

Oktober 2017

**Fragen und Antworten zu:****Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit und Asylkosten –  
Die Schweiz im internationalen Vergleich****Das Wichtigste in Kürze**

Jedes Jahr veröffentlicht der Entwicklungsausschuss (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einen Vergleich<sup>1</sup> der Beiträge seiner Mitgliedsländer an die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit.<sup>2</sup> Die APD-Quote (aide publique au développement) wird aufgrund des Bruttonationaleinkommen (BNE) errechnet. Die Schweiz erreichte 2016 eine Quote von 0.54 %. Gesamt beliefen sich die APD-Ausgaben auf 3.5 Milliarden CHF. Das entspricht rund 5% des Staatshaushalts.

Der Schweizer Anteil liegt über dem DAC-Durchschnitt von 0.32%. Die Schweiz ist damit gemessen an der Wirtschaftsleistung das 8. Geberland. Volumenmässig steht die Schweiz an 12. Stelle der 30 OECD-DAC-Länder. Die APD-Quote der Schweiz steigt tendenziell seit 2003, seit 2004 machen aber die Kosten für Asylsuchende in der Schweiz einen substantiellen Beitrag an dieser Quote aus, die eigentlich den Beitrag an die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit messen soll. Im Durchschnitt gab die Schweiz seit 2004 14 %, seit 2008 16 % ihrer APD-Gelder für Asylkosten aus.

Während der Asylkostenanteil der DAC-Mitgliedsländer an der APD steigt, nehmen die Beiträge an die ärmsten Länder seit 2014 ab.

**1. Was ist die APD-Quote?**

APD ist die international anerkannte Messgrösse der öffentlichen Entwicklungsleistungen.

Sie misst, wie viel öffentliche Gelder Geberländer für Entwicklung ausgeben und macht diese untereinander vergleichbar. 1970 versprachen die wirtschaftlich entwickelten Länder im Rahmen der UNO, 0.7% ihrer Wirtschaftsleistung (BNE) für die Entwicklung ärmerer Länder bereitzustellen. Die

---

<sup>1</sup> Um eine bessere Lesbarkeit zu gewähren, berücksichtigt die vorliegende Analyse nur DAC-Mitgliedsländer, die entweder eine APD-Quote oder ein BNE *über* dem DAC-Durchschnitt ausweisen.

<sup>2</sup> Am 11.4.2017 publizierte der OECD-DAC die vorläufigen Zahlen für 2016. Sie sind abrufbar unter:  
<http://www.oecd.org/development/stats/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm>

APD-Quote misst somit auch, inwiefern die OECD-Länder ihrer Verantwortung gegenüber den Armen und Ärmsten dieser Welt nachkommen – beziehungsweise nicht nachkommen. Nur sechs Länder haben das vor knapp fünfzig Jahren gegebene Versprechen 2016 eingelöst (Norwegen, Luxemburg, Schweden, Dänemark, Deutschland und Grossbritannien).

Als APD werden jene Ausgaben definiert, die dazu bestimmt sind, die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen in Empfängerländern zu fördern oder die multilateralen Organisationen zuzukommen. Die DAC-Mitgliedsstaaten definieren gemeinsam, welche Ausgaben als APD angerechnet werden; dementsprechend können sie gewisse Ausgaben ein- oder ausschliessen.

## **2. Was ist der OECD-DAC?**

Der Entwicklungsausschuss ([Development Assistance Committee DAC](#)) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist das zentrale Forum der grossen traditionellen Geberländer der Entwicklungszusammenarbeit. 29 OECD Länder (darunter die Schweiz) sowie die EU sind Mitglied des DAC. Schwellenländer sind nicht vertreten.

Im DAC werden Fragen bezüglich Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit diskutiert, Kriterien festgelegt und die Arbeit koordiniert. Der Entwicklungsausschuss bestimmt, welche Ausgaben sich die Geberländer als öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (*aide publique au développement*, APD) anrechnen lassen können und führt entsprechende Statistiken.

## **3. Hat die Schweiz ein APD-Budget?**

Nein, die Schweiz hat kein separates APD-Budget.

Die APD vergleicht die öffentlichen Entwicklungsleistungen der DAC-Mitgliedsländer gemäss der Definition des OECD-DAC. In der Schweiz sind darin die Ausgaben verschiedener Bundesämter eingeschlossen. Neben den Rahmenkrediten für die internationale Zusammenarbeit (Humanitäre Hilfe, bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, der Ostzusammenarbeit von DEZA und SECO und der Friedensarbeit der Abteilung Menschliche Sicherheit AMS) fallen insbesondere die Kosten für Asylsuchende ins Gewicht, die vom Staatssekretariat für Migration (SEM) budgetiert werden. DEZA und AMS sind im Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), angesiedelt, das SECO im Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), das SEM gehört zum Justiz- und Polizeidepartement (EJPD).<sup>3</sup>

Eine APD-Quote kann dem Parlament und der Verwaltung bei der Budgetplanung als Zielvorgabe dienen. 2008 wurde beispielsweise vom Parlament beschlossen, die APD-Quote bis 2015 auf 0.5 %

---

<sup>3</sup> cf die Schweizer APD-Statistik, publiziert von der DEZA:  
[https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/de/documents/aktivitaeten-projekte/aktivitaeten/Oeffentlic\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/de/documents/aktivitaeten-projekte/aktivitaeten/Oeffentlic_DE.pdf)

des BNE zu steigern. In der aktuellen Botschaft über internationale Zusammenarbeit für die Jahre 2017-2020 wird eine APD-Quote von 0.48% anvisiert. Die tatsächlichen APD-Ausgaben können jedoch erst rückwirkend bestimmt werden, wenn sämtliche APD-relevanten Ausgaben bereits getätigt sind und das BNE feststeht. Kommuniziert wird die provisorische APD-Quote des Vorjahres jeweils im Laufe des jährlichen DAC Senior Level Meetings im April. Die definitiven Zahlen werden im Oktober veröffentlicht.

#### **4. Warum rechnet die Schweiz die Asylkosten an ihre APD an?**

Wie alle OECD-Mitglieder darf die Schweiz Asylkosten anrechnen.

Seit 1992 erlaubt der DAC seinen Mitgliedsländern die Kosten für den Unterhalt von Flüchtlingen während des ersten Jahres an die APD anzurechnen. Die DAC-Mitgliedsländer, also die Geberländern von Entwicklungsmitteln, bestimmen die Richtlinien für die APD-anrechenbaren Kosten selber.

Seit Ende der 1990er-Jahre rechnet die Schweiz einen Teil der Asylkosten an ihre APD an. Waren es zu Beginn noch kleine Beträge, so stiegen sie seit 2004 kontinuierlich an. Damals wurde die Berechnungsmethode angepasst, damit die Schweiz ihr Ziel einer APD-Quote von 0.4 % ohne zusätzliches Geld für die Entwicklungszusammenarbeit erreichen konnte.<sup>4</sup> Zwischen 2004 und 2013 wies die Schweiz im internationalen Vergleich jeweils den höchsten Asylkostenanteil an ihrer APD-Quote aus.

#### **5. Wie viel Asylkosten rechnen die Schweiz und andere Länder an ihre APD an?**

In der Schweiz kam 2016 jeder fünfte Franken, der als Geld für die Entwicklungszusammenarbeit deklariert wurde, dem Asylwesen zugute.

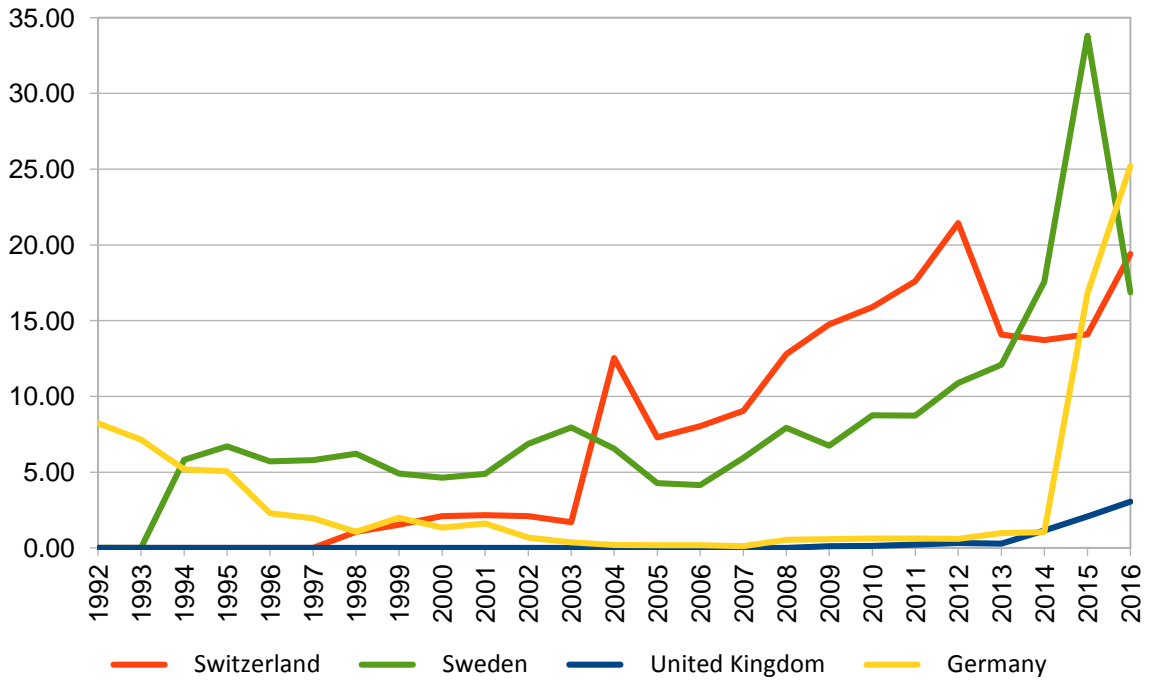
Exakt waren es 19.4% der als APD ausgewiesenen Ausgaben. Nur vier Länder (Österreich 37.7%, Italien 34.3%, Deutschland 25.2%, und Griechenland 22.3%) weisen für 2016 einen noch höheren Anteil an Asylkosten aus.

In Griechenland und Italien liegt die APD-Quote mit 0.14% resp. 0.26% unter dem DAC-Durchschnitt, die Anzahl asylsuchender Personen jedoch weit über dem EU-Durchschnitt. Österreich und Deutschland haben im Gegensatz zur Schweiz ihre Entwicklungsbudgets trotz hoher Asylkosten aufgestockt, Deutschland hat 2016 zum ersten Mal eine APD-Quote von 0.7% seines BNE erreicht. Weitere Länder mit hohen Asylkostenanteilen wie Norwegen, Dänemark und Schweden weisen sowohl mit wie auch ohne Asylkosten APD-Quoten auf, die signifikant höher sind als jene der Schweiz.

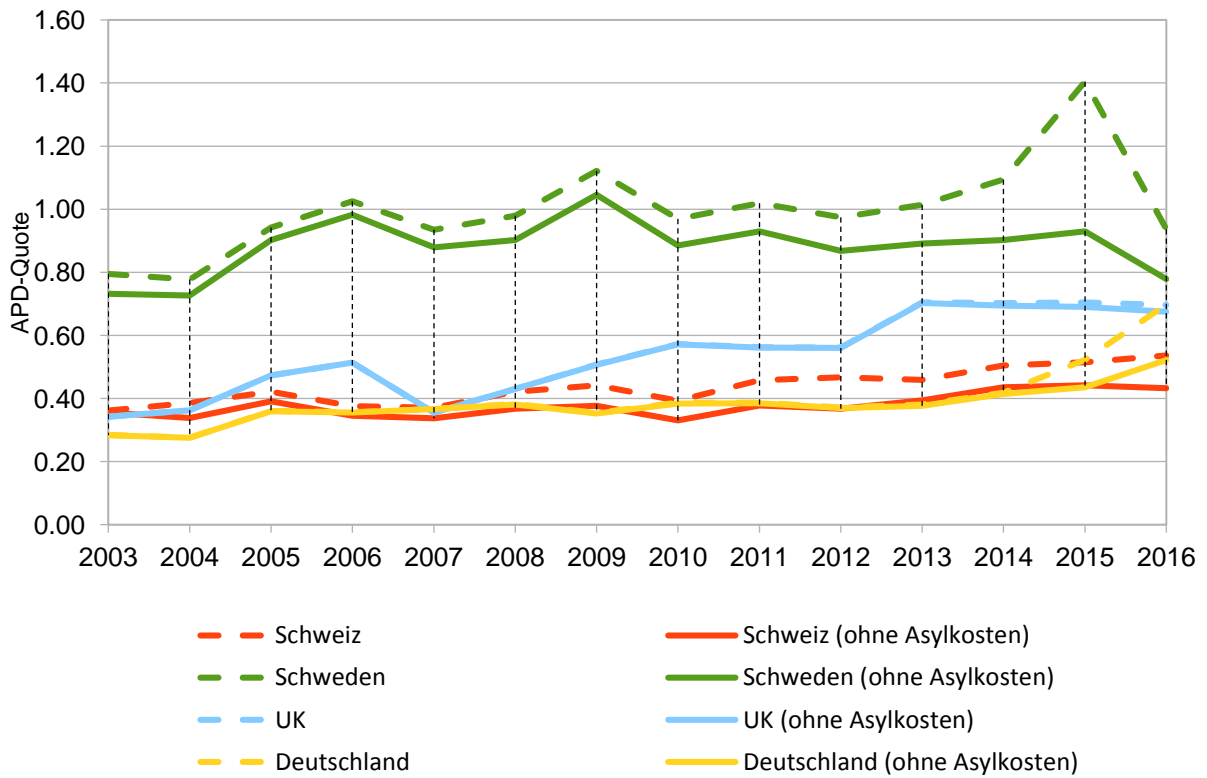
---

<sup>4</sup> Peter Niggli, *Der Streit um die Entwicklungshilfe: mehr tun - aber das Richtige!* (Zürich: Rotpunktverlag, 2008), p. 57.

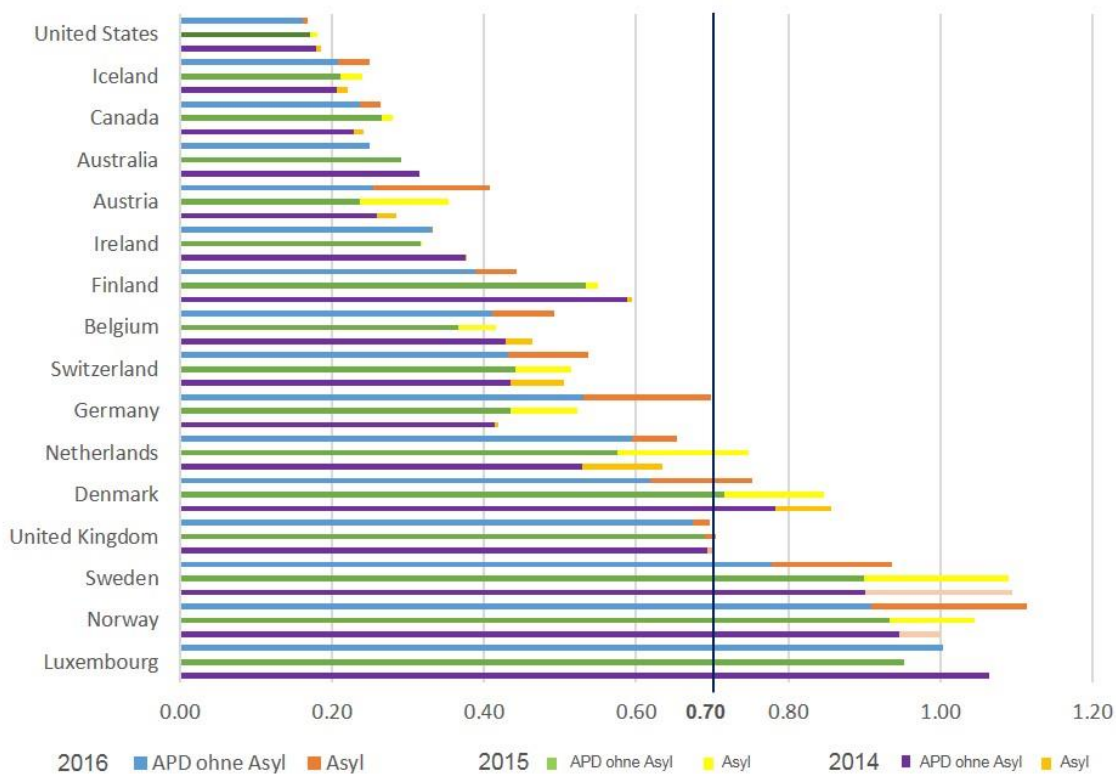
### Anrechnung der Asylkosten an die APD in % der APD



### APD mit und ohne Asylkosten seit 2003



### APD-Quoten, Asylanteil separat



### 6. Wieso kritisiert Alliance Sud die Anrechnung von Asylkosten als APD?

Im Zentrum der Kritik stehen zwei Punkte: Erstens verfälscht die Anrechnung von Asylkosten die Statistik, da entwicklungsfremde Kosten angerechnet werden, die nicht der sozialen oder wirtschaftlichen Entwicklung in Entwicklungsländern zugutekommen. Kosten zur Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden sind wichtige Beiträge, die Schweiz erfüllt damit ihre Schutzpflicht gegenüber Bedürftigen. Diese Kosten haben aber nichts mit Entwicklung zu tun.

Zweitens erschweren die unterschiedlichen Berechnungen der Asylkosten die Vergleichbarkeit der APD-Quoten. Die Unterschiede sind frappant, wenn man die durchschnittlich angerechneten Kosten pro asylsuchender Person vergleicht: So verrechneten die Niederlande 2014 durchschnittlich 32'000 US\$ pro asylsuchender Person, Grossbritannien 3'300 US\$ und Japan nur 337 US\$. Die Schweiz rechnet auch hier mit 22'600 US\$ überdurchschnittlich viel an.<sup>5</sup> Der Bundesrat bestätigt, dass die Schweiz ihren Spielraum bei der Anrechnung ausnutzt, während andere Staaten Asylkosten restriktiver anrechnen.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> [ODA reporting of indonor country refugee costs](#), (OECD DAC Secretariat, 2016)

<sup>6</sup> Antwort des Bundesrats auf die [Interpellation 16.3028](#) (Ingold): Übermässige Anrechnung von Asylausgaben an die Entwicklungszusammenarbeit?

Die Schweiz war bis zur Anpassung ihrer Anrechnungsmethodik im Jahr 2004 selber eine aktive Kritikerin davon, Ausgaben anzurechnen, die nichts mit Entwicklung zu tun haben.<sup>7</sup>

Die Entwicklung in Richtung einer aufgeblähten Messgrösse, die über die eigentlichen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit hinausgeht, wird nicht nur von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie Alliance Sud, sondern auch von der OECD-Entwicklungsdirektion kritisiert.

### **7. Gibt es Länder, die keine Asylkosten an ihre APD anrechnen?**

Ja, es gibt auch OECD-DAC-Mitglieder, die keine Asylkosten an ihre APD anrechnen.

Luxemburg, Australien und Südkorea rechnen die Asylkosten nicht an, wobei Luxemburg zu den wenigen Ländern gehört, die über 0.7 % ihres BNE als öffentliche Entwicklungsgelder ausgeben. Während viele Länder, darunter die Schweiz, die Asylkosten während der zwölf Monate nach einem Asylantrag an die APD anrechnen, entschieden Grossbritannien, Belgien und Frankreich, nur die Kosten zwischen dem Zeitpunkt des Asylantrags und dem Entscheid darüber anzurechnen. Das heisst, dass in diesen Ländern die Gesamtdauer von 12 Monaten nicht immer ausgeschöpft wird. In Grossbritannien zum Beispiel wird der Asylentscheid oft innerhalb von 6 Monaten nach Einreichen des Antrags gefällt und die Kosten für die AsylbewerberInnen werden entsprechend nur in diesen 6 statt den möglichen 12 Monaten der APD angerechnet.

### **8. Welchen Einfluss haben die Asylkosten auf die APD-Rangliste?**

Die Anrechnung der Asylkosten wirkt sich nicht auf die Rangliste aus. Die Schweiz ist sowohl mit wie auch ohne Anrechnung der Asylkosten das achtgrösste Geberland des OECD-DAC.

Ohne Anrechnung der Asylkosten erreichen jedoch nur noch drei Länder eine APD-Quote von 0.7% (Luxemburg, Norwegen und Schweden). Auch als – bezogen auf die Wirtschaftsleistung (BNE) pro Kopf – reichstes Land belegt die Schweiz nur den 8. Platz. Deutschland, Grossbritannien, Finnland sowie die Niederlande, die ein markant tieferes BNE verzeichnen, geben wesentlich mehr für APD aus als die Schweiz. Andere führende Länder wie Norwegen, Schweden, Dänemark oder Luxemburg geben entsprechend ihres hohen BNE auch viel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aus. Die USA und Australien geben als überdurchschnittlich reiche Länder weniger als der DAC-Durchschnitt für die APD aus.

---

<sup>7</sup> DAC, 'Aid to Refugees in Donor Countries: Chronology and References' (OECD DAC, 2005).

BNE pro Kopf			APD - ohne Asylkosten			APD - QUOTE			
		2016			2016	2015		2016	2015
1	Switzerland	79'170.70	1	Luxembourg	1.00	0.95	Norway	1.11	1.05
2	Norway	74'243.10	2	Norway	0.91	0.93	Luxembourg	1.00	0.95
3	Luxembourg	65'873.02	3	Sweden	0.78	0.94	Sweden	0.94	1.09
4	Iceland	59'198.44	4	United Kingd	0.68	0.69	Denmark	0.75	0.85
5	USA	57'455.51	5	Denmark	0.63	0.72	Germany	0.70	0.52
6	Denmark	54'789.51	6	Netherlands	0.60	0.58	United Kingc	0.70	0.70
7	Sweden	51'991.85	7	Germany	0.53	0.44	Netherlands	0.65	0.75
8	Ireland	50'731.19	8	Switzerland	0.43	0.44	Switzerland	0.54	0.51
9	Australia	50'357.85	9	Belgium	0.41	0.37	Belgium	0.49	0.42
10	Austria	44'702.13	10	Finland	0.39	0.53	Finland	0.44	0.55
11	Netherlands	44'596.11	11	Ireland	0.33	0.32	Austria	0.41	0.35
12	Finland	43'358.08	12	<b>DAC total</b>	0.30	0.28	Ireland	0.33	0.32
13	Germany	42'701.42	13	Austria	0.25	0.24	<b>DAC total</b>	0.32	0.30
14	Canada	41'493.10	14	Australia	0.25	0.29	Canada	0.26	0.28
15	Belgium	41'412.37	15	Canada	0.24	0.27	Australia	0.25	0.29
16	Japan	40'187.01	16	Iceland	0.21	0.21	Iceland	0.25	0.24
17	UK	39'913.28	17	Japan	0.20	0.20	Japan	0.20	0.20
	DAC	38'512.62	18	United State	0.17	0.16	United State	0.18	0.17

## 9. Wie wirken sich steigende Asylkosten auf die Entwicklungsausgaben aus?

Die Schweiz verrechnet steigende Asylkosten an ihre APD-Quote, damit steigt diese an. Gleichzeitig sinken jedoch die Ausgaben für die eigentliche Entwicklungszusammenarbeit.

Die Schweiz kompensiert so – zumindest teilweise – ihre steigenden Asylkosten mit sinkenden Entwicklungsausgaben. Auch Norwegen färbt den eigentlichen Rückgang seiner Entwicklungsausgaben schön. In Finnland und Dänemark würde die APD-Quote ohne Asylkosten noch markanter zurückgehen, während zum Beispiel in Schweden vor allem die tieferen Flüchtlingskosten für den Einbruch der APD-Quote verantwortlich sind. Die Entwicklungen in Dänemark und Finnland hängen jedoch nicht nur mit den höheren Asylkosten zusammen: In beiden Ländern haben Mitte-rechts-Regierungen das Budget für die Entwicklungszusammenarbeit gekürzt.

Deutschland, Österreich und Belgien sprachen 2016 trotz hoher Asylkosten zusätzliche Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit. Und während die APD-Quote in den Niederlanden abnahm, stiegen dort die Ausgaben für die eigentliche Entwicklungszusammenarbeit. Das heisst, dass der Rückgang der niederländischen APD-Quote dadurch bedingt war, dass die Asylkosten zurückgingen und ohne diese die genuinen Entwicklungsausgaben im Vergleich zum Vorjahr sogar stiegen. Trotzdem sank die holländische APD-Quote unter die Marke von 0.7 %.

In Luxemburg, dem Vereinigten Königreich und Irland stiegen die Entwicklungsbudgets.

In vielen Ländern – vor allem auch den nordischen – werden die Budgets für die Entwicklungszusammenarbeit gekürzt. Trotzdem liegt die APD-Quote in Schweden, Norwegen und Dänemark immer noch über 0.7 %. Diese Länder beweisen also weiterhin eine markant höhere Bereitschaft, mit ihrer APD-Quote das Versprechen von 0.7 % des BNE für Entwicklungszusammenarbeit einzuhalten. Bei einem Vergleich der APD-Quoten ohne Asylkosten liegt Norwegen doppelt so hoch wie Schweiz. Und auch Schwedens Quote übersteigt diejenige der Schweiz um fast das Doppelte.

## 10. Wo liegt das Problem der heutigen Messung der APD?

Die Entwicklung hin zur Anrechnung von zusätzlichen, nicht-entwicklungsrelevanten Kosten verhindert eine echte Vergleichbarkeit der APD-Quoten der Mitgliedsländer des DAC.

Nicht nur der Entscheid, die Asylkosten anzurechnen oder nicht, sondern vor allem auch die Methoden, wie diese Kosten berechnet werden, sind von Land zu Land verschieden. Der Entwicklungsausschuss der OECD hat daher 2016 einen Klärungsprozess der Methodologien unter seinen Mitgliedsländern eingeleitet, um diese Kosten vergleichbarer, einheitlicher und transparenter zu gestalten. Im besten Fall heisst das, dass die Anrechnung dieser Kosten eingeschränkt oder gar ganz ausgeschlossen wird. Die DAC-Direktion stellt sich auf den Standpunkt, dass das Asylwesen zweifellos eine wichtige Aufgabe der Mitgliedsländer sei, der Anrechnung von Asylkosten als Entwicklungszusammenarbeit steht sie jedoch kritisch gegenüber. Sie betont, dass die Mitgliedsländer deswegen ihr Engagement für langfristige Entwicklungszusammenarbeit nicht vernachlässigen sollen. Ob die DAC-Mitglieder die Ansicht ihrer Direktion teilen, wird sich in diesem Klärungsprozess zeigen.<sup>8</sup>

2014 erklärten sich die DAC-Mitglieder dazu bereit, das Messsystem für die APD zu verbessern. Zudem sollen zusätzliche Ausgaben, speziell auch von privaten Akteuren, in einer neuen Messgrösse (provisorisch «Total Official Support for Sustainable Development TOSSD» genannt) zusammengefasst werden um die internationalen Anstrengungen und gesamten Finanzflüsse in Entwicklungsländer sichtbar zu machen. In diese könnten die Asylkosten und andere wenig entwicklungsrelevante Gelder ausgelagert werden, um so wenigstens die APD-Quote von diesen zu befreien. Ohne neue Messgrösse besteht das Risiko, dass die APD noch weiter durch die Anrechnung von nicht-relevanten Kosten aufgebläht wird.

*Für Rückfragen und weitere Informationen:*

Eva Schmassmann, Alliance Sud, Dossier Entwicklungspolitik

Tel. +41 31 390 93 40

[eva.schmassmann@alliancesud.ch](mailto:eva.schmassmann@alliancesud.ch)

---

<sup>8</sup>Modernisation of the DAC Statistical System - OECD, accessed 24 April 2017, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/modernisation-dac-statistical-system.htm>.