

## Aktuelle Probleme der schweizerischen Entwicklungshilfe

Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz erfolgt im Rahmen von periodisch zu erneuernden Rahmenkrediten. Auf der politischen Agenda stehen zurzeit die 2007 bzw. 2008 auslaufenden Rahmenkredite. Neben der Frage des Finanzvolumens interessieren diesmal auch die zukünftige Orientierung und Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit. Aufgrund der Kritik der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats sollen die in der Ausarbeitung stehenden Botschaften sowohl in geografischer als auch thematischer Hinsicht stärker fokussiert werden.

### **Position economiesuisse**

Die Wirtschaft hat sich stets zur schweizerischen Entwicklungshilfe bekannt. Allerdings hat sie nie offiziell eine bestimmte Richtgrösse für die Entwicklungshilfe angestrebt, weil sich ein solches Finanzziel ökonomisch nicht begründen lässt. Im internationalen Vergleich kann sich das Schweizer Engagement in der Entwicklungspolitik sowohl quantitativ als auch qualitativ sehen lassen. Die Schweiz sollte daher weiterhin eine eigenständige, intelligente, verlässliche und wirkungsorientierte Entwicklungshilfepolitik verfolgen.

14. Mai 2007

Nummer 12

# dossierpolitik



## Entwicklungshilfe – neue Rahmenkredite: Ausrichtung, Volumen, Chancen und Risiken

### 1. Ausgangslage

Die Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit gemäss Verfassungs- und Gesetzauftrag erfolgt im Rahmen von periodisch zu erneuernden Rahmenkrediten. Die betreffenden Botschaften ans Parlament stellen gleichsam die Leistungsaufträge an die ausführenden Bundesämter dar. Es gibt vier Hauptrahmenkredite der internationalen Zusammenarbeit gemäss der nachfolgenden Aufstellung.

Die Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit erfolgt im Rahmen von periodisch zu erneuernden Rahmenkrediten. Dabei sind vier Hauptrahmenkredite der internationalen Zusammenarbeit zu unterscheiden.

### Hauptrahmenkredite der internationalen Zusammenarbeit (Stand 2006)<sup>1</sup>

Entwicklungszusammenarbeit	Rahmenkredit für die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern	4,2 Mrd. Franken für die Periode von 2004 bis 2007, d.h. rund 1,5 Mrd. Franken pro Jahr	DEZA
Entwicklungszusammenarbeit	Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit	970 Mio. Franken für die Periode von 2003 bis 2008, d.h. rund 194 Mio. Franken pro Jahr	Seco
Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas	Rahmenkredit für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas	400 Mio. Franken für die Periode 2005 bis 2006, d.h. rund 200 Mio. Franken pro Jahr	DEZA und Seco
Humanitäre Hilfe	Rahmenkredit für die Humanitäre Hilfe	1,5 Mrd. Franken, d.h. rund 375 Mio. Franken pro Jahr	DEZA

Auf der politischen Agenda stehen zurzeit die 2007 bzw. 2008 auslaufenden Rahmenkredite im Mittelpunkt; diejenigen der Zusammenarbeit mit Osteuropa (730 Mio. Franken plus 1 Mrd. Franken „Disparitätanzahlung“) und der humanitären Hilfe (1,5 Mrd. Franken) sind 2006 vom Souverän bzw. 2007 von der zuständigen vorberatenden Kommission bereits genehmigt worden.

Hauptpfeiler der schweizerischen staatlichen Entwicklungshilfe

Die Rahmenkredite für die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe sowie wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bilden die beiden Hauptpfeiler der schweizerischen staatlichen Entwicklungshilfe. Neben der Frage des Finanzvolumens interessieren im Zusammenhang mit der jüngsten Kritik der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerats an der Kohärenz und der strategischen Führung der Aktivitäten durch die DEZA diesmal auch die zukünftige Orientierung und Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit.

### 2. Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern 2008 bis 2012

Stärkere geografische und thematische Fokussierung angestrebt

Die derzeit in Ausarbeitung stehende Botschaft (auch Südbotschaft genannt) soll gemäss der GPK-Kritik sowohl in geografischer als auch in thematischer Hinsicht stärker fokussiert werden. Sie soll sich auf 17 Schwerpunktländer (ab 2010: 12) aus dem Kreis der ärmsten Länder Afrikas (9), Lateinamerikas (4) und Asiens (4) sowie drei thematische Schwerpunkte konzentrieren. Dabei handelt es sich, ausgehend von der Devise „Armutsbekämpfung und menschliche Sicherheit in globaler Partnerschaft“, um erstens die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (Armutsminderung), zweitens die Bewältigung systemischer Sicherheitsrisiken und drittens die Mitgestaltung einer entwicklungsförderlichen Globalisierung. Innerhalb dieser drei Schwerpunkte werden die konkreten Prioritäten und Projekte gemäss den Prinzipien der Universalität und der Wirksamkeit ausgesucht. In den Schwerpunktländern sollen pro Jahr 10 bis 20 Mio. Franken in langfristige Programme investiert werden.

<sup>1</sup> Der Vollständigkeit halber müssten auch die Rahmenkredite für die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der regionalen Entwicklungsbanken sowie die Rahmenkredite für die zivile Friedensförderung erwähnt werden.

## ODA-Zielmarke für die Schweiz?

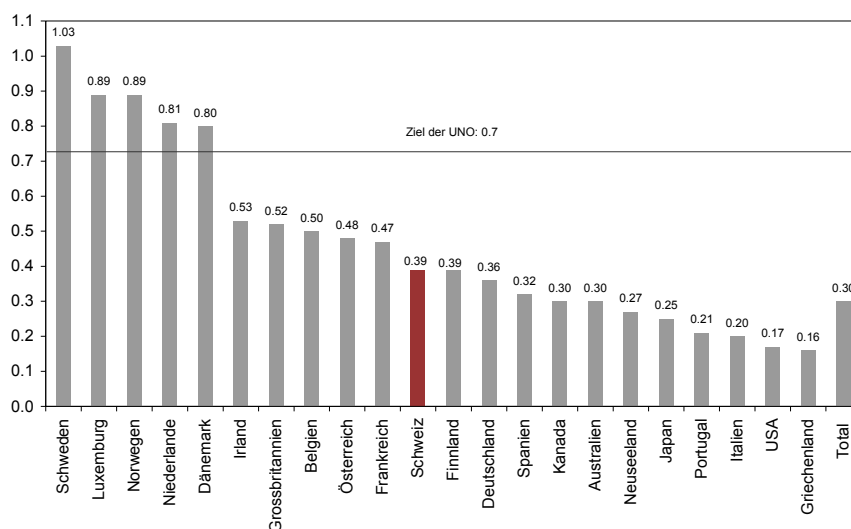
Zudem soll die schweizerische Entwicklungshilfe, wo immer möglich, Synergien mit anderen Geberländern und multilateralen Institutionen nutzen.

Über den finanziellen Rahmen des neuen Rahmenkredits hat der Bundesrat noch keinen Entscheid gefällt. Er hat jedoch am UN-Weltgipfel 2005 angekündigt, sobald wie möglich über die künftige Entwicklungshilfe(ODA)-Zielmarke der Schweiz zu entscheiden. Er kann sich dabei an verschiedenen Richtgrössen orientieren. Einerseits kann er gemäss UNO-Empfehlung das 0,7-Prozent-Ziel anvisieren, ohne dabei eine zeitliche Limite festzulegen. Als weitere Option bietet sich der ODA-Stufenplan der EU an (0,56 Prozent bis 2010). Schliesslich kann der Bundesrat in Einklang mit der längerfristigen Finanzplanung selbst eigene Ziele setzen.

Es ist kein Geheimnis, dass vonseiten des EDA eine starke Präferenz für eine signifikante Erhöhung der ODA-Quote besteht. Als Mindeststandard wird dabei die EU-Zielsetzung von 0,56 Prozent angesehen. Das würde eine Erhöhung des laufenden Rahmenkredits von 4,2 Mrd. Franken auf 5,5 bis 6 Mrd. Franken bedeuten.

Das gesamte weltweite Volumen an öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) betrug 2006 104 Mrd. Dollar. Die Schweiz leistete 2006 öffentliche Entwicklungshilfe im Umfang von 1,65 Mrd. US-Dollar bzw. 0,39 Prozent des Bruttonationaleinkommens.

### Staatliche Entwicklungshilfe in Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) (Net ODA, Official Development Assistance)



Quelle: OECD, April 2007

### 3. Botschaft zum 7. Rahmenkredit für die Weiterführung der Finanzierung wirtschaftlicher und handelspolitischer Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit 2008 bis 2012

Dieser vom seco verwaltete Rahmenkredit soll auch in Zukunft auf die vier heutigen Interventionsbereiche ausgerichtet bleiben:

- makroökonomische Unterstützung (Budgethilfe, Schuldenmanagement und Entschuldung, Finanzmarkteffizienz);
- Infrastrukturfinanzierung (Energie, Wasser, Entsorgung, Transport);
- Handelsförderung (Handelspolitik, Marktzugang, Handelseffizienz, Umwelt- und Arbeitsnormen, Rohstoffe);
- Privatsektorförderung (Rahmenbedingungen für den Privatsektor, Unterstützung und Beratung von Unternehmen, Unternehmensfinanzierung).

In geografischer Hinsicht soll der seco-Rahmenkredit auf 10 Schwerpunktländer ausgerichtet werden, wovon der Schwerpunkt in Afrika liegen wird (sechs Länder). 70 Prozent der bilateral verwendeten finanziellen Mittel sind für die Schwerpunktländer vorgesehen; 30 Prozent sollen zugunsten regionaler/multinationaler Interventionen zur Verfügung stehen.

Was den Finanzrahmen anbetrifft, so geht man auch im seco davon aus, dass der heutige Zahlungsrahmen von 970 Mio. Franken für fünf Jahre erhöht werden muss. Man spricht von einem Volumen von 1,2 bis 1,6 Mrd. Franken.

Wissenschaft: Zweifel an der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, Bekämpfung von Korruption entscheidend

#### 4. Beurteilung

Die internationale Entwicklungshilfe ist in letzter Zeit vermehrt in die Kritik geraten. Vor allem werden Zweifel an deren Wirksamkeit geäussert, weil die institutionellen Voraussetzungen für einen selbsttragenden Prozess wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung in vielen Empfängerländern nicht gegeben seien. Solange Regierungen nicht für einen funktionierenden Rechtsschutz einstehen, die Eigentumsrechte schützen, die Arbeits- und Produktemärkte öffnen und für eine minimale monetäre und fiskalische Stabilität sorgen, versickert die Entwicklungshilfe bei der gegebenen Korruption und bleibt praktisch ohne Wirkung. Dafür gibt es mittlerweile eine umfangreiche empirische Evidenz. Diese kann von staatlichen Entwicklungshilfe-Agenturen nicht einfach ignoriert werden, nur weil sie der „political correctness“ zuwiderläuft. Besonders im Fokus steht dabei die Hilfe in Afrika, wo kaum ein Land in der Lage ist, die Geldströme vom Norden in nachhaltiges Wachstum und Prosperität umzusetzen. Dabei helfen auch schöne Erklärungen und Konferenzen nicht weiter. „Building schools doesn't get the teachers to come to school. Signing on to the Millenium Development Goals clearly doesn't ensure development.“<sup>2</sup>

Der Korruptionsindex von Transparency International untersucht das Ausmass von Korruption in insgesamt 163 Ländern. Die Studie zeigt auf, dass es eine starke Korrelation zwischen Korruption und Armut gibt.

Die Schweiz war und ist (mit Projekten in den Schwerpunktländern, den Sonder- und Partnerschaftsprogrammen) in Entwicklungsländern tätig, die alle, aber in unterschiedlichem Mass, von Korruption betroffen sind. Nebenstehende Tabelle zeigt die Position dieser Länder auf der Liste der Transparency International.

Quelle: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

#### Korruptions-Index 2006

Rangliste der Länder, in denen die Schweizer Entwicklungshilfe besonders aktiv ist

Rang	Land	CPI 2006 Punktwert*	Anzahl Untersuchungen**
51	Südafrika	4.6	8
60	Türkei	3.8	7
68	Kuba	3.5	3
70	China	3.3	9
	Ägypten	3.3	6
	Ghana	3.3	6
	Indien	3.3	10
	Peru	3.3	5
79	Burkina Faso	3.2	5
84	Madagaskar	3.1	5
84	Sri Lanka	3.1	6
93	Tansania	2.9	7
99	Mali	2.8	7
99	Mongolei	2.8	5
99	Mosambik	2.8	7
105	Bolivien	2.7	6
111	Nicaragua	2.6	6
111	Vietnam	2.6	8
121	Benin	2.5	6
121	Nepal	2.5	5
130	Indonesien	2.4	10
138	Ecuador	2.3	5
138	Niger	2.3	5
142	Pakistan	2.2	6
156	Bangladesch	2.0	6
156	Tschad	2.0	6
156	Sudan	2.0	4

\* CPI-Punktwert: Das von Geschäftsleuten und Länderanalysten wahrgenommene Ausmass der Korruption. Der Index reicht von 10 (keine Korruption) bis 0 (Korruption wird extrem wahrgenommen). Am besten schnitt 2006 Finnland ab (9.6), am schlechtesten Haiti (1.8).

\*\* Anzahl der Untersuchungen, die das Abschneiden des Landes bewerten. Mindestens drei Untersuchungen wurden vorgenommen, um in den CPI aufgenommen zu werden.

Quelle: Transparency International, Corruption Perceptions Index 2006.

<sup>2</sup> Bourguignon, F./Pleskovic, B. (Ed): Annual World Bank Conference on Development Economics 2005: Lessons of Experience, Oxford/London 2005.

Internationale Entwicklungshilfebürokratie: Verdoppelung gefordert

Auf der anderen Seite steht die internationale Entwicklungshilfebürokratie, bestehend aus den betreffenden UNO-Organisationen, dem Entwicklungshilfeausschuss der OECD und den staatlichen Entwicklungshilfedirektionen, die auf die Verabschiedung der Millenniumsziele und die damit verbundene Verpflichtung zur Verdoppelung der Entwicklungshilfe hinweist. Deren Grundphilosophie wurzelt letztlich immer noch in der Vorstellung des „big push“ bzw. im Glauben an die staatliche Machbarkeit von Entwicklung. Hinzu kommen die NGOs, unterstützt von kirchlichen und linken Kreisen, die ebenfalls lautstark für eine signifikante Erhöhung der Entwicklungshilfe plädieren. So werden die schweizerischen Hilfswerke im Sommer dieses Jahres die Petition „0,7 Prozent – gemeinsam gegen die Armut“ lancieren und die Schweiz zu einem stärkeren Engagement der Entwicklungszusammenarbeit aufrufen.

Praxis: keine strengen Gesetzmässigkeiten

In der praktischen Entwicklungshilfe gibt es nach Prof. Dani Rodrik von der Harvard University weder einfache allgemeine Rezepte („best practices“) noch universelle Regeln („Washington Consensus“), die in jedem einzelnen Land einheitlich und mit Erfolg angewendet werden können.<sup>3</sup> Denn es gebe keine strengen Kausalitäten zwischen Reformpolitiken und wirtschaftlichem Wachstum, weil die Menschen stets mit einer Vielzahl von Anreizen konfrontiert seien, die je nach Entwicklungsstand verschieden sind. Wegen dieses fehlenden Wissens plädiert Rodrik in der Entwicklungshilfepolitik „for humility, for policy diversity, for selective and modest reforms and for experimentation“. Die schweizerische Entwicklungshilfe bewegt sich in diese Richtung.

Schweizerische Hilfe: Anerkennung dank Qualität und Professionalität

Im globalen Kontext der öffentlichen Entwicklungshilfe von 104 Mrd. Dollar (2006) spielt die schweizerische mit einem jährlichen Volumen von 1,6 Mrd. Dollar oder 0,39 Prozent keine bestimmende, aber doch eine geschätzte Rolle. Die schweizerische Hilfe geniesst vor allem wegen ihrer fachlichen Qualität, ihrem Problembezug, ihrer Wirkungsorientierung, ihrer Verlässlichkeit und ihrer Professionalität weit herum Anerkennung. Da die politische Diskussion über die Entwicklungshilfe ohne Zweifel anhalten wird und die Meinung der Öffentlichkeit beeinflussen dürfte, wird es notwendig sein, der Wirksamkeit der schweizerischen Entwicklungshilfe in der Zukunft noch mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

##### 5. Position der Wirtschaft

Ökonomische Begründung für die schweizerische Entwicklungshilfe

Die Wirtschaft hat sich stets zur schweizerischen Entwicklungshilfe als Teil der Aussenwirtschaftspolitik bekannt, weil sich diese im Laufe der Jahre immer stärker auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Rechtsstaatlichkeit, Gouvernanz, Bildung, Gesundheit, Wasser usw.) konzentriert hat. Dadurch lässt sich die Entwicklungshilfe ökonomisch am überzeugendsten begründen. Sie hilft mit, öffentliche Güter bereitzustellen, die sonst unterbleiben und damit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt erschweren würden. Eine derart konzipierte Entwicklungshilfe steht einem weltoffenen Land mit humanitärer und kultureller Tradition gut an.

Allerdings hat sich die Wirtschaft nie offiziell zu einer bestimmten Richtgrösse für die Entwicklungshilfe bekannt, weil sich solche Normen ökonomisch nicht begründen lassen. Zudem handelt es sich beim 0,7-Prozent-Ziel der UNO auch bloss um eine Empfehlung und keine Verpflichtung. Die Entwicklungshilfe ist und bleibt – wie jeder andere staatliche Ausgabenbereich auch – in den Verteilungskampf um knappe staatliche Mittel eingebunden und kann keine Sonderstellung beanspruchen.

Konkrete Zielgrösse problematisch

Die schweizerische Entwicklungshilfe darf sich im internationalen Kontext sowohl quantitativ als auch qualitativ sehen lassen, erfolgt sie doch fast ausschliesslich in ungebundener Form. Sie befindet sich quantitativ im Mittelfeld der Industrieländer, die von den skandinavischen Staaten und Holland angeführt werden. Anlass zu einem Schuldkomplex, wie Globalisierungsgegner, Linksparteien und gewisse kirchliche Kreise sowie Entwicklungsorganisationen immer wieder glauben machen wollen, besteht sicher nicht. In diesem Zusammenhang stellt sich aber die Frage, ob das aus dem Jahr 1976 stammende Bundesgesetz

<sup>3</sup> Rodrik, Dani: Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform, in: Journal of Economic Literature, December 2006

Skepsis gegenüber Budgethilfe

über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe noch der richtige Referenzrahmen darstellt. Nicht nur hat sich seither die Weltwirtschaft fundamental verändert, sondern auch die Entwicklungsländer sind längst keine homogene Einheit mehr. Von daher wäre es zweckmässiger, die Zielvorgaben und die Instrumente – auch im Interesse eines strategischen Controllings – präziser zu fassen.

In inhaltlicher Hinsicht hat die Wirtschaft sowohl gegenüber der Budgethilfe als auch gegenüber staatlichen Investitionen in Risikokapitalfonds, Leasinggesellschaften usw. stets Skepsis geäussert. Die Budgethilfe ist vom Ansatz her wenig transparent, ist stärker politisiert und steht auch deshalb nicht immer mit der Bereitstellung von öffentlichen Gütern im Zusammenhang. „Foreign aid in the form of budget assistance may not induce the ruler to provide substantially better institutions.“<sup>4</sup> Ihre volkswirtschaftliche Legitimation ist daher eher schwach. Darüber hinaus ist die Budgethilfe in der Umsetzung nicht nur anspruchsvoll, sondern das Geberland wird auch stark in den Reformprozess des Empfängerlandes eingebunden. Sie ist deshalb risikobehafteter als die übrige Projekthilfe.

Äufnung von Risikokapitalfonds durch staatliche Entwicklungshilfegelder verfehlt

Die Äufnung von Risikokapitalfonds durch staatliche Entwicklungshilfegelder in Ländern mit Zugang zu den internationalen Finanzmärkten ist ordnungspolitisch verfehlt. Man müsste den Mut haben, dieses Erbe aus der gescheiterten Schweizerischen Gesellschaft für Entwicklungsfinanzierung endlich zu liquidieren. Schliesslich gilt es, das Instrument der Public Private Partnership gezielt und mit Bedacht und nicht als Wunderwaffe einzusetzen.

Die Tatsache, dass zwei Bundesämter in die operative Umsetzung der Entwicklungshilfe eingeschaltet sind, schafft notwendigerweise zahlreiche Schnittstellen zwischen DEZA und seco. Es liegt letztlich am Bundesrat, dem die Organisationshoheit obliegt, zu entscheiden, ob diese Aufgabenteilung noch zeitgemäss und zukunftsfähig ist. Immerhin hat die notwendige Diskussion zwischen zwei unterschiedlich geprägten Bundesämtern der Qualität der schweizerischen Entwicklungshilfe keinen Abbruch getan.

Effizienz erfordert Projekte mit klaren Ziel-Mittel-Beziehungen

Für die Schweizer Wirtschaft ist es letztlich entscheidend, wie effizient die Entwicklungshilfegelder in den Empfängerländern in messbare Entwicklung umgesetzt werden. Sie hat ein Interesse daran, dass die Entwicklungsländer über kurz oder lang mit gleichen Rechten und Pflichten in die Weltwirtschaft integriert werden. Das setzt Projekte mit möglichst klaren Ziel-Mittel-Beziehungen voraus, flankiert durch eine liberale Aussenwirtschaftspolitik. Wenn sich die Wirtschaft für eine derart ausgestaltete Entwicklungshilfe einsetzt, die auch verlässlich zur Verfügung steht, weil sie auf die finanzielle Tragfähigkeit des Bundeshaushalts Rücksicht nimmt, wird den ärmsten Ländern am besten gedient.

„Die schweizerische Entwicklungshilfe darf sich quantitativ und qualitativ sehen lassen.“

## 6. Fazit

1. Die Entwicklungshilfe kann – wie jede andere Staatsaufgabe auch – nicht aus dem Verteilungskampf um knappe staatliche Ressourcen herausgehalten werden.
2. Feste Zielmarken für die Entwicklungshilfe lassen sich ökonomisch nicht begründen. Es kann sich hierbei bestenfalls um politische Absichtserklärungen handeln. Ohnehin ist es problematisch, staatliche Leistungen nur am Input zu messen. Entscheidend ist letztlich der Output bzw. die Effizienz der Entwicklungshilfeausgaben bezüglich Armutsreduktion und/oder Verbesserung des individuellen Wohls der Menschen in den Zielländern.
3. Die schweizerische Entwicklungshilfe darf sich quantitativ und qualitativ sehen lassen. Grund zu einem Schuldkomplex besteht nicht. Die Schweiz ist deshalb gut beraten, in ihrer Entwicklungshilfe einen eigenständigen, verlässlichen und wirkungsorientierten Kurs zu fahren, der auch in Einklang mit einem nachhaltig finanzierten Bundeshaushalt steht. Deshalb plädiert die Wirtschaft für eine intelligente, unideologische schweizerische Entwicklungshilfe.

### Rückfragen:

rudolf.walser@economiesuisse.ch

<sup>4</sup> Oechslin, Manuel: Foreign Aid, Political Instability and Economic Growth, University of Zurich, 2006. Eine andere Sichtweise wird von Bernasconi, Jean-Luc vom seco vertreten: Wirkungen der allgemeinen Budgethilfe – eine positive Zwischenbilanz, in: Die Volkswirtschaft, Nr. 12, 2006.