA gibt, eingeschätzt werden, ob das BMAA selbst einen Entwurf macht, der den NGOs dann vorgelegt wird und sie um ihre Kommentare und Ergänzungen dazu ersucht werden, oder ob es notwendig ist, von vornherein jemanden von außen mit einzubeziehen. Etwa bei den Leitlinien zu „Gender“ waren von Anfang an neben der ADA auch NGOs und andere Stellen der zivilen Gesellschaft eingebunden; ebenso bei der Frage der Menschenrechte das Boltzmann-Institut. Für die Leitlinien zur Budgethilfe wurde zunächst intern ein Diskussionspapier erarbeitet, das diese Woche mit VertreterInnen der NGOs diskutiert wurde. Jetzt werde der Entwurf um jene Punkte ergänzt, die dort besprochen worden sind, und eine Begründung für jene Punkte gegeben, die nicht aufgenommen wurden. Ebenso werde auch mit den anderen Leitlinien verfahren. Die Form der Einbindung habe mit der Arbeitsökonomie zu tun. Es

stehen weitere sechs bis sieben Leitlinien für das heurige Jahr an, und das BMaA wird versuchen, möglichst von Anfang an NGOs mit einzubeziehen. Die derzeitigen Leitlinien, an denen gearbeitet wird, sind Leitlinien zu Armut, Gender, Wirtschaft und Entwicklung, Budgethilfe, NGO-Policy. HIV/AIDS wird neu dazu kommen und die Wasserpolitik wird überarbeitet. Dass eine Leitlinie erarbeitet wird, bedeutet nicht, dass damit ein neuer Schwerpunktsektor etabliert wird, sondern es geht um die Bereitstellung von Instrumenten. Was die Erarbeitung der Programme für die einzelnen Schwerpunktländer anbelangt, so sieht Mair für jene NGOs, die hier kompetent mitreden können, sehr wohl eine Rolle. Es gehe jetzt darum, einen Weg zu finden, wie diese Einbindung bestmöglich erfolgen kann. Auch hier sei es so, dass in den beiden letzten Jahren durch die Trennung zwischen operativen und grundsätzlichen Agenden ein Lernprozess zwischen ADA und BMaA stattgefunden habe. Die Süd-NGOs seien über die Beiträge der Koordinationsbüros, die ein ganz wichtiger Partner bei der Erarbeitung von Länderprogrammen seien, selbstverständlich mit einbezogen.

## **Dialog**

Von NGO-VertreterInnen wird die Bereitschaft von BMaA und ADA zum Dialog mit den NGOs grundsätzlich sehr positiv kommentiert, aber es wurde auch angemerkt, dass noch keine Vorschläge zu einem strukturierten Dialog gemacht worden seien.

Was Kohärenz und den Dialog angeht, sei es sehr wichtig, nicht nur mit dem EZA-Ressort, sondern auch mit anderen Ministerien, anderen EntscheidungsträgerInnen zu sprechen. Allerdings sei es notwendig, dass mehr Ressourcen für Anwaltschaft, für den Dialog mit Institutionen zur Verfügung gestellt werden. Eine Herausforderung für NGOs sei es, stärker in die Vernetzung zu gehen, stärker abzustimmen, wer was macht. Was den Dialog mit den Institutionen anbelangt, so erleben die NGOs, dass sie Papiere, die gerade zu verschiedenen EU-Vorhaben in Erarbeitung sind, zuerst von CONCORD bzw. den europäischen Partnerorganisationen bekommen, auch wenn es um österreichischen Positionen geht, und erst dann von österreichischen RegierungsvertreterInnen.

Weiters wurde problematisiert, dass mit der ADA-Gründung das Parlament an Kontrollmöglichkeiten verloren habe, und es wurde die Frage aufgeworfen, ob es noch genug Transparenz gibt. Weiters wurde nachgefragt, wie es mit der Einbindung eines/einer NGO-VertreterIn in den ADA-Aufsichtsrat – nach dem schwedischen Modell – stehe. Dazu wird von der ADA darauf verwiesen, dass die Frage, wer im Aufsichtsrat der ADA sitze, im EZA-Gesetz geregelt sei, und es dazu einer Gesetzesänderung bedürfe. Die Aufgaben, Pflichten und Rechte eines Aufsichtsrates seien außerdem im GmbH-Gesetz geregelt, und sei es gut zu überlegen, welche Form der Mithaftung hier angestrebt werden sollte.

Aus dem Bereich der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit wurde auf positive Erfahrungen mit Fachbeiräten verwiesen, die vor zehn Jahren im Einvernehmen mit dem Außenministerium eingerichtet worden sind. Im Bereich der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit wird Antragstellern von der ADA auch schriftlich begründet, warum ein Projekt nicht gefördert wird, was auch eine Form des Dialogs sei.

Eine NGO-Vertreterin meinte, dass es sichtlich ein Interesse und einen konstruktiven Dialog in dem Bereich gäbe, wo es unmittelbar um die NRO-Kooperation geht. Die Frage sei aber, wie es mit generelleren Themen steht, zu denen die NGOs Interesse angemeldet haben, vom

Unternehmenskonzept der ADA bis hin zu Themen wie Wirtschaft und Entwicklung. Es seien auf der Veranstaltung Modelle aus anderen Ländern und aus dem Umweltministerium vorgestellt worden, nach welchen Regeln ein Dialog ablaufen kann. Hier stelle sich die Frage, ob im BMaA und der ADA auch daran gedacht wird, verbindlichere Formen des Dialogs festzuschreiben.

### **Legitimität**

Ein NGO-Vertreter betonte, dass das Volumen von drei Milliarden Eigenmitteln, die die NGOs im EU-Raum durch die Spenden von 25 Millionen Menschen aufbringen, die Verankerung der NGOs in der Bevölkerung zeige.

Anton Mair erklärte, dass das BMaA kein Problem mit der Legitimität der NGOs hat, mit denen sie sprechen. Die Organisationen seien seit langer Zeit bekannt, das BMaA schließt mit ihnen seit vielen Jahren Verträge ab und es gibt keinen Grund, daran zu zweifeln, dass sie legitime Vertreter der Zivilgesellschaft wären. Zu anderen Themen wie Wirtschaft und Entwicklung informiert Mair, dass auch dazu eine Leitlinie erarbeitet wird und es einen Entwurf und ein Gespräch geben wird. Es sei in diesem Bereich etwas schwierig, weil der Anspruch sei, unter einem Dach Süd und Ost unterzubringen, und das sei nicht ganz einfach, weil die Unterschiede doch sehr groß sind. Er betont, dass es aber auch zu solchen übergreifenderen Fragen einen Diskurs geben wird. Was eine verbindliche Festschreibung des Dialogs und seine verschiedenen Ausformungen anlangt, seien Vorschläge willkommen. Mair sieht diese Notwendigkeit zwar nicht als vordringlich, ist aber bereit, darüber zu diskutieren und hier zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen.

Johanna Mang schloss sich in punkto „Verbindlichkeit des Dialogs“ der Stellungnahme von Anton Mair an und ergänzte zum Thema „Legitimität“, dass es aus Sicht der ADA nicht bestimmte Organisationen gäbe, die einzubinden sind, sondern unterschiedliche Akteure je nach Themenbereich und Expertise. Betreffend das Unternehmenskonzept der ADA: Es liege jetzt vor und werde dem Parlament auch zugänglich gemacht. Zur Frage der Ressourcen eines Dialog hielt Mang fest, dass es in der ADA einen eigenen Bereich für NRO-Kooperation und einen eigenen Bereich für entwicklungspolitische Kommunikation, Öffentlichkeits- und Inlandsarbeit gibt, die beide mit eigenen Mitteln ausgestattet sind, was klar die Bedeutung widerspiegele, die diesen Bereichen zugemessen wird.

### **Ressourcen für den Dialog.**

Peter Iwaniewicz führte zum Thema „Grundfinanzierung von NGOs“ aus, dass dieses Thema seit langem auch im Umweltministerium (bzw. vormals im Gesundheitsministerium) diskutiert wird. Aufgrund der großen Zahl von Umwelt-NGOs (mehrere hundert) sowie der Erfahrung, dass der Output von basisfinanzierten Organisationen vergleichsweise geringer sei als bei Projektfinanzierungen, sei man vom Grundfinanzierungsmodell abgekommen und auf Projektförderungen umgestiegen. Es stelle sich auch nicht so sehr die Frage der Legitimität, sondern die Frage der Relevanz: Welche Beiträge liefern welche Organisationen in einem Diskurs? Da gäbe es sehr unterschiedliche Qualitäten. Dem Lebensministerium werde mitunter vorgeworfen, das manchmal mit ungleichen Mitteln bei Befassungsprozessen gekämpft wird: Auf der einen Seite sitzen wohl bezahlte Beamte, auf der anderen Seite frei finanzierte Umwelt-NGOs, die in nicht gerade unaufwendige Diskursprozesse eingebunden werden. Das Lebens-

ministerium habe die angesprochenen Fragestellungen zu Sitzungsgeld, Basisförderungen, einer Budgetlinie etc. auch immer wieder zu behandeln. Es sei allein aufgrund der Vielzahl von Organisationen nicht möglich, diese Finanzierungen so vorzunehmen. Das ursprüngliche Modell einer Förderungspolitik im Sinne einer Basisförderung von Organisationen sei auch vom Rechnungshof kritisiert worden und findet im Umwelt-Bereich kaum mehr Niederschlag. Nach Ansicht von Iwaniewicz geht in dem Moment, wo man Strukturen zu fördern beginnt, die Förderung in die Struktur und nicht mehr in den Output. Eine institutionalisierte Förderung sei auch immer ein Problem, weil man damit de facto neue Organisationen ausschließt, die dann keine Chance haben, mit innovativen Projekten finanziert zu werden.

Eine NGO-Vertreterin kritisierte, dass die ADA nicht veröffentliche, wie sich das Budget auf die verschiedenen Budgetlinien (NRO-Finanzierung, humanitäre Hilfe usw.) verteile. Dazu erklärte Mair, dass die Budgetlinien der ADA nicht für die Öffentlichkeit gedacht, sondern nur ein internes Planungsdokument seien. Der Öffentlichkeit sei aber bekannt, wie viele Mittel jährlich insgesamt an Förderungen zur Verfügung stehen, nämlich 11,7 Millionen Euro, und der Rest der für EZA gewidmeten Mittel gehe entweder in die bilaterale technische Hilfe, die die ADA verwaltet, oder in Beiträge an multilaterale Organisationen. Es habe auch damit zu tun, dass mit einer Veröffentlichung der Dotierung von Budgetlinien Wettbewerbsvor- oder Nachteile verbunden wären, was sich die ADA als GesmbH nicht leisten kann.

## **Kohärenz**

Zum Thema „Kohärenz“ wurde festgehalten, dass es eigentlich fast nicht möglich sei, zwischen allen Politikfeldern Kohärenz mit der EZA-Politik herzustellen. Trotzdem sei es die Rolle der NGOs, die Inkohärenzen etwa zwischen Außenhandel und EZA aufzuzeigen. Wichtig sei in diesem Zusammenhang die Vernetzung Süd-Nord, oder z.B. in der Frage des Agrarhandels auch mit den österreichischen Bauernorganisationen. Das Lobbying der NGOs sollte transparent ablaufen, aber es bedeute auch, auf einer informellen Ebene Einfluss zu nehmen, legitime Interessen zu vertreten. Darum brauche es sowohl den strukturierten als auch den informellen Dialog.

Von NGO-Seite wurde nachgefragt, welche Rolle das Außenministerium konkret übernimmt, um mit anderen Akteuren wie dem Wirtschafts-, Landwirtschafts- und Finanzministerium zu mehr Kohärenz zu kommen, wenn es z.B. um WTO-Politik geht. Die NGOs könnte man als gute Bündnispartner für diesen Dialog mit anderen Ministerien und Akteuren gewinnen, weil es ja sehr viele gemeinsame Dinge gibt, die man vorantreiben möchte. Anton Mair hielt dazu fest, dass das BMAA vom EZA-Gesetz her auch den klaren Auftrag habe, Kohärenz wahrzunehmen, und das auch tue; es gäbe eine Abteilung in der Sektion VII, die damit befasst sei.

## ANHANG

### Weiterführende Literatur zum Themenbereich: „Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit“

(Auszug aus der Literaturlistenbank von ÖFSE und Frauensolidarität)

AGEZ, KOO und EU-Plattform

**Positionspapier zu Budget Support**

Wien, 2005 – 45 S.

Online-Dokument, [www.oneworld.at/agez/Positionspapier%20Budget%20Support%20Dez-2005.pdf](http://www.oneworld.at/agez/Positionspapier%20Budget%20Support%20Dez-2005.pdf)

Altvater, Elmar; Brunnengräber, Achim [Hrsg.]

**Vernetzt und verstrickt**

Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft

Münster: Westfälisches Dampfboot, 1997 – 350 S.

ISBN: 3-89691-405-7

SIG.: 18246

Altvater, Elmar; Brunnengräber, Achim

**NGOs im Spannungsfeld von Lobbyarbeit und öffentlichem Protest**, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2002), 6-7, S. 6-14

Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit (AGEZ) [Hrsg.]

**Wir machen den Unterschied**

Die Bedeutung der österreichischen NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik

Wien: Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit, 2003 – 10 S.

SIG.: 21659

Brunnengräber, Achim

**NGOs im Prozess der Globalisierung**

Mächtige Zwerge - umstrittene Riesen

Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004 – 446 S.

ISBN: 3-8100-4092-4

SIG.: 22293/17

Eberle, Walter

**Entwicklungspolitische Nicht-Regierungsorganisationen in Deutschland**

Euphorie, Ernüchterung, Erneuerung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2002), 6-7, S. 23-28

Esterházy, Christa

**Vom Nebeneinander zum Miteinander**

Die Rolle von entwicklungspolitischen NROs in der österreichischen Entwicklungspolitik, in: *Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit (AGEZ) [Hrsg.]: Soll und Haben*, S. 8-14

Wien: Südwind-Verlag, 1992

ISBN: 3-901100-25-3

SIG.: 13296/1

Braunmühl, Claudia von [Hrsg.]

**Geschlechterperspektiven in der Entwicklungspolitik**

Berlin: Femina Politica, (2004), 2, 177 S.

ISSN: 1433-6359

SIG.: I A 2042

Fletcher, Tembo

**The multi-image development NGO**

*An agent of the new imperialism?*, in: *Development in Practice*, 13 (2003), 5, S. 527-533

Goetz, Anne Marie [Hrsg.]

**Getting institutions right for women in development**

London: Zed Books, 1997 - 248 S.

ISBN: 1-85649-526-4

SIG: I A 1218

Hartmeyer, Helmut

**Einmal Hochschaubahn und zurück**

Wandlungen innerhalb der österreichischen EZA unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen und Perspektiven der österreichischen Nicht-Regierungsorganisationen, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, (1998), 1, S. 7-40

Helmich, Henny [Hrsg.]

**Der dritte Sektor in der Entwicklungspolitik**

Zusammenarbeit zwischen Staat und Nicht-Regierungsorganisationen - NROs ; mit einer Dokumentation des ÖFSE-Studientages, [April 1996 in Wien]

Wien: Österreichische Forschungsförderung für Entwicklungshilfe, 1996 – 174 S.

SIG.:13199/4

Institut Universitaire d'Études du Développement [Hrsg.]

**Die Entwicklungs-NRO**

Rolle und Perspektiven

(Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik Band 23, Nr.2)

Genf: Institut Universitaire d'Études du Développement, 2004 – 156 S.

ISBN: 2-88247-057-6

SIG.: 08177/23/2

Jäggle, Martin

Neue Spielregeln

In: *Südwind-Magazin* 1-2/06, S.3

Jäggle, Martin

**NGOs als Sauerteig?**, in: *Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit (AGEZ) [Hrsg.]*

*Zusammen Arbeit*, S. 96-99

Wien: Südwind-Verlag, 1992

ISBN: 3-900592-16-0

SIG.: 13296/2

Klein, Ansgar

**Überschätzte Akteure?**

Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2002), 6-7, S. 3-5

Kuhn, Berthold

**Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat**

Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen

Frankfurt a. M.: Campus, 2005 – 419 S.

ISBN: 3-593-37742-X

SIG: 08483/886

Lingnau, Hildegard

**Zivilgesellschaft**

Zur Problematik einer Wunschvorstellung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, in: *Nord-Süd Aktuell*, 17 (2003), 2, S. 233-238

Longwe, Sara Hlupekile

**Breaking the patriarchal alliance: governments, bi-laterals, and NGOs**, in: *Focus on gender*, (1994), 3, S. 62-69

L&R Sozialforschung [Hrsg.]

**Evaluation of the role of NGOs as partners of the Austrian Development Cooperation in Nicaragua and their contribution to the eradication of poverty**

Wien: Lechner, Reiter und Riesenfelder Sozialforschung, 2005 – 75 S.

SIG.: 22327

Mayoux, Linda

**Gender accountability and NGOs**

Avoiding the black hole, in: Miller, Carol [Hrsg.]: *Missionaries and mandarins*, S.172-193

London: IT Publish., 1998

ISBN: 1-85339-434-3

SIG: I A 1416

Niggli, Peter

**Sollen sich die Hilfswerke aus der operativen Entwicklungszusammenarbeit zurückziehen?**, in: Institut Universitaire d'Études du Développement [Hrsg.]: *Die Entwicklungs-NRO (Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, 23 (2004), 2)*, S. 141-148

Genf: Institut Universitaire d'Études du Développement, 2004

ISBN: 2-88247-057-6

SIG.: 08177/23/2

Nuscheler, Franz

**Welchen Beitrag kann die Zivilgesellschaft zur Entwicklungszusammenarbeit leisten?**, in:

Ferrero-Waldner, Benita [Hrsg.]: *Die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit*,

S. 239-250

Wien: Holzhausen, 1999

ISBN: 3-85493-013-5

SIG.:19925

Nuscheler, Franz

**NGOs**

Protest in wessen Namen?, in: *Der Überblick*, 37 (2001), 3, S. 6-65

OECD; DAC [Hrsg.]

**Paris Declaration on Aid Effectiveness**

Paris: OECD, 2005 – 12 S.

Online-Dokument, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> (20.4.2006)

Obrovsky, Michael

**„Von der Solidarität zur professionell verwalteten Wohltätigkeit“**

Entwicklungspolitische NGOs in Österreich auf Identitätssuche, in: Abreu Fialho-Gomes, Bea

[Hrsg.]: *Entwicklungszusammenarbeit*, S. 249-270

Wien: Mandelbaum, 2006

ISBN: 3-85476-169-4

SIG.: 20493/7

Obrovsky, Michael

**Standortbestimmung der entwicklungspolitischen NROs in Österreich**, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, 17 (2001), 2, S. 139-142

Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) [Hrsg.]

**Selbst bestimmt oder Auftragnehmer**

Die Rolle der Nord-NRO in der Europäischen Entwicklungspolitik

Bonn: VENRO, 2006 – 28 S.

SIG: 19391/16

## **Programme:**

### **Workshop von AGEZ und EU-Plattform Bedrohte Spezies NGO? Perspektiven 2015 – Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit**

3. Oktober, 10.00 bis 16.00 Uhr

Otto Mauer Zentrum, Währinger Straße 2-4, 1090 Wien

#### **Referenten:**

**Joachim Lindau:** ehemaliger Leiter der Programmabteilung bei Brot für die Welt (Deutschland) und Präsident der CONCORD-Vorgängerorganisation Liaison Committee

**Justin Kilcullen:** Geschäftsführer von Trocaire (Irland) und Vizepräsident von CONCORD

#### **Programm**

- |           |  |
|-----------|--|
| 10.00 Uhr | Begrüßung und Einleitung: Heribert Steinbauer (Vorsitzender der AGEZ) und Johannes Trimmel (Vorsitzender der EU-Plattform)   |
| 10.15 Uhr | <b>Input</b><br><b>Joachim Lindau</b> befindet sich im Jahr 2015 und beschreibt die Situation der entwicklungspolitischen NGOs   |
| 10.30 Uhr | <b>Kleingruppen</b><br><b>Trends und Entwicklungen aus Sicht der einzelnen Akteure:</b><br>in kleinen Gruppen wird die Rolle der NGOs aus Sicht der ADA, BMaA, EU, Süd-NGOs, Spender etc. umgesetzt. Danach wird jeweils eine Person aus jeder Gruppe die Ergebnisse ins Plenum berichten. |
| 11.30 Uhr | Diskussion   |
| 12.30 Uhr | Mittagspause mit Buffet  |
| 13.30 Uhr | <b>Input</b><br><b>Justin Kilcullen</b> erörtert, ausgehend von den aufgezeigten Trends des Vormittags, mögliche Strategien für NGOs   |
| 13.45 Uhr | <b>Kleingruppen</b><br>Diskussion: wo sind die <b>NGOs gefordert, sich selbst zu ändern</b> und ihr Selbstverständnis zu reflektieren, um auf die Entwicklungen zu reagieren. Jeweils eine Person aus jeder Gruppe wird zwei Kernaussagen im Plenum auf einer Flipchart präsentieren.      |
| 14.45 Uhr | <b>Diskussion</b>  |
| 15.45 Uhr | <b>Schlusswort der beiden Referenten</b>   |
| 16.00 Uhr | <b>Ende</b> der Veranstaltung  |

Moderation: Elfriede Schachner (vormittags) und Claudia Bonk (nachmittags)  
Arbeitssprachen sind Deutsch und Englisch (Input J. Kilcullen).

## **Fachtagung von AGEZ und EU-Plattform**

### **„Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit – Perspektiven 2015“**

Donnerstag, 2. Februar 2006, 9.00 bis 17.30 Uhr

Freitag, 3. Februar 2006, 9.00 bis 13.00 Uhr

Kardinal König Haus, Lainzer Straße 138, 1130 Wien

#### **1) „Die zukünftige Rolle der NGOs im Netzwerk aller in der EZA tätigen Akteure“**

Donnerstag, 2. Februar, 9.00 Uhr

- Begrüßung Heribert Steinbauer (AGEZ)

9.30 Uhr

- Referat von **Jean Bossuyt** (European Centre for Development Policy Management, Belgien) zu den Trends 2015
- Impulsreferate von **Irene Freudenschuss-Reichl** (BMaA) und **Michael Linhart** (ADA) zum Themenbereich „Pariser Deklaration - wie haben sich die Rahmenbedingungen der EZA durch die Annahme der Pariser Deklaration verändert - Herausforderungen für das weitere Tätigsein der NROs in der EZA“
- Referat von **Ilako Festus Mwetu** (AMREF Kenya) zur Rolle der NGOs im Süden
- Impuls von **Hilde Wipfel** (KOO) zur Rolle der NGOs im Norden
- Impuls von **Helmut Jung** (Boku) zur Sicht eines (Wasser-)Experten mit Kooperationserfahrung mit Unternehmen und NGOs

11.15 Uhr Pause

11.45 Uhr **Arbeitsgruppen zu den Trends**

13.00 Uhr Mittagessen

#### **2) „Die Rolle und Funktion der NGOs und Zivilgesellschaft im Norden wie im Süden“**

Donnerstag, 2. Februar, 14.00 Uhr

- Bericht aus den Arbeitsgruppen und Diskussion

15.30 Uhr Kaffee-Pause

16.00 Uhr

- **Panel mit anschließender Diskussion:** Worin liegt die spezifische Rolle der NGOs?
- Michèle Laubscher (Alliance Sud, Schweiz)
- Johannes Jäger (Mattersburger Kreis)
- Gerda Daniel (Horizont3000)

17.30 Uhr Ende des ersten Tages

### 3) „Die Gestaltung eines strukturierten Dialogs zwischen NGOs und öffentlichen Stellen im Policy-Dialog“

Freitag, 3. Februar, 9.00 Uhr

- **Heinz Hödl** (KOO): Zusammenfassung der Ergebnisse des Vortrags
- **Otmar Höll** (OIP): Partizipation von NGOs als Bestandteil der Demokratie im Norden und Süden
- **Alexander Lippmann** (ÖFSE): Der Dialog developmentspolitischer NGOs und öffentlicher Stellen in ausgewählten europäischen Ländern (UK, Irland, Luxemburg)
- **Eva Christina Nilssen** (APRODEV, Schweden): Das schwedische Modell der Zusammenarbeit

10.45 Uhr Pause

11.15 Uhr

- **Podiumsdiskussion:** Wie soll ein strukturierter Dialog in Österreich aussehen?
- **Johannes Trimmel** (EU-Plattform)
- **Peter Iwaniewicz** (BMLFUW)
- **Johanna Mang** (ADA)
- **Anton Mair** (BMAA)
- **Elfriede Schachner** (AGEZ)

13.00 Uhr Ende der Tagung

**Moderation:** Brigitte Voykowitsch

## Liste der TeilnehmerInnen an der Fachtagung

<i>Helmut Adam</i>	<i>Südwind Agentur</i>
<i>Herwig Adam</i>	<i>FIAN</i>
<i>Helga Bachleitner</i>	<i>World Vision</i>
<i>Herbert Berger</i>	<i>Südwind Wien</i>
<i>Jean Bossuyt</i>	<i>ECDPM</i>
<i>Beate Böhm</i>	<i>Aktion Regen</i>
<i>Irene Broda</i>	<i>AMREF</i>
<i>Christina Buder</i>	<i>Frauensolidarität</i>
<i>Marisa Burg</i>	<i>Studentin</i>
<i>Hélène Cuenod</i>	<i>ICEP</i>
<i>Gerda Daniel</i>	<i>HORIZONT3000</i>
<i>Gudrun Danter</i>	<i>Intersol</i>
<i>Eva Dürr</i>	<i>Brot für Hungernde</i>
<i>Beate Eder</i>	<i>AAI Wien</i>
<i>Hans Eder</i>	<i>Intersol</i>
<i>Gertrude Eigelsreiter-Jashari</i>	<i>Südwind NÖ-West</i>
<i>Josef Erbler</i>	<i>AAI Salzburg</i>
<i>Christa Esterhazy</i>	<i>Südwind NÖ-West</i>
<i>Edith Fauland</i>	<i>HORIZONT3000</i>
<i>Stefan Fersterer</i>	<i>Intersol</i>
<i>Franziskus Forster</i>	<i>ATTAC</i>
<i>Elisabeth Förg</i>	<i>ADA</i>
<i>Robert Frank</i>	<i>World Vision</i>
<i>Irene Freudenschuss-Reichl</i>	<i>BMaA</i>
<i>Wolfgang Frühwirt</i>	<i>Auslandsdienst</i>
<i>Sandra Gabler</i>	<i>Missio</i>
<i>Gabriele Gallo-Mayerhofer</i>	<i>Dolmetscherin</i>
<i>Peter Gluchi</i>	<i>Med Tech Plus</i>
<i>Hannah Golda</i>	<i>WIDE</i>
<i>Elke Gosch</i>	<i>EU-Plattform</i>
<i>Beate Gratzner</i>	<i>KFB</i>
<i>Gabriela Grosinger</i>	<i>HORIZONT3000</i>
<i>Marlene Hahn</i>	
<i>Franz Halbartschlager</i>	<i>Südwind Agentur</i>
<i>Piet Hämmerle</i>	<i>Internationaler Versöhnungsbund/ÖFD</i>
<i>Helmuth Hartmeyer</i>	<i>ADA</i>
<i>Agnes Hauser</i>	<i>Licht für die Welt</i>
<i>Katharina Hausner</i>	<i>KOO</i>
<i>Andrea Heiden</i>	<i>HORIZONT3000</i>

<i>Reinhard Heiserer</i>	<i>J1W</i>
<i>Heinz Hödl</i>	<i>KOO</i>
<i>Otmar Höll</i>	<i>OIIP</i>
<i>Peter Horatschek</i>	<i>Med Tech Plus</i>
<i>Peter Iwaniewicz</i>	<i>BMLFUW</i>
<i>Johannes Jäger</i>	<i>Fachhochschule bfi Wien</i>
<i>Inge Jäger</i>	<i>SPÖ</i>
<i>Katharina Jochum</i>	<i>DKA</i>
<i>Helmut Jung</i>	<i>Universität für Bodenkultur</i>
<i>Stefan Kerl</i>	<i>EU-Plattform, Südwind Agentur</i>
<i>Ingrid Klein</i>	<i>KOO</i>
<i>Barbara Kofler</i>	<i>Weltläden</i>
<i>Anke Kurat</i>	<i>VENRO</i>
<i>Dagmar Lassmann</i>	<i>Diakonie</i>
<i>Michèle Laubscher</i>	<i>Alliance Sud</i>
<i>Michael Linhart</i>	<i>ADA</i>
<i>Florian Lipok</i>	<i>Verein für Dienste im Ausland</i>
<i>Hubertus v. Lindeiner</i>	<i>HORIZONT3000</i>
<i>Alexander Lippmann</i>	<i>ÖFSE</i>
<i>Walter Macher</i>	<i>ADRA</i>
<i>Anton Mair</i>	<i>BMaA</i>
<i>Johanna Mang</i>	<i>ADA</i>
<i>Wolfgang Martinek</i>	<i>CARE</i>
<i>Karin Mauser</i>	<i>Welthaus Graz-Seckau</i>
<i>Gottfried Mernyi</i>	<i>EAWM</i>
<i>Benedikt Metternich</i>	<i>ICEP</i>
<i>Heide Mitsche</i>	<i>Austroprojekt</i>
<i>Susanne Mitterhuber</i>	<i>VIDC</i>
<i>Josefa Molitor-Ruckenbauer</i>	<i>EU-Plattform</i>
<i>Werner Mühlböck</i>	<i>Welthaus Innsbruck</i>
<i>Milena Müller</i>	<i>KFB</i>
<i>Nicole Nassar</i>	<i>SOS-Kinderdorf</i>
<i>Petra Navara</i>	<i>HORIZONT3000</i>
<i>Markus Niedermair</i>	<i>WWF</i>
<i>Eva Christina Nilssen</i>	<i>APRODEV</i>
<i>Federico Nier-Fischer</i>	<i>IPS</i>
<i>Traude Novy</i>	<i>Fairtrade</i>
<i>Gerhard Novy</i>	<i>HORIZONT3000</i>
<i>Michael Obrovsky</i>	<i>ÖFSE</i>
<i>Tobias Pilz</i>	<i>Südwind</i>
<i>Daniela Pock</i>	<i>IVB</i>

<i>Petra Pongracz</i>	<i>Mitarbeiterin von MEP Scheele</i>
<i>Michael Prochazka</i>	<i>Verein für Dienste im Ausland</i>
<i>Sabine Raab</i>	<i>KOO</i>
<i>Sabine Rehbichler</i>	<i>EU-Plattform</i>
<i>Rudolf Remler-Schöberl</i>	<i>DKA</i>
<i>Angela Riedmann</i>	<i>Klimabündnis</i>
<i>Rupert Roniger</i>	<i>Licht für die Welt</i>
<i>Friederike Santner</i>	<i>ÖNSI</i>
<i>Elfriede Schachner</i>	<i>AGEZ</i>
<i>Elfriede Scheipl</i>	<i>Mediaoffice</i>
<i>Ulrike Schelander</i>	<i>CARE</i>
<i>Walter Schicho</i>	<i>Universität Wien</i>
<i>Andrea Schmid</i>	<i>ADA</i>
<i>Renate Schneider</i>	<i>WIDE</i>
<i>Philipp Schneider</i>	<i>EAWM</i>
<i>Elisabeth Schreiber</i>	<i>HORIZONT3000</i>
<i>Reinold Seidelmann</i>	<i>Hydrophil</i>
<i>Daniel Seller</i>	<i>CARE</i>
<i>Elisabeth Sötz</i>	<i>ADA</i>
<i>Heribert Steinbauer</i>	<i>AGEZ</i>
<i>Klaus Steiner</i>	<i>BMaA</i>
<i>Nora Steurer</i>	<i>Grenzenlos</i>
<i>Elke Stinnig</i>	<i>ÖAD</i>
<i>Irmgard Strach-Kirchner</i>	<i>Südwind Magazin</i>
<i>Heide Tebbich</i>	<i>Baobab</i>
<i>Claudia Thallmayer</i>	<i>AGEZ</i>
<i>Gottfried Traxler</i>	<i>ADA</i>
<i>Johannes Trimmel</i>	<i>EU-Plattform, Licht für die Welt</i>
<i>Hannes Velik</i>	<i>J1W</i>
<i>Brigitte Voykowitsch</i>	<i>Journalistin</i>
<i>Astrid Wein</i>	<i>CARE</i>
<i>Hilde Wipfel</i>	<i>KOO</i>
<i>Janine Wurzer</i>	<i>CARE</i>
<i>Atiye Zauner</i>	<i>ÖFSE</i>
<i>Judith Zimmermann-Höbl</i>	<i>KOO</i>