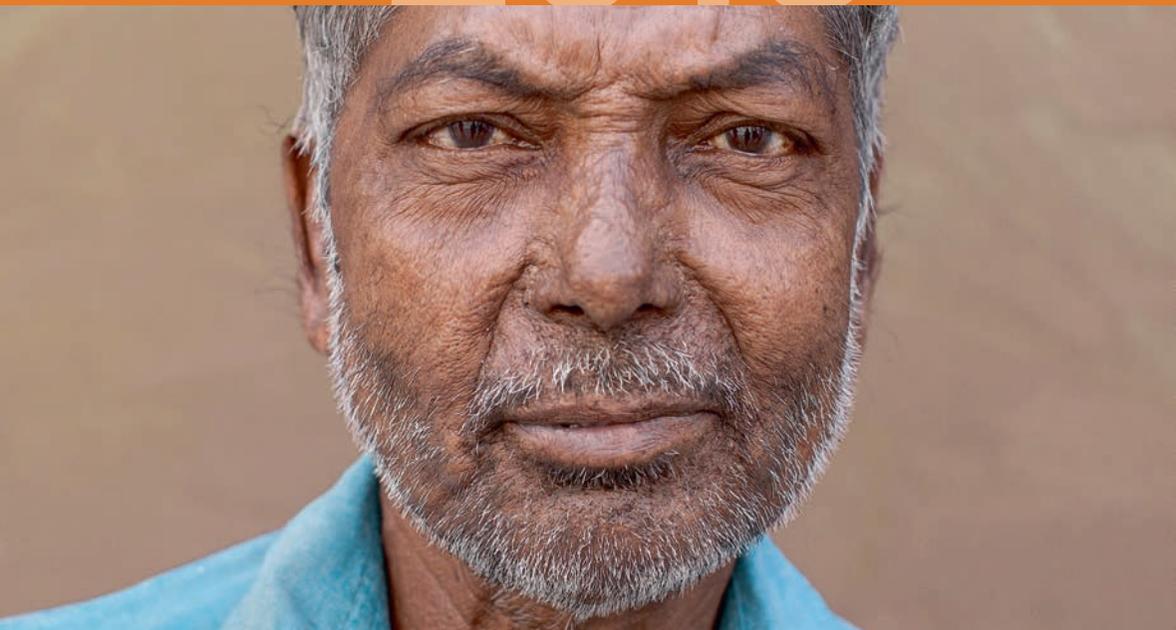


CARITAS

2015



Almanach

Entwicklungspolitik

**Perspektiven der
Entwicklungszusammenarbeit**

Das Caritas-Jahrbuch
zur humanitären Schweiz

Richard Gerster

Von der Entwicklungshilfe zur internationalen Zusammenarbeit

«Als sie das Ziel aus den Augen verloren, verdoppelten sie ihre Anstrengungen», lautet ein berühmtes Zitat von Mark Twain. Seit den Anfängen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz mit Entwicklungsländern vor über fünfzig Jahren haben sich die Anstrengungen weit mehr als verdoppelt. Es ist kein Luxus, sich zur Ausrichtung, Arbeitsweise und zu den (Miss-)Erfolgen Gedanken zu machen. Nicht nur der globale Rahmen, auch die Zusammenarbeit selber hat sich tiefgreifend verändert.¹

Der globale Rahmen

Die Idee der Entwicklung als Entfaltung aller Gesellschaften und Abbau des weltweiten Wohlstandsgefälles entstand nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie erlaubte erst die Wahrnehmung und Aufteilung der Welt in entwickelte und unterentwickelte Länder, in Geber und Empfänger. Sie bildete die Grundlage für die Vision, in allen Ländern gleichermassen Chancen für ein menschenwürdiges Leben zu eröffnen. Wirtschaftswachstum und Modernisierung würden die Lücken beim Kapital und bei der Technik schliessen. Dank nachholender Entwicklung – so die Überzeugung – würde der Wohlstand in alle Schichten sickern und die Armut wirksam bekämpft. Bald wurde jedoch klar, dass Wirtschaftswachstum allein nicht genügt, sondern der Ergänzung durch eine Wirtschaftspolitik bedarf, die gezielt Armutsbekämpfung betreibt. Daran orientierte sich zunächst die Strategie zur Deckung der Grundbedürfnisse, die eine Fortsetzung

im Menschenrecht auf Grundversorgung und schliesslich in den Millenniumsentwicklungszielen bis 2015 fand.

Der globale Kontext veränderte sich nach dem Zweiten Weltkrieg tiefgreifend. Die Entkolonialisierung liess neue Staaten, vor allem in Afrika und Asien, entstehen. Gleichzeitig prägte der Kalte Krieg zwischen Ost und West auch die Nord-Süd-Beziehungen. Weit über die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) hinaus forderten die Entwicklungsländer eine «Neue Internationale Wirtschafts-Ordnung» (NIWO) und insbesondere gerechte Handels- und Finanzbeziehungen. Die ölexportierenden Länder (OPEC) etablierten sich als neue weltwirtschaftliche Akteure. Der Aufbruchsstimmung folgte jedoch der Kater der Schuldenkrise mit sozial unverträglichen Strukturanpassungsprogrammen, die sich an Liberalisierung und Privatisierung («Washington-Konsens») orientierten. Nach dem «verlorenen Jahrzehnt» der 1980er-Jahre setzten sich mehr und mehr die wirtschaftliche Globalisierung und der Aufstieg der Schwellenländer durch. Eine multipolare Welt wird nun sichtbar, der die Architektur und Gouvernanz der multilateralen Zusammenarbeit bisher ungenügend Rechnung tragen.

Für die Positionierung der Entwicklungszusammenarbeit blieben die mehrfachen Metamorphosen des Umfelds nicht folgenlos. In den letzten fünfzig Jahren hat sich nicht nur die Weltbevölkerung mehr als verdoppelt, gleichzeitig haben sich auch die Lebensbedingungen in ungeahntem Ausmass verbessert. Besonders der Aufstieg der Schwellen- und Entwicklungsländer in Asien, Afrika und Lateinamerika ist eine beispiellose wirtschaftliche Erfolgsgeschichte. Allerdings hat die EZA auf globaler Ebene nie jene Schubkraft erreicht, um zu einem wesentlichen Treiber der gesellschaftlichen Veränderungen zu werden. Doch war sie als flankierende Massnahme in ärmeren Ländern bedeutsam und für ärmere Bevölkerungsgruppen lebenswichtig. Die grossen Umwälzungen hat der Süden jedoch aus eigener Kraft vollzogen, oft gegen die Mainstream-Politik des Nordens. Die wirtschaftliche Dynamik erlaubte weltweit eine Halbierung der Armut seit 1990. Auch die Lebenserwartung hat über alle Kontinente hinweg massiv zugenommen. Gleichzeitig sind die wachsenden wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Gegensätze trotz oder wegen der Globalisierung unübersehbar. Wer letztlich die gesellschaftlichen und ökologischen Kosten des wirtschaftlichen Höhenflugs bezahlt, wird sich erst noch zeigen. So steht die aktuelle EZA im Umfeld globaler Herausforderungen wie des Klimaschutzes, der Durchsetzung der Menschenrechte, der Erhaltung von Wasserressourcen, des Umgangs mit Migration und Flüchtlingen oder der Gewährleistung von Sicherheit. Die Leistungen

der künftigen internationalen Zusammenarbeit werden über die klassische Armutsbekämpfung hinaus auch daran gemessen werden, was sie zur Lösung solcher globaler Herausforderungen anzubieten hat.

Wegmarken der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit

Erste Vorboden einer Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern durch die Schweizerische Eidgenossenschaft gab es nach dem Zweiten Weltkrieg. 1950 finanzierte der Bund aus den Mitteln der Arbeitsbeschaffung Abklärungsmissionen in Nepal und im Iran. Er stellte einige Stipendien für Studienaufenthalte in der Schweiz zur Verfügung. Das neu geschaffene UNO-Entwicklungsprogramm sowie Projekte der Weltorganisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) erhielten Beiträge. In dieser Frühphase legte der Bundesrat das Schwergewicht auf die multilaterale Zusammenarbeit², betonte die vorübergehende Natur der Hilfe und ihre nur ergänzende Funktion zur privaten Tätigkeit.

Parallel dazu traten private Pioniere auf den Plan. Nach vielen Diskussionen und Abklärungen erfolgte 1955 die Gründung des Schweizerischen Hilfswerks für ausser-europäische Gebiete, zehn Jahre später umbenannt in Helvetas. Der Name war ein Reflex auf die bereits bestehende «Schweizer Europahilfe», vormals als «Schweizer Spende» und heute unter dem Namen «Swissaid» bekannt. Mit Helvetas war die erste private Organisation gegründet worden, die ausschliesslich der Entwicklungshilfe-Idee verpflichtet war. Aus Kontakten mit Nepal heraus entstanden die ersten praktischen Projekte, vor allem im Bereich der Milchwirtschaft, des Hängebrückenbaus und mechanischer Werkstätten. Nach Helvetas erfolgte 1959 die Gründung der wirtschaftsnahen Stiftung Swisscontact, die sich vor allem in der technischen Berufsbildung engagierte. Swissaid, das Hilfswerk der evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS) und Caritas erweiterten ihre Hilfsprogramme ebenfalls für Entwicklungsländer. Trotz einer immer breiteren Basis im Volk verharren die staatlichen Leistungen auf einem äusserst geringen Niveau.

Eine Zäsur brachte das Jahr 1961. Einerseits führte «Brot für Alle» (damals «Brot für Brüder») erstmals eine Kampagne durch, und auf katholischer Seite entstand das Fastenopfer. Andererseits bewilligte das Parlament einen ersten Rahmenkredit für technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern über drei Jahre. Der Weg vorwärts bestand darin, den Armen unser Wissen und Kapital zu vermitteln und ihnen

so ein besseres Leben zu ermöglichen. Humanitäre, wirtschaftliche, aber auch politische Gründe im Hinblick auf den Kampf gegen den Kommunismus waren ausschlaggebend für diesen Sprung nach vorne. Die bilaterale Kooperation, vorerst als punktuelle Unterstützung von Projekten privater Hilfswerke, dann in Form eigener Schwerpunktländer (Nepal, Indien, Ruanda, Benin, Kamerun, Tunesien, Türkei, Peru), erhielt nun Vorrang und sollte die Beiträge an multilaterale Organisationen ergänzen. Ein Dienst für technische Zusammenarbeit wurde im Departement für auswärtige Angelegenheiten geschaffen, der sich im Verlauf der Jahre zur Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) entwickelte. Diese ist heute zuständig für die Gesamtkoordination der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit sowie für die humanitäre Hilfe der Schweiz. Parallel dazu wuchs seit 1968 im heutigen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung der Leistungsbereich «wirtschaftliche Zusammenarbeit» des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) heran. Hier liegt die Zuständigkeit für die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen für die Entwicklungs- und Ostländer. So gewann die EZA als Stimme der Schweiz in der Dritten Welt in der Bevölkerung an Akzeptanz. Ohne die Vorreiterrolle der privaten Organisationen wäre das wachsende Engagement des Bundes nicht denkbar gewesen.

Im Kontext der 1968er-Bewegung war das Verständnis von Entwicklung, der Rolle der Schweiz und der EZA einem Umbruch ausgesetzt. Angesichts des blutigen Biafra-Krieges wurde in der Schweiz Geld für die notleidende Bevölkerung gesammelt, während Oerlikon-Bührle Kanonen an Nigeria lieferte, welches die Hilfsflüge des Roten Kreuzes beschoss. Die widersprüchliche Rolle der Schweiz hätte nicht augenfälliger sein können. Die Konflikte um den Vietnam-Krieg mobilisierten auch in der Schweiz die Solidaritätsbewegung. Ein Kreis von Engagierten gründete 1968 die «Erklärung von Bern» im Hinblick auf eine umfassende Sicht der Nord-Süd-Beziehungen unter Einschluss von Fragen wie der Ausbeutung der Dritten Welt, ungerechten Preisen und dem Rüstungswettlauf. Besonders beeindruckte die Selbstverpflichtung von über tausend Unterzeichnenden der «Erklärung von Bern», drei Jahre lang drei Prozent ihres Einkommens einem selbst gewählten Hilfswerk zu überweisen. 1969/71 wurde Alliance Sud als Arbeitsgemeinschaft grosser Hilfswerke aus der Taufe gehoben mit dem Ziel, gemeinsam Kampagnen, Medien- und Schularbeit sowie später entwicklungspolitische Aktivitäten wirksamer durchzuführen. 1970 lancierten die Landeskirchen eine breit angelegte «Interkonfessionelle Konferenz», an der kontrovers über die Rolle der Schweizer Wirtschaft und der Schweizer Banken diskutiert wurde. 1973 folgte ein Buch von Studenten und Absolventen der Hochschule St. Gallen unter

dem provokativen Titel «Solidarität oder Rentabilität?». 1974 klagte die Arbeitsgruppe Dritte Welt mit der Kampagne «Nestlé tötet Babys» die Vermarktung von Babymilchpulver in Entwicklungsländern an. 1975 entstand der Bericht «Entwicklungsland Welt – Entwicklungsland Schweiz», verfasst von einer Kommission von Mitarbeitenden privater Hilfswerke. Der Bericht räumte mit der Idee auf, der Norden sei Ziel und Vorbild für die Entwicklungsländer. Die Schweiz wurde nun auch als Teil des Problems, nicht nur der Lösung, gesehen. «Nicht nur mehr geben, sondern auch weniger nehmen» hiess die Devise. Veränderungsbedarf über die EZA hinaus wurde nun auch in der Schweiz geortet, etwa in Form fairer Preise im Welthandel, der Ablehnung von Potatategeldern und der Einführung einer Rechenschaftspflicht multinationaler Konzerne.

1972 schlug die Geburtsstunde des heutigen Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe (SKH), damals Schweizerisches Katastrophenhilfekorps genannt, derzeit ein Pool von 700 Expertinnen und Experten für die humanitäre Hilfe des Bundes. In zehn Fachgruppen nimmt das SKH heute die vier wichtigsten Aufgabenbereiche der humanitären Hilfe des Bundes wahr: Prävention, Nothilfe, Wiederaufbau und Anwaltschaft. Das SKH unterstützt direkte Aktionen und internationale Organisationen mit Spezialisten. Für den Einsatz in Konfliktregionen und zum Schutz von Flüchtlingen wurde eine enge Abstimmung mit militärischem und nichtmilitärischem Sicherheitspersonal notwendig. Neben direkten Aktionen unterstützt die humanitäre Hilfe vor allem auch schweizerische Hilfswerke und internationale Organisationen wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), das Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) und das Welternährungsprogramm. An der Gründung des Koordinationsbüros für humanitäre Angelegenheiten (OCHA) der UNO war die Schweiz aktiv beteiligt. Zwei Drittel des aktuellen Budgets für humanitäre Hilfe sind für die multilaterale Zusammenarbeit vorgesehen. Im Unterschied zur EZA ist die humanitäre Hilfe universell und «nicht auf die Beseitigung der Unterentwicklung ausgerichtet, sondern auf unmittelbare Linderung der Not in ausserordentlichen Situationen»³ – so umschrieb der Bundesrat die Aufgaben 1971. Seither hat sich die humanitäre Hilfe stark gewandelt. Es fand «eine Verlagerung von der Hilfe nach Naturkatastrophen in den Bereich während und nach Konflikten statt»⁴, stellt Toni Frisch fest, früherer und langjähriger Chef der humanitären Hilfe. Heute übertrifft das Engagement im Wiederaufbau bei weitem die akute Nothilfe. Prävention («Disaster Risk Reduction») erhält einen immer grösseren Stellenwert. Die DEZA beteiligt sich einerseits an lokalen Projekten zur Katastrophenvorsorge, zum Beispiel mit Mikroversicherungen gegen

Ernteverluste. Andererseits ist sie führender Gesprächspartner bei der Aushandlung eines internationalen Aktionsrahmens zur Verringerung von Katastrophenrisiken.⁵ Das substanzielle Engagement der Schweiz in der humanitären Hilfe erntet internationale Anerkennung. Besonders die Verbindung von humanitärer Hilfe mit der EZA, die Katastrophenvorsorge und die Berücksichtigung des Klimawandels gelten als vorbildlich und fortschrittlich.⁶

Das Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 stellte einen Meilenstein dar und ist unverändert in Kraft. Die wachsende EZA hatte das Parlament dazu bewogen, eine explizite Rechtsgrundlage anzustreben und gleichzeitig die eigene Rolle in diesem Teil der Aussenpolitik gegenüber dem Bundesrat zu festigen. Inhaltlich brachten die privaten Entwicklungsorganisationen in der Vernehmlassung zwei umstrittene Vorschläge ein:

- Einerseits sollte als Zielsetzung der EZA die Unterstützung der ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen festgeschrieben werden, nicht nur der Ausgleich zwischen den Staaten. Das beinhaltete nach Meinung des Bundesrates eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Partnerstaaten und wurde von ihm abgelehnt. Doch Nationalrat Walter Renschler, Präsident der Aussenpolitischen Kommission und eigentlicher Architekt des Gesetzes, errang einen 11:10-Sieg in der Kommission. Obschon dann eine Niederlage im Plenum des Nationalrats folgte, nahm der Ständerat die Idee auf und stimmte grossmehrheitlich zu, worauf sich auch der Nationalrat in der Differenzbereinigung anschloss. Diese klare Ausrichtung auf Armut und Ausgleich ist bis heute wegweisend.
- Andererseits kam ein Gesetzesartikel ins Gespräch, der eine statistische Erfassung der privaten Kapitalströme verlangte, um Transparenz herzustellen und so die Schweiz als Hafen für Fluchtgelder weniger attraktiv zu machen. In der Aussenpolitischen Kommission kam auch dieser Antrag mit 11:10 durch. Doch die Ergänzung überlebte die Abstimmung im Plenum nicht.

Eigentlich war das Gesetz so bereits von National- und Ständerat 1973 mit kleinen Differenzen verabschiedet worden. Es entsprach weitgehend den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung, wie sie sich zehn bis zwanzig Jahre später als Idee global durchsetzte und in der revidierten Bundesverfassung des Jahres 2000 als Zweckartikel⁷ verankert wurde. Der Gesetzesentwurf von 1973 wurde sogleich mit Referendumsdrohungen von rechts (Vernachlässigung schweizerischer Eigeninteressen) und links

(Ausrichtung an den Interessen der Schweizer Wirtschaft) eingedeckt. Derart in der Zange, lieferte der Ausbruch der Ölkrise den Anlass, das Gesetz erneut unter die Lupe zu nehmen und wieder an die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats zurückzuweisen. Die Forderung nach einem offiziellen Zusatzbericht über die Implikationen der Ölkrise erlaubte es, Zeit zu gewinnen. Der Zusatzbericht des Bundesrates wollte die EZA stärker in den Dienst der Förderung der Schweizer Wirtschaft stellen. So hätte der Gegensatz zum bereits erwähnten Hilfswerkreport «Entwicklungsland Welt – Entwicklungsland Schweiz» kaum krasser ausfallen können. Beide Berichte befeuerten die Debatten. Letztlich wurde das Gesetz 1976 ohne Gegenstimme akzeptiert und kein Referendum ergriffen. Dieses «Wunder» ermöglichten die EZA-kritischen Republikaner selber: Sie reichten 1975 ein Referendum gegen einen Kredit an die Weltbank-Tochter IDA (International Development Association) ein, und das öffentliche Interesse richtete sich fortan auf diese bevorstehende Abstimmung. So gilt das vierjährige Feilschen um das EZA-Gesetz als «Paradestück für die schweizerische Kompromissmühle»⁸.

Die erste Volksabstimmung zur EZA stellte somit ein Darlehen von 200 Millionen Franken an die Weltbanktochter IDA zur Debatte und wurde vom Volk mit 56 Prozent Neinstimmen verworfen. Im Mittelpunkt der Argumente der Befürworter stand weniger die Armutsbekämpfung als die wirtschaftliche Bedeutung für Schweizer Unternehmen durch den Zugang zu Weltbankaufträgen. Bei den Gegnern dominierten isolationistische Ansichten oder finanzielle Bedenken. Die Entwicklungsszene war gespalten: Während ein Teil für die Vorlage im Sinne einer offenen Schweiz einstand, überwog bei anderen die Skepsis gegenüber der Weltbank. Auf der Grundlage des EZA-Gesetzes bewilligte das Parlament in den folgenden Jahren für die staatliche EZA rasch steigende Beträge. Wegen des Personalstopps bei der Bundesverwaltung entstanden dadurch neue Probleme auf der Umsetzungsebene. Dies führte dazu, dass Weltbankprogramme mit bilateralen schweizerischen Beiträgen («aide associée») aufgestockt wurden. Die Folge war eine engere Zusammenarbeit der DEZA mit der Weltbank auf operativer Ebene. Andererseits gründete eine Koalition von Hilfswerken 1982 die Intercooperation, um mit zusätzlichen Kapazitäten für die Durchführung von Projekten den unheilvollen Trend beim Bund zu brechen, Grossprojekte zu finanzieren und zunehmend Entwicklungsgelder bei internationalen Organisationen zu konzentrieren. So vergab die DEZA vermehrt Mandate an grosse schweizerische Hilfswerke (Intercooperation, Helvetas, Swisscontact) für Projektdurchführungen in ihren Fachgebieten. 2011 hat Intercooperation mit Helvetas fusioniert⁹, weil sich ihre frühere

Rolle überlebt hatte. Das Volksnein zum IDA-Kredit wirkte sich weder quantitativ noch qualitativ negativ auf die EZA insgesamt aus.

Das Thema «Zivilgesellschaft» prägte auch nach der Volksabstimmung die öffentliche Debatte über die Rolle der Schweiz gegenüber Afrika, Asien und Lateinamerika. Einen Höhepunkt markierte das breit abgestützte Symposium «Entwicklung heisst Befreiung» von 1981 in Bern. Der Slogan brachte die politische Botschaft und den Abschied von einer rein humanitär, technisch und finanziell verstandenen EZA prägnant zum Ausdruck. Auf der gleichen Ebene waren Sympathien für die Anti-Apartheid-Bewegung unter den Dritte-Welt-Aktivisten weit verbreitet. Nicht zuletzt in kirchlichen Kreisen war die wirtschaftsnahe Rolle der offiziellen Schweiz in Südafrika inakzeptabel. Mit einem Jahresimport von über 10 Milliarden Franken südafrikanischen Barrengoldes erreichte die Kooperation 1984/85 ihren Höhepunkt.¹⁰ Doch gelang es letztlich nicht, die Apartheid-Frage primär von den allgemeinen Menschenrechten her zu betrachten und sie so aus dem Spannungsfeld des Kalten Krieges herauszulösen. Während Nichtregierungsorganisationen zum Südafrika-Boycott aufriefen und mit zivilgesellschaftlichen Partnern Südafrikas schon seit Jahren zusammenarbeiteten, wagte die DEZA erst 1986, ein Programm der positiven Massnahmen zu starten und über das HEKS jene zu unterstützen, die durch die Apartheid diskriminiert wurden. Der Durchbruch von 1990 im südlichen Afrika selber löste auch die Apartheid-bezogenen Konflikte in der Schweiz. Allerdings: Auch ein Vierteljahrhundert danach bleibt die schweizerische Beihilfe zur systematischen Verweigerung von Grundrechten durch die Apartheid immer noch tabuisiert – zum Schutz der schweizerischen Prominenz aus Wirtschaft und Politik bleiben die Unternehmensarchive Sperrzone, und das Bundesarchiv ist erst seit 2014 auf Gesuch hin für historische Forschung zugänglich.

In den späten 1980er- und 1990er-Jahren zeichnete sich ein Paradigmenwechsel betreffend EZA-Personal ab. Swissaid hatte von Anfang an auf die finanzielle Unterstützung von Selbsthilfegruppen gesetzt und vom Einsatz schweizerischen Personals abgesehen. Doch die deutsche Losung «Keine Mark ohne Mann» prägte über Jahre das helvetische Vorgehen beim Bund und bei den meisten Hilfswerken, bis sich der Vorrang von lokalem Personal durchsetzte. Gut ausgebildete lokale Fachleute und stärkere lokale Partnerinstitutionen machten es möglich, die Zahl ausländischer Spezialisten («Expats») in der EZA zurückzufahren. Das Know-how des lokalen Personals konnte nach Bedarf durch Kurzeiteinsätze von Konsulenten ergänzt werden. Beim internationalen Personal praktizierten Bund und Hilfswerke oft einen versteckten

Heimatschutz, indem Schweizerinnen und Schweizer bevorzugt wurden. Diese «Lieferbindung» ist am Verschwinden. Denn nicht nur der Bedarf an internationalen Fachkräften ist rückläufig, für manche fragile Staaten wie Afghanistan, Südsudan oder Haiti steht oft gar kein geeignetes Schweizer Personal zur Verfügung.¹¹ Neben den Risiken spielt auch die Tatsache eine Rolle, dass die DEZA die Nachwuchsförderung eingestellt hat. Die früher viel häufigeren Personaleinsätze in der EZA hatten den willkommenen Nebeneffekt gehabt, dass die Fachkräfte, zurück in der Schweiz, in ihrem Umfeld aus eigener Erfahrung über die Herausforderungen für arme Menschen und Länder berichten konnten. Diese Stütze des interkulturellen Brückenbaus ist jetzt weggebrochen. Stattdessen lassen Migration, Tourismus und Globalisierung neue Pendler zwischen Wohlstand und Notstand entstehen.

Ein Meilenstein der internationalen Kooperation war 1989/90 die Geburt der Ostzusammenarbeit. Als Reaktion auf das Ende des Kalten Krieges bewilligte das Parlament 1989 humanitäre Sofortmassnahmen für Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei. 1992 und 1993 folgten Mittelaufstockungen, um weitere Länder zu berücksichtigen und auf multilateraler Ebene mitzuarbeiten. Bis Ende 2016 hat das Parlament rund 5,6 Milliarden Franken für die Ostzusammenarbeit bewilligt.¹² Gedacht als vorübergehende Unterstützung des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft, hat sich die Ostzusammenarbeit spätestens mit dem Osthilfegesetz von 2006 als fester Teil der Aussenpolitik und des Portfolios der DEZA und des SECO etabliert.¹³ Einzelne Hilfswerke wie das HEKS waren bereits traditionell in Osteuropa aktiv gewesen, andere – so etwa Caritas für die Roma – begannen sich neu zu engagieren. Ein Schwerpunkt der Ostzusammenarbeit entstand in Zentralasien, in Kirgistan und Tadschikistan, wo die Hälfte der Bevölkerung bei der Unabhängigkeit unter der Armutsgrenze lebte. Die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie einer marktwirtschaftlichen und sozialen Entwicklung hält das Gesetz als Auftrag fest. Zentralasien weist fragile politische Strukturen und ungelöste Konflikte auf, etwa um die Wassernutzung. Der auf Reformen bei den öffentlichen Finanzen, die Stärkung der Gemeinden, des Privatsektors, der ländlichen Ökonomie, der Wasserbewirtschaftung und des Gesundheitswesens ausgerichtete Fokus des Bundes ist gut nachvollziehbar. Die Ostzusammenarbeit hat auch eine aussenpolitische Komponente. Indem die Schweiz den marktwirtschaftlichen und sozialen Aufbau in den wirtschaftlich schwächeren Regionen Europas aktiv mitträgt, sichert sie sich auch ihren Sitz im Exekutivdirektorium von IWF und Weltbank, denn Kirgistan und Tadschikistan – ebenso wie Aserbeidschan und Serbien als weitere Partner der Osthilfe – gehören der von der

Schweiz und Polen angeführten Stimmrechtsgruppe an. Trotz der Gouvernanz-Risiken in Zentralasien hat sich die Ostzusammenarbeit in kurzer Zeit fest und kaum bestritten im aussenpolitischen Instrumentarium der Schweiz etabliert.

1991, anlässlich der 700-Jahr-Feier der Schweizerischen Eidgenossenschaft, bewilligte die Bundesversammlung einen zusätzlichen Rahmenkredit von 700 Millionen Franken für Entschuldungs- und Umweltmassnahmen für Entwicklungsländer. Die Petition «Entwicklung braucht Entschuldung» war 1990 als Schweizer Antwort auf die Schuldenkrise in den 1970er- und 1980er-Jahren dem Parlament eingereicht worden. Unter der Führung von Alliance Sud hatte eine breite Koalition von zivilgesellschaftlichen Organisationen die eindruckliche Zahl von über 250 000 Unterschriften gesammelt. Fast über Nacht wurde die Schweiz zu einem Pionier in Entschuldungsfragen, nicht so sehr wegen des im internationalen Vergleich doch eher bescheidenen Finanzvolumens, sondern ihres Vorgehens. Denn die von den Hilfswerken lancierte «kreative Entschuldung» forderte von Partnerregierungen als Gegenleistung zur Entschuldung die Äufnung eines Fonds in einheimischer Währung, um lokale Entwicklungsprojekte für die benachteiligte Bevölkerung und mit ihr zu finanzieren. Die Hilfswerke waren über Alliance Sud auch an der Durchführung beteiligt. 1991 bis 2011 wurden in 36 Ländern nominell 2,15 Milliarden Franken entschuldet. Gegenwertfonds zur sozialen Entwicklung und Armutsbekämpfung sind für 320 Millionen Franken eingerichtet und 760 Projekte finanziert worden.¹⁴ In einer Bilanz heisst es: «Gemessen an den Ausgangszielen von 1992 hat das Gegenwertfonds-Programm entschuldungspolitisch viel erreicht und seinen Bestimmungszweck (Armutsinderung) weitgehend erfüllt.»¹⁵ Zwar hat die Schweiz multilaterale Entschuldungsinitiativen mitgetragen, aber ihre Pionierrolle in Sachen Entschuldung hat sie wieder verspielt, insbesondere weil keine neuen Initiativen zur Einrichtung eines geordneten Insolvenzverfahrens für Staaten folgten. Die Idee eines Insolvenzverfahrens für Staaten hat durch die Schuldenkrisen in Europa, besonders in Griechenland, neue Aktualität erhalten.

Diesem öffentlichkeits- und entwicklungswirksamen Grosseffort der privaten Hilfswerke folgte die ZerreiSSprobe auf dem Fusse. Bundesrat und Parlament ebneten dem Beitritt der Schweiz zum Internationalen Währungsfonds (IWF) und zur Weltbank den Weg. Die entwicklungspolitische Szene war tief gespalten. Unter der Federführung der «Erklärung von Bern» wurde das Referendum ergriffen und kam 1992 zur Abstimmung. Der Beitritt wurde mit einer Mehrheit von 56 Prozent beschlossen. Das markierte einen deutlichen Stimmungswchsel in der Bevölkerung im Vergleich zur Ablehnung des IDA-Beitrags 1976. Allerdings stand die Beitrittsfrage bei der grossen

Mehrheit der Abstimmenden, sowohl bei den Befürwortenden als auch den Ablehnenden, eher im Spannungsbogen von Mitwirkung oder Isolation der Schweiz in der Welt. Die Diskussion um die entwicklungspolitische Rolle von IWF und Weltbank und die Schweizer Entwicklungspolitik blieb insgesamt im Hintergrund. Im Vorfeld hatte Alliance Sud die Verankerung von entwicklungspolitischen Leitplanken für die Mitarbeit der Schweiz in beiden Institutionen bei Bundesrat und Parlament durchsetzen können – ein Signal für das gewachsene politische Gewicht und eine Herausforderung für die Zukunft. Das anfänglich intensive Monitoring des Schweizer Stimmverhaltens im Exekutivdirektorium von IWF und Weltbank durch die Hilfswerke ist mittlerweile anderen Aufgaben gewichen. Die aufstrebenden Entwicklungs- und Schwellenländer sind in IWF und Weltbank massiv untervertreten. Die Weitsicht der schweizerischen Mitarbeit wird daran gemessen werden, ob sie Verständnis für Stimmrechtsreformen aufbringt, auch wenn sie schweizerische und andere europäische Interessen tangieren.

Eine Neuerung von grosser Tragweite waren die Globalprogramme, welche die DEZA in der Botschaft an das Parlament von 2008 lancierte. Gegenwärtig laufen Globalprogramme zu Klimawandel, Migration, Wasser, Ernährung und Gesundheit; das SECO verfolgt seinerseits ein Globalprogramm zur wirtschaftlichen Entwicklung. Die Schweiz will ihre Beiträge zu solchen globalen Themen stärker mit Armutsreduktion verbinden. Globalisierung soll entwicklungsfreundlicher werden. Im Umgang mit Globalen Gemeinschafts-Gütern (GGG) genügen traditionelle Formen der internationalen Zusammenarbeit nicht mehr. Die Globalprogramme konzentrieren sich auf die Entwicklung innovativer Lösungen, die Verbreitung von Wissen und den multilateralen Politikdialog.¹⁶ Dabei sind Beiträge zur globalen politischen Agenda ein wichtiger Mehrwert im Vergleich zu traditionellen Projekten. Ein weiteres Merkmal ist die Vernetzung mit einer Vielzahl von Partnern aus Wissenschaft und Privatwirtschaft (nebst Nichtregierungsorganisationen), um damit neue Allianzen zu schaffen und die Zahl der involvierten Akteure zu erhöhen. Der Beitrag der Schweiz beschränkt sich nicht auf das Einbringen eigenen Wissens, vermehrt werden Kooperationen arrangiert, die Partnerschaften auf Augenhöhe und gegenseitiges Lernen ermöglichen. Schon seit 1991 hatte die DEZA zum Schutz der globalen Umwelt beigetragen. Auslöser war der bereits erwähnte Rahmenkredit, den das Parlament anlässlich des 700-jährigen Bestehens der Eidgenossenschaft bewilligte. Die anderen Globalprogramme wurden jedoch kurzfristig aus dem Hut gezaubert. Ein Vorteil aus DEZA-Sicht war zweifellos, dass damit die nachdrückliche Forderung des Parlaments

nach einer stärkeren geografischen Konzentration elegant umschiff werden konnte. Die Aussenministerin war dem Universalitätsprinzip verpflichtet, das in schroffem Gegensatz zur Forderung nach Konzentration auf wenige Länder stand. Angesichts der thematischen statt geografischen Ausrichtung schufen die Globalprogramme neue Gestaltungsmöglichkeiten für die EZA, um Antworten auf globale Herausforderungen zu finden. Die drohende Verzettelung ist eine unerwünschte Nebenwirkung eines an sich soliden Konzepts.

2008 bis 2012 fand eine grosse Reorganisation der EZA statt. Ein wichtiger erster Schritt war die Entflechtung der Arbeitsgebiete der DEZA und des SECO, um die jahrzehntealten Spannungen zwischen den beiden Bundesämtern zu beenden. Die DEZA kümmert sich nun primär um die ärmeren Entwicklungsländer, während sich das SECO auf jene mit mittlerem Einkommen konzentriert. Die Arbeitsteilung kann in der Praxis jedoch wesentliche Überlappungen nicht verhindern. Einerseits sind wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen des SECO wie das Management des öffentlichen Finanzwesens oder die Budgethilfe auch für ärmere Länder von Belang. Andererseits richten sich die thematischen Globalprogramme der DEZA nicht zuletzt an fortgeschrittene Schwellenländer wie etwa Indien. So hat diese Reorganisation letztlich nur die Überschneidungen verschoben, aber nicht eliminiert, auch wenn nun seit der Botschaft 2013 bis 2016 DEZA und SECO erstmals einer gemeinsamen Strategie verpflichtet sind. Für mehr Unruhe und Schlagzeilen sorgten jedoch die Reformen der DEZA im Gefolge der parlamentarischen Kritik an der EZA. Die Kommunikationsabteilung der DEZA wurde in jene des aussenpolitischen Departements (EDA) integriert mit der Folge, dass die Präsenz von Entwicklungsthemen in den Schweizer Medien massiv zurückging.¹⁷ Im Zuge des Umbaus von Schweizer Vertretungen im Ausland werden künftig die EZA-Kooperationsbüros in die Botschaften integriert, was Fragen bezüglich der entwicklungspolitischen Kompetenz und Kohärenz aufwirft. Es ist die Aufgabe der Diplomatie, die Schweizer Interessen zu wahren, jene der EZA, Vorhaben der Partner für Entwicklung und den Kampf gegen die Armut zu fördern. Vermehrte Konflikte sind absehbar. Auch das Personalwesen als institutionelles Herzstück musste die DEZA dem EDA abtreten, ohne dass Kosteneinsparungen sichtbar geworden wären. Ein externes Gutachten der KPMG stellte stattdessen erhöhte Transaktionskosten und eine Vernachlässigung von Personalentwicklung und Nachwuchsförderung fest. Auch ein personeller Aderlass auf der DEZA-Führungsebene mit entsprechendem Verlust an Fach- und Erfahrungswissen begleitete die Reorganisation. Es ist alarmierend, dass der Mehrwert der Reorganisation für die Partner

im Süden und Osten offenbar nicht spürbar ist und die DEZA bei steigenden EZA-Rahmenkrediten institutionell geschwächt aus der Reorganisation hervorgeht.

Seit 1976 ist das EZA-Gesetz unverändert geblieben. Doch sind im Verlaufe der Jahre parallele Rechtsgrundlagen für verwandte Formen der internationalen Zusammenarbeit entstanden. Namentlich die Kooperation mit den Staaten Osteuropas und der Gemeinschaft der unabhängigen Staaten (GUS), der ehemaligen Sowjetunion also, basiert seit 2006 auf einem separaten, in einer Volksabstimmung genehmigten Bundesgesetz. Zuvor war 1990 erstmals ein Rahmenkredit für Osteuropa gesprochen worden, 1995 gefolgt von einem auf zehn Jahre befristeten Bundesbeschluss. Die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013 bis 2016 umfasste neben technischer Zusammenarbeit und Finanzhilfe sowie humanitärer Hilfe auch die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen des SECO und die Ostzusammenarbeit. In einem weiteren Bundesgesetz von 2003 sind die Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte verankert. Die neue Runde von Rahmenkrediten für die internationale Zusammenarbeit 2017 bis 2020 wird erstmals auch die zivile Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte umfassen. Auf das Ostgesetz abgestützt, aber im Gesamtpaket der Rahmenkredite nicht enthalten sind die Erweiterungsbeiträge der Schweiz an die Europäische Union (EU). Der Preis für das unveränderte EZA-Gesetz besteht somit in einer Vermehrung der Rechtsgrundlagen, um der Veränderung des internationalen Umfelds Rechnung zu tragen und neue Aufgaben wahrnehmen zu können.

Das Ringen um Ressourcen

Die Erwartungen an die EZA waren oft wirklichkeitsfremd und überrissen. In den Entwicklungsländern verfolgten die Partnerregierungen nicht selten eine eigennützige oder fehlgeleitete Wirtschaftspolitik, statt die Armut wirksam zu bekämpfen. Doch auch bei guter Regierungsführung ist die EZA in der Regel weit davon entfernt geblieben, massgeblichen Einfluss auf die Gesamtentwicklung von Ländern auszuüben. Nichts zeigt dies deutlicher als ein rudimentärer Vergleich mit Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung. Seit dem Mauerfall von 1989 ist jedes Jahr für 16 Millionen Menschen eine vergleichbare Summe aufgewendet worden wie im Rahmen der weltweiten EZA für drei Milliarden Menschen. Die langfristige Perspektive: Gleichziehen mit Westdeutschland in Sachen Wohlstand innerhalb von fünfzig Jahren, also bis

2039.¹⁸ Trotz einer viel besseren Ausgangslage als in vielen Entwicklungsländern, trotz umfassender Investitionsprogramme und Sozialtransfers steht Ostdeutschland bei Halbzeit noch nicht dort, wo es sein will.¹⁹ Immerhin konnte Deutschland auf dem politischen Willen zur Wiedervereinigung aufbauen. Die EZA war hingegen in vielen Geberländern einem ständigen Ringen um demokratische Mehrheiten für wechselnde Ausrichtungen der EZA und die erforderlichen finanziellen Ressourcen ausgesetzt. Realistisch gesehen kann die EZA Eigenanstrengungen öffentlicher und privater Partner zur Armutsbekämpfung und nachhaltigen Entwicklung unterstützen – nicht mehr und nicht weniger.

Anfänglich, in den 1960er-Jahren, legte die Schweiz das Schwergewicht auf private Kapitalflüsse und Investitionen, und die öffentliche EZA wurde als zweitrangig angesehen. Zum Beispiel wird in der Auslandhilfestatistik²⁰ für 1968 die Privatwirtschaft mit 950 Millionen Franken als weitaus grösster Geber aufgeführt, obschon es sich um rein kommerzielle Transaktionen handelte. Dagegen fielen die 80 Millionen Franken des Bundes für die EZA und die 20 Millionen Franken der privaten Hilfswerke ab. Im internationalen Vergleich lag die EZA der Schweiz bei weniger als der Hälfte (0,16 Prozent) des Durchschnitts (0,36 Prozent) der im Entwicklungskomitee (DAC) der OECD vereinigten Geberländer. Die öffentliche EZA umfasst gemäss OECD jene Finanzströme an Entwicklungsländer sowie an multilaterale Entwicklungsorganisationen, die aus dem öffentlichen Sektor stammen, zu Vorzugskonditionen gewährt werden und vorrangig auf die wirtschaftliche Entwicklung und Verbesserung der Lebensbedingungen abzielen. Es ist üblich, die geleistete EZA in Relation zur Wirtschaftskraft des Geberlandes zu setzen. Denn ein Betrag von beispielsweise 100 Millionen Franken stellt für ein Land wie Grossbritannien mit einem Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf von 30 000 Euro eine andere Bürde dar als für die Schweiz mit einem mehr als doppelt so hohen Volkseinkommen (BNE).²¹ Die öffentliche und die private EZA sind nur ein Element der Entwicklungsfinanzierung – je nach Partnerland mehr oder weniger wichtig neben den privaten Kapitalflüssen und Investitionen, den Eigeneinnahmen des Staates (insbesondere über Steuern und Lizenzen) und den Rücküberweisungen von Emigranten.

Bereits 1958 hatte der Weltkirchenrat gefordert, dass der Norden mindestens 1 Prozent des Volkseinkommens für Entwicklungsländer zur Verfügung stellen sollte. Daraus entwickelte sich im Verlaufe der nächsten zehn Jahre der Richtwert, mindestens 0,7 Prozent des Volkseinkommens in die öffentliche Entwicklungshilfe zu investieren. Im Rahmen einer UNO-Vollversammlung wurde dieses Postulat 1970 global

als Zielsetzung bis 1975 akzeptiert. Im Zuge der wachsenden Bedeutung der EZA und der mehrjährigen Rahmenkredite verlangte das Parlament 1971 eine explizite Rechtsgrundlage, die mit dem EZA-Gesetz 1976 geschaffen wurde. Die Schweiz hat sich mit zeitlicher Verzögerung dem globalen Konsens von 0,7 Prozent als langfristig anzustrebender Richtgrösse schliesslich angeschlossen. Allerdings erfüllen nur wenige Länder (2012/13: Norwegen, Schweden, Luxemburg, Dänemark, Grossbritannien, Niederlande) diese Richtmarke. Für die Schweiz mit aktuell 0,49 Prozent sind 0,7 Prozent noch immer ausser Reichweite, aber Bundesrat und Parlament haben sich auf 0,5 Prozent als Ziel bis 2015 geeinigt.

Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 1960–2014												
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Öfftl. EZA CH Mio. SFR	15	51	130	267	423	743	1041	1280	1510	2207	2398	3246
Öfftl. EZA CH % BNE	0,04	0,09	0,14	0,18	0,24	0,31	0,30	0,33	0,33	0,42	0,39	0,49
Öfftl. EZA CH % öff. Ausgaben	0,23	0,41	0,64	0,70	0,90	1,18	1,20	1,16	1,23	1,57	1,60	1,84 (2013)
Öfftl. EZA DAC % BNE	0,51	0,48	0,33	0,34	0,35	0,33	0,33	0,26	0,22	0,32	0,32	0,29

* 1966

Quellen: DEZA, https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/aktivitaeten_projekte/zahlen_und_statistiken/statistische-tabellen.html; DAC, Development Co-Operation Report 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/888933133609>

Das langfristig tendenziell steigende EZA-Volumen ist das Resultat eines ständigen Ringens um Ressourcen, eines Verteilungskampfs im Rahmen des Bundesbudgets. 1982 proklamierte der Bundesrat entgegen seinen bisherigen Verlautbarungen eine Plafonierung der Schweizer EZA bei 0,26 Prozent des Volkseinkommens. Das führte zu einer heftigen Reaktion der Hilfswerke. Sie forderten zumindest eine Orientierung am Durchschnitt der OECD-Länder von damals 0,36 Prozent. Die Hilfswerke lancierten die Petition «Entwicklungshilfe ist eine Überlebensfrage» und sammelten in kurzer Zeit 206 000 Unterschriften. Die zahlreichen Veranstaltungen wurden zu einer Art Volkshochschule über die Rolle der Schweiz in der Welt. Als Folge davon deblockierte der

Bundesrat in den Regierungsrichtlinien von 1984 die EZA und kündigte eine Steigerung auf 0,31 Prozent bis 1987 an – ein Erfolg, aber aus Sicht der Petitionäre noch immer ungenügend.

In den 1990er-Jahren gerieten die EZA-Geber mehr und mehr unter Druck, ihre manchmal vollmundigen Versprechungen an internationalen Konferenzen auch einzulösen. Innenpolitische Anstrengungen zur Erhöhung der EZA wurden flankiert von «Window-Dressing» durch «Phantomhilfe». Im Rahmen der OECD (DAC) definieren die «Geber» selber, was statistisch als EZA angerechnet wird. Die «Empfänger» bleiben stimmlos in dieser Debatte. So können seit 1979 Verwaltungskosten des Geberlandes, seit 1984 die Kosten für Studienplätze von Studenten des Empfängerlandes im Geberland und seit den 1980er-Jahren die Kosten für Asylsuchende im ersten Jahr ihres Aufenthaltes angerechnet werden. Letztere Möglichkeit wurde erst seit 1991 in grösserem Umfang genutzt, und die Schweiz ist diesbezüglich mit 14 Prozent beziehungsweise 417 Millionen Franken (2013) im internationalen Vergleich Spitzenreiter.²² Auch der Erlass von nichtmilitärischen Schulden kann als öffentliche EZA anerkannt werden, obschon der Realwert der Guthaben angesichts der verbreiteten Zahlungsunfähigkeit der Schuldner weit unter dem Nominalbetrag liegt. Nachdem die Schweizer EZA 1993 bis 2002 zwischen 0,32 und 0,36 Prozent stagnierte, ist der Sprung auf 0,42 Prozent bis 2005 wesentlich auf solche statistische Tricks zurückzuführen. So konnte sich die Schweiz im Mittelfeld der Geberländer behaupten. Weitere Reformen sind in der OECD in Verhandlung, welche die Transparenz der EZA vor allem bei Entwicklungsdarlehen untergraben werden. Zu zusätzlichen Mitteln für die Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung haben diese statistischen Manipulationen jedoch nicht geführt. Vielmehr wird der Glaubwürdigkeit der EZA mit dieser Verwässerung ein Bärendienst geleistet.

Im Umfeld der Millenniumsentwicklungsziele sind nach der Jahrtausendwende riesige Anstrengungen erfolgt, die Schweizer EZA schrittweise weiter zu steigern. Mehr als sechzig Hilfswerke, Frauen- und Jugendorganisationen, Umweltverbände und Gewerkschaften führten 2007 und 2008 die Kampagne «0,7 Prozent – Gemeinsam gegen Armut» durch. In einer Petition forderten sie die Schweiz auf, sich stärker für die Millenniumsziele zu engagieren und die Entwicklungshilfe auf 0,7 Prozent des BNE zu erhöhen. Die Petition wurde von über 200 000 Personen unterzeichnet. Zuvor hatte der Bundesrat entschieden, entgegen seinen Versprechungen an der UNO-Generalversammlung, die Entwicklungshilfe bei 0,4 Prozent zu belassen. Als Antwort darauf verlangte die Aussenpolitische Kommission (APK) des Nationalrats,

die Entwicklungshilfe bis 2015 auf 0,7 Prozent zu erhöhen. Damit machte sie sich das Anliegen der Petition zu eigen. In der nun folgenden politischen Ausmarchung profilierte sich dann aber der Ständerat als Schrittmacher. Der unwillige Bundesrat wurde vom Parlament genötigt, eine Zusatzbotschaft zu unterbreiten, wie die EZA bis 2015 auf 0,5 Prozent erhöht werden könnte. Mit klaren Mehrheiten und gegen den Willen des Bundesrates genehmigten National- und Ständerat diese Aufstockung der EZA. Es gibt jedoch keine Verschnaufpause: Die Tranchen in den Jahresbudgets müssen jedes Jahr aufs Neue erkämpft werden. Der Bund will die EZA ab 2016 bereits wieder kürzen und die Lücke mit «Phantomhilfe» aus dem Asylbereich schliessen, um das 0,5-Prozent-Ziel trotzdem zu erreichen.

Die Verankerung und Ausweitung der öffentlichen EZA der Schweiz über Jahrzehnte ist eine relative Erfolgsgeschichte. Kontroversen waren zwar an der Tagesordnung, aber die EZA wurde nie grundsätzlich in Frage gestellt. Besonders bemerkenswert und unerwartet ist, dass subsidiär zur Nutzung von Volksrechten (Petitionen) durch die Zivilgesellschaft mehrfach das Parlament eine Führungsrolle übernommen hat. Die Gründe für die Erfolge sind dreifacher Natur: Einerseits knüpft eine aktive Rolle der Schweiz gegenüber wirtschaftlich schwächeren Ländern und Menschen an die humanitäre Tradition der Schweiz an, andererseits entspricht die EZA dem Eigeninteresse eines reichen Kleinstaates, auf der internationalen Ebene als nützlicher Partner respektiert zu werden; drittens schufen die Hilfswerke mit ihrer Informationsarbeit und ihren grossen Netzwerken in verschiedenen Bevölkerungskreisen ein Grundverständnis für Entwicklungsfragen, das wiederum Parlament und Regierung politischen Rückhalt verschaffte.

Bilaterale oder multilaterale Entwicklungszusammenarbeit?

Die multilaterale Zusammenarbeit ist Teil der Aussen- und Entwicklungspolitik der Schweiz. Die multilateralen Institutionen standen in den 1950er-Jahren an der Wiege der schweizerischen EZA. Bei der Umsetzung der aktuellen Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2013 bis 2016 stützt sich die Schweiz auf dreizehn Institutionen der multilateralen EZA und fünf der humanitären Zusammenarbeit.²³ Sie konzentriert sich auf entwicklungsorientierte UNO-Organisationen, auf die Weltbankgruppe, die regionalen Entwicklungsbanken sowie weitere Organisationen wie das IKRK. Die Erfahrungen in der bilateralen EZA alimentieren die multilaterale Mitarbeit. So arbeitet die Schweiz oft bei neuen Strategien mit und hilft, die Qualität der Evaluationen

multilateraler Organisationen zu verbessern. Der Umgang mit globalen Herausforderungen wie Ernährungssicherheit oder Schutz des Klimas und der Ozonschicht erfordert multilaterale Lösungen. Die Mitarbeit verschafft der Schweiz ein Profil als lösungsorientierte Partnerin. Gleichzeitig ist die Schweiz nach den USA für die UNO der zweitwichtigste Güter- und Dienstleistungslieferant. Die multilaterale EZA ist nicht nur ein wichtiges Instrument zur Armutsbekämpfung, Entwicklungsförderung und Bewahrung von globalen Gemeinschaftsgütern, sondern auch im gemeinsamen Interesse der Schweiz und ihrer Partnerländer.

Die Aufteilung der öffentlichen EZA auf bilaterale Programme und multilaterale Institutionen ist über die Jahre erstaunlich stabil geblieben.²⁴ Schon 1969 hatte SVP-Nationalrat Walther Hofer vor dem Parlament festgehalten: «Es scheint, dass die gegenwärtige Formel von ungefähr 1 zu 2, das heisst zwei Drittel bilateral und ein Drittel multilateral, allgemein als akzeptable Lösung angesehen wird.»²⁵ Weder das klare Volks-Nein zur UNO-Mitgliedschaft von 1986 noch das deutliche Ja zum Beitritt der Schweiz von 2002 beeinflusste die Verteilformel bilateral-multilateral. Bei der Genehmigung der Rahmenkredite von 2008 hat das Parlament die multilaterale Kooperation auf maximal 40 Prozent, die bilaterale auf mindestens 60 Prozent der EZA festgeschrieben, verbunden mit einer Aufstockung der EZA auf 0,5 Prozent bis 2015. Diese Gewichtung der bilateralen und der multilateralen EZA spiegelt das grössere Vertrauen der Schweizer Bevölkerung in konkrete, direkte Interventionen als in das UNO-System oder die Entwicklungsbanken. Die OECD anerkennt den strategischen Umgang der Schweiz mit der multilateralen Zusammenarbeit als *good practice*.²⁶

Das multilaterale System befindet sich in einer Krise, weil wichtige Institutionen der neuen, multipolaren Welt nicht mehr gerecht werden. Das zeigen gescheiterte Gouvernanz-Reformen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, die Stimmrechte der Entwicklungs- und Schwellenländer auszubauen und jene der USA und der europäischen Mitgliedsländer zurückzubinden. Auch bei der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) fanden die divergierenden Interessen der Entwicklungsländer nicht ausreichend Widerhall, und die WTO sieht sich trotz des Bali-Pakets mit einem massiven Bedeutungsverlust konfrontiert. Als Folge der ausbleibenden Reformen haben Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika (BRICS-Staaten) 2014 eine eigene Entwicklungsbank gegründet. Als Antwort auf die Dominanz der Industrieländer bei der Asiatischen Entwicklungsbank befindet sich nun auf Vorschlag Chinas eine Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) im Aufbau. Die Schweiz

als Kleinstaat hat ein elementares Eigeninteresse an soliden multilateralen Institutionen und transparenten Spielregeln, weil diese der Macht der Mächtigen Grenzen setzen.

Privatwirtschaftliche Ressourcen zur Entwicklungsförderung

Private Investitionen und Finanzflüsse in Entwicklungsländer haben schon immer die Schweizer EZA massiv übertroffen. Allerdings bietet die OECD-Statistik ein verfälschtes Bild: Die Rückflüsse schlagen sich in dieser Statistik höchst unvollständig nieder, die privaten Ressourcen sind äusserst volatil, und die Gelder gehen an ärmeren Ländern vorbei zugunsten der wirtschaftlich interessanteren Schwellenländer. Doch es liegt nahe, die EZA als quantitativen und qualitativen Katalysator für den Transfer zusätzlicher privatwirtschaftlicher Ressourcen in ärmere Länder zu nutzen. Diese Idee floss schon in den Anfängen in die Gestaltung der EZA ein. Engagierte Vertreter der Schweizer Wirtschaft gründeten bereits 1959 die Stiftung Swisscontact²⁷ mit einem starken Fokus auf die Berufsbildung. In späteren Jahren folgten namentlich die Avina-Stiftung von Stephan Schmidheiny, die Novartis-Stiftung für nachhaltige Entwicklung²⁸ und andere philanthropische Unternehmungen. Die Entwicklungsrelevanz privatwirtschaftlicher Investitionen und Finanzflüsse entscheidet sich allerdings nicht bei der Errichtung gemeinnütziger Stiftungen, sondern bei den entwicklungspolitischen Implikationen und der Wahrnehmung der Konzernverantwortung in der alltäglichen grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeit.

Die Errichtung von Stiftungen täuscht darüber hinweg, wie schwer sich die Privatwirtschaft mit der Entwicklungsidee tat, wenn nicht Subventionen oder kurzfristige Gewinne winkten. Helvetas und Swisscontact gründeten 1972 die Schweizerische Gesellschaft für Internationale Entwicklung, um Entwicklungsvorhaben mit günstigen Krediten zu finanzieren. Der Bund sollte sich ebenso wie die Privatwirtschaft am Aktienkapital beteiligen. Doch beide hielten sich vornehm zurück, so dass die Gesellschaft nach einigen Jahren wieder liquidiert wurde. 1982 folgte ein neuer Anlauf seitens der DEZA und des SECO mit der Gründung der Schweizerischen Gesellschaft für Entwicklungsfinanzierung. Doch die Wirtschaft war erneut desinteressiert. Noch immer zögert der Mainstream der Privatwirtschaft, auf den Kurs einer nachhaltigen Entwicklung einzuschwenken. Zwar figurieren zahlreiche Namen prominenter Schweizer Unternehmen auf der Unterzeichnerliste des «Global Compact» der UNO. Damit

haben sich zum Beispiel Nestlé, Novartis und die UBS verpflichtet, ihre Geschäftstätigkeit und ihre Strategien an zehn universell anerkannten Prinzipien aus den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsnormen, Umweltschutz und Bekämpfung der Korruption auszurichten. Doch die Unternehmen lassen sich nicht durch eine unabhängige Prüfung der Umsetzung in die Karten blicken. Eine verbindliche, zu mehr Transparenz verpflichtende Ergänzung des Aktienrechts wird seitens der Wirtschaft bekämpft. So bleibt im Dunkeln, ob die entwicklungsfreundliche Globalisierung tatsächlich stattfindet oder nur ein Papiertiger ist.

In der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements entstanden in den 1960er-Jahren die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, die heute das SECO durchführt, als Teil des EZA-Instrumentariums. Ein Überblick über die EZA-Geschichte der Schweiz hält fest: «Standen früher vor allem Mischkredite und Zahlungsbilanzhilfe als Instrumente zur Verfügung, oft verbunden mit Exporthilfe für Schweizer Unternehmen, so konzentrierte sich das SECO seit den 1990er-Jahren immer stärker auf die Schaffung eines wirtschaftsfördernden Umfelds in seinen Partnerländern.»²⁹ Das geschieht namentlich über die Unterstützung von gesamtwirtschaftlichen Reformen, von nachhaltigem Handel, die Mitfinanzierung von Infrastruktur und die Förderung des Privatsektors. Diese neue Orientierung primär an den Bedürfnissen der Partnerländer und weniger an jenen der Schweizer Wirtschaft nahm das SECO-«Menü» vermehrt aus der Schusslinie der developmentpolitischen Kritik. Punktuelle Auseinandersetzungen, etwa um den Schweizer Investitionsfonds für Schwellenländer (Swiss Investment Fund for Emerging Markets, SIFEM) oder über öffentlich-private Entwicklungspartnerschaften (PPDP), bestätigen die Regel. Es darf jedoch keine Ausnahmen vom Anspruch geben, dass sich alle mit EZA geförderten privatwirtschaftlichen Projekte eine Beurteilung ihrer Entwicklungswirksamkeit gefallen lassen müssen.

Der faire Handel fordert Gerechtigkeit statt Wohltätigkeit, muss aber auch mindestens selbstfinanzierend sein. Es ist ein attraktives Handlungsangebot, über Spenden hinaus «Solidarität mit dem Einkaufskorb» zu üben. Die Vorführung des Films «Banana Libertad» von Peter von Gunten Anfang 1973 in Frauenfeld darf als Geburtsstunde des fairen Handels in der Schweiz bezeichnet werden. Die «Bananenfrauen» um Ursula Brunner führten ihren Kreuzzug für mehr Gerechtigkeit im Welthandel als Teil einer rasch expandierenden Ladenbewegung über Jahrzehnte fort. Die Importgenossenschaft OS3 und die Claro-Läden im ganzen Land bedienten die wachsende Nachfrage nach fair gehandelten Produkten. 1986 lancierten die privaten Hilfswerke

eine Kampagne für gerechten Handel mit der Dritten Welt und sammelten über 100 000 Unterschriften für eine entsprechende Petition. Die Grossverteiler lehnten ein Engagement jedoch ab. Fünf Jahre später folgte ein neuer Anlauf, der 1992 zur Gründung der Max-Havelaar-Stiftung führte. Coop und Migros waren nun bereit, fair gehandelten Kaffee und andere Produkte mit dem Max-Havelaar-Gütesiegel in ihr Sortiment aufzunehmen. Der Ausbruch aus der alternativen Nische und der Brückenschlag zu den Grossverteilern war geschafft. Nach einer Starthilfe seitens des SECO ist Max Havelaar dank Lizenzeinnahmen selbsttragend. Seither ist die Produktpalette bis hin zu fairem Gold stark ausgeweitet worden. Bei einzelnen Produkten wie Bananen und Rosen ist der Anteil fair gehandelter Importe beeindruckend hoch. Auch ist die Schweiz im internationalen Vergleich pro Kopf der Bevölkerung Weltmeister im fairen Handel.³⁰ Es sind überdies zahlreiche neue Labels entstanden, die allerdings die Orientierung der Konsumentinnen und Konsumenten nicht erleichtern. Doch mehr als zwanzig Jahre danach sind auch die Grenzen der Erfolgsgeschichte deutlich geworden. Zwar setzt Max Havelaar Schweiz nun Produkte für 434 Millionen Franken (2013) um. Im Vergleich zum «freien» Handel mit 186 Milliarden Franken an Importen in die Schweiz (2013) ist der faire Handel aber immer noch im Promillebereich angesiedelt, mit beschränkter Breitenwirkung im Süden. Die Spielregeln des Welthandels entwicklungsfriendlicher zu gestalten, bleibt zuoberst auf der entwicklungspolitischen Agenda.

Zivilgesellschaft als Schlüsselfaktor

Bis in die 1970er-Jahre galt weitherum der Staat als wichtigster Entwicklungsakteur. Doch Machtmissbrauch und Misserfolge wirkten besonders in Afrika und Lateinamerika als Nährboden für einen Vertrauensverlust in den Staat. So wuchs in verschiedenen Entwicklungsländern eine Zivilgesellschaft heran, die sich als Sprachrohr benachteiligter Bevölkerungsschichten verstand und Selbsthilfe propagierte. Als Gegengewicht zum Staat können solche Organisationen von der öffentlichen Hand Transparenz und Rechenschaft einfordern. Parallel zur Krise des Staates und wirtschaftspolitischen Liberalisierung erfolgte ein Aufschwung der internationalen Nichtregierungsorganisationen wie World Vision, Caritas und Oxfam. Sie nutzen die neuen Handlungsspielräume und bringen in globalen Verhandlungen beim Wassermanagement und beim Klimaschutz Vorschläge und Forderungen ein. Dieses Wachstum und diese Metamorphose

vom traditionellen Hilfswerk hin zu einer Organisation, die im Sinne von Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung entwicklungspolitisch und fachlich mitreden will, hat auch die Schweizer EZA mitgemacht. So unterstützt zum Beispiel Helvetas nicht nur die Bergbauern in den Anden Perus, sich an die Folgen des Klimawandels anzupassen. Die Helvetas-Mitarbeiterin Rupa Mukerji wirkte auch als wissenschaftliche Autorin am jüngsten globalen Klimabericht des Internationalen Panels zum Klimawandel (IPCC) mit. Dies ist Ausdruck eines verstärkten Engagements in der Entwicklungspolitik. Gleichzeitig spielen die Hilfswerke eine wichtige Rolle in der Information der schweizerischen Bevölkerung. Neben der Stimme des Staates (DEZA) vertreten Stimmen der Schweizer Zivilgesellschaft Anliegen der EZA in Verbindung mit oft überhörten Stimmen aus Entwicklungsländern. Diese Informationsarbeit trägt massgeblich bei zu einer breiten Akzeptanz in der Bevölkerung. Die Aktionsspielräume der Selbsthilfe- und Nichtregierungsorganisationen im Süden variieren jedoch massiv. Welche Freiräume zivilgesellschaftlichen Akteuren offenstehen, welche Ziele sie verfolgen, welches Vorgehen sie wählen und welche Allianzen sie bilden, hängt stark vom nationalen kulturellen und politischen Kontext des betreffenden Landes ab.

Die Hilfswerke genossen und geniessen bei der Bevölkerung ein enormes Vertrauen, das sich in einem langfristigen Wachstum des Spendenvolumens spiegelt. Minimale Qualitätsstandards garantiert das Zewo-Gütesiegel³¹, mit dem vertrauenswürdige Hilfswerke zertifiziert sind. Das Spendenvolumen für die EZA hat in der Schweiz seit 1970 mit 50 Millionen Franken bis 2010 mit 431 Millionen Franken mehr als das Achtfache erreicht. In Prozenten des Volkseinkommens (BNE) ist das eine Steigerung von 0,05 auf 0,07 Prozent.³² Die aktuellsten Zahlen, jene für das Jahr 2013, sind 466 Millionen Franken beziehungsweise 0,07 Prozent. Im internationalen Vergleich führt Irland mit 0,13 Prozent. Es folgen die USA und Kanada mit je 0,10 Prozent, Australien mit 0,08 Prozent, Belgien wie die Schweiz mit 0,07 Prozent. Zu Norwegen liegen keine Angaben vor. Auch weltweit hat die private EZA im Verlaufe der Jahrzehnte massiv zugelegt. Global machte das Spendenaufkommen 2011 gemäss OECD 32 Milliarden US-Dollar aus.³³ Zehn Jahre zuvor, 1998, waren es noch 5 Milliarden US-Dollar gewesen. Im Vergleich zur öffentlichen EZA stellt dies einen Anstieg von 10 Prozent auf 24 Prozent dar. Eine Schätzung der «Reality-of-Aid»-Gruppe veranschlagt die private EZA gar auf das Doppelte, nämlich 65 Milliarden US-Dollar (2013).³⁴ Die EZA von Oxfam übertrifft mit 1,4 Milliarden Franken (2013/14) jene von Finnland oder Österreich. Die Schweiz spielt in der privaten EZA im internationalen Vergleich in der oberen Liga mit, auch wenn sie nicht Spitzenreiterin ist.

In der EZA der DEZA und des SECO sind zivilgesellschaftliche Organisationen in der Schweiz, aber auch im Süden und Osten etablierte Partner. Sie gelten als «ausgewiesene Leistungs- und Wissensträger in der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit sowie der humanitären Hilfe».³⁵ Die Zusammenarbeit ist im EZA-Gesetz verankert, und die DEZA-Strategie bekräftigt die Bedeutung von Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft. Die DEZA beteiligt sich mit Beiträgen an den Auslandprogrammen ausgewählter Schweizer Hilfswerke, die einen regelmässigen Dialog über Strategie, Prioritäten, Methoden und Resultate beinhalten. Darüber hinaus übertragen die DEZA und das SECO fachlich geeigneten Nichtregierungsorganisationen die Durchführung von geografisch und thematisch definierten Mandaten, die in der Regel ausgeschrieben werden. 25 Prozent der bilateralen EZA der Schweiz flossen über Nichtregierungsorganisationen, ein Drittel davon waren Programmbeiträge für die Hilfswerke.³⁶ Im Zuge einer Untersuchung der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle über die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen wurde das Verhältnis der DEZA zu den Hilfswerken 2009 bis 2011 eingehend diskutiert.³⁷ Die Evaluation konzentrierte sich auf die Wettbewerbssituation bei der Vergabe von Aufträgen und verpasste dadurch zwei wesentlich wichtigere Fragen:

- Welche Arbeitsteilung verfolgen die DEZA und das SECO in ihrer Zusammenarbeit mit den privaten Hilfswerken? Es würde gutschweizerischer Tradition entsprechen, dass der Staat nur selber durchführt, was er den privaten Hilfswerken und der Privatwirtschaft nicht anvertrauen kann. Die Beweislast, dass in der Entwicklungszusammenarbeit der Bund selber operationell tätig werden muss, liegt im Einzelfall bei ihm selber. Dieses Subsidiaritätsprinzip hatte der Bundesrat noch in seiner Botschaft zum EZA-Gesetz vom 19. März 1973 hochgehalten.³⁸ In den aktuellen Strategiedokumenten ist Subsidiarität nicht mehr spürbar. Partnerschaften werden vielmehr als Verstärkung und Ergänzung der eigenen Kompetenzen gesehen.
- Welche Strategie verfolgen die DEZA und das SECO, um die zivilgesellschaftlichen Akteure als Vehikel gesellschaftlicher Veränderungen systematisch zu nutzen? Die Rolle der Privatwirtschaft und speziell der Kleinbetriebe als möglicher Quellen von Arbeitsplätzen und Wohlstand sind anerkannt. Hingegen besteht Klärungsbedarf, wie das Potenzial der Zivilgesellschaft sowohl in der Schweiz als auch in den Partnerländern in die Strategien der DEZA und des SECO eingebaut wird. Für das SECO zum Beispiel mit dem Schwerpunkt auf makroökonomischer Unterstützung von Partnerländern namentlich im öffentlichen Finanzwesen sind

Rolle und Stärkung der Zivilgesellschaft elementar, damit diese die der Bevölkerung in Aussicht gestellten Leistungen im Bildungs- und Gesundheitswesen auch einfordern kann. Peter Niggli von Alliance Sud schlägt vor: «Die DEZA soll die Stärkung der Zivilgesellschaft der Partnerländer als zweiten strategischen Strang in die Programme aufnehmen und dazu eine strategisch orientierte Partnerschaft mit den Hilfswerken eingehen.»³⁹

Die wachsende Unterstützung der privaten Hilfswerke durch die Bevölkerung darf nicht darüber hinwegtäuschen, wie hart der Spendenmarkt umkämpft ist. Zur Armutsbekämpfung in fernen Ländern Geld zu sammeln, ist eine Herausforderung. Sozialforscher haben ermittelt, dass am meisten Spenden erhält, «wer behinderten Kindern im Schweizer Berggebiet junge Blindenhunde schenkt»⁴⁰. Zweckgebundene Spenden sind konkret und populär. Doch wichtige Programmelemente wie professionelle Begleitung, Erarbeitung von Grundlagen und Durchführung von Evaluationen können kaum so finanziert werden. Das Paradigma möglichst niedriger Administrationskosten sei überhaupt «ökonomischer Unfug», schreibt CEPS⁴¹, das Philanthropie-Zentrum der Universität Basel. Die Mobilisierung von Spenden für die Entwicklungsarbeit, Not- und Katastrophenhilfe und deren Verwendung in Unterstützungsprogrammen wird äusserst professionell betrieben. Die auf Katastrophen ausgerichtete Glückskette und die von Medien propagierte Aktion «Jeder Rappen zählt» ergänzen und konkurrenzieren zugleich die Eigenanstrengungen der Hilfswerke. Die ohnehin vielfältige Hilfswerkslandschaft wird ergänzt durch zahllose Kleinsthilfswerke, die oft aus spontanen Begegnungen entstehen. Um die Unterstützung der Bevölkerung in einem sich rasch ändernden Umfeld zu bewahren, setzen viele Hilfswerke vermehrt die neuen Medien und sozialen Netzwerke ein.

Transparenz und Selbstkritik sind Grundanforderungen an die Berichterstattung der Hilfswerke, um in Zukunft das Vertrauen der Öffentlichkeit zu bewahren. Eine Messlatte für die Transparenz gegenüber den Spendenden und Partnern gibt die «International Aid Transparency Initiative» (IATI)⁴² vor. Nebst staatlichen Agenturen wie der DEZA – nicht aber das SECO – haben zahlreiche private Organisationen aus aller Welt diese unterzeichnet. Bisher hat sich kein einziges Schweizer Hilfswerk den IATI-Standard zu eigen gemacht, obschon eine offene Informationspolitik gang und gäbe ist. Die Zewo als Zertifizierungsstelle für Hilfswerke sollte sich einmal mit dem IATI-Standard befassen. Um die IATI-Richtlinien zu erfüllen, sind umfangreiche formale Informationen – zum Beispiel Listen aller Projekte und Links zu Projekt-

dokumenten – gefragt. Ob das allein aussagekräftig ist, steht auf einem anderen Blatt. Denn vertiefte Beschreibungen der Erfolge der Zusammenarbeit, der entlang des Weges angetroffenen Schwierigkeiten und auch von Misserfolgen interessieren die Öffentlichkeit mindestens so sehr wie eine Projektstatistik. Vor allem erfordert vertrauensbildende Information auch Selbstkritik. «IATI plus» wäre deshalb eine bedenkenswerte Formel für die künftige Informationspolitik von Hilfswerken wie auch der DEZA und des SECO.

Erfolg und Misserfolg: Wirkungsorientierung der EZA

Die Meinungen können darüber auseinandergehen, was Erfolg überhaupt heisst. Der Beitrag zum Wirtschaftswachstum ist das eine, die Verringerung von Armut und Elend das andere. Nur schon die Perspektiven von «Geber» und Partner mögen stark verschieden sein. Auf Anfrage der Milchwirtschaftsgesellschaft (DDC) in Nepal unterstützte Helvetas Ende der 1970er-Jahre den Aufbau einer Käserei zur Verwertung von Büffelmilch in Pauwa. Um den Energiebedarf umweltschonend zu decken, wurde eine Befeuerung mit Biogas vorgesehen. Die Abfälle aus der Käserei konnten Schweinen verfüttert werden, deren Mist wiederum die Basis für das Biogas bildete. Mit Sonnenkollektoren wurde der Wirkungsgrad der Biogasanlage erhöht. Die Versorgung mit erneuerbaren Energien erwies sich jedoch nach einiger Zeit als zu komplex, sodass die DDC auf Kerosin umstieg. Für die nepalesischen Partner war das Projekt trotzdem ein voller Erfolg: Für sie war die Verkäsung der Büffelmilch entscheidend, die Energieversorgung interessierte wenig. Bei Helvetas zählt hingegen dieses letzte von mehreren Käsereiprojekten nicht zu den erfolgreichen Aktionen, weil die Innovation mit Alternativenergien im Vordergrund stand. Nochmals einige Zeit später wurde der Betrieb ganz eingestellt, weil er sich auf Kerosinbasis als unwirtschaftlich erwies. Die Nachhaltigkeit der mit EZA unterstützten Projekte und Programme bleibt wohl die grösste Herausforderung. An Beispielen erfolgreicher EZA fehlt es nicht:

- Um in Nepal zu bleiben: Mit dem Bau von rund 3000 Hängebrücken für Fussgänger über Jahrzehnte hinweg konnte in zerklüfteten Regionen das Wegnetz ausgebaut, der Zugang zur «Aussenwelt» erst ermöglicht und damit die medizinische Versorgung und Schulbildung verbessert werden. Die Anstrengungen der lokalen Bevölkerung, der beteiligten Distrikte, der Regierung und die Unterstützung von Helvetas und der DEZA ebneten diesem Erfolg den Weg.

- In Mosambik konnte das SECO mit fachlicher Beratung und finanzieller Unterstützung des Steuerwesens dazu beitragen, die Abhängigkeit von der Auslandshilfe innert weniger Jahre massiv zu verringern. «Das Land muss davon leben, was es selber produziert. Mosambiks enorme Abhängigkeit von der Auslandshilfe ist ungesund und heikel», sagt Herminio Sueia, Direktor bei der Steuerbehörde («Mozambique Revenue Authority»). Grosse Fortschritte sind bei der Mobilisierung eigener Einnahmen unübersehbar. Vor fünf Jahren stammten noch sechs von zehn Franken des Staatsbudgets aus der internationalen Entwicklungshilfe. Heute sind es weniger als vier von zehn Franken.
- Bildung ist ein Schwerpunkt der schweizerischen EZA und geniesst auch Vorrang seitens der Partner. Länder wie Benin und Burkina Faso haben einen riesigen Nachholbedarf im Bildungswesen. Nur zwei von zehn Erwachsenen in Benin können lesen und schreiben. So hat die Schweiz über viele Jahre die Alphabetisierung Erwachsener in ihrer Lokalsprache gefördert. Frau Toko N’Gobi Bio Gijiri aus N’Dali hat in den letzten Jahren mehrfach von der Schweiz unterstützte Alphabetisierungskurse besucht. «Wenn ich früher vier Säcke Dünger im Lager bezogen habe, hat man mir fünf verrechnet. Heute kann man das nicht mehr mit mir machen. Vorher waren wir blind, jetzt sehen wir!»

Doch konkrete Beispiele herauszugreifen, ist zwar kommunikativ attraktiv, hat aber auch immer etwas Willkürliches.

Deshalb werden vermehrt thematische oder Querschnitts-Wirkungsberichte erstellt. Die DEZA und das SECO legten gemeinsam Rechenschaft ab in Wirkungsberichten⁴³ zur EZA im Bereich Klimawandel (2014), im Landwirtschaftssektor (2010) und im Wassersektor (2008). Darüber hinaus publizierte die DEZA einen Bericht «Was die Schweiz bewirkt» über ihre Arbeit 2006 bis 2010, und das SECO zog Bilanz über die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2006 bis 2011. Zwar erfolgt diese Berichterstattung in eigener Sache und ist nicht unabhängig. Doch sie stützt sich auf Programm- und Projektprüfungen von aussenstehenden Gutachtern ab. Das SECO konsultierte beispielsweise 183 externe Evaluationen zur Leistungsbeurteilung der Jahre 2005 bis 2013 und schloss auf einen stabilen Anteil erfolgreicher Projekte von 77 Prozent.⁴⁴ Relevanz und Wirksamkeit der Aktionen erhielten grossmehrheitlich zufriedenstellende Noten. Die Effizienz könnte noch gesteigert werden. Doch in Sachen Nachhaltigkeit lassen die Ergebnisse zu wünschen übrig. Als Gründe dafür nennt der SECO-Jahresbericht 2013 mangelnde lokale Ressourcen, eine über-

optimistische Planung, eine inadäquate Ausbildung von Fachkräften, ungenügendes Interesse der Partnerorganisationen. EZA-Wirkungsberichte hatte der Bundesrat auf Verlangen des Parlaments auch schon für das erste Jahrzehnt des EZA-Gesetzes, 1976 bis 1985, und für die anschliessende Dekade, 1986 bis 1995, in Auftrag gegeben. Diese fielen allerdings schönfärberisch aus im Vergleich zum Informationsgehalt der neuen Generation an Berichten, die mehr selbstkritische Überlegungen enthalten. Insgesamt zählt die EZA zu den intensiv evaluierten Politikbereichen der Schweiz. Allein für 2013 listet die DEZA 109 abgeschlossene Evaluationen für die bilaterale EZA auf; auch im Vorjahr waren es über 100 gewesen.⁴⁵ Dazu kommen die Evaluationen der multilateralen Zusammenarbeit, welche von diesen Institutionen vergeben werden. Nach Einschätzung von Werner Bussmann, Evaluationsverantwortlicher des Bundesamts für Justiz, zählt die DEZA bezüglich Professionalisierungsgrad ihres Evaluationsmanagements zu den Spitzenreitern unter den Bundesämtern. Das Evaluationsystem der Schweiz entspreche den internationalen Evaluationsgrundsätzen, bilanziert auch die OECD in ihrem letzten Bericht.⁴⁶

Das Engagement über Jahrzehnte erlaubt es neuerdings auch, Langzeitbilanzen zu erstellen. Berichte über 50 Jahre EZA liegen für Nepal⁴⁷, Indien⁴⁸ und Bhutan⁴⁹ vor, über 30 Jahre für Mosambik⁵⁰ und Benin⁵¹. Auch wenn die meisten dieser Berichte durch Beteiligte verfasst wurden, erlauben sie einen instruktiven Einblick in die Werkstatt der schweizerischen EZA. Man kann nicht erwarten, die Farbe des Ozeans mit einem oder zwei Tropfen roter Tinte zu verändern. Trotz ihrer Kleinheit hat sich die Schweiz als einflussreicher Nischenplayer einen Namen geschaffen. Der gute Ruf der schweizerischen EZA gründet in ihrem beharrlichen Bemühen, angepasste Lösungen mit den Partnern zu suchen. Eine Erfolgskontrolle besonderer Art erstellte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Sie machte eine Ex-Post-Analyse von vierzehn vor Jahren abgeschlossenen Entwicklungsprojekten der DEZA in Südafrika und Indien betreffend Ausstieg und Nachhaltigkeit.⁵² Beim ursprünglichen Abschluss der Projekte galten die anvisierten Ziele als weitgehend erreicht (40 Ziele ganz, 9 teilweise, 1 nicht erfüllt). Einige Jahre später, 2012, stuft die EFK noch 34 Ziele als voll, 14 als teilweise und 3 als nicht erreicht ein, was immer noch ein Resultat darstellt, das sich sehen lässt. Die Messung und Bewertung nachhaltiger Aspekte erwies sich als komplex und schwierig. Zieldefinitionen, Risikoeinschätzungen und Projektdokumentation sollten verbessert werden. Projektleiter Ueli Luginbühl fasst seine Erkenntnisse so zusammen: «Insgesamt erhielten wir ein positives Bild von den Projekten, die wir angeschaut haben. Ehemalige Mitarbeiter vor Ort nahmen die Zusammenarbeit mit

der Schweiz als partnerschaftlich wahr: Die Schweizer kommen nicht einfach, geben Geld und gehen dann wieder.»⁵³

Denkwürdigen externen Herausforderungen auf den verschiedensten Ebenen sah sich die EZA wiederholt gegenüber und bemühte sich stets, auch in Krisensituationen berechenbar und ein Partner mit Verlass zu bleiben. Als gemeinsames Leitmotiv der Antworten seitens der Schweiz ist erkennbar, die Zielgruppen der Zusammenarbeit, nämlich die arme und unbeteiligte Bevölkerung, nicht durch einen überstürzten Rückzug für Missgriffe und Übergriffe ihrer Obrigkeiten büssen zu lassen. Ein weiteres gemeinsames Element in der Verarbeitung der Krisen ist die Aufwertung der Analyse der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, in die die EZA-Programme eingebettet sind. Einige Beispiele:

- Im Schwerpunktland Bolivien⁵⁴ stürzte General García Meza 1980 die soeben demokratisch gewählte Präsidentin. Dieser «Kokain-Putsch» erlangte wegen seiner Brutalität traurige Berühmtheit. Der Umsturz, gefolgt von Verhaftungen von Projektmitarbeitenden der DEZA, Ausgangssperren und Telefonüberwachung, schuf für das laufende Bolivienprogramm eine völlig neue Ausgangslage. Das DEZA-Personal in Bolivien plädierte für einen geordneten Abbau des Engagements und den Rückzug der Feldmitarbeiter, während der schweizerische Geschäftsträger und das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI, heute SECO) sich für einen Verbleib einsetzten. Der Bundesrat beschloss schliesslich eine erhebliche Reduktion des Entwicklungsprogramms in Bolivien und eine Sistierung der vorgesehenen Finanzhilfe. Zwei Jahre danach musste die Junta einer demokratisch gewählten Regierung Platz machen. Die Zusammenarbeit konnte so 1982 wieder aufgenommen werden. Die Schweiz verzeichnete einen Reputationsgewinn, weil sie sich 1980 geweigert hatte, zum Diener der Militärdiktatur zu werden.
- Der Völkermord von 1994 in Ruanda⁵⁵ ist wohl das traumatischste Ereignis, mit dem die Schweizer EZA je konfrontiert worden ist. Seit 1963 zählte Ruanda zu den Schwerpunktländern mit Programmen in der Land- und Forstwirtschaft, Vermarktung, Mikrofinanz usw. In den Jahren 1963 bis 1975 und 1982 bis 1993 entsandte die Schweiz sogar einen Berater des Präsidenten. Im Konflikt zwischen Hutu und Tutsi reagierte die Schweiz spät, ab 1990, mit Aktionen zur Förderung des Rechtsstaats und der Menschenrechte und zog im Januar 1993 den Präsidentenberater zurück. Nach dem Genozid wurde der DEZA vorgeworfen, zu wenig zur Entschärfung der Konflikte beigetragen und die Arbeit zu sehr auf die Hutu

ausgerichtet zu haben. Das EDA liess die Kritik durch eine Studiengruppe unter dem ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Justiz, Joseph Voyame, untersuchen. Lukas Zürcher, Historiker an der Universität Zürich, fasst die Studienresultate so zusammen, «dass die DEZA zu Beginn der 1990er-Jahre zu wenig entschlossen auf die grossen ethnischen Schwierigkeiten reagiert habe, die spätere Katastrophe und vor allem ihr Ausmass jedoch nicht habe vorhersehen können»⁵⁶. Nach dem Genozid stellte die Schweiz die EZA mit Ruanda ein und beschränkte sich bis 1997 auf humanitäre Hilfe. Ab 1998 nahm sie die EZA mit Ruanda im Rahmen des Regionalprogramms der Grossen Seen wieder auf mit Aktivitäten in Ruanda, Burundi und der Demokratischen Republik Kongo. Die Schwerpunkte liegen nun auf Friedensförderung, guter Regierungsführung und Gesundheit.

- Im langjährigen Partnerland Mali⁵⁷ brachte die Armee 1994 in Niafunké den Leiter des Schweizer Kooperationsbüros, Jean-Claude Berberat, und zwei seiner Mitarbeiter um. Die DEZA zog sich aus dem Norden des Landes zurück, sistierte die Unterstützung staatlicher Partner und konzentrierte die Zusammenarbeit auf private Organisationen. Eine offizielle Entschuldigung der malischen Regierung im Jahre 2001 ebnete den Weg zu einer Normalisierung der Beziehungen. Ein Staatsstreich führte 2012 erneut zu offenen Konflikten. Infolge der prekären Sicherheitslage im Norden stellte die DEZA ihre Aktivitäten in den Regionen Mopti und Timbuktu ein und konzentriert sich nun auf Sikasso im Süden.
- Seit Jahrzehnten waren Indien und Pakistan EZA-Partnerländer, als sie 1998 Atomtests durchführten. Die Zündung der atomaren Sprengsätze, begleitet von verbalen Aggressionen, warf ein Schlaglicht auf die labile Sicherheitslage auf dem indischen Subkontinent. Angesichts der verbreiteten Armut wurde der Rüstungswettlauf in der Schweiz auch als krasse Verschleuderung öffentlicher Mittel wahrgenommen. Die Schweiz zog sich jedoch nicht aus den beiden Ländern zurück, sondern verlegte die Zusammenarbeit vollständig auf private Partner und dezentrale staatliche Strukturen. Die Arbeit an der Basis zur Stärkung der Benachteiligten und Rechtlosen wurde auch seitens der privaten Hilfswerke weitergeführt.
- In Nepal⁵⁸ als Partnerland der ersten Stunde spitzten sich die sozialen und politischen Spannungen in den 1980/90er-Jahren immer mehr zu und gipfelten schliesslich 1996 bis 2006 in einem Bürgerkrieg zwischen maoistischen Rebellen und Regierungstruppen. Die DEZA, aber auch Helvetas und andere Hilfswerke zogen sich jedoch nicht aus dem Himalaya-Staat zurück. Vielmehr richtete die

Schweiz die Zusammenarbeit im Rahmen einer Konfliktanalyse neu aus: Beim EZA-Personal wurden die verschiedenen Volksgruppen berücksichtigt; die Organisationsstruktur wurde über die Hauptstadt hinaus regional dezentralisiert; das Kooperationsbüro investierte gezielt in die Beziehungen zu anderen Gebern; Analysen zum aktuellen Konfliktstand erfolgten regelmässig. Als starkes Signal einer Normalisierung eröffnete die Schweiz schliesslich 2009 nach einem halben Jahrhundert praktischer Entwicklungskooperation eine Botschaft in Kathmandu.

Zu heiklen Herausforderungen gaben nicht nur Extremsituationen in Partnerländern, sondern wiederholt auch die innenpolitischen Fronten in der Schweiz Anlass. An Lippenbekenntnissen zu einer wirksamen Zusammenarbeit mangelt es nicht, hingegen läuft die EZA in konkreten Programmen ständig Gefahr, für andere Interessen instrumentalisiert zu werden. Einige Beispiele:

- *Aussenpolitische Interessen*: Die Instrumentalisierung der EZA zu aussenpolitischen Zwecken ist international weit verbreitet. Bei Grossmächten und ehemaligen Kolonialmächten dient die EZA der Konsolidierung von Einflussphären oder dem Kampf gegen den Terror, während die Verringerung der Armut oft ein willkommener Nebeneffekt bleibt. Der langjährige frühere Direktor der DEZA, Walter Fust, warnt: «Die Hilfe darf nicht instrumentalisiert werden. Diplomatie und EZA haben einen unterschiedlichen Leistungsauftrag.»⁵⁹ Die Wahrung von handfesten Eigeninteressen durch die Diplomatie und die Armutsbekämpfung sind zwei verschiedene Paar Schuhe. Die Schweiz verfolgt in ihrer Aussenpolitik das Prinzip der Universalität ihrer Beziehungen. Die EZA ist ein Teil ebendieser Aussenpolitik. Ihr droht damit die Verzettlung. Die OECD spricht in ihrem neuesten Prüfbericht dazu Klartext: Die Schweiz sollte «das Spannungsfeld zwischen dem Bemühen um eine stärkere Konzentration der Hilfe und ihren aussenpolitischen Zielsetzungen, welche zur Fragmentierung der Hilfe führen, besser managen»⁶⁰. Eine eigentliche Instrumentalisierung der EZA zu politischen Zwecken stellt jedoch einen Ausnahmefall dar. Die Missbrauchsgefahr lauert eher auf der aussenwirtschaftlichen Ebene, wie weiter unten ausgeführt wird. Von der Schweiz als reichem Kleinstaat wird erwartet, dass sie sich angemessen an den Lasten internationaler Solidarität beteiligt. Insofern kommt der Quantität der EZA eine positive aussenpolitische Rolle zu.

- *Aussenwirtschaftliche Interessen* haben seit den Frühphasen der EZA eine Rolle gespielt.⁶¹ Die Finanzhilfe an die Türkei 1963, die Mischkredite – bestehend aus einer kommerziellen Bankentranche und einem subventionierten Bundesdarlehen – an Indien 1966 und Pakistan 1970 konnten nur für Warenbezüge aus der Schweiz verwendet werden. Die so gebundene Hilfe orientierte sich an den Bedürfnissen der Schweizer Exportwirtschaft und förderte deren Konkurrenzfähigkeit im internationalen Wettbewerb. Den «begünstigten» Partnerländern blieb es hingegen versagt, eine internationale Ausschreibung durchzuführen und die günstigsten Lieferanten auszuwählen, sondern sie mussten teuer in der Schweiz einkaufen. Im Rahmen dieses Schulterschlusses zwischen Bund und Wirtschaft wurden im Verlaufe der Jahre weit über eine Milliarde Franken an über zwanzig Entwicklungsländer mittleren Einkommens vergeben. Sie dienten dem Bau von Kraftwerken, der Erstellung von Strassen und Brücken, der Lieferung von Webmaschinen, Fernsehüberwachungssystemen und Lokomotiven. Die Praxis der Mischkredite führte das SECO bis in die 1990er-Jahre fort, obschon deren Entwicklungswirksamkeit höchst umstritten war. Nicht der Zweifel an der Entwicklungswirksamkeit leitete den Niedergang des Instruments ein, sondern das schwindende Interesse der Partnerländer an dieser relativ teuren Finanzierungsquelle.
- *Landwirtschaftliche Interessen*: Schon in den 1960er-Jahren beteiligte sich die Schweiz im Rahmen der humanitären Hilfe an der Nahrungsmittelhilfe.⁶² Sie stellte insbesondere Milchpulver zur Verfügung, weil die Schweizer Milchwirtschaft Überschüsse produzierte. Diese wurden den Krediten der Nahrungsmittelhilfe zu Erzeugerpreisen angerechnet, obschon das Milchpulver auf dem Weltmarkt nur einen Bruchteil davon gekostet hätte und geringere Transportkosten angefallen wären. So konnte jedoch die Milchrechnung des Bundes entlastet werden. Das Verwertungsinteresse der Milchwirtschaft bestimmte auch das Produkt: Die beteiligten Schweizer Hilfswerke und das Welternährungsprogramm, die das Milchpulver einsetzten, wünschten von Beginn weg Magermilchpulver, weil das für unterernährte Kinder verträglicher und billiger war. Bund und Landwirtschaft insistierten jedoch auf Vollmilchpulver. Mit der Zeit machte sich Unbehagen über diese Zielkonflikte breit, und in den 1980er-Jahren wurde die Nahrungsmittelhilfe quantitativ konsolidiert und mit neuen Vergaberichtlinien primär an den Bedürfnissen der Empfänger ausgerichtet. Im laufenden Rahmenkredit für humanitäre Hilfe 2013 bis 2016 schlägt die Nahrungsmittelhilfe mit

Milchprodukten mit 20 Millionen Franken pro Jahr zu Buche. Die Milchprodukte sind nach wie vor an Lieferungen aus der Schweiz gebunden. Das Entwicklungskomitee der OECD hat schon mehrfach – letztmals 2013 – gefordert, diese «guter Praxis» zuwiderlaufende Lieferbindung aufzugeben.⁶³

- Eine *migrationspolitische Instrumentalisierung* der EZA ist im Parlament von Politikern in den letzten zwanzig Jahren mehrfach diskutiert und gefordert worden. Länder sollen mit dem Entzug von EZA bestraft werden, die sich nicht in einem Rückübernahmeabkommen verpflichten, abgewiesene Asylbewerber zurückzunehmen. 2011/12 wurde der Bundesrat beauftragt, «bestehende und zusätzliche Finanz- und Entwicklungshilfe für die von einem politischen Umbruch betroffenen Staaten in Nordafrika an den Abschluss von Rückübernahmeverträgen für abgewiesene Asylsuchende zu knüpfen». Der Bundesrat lehnte angesichts der Vielschichtigkeit der Fragen eine Sanktionierung nicht kooperativer Staaten ab und setzte auf eine positive Konditionalität im Sinne von Migrationspartnerschaften. Denn die Idee verkennt die Wirklichkeit. Eritrea als Herkunftsland Nummer eins von Asylbewerbern erhält gar keine EZA. Syrien als zweitwichtigstes Land kämpft mit anderen Problemen als mit Rückführungsfragen. Die Regierung von Mosambik zeigte sich im Jahr 2000 offen. Aber da die Schweiz gar keine Asylbewerber aus Mosambik hatte, verlief die Sache im Sand. Vier Jahre später sistierte die Schweiz in Ghana die Auszahlung der Budgethilfe, um die Regierung zu bewegen, über ein Rückführungsabkommen zu verhandeln. Ghana war aber nicht interessiert, weil keine konkreten Fälle vorlagen. Der Ruf der Schweiz als berechenbarer Partner blieb jedoch durch den Aufschub während einiger Zeit beschädigt.

Parallel zur internationalen Debatte über die Quantität der Entwicklungsleistungen kam es im Hinblick auf die Millenniumsentwicklungsziele (MDG) auch zu intensiven Bemühungen, die Qualität der Hilfe zu verbessern. Die «Erklärung von Paris» zur Wirksamkeit der Hilfe im Jahre 2005 war ein Markstein. Auch die Schweiz unterzeichnete die Grundsätze der Eigenverantwortung («Ownership»), der Ausrichtung an den Strategien der Partner («Alignment»), der Harmonisierung unter den Gebern, der Resultatorientierung und der gegenseitigen Rechenschaft im Hinblick auf eine wirksamere EZA. Um die Fortschritte bei der Umsetzung der «Erklärung von Paris» zu messen, vereinbarten Partnerländer und Geber auch konkrete Indikatoren und Zielwerte. An Folgekonferenzen in Accra (Ghana) 2008 und Busan (Korea) 2011 wurden

die Prinzipien vor allem im Hinblick auf Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft weiterentwickelt. Die Chancen einer wirksamen EZA sind dann am besten, wenn staatliche und private Partner selber am Steuer der gesellschaftlichen Veränderungsprozesse stehen, auch wenn das in einem fragilen Kontext schwieriger anwendbar ist. Selbstkritisch hat Dino Beti, langjähriger DEZA-Mitarbeiter, festgestellt: «Unsere Entwicklungszusammenarbeit hätte wirkungsvoller, kostengünstiger gestaltet werden können. Sie litt aber an mangelhaftem Vertrauen in die Partner. Das hat zu immer neuen Kontrollmassnahmen geführt. Sie waren arbeitsintensiv und kostspielig. Sie verhinderten, dass Ownership und Empowerment und eine sich daraus ergebende Zusammenarbeit zwischen Partnern auf gleicher Augenhöhe nicht nur konzeptionell entwickelt, sondern auch tatsächlich umgesetzt wurden.»⁶⁴ In der Umsetzung dieser Wirksamkeitsprinzipien besteht bei der schweizerischen EZA Nachholbedarf.⁶⁵

Die Debatte um die Wirksamkeit der Zusammenarbeit ist zweifellos wichtig und berechtigt. Sie hat aber unerwünschte Nebenwirkungen.⁶⁶ Erstens hat sie zur Folge, dass wir uns auf das Objektivierbare und Messbare stürzen. Darüber dürfen wir nichtmessbare, qualitative Faktoren nicht vergessen. Entwicklung als institutioneller und gesellschaftlicher Wandel entzieht sich zu einem grossen Teil der Planung und Quantifizierung. Zweitens verlieren wir mit dem Fokus auf kurzfristige Veränderungen die Langzeitperspektive aus den Augen. So haben die langfristigen Bilanzen gezeigt, dass EZA-Ansätze überraschende Breitenwirkung haben können. Zum Beispiel hat die indische Regierung nach dem Vorbild des von der Schweiz unterstützten Instituts für Mikroelektronik in Bangalore (CEDT) weitere sieben solcher Zentren andernorts in Indien eröffnet. Drittens sollten wir nicht übersehen, dass die Gutachten über die Wirksamkeit der EZA nicht nur der Rechenschaftsleistung dienen, sondern vor allem auch Lernprozesse unter allen Beteiligten in Gang setzen und unterstützen sollen. Lernen wiederum braucht Zuwendung und Zeit und erfolgt nicht automatisch aufgrund einer methodisch noch so stringenten Evaluation. Viertens ist im Sinne von «Hilfe zur Selbsthilfe» matchentscheidend, ob die Partner inskünftig in der Lage sind, solche Projekte selber durchzuführen. Evaluationen blenden diese Dimension jedoch oft aus und konzentrieren sich auf die vereinbarten materiellen Projektziele. Fünftens bleibt bei der Wirkungsanalyse die Frage der Zuschreibung der Erfolge: Diese haben viele «Eltern», und bisweilen werden sie der EZA zugeschrieben, obschon sie primär das Verdienst der Partner sind, die die EZA unterstützt.

Erfolgsfaktoren der Entwicklungszusammenarbeit

Schweizer Hilfswerke und der Bund leisten nun seit über fünfzig Jahren EZA. Aus dieser Werkstatterfahrung heraus lassen sich einige fundamentale Leitgedanken für Geber zur Wirkung ihrer Beiträge ableiten:

- *Langfristig denken, die eigene Ungeduld zügeln:* Es gibt ein enormes Ungleichgewicht zwischen der Kurzzeitperspektive in der Politik auf Geberseite und dem langfristigen Horizont der Entwicklungsförderung. Zwar schreitet der technische Fortschritt rasant voran, doch Entwicklung als gesellschaftlicher Wandel braucht viel Zeit. Die EZA-Rahmenkredite haben eine Laufzeit von vier Jahren. Bei Jahresbudgets muss bereits nach zwölf Monaten Rechenschaft abgelegt werden. Ein langfristiges Engagement schafft gegenseitiges Vertrauen. Am Ende des Tages sind es immer Menschen, die Entscheide fällen und umsetzen. Eine Zusammenarbeit über fünf, zehn oder mehr Jahre ermöglicht Kontextkenntnisse und macht die Kooperation berechenbar. Als die Schweiz 1963 in Südindien mit viehwirtschaftlicher Zusammenarbeit begann, war es nicht vorstellbar, dass Indien fünfzig Jahre später der grösste Milchlieferant der Welt sein würde und über 100 Millionen Tonnen Milch jährlich produzieren würde. Dazu hat die Schweiz im Verlaufe der fünf Jahrzehnte auf allen Ebenen – Tierzucht, Ausbildung, Institutionen, Richtlinien – wichtige Beiträge geleistet. Milch ist die Lebensader armer Familien. Zusätzliches Einkommen dank Milch balanciert bäuerliche Risiken aus. Es ist kein Zufall, dass es fast keine Bauernselbstmorde in Milchwirtschaftsregionen gibt. So können ungeplante, langfristige Erfolge die kühnsten Erwartungen übertreffen.
- *Auf den Vorstellungen und Institutionen der Partner aufbauen:* Nachhaltige Erfolge lassen sich erreichen, wenn von aussen Programme der Partner unterstützt werden, statt eigene, parallele Institutionen aufzubauen. Der helvetische Nachholbedarf ist gross: Rund die Hälfte der Schweizer EZA wird als Projekthilfe abgewickelt, welche die Institutionen und Verfahren des Partnerlandes nicht nutzt, und die OECD kritisierte kürzlich erneut, dass die Schweiz die Abwicklung der EZA über Parallelinstitutionen nicht reduziert hat.⁶⁷ Ein Grund dafür liegt darin, dass die DEZA-Tätigkeit stark auf fragile Länder⁶⁸ ausgerichtet ist, die sich in einem Teufelskreis von schwacher Staatlichkeit, Armut und Gewalt befinden. Entsprechend den oben erwähnten Pariser Grundsätzen zur Wirksamkeit der EZA wird die Schweiz überdies angehalten, mehr sektoriell und programmorientiert zu arbeiten.⁶⁹

- *Verzettelung vermeiden, Schwerpunkte setzen:* Die OECD kritisiert die fragmentierte Schweizer EZA seit Jahren. «Die bilaterale EZA der Schweiz ist weiterhin fragmentiert: sie ergiesst sich über eine grosse Zahl von Ländern und innerhalb der Länder ist sie auf eine grosse Zahl von Sektoren verteilt.»⁷⁰ Das Parlament hat eine Reduktion der Anzahl Schwerpunktländer verlangt. Doch mit vermehrten Regionalprogrammen wie zum Beispiel im Mekong oder am Horn von Afrika und den Globalprogrammen wird die Konzentration unterlaufen. Trotz des Rufs nach Konzentration werden, wie in Myanmar, neue Programme gestartet oder bestehende, wie in Nordkorea, entgegen einem Parlamentsentscheid weitergeführt.⁷¹ Der Preis einer Verzettelung sind höhere Kosten und ein Verzicht auf die Optimierung ihrer Wirksamkeit. Denn es ist auch für weitaus grössere Geber kaum machbar, an Dutzenden von Standorten hochqualifiziertes Personal mit Kenntnissen des lokalen Kontexts zu mobilisieren. Das gilt selbstverständlich nicht nur für die öffentliche Hand, sondern auch für private Hilfswerke. Neben der geografischen Konzentration sind auch thematische Schwerpunkte matchentscheidend. Erst eine Beschränkung auf wenige ausgewählte Sektoren wie Gesundheit, Gewerbeförderung oder Wiederaufbau nach Katastrophen erlaubt, ausreichend Kompetenz und Erfahrung zu erwerben, um als fachlich anerkannter Gesprächspartner lösungsorientiert mitzuarbeiten. Eine fachliche und geografische Arbeitsteilung würde die Wirksamkeit der Zusammenarbeit sowohl für staatliche als auch private Akteure steigern.
- *Risikobereitschaft zahlt sich aus:* Damit ist nicht fahrlässiges Handeln gemeint, sondern eine bewusste Wagnisfinanzierung aufgrund einer Analyse, welche Chancen und Risiken transparent macht. Die Schweiz als Kleinstaat ist gezwungen, Innovationen zu pflegen und dort zu investieren, wo andere abseits stehen. Nur mit Pionierprogrammen wird sie als relevanter Mitspieler wahrgenommen, weil sie auch bei einer Konzentration über zu bescheidene finanzielle Mittel verfügt, um quantitativ eine entscheidende Rolle zu spielen. Das erfordert die Bereitschaft, Risiken einzugehen. Nach dem Ende des verheerenden Bürgerkriegs in Mosambik hat die Schweiz frühe Beiträge zur Demilitarisierung und Entminung des Landes geleistet, während viele andere Geber noch abwarteten. Diese Zusammenarbeit zeitigte nicht nur die anvisierten Erfolge, sondern die Schweiz handelte sich damit bei der neuen Regierung einen ausgezeichneten Ruf ein, der noch zwanzig Jahre später nachwirkt. Risiken einzugehen heisst aber auch, Misserfolge in Kauf zu nehmen. So hat sich etwa in Rajasthan (Indien) im Projektverlauf

herausgestellt, dass die lokalen Ziegen den eingekreuzten Rassen aus der Schweiz überlegen sind, weil sie sich den extremen klimatischen Verhältnissen besser anpassen.

- *Mit einem Portfolio-Ansatz arbeiten:* Methodisch gesehen bieten Einzelprojekte ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis. Vielversprechender ist es, mehrere Interventionen im Rahmen eines Portfolios zu bündeln oder überhaupt einen Programmansatz zu wählen. Tansania hat mit massgeblicher Schweizer Unterstützung die Kindersterblichkeit deutlich verringert. Das wurde möglich dank Synergien von Anstrengungen der Regierung mit verschiedenen Instrumenten der internationalen Zusammenarbeit. Die Anti-Malaria-Kampagne unter Mitwirkung des Schweizer Tropeninstituts machte mit Insektiziden behandelte Moskitonetze der breiten Bevölkerung zugänglich. Die DEZA unterstützte gezielt die Koordination des Malariaprogramms und stärkte zudem das Gesundheitswesen insgesamt zur Bekämpfung wichtiger Krankheiten. Das SECO wiederum förderte mit allgemeiner Budgethilfe die Umsetzung der nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung und stärkte Reformen im öffentlichen Dienst, damit dem tansanischen Gesundheitswesen qualifiziertes Personal zur Verfügung steht.
- *Swissness aus Partnersicht:* Gibt es eine Swissness auch in der EZA? Auf jeden Fall besteht sie nicht darin, die Flagge zur Markierung guter Taten zu hissen. Swissness kommt vielmehr in der Art und Weise zum Ausdruck, wie die Schweiz Programme und Projekte der Partner unterstützt. Das lässt sich in verschiedenen Partnerländern der schweizerischen EZA wie Bolivien und Peru feststellen. Im Rahmen eines Rückblicks auf fünfzig Jahre Zusammenarbeit der Schweiz mit Indien hatte ich Gelegenheit, in unzähligen Gesprächen mit indischen Partnern dieser Frage nachzugehen. Drei Kernelemente haben sich dabei herausgeschält:
 - Die Auswahl der Schwerpunkte im Indienprogramm basierte meist auf schweizerischen Stärken («komparativen Vorteilen»). Die föderalistische Tradition in der Schweiz, die lebhafte und vielfältige schweizerische Zivilgesellschaft, die praxisnahe Berufsbildung, eine Vorliebe für Bergregionen, die zu Beginn starke Ausrichtung auf die Viehwirtschaft sowie das Engagement im Finanzwesen oder im Umweltbereich ergaben sich nicht zufällig. «Man kann geben, was man selber hat», kommentierte N. Reguraj von der Nettur-Stiftung für Berufsbildung (NTTF) in Bangalore (Indien).

- Swissness heisst, den Partner ins Zentrum zu stellen, dessen personelle und institutionelle Kapazitäten fördern, ihm den Vortritt zu lassen und selbst auf dem Rücksitz Platz zu nehmen. Empathie für Land und Leute wird spürbar. Die Schweiz hat keine versteckte Agenda. Pieder Casura, damals beim HEKS verantwortlich für Indien: «Unser Programm wird zu 80 Prozent durch die Partner bestimmt.» Eine umfassende Studie zu Indiens Mikrofinanz beschreibt das Vermächtnis der Schweiz als «partnerschaftliches Engagement statt Top-down-Unterstützung».
- Die schweizerische Arbeitsweise hält Werte wie Präzision, Sorgfalt und Genauigkeit hoch. Der Weg zum Ziel, der Prozess, wird ebenso stark gewichtet wie die Produkte selber. «Was ihr uns am stärksten vermittelt habt, ist eure Arbeitskultur», zieht ein indischer Projektmitarbeiter Bilanz. Es machte Eindruck, dass sich auch Leute mit Technikums- oder Universitätsabschluss die Hände schmutzig gemacht haben.

Verpönt ist hingegen die Haltung «Wir bringen die Fachleute, ihr seid die Lehrlinge». Was zählt, ist, Erfahrungen gemeinsam zu machen. «Wir tappten völlig im Dunkeln, wie wir den enormen Energieverbrauch in der Kleinindustrie eindämmen könnten», sagt dazu der indische Generaldirektor des Büros für Energieeffizienz. «Unsere Schweizer Partner sagten: «Wir haben die Lösung auch nicht, aber wir sind bereit, mit euch zusammen nach neuen Möglichkeiten zu suchen.» Das hören wir selten, denn leider liefern die meisten Geber schon Antworten, wenn die Probleme noch nicht einmal richtig verstanden werden.»

Schwachpunkt Kohärenz

Die Schattenseiten der Swissness sind nicht weit. Denn der Erfolgsdruck auf den helvetischen Kleinstaat schlägt sich nicht in einer kohärenten Politik der Schweiz gegenüber Lateinamerika, Afrika und Asien nieder. Kohärenz kann sicher nicht bedeuten, die Aussenpolitik auf kurzfristige wirtschaftliche Vorteile zu trimmen. Vielmehr sind die aussenpolitischen Zielsetzungen der Massstab einer kohärenten Aussen- und Entwicklungspolitik. In seiner Aussenpolitik für die 1990er-Jahre hat der Bundesrat schon vor Jahren fünf grundlegende Ziele definiert: Wahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit; Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat;

Förderung der Wohlfahrt; Abbau sozialer Gegensätze und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Diese strategischen Stossrichtungen müssten die Wegmarken der Aussen- und Entwicklungspolitik sein. Sie sind jedoch als umfassende Zielsetzungen im Bericht des Bundesrates über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur 2012 bis 2015 nur marginal vorhanden⁷² und aus dem neusten aussenpolitischen Bericht⁷³ praktisch gekippt worden.

So erstaunt es keineswegs, dass die Schweiz sich weiterhin den Luxus einer doppelbödigen und widersprüchlichen Rolle gegenüber dem Ausland leistet. Viele, die international tätig sind, stossen wohl ständig darauf. «Die Schweiz ist doch das Land, wo unsere Reichen ihr Geld verstecken» – diese Aussage war in verschiedenen Ländern und Variationen seit Jahrzehnten zu hören. Schwerwiegende Widersprüche zwischen den entwicklungspolitischen Zielen und der wirtschaftspolitischen Praxis sind an der Tagesordnung. Die Rot-Kreuz-Nation Schweiz sieht sich gerne im Gewande des Helfers. Doch bei der Globalisierung der Gerechtigkeit sind Täter, Opfer und Helfer oft nicht mehr auseinanderzuhalten. Interessenkonflikte zeigen sich beispielsweise in folgenden Bereichen:

- *Technologiepolitik*: Weltweit – auch seitens der Schweiz – wird der Ausbau des Patentwesens gestärkt, obschon die Schweizer Wirtschaftsgeschichte bestens dokumentiert⁷⁴, dass für technologieimportierende Länder Nachahmungen eine attraktive Option sind und jedes Land selber bestimmen sollte, ob, wann und wie Erfindungen – zum Beispiel Medikamente – gegen Nachahmungen geschützt werden sollen.
- *Landwirtschaftspolitik*: Der Anbau und die Verarbeitung von Schweizer Zuckerrüben werden nach wie vor privilegiert und Zuckerimporte aus Entwicklungsländern behindert. Dabei ist der Zuckeranbau in Europa wirtschaftlich und ökologisch unsinnig. Obschon eine Mehrheit des Schweizervolkes in einer Abstimmung die Erhöhung des Selbstversorgungsgrades beim Zucker von damals 45 auf 55 Prozent klar bachab geschickt hat, hat die Bauernlobby heute eine Selbstversorgung von über 100 Prozent erreicht.
- *Handelspolitik*: Ghana ist für die Schweiz bei weitem der grösste Lieferant von Kakaobohnen (21 Millionen Kilogramm 2014). Bei verarbeitetem Kakao jedoch glänzen Ghanas Lieferanten durch Abwesenheit. Unverarbeitete Kakaobohnen sind zollfrei. Schokoladetafeln aus Ghana hingegen müssen eine Zollhürde von 32.50 Franken pro 100 Kilogramm überwinden. So wird Ghanas verarbeitende Industrie behindert, während die EZA zu einem guten Umfeld für Arbeit und Verdienst beiträgt.

- *Steuerpolitik*: Steuereinnahmen der Partnerländer stellen die Basis der Entwicklungsfinanzierung dar. Deshalb unterstützt das SECO den Auf- und Ausbau des Steuerwesens in verschiedenen Partnerländern. Gemäss OECD leiden jedoch die Entwicklungsländer aufgrund von Steuerflucht und -vermeidung von multinationalen Konzernen und Privatpersonen unter horrenden Einnahmeausfällen. Doppelbesteuerungsabkommen hat die Schweiz nur mit wenigen Entwicklungsländern und leistet somit in der Regel keine Amtshilfe in Steuersachen. Auch das OECD-Musterabkommen für den automatischen Informationsaustausch lässt die Entwicklungsländer ausser Acht.

Der Anspruch an eine kohärente Entwicklungspolitik der Schweiz wurde 1994 mit dem Nord-Süd-Leitbild von Bundesrat und Parlament offiziell lanciert. Das Leitbild forderte eine kohärente Südpolitik, «die mögliche Widersprüche sichtbar macht zwischen Schweizer Eigeninteressen und den Zielen der Schweizer Entwicklungspolitik, die kurzfristige Vorteile ebenso wie langfristige Folgen in einer Güterabwägung einbezieht und die Interessen optimal verbindet».⁷⁵ Die damalige Pionierrolle der Schweiz wurde in der Folge jedoch leichtfertig verspielt. In der Europäischen Union ist Politikkohärenz für Entwicklung ein ausdrückliches Erfordernis im 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon. Die DEZA hat 2013 eine externe Analyse der Inkohärenzen im Rohstoffbereich, in Migrationsfragen und der Steuerpolitik machen lassen.⁷⁶ Der Nationalrat hat die Einführung einer Sorgfaltsprüfungspflicht für international tätige Unternehmen bezüglich Menschenrechten und Umwelt abgelehnt.⁷⁷ Nun hat eine breite Koalition aus der Zivilgesellschaft eine Konzernverantwortungsinitiative⁷⁸ lanciert. Während andere Länder sich um eine systematische Entwicklungspolitik bemühten, blieb die Umsetzung des Schweizer Leitbildes im Stellungskrieg von Partikularinteressen auf der Strecke. Das ist nicht einfach eine persönliche Einschätzung, sondern sowohl von amtlicher als auch unabhängiger Seite verbrieft.

- In ihren Untersuchungen zur schweizerischen Entwicklungspolitik⁷⁹ stellte das Entwicklungskomitee der OECD regelmässig – fast wie ein Ritual – und letztmals 2014 grobe Schwächen in Sachen Kohärenz fest. Interdepartementale Arbeitsgruppen genügen nicht. DEZA und SECO brauchen auch ausreichende Kapazitäten, um sich darin zu engagieren. Die Idee der Kohärenz wird nicht überall in der Verwaltung verstanden. Voraussetzung für Kohärenz sei – so die OECD – ein systematisches Beobachten (Monitoring) und Analysieren der Auswirkungen nationaler Gesetze auf Entwicklungsländer. Gleichzeitig diagnostiziert

der Bericht das Fehlen verbindlicher Umsetzungsmechanismen und einer entsprechenden Berichterstattung, zum Beispiel im aussenpolitischen Bericht des Bundesrates.⁸⁰ Trotz Bemühungen und Fortschritten laufen die politischen Kompromisse oft der Kohärenz zuwider.

- Das unabhängige Zentrum für globale Entwicklung (Center for Global Development, CGD) erstellt alljährlich eine Rangliste⁸¹, wie 27 Industrieländer ihre Aufgabe wahrnehmen («Commitment to Development Index», CDI), in den ärmeren Teilen der Welt zu Wohlstand, guter Regierungsführung und Sicherheit beizutragen. Die Entwicklungskohärenz der internationalen Hilfe, von Handels- und Investitionsbeziehungen, der Migrations-, Umwelt-, Sicherheits- und Technologiepolitik wird analysiert. Die Schweiz liegt abgeschlagen auf Rang 25 von 27 reichen Ländern, nur vor Japan und Südkorea.

Erfahrungen und Einsichten

Die Armutsbekämpfung als Selbstverständnis der EZA hat sich zur Internationalen Zusammenarbeit (IZA) gemausert: Die Debatte über die Ablösung der Millenniumsentwicklungsziele durch Nachhaltigkeitsentwicklungsziele für alle Länder ab 2015 wirft ein Schlaglicht auf den fundamentalen Umbruch der EZA. Die klassische Nord-Süd-Agenda wird abgelöst vom breiter gefassten Ansatz der IZA, der Beiträge zu Globalen Gemeinschaftsgütern (GGG) wie dem Klimaschutz, Sicherheit oder Finanzstabilität einschliesst.⁸² Anstelle von Gebern und Nehmern sind alle Länder gleichermassen in der Pflicht, ganz im Sinne der Publikation «Entwicklungsland Welt – Entwicklungsland Schweiz» aus dem Jahre 1975. Sowohl die DEZA und das SECO mit ihren Globalprogrammen als auch private Hilfswerke, zum Beispiel mit Aktionen zur Anpassung an den Klimawandel, sind bereits auf diesem Weg.

Hinter der solidarischen Rolle der Schweiz in der Welt steht eine solide Mehrheit der Bevölkerung: In über fünfzig Jahren sind die EZA und die humanitäre Hilfe nie durch eine Volksabstimmung direkt herausgefordert worden. Die Ablehnung des IDA-Darlehens von 1976 als Türöffner für die Schweizer Wirtschaft zu Weltbankaufträgen und das Volksnein zur Gründung einer Solidaritätsstiftung zur Vergangenheitsbewältigung von 2002 waren durch besondere Umstände bestimmt. Das wachsende und stets hohe Spendenaufkommen der privaten Entwicklungshilfswerke darf ebenfalls als Vertrauensbeweis und Stärkung der humanitären Rolle interpretiert werden.

Der Mehrwert von EZA und IZA muss auch auf aussenpolitischer Ebene erkennbar sein, denn Solidarität allein genügt nicht: Die Globalisierungsdynamik löst in Teilen der Schweizer Bevölkerung Ängste aus. Eine aktive, problemorientierte und berechenbare Rolle der Schweiz in der internationalen Zusammenarbeit ist von eminentem Eigeninteresse. Das ist kein Plädoyer für eine aussenpolitische Instrumentalisierung der EZA, sondern dafür, die bereits stattfindende Metamorphose der EZA von der Armutsbekämpfung zur multifunktionalen IZA und der Produktion von GGG in der Bevölkerung breit zu verankern. Deshalb ist es für die DEZA und das SECO ebenso wie für die Nichtregierungsorganisationen eine langfristig lohnende Investition, mit solchen Themen in der Öffentlichkeit präsent zu sein.

Der EZA-Erfolgshunger verlangt nach einem geeigneten «Menü»: Die Zeit von Projektinseln und «eigenen» Projekten ist vorbei. Bei Einzelprojekten ohne Aussicht auf Nachhaltigkeit und systemische Veränderungen ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis ungünstig. Einen Schritt weiter geht die Programmunterstützung gemäss den anerkannten Prinzipien der EZA-Wirksamkeit. In der Zusammenarbeit die Institutionen und Spielregeln der Partner zu nutzen, ist längerfristig nachhaltiger und zielführender als eigene, parallele Institutionen und Abläufe für die Kooperation aufzubauen. Sowohl staatliche als auch private Geber sollten die kostspielige «Projektitis» vermehrt durch Unterstützung von Programmen des Partners ablösen. Programmhilfe kann bei geeigneten Partnern auch für Nichtregierungsorganisationen eine attraktive Option sein, so wie Auslandprogramme mancher schweizerischer Hilfswerke seitens der DEZA mit Programmbeiträgen mitfinanziert werden.

Eine stärkere geografische und thematische Konzentration anstelle der Verzettlung der EZA tut not: Sowohl die DEZA und das SECO als auch private Hilfswerke tun sich schwer damit, in der EZA Schwerpunkte zu setzen. Die Fragmentierung ist eine Achillesferse der schweizerischen EZA. Mit den Schwellenländern als neuen Gebern und den privaten Grossstiftungen nimmt die Gebervielfalt weiter zu und unterläuft alle Bemühungen zur Koordination und Stärkung der Wirksamkeit. Die Verhandlungsmacht der Partner steigt, was entwicklungspolitisch im Hinblick auf die «Ownership» zwar erwünscht ist. Doch es ist auch eine Binsenwahrheit, dass zu viele Köche den Brei verderben und die Transaktionskosten zunehmen.

Für eine nachhaltige Entwicklung sind Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft ebenso wichtig wie der Staat: Seit dem Forum zur Entwicklungswirksamkeit in Busan 2011 stehen Entwicklungspartnerschaften⁸³ hoch im Kurs und sind auch seitens der Schweiz anerkannt. Während namentlich das SECO die Privatwirtschaft als Entwicklungspartner

systematisch in Wert setzt, ist jedoch die Rolle der Zivilgesellschaft in der schweizerischen EZA-Strategie ungeklärt. Täuscht der Eindruck, dass das früher hochgehaltene Subsidiaritätsprinzip – der Staat wird nur aktiv, wenn sich die Aufgabe privat nicht lösen lässt – der Vergangenheit angehört?

Matchentscheidend ist nicht die Wirksamkeit der EZA allein, sondern der Erfolg des Entwicklungspfades eines Partnerlandes insgesamt: Die EZA hat eine komplementäre Rolle: Sie stärkt namentlich an den Rand gedrängte Schichten, baut an Schlüsselinstitutionen von öffentlichem Interesse mit und fördert Investitionen und Innovationen zur Lösung regionaler und globaler Probleme. Eine komplementäre und erfolgreiche EZA nimmt die Vorstellungen der Partner zum Ausgangspunkt, verzichtet darauf, Reformen der Partner mit EZA «kaufen» zu wollen, vermeidet Parallelstrukturen, belässt die Programm- und Politikverantwortung beim Partner.

Das Aktenzeichen «Kohärenz» ist ungelöst: Die Forderung nach Entwicklungskohärenz aller Massnahmen der Schweiz gegenüber Partnerländern sollte den Kern der EZA-Agenda ausmachen und nicht einfach eine zusätzliche Option darstellen.⁸⁴ Doch die letzten fünfzig Jahre zeigen deutlich innenpolitische Grenzen der Durchsetzbarkeit auf. Nicht zufällig hat die DEZA nach wie vor kein Mandat, entwicklungspolitische Fragen über Ressortgrenzen hinweg verbindlich zu koordinieren. Fortschritte in Sachen Kohärenz sind keine Frage der Argumente und der Einsicht, sondern eine Folge des Umfelds. So blieb der Ruf nach Rechtshilfe für Entwicklungsländer bei Steuerhinterziehung jahrzehntelang ungehört. Erst mit der Schleifung des Bankheimnisses auf Druck der USA ist diese Forderung salonfähig und verhandelbar geworden. Entwicklungspolitik und die Beziehungen zu den ärmeren Ländern in Afrika, Asien und Lateinamerika führen in der schweizerischen Aussenpolitik unvermindert ein Schattendasein. Gegen organisierte Eigeninteressen, zum Beispiel der Export- oder Rüstungsindustrie, ist kein Kraut gewachsen.

Weshalb wird aus Fehlern so wenig gelernt? Auch wenn es keine Patentrezepte gibt, wissen wir doch recht viel über die Entwicklungsdynamik und wirksame EZA. Aber wir ändern wenig. Weshalb? Die Gründe liegen auf mehreren Ebenen.

- Der EZA-Geber ist mit Interessenkonflikten verschiedener Anspruchsgruppen, wie zum Beispiel der Landwirtschaft, im eigenen Lande konfrontiert. Solche Konflikte behindern Lernprozesse und stehen einer entwicklungsfreundlichen Lösung von Fall zu Fall entgegen. Politisch ist es einfacher, EZA-Budgets zu erhöhen als eine kohärente Entwicklungspolitik zu betreiben.

- Interne, institutionelle Zwänge führen dazu, dass die Koordination unter den Gebern allen Lippenbekenntnissen zum Trotz auf der Strecke bleibt. Wenn es darum geht, die Besuche von leitendem Personal verschiedener EZA-Geber zu koordinieren, ist die Flexibilität in den Chefetagen der einzelnen Agenturen an einem kleinen Ort. Vergleichbare Dramen spielen sich ab bei der Harmonisierung der Rechenschaftsberichte des Partners.
- Der institutionelle und persönliche Profilierungsbedarf in der EZA führt dazu, dass eher neue Projekte initiiert als laufende Interventionen («Ladenhüter») fortgeführt oder zu Ende gebracht werden. Der Erfolgshunger der Geber überfordert und dominiert allzu oft den Partner.
- Je nach Partnerland positioniert sich die EZA in einem «Markt» mit einem Angebotsüberhang. So wollen sich etwa viele Länder im sich öffnenden Myanmar etablieren, obschon dessen Absorptionskapazität begrenzt ist. Der Geber befindet sich so in einer schwachen Verhandlungsposition und geht wider besseres Wissen Kompromisse ein, weil politische Vorgaben zu erfüllen sind.
- Neben der Wirksamkeit der Zusammenarbeit zur Armutsbekämpfung und nachhaltigen Entwicklung im Süden erhalten auch die Finanzierbarkeit und das Kommunikationspotenzial im Norden einen Stellenwert beim Setzen von EZA-Prioritäten. Zum Beispiel kommen Gesundheitsprojekte bei der breiten Bevölkerung besser an als unsichtbare Reformen im öffentlichen Finanzwesen.

Mehr Bescheidenheit und Demut ist angezeigt. Zum einen verdanken viele Schwellenländer ihre Entwicklungserfolge nicht den Weisheiten des ökonomischen Mainstreams, sondern einem eigenständigen Mix von Marktwirtschaft und staatlichen Interventionen. Zum andern verzeichnen im letzten Jahrzehnt auch arme Länder wie Mosambik mit über sieben Prozent ein rasantes Wirtschaftswachstum. Die Abhängigkeit von der Auslandhilfe ist rückläufig. Doch die Armut der Bevölkerung verharrt auf einem inakzeptabel hohen Niveau. Zweifellos erzeugt von Rohstoffabbau angekurbeltes Wachstum direkt nur geringe Verteileffekte. Immerhin gibt es eine Regierungsstrategie zur Bekämpfung der Armut, die auch den EZA-Gebern als Leitplanke dient. Ist sie ein Papiertiger und wird gar nicht umgesetzt? Oder führt die Strategie selber in die Irre? Oder ist es auch nach Jahrzehnten unklar, wie Wirtschaftswachstum in verschiedenen gesellschaftlichen Umfeldern breitenwirksam den Wohlstand fördert?

Anmerkungen

- ¹ Ich danke Rudolf Dannecker für die kritische Lektüre eines ersten Entwurfs dieses Textes.
- ² Detaillierte Angaben finden sich in Waldburger et al., 2012, S.37.
- ³ Bundes-Blatt, 1971, Band II, S. 1651.
- ⁴ «Aargauer Zeitung», 30.3.2001, zitiert in: Waldburger et al., S. 192.
- ⁵ So an der 3. UNO-Weltkonferenz zu «Disaster Risk Reduction» in Sendai (Japan) 2015:
<https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/themen/katastrophenvorsorgenothilfeundwiederaufbau/katastrophenvorsorge.html>
- ⁶ OECD, 2014, S. 91.
- ⁷ Art. 54 BV: «Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.»
- ⁸ Schrötter, 1981.
- ⁹ Die neue Organisation heisst «Helvetas Swiss Intercooperation», wird hier aber weiterhin Helvetas genannt.
- ¹⁰ Siehe die erst 2015 (!) publizierten historischen Daten der Zollverwaltung:
<http://www.ezv.admin.ch/themen/04096/04101/05233/05672/index.html?lang=de>
- ¹¹ Siehe z. B. «Tages-Anzeiger», 21. 1. 2014, S. 5.
- ¹² Waldburger et al., 2012, S. 146.
- ¹³ Die Osthilfe ist gesetzlich immer noch befristet. Der Bundesrat schlägt jedoch eine Verlängerung ab 2017 um weitere zehn Jahre vor.
- ¹⁴ Die Volkswirtschaft, Nr. 7-8/2011, S. 14.
- ¹⁵ Stöckli Bruno: Das schweizerische Gegenwertfonds-Programm: Resultate und Auswertungen ausgewählter Erfahrungen. Dezember 2009, S. iii.
- ¹⁶ Siehe DEZA: Klimawandel und Entwicklung: Doppelte Dividende. Erfahrungsbericht der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Bern, 2012.
- ¹⁷ OECD, 2014, S. 88
- ¹⁸ Siehe NZZ, 29.9.2000, S. 87.
- ¹⁹ Siehe z. B. NZZ, 21. 10. 2014, S. 29.
- ²⁰ Waldburger et al., 2012, S. 62.
- ²¹ Angaben gemäss Bundesamt für Statistik für 2012.
- ²² 2011 lag der Durchschnitt der Mitgliedsländer im Entwicklungskomitee der OECD bei 3 Prozent. OECD, 2014, S. 48.
- ²³ Siehe https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/partnerschaften_auftraege/multilaterale-organisationen.html
- ²⁴ Botschaft 2013-16, S. 2769.
- ²⁵ Waldburger et al., 2012, S. 60.
- ²⁶ OECD, 2014, S. 40.
- ²⁷ Diener Franziska: Die Schweizerische Stiftung für technische Entwicklungshilfe (Swisscontact) 1956-1971. 2012. https://www.afz.ethz.ch/images/.../Lizenziatsarbeit_Franziska_Diener.pdf

- ²⁸ Siehe Bürgi, Imfeld, 2004, mit Ausführungen auch zu den anderen Initiativen, S. 132–133, 190–191.
- ²⁹ Waldburger et al., 2012, S. 185.
- ³⁰ <http://www.swissfairtrade.ch/fairer-handel/zahlen-und-fakten/> und <http://www.maxhavelaar.ch/de/fairtrade/ueber-max-havelaar/jubilaeum/entwicklung-national-und-international/>
- ³¹ Siehe <https://www.zewo.ch/guetesiegel/bedeutung>
- ³² DEZA, https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/aktivitaeten_projekte/zahlen_und_statistiken/statistische-tabellen.html
- ³³ OECD, 2014, S. 111.
- ³⁴ The Reality of Aid, 2014, S. 13. http://www.realityofaid.org/roa_report/rethinking-partnerships-in-a-post-2015-world-towards-equitable-inclusive-and-sustainable-development/
- ³⁵ Schweizerischer Bundesrat, 2012, S. 2763–2765.
- ³⁶ OECD, 2014, S. 20.
- ³⁷ Bericht der GPK des Ständerates vom 21. 8. 2009. <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2010/1367.pdf>
- ³⁸ Siehe Gerster, 1995, S. 70.
- ³⁹ DEZA, 2011, S. 23.
- ⁴⁰ NZZ Folio, Nr. 12/1995, S. 37.
- ⁴¹ CEPS Philanthropie Aktuell, Nr. 1/15. <https://ceps.unibas.ch/service/philanthropie-aktuell-abonnieren/>
- ⁴² <http://www.aidtransparency.net/>
- ⁴³ Siehe dazu https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/resultate_und_wirkung/wirkungs-_und_jahresberichte.html
- ⁴⁴ SECO: Jahresbericht 2013, Juni 2014. <http://www.seco-cooperation.admin.ch/themen/01033/01130/05120/index.html?lang=de>
- ⁴⁵ DEZA: SDC's Evaluations. Evaluations completed in 2013. 2014. https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/resultate_und_wirkung/evaluationen.html
- ⁴⁶ OECD, 2012, S. 83.
- ⁴⁷ Wilhelm, 2012. DEZA: 50 Years Nepal-Swiss Development Partnership 1959–2009. Kathmandu/Bern, 2009.
- ⁴⁸ Gerster Richard: Swissness made in India. Wirtschaftliche Entwicklung und die Zusammenarbeit Schweiz - Indien. Orell Füssli, Zürich, 2008.
- ⁴⁹ Society Switzerland - Bhutan: Far apart and close together. Bhutan and Switzerland – Partners in Development since 1950. Ohne Jahr.
- ⁵⁰ DEZA/SECO: Schweiz - Mosambik. 30 Jahre bilaterale Zusammenarbeit von 1979 bis 2009. Bern, 2009.
- ⁵¹ DEZA: Capitalisation de 30 ans de la DDC au Bénin, herausgegeben von Emmanuelle Berny, Cotonou, 2011.
- ⁵² Eidgenössische Finanzkontrolle, 2013. http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=179&lang=de
- ⁵³ «Tages-Anzeiger», 27. 11. 2013.
- ⁵⁴ Dazu Pallmann Martin, in: Holenstein, 2010, S. 188–196.
- ⁵⁵ Dazu Chappatte Serge, in: Holenstein, 2010, S. 177–180.

- ⁵⁶ Zürcher Lukas: Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in Ruanda. <http://www.wirkamenumzuhelfen.ch/index.php?menuid=19>
- ⁵⁷ DEZA, 2011, S. 23.
- ⁵⁸ Wilhelm, 2012, S. 263–295. DEZA, 2011, S. 20.
- ⁵⁹ Holenstein, 2010, S. 221.
- ⁶⁰ OECD, 2014, S. 40.
- ⁶¹ Siehe Hug, Mesmer, 1993, S. 350–362.
- ⁶² Ebd., S. 460–477.
- ⁶³ OECD, 2014, S. 93.
- ⁶⁴ Beti Dino, in: DEZA, 2011, S. 9.
- ⁶⁵ Das belegt der Bericht 2014 des Center for Global Development (CGD), wo die Schweiz in keiner der vier Beurteilungskategorien die Top Ten erreicht. CGD, 2014, The Quality of Official Development Assistance 2014. <http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda?callout=4-5>
- ⁶⁶ Vgl. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE): Darstellung von Ergebnissen in der Entwicklungszusammenarbeit – Risiken und Grenzen, Nr. 4/2014, Bonn.
- ⁶⁷ OECD, 2014, S. 70–72.
- ⁶⁸ Siehe https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/themen/fragile-kontexte-und-praevention/arbeit_der_deza_infragilenkontexten.html; eine Evaluation zeigt Verbesserungsbedarf auf: <http://www.admin.ch/dokumentation/studien/detail/index.html?lang=de&studienid=68>
- ⁶⁹ OECD, 2014, S. 20.
- ⁷⁰ Letztmals in OECD, 2014, S. 39.
- ⁷¹ «Tages-Anzeiger», 1. 10. 2013.
- ⁷² EDA: Bericht über die ausserpolitischen Schwerpunkte der Legislatur (ausserpolitische Strategie 2012–2015). Bern, 2012. www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/26149.pdf
- ⁷³ Schweizerischer Bundesrat: Aussenpolitischer Bericht 2013. Bern, 2014. <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/1055.pdf>
- ⁷⁴ Gerster, 2011, S. 14/15. http://www.gersterconsulting.ch/sites/res_globalisation.html
- ⁷⁵ Schweizerischer Bundesrat: Bericht über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er-Jahren («Leitbild Nord-Süd») vom 7. März 1994, S. 3.
- ⁷⁶ Swiss Development Cooperation/European Centre for Development Policy Management: Putting Policy Coherence for Development into Perspective. Supporting Switzerland's promotion of PCD in commodities, migration and tax policy. 2013. <http://www.admin.ch/dokumentation/studien/detail/index.html?lang=de&studienid=199>
- ⁷⁷ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20143671
- ⁷⁸ <http://konzern-initiative.ch/>
- ⁷⁹ OECD: Switzerland – DAC Peer Review of Development Co-operation. Paris, 2014. <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/switzerland.htm>
- ⁸⁰ OECD, 2014, S. 16.
- ⁸¹ Center for Global Development: Commitment to Development Index. 2014 Results, Washington, 2015. <http://www.cgdev.org/article/commitment-development-index-cdi-2014-results>

- ⁸² Für die Integration globaler öffentlicher Güter in eine erweiterte Entwicklungsagenda spricht sich unter anderem die OECD aus, siehe OECD, 2012.
- ⁸³ Siehe z.B. The Reality of Aid, 2014.
- ⁸⁴ Siehe House of Commons, International Development Committee: The Future of UK Development Co-operation. Beyond Aid, 2015. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/news/beyond-aid-report-published/>

Literaturhinweise

- Bürgi Jürg, Imfeld Al:* Mehr geben, weniger nehmen. Geschichte der Schweizer Entwicklungspolitik und der Novartis Stiftung für nachhaltige Entwicklung. Orell Füssli, Zürich, 2004.
- DEZA:* 50 Jahre DEZA – Mehr als Hilfe. Eine Welt, Nr. 1/2011.
- Eidgenössische Finanzkontrolle:* Ausstieg und Nachhaltigkeit der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Ex-post-Analyse von 14 Projekten in Südafrika und Indien. Bern, 2013. <http://www.efk.admin.ch>
- Gerster Richard:* Schwellenland Schweiz. Wie die Schweiz reich wurde. E-book, 2011. http://www.gersterconsulting.ch/sites/res_globalisation.html
- Gerster Richard:* Nord-Süd-Politik: abschreiben oder investieren? Perspektiven der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Orell Füssli, Zürich, 1995.
- Gerster Richard:* Aus Fehlern lernen? Die Schweiz und die Dritte Welt. Ex Libris, Zürich, 1987.
- Holenstein René:* Wer langsam geht, kommt weit. Ein halbes Jahrhundert Schweizer Entwicklungshilfe. Chronos, Zürich, 2010.
- Holenstein Anne-Marie, Renschler Regula, Strahm Rudolf:* Entwicklung heisst Befreiung. Erinnerungen an die Pionierzeit der «Erklärung von Bern». Chronos, Zürich, 2008.
- Hug Peter, Mesmer Beatrix (Hrsg.):* Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik. Bern, 1993.
- Klingebiel Stephan:* Entwicklungszusammenarbeit – eine Einführung. Deutsches Institut für Wirtschaftspolitik (DIW), Bonn, 2013. <https://www.die-gdi.de/studies/article/entwicklungszusammenarbeit-eine-einfuehrung/>
- Matzinger Albert:* Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe 1948–1961. Paul Haupt, Bern/Stuttgart, 1991.
- Möckli Thomas:* 50 Jahre Helvetas. Inspiratorin schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit im Spannungsfeld von struktureller Abhängigkeit und entwicklungspolitischer Vision. Lizentiatsarbeit Universität Freiburg, 2004. http://de.wikipedia.org/wiki/Helvetas_Swiss_Intercooperation
- OECD:* Switzerland 2013. Development Co-operation Peer Review. Paris, 2014. <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/switzerland.htm>
- OECD:* Entwicklungszusammenarbeit, Bericht 2011. Jubiläumsausgabe zum 50-jährigen Bestehen. Paris, 2012. http://www.oecd-ilibrary.org/development/entwicklungszusammenarbeit-bericht-2011/50-jahre-oecd_dcr-2011-7-de

- Schrötter Dieter Freiherr von*: Schweizerische Entwicklungspolitik in der direkten Demokratie. Weltforum-Verlag, München/Köln/London, 1981.
- Schweizerischer Bundesrat*: Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016, 2012. https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/deza/strategie/rechtsgrundlagen-gesetzeverordnungenundbotschaften/botschaft_zur_internationalenzusammenarbeitderschweiz20132016.html
- The Reality of Aid*: The Reality of Aid 2014. An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. Quezon City, 2014. http://www.realityofaid.org/roa_report/rethinking-partnerships-in-a-post-2015-world-towards-equitable-inclusive-and-sustainable-development/
- Waldburger Daniele, Zürcher Lukas, Scheidegger Urs*: Im Dienst der Menschheit – Meilensteine der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit seit 1945. Haupt-Verlag, Bern, 2012.
- Wilhelm Rolf*: Gemeinsam unterwegs. Eine Zeitreise durch 60 Jahre Entwicklungszusammenarbeit Schweiz - Nepal. Haupt-Verlag, Bern, 2012.