

Fakten und Mythen über die Entwicklungszusammenarbeit

Executive Summary

Was leistet die internationale Zusammenarbeit wirklich? Schadet oder nützt sie? Und profitieren wirklich die Ärmsten davon? Oder spielt sie letztendlich doch nur korrupten Machthabern in die Hände? Um diese Fragen drehen sich die Debatten, wenn es um Sinn und Zweck der internationalen Zusammenarbeit (IZA) geht. Dabei sind zwei Fakten unumstritten: Zum einen lebt ein grosser Teil der Menschheit in bitterer Armut und kämpft täglich ums Überleben. Zum anderen sind die Lebenschancen auf diesem Planeten höchst ungleich verteilt.

Zahlreiche Studien und Evaluationen zeigen, dass die internationale Zusammenarbeit grosse Erfolge vorzuweisen hat und eine breite Unterstützung in der Schweizer Bevölkerung geniesst. Auch die internationale Staatengemeinschaft ist nach wie vor überzeugt, dass es eine starke internationale Zusammenarbeit braucht, woran António Guterres, der Generalsekretär der Vereinten Nationen, immer wieder eindringlich erinnert. Und dennoch verschaffen sich einzelne Stimmen in der Öffentlichkeit immer wieder Gehör und poltern gegen die IZA. Sie sei unwirksam oder gar schädlich. Dies zeige sich an den anhaltenden Migrationsströmen von Süd nach Nord, Bürgerkriegen, gescheiterten und wirtschaftlich abgehängten Staaten. Mit diesem Dokument will Alliance Sud mithelfen, Missverständnisse zu klären und anhand der gängigen Mythen (jeweils in idealtypischen Formulierungen) aufzeigen, wie internationale Zusammenarbeit wirkt und wo ihre Grenzen sind.

Inhalt

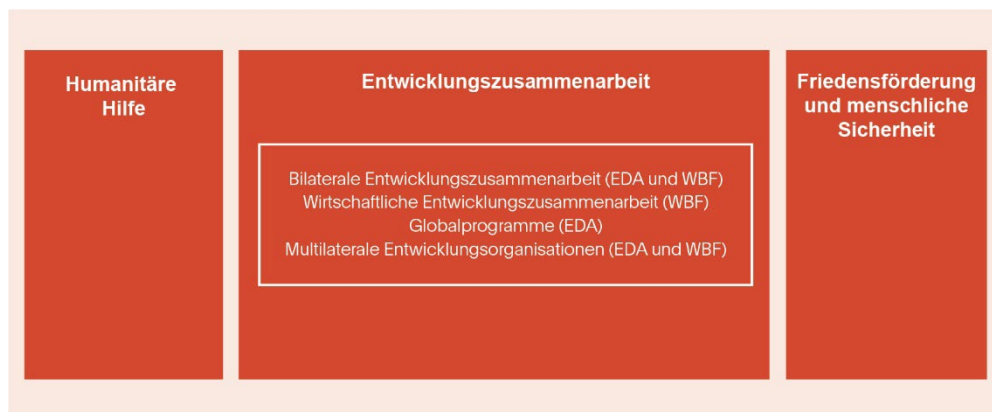
1.	Auftrag der internationalen Zusammenarbeit	3
2.	Entwicklungszusammenarbeit wirkt	4
3.	Der Kolonialismusvorwurf	8
4.	EZA in autoritären Staaten	10
5.	Was tun in fragilen Staaten?	12
6.	Korruption: It takes two to tango	14
7.	NGOs und Bürokratie	16
8.	Migration und Vertreibung	17
9.	Unternehmen können vieles, aber in der IZA nicht alles	19
10.	Grosszügige Schweiz?	21
11.	Schlussbemerkung	23

1. Auftrag der internationalen Zusammenarbeit

Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz hat ihre rechtliche Grundlage in der Bundesverfassung. Die Verfassung gibt dem Bund den Auftrag, «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 beizutragen» (Artikel 54). Der Vollzug dieses Auftrags wird im «Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe» geregelt. Dieses macht klar, dass die internationale Zusammenarbeit Ausdruck der Solidarität ist (Artikel 2). Sie soll auf der gegenseitigen Achtung der Rechte und Interessen der Partner beruhen und in ihren Massnahmen die Verhältnisse der Partnerländer und die Bedürfnisse der dortigen Bevölkerung berücksichtigen.

Die Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit legt jeweils für vier Jahre die strategische Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit und der weiteren Instrumente der internationalen Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz fest. Sie berührt sämtliche Elemente der IZA, namentlich die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZA), die humanitäre Hilfe, die wirtschaftliche EZA sowie die Friedensförderung:

Instrumente der internationalen Zusammenarbeit



Quelle: IZA-Strategie 2021-24¹

Mit der 2015 verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung besteht darüber hinaus ein globaler Referenzrahmen, der für die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ebenfalls massgebend ist. Ein zentrales Gebot dieser Agenda, die sich ebenso an Industrie- wie Entwicklungsländer richtet, besagt, dass von ihrer Umsetzung niemand auf der Welt ausgeschlossen werden darf (*leave no one behind*). Das deckt sich mit dem gesetzlichen Auftrag der Schweizer IZA. Jedoch hat sich mit der Verabschiedung der Agenda 2030 das Ziel der IZA ausgeweitet: Zusätzlich zur Armutsbekämpfung geht es heute auch um eine soziale und ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft, die eine Zukunft für alle Menschen ermöglicht. In diesem Sinne sind alle Länder Entwicklungsländer. Reiche Länder sind in der Pflicht, mehr Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen, denn es reicht nicht mehr, nur «Hilfe zu leisten».

¹ Bundesrat: Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024.

2. Entwicklungszusammenarbeit wirkt

«Die Entwicklungszusammenarbeit bringt nichts, sonst gäbe es nicht immer noch so viel Armut auf der Welt.»

In Kürze:

- EZA wirkt, kann aber allein unmöglich die globale Armut und Ungleichheit beseitigen.
- Die EZA kann die schlimmsten Auswüchse von Not und Armut lindern, wirtschaftliche Perspektiven schaffen, die Zivilgesellschaft stärken, Gleichstellung fördern und demokratische und partizipative Prozesse anstossen.
- Partnerschaft und Wirksamkeit stehen heute bei der Entwicklungszusammenarbeit im Zentrum.

Die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit wird immer wieder in Frage gestellt. Kritikerinnen und Kritiker behaupten, dass Jahr für Jahr Unmengen von Geld verschwendet würden und es den Empfängerländern dabei kaum besser gehe als vor 50 Jahren. In dieser Debatte werden in der Regel zwei Fragen vermischt:²

1. Wie die Länder des Globalen Südens Armut, Hunger und Not überwinden können.
2. Was Entwicklungszusammenarbeit bewirken kann.

Oft wird angenommen, Entwicklungszusammenarbeit sei die Antwort auf die erste Frage. Es besteht die Erwartung, dass Entwicklungsorganisationen die Länder des Globalen Südens wirtschaftlich vorwärtsbringen und von der bittersten Armut befreien können. Diese Erwartung ist überrissen und geht von falschen Annahmen aus. Tatsächlich haben die Akteure der EZA weder die Macht noch die Legitimation, ärmere Länder derart zu steuern und ihre Volkswirtschaft zu Prosperität und «Fortschritt» zu führen. Entwicklung ist ein Prozess gesellschaftlichen Wandels, der durch politische und soziale Auseinandersetzung vorangetrieben oder gebremst wird.

Wirtschaftliche und geopolitische Interessen haben sehr oft negative Auswirkungen auf die Länder des Globalen Südens, auch und gerade wenn EZA-Gelder von diesen Interessen gesteuert werden. Es geht vergessen, dass mehr Geld vom Süden in den Norden fließt, als der Norden Entwicklungsgelder spricht. Eine US-amerikanische Studie untersuchte die Kapitalflucht in 30 afrikanischen Ländern mit zusammen 85 Prozent des afrikanischen Bruttoinlandprodukts (BIP). Die Autoren schätzten diese für den Zeitraum von 1970 bis 2018 auf insgesamt 2000 Milliarden US-Dollar (2018).³ Der wichtigste Faktor dabei ist die Steuerflucht von Unternehmen (*export misinvoicing*). Diese Summe übersteigt die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe, die in derselben Zeitspanne zugunsten dieser Staaten geleistet wurde, um 767 Milliarden.

Das Welthandels- und Weltfinanzsystem wurde und wird durch die Interessen der entwickelten Staaten geprägt. Oder wie António Guterres, der Generalsekretär der Vereinten Nationen, sagte: «*The*

² Niggli, Peter (2008): Der Streit um die Entwicklungshilfe. Mehr tun – aber das Richtige! Rotpunktverlag.

³ Ndikumana, Léonce und Boyce, James K (2021): Capital Flight from Africa 1970-2018. New Estimates with Updated Trade Misinvoicing Methodology. PERI Research Report.

*global financial system is failing the developing world. Although, since it was not developed to protect developing countries, perhaps its more accurate to say, the system is working as intended. So we need reform. We need a system that works for the vulnerable, not just the powerful».*⁴

Dies sind alle Faktoren, die die Überwindung von Armut und Not behindern. Auch die Schweiz hat aufgrund ihrer Rolle als Finanz- und Rohstoffhandelsplatz negative Auswirkungen auf den Globalen Süden. Der Sustainable Development Report des renommierten Harvard-Ökonomen Jeffrey D. Sachs misst solche negativen «Spillovers» von Staaten auf die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) in anderen Ländern.⁵ Die Schweiz liegt von 166 Ländern auf dem zehntletzten Platz. Nur vier europäische Länder sind noch schlechter platziert.

Damit ist auch die Rolle der EZA geklärt: Sie kann dazu beitragen, die schlimmsten Auswüchse von Not und Armut zu lindern, wirtschaftliche Perspektiven zu schaffen, die Zivilgesellschaft zu stärken, Gleichstellung zu fördern und demokratische und partizipative Prozesse anzustossen. Sie kann aber allein unmöglich die globale Armut und Ungleichheit beseitigen.

Was die EZA gebracht hat

Lange Zeit herrschte in Wissenschaft und Politik die Annahme vor, dass Wirtschaftswachstum per se zu Armutsreduktion führe – die EZA sollte daher primär die Wirtschaft ankurbeln und somit den Motor in Gang setzen, der dann automatisch die Armut ausrotten würde. Somit wurde auch die Wirksamkeit der EZA primär daran gemessen, ob sie zu Wirtschaftswachstum beitrug oder nicht. Eine 2016 veröffentlichte Metastudie namhafter Ökonomen, welche alle zwischen 2008 und 2015 publizierten Studien zum Thema analysierte, kam zum Schluss, dass der längerfristige Einfluss von EZA auf das Wirtschaftswachstum in allen Fällen positiv ausfällt, auch wenn sich in einigen Fällen der positive Effekt etwas später einstellt.⁶

Mittlerweile hat sich allerdings in den meisten wissenschaftlichen Disziplinen die Erkenntnis durchgesetzt, dass Wirtschaftswachstum nicht automatisch zu Armutsreduktion führt, sondern dass dazu primär bestimmte politische und institutionelle Rahmenbedingungen nötig sind. Ebenso ist heute anerkannt, dass Armut nicht nur monetär gemessen werden kann (z. B. die von der Weltbank definierte Armutsgrenze von 2.15 \$ pro Person und Tag), sondern einen multidimensionalen Charakter hat. So hat etwa Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung einen massiven Einfluss auf Armut. Eine umfassende Meta-Studie⁷ kommt zum Schluss, dass die EZA im Allgemeinen die Armut verringert, und zwar unabhängig von der Art der verwendeten Armutsdefinition. Zudem zeigten die dabei analysierten Studien, dass:

- a. Demokratie einen positiven Einfluss auf die Wirksamkeit der EZA hat,
- b. EZA, die armutsorientierte öffentliche Ausgaben wie Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft und soziale Absicherung unterstützt, besonders wirksam ist und
- c. EZA, welche in produktive Sektoren, Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung investiert, ebenfalls eine hohe Wirksamkeit bezüglich Armutsreduktion aufweist.

⁴ Rede von António Guterres am hochrangigen politischen Forum für Nachhaltige Entwicklung (HLPF) 2022.

⁵ Sustainable Development Report 2022: <https://dashboards.sdgindex.org/map/spillovers>.

⁶ Arndt, Channing et al. (2016): What is the aggregate economic rate of return to foreign aid? The World Bank Economic Review 30(1):446-474.

⁷ Mahembe, Edmore & Odhiambo, Nicolas M. (2019). Foreign aid and poverty reduction: A review of international literature. Cogent Social Sciences (5).

Zudem gibt es klare Evidenz dafür, dass Entwicklungszusammenarbeit dazu beigetragen hat, demokratische Übergänge zu unterstützen, beispielsweise durch die Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen, stärkerer Justizsysteme und Mehrparteienwahlen.⁸

EZA nicht isoliert betrachten

Ein Grossteil der existierenden Studien zur Wirkungsmessung in der EZA zeigt: EZA, die sich an den Entwicklungsprioritäten der Partnerländer orientiert (siehe unten) und einen Fokus auf Demokratieförderung, Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft und soziale Absicherung hat, wirkt – und hat in den letzten Jahrzehnten das Leben von Millionen von Menschen verbessert.⁹

Natürlich gibt es auch immer wieder EZA-Projekte, die scheitern oder gar negative Auswirkungen haben – genauso wie auch private Investitionen oder Unternehmen scheitern können. Ob ein EZA-Projekt Erfolg haben kann, hängt auch von den Kräften ab, die dagegen spielen. So förderte die EU beispielsweise Milchwirtschaftsprojekte in Westafrika. In den letzten Jahren hat der hohe Weltmarktpreis für Butter nun dazu geführt, dass europäische Konzerne immer mehr Butter produzieren. Dadurch fallen grosse Mengen fettfreies Milchpulver an, für das es in Europa keinen Markt gibt. Es wird deshalb nach Westafrika exportiert. Dort wird es mit Palmöl versetzt als Billigmilch verkauft und bedroht die lokale Milchwirtschaft.¹⁰

Berechtigte Kritik an einzelnen Projekten wird oft auf die gesamte EZA ausgedehnt. So hatte die Weltbank in der Vergangenheit auch «weisse Elefanten» finanziert, also Fabriken, Elektrizitätswerke oder Staudämme, die schon nach wenigen Jahren wieder stillgelegt wurden. Ebenso musste sie eingestehen, dass ihre Projekte manchmal zu massiven Menschenrechtsverletzungen führten.¹¹ Ein partizipativ geplantes Berufsbildungsprojekt im Rahmen der Schweizer EZA ist davon aber meilenweit entfernt.

Natürlich kann Entwicklungszusammenarbeit allein unmöglich die globale Armut und Ungleichheit beseitigen. Langfristige Fortschritte in diesen Bereichen hängen einerseits von den wirtschaftlichen und politischen Entscheiden der Partnerländer selbst ab, andererseits aber auch von globalen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Auch die beste Entwicklungszusammenarbeit stösst dann an ihre Grenzen, wenn beispielsweise Staaten wie Frankreich und Russland im Sahel militärische Interessen verfolgen, wenn wie im Norden Mozambiks ein Kampf um Rohstoffe entbrannt ist oder wenn Länder aufgrund der Dynamik der internationalen Finanzmärkte oder den geopolitischen Interessen Chinas unter einer Schuldenlast ächzen. Dabei ist auch die Schweiz als Konzernstandort, Finanz- und Rohstoffhandelsplatz gefordert. Durch eine kohärente Wirtschafts-, Finanz- und Umweltpolitik kann sie mithelfen, dass die positive Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit nicht durch andere Politikbereiche wieder zunichte gemacht wird.

Partnerschaft und Wirksamkeit stehen heute bei der Entwicklungszusammenarbeit im Zentrum

Seit 2011 gibt es die Globale Partnerschaft für effektive Entwicklungszusammenarbeit¹², die heute 161 Länder, 56 internationale Organisationen sowie Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenbringt. Gemeinsam hat man sich auf vier Wirksamkeits-Prinzipien geeinigt, deren Einhaltung regelmässig überprüft wird:

- **Empfängerländer setzen die Entwicklungsprioritäten (*country ownership*):** Jedes Land definiert seine eigenen Entwicklungsprioritäten, an denen sich alle Entwicklungsorganisationen orientieren. Entwicklungsorganisationen nutzen, wenn möglich,

⁸ Radelet, Steve (2017): [Once more into the breach: Does foreign aid work?](#) Brookings.

⁹ Radelet, Steve (2017): [Once more into the breach: Does foreign aid work?](#) Brookings.

¹⁰ Marks, Simon und Livingstone, Emmet (2020): [The EU milk lookalike that is devastating West Africa's dairy sector](#). In: Politico.

¹¹ Chavkin, Sasha und Langhans, Katrin (2015): [Wie Weltbank-Projekte den Ärmsten schaden](#). In: Süddeutsche Zeitung.

¹² [The Global Partnership for Effective Development Co-operation](#).

länderspezifische Systeme für die Auftragsvergabe. Entwicklungsgelder werden nicht an Bedingungen geknüpft, die Firmen, Güter oder Dienstleistungen der Geberländer bevorzugen (*tied aid*).

- **Ergebnisorientierung:** Alle Entwicklungsaktivitäten tragen zur Armutsreduktion, zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) und zur Stärkung der Kapazitäten der Entwicklungsländer bei. Dabei sollen sie auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren und die Wirkung soll systematisch gemessen werden.
- **Inklusive Entwicklungspartnerschaften:** Entwicklungszusammenarbeit verfolgt einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz und zieht verschiedene Akteure mit ein (Regierungen, Parlamente, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, Wissenschaft etc.).
- **Transparenz und gegenseitige Rechenschaftspflicht:** Sowohl Geber- wie auch Empfängerländer verpflichten sich zu transparenter Kommunikation über Geldflüsse und Entwicklungsergebnisse.

3. Der Kolonialismusvorwurf

«Entwicklungszusammenarbeit ist kolonialistisch und verfestigt Abhängigkeiten und koloniale Strukturen.»

In Kürze:

- Die Entwicklungszusammenarbeit hat sich in den letzten Jahren stark verändert und setzt heute vermehrt auf die Stärkung der lokalen Zivilgesellschaft, politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit und die Stärkung der lokalen Wirtschaft.
- Bei der Dekolonisierung der Entwicklungszusammenarbeit geht es im Kern um die Zusammenarbeit auf Augenhöhe und in diesem Sinn um die Verschiebung der Machtverhältnisse vom Globalen Norden in den Süden.
- Die EZA muss dafür bestehende Muster der Finanzierung, Wissensgenerierung und Zusammenarbeit aufbrechen, Entscheidungsmacht teilen und Platz für nicht-westliche Denk- und Handlungsmuster machen.

In den Köpfen vieler Menschen herrscht nach wie vor ein stark kolonial geprägtes Verständnis von EZA: Auf der einen Seite stehen die Hilfsbedürftigen, die es anscheinend nicht schaffen, sich aus eigener Initiative aus der Armut zu befreien; auf der anderen Seite die überwiegend weissen, altruistischen Helferinnen und Helfer, die ihr Wissen und Know-how nutzen, um die Armen zu unterstützen. Wenn die EZA früher tatsächlich durch weisse Fachleute, die in Afrika Brunnen bauten, charakterisiert war, stehen heute ganz andere Themen im Vordergrund: Stärkung der lokalen Zivilgesellschaft, politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit und die Stärkung der lokalen Wirtschaft sind da nur einige Stichworte.¹³

Das heisst aber nicht, dass die EZA ganz frei von überholten kolonialen Denk- und Verhaltensmustern ist. Dies zu korrigieren sowie die Definitions- und Entscheidungsmacht über die Entwicklung vom Norden in den Süden zu verschieben, steht im Zentrum der Debatte rund um die Dekolonisierung der Entwicklungszusammenarbeit (*decolonizing aid*). Insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen im Globalen Süden, die in vielen Bereichen – vom Schutz der Menschenrechte über Umweltschutz, Korruptions- und Armutsbekämpfung – wichtige Arbeit leisten, kritisieren die Machtverhältnisse in der Zusammenarbeit. Konkret monieren sie, dass Entscheide grösstenteils im Westen gefällt werden und sie als blosser Implementierungspartner der im Westen definierten Projekte agieren, dass ihnen kein Vertrauen entgegengebracht und ihr lokales Wissen kaum berücksichtigt wird.¹⁴

Zusammenarbeit auf Augenhöhe

Die *decolonizing aid*-Debatte ist wichtig, hat sie doch dazu geführt, dass die Verschiebung der Machtverhältnisse in der EZA heute auf verschiedenen Ebenen ernsthaft vorangetrieben wird. In den letzten Jahren hat sich eine wachsende Zahl von Organisationen für die «Lokalisierung» von Entwicklungszusammenarbeit, humanitärer Hilfe und Friedensförderung eingesetzt. Davon zeugt etwa der «Grand Bargain» – eine Vereinbarung zwischen einigen der grössten Geberländer und humanitären Organisationen, die sich verpflichtet haben, die Wirksamkeit und Effizienz der humanitären Massnahmen zu verbessern, damit mehr Mittel in die Hände von Menschen in Not gelangen. Ebenso sind langfristige Partnerschaften mit lokalen NGOs (anstelle von kurzfristiger, projektbasierter Zusammenarbeit), *Core Funding* (anstelle von Projektfinanzierung) sowie die Ausrichtung an den Prioritäten der Partner (anstelle der Prioritäten der Geber) zunehmend ein Hauptanliegen internationaler Akteure, die

¹³ Lanz, Kristina (2022): Die Zeit der weissen RetterInnen ist vorbei. Global #88.

¹⁴ Peace direct (2021): Time to decolonize aid.

versuchen, die ungleiche Machtdynamik zu überwinden.¹⁵ So stellen verschiedene NGOs in ihren Auslandsbüros hauptsächlich lokale Leitungspersonen und MitarbeiterInnen ein oder arbeiten ausschliesslich mit lokalen Organisationen zusammen, nach dem Prinzip «locally led and globally connected».

Mit der Praxis ändern sich auch die Begriffe – weg von «Hilfe» hin zu Verantwortung und Wiedergutmachung. Weg von «entwickelten» und «zu entwickelnden» Ländern, von «HelferInnen» und «Begünstigten» hin zu gemeinsamen globalen Lern- und Entwicklungsprozessen in Richtung globale Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit. Auf Initiative von Alliance Sud haben zahlreiche NGOs gemeinsam ein Manifest für eine verantwortungsvolle Kommunikation der internationalen Zusammenarbeit lanciert.¹⁶

Noch ist die Zusammenarbeit auf Augenhöhe nicht überall erreicht. Es braucht kontinuierliche Anstrengungen, um bestehende Muster der Finanzierung, Wissensgenerierung und Zusammenarbeit aufzubrechen, Entscheidungsmacht zu teilen und Platz für nicht-westliche Denk- und Handlungsmuster zu machen.

¹⁵ Peace direct (2021): Time to decolonize aid.

¹⁶ Manifest für eine verantwortungsvolle Kommunikation der internationalen Zusammenarbeit, 2020.

4. EZA in autoritären Staaten

«Die EZA nützt doch nur unfähigen Regierungen und hält autoritäre Regimes am Leben.»

In Kürze:

- Weltweit geraten Demokratien durch Militärputsche, die kontinuierliche Degradierung demokratischer Institutionen und durch das Erstarken von populistischen, fundamentalistischen und rechtsextremen Tendenzen immer mehr unter Druck.
- Es gibt keine Evidenz dafür, dass autoritäre Regimes durch humanitäre Hilfe und Resilienz-Projekte gestützt werden.
- Die EZA kann Demokratisierungsprozesse durch die Dezentralisierung und Stärkung lokaler Behörden, die Partizipation der Zivilgesellschaft und den Schutz zivilgesellschaftlicher Akteure fördern und damit autoritäre Regimes schwächen.

Die Anfänge der «Entwicklungshilfe» waren in vielen Ländern des Globalen Südens geprägt vom Ende der Kolonialherrschaft und der Blockkonfrontation im Kalten Krieg. Während die USA versuchten, ihren Einfluss in den ärmeren Ländern auszubauen, indem sie freundlich gesinnte Regierungen mit Entwicklungsgeldern 'belohnten', wollten die Europäer vor allem ihren Einfluss in den ehemaligen Kolonien wahren. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie waren in dieser von politischen und wirtschaftlichen Eigeninteressen geleiteten EZA zweitrangig, und viele Diktatoren hielten sich nur dank grosszügiger Hilfe aus dem Westen an der Macht. Erst in den 1990er Jahren kam es zu einem Paradigmenwechsel in der internationalen Zusammenarbeit – aus 'Entwicklungshilfe' wurde 'Entwicklungszusammenarbeit', die Armutsreduktion rückte explizit ins Zentrum der Aufmerksamkeit, und den politischen Rahmenbedingungen wurde mehr Beachtung geschenkt. In den 2000er Jahren haben verschiedene Geberländer angefangen, gezielt in Rechtsstaatlichkeit, Demokratieförderung und «gute Regierungsführung» zu investieren, wobei sie vermehrt auch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort zusammenarbeiteten.

Leider gerät die Demokratie aktuell weltweit immer mehr unter Druck. Augenfällig durch Militärputsche, aber auch subtiler durch die schleichende Degradierung demokratischer Institutionen und durch das Erstarken von populistischen, fundamentalistischen und rechtsextremen Kräften.¹⁷ Das *Varieties of Democracy Institute* stellte 2020 fest, dass zum ersten Mal seit 2001 die Mehrheit der Weltbevölkerung (54 Prozent) in Autokratien lebte.¹⁸ Die Grundrechte auf freie Meinungsäusserung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind selbst in manchen Demokratien unter Druck. 2022 lebten laut einer Studie neun von zehn Menschen in Ländern, in denen die staatsbürgerlichen Freiheiten eingeschränkt sind.¹⁹

Es gibt aber keinen erwiesenen Zusammenhang zwischen Entwicklungsgeldern und Regimestabilität. Oder wie es Christoph Zürcher, Professor für internationale Zusammenarbeit an der Universität Ottawa, sagt: «Ich sehe keine Evidenz dafür, dass autoritäre Regimes durch humanitäre Hilfe und Resilienz-Projekte gestützt werden. Es gibt keinen erwiesenen Zusammenhang zwischen Regimestabilität und der Anzahl Menschen, die verhungern. Und selbst wenn es den Zusammenhang gäbe, wäre der moralische Imperativ, den Menschen zu helfen.»

¹⁷ Civicus (2022). [2022 State of Civil Society Report](#).

¹⁸ Lührmann, Anna et al. (2020): [Autocratization Surges – Resistance Grows](#). Democracy Report 2020. Varieties of Democracy Institute (V-Dem).

¹⁹ Civicus (2022). [2022 State of Civil Society Report](#).

Entwicklungszusammenarbeit stärkt Demokratien

Demokratieförderung in der EZA erfolgt auf vielfältige Weise: Zum einen werden wichtige Pfeiler der Demokratie – etwa zivilgesellschaftliche Organisationen, Menschenrechtsinstitutionen und unabhängige Medien – in ihrer Arbeit unterstützt und gestärkt; zum anderen werden institutionelle Reformen (etwa Verwaltungs- und Justizreformen) gefördert oder Schulungen für politische Führungskräfte angeboten. Aber auch «klassische» Entwicklungsprojekte im Bildungs- und Gesundheitsbereich, in der Landwirtschaft oder in der Wirtschaftsentwicklung können positive Auswirkungen auf die Demokratisierung entfalten. Denn eine gebildete, gesunde und wohlhabendere Bevölkerung engagiert sich eher für die Demokratie als eine Bevölkerung, die in Armut und Elend lebt.

Verschiedene wissenschaftliche Studien haben in den letzten Jahrzehnten die Wirkung der EZA – sowohl sogenannt «klassische» EZA wie auch spezifisch auf Demokratieförderung fokussierte EZA – auf die Demokratisierung untersucht. Je nach Zeithorizont, Form der Zusammenarbeit, Geberland etc. kommen sie dabei zu unterschiedlichen Schlüssen. Die Autoren einer 2020 publizierten Studie kommen zum Schluss, dass EZA die Lebensdauer von Autokratien verkürzen kann, indem sie eine starke und unabhängige Zivilgesellschaft unterstützt sowie zur Reform lokaler Institutionen und zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung beiträgt.²⁰ Genau darauf legt die Schweizer EZA einen Fokus.

Eine Metastudie aus dem Jahr 2021 kommt zu ähnlichen Schlussfolgerungen: Während die direkte Demokratieförderung grösstenteils positive Wirkung zeigt, haben sich bei «klassischen» Entwicklungsprojekten erst über einen längeren Zeithorizont betrachtet positive Auswirkungen auf die Demokratie gezeigt.²¹ Auch aus diesem Grund integrieren «klassische» Projekte vermehrt Elemente demokratischer Mitbestimmung und die Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen.

Ein Grossteil der wissenschaftlichen Forschungsergebnisse deutet also darauf hin, dass gezielte EZA die Lebensdauer von Autokratien verkürzt und einen Demokratisierungseffekt haben kann. Dieser Effekt tritt allerdings nicht automatisch ein, sondern entfaltet sich vor allem dort, wo gezielt in Demokratisierung investiert wird und die notwendigen lokalen Rahmenbedingungen vorhanden sind. Die Unterstützung der Zivilgesellschaft spielt dabei eine zentrale Rolle.

Die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft

Zur Förderung partizipativer, demokratischer Prozesse und Institutionen, der Menschenrechte und des Friedens sowie der Bekämpfung von Ungerechtigkeit und Korruption ist die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und die Unterstützung und Stärkung der lokalen Zivilgesellschaft zentral.²² Dies gilt ganz besonders in autoritären Staaten, wo die direkte Zusammenarbeit mit der Regierung problematisch ist. Deshalb arbeitet die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) «zwecks Förderung der Demokratisierung und des Rechtsstaats für die Meinungsäusserungsfreiheit und die Einbindung der lokalen Zivilgesellschaft»²³ gezielt mit internationalen, schweizerischen und lokalen NGOs zusammen.²⁴ Dies bedingt allerdings auch ein Engagement zum Schutz ebenjener zivilgesellschaftlichen Akteure, die unter Druck gesetzt werden.²⁵

²⁰ Nieto-Matiz, Camilo & Schenoni, Luis (2020): *Backing despots? Foreign aid and the survival of autocratic regimes.* Democracy and Security 16: 36-58.

²¹ Gisselquist, Rachel et al. (2021): *Does aid support democracy? A systemic review of the literature.* WIDER Working Paper No. 2021/14.

²² Dowst, Michelle (2009): *Working with Civil Society in Fragile States.* ITRAC Policy Briefing Paper 23.

²³ Bundesrat: Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024.

²⁴ DEZA (2023): *DEZA-Richtlinien für die Zusammenarbeit mit Schweizer NGO.*

²⁵ EDA (2019): *Schweizer Leitlinien zu Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern.*

5. Was tun in fragilen Staaten?

«Es gibt immer mehr gescheiterte Staaten. Das zeigt, dass die Entwicklungszusammenarbeit nichts bringt.»

In Kürze:

- Die Bevölkerung in fragilen Staaten zählt häufig zu den Ärmsten der Welt. Sie leidet sowohl unter Armut als auch unter Gewalt, Korruption und politischer Willkür. Umso mehr ist die Arbeit in fragilen Staaten zentral für die globale Armutsbekämpfung.
- Der Nexus-Ansatz – die Verbindung von humanitärer Hilfe, EZA und Friedensförderung – stärkt die Effizienz und Wirksamkeit der internationalen Zusammenarbeit in fragilen Staaten.
- Der pauschale Rückzug der IZA aus gescheiterten Staaten würde die lokale Zivilgesellschaft doppelt bestrafen, da neben der sozialen Sicherung durch den Staat auch die internationale Solidarität entfele.

Statt dem politisch aufgeladenen Begriff der *Failed States* hat sich in der internationalen Zusammenarbeit der Begriff der Fragilität durchgesetzt. Die Schweizer IZA orientiert sich am multidimensionalen Fragilitätskonzept der OECD, das Fragilität als ein Zusammentreffen einer Gefahrensituation mit der Unfähigkeit eines Staates oder einer Gemeinschaft, diese Risiken aufzufangen und zu bewältigen, definiert. Fragilität hat also eine wirtschaftliche, ökologische, politische, sicherheitsspezifische und gesellschaftliche Dimension. Gemäss OECD-Klassifizierung (Stand 2022) gelten 60 Staaten als fragil, 15 davon als extrem fragil, darunter Länder wie Somalia, Afghanistan, Jemen oder die Zentralafrikanische Republik. Gleichzeitig werden 38 dieser 60 Staaten autoritär geführt,²⁶ wobei es jedoch keinen einfachen kausalen Zusammenhang zwischen Autoritarismus und Fragilität gibt.

Unbestritten ist Fragilität ein kontextspezifisches und grenzübergreifendes Phänomen, das aber nicht zwingend alle Gebiete eines Staates gleichermassen betrifft. Tatsächlich gibt es oft sogenannte *pockets of fragility* auch in Ländern, die nicht als fragil klassifiziert werden. Umgekehrt gibt es auch *pockets of stability* in Staaten, die von Instabilität, humanitären Krisen und Konflikten gekennzeichnet sind.²⁷ Statt von fragilen Staaten wird deshalb vielerorts von fragilen Kontexten gesprochen.

Die weltweite Zunahme der Fragilität sowie die Tatsache, dass Krisen und Konflikte komplexer werden und länger dauern, bringt die IZA immer mehr unter Druck. Leid und Not übersteigen bei weitem die vorhandenen Mittel.

Was ist in fragilen Kontexten möglich?

Staatsbildung oder -konsolidierung lässt sich nicht allein durch humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit oder Friedensförderung herbeiführen. Deshalb gilt es, die Erwartungen an die Wirkung der internationalen Zusammenarbeit immer wieder dem Kontext und den Herausforderungen anzupassen. Die IZA bleibt in vielen fragilen Ländern aber absolut zentral, um Not zu lindern, Perspektiven zu schaffen sowie Kapazitäten und Widerstandskraft gegenüber weiteren Krisen und Konflikten aufzubauen.

Das Zusammenspiel von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung ist für eine effektive und effiziente IZA in fragilen Kontexten zentral (dieser Ansatz wird als «Nexus» bezeichnet). Obwohl die Finanzierung über separate Kredite erfolgt und die konzeptionelle Trennung

²⁶ OECD (2022): [States of Fragility 2022](#). OECD Publishing, Paris.

²⁷ OECD (2020): [States of Fragility 2020](#). OECD Publishing, Paris.

der drei Ansätze teilweise weiterhin besteht, spielen die Instrumente in der Realität zusammen, indem etwa EZA und humanitäre Hilfe (HH) auch zum Ziel haben, die Resilienz von Bevölkerungen, Staaten und Systemen zu stärken, um mittel- und langfristig weitere Krisen und Konflikte zu verhindern. Die langfristige Präsenz in einem Land im Rahmen der EZA wiederum ist eine Voraussetzung für effektive humanitäre Hilfe; so konnten beispielsweise in der Ukraine bestehende Netzwerke genutzt und EZA-Projekte sehr rasch auf humanitäre Hilfe umgestellt werden. Ebenso ist diese Präsenz und die damit einhergehende Kenntnis der lokalen Akteure eine zentrale Voraussetzung für Friedensförderung und gute Dienste.

Der Umgang mit den Risiken und Herausforderungen in fragilen Kontexten benötigt ein hohes Mass an Flexibilität und Agilität in der Projektplanung und -finanzierung sowie Ressourcen für politische Analysen, Kontextmonitoring, Schulungen des Personals und ein solides Sicherheitsmanagement. Konfliktsensitives Projekt- oder Programmmanagement (KSPM) hilft den IZA-Akteuren sicherzustellen, dass ihre Aktivitäten nicht zu unerwünschten negativen Nebeneffekten führen, beispielsweise durch eine voreingenommene Auswahl an Partnern oder Leistungsempfängern, unbeabsichtigte Unterstützung von Konfliktparteien oder die Zerstörung lokaler Märkte.

Die Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen in fragilen Kontexten

Zivilgesellschaftliche Organisationen spielen in der IZA in fragilen Kontexten aufgrund ihrer lokalen Vernetzung, Fachkompetenz und genauen Kenntnisse der Situation eine besonders wichtige Rolle. Wenn die Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen schwierig oder problematisch ist, erlaubt es die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, längerfristig in einem Land engagiert zu bleiben und die Bevölkerung zu unterstützen. Auch Schweizer NGOs haben oft eine langjährige Präsenz, starke lokale Netzwerke aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und Kontakte zu lokalen Behörden. Sie sind deshalb gut aufgestellt, um auch unter widrigen Umständen tätig bleiben zu können. Durch die Vernetzung vor Ort können sie rasch reagieren und Projekte und Programme an veränderte Situationen anpassen: Sicherheitskonzepte etwa werden aktualisiert und die Zusammenarbeit mit lokalen Partnern zu deren Schutz angepasst. Gewisse Projektaktivitäten werden überarbeitet oder notfalls sistiert, bis sich die Situation wieder verbessert. Daher braucht es gerade in fragilen Kontexten zusätzliche Investitionen, sowohl in den jeweiligen Länder- oder Regionalbüros einer NGO als auch in ihrer Zentrale in der Schweiz.

6. Korruption: It takes two to tango

«Die Entwicklungshilfe leistet ja doch nur der Korruption Vorschub.»

In Kürze:

- Korruption in Form von Veruntreuung und Bestechung behindert die Armutsbekämpfung, denn sie entzieht den Ländern Gelder, die eigentlich für die Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen zur Verfügung stehen sollten.
- Die Stärkung der Zivilgesellschaft kann mithelfen, Korruption und Veruntreuung zu reduzieren.
- Die Sistierung der EZA in bekanntermassen korrupten Ländern wäre eine doppelte Bestrafung für die Zivilbevölkerung.
- Die Projektarbeit der Schweizer NGOs in Ländern des Globalen Südens ist dank Präventionsprogrammen und langjährigen Partnerschaften mit vertrauenswürdigen Partnern gut aufgestellt für den Kampf gegen Korruption.

Es ist unbestritten, dass Korruption die Armutsbekämpfung behindert, denn sie entzieht den Ländern Gelder, die eigentlich für die Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen zur Verfügung stehen sollten. Transparency International definiert Korruption sehr breit als «Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Nutzen». Somit hat Korruption viele Gesichter und kann von Kleinkorruption, z. B. Schmiergeldzahlungen für den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, bis hin zu Bestechung, Unterschlagung, Veruntreuung, Günstlings- und Vetternwirtschaft reichen.

Nach Angaben der Weltbank kostet die Korruption in Form von Bestechung und Veruntreuung durch Regierungsbeamte die Entwicklungsländer jährlich zwischen 20 und 40 Milliarden Dollar.²⁸ Gerne richten die Länder des Globalen Nordens den Finger auf die Entwicklungsländer und werfen ihnen mangelhafte Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung vor. Doch in alle Korruptionsfälle sind mindestens zwei Parteien involviert. So mussten etwa Schweizer Rohstoffhandelsfirmen im Rahmen von verschiedenen Korruptionsprozessen²⁹ Strafzahlungen von hunderten Millionen Dollar für korrupte Geschäfte in Afrika und Lateinamerika bezahlen. Auch in der Schweiz läuft mindestens eine Untersuchung zu korrupten Machenschaften gegen eine Rohstoffhandelsfirma.³⁰ Im Kampf gegen Korruption stehen deshalb alle Länder in der Pflicht, denn manchmal sind gerade die Geberländer, deren Hilfe durch Korruption vor Ort behindert wird, mitschuldig an den Voraussetzungen für Korruption.³¹ Dass das Parlament 2020 die Unterstellung der Anwälte unter das Geldwäscherei-Gesetz abgelehnt hat und dass die Schweiz über kein zentrales Register von wirtschaftlich berechtigten Personen verfügt, erschwert beispielsweise das Aufspüren komplexer Unternehmenskonstrukte in Steueroasen. Diese spielen in allen grossen Korruptionsfällen eine zentrale Rolle.

Diverse Studien zum Zusammenhang zwischen öffentlicher Entwicklungshilfe und Korruption zeigen, dass die Entwicklungszusammenarbeit durch Verbesserung der Regierungsführung, der Trans-

²⁸ Rede von Jim Yong Kim, früherer Präsident der Weltbankgruppe (2013).

²⁹ Siehe Berichterstattung in der Financial Times und in der NZZ.

³⁰ Siehe Berichterstattung in der Financial Times.

³¹ Steinhauer, Jason (2023): Corruption can derail the best of development intentions. Devex.

parenz, der Rechenschaftspflicht sowie der Demokratisierung zur Eindämmung der Korruption beiträgt.³² Ebenso ist die Stärkung der Zivilgesellschaft auch hier zentral. So werden etwa zivilgesellschaftliche Organisationen dabei unterstützt, von den Regierungen Rechenschaft über die Rohstoffeinnahmen und deren Verwendung einzufordern.

Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit

Auch die EZA selbst ist nicht vor Korruption gefeit. Für den Umgang mit Korruption in der internationalen Zusammenarbeit sind deshalb Vorsorgemechanismen, Fachpersonal mit Kontextwissen, eine Null-Toleranz-Politik und Meldestellen für Verdachtsfälle zentral. Die DEZA verfolgt bei der Korruptionsbekämpfung eine duale Strategie, indem sie diese mit expliziten Programmen, aber auch als integralen Bestandteil der Programmarbeit in anderen Themenbereichen unterstützt.³³

Auch die Projektarbeit der Schweizer NGOs in Ländern des Globalen Südens ist dank Präventionsprogrammen und langjährigen Partnerschaften mit vertrauenswürdigen Partnern gut aufgestellt. Ihr Einsatz für Pressefreiheit, Demokratie und eine starke Zivilgesellschaft tragen zur Verminderung der Korruption in den Projektländern bei. Gleichzeitig setzen sich viele NGOs auch in der Schweiz dafür ein, korruptionsfördernde Faktoren zu beseitigen, indem sie sich etwa für mehr Transparenz in der Rohstoffbranche oder wirksame Massnahmen gegen Geldwäscherei einsetzen.

Ein Rückzug der Entwicklungsakteure beim Auftreten von Korruptionsfällen oder gar vollständig aus Ländern weit verbreiteter Korruption ist der Sache nicht dienlich. Denn dadurch würde die Zivilgesellschaft doppelt bestraft: Zum einen leiden die Menschen bereits darunter, dass durch Korruption Ressourcen für die Allgemeinheit fehlen, zum anderen würden zusätzlich die Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit wegfallen.

³² Charron, Nicolas (2011): Exploring the Impact of Foreign Aid on Corruption: Has The "Anti-Corruption" Movement been Effective? The Developing Economies 49, no. 1. 66-88.

³³ [Webseite der DEZA / Korruptionsbekämpfung](#). Zugriff: Mai 2023.

7. NGOs und Bürokratie

«Die staatlichen Gelder für die EZA versickern doch nur in aufgeblasenen bürokratischen Strukturen der NGOs.»

In Kürze:

- Das Gütesiegel ZEWO hat klare Vorgaben für NGOs zur Effizienz der Leistungserbringung. Wer Gelder von der DEZA erhalten möchte, muss dieses Gütesiegel vorweisen und regelmässig über seine Tätigkeiten Bericht erstatten.
- Eine funktionierende Organisation braucht administrative Strukturen und investiert deshalb logischerweise einen gewissen Betrag in Administration, Fundraising und Kommunikation.
- NGOs, die öffentliche Gelder erhalten, sind effizienter, da sie sich weniger um das Fundraising bemühen müssen.

Gelder, welche die Entwicklungsorganisationen vom Bund erhalten, dürfen nur für die beantragten Projekte und Programme verwendet werden. Damit eine Entwicklungsorganisation in der Schweiz staatliche Gelder erhalten kann, muss sie über das Gütesiegel der Stiftung ZEWO verfügen. Mit den 21 ZEWO-Standards wird auch die Effizienz der Leistungserbringung beurteilt. Als Beispiel: Die Ausgaben der Mitgliedsorganisationen von Alliance Sud für Administration, Fundraising und Werbung betragen – gemäss Jahresberichten 2021 – im Schnitt 17%, was deutlich unter dem von der ZEWO vorgegebenen Grenzwert liegt.

In dieser Debatte gilt es nicht zu vergessen, dass auch zur Rechenschaftsablage gegenüber den öffentlichen und privaten Geldgebern eine professionell arbeitende Organisation unumgänglich ist. Auch Lohnzahlungen an Mitarbeitende und Vertragsabschlüsse mit Partnerorganisationen sind mit administrativem Aufwand verbunden. Eine internationale Studie kommt zum Schluss, dass bei NGOs, die öffentliche Gelder erhalten, ein grösserer Teil des Budgets direkt den Projekten zu Gute kommt als bei NGOs, welche keine öffentlichen Gelder erhalten. Dies erklärt sich daraus, dass sich die Organisationen weniger um das Fundraising bemühen müssen.³⁴

³⁴ Nunnenkamp, Peter und Öhler, Hannes (2010): Funding, Competition and the Efficiency of NGOs: An Empirical Analysis of Non-charitable Expenditure of US NGOs Engaged in Foreign Aid. Kiel Working Paper No.1640.

8. Migration und Vertreibung

«Die teuren staatlichen Hilfsprojekte der letzten Jahrzehnte haben ihr Ziel verfehlt: Nach wie vor halten die Migrationsströme von Süd nach Nord an.»³⁵

In Kürze:

- Die Verhinderung von Migration entspricht nicht dem verfassungsmässigen Auftrag der Schweizer IZA, weshalb für anhaltende «Migrationsströme» nicht die IZA verantwortlich gemacht werden kann.
- Beim Angehen der Grundursachen von Migration und Vertreibung geht es um die Verbesserung der Lebensbedingungen und Perspektiven vor Ort, was aus vielen Gründen – und nicht nur zwecks Linderung von Migrationsursachen – sinnvoll ist.

Die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf die Verhinderung von «Migrationsströmen» ist eine beliebte Forderung aus dem rechten Lager der Schweizer Politik. Dabei geht oft vergessen, dass Flucht im Globalen Süden primär innerhalb von Ländern oder in die unmittelbaren Nachbarländer erfolgt. Im Jahr 2022 beherbergten Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen 74 Prozent aller geflüchteten Menschen. Gleichzeitig haben 69 Prozent der Geflüchteten Schutz in ihren Nachbarländern gefunden.³⁶

Ebenso wird ganz grundsätzlich ignoriert, dass Migration auch für die Schweiz sehr wichtig war und ist. Ins Ausland migrierte Schweizerinnen und Schweizer haben zu unserem Wohlstand beigetragen, wie die historischen Palazzi zurückgekehrter «Wirtschaftsflüchtlinge» in Tessiner Bergdörfern anschaulich zeigen. Die Schweizer Wirtschaft war und ist auf Zuwanderung angewiesen: von den Arbeitern, welche die Schweizer Bahntunnel bauten (und von denen einige ihr Leben liessen), den «Gastarbeitern» und «Gastarbeiterinnen», ohne die die Schweiz keine Hochkonjunktur erlebt hätte, bis zum Pflegepersonal und Reinigungskräften mit und ohne Bewilligung.

Schliesslich ist gelingende Migration zum Nutzen von Gast- und Herkunftsländern. Für viele Länder des Globalen Südens sind die Überweisungen aus der Diaspora eine der wichtigsten externen Finanzquellen. Laut Weltbank betragen die Überweisungen 2022 rekordhohe 626 Milliarden US-Dollar.³⁷

Die Verfassung gibt dem Bund den Auftrag, «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 beizutragen» (Artikel 54). Eine rein migrationspolitisch gesteuerte IZA würde also dem verfassungsmässigen Auftrag der IZA nicht nachkommen. Hingegen nimmt die internationale Zusammenarbeit der Schweiz auf dieser Grundlage bereits eine Vielfalt an Aufgaben im Zusammenhang mit Flucht und Migration wahr. Im Zentrum stehen dabei immer die in der Verfassung festgehaltenen Grundwerte und nicht die Verhinderung von «Migrationsströmen».

Die humanitäre Hilfe unterstützt Menschen, die wegen einer akuten Notsituation vor einem Krieg flüchten müssen. Sie bietet den Geflüchteten im Land selbst oder in den Nachbarländern Unterstützung und Schutz, sie sucht nachhaltige Lösungen für Vertriebene und Geflüchtete und sie schafft

³⁵ SVP-Parteiprogramm 2023-2027.

³⁶ United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR [Website](#), Zugriff Mai 2023.

³⁷ Medienmitteilung der Weltbank (2022): [Remittances Grow 5% in 2022](#), Despite Global Headwinds.

durch klassische Entwicklungsprojekte Perspektiven für Menschen, die auf absehbare Zeit nicht zurückkehren können.

Oft ist es eine Kombination von Gründen, die Menschen dazu bewegt, gegen ihren Willen ihre Heimat zu verlassen – Arbeitslosigkeit, Armut, weit verbreitete Gewalt, Auswirkungen des Klimawandels oder Menschenrechtsverletzungen. Deshalb können vor allem auf die Entwicklung sozialer Infrastruktur ausgerichtete Massnahmen der EZA Migration mittel- bis langfristig verringern. Dazu muss sich die EZA jedoch auf kontinuierlich angelegte Programme und Projekte in den Bereichen Bildung, Gesundheit³⁸ und gute Regierungsführung³⁹ konzentrieren und menschenwürdige Arbeitsmöglichkeiten schaffen. Damit trägt die Entwicklungszusammenarbeit zu sozioökonomischen Bedingungen bei, welche Perspektiven vor Ort eröffnen.

Dies sind bereits heute die zentralen Schwerpunkte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Eine generelle Stärkung der IZA und mehr Mittel in den genannten Bereichen sind also die beste Verknüpfung der IZA mit migrationspolitischen Interessen. Die Forderung, die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit als «Migrationsverhinderung» zu konzipieren, zielt hingegen an der komplexen Realität und ihrem Auftrag vorbei.

³⁸ Gamso Jonas & Yuldashev Farhod (2018): Does rural development aid reduce international migration? *World Development* 110. 268-282.

³⁹ Gamso Jonas & Yuldashev Farhod (2018): Targeted Foreign Aid and International Migration: Is Development-Promotion an Effective Immigration Policy? *International Studies Quarterly*, 62:4. 809–820.

9. Unternehmen können vieles, aber in der IZA nicht alles

«Es braucht nicht mehr Entwicklungszusammenarbeit, sondern es sind die Unternehmen, die Arbeitsplätze und Einkommen schaffen.»

In Kürze:

- Es gibt keine umfassenden und belastbaren Daten von internationalen Organisationen über die Anzahl der durch ausländische Investitionen direkt geschaffenen Arbeitsplätze.
- Der Erfolg bei der Mobilisierung privater Ressourcen bleibt bis heute weit unter den Erwartungen. Die Investitionen sind oft zu riskant und zu wenig profitabel.
- Um nachhaltig Arbeitsplätze und Einkommen zu schaffen, ist der lokale Privatsektor in Partnerländern zentral.

Während ausländische Investitionen (*Foreign Direct Investments*, FDI) in Entwicklungsländer 2021 etwa 50% der weltweit insgesamt getätigten FDI ausmachten, blieb ihr Wachstum in den am wenigsten entwickelten Ländern (*Least Developed Countries*, LDCs) sehr bescheiden. Öffentliche Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*, ODA) und Überweisungen aus der Diaspora (*Remittances*) sind bei weitem die wichtigsten externen Finanzflüsse in diese Länder.⁴⁰

Es gibt keine umfassenden und belastbaren Daten von internationalen Organisationen über die Anzahl der durch ausländische Investitionen direkt geschaffenen Arbeitsplätze. Gemäss dem Entwicklungsökonom Robert Kappel haben ausländische Unternehmen in Afrika in den letzten zehn Jahren jedoch im Durchschnitt nur etwa 150 000 Jobs pro Jahr geschaffen, also weniger als 1 Prozent aller neu geschaffenen Jobs auf dem Kontinent.⁴¹

Ein wichtiger Grund dafür ist die Dominanz des Rohstoffsektors in den am wenigsten entwickelten Ländern; 37 der 46 LDCs gelten als rohstoffabhängig. Neben vielfältigen Problemen wie Korruption und Konflikten, die unter dem Stichwort des Rohstofffluchs zusammengefasst werden, schafft der kapitalintensive Rohstoffsektor wenig Arbeitsplätze und hat kaum Verbindungen zur lokalen Wirtschaft und zu lokalen KMUs. Zudem wird oft ausser Acht gelassen, dass der informelle Sektor bis zu 90% aller Arbeitsplätze ausmacht, gerade in besonders armutsbetroffenen Ländern wie Madagaskar, Mali, Benin oder der Elfenbeinküste.

Welche Rolle dem Privatsektor in der EZA?

Ein zentraler Aspekt der aktuellen Diskussion über die Rolle des Privatsektors im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung ist sein Potenzial, zur Finanzierung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) beizutragen. Die Herausforderungen sind riesig: Laut einem aktuellen Bericht der OECD hat sich durch die Folgen der Pandemie die Finanzierungslücke im Jahr 2020 zur Erreichung der Entwicklungsziele um 56% auf 3'900 Mia. USD pro Jahr erhöht.⁴²

Um diese Finanzierungslücke zu schliessen, sollen neue Finanzmittel des Privatsektors aus dem In- und Ausland mobilisiert werden. Die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken hatten im

⁴⁰ United Nations Conference on Trade and Development UNCTAD (2022): [World Investment Report](#). International Tax Reforms and Sustainable Investment.

⁴¹ Robert Kappel im [Interview](#) mit IPG (2022).

⁴² OECD (2023): [Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023](#).

Jahr 2015 das ehrgeizige Ziel verkündet, in den Entwicklungsländern umfangreiche Investitionsmöglichkeiten zu schaffen, und zwar in den Bereichen Transport, Infrastruktur, Gesundheit, Wohlfahrt oder Bildung. Dadurch sollten aus den aktuell vorhandenen Milliarden USD zum Erreichen der SDGs mehrere Billionen USD werden («from billions to trillions»).

Der Erfolg bei der Mobilisierung privater Ressourcen blieb allerdings bis heute weit unter den Erwartungen. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass die benötigten Investitionen in Infrastruktur usw. gerade in die ärmsten Länder von den meisten privaten Investoren nach wie vor als zu riskant und zu wenig profitabel eingeschätzt werden. Während die durch öffentliche Finanzierung mobilisierten privaten Mittel zwischen 2012 und 2020 zwar anstiegen (von 15.3 auf 51 Mia. USD), kamen im Durchschnitt nur etwa 18% dieser Gelder in den Ländern mit niedrigem Einkommen sowie den am wenigsten entwickelten Ländern zum Einsatz.

Dass Direktinvestitionen und mobilisierte private Finanzmittel die Entwicklungszusammenarbeit nicht ersetzen können, ist somit offensichtlich. Für eine ganzheitliche nachhaltige Entwicklung braucht es darüber hinaus öffentliche Investitionen in universell zugängliche Bildung und Gesundheitsversorgung, in Rechtsstaatlichkeit und in die Förderung einer vielfältigen und aktiven Zivilgesellschaft. Gerade in den ärmsten Ländern und Regionen, z. B. in Slums und Flüchtlingslagern, gibt es kaum profitable Projekte für private Investoren, auch dann nicht, wenn öffentliche Gelder eingesetzt werden, um deren Risiken zu minimieren. So sagte der CEO der Zürcher Kantonalbank Urs Baumann am International Cooperation Forum im Februar 2023 in Genf zur Privatsektor-Finanzierung im Bildungsbereich: «There is no business case.»

Stärkung des lokalen Privatsektors in der Entwicklungszusammenarbeit

Die Schaffung stabiler Rahmenbedingungen ist eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung eines formalisierten Privatsektors und privater Investitionen. Dies erfordert in erster Linie Interventionen staatlicher Institutionen mit Unterstützung internationaler Organisationen bzw. bilateraler Geber (wie DEZA, SECO). Politische Stabilität und Sicherheit, ein verlässlicher Rechts- und Regulierungsrahmen im Sinne der SDGs, makroökonomische Stabilität, qualifizierte Arbeitskräfte und eine gute physische Infrastruktur sind vorrangige Interventionsbereiche des Staates, wobei auch der Arbeit der NGOs eine wichtige Rolle zukommt.

Um nachhaltig Arbeitsplätze und Einkommen zu schaffen, sind lokale Unternehmen in Partnerländern zentral. Die Erfahrung der Schweizer EZA in der Entwicklung des lokalen Privatsektors und ihre zahlreichen Aktivitäten der Wirtschaftsförderung in den Partnerländern ist gut belegt. Viele EZA-Projekte beziehen den informellen Sektor direkt oder indirekt mit ein und tragen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur sozialen Absicherung der im informellen Sektor tätigen Menschen bei. In diesen Bereichen bringen NGOs wertvolle Erfahrungen mit, die für die Zusammenarbeit mit dem internationalen und nationalen Privatsektor relevant sind. Schweizer NGOs arbeiten bereits heute direkt mit privaten Unternehmen zusammen – sei es zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Integration lokaler Produzentinnen und Produzenten in lokale, nationale und internationale Wertschöpfungsketten. Dies auch in Zusammenarbeit mit internationalen Unternehmen sowie mit dem Finanzsektor (beispielsweise im Bereich des *Impact Investing*). Es gibt in der Praxis keinen Widerspruch zwischen Aktivitäten von Unternehmen, staatlicher EZA und den Projekten der NGO, wie ein ausführliches Analysepapier⁴³ von Alliance Sud anhand vieler Beispiele aufzeigt.

⁴³ Analysepapier von Alliance Sud (2023): [Privatsektor in der Entwicklungszusammenarbeit](#).

10. Grosszügige Schweiz?

«Der Bund gibt zu viel Geld für die internationale Zusammenarbeit aus.»

In Kürze:

- Die Schweiz verfehlt das international vereinbarte Entwicklungsfinanzierungsziel von 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) seit 1975.
- Anstatt für die Ukraine dringend benötigte zusätzliche Mittel bereitzustellen, will der Bundesrat die Gelder aus dem IZA-Topf nehmen – auf Kosten der Ärmsten in Afrika und Asien.
- Die Schweiz leistet keinen ausreichenden Beitrag an das international vereinbarte Klimafinanzierungsziel und nimmt den grössten Teil des Geldes dafür aus dem IZA-Budget.

Vor über 50 Jahren definierte die UNO das folgende Ziel: Bis 1975 sollen alle Geberländer 0,7% ihres Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungsfinanzierung zur Verfügung stellen, «*and in no case later than 1980*». ⁴⁴ Seit der Zielverfehlung 1980 sind 43 Jahre vergangen und die Schweiz ist nach wie vor weit entfernt davon, dem UNO-Beschluss gerecht zu werden. 2022 lag die Schweiz im internationalen Vergleich auf dem mittelmässigen Platz 10, hinter Luxemburg, Schweden, Norwegen, Deutschland, Dänemark, Niederlande, Frankreich, Finnland und Belgien – allesamt Länder mit einem niedrigeren Pro-Kopf Einkommen als die Schweiz. Zwar stieg die offizielle Quote von 0,5% auf 0,56% des Bruttonationaleinkommens (BNE). Dies aber nur scheinbar, weil der Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD, der die Statistiken führt, den Ländern erlaubt, ihre Quoten mit kleinteiligen Buchführungspraktiken künstlich zu erhöhen. ⁴⁵ So dürfen etwa die Ausgaben für die Unterbringung von Geflüchteten in der Schweiz angerechnet werden. Ohne die im Inland anfallenden Asylkosten einzurechnen, betrug der Schweizer Beitrag 2021 tatsächlich 0,45% des BNE und fiel 2022 auf 0,40%.

Gemäss dem Entwurf der IZA-Strategie 2025 – 2028 des Bundes soll diese Quote weiter auf 0,36% fallen. Damit entfernt sich die Schweiz immer weiter weg vom Beschluss des Parlaments im Jahr 2011, die Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen.

Ukraine-Hilfe geht auf Kosten des Globalen Südens

Im März 2023 präsentierte der Bundesrat die Eckwerte der mehrjährigen Finanzbeschlüsse. Auf den ersten Blick scheint er erkannt zu haben, dass eine Stärkung der internationalen Zusammenarbeit in der momentanen politischen Lage unabdingbar ist. Doch der Schein trügt: Zwar ist ein nominales Wachstum von 2,5% vorgesehen, dieses ist aber vollumfänglich für den Ukraine-Wiederaufbau reserviert. Abhängig von der Inflationsrate steht also allein deswegen weniger Geld für den Globalen Süden zur Verfügung. Damit nicht genug, im Entwurf der IZA-Strategie 2025 – 2028 sind insgesamt 1,5 Milliarden Franken für die Unterstützung der Ukraine aus dem IZA-Budget vorgesehen. Damit fehlen weitere 850 Millionen für die Entwicklungszusammenarbeit in den ärmsten Ländern. Eine Finanzierung der Ukraine-Hilfe ausserhalb des IZA-Budgets ist absolut unabdingbar, soll das bisherige Engagement der Schweizer IZA gehalten werden.

Internationale Klimafinanzierung

An der UNO-Klimakonferenz 2009 wurde beschlossen, ärmere Länder beim Klimaschutz und der Anpassung an den Klimawandel stärker zu unterstützen. Diese Gelder sollten neu und zusätzlich zur

⁴⁴ OECD. [The 0,7% ODA/GNI target – a history.](#)

⁴⁵ Ebner, Laura (2023): [Wenn mehr weniger ist.](#) global #89.

IZA geleistet werden. Doch wie andere Länder leistet auch die Schweiz keine zusätzliche Unterstützung in diesem Bereich, der grösste Teil der internationalen Klimafinanzierung stammt aus dem bestehenden Budget für internationale Zusammenarbeit. So bleibt am Ende weniger Geld für die eigentliche Armutsbekämpfung im Rahmen der IZA übrig. Die Schweiz sollte deshalb ihre Beiträge zur internationalen Klimafinanzierung erhöhen (entsprechend ihrer Wirtschaftsleistung und ihrem Klimafussabdruck) und die Gelder zusätzlich zur IZA sprechen. Immerhin, die Schweiz leistet im Klimabereich Zuschüsse für die ärmeren Länder, und nicht Kredite, wie dies viele Geberstaaten tun.

Falscher Spardruck

Cédric Tille, Professor für internationale Ökonomie, kommt in einer Studie⁴⁶ zum finanzpolitischen Spielraum des Bundes klar zum Schluss: Aus ökonomischer Sicht gibt es für den Bund keinen Grund zu sparen. Im Gegenteil: Die extrem tiefe Staatsverschuldung der Schweiz macht in den nächsten Jahren zusätzliche Investitionen möglich: Bis 2030 stehen gemäss Tille mindestens 15 Milliarden Franken für Mehrausgaben zur Verfügung, bis 2050 sogar 25 Milliarden – ohne dass sich die extrem niedrige Schuldenquote der Schweiz erhöht. Die Studie legt den grundsätzlichen Irrtum des Bundesrates im Umgang mit der Schweizer Staatsverschuldung offen: Die absolute Zahl in Franken und Rappen ist irrelevant, um die finanzpolitische «Fitness» der Schweiz zu messen. Entscheidend ist der Schuldenstand im Verhältnis zum BIP. Und hier steht die Schweiz auch im internationalen Vergleich äusserst gut da.

⁴⁶ Cédric Tille (2023): Medium and long-term outlook for the Swiss Confederation's debt: when are adjustments needed, and by how much?

11. Schlussbemerkung

Entwicklungszusammenarbeit wirkt – kann aber allein unmöglich die globale Armut und Ungleichheit beseitigen. Die EZA trägt auch in einem schwierigen geopolitischen Umfeld dazu bei, dass die negativen Auswirkungen politischer Entscheide abgeschwächt und die Lebensbedingungen und Chancen der ärmsten und am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen verbessert werden. Für die Überwindung von Armut und Not braucht es aber nicht nur eine wirksame EZA, sondern auch eine Anpassung der globalen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Dabei ist auch die Schweiz gefordert. Durch eine kohärente Wirtschafts-, Finanz-, und Umweltpolitik im Einklang mit der Agenda 2030 kann sie sicherstellen, dass die positive Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit nicht durch andere Politikbereiche wieder zunichte gemacht wird. Dadurch und mit einer ausreichend finanzierten Entwicklungszusammenarbeit, die sich am verfassungsmässigen Auftrag und an der Vision der Agenda 2030 orientiert, kann die Schweiz einen wichtigen Beitrag zu einer lebenswerten und friedlichen Zukunft für alle leisten.

Impressum

Herausgeberin:

Alliance Sud, Das Schweizer Kompetenzzentrum für
Internationale Zusammenarbeit und Entwicklungspolitik
Monbijoustrasse 31, Postfach, CH-3001 Bern
www.alliancesud.ch

Text:

Laura Ebnetter, Kristina Lanz, Andreas Missbach

Grafik:

Bodara GmbH, Zürich

Übersetzung ins Französische:

Jean-François Zurbriggen