

„Der Streit um die Entwicklungshilfe. Mehr tun – aber das Richtige“
Tagung von Alliance Sud in Bern vom 16. Mai 2008

Peter Niggli

Der Streit um die Entwicklungshilfe

Ich bin ein Interessenvertreter und damit in guter Gesellschaft. Hierzulande gibt es viele Interessenvertreter. Es gibt Interessenvertreter für die Industrie, die Gemüseproduzentinnen, die Versicherungen, die Bankangestellten, die Bauarbeiter oder die AHV-Bezügerinnen. Es gibt Interessenvertreter für einen härteren weltweiten Patentschutz oder für den ungehinderten Zugang unserer Banken zu den Finanzmärkten der Entwicklungsländer. Und es gibt Interessenvertreter, die tiefere Steuern für die wohlhabendsten Individuen anstreben.

Ich und meine Kolleginnen und Kollegen von Alliance Sud und den Hilfswerken sollten den Interessen der benachteiligten Menschen der armen Länder Ausdruck geben. So lautet unser Auftrag. Unsere Interessen sind ideelle Interessen. Werden sie verletzt, können die Betroffenen nicht in Bern protestieren. Dabei machen sie gut und gern die Hälfte der Menschheit aus. Diese drei Milliarden Menschen sind so arm, dass sie die aktuellen Brotpreiserhöhungen in die Revolte treiben. Doch auch diese Unruhen finden weit jenseits unserer Grenzen statt.

Nun darf man sicher feststellen: Die meisten Menschen in diesem Land, auch meine Kollegen Interessenvertreter, würden es sehr begrüßen, wenn es den Ärmsten dieser Welt besser ginge. Trotzdem stossen die Interessen, die wir von den Hilfswerken vertreten, in der Schweiz seit einiger Zeit auf zähe Vorbehalte. Was ist los? Zwei Sachen sind umstritten: Erstens die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza). Und zweitens die Entwicklungshilfe selbst. Kommen wir zum ersten Punkt:

1. „Problemfall“ Deza

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), die den grösseren Teil der staatlichen Entwicklungshilfe verwaltet, steckt in einer Art Krise. Es spielt keine Rolle, ob die Vorwürfe an die Deza sachlich berechtigt, übertrieben oder falsch sind. Die Medien und Teile des Parlaments haben den Eindruck, es gebe in der Deza ein Führungsvakuum, Managementprobleme und eine Neigung zur Verschwendung.

Das ist eine schlechte Voraussetzung für die bevorstehenden Parlamentsdebatten. Der Nationalrat behandelt in der Sommersession die grossen Rahmenkredite der Entwicklungszusammenarbeit und eine ganze Reihe von parlamentarischen Vorstössen, die sich kritisch mit der Deza beschäftigen. Es geht dabei um zwei sehr verschiedene Dinge:

- Eine Sache sind die Rahmenkredite. Sie stellen sicher, dass die Schweiz weiterhin ihren Beitrag zur Verbesserung der Lage der Ärmsten dieser Welt leisten kann.

- Eine andere Sache sind die Vorstösse zur Deza: Sie wollen sicherstellen, dass die Funktionsprobleme der Deza angepackt und gelöst werden.

Die politische Versuchung scheint jedoch gross zu sein, den Finanzrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit mit der Lösung der Funktionsprobleme der Deza zu verknüpfen. Das haben vor einer Woche in den Von-Wattenwyl-Gesprächen der Regierungsparteien die Präsidenten von FDP und CVP verlangt. Sie möchten das Entwicklungsbudget künftig nur noch der Teuerung anpassen und damit im Vergleich zum Antrag des Bundesrats kürzen. Wieso? Weil die Deza die Vorgaben des Parlaments noch nicht erfüllt habe.

Das ist ein seltsames Begehren:

- Erstens sind die beiden Dinge zeitlich nicht verknüpfbar. Die Managementprobleme der Deza müssen rasch angepackt und in kurzer Frist behoben werden. Der neue Deza-Direktor hat sein Amt am 1. Mai angetreten. Er wird in den nächsten Monaten seinen Befund vorstellen und seine Massnahmen noch dieses Jahr umzusetzen beginnen. Den Finanzrahmen für das Entwicklungsbudget plant der Bundesrat hingegen langfristig über zwei Legislaturperioden. Was dessen Kürzung zur Lösung allfälliger Führungsprobleme der Deza beitragen soll, bleibt schleierhaft.
- Zweitens darf die Schweiz nicht die Menschen, denen durch unsere Entwicklungszusammenarbeit geholfen wird, für die Funktionsprobleme der Deza zur Kasse bitten. Machen wir einen Vergleich: Man stelle sich vor, die AHV gerate öffentlich ins Gerede und es entstünde der Eindruck, die Führung und Organisation seien mangelhaft. Würde deshalb das Parlament die AHV-Renten kürzen? Oder würde es dafür sorgen, dass die Managementprobleme behoben werden, ohne die Renten zu beschneiden? Die Antwort in diesem Fall versteht sich von selbst.

Die Hilfswerke bitten deshalb Parteien und Parlament, die Rahmenkredite und das Entwicklungsbudget nicht mit den Problemen der Deza zu verknüpfen, sondern beides zu trennen. Falls sich das Parlament zum heutigen Zeitpunkt nicht dazu durchringen kann, sollte es die Beschlussfassung über die Rahmenkredite verschieben, bis es Klarheit hat über die Massnahmen, welche die neue Deza-Führung ergreifen will.

2. Die Entwicklungshilfe in Krise?

Kommen wir nun zum zweiten Punkt: der Entwicklungshilfe selber. Seit einigen Jahren wird sie pauschal als nutzlos kritisiert. Die Hilfe habe nichts zum Wirtschaftswachstum beigetragen. Sie habe die Armut nicht verringert. Und sie fliesse oft in die falschen Taschen der Mächtigen und Reichen.

Gegen die Millenniumsziele

Klären wir zunächst den Kontext der Kritik: Wieso hörten wir sie erst in der letzten Zeit? Und nicht zum Beispiel 2003, als es ebenfalls um die Erneuerung der Rahmenkredite ging? Die Frage ist berechtigt, denn die Pauschalkritik stützt sich auf Studien, die damals schon bekannt gewesen sind. Das Element, das die Pauschalkritik provozierte, ist das Geld, beziehungsweise die Aussicht, dass möglicherweise sogar die Schweiz ihr Entwicklungsbudget erhöhen müsste. Davon war 2003 noch nicht die Rede gewesen.

Der Auslöser waren die Vorbereitungen auf den G-8-Gipfel und die Uno-Generalversammlung von 2005, welche beide im Zeichen der Bekämpfung der Armut standen. Damals gewannen die Millenniumsentwicklungsziele, welche die Uno schon im Jahr 2000 verabschie-

det hatte, erst international politische Bedeutung. Gleichzeitig begannen Gespräche über neue internationale Entwicklungsfinanzierungsinstrumente. Auch die Schweiz wurde aufgefordert, sich daran zu beteiligen.

Das Entwicklungsziel, an dem die Schweiz gemessen wird, war seinerzeit und ist heute noch ihr Entwicklungsbudget. Sie hatte wie die anderen Industrieländer mit der Millenniumsdeklaration der Uno versprochen, ihren Entwicklungsbeitrag substantiell zu erhöhen. Fast alle Geberländer haben ihre Budgets nach 2001 erhöht. Global stehen heute doppelt so viele Gelder zur Verfügung wie vor sieben Jahren. Die EU-Finanzminister beschlossen 2005, ihre Hilfe bis 2015 sukzessive auf 0.7 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen. Seit 2005 steht der Bundesrat in Sachen Entwicklungsbudget im Gegenwind. Er will das Entwicklungsbudget nicht erhöhen, sondern lediglich den Status quo halten.

Die Pauschalkritik unterstützt ihn dabei. Sie zielt auf die Millenniumsziele und die Erhöhung der Entwicklungsbudgets. Falls, wie sie behauptet, die Millenniumsentwicklungsziele unrealistisch sind, kann die ganze Veranstaltung abgeblasen werden. Falls die Entwicklungshilfe Geldverschwendung ist, muss sie nicht erhöht, sondern konsequenterweise abgeschafft werden.

Darum geht es der Pauschalkritik. Das ist ihre politische Zielsetzung. Sie fand in Deutschland und der Deutschschweiz ein grosses mediales Echo. Sie wurde aber auch in französisch- und englischsprachigen Medien aufgegriffen. Dort setzten sich allerdings gewichtige Leitmedien wie der „Economist“ für die Millenniumsziele ein. Demgegenüber machte sich das wichtigste Leitmedium der Deutschschweiz, die „Neue Zürcher Zeitung“, zum Sprachrohr der Pauschalkritik.

Wie steht es mit dem Gehalt der Kritik?

Die Werke von Alliance Sud haben sich seit 2005 intensiv mit der Pauschalkritik an der Entwicklungshilfe auseinandergesetzt. Die heutige Tagung und das Buch „Der Streit um die Entwicklungshilfe“ sind das Resultat davon. Fast alles, was Sie über diesen Streit erfahren wollen, steht in diesem Buch. Keine Angst, ich werde es nicht vorlesen. Es ist mit 200 Seiten ein bisschen zu lang dazu. Hier können wir die Fragen nur cursorisch streifen.

Ärgerlich an der Pauschalkritik sind zwei Punkte:

Erstens ist die Pauschalkritik blind dafür, was an der Entwicklungshilfe wirklich zu kritisieren ist.

Zweitens zupft die Pauschalkritik aus der wissenschaftlichen Kontroverse über die Wirksamkeit der Hilfe selektiv jene Studien heraus, die ihr nützen. Andere, die ihr widersprechen, übergeht sie.

Der blinde Fleck der Pauschalkritik

Behandeln wir zuerst den blinden Fleck der Pauschalkritik. Sie schweigt zu dem, was man an der Entwicklungshilfe tatsächlich kritisieren muss. Hier die drei wichtigsten Punkte:

1. In der realen Welt wird das Entwicklungsbudget sehr verschieden eingesetzt. Die Geberländer können die Hilfe auf die Bedürfnisse der Empfängerländer ausrichten und damit Mittel von den reichsten zu den ärmsten Ländern umverteilen. Oder sie können die Entwicklungshilfe dazu benutzen, ihren Einfluss zu erhalten und ihre Macht zu mehren. Vor allem grosse, geostrategisch aktive Geberstaaten wie die USA, Frankreich und andere neigen dazu, die Hilfe aussenpolitisch zu instrumentalisieren. Das war besonders ausgeprägt während des Kalten Kriegs und hat sich seither verbessert. Die Hilfe kleiner Geber-

staaten wie der skandinavischen Länder, Hollands oder auch der Schweiz wird weit weniger für eigene Interessen instrumentalisiert. Sie gilt deshalb international als wirksamer. Das ist nicht Ausdruck einer Art höherer Ethik. Die kleinen Geber verfügen schlicht nicht über die militärischen und wirtschaftlichen Mittel, um globale Machtpolitik zu betreiben.

2. Dort, wo Geberstaaten Entwicklungshilfe als Schmiermittel zur Förderung ihrer eigenen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Interessen einsetzen, tolerieren sie die korrupte Aneignung eines Teils dieser Gelder. Sie können nicht den Machthaber eines armen Landes dazu bringen, in einem geopolitischen Konflikt ihre Seite einzunehmen, in den internationalen Organisationen entsprechend abzustimmen und in der Region geheimdienstliche oder militärisch-polizeiliche Operationen durchzuführen, die sie selber in ihrem Parlament nicht durchbrächten, und dann meinen, sie könnten ihm vorschreiben, die Gelder, die sie ihm für diese Freundschaftsdienste bezahlen, für Suppenküchen und Grundschulen für die Armen einzusetzen.
3. Die Entwicklungshilfe wurde in ihren Anfängen meist so konzipiert, dass die Wirtschaft der Geberländer davon mitprofitierte. Ein gewichtiger Teil der Entwicklungsgelder ist in Form von Aufträgen an die eigene Wirtschaft zurückgeflossen. Das hat ihre Wirkung vor Ort beträchtlich geschmälert. Dies haben alle Geberländer praktiziert, kleine und grosse, solche, die sich wirklich an den Bedürfnissen der Empfänger orientierten, wie solche, die die Hilfe zur Förderung ihrer Macht einsetzten. Diese Praktiken werden seit Jahrzehnten kritisiert und sind langsam zurückgedrängt worden. Die Schweiz hat sie in den letzten zwanzig Jahren stark reduziert.

Selektive Verwertung wissenschaftlicher Studien

Kommen wir zum zweiten Ärgernis der Pauschalkritik. Ihre Kernaussage lautet, dass die Entwicklungshilfe das Wirtschaftswachstum nicht gefördert und deshalb die Armut nicht verringert habe. Sie stützt sich dabei auf ökonometrische Studien, die keine Wirkung der Hilfe auf das Wirtschaftswachstum nachweisen können. Liest man die Organe der Pauschalkritik, erhält man den Eindruck, in dieser Frage seien sich alle Ökonomen einig. Dem ist jedoch nicht der Fall. Die Pauschalkritik unterschlägt die Studien, welche etwas anderes herausfinden.

Seit den siebziger Jahren sind über hundert Studien zum Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und Wirtschaftswachstum publiziert worden. Die Resultate sind kontrovers. Eine Mehrheit der Studien weist einen statistisch positiven Zusammenhang von Hilfe und Wirtschaftswachstum nach. Eine Minderheit hat einen negativen Befund.

Bis vor vier Jahren rechneten alle Studien mit der offiziell ausgewiesenen Gesamtsumme der Hilfe. Darin enthalten sind neben der entwicklungsförderlichen Hilfe also auch die Gelder, die zur Förderung der eigenen Interessen der Geberländer ausgegeben wurden. Dass aussenpolitisch motivierte Zahlungen, die Schmiermittel zur Pflege befreundeter Regime und die Gelder, welche die eigene Wirtschaft förderten, sich nicht im Wirtschaftswachstum der Empfängerländer niederschlagen, versteht sich von selbst.

In den letzten vier Jahren schälte sich deshalb unter den ÖkonominInnen langsam ein Konsens heraus, dass Wirkungsanalysen nur dann Sinn machen, wenn sie allein mit der entwicklungsförderlichen Hilfe rechnen. Das ist jedoch ziemlich schwierig. Kein Geberland weist in seinem Entwicklungsbudget die Gelder separat aus, die der Förderung seines Eigennutzes und seiner machtpolitischen Ziele dienen. Über die Versuche, die entwicklungsförderliche Hilfe annähernd zu berechnen, berichten wir im Buch. Hier sei nur das Resultat festge-

halten: Untersuchungen, die dies versuchten, zeigen, dass die Hilfe an den Bildungssektor sich in spürbar höheren SchülerInnenzahlen niederschlägt. Oder sie zeigen, dass die Hilfe kleiner Industrieländer, die nicht machtpolitisch motiviert ist, eine positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum hat.

Paradoxe politische Wirkung der Pauschalkritik

Was würde es bewirken, wenn die Pauschalkritik politisch Erfolg hätte und die Entwicklungshilfe ersatzlos gestrichen würde? Die Auswirkungen wären paradox: Gestrichen würden nur die Entwicklungsgelder, die tatsächlich den Ärmsten zugute kommen. Hingegen würden die Geberländer Mittel und Wege finden, alle machtpolitisch und wirtschaftlich motivierten Zahlungen an die Entwicklungsländer weiterzuführen. Denn hier geht es um die eigene Wurst. Dahinter stehen alle mächtigen und einflussreichen Interessen, die in den Geberländern den Ton angeben. Meines Erachtens ist das denn auch der Grund, wieso sich die Pauschalkritiker über die Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe durch die Geberländer ausschweigen. Instrumentalisierte Hilfe ist gut – wirkliche Hilfe schlecht, das ist das, worauf die Pauschalkritik im Kern hinausläuft.

3. Zur innenpolitischen Diskussion

Kommen wir zum Schluss unserer Betrachtungen.

Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz zeichnet sich im Vergleich mit anderen Geberländern durch gute Arbeit aus. Wir würden uns in anderen Ländern aus den Gründen, die ich eben erörtert habe, viel kritischer zur staatlichen Entwicklungshilfe äussern. Die innenpolitischen Diskussionen der letzten paar Jahre geben jedoch Anlass zu ein paar aktuellen Bemerkungen:

1. Konzentration: Eine periodische Überprüfung und Straffung der Liste der Länder, in denen die Schweiz tätig ist, ist sinnvoll. Entscheidend ist aus unserer Sicht aber nicht die Zahl der Schwerpunktländer. Entscheidend ist die Vielzahl kleinerer Engagements in anderen Ländern. Diese müssten überprüft werden. Die OECD drängt auf eine kleinere Zahl von Schwerpunktländern, weil grosse europäische Geberländer sich einen höheren Beitrag der Schweiz an die Budgethilfe in diesen Ländern wünschen. Für die Schweiz sollte dies kein Massstab sein.
2. Institutionelle Vereinfachung: Es spricht vieles dafür, dass in der Schweiz nur eine Instanz für die Entwicklungszusammenarbeit zuständig ist. Falls diese jedoch weiterhin auf zwei Ministerien verteilt bleibt, wäre es wünschenswert, wenn die beiden Instanzen im Sinne der Konzentration in den gleichen Ländern arbeiteten. Dass sie sich, wie es jetzt vorgeschlagen wird, geografisch „entflechten“, ist keine Lösung des Koordinationsproblems. Waren bisher die Deza und die Entwicklungsabteilung des Staatsekretariats für Wirtschaft (Seco) in acht Ländern gemeinsam tätig (ein Beitrag zur Konzentration), sind sie es neu nur noch in zwei (ein Beitrag zur „Verzettelung“).
3. Praxis- und Basisorientierung: Die Schweiz sollte den starken Praxis- und Basisbezug, den ihre Entwicklungszusammenarbeit bisher hatte, als ihren „Mehrwert“ pflegen, mit dem sie sich von vielen anderen Gebern unterscheidet. Es gab in den letzten Jahren vermehrt die Versuchung, die Entwicklungszusammenarbeit von dieser Praxisorientierung zu lösen und in eine Art „entwicklungsdiplomatische“ Tätigkeit überzuführen. Wir halten dies nicht für erstrebenswert.

4. Die Hilfe nicht instrumentalisieren: Das Seco wählte als neue Schwerpunktländer solche, mit denen die Schweiz bilaterale Freihandelsabkommen hat oder anstrebt. Damit verknüpft es Eigeninteressen und Entwicklungszusammenarbeit. Schon haben einzelne Regierungen wie etwa Ägypten als Gegenleistung für den Freihandelsvertrag Entwicklungshilfe eingefordert. Das ist eine suboptimale Voraussetzung für eine wirksame Hilfe. Aber auch im Aussenministerium gibt es Ideen, die Deza und ihr Budget in die Verfolgung der eigenen aussenpolitischen Ziele einzuspannen. Diese Tendenz ist fatal. Wenn die Hilfe in die Verfolgung eigener Interessen eingespannt wird, erzielt sie keine Entwicklungswirkung. In beiden Fällen wird sichtbar, dass der Bund für seine Aussenpolitik und Aussenwirtschaft kein operatives Budget hat. Die Behörden neigen deshalb dazu, sich dafür aus dem Entwicklungsbudget zu bedienen. Das wird auch im Migrationsbereich sichtbar, zum Beispiel bei den Rücküberführungsabkommen oder den „Migrationspartnerschaften“.
5. Keine Erosion der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit: Gemäss ihrer Strategie will die Schweiz einen Drittel des Budgets für multilaterale und zwei Drittel für bilaterale Entwicklungszusammenarbeit aufwenden. In der Praxis steht das bilaterale Budget aber unter Druck. Der Grund: Steigende Finanzierungsbedürfnisse der Multilateralen und ein stagnierendes Entwicklungsbudget des Bundes. Weil die Schweiz ihren Exekutivsitze in Weltbank und IWF halten will, bringt sie die entsprechenden Finanzen auf – aber auf Kosten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit! Das schweizerische Entwicklungsbudget ist jedoch nicht dazu da, die Exekutivsitze in der Weltbank und im IWF zu verteidigen.
6. Das Entwicklungsbudget: Der Bund sollte ein Entwicklungsbudget anstreben, das der Globalisierungsgewinnerin Schweiz angemessen ist. Die Schweiz gehört zur Minderheit der Industrie- und Entwicklungsländer, die von der gegenwärtigen globalisierten Weltwirtschaft profitieren, und ist entsprechend eines der reichsten Länder der Welt. Sie ist deshalb aufgefordert, ihr Entwicklungsbudget, wie es die Millenniumsdeklaration der Uno verlangt, bis 2015 zu erhöhen. Sie orientiert sich dabei an der Europäischen Union und hebt ihr Budget bis 2015 sukzessive auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens an. Das verlangen mittlerweile rund 190'000 BewohnerInnen dieses Landes mit der Petition, welche ein breites Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen die Hilfswerke vor einem Jahr lanciert haben. Die Petition wird zu Beginn der Sommersession dem Parlament überreicht. Es liegt nun am Parlament, den Stillstand im schweizerischen Entwicklungsbudget zu korrigieren.