

## Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz

Richard Gerster<sup>1</sup>

*Die wirtschaftlichen und politischen Eigenheiten der Schweiz prägen auch ihre Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Die Auszahlungen stagnieren seit über 10 Jahren auf mässigem Niveau, obschon die ausgewiesenen Leistungen dank statistischer Kosmetik zugenommen haben. Im Gegensatz zum Ungenügen der Quantität findet die Qualität der EZA weit herum Anerkennung. Doch die staatliche EZA der Schweiz sieht sich mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert, wie z.B. die Millennium Entwicklungsziele (MDGs), die globalen Gemeinschaftsgüter, oder die Umsetzung der Pariser Erklärung zur EZA-Wirksamkeit. Auch die Kohärenz der Aussenwirtschaftspolitik mit der EZA ist ein Dauerbrenner: In der Handels- Finanz- und Migrationspolitik dominieren in der Regel nationale, kurzfristige Eigeninteressen über ein langfristiges, entwicklungspolitisches Weltverständnis. Die Rot-Kreuz-Nation Schweiz sieht sich gerne im Gewande des Helfers. Doch wenn es um die Globalisierung der Gerechtigkeit geht, sind Täter, Opfer und Helfer oft nicht mehr klar auseinander zu halten.*

### Einführung

Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit (EZA) wird von der Stellung der Schweiz in der Welt und ihrem internen politischen System geprägt:

- Als Kleinstaat hat die Schweiz ein elementares Interesse an internationaler Zusammenarbeit, daran, dass Recht vor Macht geht. Somit gibt es ein ausgeprägtes Interesse an klaren Spielregeln in der Weltwirtschaft – so wie auch die wirtschaftlich oder politisch schwachen Ländern des Südens und Ostens darauf angewiesen sind.
- Die Schweiz befindet sich geografisch mitten in Europa und steht doch ausserhalb der Europäischen Union (EU). Die faktische Abhängigkeit und der Wunsch nach Marktzugang

---

<sup>1</sup> Richard Gerster, Dr. oec. (Universität St.Gallen), ist selbständiger Berater und Publizist ([www.gersterconsulting.ch](http://www.gersterconsulting.ch)). Bis 1998 war er Geschäftsleiter der AllianceSud (damals Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas) und zuvor Mitarbeiter bei Helvetas gewesen. 1978 – 1994 arbeitete er in der beratenden Kommission für internationale Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe des Bundes mit. Im Jahr 2000 wurde er zum Mitglied der Kommission für Entwicklungspolitik der österreichischen Bundesregierung ernannt.

schränken den wirtschaftlichen und politischen Handlungsspielraum stark ein. Im Spannungsfeld der Beziehungen mit der EU stehen der Finanzplatz, die Landwirtschafts- und die Migrationspolitik.

- Als weltwirtschaftlicher Spitzenreiter tritt die Schweiz für Liberalisierung und Marktwirtschaft ein, aber mit signifikanten Ausnahmen (Landwirtschaft, geistiges Eigentum, privater Protektionismus). Konflikte mit entwicklungspolitischen Forderungen entstehen sowohl aufgrund des Liberalisierungs-Grundsatzes als auch der Ausnahmen.
- Aufgrund der schweizerischen Geschichte und des politischen Systems wird die Reichweite des Staates begrenzt und die private Initiative hochgehalten. So stösst der Ausbau der öffentlichen EZA an ideologische Grenzen.
- Die politische Mechanik der Schweiz ist geprägt von direkten Volksrechten mit weitreichenden Initiativ- und Referendumsmöglichkeiten. Ohne Abstützung beim Volk nützen Regierungs- und sogar Parlamentsentscheide wenig. Hinsichtlich des Ausbaus der EZA sind die Volksrechte nicht nur Hürden, sie bieten auch Chancen der Mitgestaltung wie z.B. im Entschuldungsbereich und hinsichtlich breiter Information.

## **Grundlagen**

Das „Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit“ von 1976 bildet die rechtliche Grundlage und setzt mit Zielen der EZA (Art. 5) und der humanitären Hilfe (Art. 7) die inhaltlichen Prioritäten. Gemäss Art. 5 unterstützt die EZA die „Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. Sie soll dazu beitragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben. Langfristig erstrebt sie besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft. Sie unterstützt in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen“. Art. 7 zufolge soll die humanitäre Hilfe „mit Vorbeugungs- und Nothilfemassnahmen zur Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens sowie zur Linderung von Leiden beitragen; sie ist namentlich für die von Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten heimgesuchte Bevölkerung bestimmt.“ Die Unterstützung durch die humanitäre Hilfe steht allen Ländern offen, während jene der EZA auf Afrika, Asien und Lateinamerika beschränkt ist.

Die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der Gemeinschaft der unabhängigen Staaten (GUS), der ehemaligen Sowjetunion also, basiert auf einem separaten und bis 2008 befristeten Bundesbeschluss. Die Zielsetzungen umschreibt Art. 2 mit „a. Förderung und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte sowie Aufbau und Festigung des demokratischen Systems, namentlich stabiler politischer Institutionen; b. Förderung einer auf marktwirtschaftlichen Grundsätzen beruhenden nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, welche wirtschaftliche Stabilität, die kulturelle Entwicklung, das Wachstum des Einkommens und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung begünstigt und dabei zum Schutz der Umwelt und zur rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen beiträgt“.

## **Institutionen**

Historisch waren private Initiativen und Hilfswerke die Vorreiter der Entwicklungshilfe in der Schweiz. In den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts wurden Helvetas und Swisscontact gegründet, bevor 1961 der Dienst für technische Zusammenarbeit im damaligen Eidgenössischen Politischen Departement eingerichtet wurde. Daraus entstand im Verlaufe der Jahre die **Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)** des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA). Sie ist zuständig für die Gesamtkoordination der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit mit andern Bundesämtern sowie für die humanitäre Hilfe der Schweiz. Die DEZA erbringt ihre Leistungen mit gut 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im In- und Ausland und verfügte 2005 über ein Jahresbudget von 1.290 Mio. Franken (832 Mio. € zum Kurs 1 € = Fr. 1.55). Sie arbeitet in direkten bilateralen Aktionen, unterstützt Programme multilateraler Organisationen und finanziert Programme schweizerischer und internationaler Hilfswerke mit.

Der Leistungsbereich „Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit“ des **Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)** im *Eidgenössischen Volkswirtschafts-Departement (EVD)* ist das Kompetenzzentrum für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und für die Integration der Entwicklungs- und Transitionsländer in die Weltwirtschaft. Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, die Entschuldung sowie ein Teil der Zusammenarbeit mit

Osteuropa und GUS sind hier angesiedelt. Mit etwa 55 vollen Stellen verfügte das SECO über ein Budget von 219 Mio. Fr. (141 Mio. €) und trägt, gemeinsam mit der DEZA, die Verantwortung für die multilaterale Finanzhilfe (ca. 300 Mio. Franken pro Jahr).

Bei den Umweltmassnahmen, den Flüchtlingen, der Friedensförderung, der Entwicklungsforschung und weiteren Bereichen sind noch **andere Fachministerien und Amtsstellen** bis hin zur Schweizerischen Nationalbank in Sachen Internationaler Währungsfonds beteiligt. 2005 setzten sie für die genannten Bereiche (inklusive Schuldenerlass) insgesamt einen Betrag von 697 Mio. Fr. (450 Mio. €) um. Die Aufteilung der Mittel und Zuständigkeit auf die verschiedenen Akteure erschwert eine kohärente Entwicklungspolitik. Im Kampf gegen Kürzungen ist es aber auch ein innenpolitischer Vorteil, dass mindestens zwei Ministerien (EDA und EVD) mit der Entwicklungszusammenarbeit und Osthilfe befasst sind.

Das **Parlament** als Ort der Oberaufsicht über die Verwaltung übt nicht nur Einfluss durch die Gesetze, die es erlässt, sondern bewilligt auch die mehrjährigen Rahmenkredite für die EZA und die Jahresbudgets. Das Parlament entfaltet Eigeninitiative, welche sich in Interventionen, in Detailuntersuchungen bis hin zu Besuchen in Partnerländern niederschlägt. Das Interesse gilt einerseits Quantität und Qualität der EZA, aber auch der Verbindung der EZA mit Menschenrechten und der Schweizer Asylpolitik („sind die Partnerländer der EZA bereit, abgelehnte Asylbewerber zurückzunehmen?“).

1977 wurde eine beratende **Kommission für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit** geschaffen, welche den Bundesrat in Fragen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas berät. Im Afrika-Jahr 2005 hat die Beratende Kommission die schweizerische Regierung zu verstärktem Engagement aufgerufen – der Bundesrat solle das Ziel für die EZA auf mindestens 0,5% erhöhen – und auch zur Suche nach neuen Geldquellen aufgefordert. Der Beratenden Kommission gehören 21 Personen aus Parlament, Nichtregierungsorganisationen, der Privatwirtschaft, den Medien und den Universitäten an.

## Kennzahlen und Prioritäten

Die staatliche EZA-Leistung der Schweiz gemäss DAC/OECD, also inklusive anrechenbare Osthilfe, betrug 2005 2.206 Mio. Fr (1.423 Mio. €). Das waren 0,44% des Volkseinkommens (Bruttonationalprodukt, BNE). Die starke Erhöhung in den letzten Jahren (2002: 0,33%) ist im wesentlichen auf statistische Tricks zurückzuführen. Um im internationalen Vergleich besser dazustehen, hat die Regierung beschlossen, in Übereinstimmung mit den Normen der OECD die Kosten für das Asylwesen und bei der Entschuldung den Erlass von Guthaben zum Nominalwert – obschon deren realer Wert nur einen Bruchteil davon beträgt – auf die EZA anzurechnen. Der Armutsbekämpfung haben diese statistischen Manipulationen allerdings keinerlei zusätzliche Mittel zugeführt.

Von der gesamten öffentlichen EZA und humanitären Hilfe der Schweiz entfielen 2004 77% auf die bilaterale Zusammenarbeit und 23% auf verschiedene multilaterale Kanäle. Richtgrösse für den multilateralen Anteil sind 30%. Seit dem Vollbeitritt der Schweiz zur UNO, der mit einer klaren Volksmehrheit 2002 aufgrund einer Volksinitiative beschlossen wurde, gewinnt die multilaterale Zusammenarbeit politisch an Gewicht. In der multilateralen Zusammenarbeit stehen als Partner die UNO-Organisationen und die Weltbankgruppe im Vordergrund. Im Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank führt die Schweiz eine Stimmrechtsgruppe mit Polen und zentralasiatischen GUS-Ländern an.

2004 erhielten rund 100 Länder Beiträge der staatlichen EZA, humanitären Hilfe und Ostzusammenarbeit. Die DEZA setzt Prioritäten bei 24 Partnerländern und –regionen im Süden und 11 im Osten. Das SECO hat seinerseits eine Liste von 17 Prioritäts-Partnerländern im Süden und 12 im Osten. 16 davon sind gemeinsame DEZA/SECO Prioritätsländer<sup>2</sup>. Da nur etwa 40% der verfügbaren Mittel der Schweiz in die Schwerpunktländer fliessen, ist das Schwerpunktkonzept bisher völlig ungenügend umgesetzt und war wiederholt Gegenstand von Kritik, z.B. seitens der DAC/OECD<sup>3</sup>. Auf Afrika entfallen 21%, auf Asien 20%, auf

---

<sup>2</sup> Insgesamt haben DEZA/seco deshalb 48 Prioritätsländer (24 + 11 + 17 + 12 – 16 = 48). Diese Zahlen basieren auf den Angaben der Schweiz zuhanden der OECD; siehe Switzerland (2004). In OECD (2005) spricht die OECD von 45 Partnerländern. Je nach Zeitpunkt, Kriterien und Quelle variieren die genauen Angaben.

<sup>3</sup> DAC Peer Review 2005, [www.oecd.org/document/43/0,2340,en\\_2649\\_34603\\_35105259\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/43/0,2340,en_2649_34603_35105259_1_1_1_1,00.html)

Lateinamerika 10%, auf Europa 9% der bilateralen EZA, und 40% sind geographisch nicht zuteilbar.

Die Schweiz setzt einen Schwerpunkt bei den ärmeren Ländern, Regionen und Bevölkerungsgruppen. Dies zeigt sich darin, dass zwei Drittel der geographisch zuteilbaren bilateralen Hilfe in den ärmsten und ärmeren Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 760 US-\$ pro Jahr eingesetzt wird. Die Zusammenarbeit mit „Musterschülern“ unter den Partnerländern stand nie besonders im Vordergrund, und daher hat die Schweiz auch Erfahrung im Umgang mit ausgeprägt schwachen Staaten („*fragile states*“). Eine besondere Herausforderung ist der Übergang von humanitärer Hilfe zur längerfristigen Entwicklungszusammenarbeit. In der DEZA-Strategie 2010 werden fünf Schwerpunktthemen definiert: Konfliktprävention und –bewältigung, Gouvernanz (gute Regierungsführung), Einkommensförderung, soziale Gerechtigkeit und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen. Das SECO wiederum fokussiert im bilateralen Bereich auf volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen, Investitionen, Handel, Infrastruktur.

## Zehn Herausforderungen

Die EZA der Schweiz muss sich gegenwärtig mehreren weitreichenden Herausforderungen<sup>4</sup> stellen, welche eine Folge der internationalen Agenda – UNO-Millenniums-Erklärung 2000, Monterrey-Konsens 2002, Erklärungen von Rom und Paris 2003 bzw. 2005 – sind:

- **Millennium-Entwicklungsziele (MDGs):** Die Schweiz sollte ihre wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit Afrika, Asien und Lateinamerika im Sinne einer Entwicklungspartnerschaft (MDG Nr. 8) selbstkritisch überprüfen. Diese Bereitschaft ist nur wenig vorhanden; grosse Teile der Schweiz sind zu sehr mit sich selber beschäftigt und die Politik ist auf das Verhältnis zur EU fixiert. Die EZA ist mit den Strategien der Partnerländer zur Bekämpfung der Armut in Einklang zu bringen.
- **Selektivität:** Um die Wirksamkeit der EZA zu steigern, ist eine Konzentration auf eine weit kleinere Zahl von Schwerpunktländern und thematischen Schwerpunkten unerlässlich. Die DEZA hat in Hinblick auf vermehrte Konzentration eine interne Analyse ihres Programm-

Portfolios vorgenommen. Zweifel am Endergebnis sind jedoch angebracht: Die DEZA fuhr in den letzten Jahren einen Kurs, überall mit dabei zu sein und bei allen Themen mitzureden. Ein Kleinstaat wie die Schweiz mit seiner noch dazu zurückhaltenden EZA kann nicht in 48 so genannten Prioritäts-Ländern gewichtiger und kenntnisreicher Dialogpartner sein.

- **Programm-Ansatz:** Die Pariser Erklärung zur EZA-Wirksamkeit setzt das Ziel, bis 2010 zwei Drittel der EZA basierend auf Programmen statt Einzelprojekten zu vergeben. Davon ist die Schweiz heute noch weit entfernt. Als Programmgrundlage bieten sich die Armutsreduktions-Strategien der ärmeren Länder an. Gleichzeitig bedingt es eine verstärkte Zusammenarbeit und Harmonisierung der Geldgeber, um die derzeit hohen Transaktionskosten der EZA vermindern. Hier liegen derzeit noch unausgeschöpfte Möglichkeiten zur Steigerung von EZA-Effizienz und Effektivität.
- **Lieferbindung:** Die Schweiz macht sich in der OECD gegen Lieferbindungen stark. Formell sind nur noch sehr kleine Teile der Nahrungsmittel- oder Wirtschaftshilfe an Lieferungen aus der Schweiz gebunden. In der Grauzone der technischen Zusammenarbeit hingegen geniessen Schweizer Anbieter oft Präferenz. Die systematische Erweiterung der Konsumentenbasis auf Südanbieter wie z.B. Indien steht noch bevor.
- **Gemeinschaftsgüter:** Im Zuge der Globalisierung sind mehr und mehr öffentliche Güter wie Sicherheit, Gesundheit, oder eine intakte Umwelt (*Globale Gemeinschaftsgüter*, GGG) nur noch global sicherzustellen. Was dies für die EZA bedeutet, ist dringend festzustellen. Oft haben die Entwicklungsländer andere GGG-Prioritäten (faire Handelsregeln, Bekämpfung ansteckender Krankheiten) als die Industrieländer (z.B. Sicherheit). Ein wachsender Anteil der EZA wird für GGG verwendet, obschon weder primär die Interessen der Partnerländer noch die Armutslinderung im Vordergrund stehen. Eine unzureichende GGG-Politik z.B. im Klimabereich macht die Schweiz zu Täter und Opfer zugleich.
- **Kohärenz:** Die nationale politische Agenda steht vielfach in Konflikt mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen. Nationale Interessen dominieren in der Regel über die lobby Schwache Entwicklungspolitik. Dabei stehen insbesondere die Bereiche Landwirtschaft (z.B. Zucker), Technologie (z.B. Patentschutz), Handel (z.B. Exportgarantie), Investitionen und Finanzplatz (z.B. Rechtshilfe bei Steuerhinterziehungen), Asylrecht/Migration sowie eine angemessene Vertretung von Entwicklungs- und

---

<sup>4</sup> Siehe OECD 2005, Gerster 2004

Schwellenländern auf der internationalen Bühne (z.B. in den *Bretton Woods Institutionen*) im Zentrum.

- **EZA-Volumen:** Nicht zuletzt ist die EZA auch mit dem Problem der knappen finanziellen Mittel konfrontiert. Allein die Umsetzung der MDGs erfordert eine Verdoppelung des globalen Entwicklungsbudgets. Auch gegenüber neuen Finanzierungsmechanismen (z.B. Umweltsteuern auf Kerosin, oder die Besteuerung internationaler Finanz-Transaktionen) besteht grosse Zurückhaltung bis Ablehnung auf der politischen Ebene.
- **Kohäsionsbeitrag:** 2004 beschloss der Bundesrat, eine Milliarde Franken an die Kohäsion der erweiterten EU beizusteuern – und die Entwicklungsbudgets von DEZA und SECO entsprechend zu reduzieren. Intensives NGO-Lobbying konnte verhindern, dass der Preis für die schweizerische Teilnahme an der europäischen Integration so auf die Ärmsten der Welt überwältigt wird. Doch das politische Ringen ist noch im Gange.
- **Rechenschaft:** Dem entwicklungspolitischen Diskurs müssen Taten folgen. Im Rahmen von echten Entwicklungspartnerschaften müssen Geber wie die Schweiz in Zukunft ihrerseits Rechenschaft über Leistungen und Versäumnisse ablegen, statt Leistungsnachweise einseitig nur von den Partnern zu fordern („*mutual accountability*“).
- **Eigenerfahrungen:** Der schweizerische Föderalismus hat auch internationale Bedeutung. Öffentliche Aufgaben sind oft nur finanzierbar dank eines ausgebauten Transfersystems reichere – ärmere Gemeinden, Gemeinde – Kanton, Kanton – Bund. Global braucht es ähnliche Mechanismen: reiche Länder sollen jene armen Staaten, welche in Sachen guter Regierungsführung und Armutsbekämpfung Erfolge nachweisen können, auf berechenbare Art und Weise unterstützen.

Auf dem politischen Parkett genügt Solidarität zur Legitimation der staatlichen EZA nicht. Die langfristigen Eigeninteressen der Schweiz an der Süd- und Ostpolitik müssen klar formuliert werden. Der Einbezug von Eigeninteressen sichert der Entwicklungspolitik eine neue Relevanz. Im Hinblick auf einen wirksamen Beitrag der Schweiz zu einem verstärkten Ausgleich zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Regionen auf globaler Ebene - im Sinne einer Globalisierung der Gerechtigkeit - brauchen Süd- und Ostpolitik der Schweiz im Inneren eine breitere Basis.

## Quellen

DEZA/seco (2005): Jahresbericht der Internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2005, Bern, [http://www.deza.admin.ch/ressources/deza\\_product\\_de\\_1979.pdf](http://www.deza.admin.ch/ressources/deza_product_de_1979.pdf), 10.6.06.

Gerster, Richard (2004): Zwei Welten: 2010 vs. 2004.  
[http://www.gersterconsulting.ch/docs/Zwei\\_Welten\\_2010\\_vs\\_2004.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/Zwei_Welten_2010_vs_2004.pdf), 10.6.06.

OECD (2005): Review of Development Co-operation Policies and Programmes of Switzerland, [http://www.oecd.org/document/43/0,2340,en\\_2649\\_33721\\_35105259\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/43/0,2340,en_2649_33721_35105259_1_1_1_1,00.html), 10.6.06

Switzerland (2004): OECD/DAC Peer Review. Memorandum of Switzerland. Bern

Interdepartementales Komitee für Entwicklung und Zusammenarbeit (IKEZ) (2005): Millenniumsentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2005, Bern, <http://www.seco-cooperation.ch/entwicklungsarbeit/00463/index.html?lang=de&PHPSESSID=bc9723d1f1eede d8bbc162e5d9138c0a> 10.6.06.