

# Mutlose Auslandhilfe

Die Schweiz kann nicht die Welt retten. Sie kann auch nicht überall sein, wo Not herrscht. Reformen bei der Internationalen Zusammenarbeit in Richtung mehr Effizienz wären deshalb sinnvoll. Gastkommentar von Toni Stadler



Durch eine Reduzierung von Einsatzorten und Themen könnte wirksamer geholfen werden. Im Bild: Getreidesäcke in einer Flüchtlingsiedlung in Uganda. KLAUS PETRUS / IMAGO

Bundesämter der Internationalen Zusammenarbeit (IZA) umzuerziehen, war nie einfach. Jeder Programmverantwortliche hält seine Projekte für die wichtigsten. Aus familiären Gründen will man diese von der Schweiz aus betreuen. Amtdirektoren verteidigen ihr Budget gegen Begehrlichkeiten anderer Departemente. Der Bundesrat übergibt die Ausarbeitung der Botschaft dem IZA-Personal. «Resistance to Change» ist da einprogrammiert. Als einstiger Leiter der Ausarbeitung der Botschaft 2013–2016 fällt mir auf, dass die schon damals vagen Ziele heute so umfassend formuliert sind, dass alles, was beteiligte Bundesämter ohnehin tun, darin untergebracht werden kann. Deren Mangel an Fokus und Selbstbeschränkung sollte nicht mit «Kontinuität» gerechtfertigt werden.

## Weniger Schwerpunktländer

Trotz Zielen, die sich «bewährt» haben, leben wir heute in einer schwierigeren Welt als vor zehn Jahren. Der Arabische Frühling scheiterte, der Uno-Menschenrechtsrat ist kleinlaut geworden, die Demokratie ist auf dem Rückzug, die Charta der Vereinten Nationen wird im Ukraine-Krieg von vielen unserer Entwicklungspartner ignoriert. Von Südafrika über Tansania bis Bangladesh werden neue Kohlekraftwerke installiert. Und die Steuerzahler, welche irreguläre Einwanderung und Klimawandel inzwischen für wichtiger halten als Auslandhilfe, wollen den Wiederaufbau der Ukraine auf Kosten des Südens finanzieren. Die Leitfrage, welche diese Strategie beantworten müsste (aber nicht tut), sollte sein: Wie können wir mit künftig weniger Geld gleich viel Menschlichkeit in armen Ländern schaffen?

In der «Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025–2028», die derzeit in Konsultation ist, lautet das erste Ziel wie folgt: «Leben retten, menschliches Leid lindern und den Zugang zu einer guten Grundversorgung der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen unterstützen». Die jährlich 639,2 Mio. Franken humanitäre Hilfe (Zahlen 2025) werden leicht steigen. Weltweit mehr Katastrophen und Vertriebene als je, staatliche Budgetkürzungen wegen Corona-Schulden und eine Finanzierungskrise humanitärer Organisationen rechtfertigen Ausgaben für dieses Ziel. Dennoch darf die Frage nach Effizienz und Wirksamkeit gestellt werden. Bei Katastrophen geht es oft schnell, Leben werden gerettet, niemand fragt nach den

Die Leitfrage sollte sein:  
Wie können wir  
mit künftig weniger Geld  
gleich viel Menschlichkeit  
in armen Ländern schaffen?

Kosten. Solange der Schrecken in den Medien gezeigt wird, fließen die Spendengelder. Neue Hilfswerke entstehen. Ist die Not gelindert, bleiben zu viele Organisationen mit hohen Fixkosten vor Ort.

An keinem der Orte, wo ich humanitäre Arbeit leistete – Kambodscha, Irak, Angola, Demokratische Republik Kongo, Rwanda – gab es eine Instanz, welche Zahl und Art der Hilfsorganisationen aus Gründen der Effizienz begrenzt hätte. Muss die Schweizer humanitäre Hilfe in 16 Langzeit-Schwerpunktländern auf drei Kontinenten tätig sein? Etwas mehr Arbeitsteilung unter den 25 OECD-Ländern mit humanitärer Hilfe, und man könnte sich rascher aus Krisengebieten zurückziehen.

Ziel 1 sollte beigefügt werden: «Bis 2028 verringert die humanitäre Hilfe die 16 Langzeit-Schwerpunktländer auf 10. Freiwerdendes Geld und Personal werden auf die Programme im Sahel, die Vertriebenenlager des Nahen Ostens und in eine Reserve für Klimakatastrophen umverteilt.» Das zweite Ziel der Strategie lautet: «Menschenwürdige Arbeitsplätze schaffen durch geeignete Rahmenbedingungen, eine dynamische lokale Wirtschaft und den Privatsektor». Arbeitsplätze in den Städten schaffen, auch als Alternative für Junge zur Auswanderung, ist zentral. Dass das Wirtschaftswachstum vor die Armutsreduktion gestellt wird, ist zeitgemäss. Weil nur eine (fossilarm) wachsende Volkswirtschaft Beschäftigung generiert und damit Armut dauerhaft reduziert.

Dass in dieser Strategie repetitiv gesagt wird, die Schweiz wolle «den am stärksten Benachteiligten» helfen, ist unverständlich. Während der vergangenen siebzig Jahre hat sich kein armes Land durch Sozialarbeit von Übersee industrialisiert. Das Schweizer IZA-System ist keine NGO. Dies, weil staatliche Auslandhilfe Tieflohnländern durch Verbesserung von Bildung, Rechtsstaat und Infrastruktur eine erfolgreiche Teilnahme am globalen Wirtschaftssystem ermöglichen will. Davon profitieren dann die Benachteiligten, indem sie Startups gründen oder bei bestehenden Unternehmen Arbeit finden. Unbefriedigend an Ziel 2 ist, dass der guten Absicht zu wenig Taten folgen. 1479 Millionen Franken traditioneller Entwicklungszusammenarbeit stehen 361,9 Millionen Franken für Wirtschafts- und Privatsektorförderung gegenüber. Dies in 13 Schwellenländern mittleren Einkommens, deren Regierungen selbst dafür verantwortlich sein könnten. Welche Rolle Schweizer Konzerne bei der Arbeitsplatzbeschaffung spielen könnten, übergeht die Strategie und vergibt damit eine Chance. Ziel 2 sollte ergänzt werden durch: «Zur Stei-

gerung von Wirksamkeit und Kosteneffizienz reduziert die Schweiz bis 2028 die Anzahl Schwerpunktländer weiter von 47 auf 30, und die Wirtschaftsförderung wird von Ländern mittleren Einkommens auf Länder tiefen Einkommens umgelagert.»

Kommen wir zu Ziel 3 der Strategie: «Sicherstellen einer umweltfreundlichen, gegen den Klimawandel und Naturgefahren widerstandsfähigen Entwicklung zugunsten der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen.» Entwicklungszusammenarbeit kann nur mehrheitsfähig bleiben, wenn sie konsequent grün wird, also armen Ländern die Klimaanpassung erleichtert und jene unterstützt, ihre Industrialisierung unter netto null voranzutreiben. Dazu braucht es Agronomen, weil die Erderwärmung vor allem die Landwirtschaft trifft. Und Ingenieure, weil fossilarme Industrialisierung nur mit moderner Technologie geht. Deza und Seco finanzieren seit Jahren «klimarelevante» Projekte mit angeblich 300 Millionen Franken pro Jahr. Diese sind aber nicht nach Bundesamt, Empfängerland oder Sektor gelistet, also für Aussenstehende schwer nachvollziehbar.

Ohne eine innovative Klimaindustrie ist grüne Entwicklung undenkbar. An der Umsetzung von Ziel 3 stört, dass weder die bedeutende Schweizer Elektrizitätsindustrie noch das Kompetenzzentrum des Bundes (Bafu) zur fossillfreien Elektrifizierung Afrikas und generell zur Förderung erneuerbarer Energie im Süden beigezogen wird. Ziel 3 sollte konkretisiert werden: «Bis 2028 werden alle durch die Schweiz finanzierten Entwicklungsprojekte in Zusammenarbeit mit dem Bafu und der Industrie konsequent kompatibel mit dem Klimaschutz gemacht.»

«Konflikte beilegen, Frieden, Demokratie und Rechtssicherheit fördern, den Menschenrechten Respekt verschaffen» heisst Ziel 4 der Strategie. Das Ziel tönt hehr, wo und wofür die 63,1 Millionen Franken pro Jahr aber eingesetzt werden und ob es dazu in Bern acht Sektionen braucht, darf hinterfragt werden. In keinem Konflikt, in dem ich gearbeitet hatte, lag das Problem darin, dass Kriegsparteien nicht miteinander reden konnten. Lokal ging es immer um harte Interessen, um Bodenschätze, international um den Einfluss von Grossmächten in der Region. Einheimische Hilfswerke konnten wenig ausrichten. Zu Friedensverhandlungen kam es, wenn involvierte Grossmächte ihre Agenda zu ändern gezwungen waren oder eine Seite militärisch ausgebrannt war. All das spricht für eine sorgfältigere Auswahl und Selbstbeschränkung auf lokale und regionale Konflikte, also auf deutlich weniger als die gegenwärtig 21 Konflikte.

Die von vielen Gebern angewandte Finanzierung von Partnern der lokalen Zivilgesellschaft, um von der «Basis» Druck auf ein menschenrechtsverletzendes Regime auszuüben, zeigt selten Resultate und ist für manche Aktivisten gefährlich. Eine zunehmende Zahl von Autokratien zwingt hier zu einem Umdenken. Besser wäre eine starke Aufstockung des professionellen Trainings von Polizei, Justizbeamten, Gefängniswärtern im Pool mit gleichgesinnten Gebern (die Kantone könnten temporär Trainer zur Verfügung stellen). Ziel 4 sollte ergänzt werden durch: «Bis 2028 reduziert die Abteilung Frieden und Menschenrechte die Zahl von Einsatzorten und die Zahl der finanzierten Hilfswerke, forciert dafür den Aufbau von praktischem Menschenrechtstraining für das Personal in den Justizsystemen von möglichst vielen IZA-Schwerpunktländern.»

## Verwaltungskosten sparen

Und schliesslich sollte ein zusätzliches 5. Ziel der Strategie heissen: «Die Schweiz nutzt die Finanzknappheit, verursacht durch Pandemie und Ukraine-Krieg, bis 2028 zu einer geografischen, thematischen und organisatorischen Straffung ihrer Auslandhilfe.» Die Frage, wie wir mit momentan weniger Geld gleich viel Menschlichkeit in armen Ländern schaffen können, wird in Strategie und Erläuterungen nicht einmal gestellt. Es gibt 27 OECD-Staaten – 10 davon wesentlich grösser als die Schweiz –, dazu das IKRK und die Uno, die ähnliche Leistungen erbringen.

Die Schweiz muss nicht überall sein, wo Not herrscht. Durch eine Reduzierung von Einsatzorten und Themen könnten bei einer gleichen Anzahl Benefiziere jährlich 50 Millionen eingespart werden. Drei Zentralen in Bern (Deza, Seco WE, AFM) mit 1877 Vollzeitstellen führen zu einem Eigenaufwand (Saläre) von 1,1368 Mrd. Franken, dies ohne Verwaltungskosten der finanzierten Partner. Der Abbau von Schweizer Personal durch Nichtersetzter von Abgängen muss weitergehen. Die Zahl der Konsulenten, welche oft Arbeit verrichten, die vom Strukturpersonal geleistet werden müsste, könnte halbiert werden.

Man beende Deza-Beiträge an Schweizer Universitäten und gemeinnützige Organisationen für «entwicklungsrelevante» Forschung. Neue bilaterale Projekte von «Grants» auf einen steigenden Anteil Eigenfinanzierung und rückzahlbare Darlehen umstellen. Kürzungen der Schweizer Beiträge an Uno-Organisationen und Entwicklungsbanken mit hohen Verwaltungskosten (Overhead) könnten jährlich 100 Millionen Franken freimachen. Der Schweizer Auslandhilfe fehlt es nicht primär an Geld, es fehlt am Mut zu Effizienz.

Toni Stadler arbeitete 25 Jahre bei der Internationalen Zusammenarbeit, in Ostasien, dem Mittleren Osten, Afrika, mit IKRK, UNDP, UNHCR, OECD und EDA/Deza.