

Thesen zum Verhältnis zwischen Hilfswerken und Deza

# Braucht es die Hilfswerke noch?

Peter Niggli **Vermeehrt arbeiten heute staatliche Entwicklungsagenturen direkt mit NGOs in Entwicklungsländern zusammen – früher waren diese Beziehungen den Hilfswerken vorbehalten gewesen. Einzelne staatliche Stellen denken deshalb, dass es die Arbeit der Hilfswerke mit Süd-NGOs gar nicht mehr brauche. Die Entwicklungszusammenarbeit vor Ort könne ganz von staatlichen Agenturen wahrgenommen werden.**



**Der Vorteil der Hilfswerke liegt dort, wo es politisch wird: Protestdemonstration gegen Narmada-Staudamm in Indien.**

In den Achtzigerjahren gerieten die staatlichen Entwicklungsagenturen unter Beschuss. Man warf ihnen vor, die Hilfe fliesse zum Teil in grössenwahnsinnige staatliche Projekte, die das Los der Armen nicht verbesserten. Oder sie dienten dazu, befreundete Regierungen an der Macht zu halten. Vielerorts wurde daraus die Lehre gezogen, öffentliche Entwicklungsgelder vermehrt über Hilfswerke fliessen zu lassen und im Süden mehr die NGOs und weniger die Regierungen zu unterstützen. Den nördlichen Hilfswerken fiel dabei die Aufgabe zu, die lokalen NGOs zu fördern und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken.

## Rehabilitation des Staates

Heute sind die Akzente verschoben. Ein schwacher Staat gilt als Entwicklungshindernis – zu Recht. Südliche NGOs gelten nicht mehr als «Ersatz» eines funktionsunfähigen Staates. Die OECD-Regierungen favorisieren jetzt die Konzentration der Hilfe auf ausgewählte Entwicklungsländer, deren Regierungen gewisse Standards garantieren. Sie wollen mehr Mittel direkt über das Staatsbudget und staatlich koordinierte Programme fliessen lassen. Das geht tendenziell auf Kosten der Hilfswerke und der südlichen NGOs.

Gleichzeitig drängen neue Konkurrenten an die Töpfe der Entwicklungsbudgets. Im Zeichen der Millennium-Entwicklungsziele propagieren die Geberländer, wieder vermehrt in die Infrastrukturen der Entwicklungsländer zu investieren. Sie propagieren dazu «Partnerschaften» mit Privatunternehmen. Theoretisch soll damit privates Kapital für Entwicklungsziele mobilisiert werden. In der Praxis werden die Industrieländer Investitionsbeiträge aller Art zur Verfügung stellen müssen, um den privaten Partnern die Angst vor dem Risiko zu nehmen. Dies droht zulasten anderer Posten der Entwicklungsbudgets, also auch der Hilfswerke und der Süd-NGOs, zu gehen.

## Politische Irritationen

Zu diesen «sachlichen» Gründen für den Wandel der Beziehungen zwischen Hilfswerken und Entwicklungsagenturen kommen politische Irritationen hinzu. Manche Regierungen stören sich an der anwaltschaftlichen Öffentlichkeitsarbeit (*advocacy*) und der Kritik der Hilfswerke, vor allem seit sie gegen die wirtschaftliche Globalisierung oder die Irak-Intervention der USA läuft.

Dessen ungeachtet sehen sich die staatlichen Entwicklungsagenturen allerdings gezwungen, die *advocacy* der Hilfswerke als berechtigt zu anerkennen. Sie können von den Entwicklungsländern nicht mehr politischen Spielraum für die Zivilgesellschaft verlangen und diesen den «eigenen» Hilfswerken verwehren.

## Welche Arbeitsteilung Hilfswerke/Deza?

**1.** In vielen Industrieländern, auch in der Schweiz, ist es Tradition, dass öffentliche Aufgaben durch staatliche und gemeinnützige private Träger wahrgenommen werden. Letztere mobilisieren oft eigene Spendengelder, werden aber zusätzlich durch die öffentliche Hand mit-

finanziert. Natürlich stellt sich die Frage, wie die Rollen verteilt werden sollen, immer wieder neu – so auch zwischen Hilfswerken und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza).

Nicht zur Diskussion steht aber meines Erachtens der Grundsatz, dass die öffentliche Aufgabe Entwicklungszusammenarbeit (EZA) auch durch private Hilfswerke wahrgenommen werden soll. Sie bringen dazu namhafte Eigenmittel ein. Sie arbeiten in der Regel billiger als die staatlichen Instanzen. Sie haben ein vergleichbares Know-how. Und sie verfügen über eigene Kontakt- und Partnernetze in den Entwicklungsländern. Es gibt keinen politischen und keinen finanziellen Grund, die öffentlichen Entwicklungsgelder nur durch die staatlichen Agenturen verwalten zu lassen.

2. Die innenpolitische Legitimation der öffentlichen Aufgabe EZA ruht auf zarten Fundamenten. Die BürgerInnen ziehen keinen erkennbaren Vorteil daraus. EZA beruht gänzlich auf ideellen und ethischen Motiven der Bevölkerung. Die Hilfswerke repräsentieren in einem gewissen Mass das Rückgrat der EZA-freundlichen Strömung und animieren sie. Die Deza kann diese Aufgabe nicht übernehmen. Sie sollte daher ein Interesse daran haben, dass starke Hilfswerke weiterexistieren. Wer auf die Hilfswerke verzichten will, untergräbt das innenpolitische Fundament der öffentlichen Aufgabe EZA.

3. Dass die Geberländer dem Staat wieder eine grössere Rolle zutrauen, rechtfertigt keine EZA-Strategie, die alles auf diese Schiene setzt. Eine Investition auf der Gegenseite, zur Stärkung der «Zivilgesellschaft», ist weiterhin nötig.

Erstens kann Budgethilfe nur in Ländern geleistet werden, die eine einigermaßen befriedigende institutionelle Ausstattung haben. Es wird aber, angesichts der Krise des Staatensystems, immer wichtiger werden, auch in Ländern mit *bad governance* nicht nur Nothilfe, sondern auch so etwas wie Entwicklungszusammenarbeit leisten zu können. Hier ist einzig der Weg über Hilfswerke und lokale NGOs gangbar.

### Entwicklung braucht soziale Auseinandersetzung

Zweitens ist Entwicklung ein Prozess sozialer Auseinandersetzungen. Es ist eine Illusion anzunehmen, wohlmeinende Regierungen würden sich nur noch mit den Ärmsten des Landes beschäftigen. Nicht nur in der Schweiz, auch in den Entwicklungsländern, leihen die Regierungen ihr Ohr zuerst den wirtschaftlich und politisch Mächtigsten. Den staatlichen Entwicklungsagenturen ist dies bewusst: Deshalb verlangen sie immer wieder die «Partizipation» der Bevölkerung.

Daraus schliesse ich: Wenn mit EZA-Geldern die staatliche Seite gestärkt wird, muss nur schon zum Ausgleich auch die Seite der Ärmern und der Zivilgesellschaft unterstützt werden. Dazu eignen sich die Hilfswerke und lokale soziale Bewegungen oder Organisationen, welche diese Interessen vertreten.

4. Die Hilfswerke würden es vorziehen, wenn sich die staatlichen Entwicklungsagenturen vor Ort auf die Zusammenarbeit mit den Behörden auf allen Stufen konzentrierten. Ihnen selber würden die Beziehungen zu den Süd-NGOs überlassen. Diese Wunschwelt dürfte sich allerdings schwerlich wiederherstellen lassen. Staatliche Entwicklungsagenturen arbeiten heute di-



Hilfswerke als Rückgrat der entwicklungs-hilfe-freundlichen Stimmung im Volk: Der Heks-Zentralsekretär im Strassen-einsatz.

rekt mit Süd-NGOs zusammen, welche professionelle soziale oder technische Dienstleistungen anbieten.

Die Hilfswerke müssen sich deshalb fragen, mit welchen Akteuren sie besser zusammenarbeiten können als die Deza. Ihr Vorteil liegt überall dort, wo es politisch und konfliktträchtig wird. Nur sie können NGOs, soziale Bewegungen und Organisationen unterstützen, die in der Mobilisierung und Interessenvertretung benachteiligter Schichten stark sind und Konflikte mit den Behörden, den herrschenden Schichten und den Gebern austragen können.

5. Die Schweiz verfolgt, wie alle Industriestaaten, eine widersprüchliche Nord-Süd-Politik. Die Ziele, die sie mit der EZA verfolgt, stimmen nicht überein mit ihrer Politik im Aussenhandel oder in den Finanzbeziehungen. Sie ist sich dessen bewusst und verlangt deshalb Kohärenz. Die *advocacy* der Hilfswerke hakt hier ein, thematisiert die Widersprüche und versucht, schädliche Zielsetzungen öffentlich zu machen und zu korrigieren.

Viele in der Deza äussern Interesse daran, dass die Hilfswerke diese Rolle wahrnehmen. Die staatliche Liebe zur *advocacy* privater Hilfswerke ist allerdings ambivalent. In den Verwaltungsabteilungen ausserhalb der Deza schwindet das Verständnis dafür. Die politischen Kräfte im Parlament reagieren auf sie je nach Interessenlage positiv oder ablehnend.

6. In der Deza denken einige, die Hilfswerke sollten sich ganz aus der operativen Arbeit zurückziehen und sich stattdessen voll auf *advocacy* konzentrieren. Die Glaubwürdigkeit der Hilfswerke beruht heute aber darauf, dass sie wissen, wovon sie sprechen, weil sie vor Ort verankert sind. Wären sie nicht mehr in den Entwicklungsländern engagiert und würden sie ihre Süd-Partner verlieren, dann verlören sie in den Augen der Öffentlichkeit viel von ihrer Glaubwürdigkeit.

Die SpenderInnen wollen zudem nicht *advocacy* finanzieren, sondern bedürftigen Menschen im Süden helfen. Im Fundraising stehen die EZA-Aktivitäten im Vordergrund. Würden diese wegfallen, würden die Spenden auf einen Bruchteil zusammenschrumpfen. Mit reduzierter Glaubwürdigkeit, weniger Hilfswerken und viel weniger Geld würde auch die innenpolitische Basis für EZA langsam erodieren. Kurz: Der Rückzug der Hilfswerke aus der operativen EZA auf reine *advocacy* wäre eine politische und betriebswirtschaftliche Dummheit ersten Ranges.

Dieser Text ist eine stark gekürzte und bearbeitete Version eines Artikels von Peter Niggli im «Schweizerischen Jahrbuch für Entwicklungspolitik 2004», Nr. 2. Das Jahrbuch, das der Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit gewidmet ist, erscheint im November. Bezug: IUED, Tel. 022 906 59 50, publications@iued.unige.ch