

Walter Eberlei

Entwicklungspolitische Nicht-Regierungsorganisationen in Deutschland

Euphorie, Ernüchterung, Erneuerung

Das Jahr 1992 und der Ort Rio de Janeiro markieren einen Höhepunkt für Nicht-Regierungsorganisationen (NRO). Das Ende des Kalten Krieges befreite den Blick für die neuen globalen Herausforderungen, voran den Schutz der Umwelt und den Kampf gegen Armut. Der Zusammenbruch des Staatssozialismus und eine Hochkonjunktur für multilaterale Politik ließen manche das Ende des Nationalstaats einläuten. Für nichtstaatliche Akteure schienen sich ganz neue Spielräume zu eröffnen. Die von den politischen Bewegungen Osteuropas maßgeblich beeinflussten Systemwechsel in ihren Ländern weckten darüber hinaus euphorische Erwartungen an zivilgesellschaftliche Kräfte. Durch den Süden, befreit von Stellvertreterkriegen und blockpolitisch gestützten Despoten, wehte der *wind of change*. Menschenrechte, Partizipation, Demokratisierung wurden überall propagiert.

In Rio de Janeiro kulminierten diese Trends, und die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) wurde zum „Erdgipfel“ hochstilisiert. Über 1 400 NRO entsandten Delegationen. Zum ersten Mal versammelten sich unter den hochinteressierten Augen der Weltöffentlichkeit so viele zivilgesellschaftliche Akteure wie nie zuvor aus fast allen Ländern der Erde zu einem „Globalen Forum“ und feierten sich und eine erhoffte neue Ära der Weltpolitik. Auch in Deutschland, wo das NRO-Forum „Umwelt und Entwicklung“ eine sehr positive Resonanz unter entwicklungspolitischen und umweltpolitischen NRO fand, schwebten die Erwartungen in ungekannten Höhen.

Zehn Jahre nach Rio ist die Euphorie verflogen. Die NRO, auch in Deutschland, zeigen sich deutlich ernüchtert – über die Chancen zu einem umfassenden globalen Politikwandel ebenso wie über ihre eigenen Möglichkeiten, dazu einen Beitrag zu leisten. Daher an dieser Stelle eine kritische Zwischenbilanz: Welche Merkmale kennzeichnen die deutsche entwicklungspolitische NRO-Landschaft heute? Welche Trends der vergangenen zehn Jahre sind für NRO bedeutsam? Und: Vor welchen zentralen Herausforderungen stehen NRO? Der Beitrag rückt diese Fragen ins

Zentrum und konzentriert sich dabei auf entwicklungspolitische NRO in Deutschland.¹

I. Zivilgesellschaftliche Nord-Süd-Arbeit in Deutschland

1. Organisationen: Wenige Elefanten, viele Ameisen

Die Diskussion um die Vielfalt zivilgesellschaftlichen Engagements auch im Entwicklungsbereich verstellt den Blick für die institutionellen Realitäten: Zwar gibt es mehrere tausend Initiativen und Kleinstorganisationen, die sich in Deutschland für Entwicklungspolitik, Menschenrechte im Süden, Nord-Süd-Ausgleich usw. engagieren.² Sie arbeiten in Eine-Welt-Läden, Ländergruppen oder thematischen Initiativen. Sie treten für Menschenrechte ein, informieren in Schulen über soziale Folgen der Globalisierung, verkaufen fair gehandelte Waren im Eingangsbereich von Kirchen oder in Fußgängerzonen, sammeln Unterschriften für die Entschuldung der Dritten Welt oder Geld für Schulprojekte in Slumgebieten. 175 000 Menschen leisten in Deutschland ehrenamtliche Arbeit im Nord-Süd-Bereich, kalkuliert eine neue OECD-Studie.³ Doch die gleiche Studie zeigt auf, dass der größte Teil aller Ressourcen und aller geleisteten Arbeit nur einer kleinen Gruppe von großen NRO zugute kommt. Allein die zehn größten deutschen Entwicklungs-NRO können 70 Prozent der Spenden und sonstigen Einnahmen für Nord-Süd-Arbeit verbuchen. Und: 97 Prozent aller 5 700

1 Zur Entwicklung und Situation der internationalen Zivilgesellschaft bzw. der umweltpolitischen NRO vgl. die Beiträge von Ansgar Klein, Elmar Altvater/Achim Brunnengräber sowie Franz Kohout/Cornelius Mayer-Tasch in diesem Heft.

2 Allein im kirchlichen Bereich sollen es über 10 000 Gruppen sein, die sich mit „Belangen der Dritten Welt“ beschäftigen. Vgl. Franz Nuscheler u. a., Christliche Dritte-Welt-Gruppen, Mainz 1995, S. 10.

3 Vgl. Adèle Woods, Facts about European NGOs Active in International Development, (OECD Development Centre Studies), Paris 2000, S. 62.

hauptamtlichen NRO-Mitarbeiter im nichtstaatlichen Entwicklungsbereich in Deutschland sind für zehn Prozent der NRO tätig.⁴ Die nach Einnahmen und MitarbeiterInnen größte deutsche NRO ist das katholische Hilfswerk *Misereor*, das auch im europäischen Vergleich weit vorne auf Platz zwei liegt (je nach Studie hinter der italienischen *Caritas* oder *OXFAM*, Großbritannien).⁵

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterscheidet drei Organisationstypen von NRO nach ihrer gesellschaftlichen Verortung:⁶

- die parteinahen politischen Stiftungen;
- die kirchlichen Werke (vor allem *Misereor* und Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe sowie *Brot für die Welt* und Evangelischer Entwicklungsdienst);
- die freien Träger (darunter z. B. *Deutsche Welthungerhilfe*, *Kindernothilfe* und *Terre des Hommes*).

2. Funktionen: Zwischen Mutter Teresa und Robin Hood

Die großen deutschen Entwicklungs-NRO sind fast ausschließlich Ende der fünfziger bzw. in den frühen sechziger Jahren entstanden (*Misereor*, *Brot für die Welt*, *Deutsche Welthungerhilfe* u. a.). Nach weitgehend gelungenem Wiederaufbau in Deutschland weitete sich der Blick über die eigenen Grenzen hinaus. *Nomen est omen*: Die großen deutschen NRO standen zunächst ganz im Zeichen der mildtätigen, sich erbarmenden Hilfe für Menschen in Hunger und Not. Seit den späten sechziger Jahren wuchs dann die Erkenntnis einer stärker entwicklungs*politischen* Arbeit. Internationale Kontakte – vor allem Begegnungen mit selbstbewusst auftretenden Vertretern der unabhängig gewordenen früheren Kolonialstaaten –, die Professionalisierung der Mitarbeiter, aber auch die seinerzeit vorherrschende entwicklungs*politische* Ideologie – die Dependenztheorie hatte die Modernisierungstheorie zumindest im Denken vieler zivilgesellschaftlicher Akteure abgelöst – führ-

ten zu programmatischen Veränderungen. Nicht mehr die karitative Arbeit sollte die Aktivitäten der großen NRO allein bestimmen, sondern die strukturverändernde Arbeit im Süden (wie auch im Norden, hier durch entwicklungs*politische* Bildungs- und Lobbyarbeit) gewann an Bedeutung.

40 Jahre nach der Gründungsphase der wichtigsten deutschen Entwicklungs-NRO sind deren Aufgabenfelder und Funktionen nach wie vor weit gespannt: Noch immer nimmt die Not- und Katastrophenhilfe einen weiten Raum ein. Daneben gibt es eine Reihe von NRO, die sich langfristig in „klassischen“ entwicklungs*politischen* Feldern engagieren: 62 Prozent der deutschen NRO finanzieren Projekte im Bildungssektor der Entwicklungsländer, 55 Prozent im Gesundheitsbereich.⁷ Klassisch ist allerdings auch noch immer der instrumentelle Ansatz: Von der „Projektitis“ – der Konzentration auf Klein- oder Kleinstprojekte, die oft untereinander unverbunden sind – haben sich die NRO noch lange nicht verabschiedet. Lediglich große NRO konnten es sich leisten, hier und da zu flächendeckenderen Programmen überzugehen.

Neben der Projekt- und Programmarbeit in traditionellen Feldern hat die explizit politische Dimension der NRO-Arbeit deutlich zugenommen. Die Förderung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Demokratisierungsprozessen oder die Unterstützung für menschenrechtliche Arbeit im Süden gehören heute für viele NRO zum normalen Projektportfolio. Auch in der Inlandsarbeit ist der politische Akzent wichtiger geworden: Zum einen kann die entwicklungs*politische* Bildungsarbeit auf eine lange Tradition zurückblicken; zum anderen haben politische Kampagnen an Bedeutung gewonnen (die Themen reichen von Apartheid/Rassismus über Landminen und Kinderarbeit bis hin zu Verschuldung und Welthandel). Anders als noch vor 15 oder mehr Jahren gibt es außerdem heute eine Reihe von kleinen NRO, die ihre Nord-Süd-Arbeit ausschließlich auf politische Aktivitäten in Industrieländern richten, darunter z. B. *Germanwatch*, *WEED* oder *FIAN*.⁸ Sie verstehen sich als Lobbyinstitutionen, die einen Ausgleich zwischen reichen und armen Teilen der Welt nicht als Akt der Barmherzigkeit, sondern als Menschenrecht einfordern. Doch insgesamt führt die politische Inlandsarbeit der NRO noch immer ein Schattendasein. Der weitaus größte Teil aller Gelder wird für Projektarbeit im Süden verwendet, der Anteil für Inlandsarbeit liegt bei wenigen Prozentpunkten.

4 Vgl. A. Woods, ebd., S. 19–21 und 62. Die OECD-Studie definiert NRO dabei als alle Organisationen, die in unterschiedlichen nord-süd-politisch relevanten Tätigkeitsfeldern aktiv sind, die nicht kommerziell (not for profit) agieren und nicht Teil der Regierungs- oder der wissenschaftlichen Struktur eines Landes sind.

5 Vgl. A. Woods (Anm. 3), S. 18, sowie Nelly Potevin, *International Solidarity Organisations and Public Authorities in Europe. Comparative Study of National and European Aid and Consultations Schemes. Draft Summary*, Paris 2001, S. 8.

6 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, (Materialien, 111), Berlin – Bonn 2001, S. 153–157.

7 Vgl. A. Woods (Anm. 3), S. 25.

8 Vgl. www.germanwatch.org; www.weedbonn.org; www.fian.de

Zusätzlich zu den bisher erwähnten traditionellen NRO haben sich in jüngster Zeit globalisierungskritische Gruppen, die sich im Umfeld der Proteste gegen die neoliberal geprägte Globalisierung organisierten, institutionalisiert und nehmen zunehmend die Form von Nichtregierungsorganisationen an. Ein Beispiel für diesen funktional neuen NRO-Typus ist die NRO *Attac*. Ihr wird gegenwärtig große öffentliche Aufmerksamkeit zuteil. Durch Mitglieder- oder gar Mitarbeiterzahlen, verfügbare finanzielle oder andere Ressourcen ist diese besondere mediale Beachtung jedoch nicht gerechtfertigt. Auch ist nicht erkennbar, dass *Attac* besonders ausgefeilte und praxistaugliche politische Antworten auf Probleme der Globalisierung bieten könnte. Die Aufmerksamkeit, die der Organisation zuteil wird, ist in beträchtlichem Maße darauf zurückzuführen, dass Medienvertreter händeringend nach „Sprechern einer aktivistischen globalisierungskritischen Bewegung“ suchen, die ihr (bewusst?) missverständliches Namenskürzel offenbar verspricht.⁹

3. Finanzierung: Die Spendenbereitschaft ist ungebrochen

Mit ihren bisherigen entwicklungspolitischen Strategien fahren die NRO bislang institutionell recht gut. Die Bereitschaft der Deutschen, für Entwicklungshilfe zu spenden, ist ungebrochen. So erzielten deutsche NRO im Jahre 1999 mit 1,8 Milliarden DM Einnahmen aus Spenden und sonstigen Eigenmitteln ein neues Spitzenergebnis. Seit den sechziger Jahren steigen die Einnahmen kontinuierlich.¹⁰ Zusätzlich zu ihren eigenen Mitteln erhalten die Entwicklungs-NRO vom BMZ etwa 800 Millionen DM jährlich (im Schnitt der vergangenen fünf Jahre). Der größte Teil der staatlichen Fördergelder (ca. 45 Prozent) geht an die Politischen Stiftungen, gefolgt von den kirchlichen Werken (ca. 37 Prozent), der Rest an die nicht an Parteien oder Kirchen gebundenen NRO.¹¹

4. Verhältnis zur Bundesregierung: langfristig entspannt, gegenwärtig wieder zunehmend distanzierter

Die umfangreichen öffentlichen Mittel für gesellschaftspolitisch bedeutsame nichtstaatliche Institu-

tionen verdeutlichen eine enge Kooperation zwischen Regierung und großen NRO. Diese hat Tradition, wurden doch schon Anfang der sechziger Jahre staatliche Gelder insbesondere den Kirchen zugewiesen. Das Verhältnis zwischen den großen Entwicklungs-NRO und der Bundesregierung war im Grunde über die gesamte Periode seither kooperativ, auch wenn die zunehmende politische Inlandsarbeit vor allem zu außenwirtschaftlichen Themen gelegentlich zu Verstimmungen führte. Zwar gibt es dazu bis heute unterschiedliche Positionen, doch hat sich eine kooperations- und kommunikationsbereite Haltung der Bundesregierungen auch kritischen Stimmen gegenüber als kluge Taktik erwiesen. Zudem entwickelten sich in den neunziger Jahren die politischen Positionen insbesondere der großen NRO überwiegend gemäßiger und politisch ausgeglichener als in früheren Jahren. Die zunehmende Kooperation in den vergangenen zehn Jahren – zum Beispiel im Kontext der Weltkonferenzen – tat ein Übriges, um das Verhältnis zwischen Bundesregierung bzw. BMZ und den großen NRO zu entspannen. Ob dabei von der den NRO zugeschriebenen *watch-dog*-Funktion einiges oder gar vieles auf der Strecke blieb, wie kleinere NRO gelegentlich kritisch anmerken, ist eine spannende, aber bislang nicht untersuchte Frage.

Im vierten Jahr nach der rot-grünen Regierungsübernahme ist die langfristige Entspannung zumindest in Teilen der entwicklungspolitischen NRO-Community Rückzug und Enttäuschung gewichen. Die zuvor jahrelang auf eine künftige rot-grüne Regierung projizierte Erwartung, sie könne auch in der Entwicklungspolitik einen signifikanten Politikwechsel einleiten, wurde nach 1998 nicht realisiert. Im Gegenteil: Die NRO waren geschockt, als der BMZ-Haushalt überdurchschnittliche Kürzungen der rot-grünen Regierung hinnehmen musste. Auch NRO-Proteste gegen den als Wortbruch empfundenen Kurs konnten daran nichts ändern. Die BMZ-Leitung argumentiert, der Ressort-Etat (Einzelplan 23) könne nicht allein als Maßstab ihrer Politik gelten und verweist insbesondere auf die beim Kölner G-7-Gipfel 1999 beschlossenen Schuldenerlasse, die ihr Verdienst seien.

Auch dieses Argument führt bei NRO jedoch zu Verärgerung. Zum einen waren die Beschlüsse von Köln ganz wesentlich ein Erfolg der NRO-Kampagnen in Großbritannien und Deutschland.¹² Auch die alte Bundesregierung hätte vermutlich einem von Großbritannien in Köln eingebrachten

9 Vgl. Dieter Rucht, Zwischen Strukturlosigkeit und Strategiefähigkeit. Herausforderungen für die globalisierungskritischen Bewegungen, in: *Entwicklung + Zusammenarbeit*, 42 (2001) 12, S. 358–360. *Attac* ist die Abkürzung für „Association pour une Taxation des Transactions financières pour L'Aide aux Citoyens“. Bei diesem aktivistischen Kürzel geht es also eigentlich nur um die Besteuerung finanzieller Transaktionen.

10 Zu den Daten vgl. BMZ (Anm. 6), S. 220.

11 Zahlen im Schnitt 1995 bis 1999. Vgl. BMZ, ebd., S. 103, 154f.

12 Vgl. Walter Eberlei, Schuldenkrise ärmster Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G7-Gipfels, (INEF Report, 40), Duisburg 1992², S. 39–42.

Vorschlag, die Schuldeninitiative für ärmste Länder auszuweiten, zugestimmt (wenngleich ggf. mit gewissen Abstrichen). Zum anderen aber sind die konkreten Ergebnisse der Kölner Initiative bislang nicht überzeugend: Fakt ist, dass die alte Bundesregierung in ihrer letzten Legislaturperiode den Entwicklungsländern mehr Schulden erlassen hat als die rot-grüne Regierung in ihrer Amtszeit. Diese politischen Dissonanzen führen – so berichten NRO-MitarbeiterInnen – um so stärker zum Rückzug und zu Enttäuschungen, je mehr sich die Erfahrungen mit einer BMZ-Leitung häufen, die als wesentlich kritikempfindlicher wahrgenommen wird als jene zu Zeiten eines CSU-geführten Ministeriums. Die Verlegung des Ministerinnenbüros nach Berlin – während das BMZ insgesamt und die meisten Entwicklungs-NRO im „Nord-Süd-Zentrum“ Bonn bzw. in Nordrhein-Westfalen ansässig sind – lässt die Distanzierungstendenzen gegenwärtig in mehrfacher Hinsicht weiter wachsen.

II. Wichtige Trends der vergangenen zehn Jahre

1. Global Governance: NRO sammeln Erfahrungen

Die Konferenz in Rio 1992 war für deutsche NRO eine wichtige Erfahrung. Schon im Vorfeld hatte es zahlreiche Veranstaltungen und Veröffentlichungen gegeben. In Rio selbst waren immerhin knapp 20 NRO bzw. NRO-Netzwerke aus Deutschland vertreten. Die Bundesregierung nahm dieses Engagement sehr wohl wahr. Es kam während der UN-Konferenz zu zwei Treffen zwischen deutschen NRO-VertreterInnen und der offiziellen Regierungsdelegation. Seit der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo 1994 haben VertreterInnen deutscher NRO auch als offizielle Mitglieder der deutschen Delegation an den großen Weltkonferenzen teilgenommen. Schrittweise sammelten sie Erfahrungen auf diesem neuen Parkett. Beide Seiten nehmen die Kooperation im Rahmen der Weltkonferenzen der neunziger Jahre rückschauend allerdings mit gemischten Gefühlen wahr.¹³ Auf Regierungsseite wurde vor allem die fachliche Expertise der NRO geschätzt, ihre politische Einmischung

¹³ Vgl. Thomas Fues/Brigitte I. Hamm, Die Weltkonferenzen und ihre Folgeprozesse: Umsetzung in die deutsche Politik, in: dies. (Hrsg.), Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance, (Eine Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, 12), Bonn 2001, S. 44–125, hier S. 100–108.

jedoch gelegentlich auch als Störfaktor wahrgenommen. Die NRO bewerteten den erweiterten Zugang zu Informationen und die gestiegenen Einflussmöglichkeiten positiv; sie verweisen jedoch auch mit Skepsis und Sorge auf die Gefahr, in Abhängigkeiten zu geraten und öffentliche Bewegungsspielräume zu verlieren.

2. Vernetzung: Deutsche NRO kooperieren stärker

Insgesamt hat die Vernetzung deutscher Entwicklungs-NRO in mehrfacher Hinsicht deutlich zugenommen:

- *Internationale Vernetzung:* Deutsche Entwicklungs-NRO sind heute wesentlich besser international vernetzt als noch vor 15 Jahren. Die Teilnahme an UN-Weltkonferenzen sowie deren mehrjährige Vor- und Nachbereitungsprozesse sind dafür ein Grund. Ferner haben sich auf europäischer Ebene mehrere Netzwerke unter Beteiligung deutscher NRO gegründet, so EUROSTEP und EURODAD, die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bzw. im Problemfeld Verschuldung und Strukturanpassung aktiv sind und NRO aus EU-Ländern vernetzen.¹⁴
- *Intersektorale Vernetzung:* Führten Entwicklungs-NRO über Jahrzehnte ein Eigenleben in ihrem Politikfeld, so haben auch hier wieder die Weltkonferenzen dazu geführt, dass heute Entwicklungs-NRO z. B. mit deutschen Wohlfahrtsverbänden kooperieren (und sich über Weltsozialpolitik und/oder die Auswirkungen von Globalisierung auf Arme im Süden wie im Norden austauschen) oder mit Umwelt-NRO gemeinsame Kampagnen durchführen (z. B. zur Reform der Hermes-Ausfuhrbürgschaften, die sowohl sozial wie auch ökologisch oft negative Folgen zeigen).
- *Intrasektorale Vernetzung:* Schließlich ist die Vernetzung der Entwicklungs-NRO untereinander ein wichtiger Trend der vergangenen Jahre. Schon seit den siebziger Jahren waren lose Netzwerke entstanden (z. B. der Bensheimer Kreis der privaten Träger). Diese alten Netze bezogen jedoch immer nur einen Teil der Entwicklungs-NRO ein. Überdies verfügten sie in keinem Fall über eine handlungsfähige und gefestigte Struktur, etwa mit hauptamtlich besetzten Büros. 1995 kam es zur Gründung

¹⁴ So zum Beispiel mit der EUROSTEP-Reihe „The Reality of Aid“, deren jährlicher deutscher Beitrag „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ von der deutschen Welt hungerhilfe und Terre des Hommes verantwortet und herausgegeben wird.

des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher NRO (VENRO), dem heute etwa 100 Organisationen angehören, darunter auch regionale NRO-Netze mit zahlreichen lokalen Initiativen.

3. Kampagnen: Einzelne Erfolge ermutigen

In ihrer politischen Inlandsarbeit haben deutsche Entwicklungs-NRO in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte im Kampagnenbereich gemacht. Schon in der Anti-Apartheid-Bewegung waren eine Reihe von NRO aktiv. Auch die Verschuldungssituation der Entwicklungsländer bot in den achtziger Jahren eine Reihe von Ansatzpunkten. Erst in den neunziger Jahren aber wurde das Kampagnen-Instrumentarium (bestehend jeweils aus einer kohärenten Strategie mit Elementen der Öffentlichkeits-, Bildungs-, Mobilisierungs- und Lobbyarbeit) konsequent angewendet, teilweise sehr erfolgreich. So hat die deutsche Kampagne gegen Landminen einen wichtigen Beitrag zum Erfolg der internationalen Kampagne geleistet, die Ende der neunziger Jahre mit dem Friedensnobelpreis gewürdigt wurde. Auch die bereits erwähnte Entschuldungskampagne, die 1999 zu dem bisher weitreichendsten Beschluss über Schuldenerlasse zugunsten Länder führte, war sehr erfolgreich.¹⁵ Chancen und Grenzen von Kampagnen sind gerade für dieses Beispiel gut dokumentiert. Es zeigt, dass Entwicklungs-NRO (gemeinsam mit anderen Akteuren) Einfluss auf globalisierte Politik nehmen können. Nachgewiesen wurde dies allerdings nur für systemimmanente Positionen – z. B. Schuldenerlasse in einem gegebenen institutionellen Rahmen. Systemverändernde Positionen – etwa die Einführung eines Internationalen Insolvenzrechts – sind dagegen ungleich schwerer durchsetzbar.

4. Auslandsarbeit: Das Heiligenbild bröckelt

NRO wurden zu Beginn der neunziger Jahre auch in der konkreten Entwicklungszusammenarbeit im Süden als neue Hoffnungsträger angesehen, nachdem die staatliche Entwicklungspolitik zunehmend weniger überzeugen konnte. Allerdings gab es schon frühzeitig Stimmen, die ihre erheblichen Bedenken bei der Vorstellung anmeldeten, NRO könnten sich generell als *die* qualifizierteren Entwicklungsagenturen erweisen. „NRO sind anders, aber keineswegs besser!“, resümierte Manfred Glagow schon vor Jahren, nachdem er kompara-

tive Vorteile der NRO aufgezeigt (z. B. ihre größere Nähe zu armen Bevölkerungsgruppen), aber auch Schwachpunkte benannt hatte.¹⁶

Kritische Anfragen an die Auslandsarbeit der NRO sind seither regelmäßig öffentlich geäußert worden. Gerade in jüngster Zeit wurden auch in Deutschland eine Reihe von Arbeiten veröffentlicht, die die Leistungsfähigkeit von NRO-Arbeit im Süden – d. h. der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Entwicklungsländern in Kooperation mit ihren Partnerorganisationen in Deutschland – deutlich in Frage stellten.¹⁷ Drei Tatsachen sind dabei bemerkenswert: Zum einen gibt es keine Studien, die die negative Kritik an der NRO-Auslandsarbeit auch nur annähernd „flächendeckend“ belegen könnten. Die Kritik wird allgemein genauso als pauschal vermutet oder anhand von Einzelfällen zu belegen versucht, wie umgekehrt die Öffentlichkeitsarbeit der NRO generell ihre Erfolge anpreist. Zum zweiten: Auf die wachsende Kritik an der Leistungsfähigkeit von NRO-Arbeit im Süden ist keine wirkliche Reaktion zu erkennen. Zwar haben große NRO inzwischen Evaluierungsinstrumente entwickelt, eine Offenlegung der Probleme sowie eine breite, transparente Diskussion der Chancen und Grenzen, der Erfolge und des Scheiterns von NRO-Arbeit erfolgt jedoch nicht. Drittens ist richtig, dass viele NRO-Aktivitäten, insbesondere „Interventionen und Maßnahmen, die auf gesellschaftliche und politische Änderungen und Maßnahmen abzielen . . . schwierig zu evaluieren (sind)“, wie VENRO-Vorsitzender Reinhard Hermle betont.¹⁸

III. Zentrale Herausforderungen

Ein Jahrzehnt nach der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung, die einen bedeutsamen Einschnitt in der Geschichte zivilgesellschaftlicher Akteure markierte, ist die damalige Euphorie Rückzügen in die eigenen, überschaubaren Arbeitsnischen oder gar Enttäuschung gewichen.

16 Vgl. Manfred Glagow, Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler, Handbuch Dritte Welt, Band 1, Bonn 1992³, S. 304–326, hier S. 323.

17 Vgl. z. B. die Aufsätze von Franz Nuscheler, Ian Smillie, Gero Erdmann und Ernst Hillebrand in der Ausgabe 3/2001 der Zeitschrift „der überblick“.

18 Reinhard Hermle, Stellungnahme des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Zivilgesellschaft und Entwicklung. Beiträge für eine Anhörung des Deutschen Bundestages über die „Bedeutung der Zivilgesellschaft für nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungsländern“, Bonn 2001, S. 13–28, hier S. 27.

15 Vgl. Walter Eberlei, Zivilgesellschaftliche Akteure in globalisierten Politikarenen – Das Beispiel Schuldenregime, in: Achim Brunnengräber/Ansgar Klein/Heike Walk (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess, Opladen 2001, S. 157–173.

Diese Reaktionen sind jedoch gefährlich, sie könnten den Rückfall in die Irrelevanz einleiten. Wollen die deutschen Entwicklungs-NRO ihren Wirkungsgrad hingegen erhöhen, müssen zentrale Herausforderungen bedacht und gemeistert werden. Dazu im Folgenden vier Thesen:

1. Deutsche Entwicklungs-NRO sollten selbstbewusst auftreten, denn zivilgesellschaftliche Akteure sind im Politikfeld der Nord-Süd-Kooperation nötiger denn je. Nicht nur haben sich die globalen Problemlagen seit 1992 weiter konkretisiert; die Kompetenz staatlicher Akteure, diese hinreichend zu bearbeiten, wird durch kritische Töne gegenüber NRO nicht größer. Zivilgesellschaftliche Akteure können, um mit Jürgen Habermas zu argumentieren, nicht auf die formal institutionalisierte demokratische Legitimation verweisen (und auch aus anderen Gründen nicht staatliche Aufgaben übernehmen). Aber: Ihre demokratische Legitimation leitet sich daraus ab, als gesellschaftliche Sensoren und gesellschaftliche Stimmen den staatlichen Akteuren und legitimierten Machtausübenden Entscheidungsorientierungen zu geben und sie zu kontrollieren.¹⁹ Genau diese Funktionen sind in der Nord-Süd-Arbeit nötiger denn je.

2. Deutsche Entwicklungs-NRO sollten Prioritäten setzen; sie sollten ihre Kräfte bündeln und zuvörderst die weltweite Armut bekämpfen. Die Entscheidung des UN-Millenniumsgipfels 2000, die absolute Armut bis zum Jahr 2015 nachdrücklich und überprüfbar bekämpfen zu wollen, könnte zu einem der großen, wegweisenden Politikwechsel der Weltgemeinschaft werden. Formal haben sich alle Staaten in Nord und Süd verpflichtet, dieses Ziel nach Kräften zu unterstützen. Tatsächlich aber hinkt die Realpolitik weit hinterher. Deutsche Entwicklungs-NRO könnten und sollten ihre Anstrengungen in den kommenden Jahren darauf richten, die Bekämpfung der absoluten Armut zu einer Priorität deutscher internationaler Politik zu machen. Eine entschiedene Lobby- und Kampagnenarbeit dafür ist nötig. Die Bundesregierung hat zwar die Millenniumsziele wortreich unterstützt, diesen Worten aber bislang keine nennenswerten Taten folgen lassen.

Ohne erhebliche zusätzliche finanzielle Ressourcen sind die 2015-Ziele nicht erreichbar. Einige Industrieländer (Skandinavien und die Niederlande) überschreiten das von der UN vorgegebene 0,7-Prozent-Ziel (Anteil der Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt) seit langem. Andere (z. B. Irland und Großbritannien) haben sich verpflichtet,

konkret überprüfbare Eräterhöhungen vorzunehmen. Deutsche NRO sollten die Bundesregierung massiv unter Druck setzen, deutlich mehr Mittel für die Armutsbekämpfung zur Verfügung zu stellen. Aber NRO müssen auch ihre eigene Südpolitik unter dem Primat der Armutsbekämpfung neu ausrichten. Ein Beispiel wäre die breite Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Akteuren im Süden bei der gegenwärtig in vielen Ländern begonnenen Ausarbeitung von nationalen Armutsbekämpfungsstrategien.

3. Deutsche Entwicklungs-NRO sollten mutiger und professioneller Lobbyarbeit betreiben. Die Lobbyarbeit deutscher Entwicklungs-NRO gegenüber der Bundesregierung muss deutlich ausgeweitet werden. NRO verlieren ihre Glaubwürdigkeit – schlimmer noch: ihre Relevanz –, wenn die Lobbyarbeit weiter so stiefmütterlich behandelt wird wie bisher. Lediglich einige kleinere NRO wie WEED und Germanwatch sowie wenige der großen NRO (voran Misereor und Terre des Hommes) betreiben mit allerdings sehr geringen finanziellen und personellen Mitteln politisch einflussnehmende Arbeit. In kaum einer größeren Entwicklungs-NRO sind auch nur ein Prozent der Mittel und des Personals für Lobbyarbeit vorgesehen. Nicht wenige große NRO haben gerade einmal ein oder zwei MitarbeiterInnen mit dieser Aufgabe betraut.

4. Deutsche Entwicklungs-NRO sollten ihre Anstrengungen verstärken, für Solidarität und Nord-Süd-Kooperation zu werben und Menschen das Verständnis für diese Themenzusammenhänge zu erschließen. Dies aber erfordert in einer immer komplexer werdenden Welt substantielle Mittel und Maßnahmen. Deutsche NRO geben weiterhin nur Bruchteile ihrer Gelder für die Bildungsarbeit aus. Schlimmer: Dass sie zwar jährlich viele hundert Millionen staatliche Zuschüsse für ihre Entwicklungsarbeit kassieren, davon aber kaum mehr als nur ein halbes Prozent für die entwicklungspolitische Inlandsarbeit vorgesehen ist, legt die Prioritäten auf Seiten der NRO wie auf Seiten des BMZ offen – Prioritäten, die auf beiden Seiten nicht zu der Behauptung passen, die entwicklungspolitische Inlandsarbeit habe große Bedeutung.

Deutsche Entwicklungs-NRO stehen – zehn Jahre nach Rio 1992 – an einer Wegscheide: Sie können in der bequemen, aber letztlich irrelevanten Nische kleinteiliger „Projektitis“ verharren. Sie könnten aber auch ihren spezifischen und potentiell äußerst wirkungsvollen Beitrag in einer zunehmend von nichtstaatlichen Akteuren mitgestalteten Welt leisten. Dieses allerdings erforderte, nach den Phasen der Euphorie und der Ernüchterung zu einer ernsthaften Erneuerung von Zielorientierungen und Strategien zu kommen.

¹⁹ Vgl. Jürgen Habermas, Diskursive Politik und Zivilgesellschaft. Über die Rolle der Bürger-Assoziationen in der Demokratie, in: Entwicklung + Zusammenarbeit, 42 (2001) 12, S. 356 f.