

09.078

**Bericht
des Bundesrats an das Parlament
zu den Bundesbeschlüssen vom 8. Dezember 2008 über
die Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit**

vom 21. Oktober 2009

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Nachfolgend unterbreiten wird Ihnen den Bericht des Bundesrats an das Parlament zu den Bundesbeschlüssen vom 8. Dezember 2008 über die Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. Oktober 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

In den beiden Bundesbeschlüssen vom 8. Dezember 2008 betreffend die Rahmenkredite über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe der DEZA und über die Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen des SECO erteilte das Parlament dem Bundesrat den Auftrag, im Jahr 2009 eine Botschaft für einen zusätzlichen Rahmenkredit vorzulegen mit dem Ziel, den Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz bis zum Jahr 2015 auf 0,5 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen.

Aufgrund der konjunkturellen Entwicklung der letzten Monate war es lange nicht möglich, zuverlässig zu sagen, wie viel eine Erhöhung der öffentlichen Mittel für die Entwicklungshilfe (Aide Publique au Développement; APD) auf 0,5 % bis im Jahr 2015 kosten würde. Deshalb hat der Bundesrat am 20. Mai 2009 entschieden, vorerst einen ausführlicheren Bericht, basierend auf den jüngsten BNE-Prognosen und einer angepassten Finanzplanung, zu handen des Parlaments zu verabschieden. Die EDA/DEZA und das EVD/SECO wurden beauftragt einen Bericht zu unterbreiten, der, basierend auf den aktuellen Wirtschaftsdaten, eine Übersicht über die neue entwicklungspolitische Ausgangslage gibt und die finanziellen und entwicklungspolitischen Konsequenzen der APD-Erhöhung auf 0,5 % darstellt. Mit dem vorliegenden Bericht setzt der Bundesrat diesen Entscheid um.

Armutsreduktion bleibt für die Entwicklungszusammenarbeit weiterhin weltweit die wichtigste Aufgabe. Globale Probleme wie Klimawandel, Ernährungssicherheit oder Migration rücken jedoch zunehmend ins Zentrum der Aufmerksamkeit. In der Zukunft gilt es, die Anstrengungen zur Armutsreduktion und diejenigen zur Lösung globaler Probleme sorgfältig miteinander zu verbinden. Als Hauptverursacher globaler Probleme tragen Industrieländer eine besondere Verantwortung. Entwicklungsländer, insbesondere deren ärmste Bevölkerungsschicht, sind von den Auswirkungen globaler Probleme wie dem Klimawandel besonders stark betroffen und schlecht in der Lage, einzig mit Eigenanstrengungen darauf zu reagieren.

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise trifft Entwicklungs- und Schwellenländer hart. Die negativen Auswirkungen der Krise könnten die Fortschritte der letzten Jahre in der Armutsbekämpfung zunichte machen und die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele verunmöglichen. Zwischenzeitlich wurden beim G20 Treffen in London und dem G8 Treffen in L'Aquila verschiedene bilaterale und multilaterale Massnahmen beschlossen, welche Schwellen- und Entwicklungsländer unterstützen.

Der Bundesrat ist wie das Parlament der Ansicht, dass sich unser Land im Rahmen seines wirtschaftlichen Gewichts solidarisch an der Armutsreduktion und an der Lösung anderer globaler Probleme beteiligen muss. Grosse Industriestaaten (G7) haben genügend politischen Einfluss, sich in der Welt Geltung zu verschaffen. Ein stark globalisiertes Land wie die Schweiz hängt von «weichen» Faktoren und deren Wahrnehmung in anderen Bereichen ab; wovon ein Aspekt das Ansehen in der Welt ist. Die Schweiz soll weltweit als Teil der Lösung solcher Probleme wahrgenommen werden.

Es geht in dieser Frage auch um unsere Mitsprache in globalen Institutionen. Viele Probleme können heute nicht mehr auf Landesebene gelöst werden; so werden beispielsweise globale Gouvernanz-Institutionen und internationale Regelwerke zunehmend wichtiger. Die Schweiz muss künftige Rahmenbedingungen für die nachhaltige Entwicklung in Süd und Nord gemeinsam mit den OECD-, den BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) sowie den Entwicklungsländern mitgestalten können. Daher ist es für unser Land zentral, in den wichtigsten internationalen Institutionen, die sich für global gültige Spielregeln einsetzen – UNO, IWF, Weltbank, OECD, regionale Entwicklungsbanken, GEF¹, WTO – adäquat und kompetent vertreten zu sein. Dazu gehört, dass die Schweiz ihren Lastenanteil an der Finanzierung globaler Institutionen und Initiativen übernimmt.

Bezüglich der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit ist zu beachten, dass sich der Beitrag der Schweiz an die multilateralen Institutionen aus regelmässigen Beiträgen an die Fonds zugunsten der ärmsten Entwicklungsländer wie auch aus Beteiligungen am Kapital der jeweiligen Institutionen zusammensetzt. Wegen der vom Parlament beschlossenen Verpflichtungslimite von 40 % für die multilateralen Aktivitäten (Fondsbeteiligungen) im Rahmenkredit 11 der DEZA, kann die Schweiz ihre multilateralen Beiträge nicht auf dem gleichen Niveau wie heute halten

Selektive oder lineare Reduktionen der Beiträge an multilateralen Institutionen würden aber die langfristig aufgebaute, international anerkannte Position der Schweiz weiter schwächen, nachdem sich diese Position in den letzten Jahren sowohl bei den UNO-Fonds und -Programmen wie auch bei der IDA (International Development Association der Weltbank) und den regionalen Entwicklungsbanken bereits verschlechtert hat, da die meisten OECD-Länder ihre Beiträge teils massiv erhöht haben.

Neben Wiederauffüllungen ihrer Entwicklungsfonds stehen zudem im kommenden Jahr aufgrund des erhöhten Mittelbedarfs bei den multilateralen Entwicklungsbanken auch Kapitalerhöhungen an. Die meisten Mitgliedländer haben ihre Interessen signalisiert, gerade auch in Anerkennung der gegenwärtigen ausserordentlichen durch die Wirtschaftskrise und deren Auswirkungen bedingte Umstände, ihre Beteiligung zu prüfen. Auch hier ist es wichtig, dass die Schweiz ihren Aktienanteil in den jeweiligen Institutionen behält, da sonst die Chance untergraben würde, ihr politisches Gewicht und ihre Mitsprache in den Exekutivgremien der wichtigsten multilateralen Organisationen zumindest zu halten. Hierbei ist besonders aus aussenpolitischer Sicht zu unterstreichen, dass die Schweiz ihre international anerkannte Reputation als verlässliche und solidarische Partnerin gefährden würde.

Für Bundesrat und Parlament – die Beratung der 3. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen im Nationalrat hat dies nachdrücklich gezeigt – ist aber auch die Haushaltskonsolidierung zentral. Nach der Konjunkturstabilisierung gilt

¹ Die Finanzierung GEF (Global Environment Facility) wird durch den «Rahmenkredit für die globale Umwelt» gewährleistet, für welchen das BAFU zuständig ist. Die GEF berät in diesem und im nächsten Jahr über die 5. Wiederauffüllung. Da dieser Bericht nur Massnahmen von SECO und DEZA betrifft, wird die GEF in der Folge nicht mehr erwähnt.

es, den strukturellen Ausgleich des Bundeshaushaltes zu sichern und zu festigen. Der vom Bundesrat im August verabschiedete Finanzplan 2011–2013 zeigt in dieser Hinsicht deutlichen Handlungsbedarf: Er weist im Basisszenario jährliche Finanzierungsdefizite von rund 4 Milliarden aus und einen von 2,5 auf 4 Milliarden ansteigenden Bereinigungsbedarf gegenüber der Schuldenbremse.

Am 30. September 2009 beschloss der Bundesrat deshalb ein Bereinigungskonzept für die Finanzplanjahre 2011–2013. Darin wird das EFD beauftragt, gemeinsam mit den Departementen ein Konsolidierungsprogramm zu erarbeiten, mit welchem der Haushalt gegenüber dem Finanzplan 2011–2013 um jährlich 1,5 Milliarden entlastet werden kann. Damit können die Vorgaben der Schuldenbremse gemäss aktuellen konjunkturellen Schätzungen eingehalten werden. Vorlagen des Bundesrats, die namhafte Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt zur Folge haben, werden vorläufig sistiert. Wo dies nicht möglich ist, beschliesst der Bundesrat Gegenfinanzierungen. Er setzt sich gegenüber dem Parlament dafür ein, dass dieses sich dem Ausgabenmoratorium anschliesst.

Während die Perspektiven für den Bundeshaushalt Sorgen bereiten, sehen die wirtschaftlichen Prognosen wieder etwas besser aus. Nach den diesem Bericht zugrunde gelegten Annahmen über das Wirtschaftswachstum müssten deshalb aber auch mehr Mittel bereitgestellt werden, um das 0,5 %-Ziel zu erreichen: Das jährliche notwendige Ausgabenwachstum der APD müsste geschätzte 7,1 % betragen, die kumulierten zusätzlichen Mittel im Zeitraum 2010–2013 würden sich auf 775 Millionen, und im Zeitraum 2014–2015 auf 963 Millionen belaufen.

Der Bundesrat anerkennt das Ziel einer weiteren Steigerung der schweizerischen APD-Quote. Angesichts der finanzpolitischen Situation und unter Umsetzung seines Beschlusses zur Konsolidierung des Haushaltes, wird er aber dem Parlament bis 2013 keine Aufstockungen der Kredite beantragen.

In Abwägung der finanziellen Engpässe und der Interessenslage der Schweiz auf dem internationalen Parket wird dem Parlament deshalb zwar vorschlagen, die anstehenden Kapitalerhöhungen von Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken, plus die Wiederauffüllung von zwei Entwicklungsfonds zu realisieren. Dies wird jedoch in den Jahren 2011 und 2012 ohne zusätzliche Mittel zu geschehen haben. Es stellt sich die Frage, ob das Parlament auf seinen Beschluss der 40 Prozent-Limite zurück kommen sollte. Die auszuarbeitende Botschaft wird dem Parlament die Elemente liefern, auf Grund derer der Entscheid über die Schweizer Beteiligung an Kapitalaufstockungen und Wiederauffüllungen von Entwicklungsfonds gefällt werden kann.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	7652
1 Hintergrund	7656
2 Entwicklungspolitische Ausgangslage	7657
2.1 Armutsreduktion bleibt weltweit wichtigste Aufgabe	7657
2.2 Die globalen Herausforderungen gemeinsam angehen	7658
2.3 Menschliche Sicherheit fördern	7659
2.4 Wirtschaftliche Zusammenarbeit als Basis für nachhaltige Entwicklung	7659
3 Angemessene und wirksame Entwicklungshilfe	7660
3.1 APD-Trends in den Geberländern	7660
3.2 Höhere Wirksamkeit	7662
3.3 Bessere Politikkohärenz	7663
3.4 Synergien mit der Privatwirtschaft	7663
4 Zur Finanz- und Wirtschaftskrise	7664
4.1 Auswirkungen auf Entwicklungsländer	7664
4.2 Menschliche Konsequenzen der Krise	7665
4.3 Die Antwort der Geber auf die Krise	7665
5 Entwicklungspolitische Ausrichtung der Schweiz	7667
5.1 Herausforderungen	7667
5.2 Reaktion der Schweiz auf die Herausforderungen	7668
6 Das mögliche Schweizer Engagement	7671
6.1 Bilaterale Hilfe im Bereich Wasser ausbauen	7671
6.2 Bilaterale wirtschaftliche Zusammenarbeit durch das SECO verstärken	7671
6.3 Multilaterale Verantwortung mittragen	7672
7 Finanzpolitische Lage des Bundes	7674
7.1 Die Kosten der Kapitalerhöhung bei Weltbank und Regionalbanken und Wiederauffüllung der Entwicklungsfonds	7677
8 Schlussfolgerungen	7681

Bericht

1 Hintergrund

In den beiden Bundesbeschlüssen vom 8. Dezember 2008 für die Rahmenkredite über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe der DEZA und über die Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen des SECO erteilte das Parlament dem Bundesrat den Auftrag, im Jahr 2009 eine Botschaft für einen zusätzlichen Rahmenkredit vorzulegen mit dem Ziel, den Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz bis zum Jahr 2015 auf 0,5 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Das Parlament wünschte ferner, dass die Botschaft aufzeigt, wie die Motionen 06.3666 (Mo. Ständerat (GPK-SR) Instrumente des Bundesrates zur strategischen Führung und gesetzliche Grundlagen) und 06.3667 (Mo. Ständerat (GPK-SR) Thematische und geographische Konzentration) umgesetzt wurden, wie der thematische und geographische Einsatz der zusätzlichen Mittel bestimmt und geeignete Massnahmen für die Qualitätssicherung festgelegt werden.

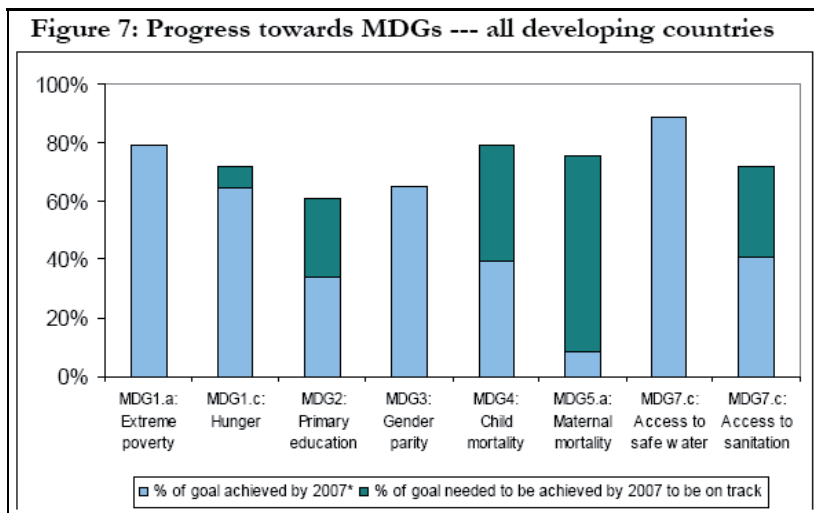
Die Motionen 06.3666 und 06.3667 konnten zwischenzeitlich im Wesentlichen umgesetzt werden. In der Motion 06.3666 wird der Bundesrat beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen und die Gesamtheit seiner strategischen Führungsinstrumente auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit einer kritischen Prüfung zu unterziehen, eine einheitliche Strategie zu erarbeiten und die Zweckmässigkeit einer Aktualisierung der gesetzlichen Grundlagen zu überprüfen. In der Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten der Entwicklungsländer hat der Bundesrat die gewünschte einheitliche Strategie für die Entwicklungszusammenarbeit verabschiedet. Bezüglich der Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen sind verschiedene Abklärungen vorgenommen worden, wobei die ersten Schlüsse darauf hinweisen, dass eine Revision des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe nicht notwendig ist. Der Bundesrat wird dem Parlament darüber noch in diesem Jahr (2009) ausführlich Bericht erstatten. Die Motion 06.3667 fordert eine geographische und thematische Konzentration in Bereiche und Regionen, in denen die Schweiz über komparative Vorteile verfügt, insbesondere zugunsten der ärmsten Länder Afrikas. Die DEZA reduziert ihre Aktivitäten von 17 auf 12 Schwerpunktländer und ihre Sonderprogramme von 7 auf 6. Das SECO hat 2009 die Schwerpunktländer von 16 auf 7 konzentriert. Afrika erhält einen höheren Anteil am Gesamt-Portfolio. Auch das thematische Profil der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit wurde geschärft.

Grundlagen für die Umsetzung der Entwicklungspolitik ist die dem Parlament 2008 im Rahmen der Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern unterbreitete entwicklungspolitische Strategie des Bundes², die drei strategische Schwerpunkte umfasst: 1) Beitrag der Schweiz zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele und Armutsminderung, 2) Förderung der menschlichen Sicherheit und Reduktion der Sicherheitsrisiken sowie 3) Unterstützung der entwicklungsfördernden Globalisierung.

² BBl 2008 2959 2973

Deshalb hat der Bundesrat am 20. Mai 2009 entschieden, einen ausführlicheren Bericht, basierend auf den jüngsten BNE-Prognosen und einer angepassten Finanzplanung, zuhanden des Parlaments zu erstellen. Darin sollen die entwicklungspolitische Ausgangslage dargestellt sowie die finanziellen und entwicklungspolitischen Konsequenzen einer APD-Erhöhung auf 0,5 % des BNE aufgezeigt werden. Mit dem vorliegenden Bericht setzt der Bundesrat seinen Entscheid um.

Fortschritte in der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele



Quelle: UNO

Die Schweiz war an der Ausarbeitung der Millenniumsziele beteiligt. Die DEZA und das SECO haben ihre Programme auf die Erreichung der acht Ziele ausgerichtet und gleichzeitig die Schaffung von für die nachhaltige Armutsbekämpfung unabdingbaren Voraussetzungen (gute Regierungsführung, Stärkung der Institutionen, Geschlechtergleichstellung, Konfliktprävention, Sicherheit, Umwelt und Nachhaltigkeit) konsequent gefördert. Armutsreduktion bleibt somit auch für die Schweiz die wichtigste entwicklungspolitische Aufgabe.

2.2 Die globalen Herausforderungen gemeinsam angehen

Insgesamt hat sich die im Rahmenkredit 11 formulierte Strategie des Bundesrates zur Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz auch angesichts der in ihrem Ausmass unerwarteten Finanz- und Wirtschaftskrise bewährt. Wie in der Strategie ausgeführt, rücken zunehmend Probleme mit globaler Ausprägung ins Zentrum der Aufmerksamkeit, die in Entwicklungsländern schwerwiegende Auswirkungen haben können: Klimawandel, hohe Preise für Grundnahrungsmittel, unkontrollierte Migration und Wassermangel. Für die Zukunft gilt es daher, unsere Anstrengungen zur Armutsreduktion und zur Lösung weiterer globaler Probleme sorgfältig miteinander zu verbinden.

Der *Klimawandel* macht deutlich, dass das Verhalten einzelner Gruppen und Länder Probleme für die gesamte Menschheit verursachen kann. Der *International Panel on Climate Change* (IPCC) hat die globalen, regionalen und lokalen Auswirkungen wissenschaftlich untersucht und dokumentiert: Arme Gesellschaften sind aufgrund ihrer geringeren ökonomischen und institutionellen Anpassungsfähigkeit besonders

verwundbar. Klimaschutz und der Umgang mit Klimawandel müssen deshalb als gemeinsame Anstrengung reicher und armer Länder angegangen werden, um Klimamigration sowie soziale Konflikte um Land und Wasser zu vermeiden.

Die Ernährungssicherheit ist mit dem starken weltweiten Anstieg der Nahrungsmittelpreise als globales Problem erkannt worden. Negativ betroffen sind vor allem Länder mit niedrigen Einkommen, weil deren ärmste Bevölkerungsgruppen einen grossen Teil ihres verfügbaren Einkommens für die Ernährung ausgeben. Eine mittels Entwicklungszusammenarbeit erhöhte landwirtschaftliche Produktion ist vor allem für die Bauern Afrikas eine Chance, insbesondere wenn gleichzeitig auch die Verbesserung der nationalen Agrarpolitiken und internationalen Handelsregeln gefördert wird.

Die internationale *Migration* spielt sich grösstenteils innerhalb und zwischen Ländern des Südens ab: zu rund einem Drittel in Afrika südlich der Sahara, zur Hälfte im bevölkerungsreichen Asien. Der 2005 vorgelegte Bericht der Global Commission on International Migration dokumentierte die wachsende Einsicht, dass die internationale Migration sowohl für die Herkunftsregionen als auch für die Zielregionen neben Risiken auch Chancen eröffnen kann, sofern es gelingt, die Migrationsprozesse durch internationale Kooperation zu steuern. Zusammen mit den Herkunftsländern entsprechende Strategien umzusetzen, wird so zur Aufgabe insbesondere der Entwicklungszusammenarbeit.

Wasserknappheit wird seit einigen Jahren zunehmend als globales Problem erkannt. Es geht um genügend sauberes Trinkwasser, Wasser für Haustiere und Saatgut sowie Wasser für sanitäre Einrichtungen. Wasser wird durch Klimaveränderungen zunehmend knapper. Da menschliche Ansiedlung mit den dazugehörigen Weide- und Agrarflächen geschichtlich dort entstanden ist, wo sich für Bauern die angemessene Menge Wasser fand, zwingt jede starke Veränderung des Klimas die Menschen zu schmerzhaften Anpassungen, wenn nicht gar zur Migration.

2.3 Menschliche Sicherheit fördern

Mehr als eine Milliarde Menschen leben in so genannt fragilen Staaten. Spannungen und kriegsrische Konflikte binden diplomatische Energie und Hilfgelder und reduzieren die Kaufkraft sowie das Entwicklungspotential ganzer Regionen. Eine konfliktärmere Welt ist selbstverständlich im Interesse der stark globalisierten Schweiz und ihrer exportorientierten Wirtschaft. Aufgrund der engen Zusammenarbeit verschiedener Schweizer Akteure spielt die Schweiz heute schon eine profilierte Rolle im Bereich der zivilen Friedensförderung und der humanitären Hilfe, was ihr in den letzten Jahren auf internationaler Ebene Ansehen und Einfluss verliehen hat.

2.4 Wirtschaftliche Zusammenarbeit als Basis für nachhaltige Entwicklung

Die wachsende Integration der globalen Wirtschaft hat den Entwicklungsländern Gewinne eingebracht, zugleich aber auch die Reichweite der Finanzkrise ausgedehnt. Einerseits haben sich den Entwicklungsländern neue Märkte erschlossen, andererseits wurden durch die Globalisierung die Kanäle vergrössert, durch welche sich eine Wirtschafts- und Finanzkrise auf andere Länder ausbreiten kann. Aufgrund

gestiegener Kapitalverschiebungen sind die Entwicklungsländer heute viel abhängiger von privaten Kapitalflüssen; sie sind folglich externen Erschütterungen stärker ausgesetzt, obwohl die Mehrheit von ihnen heute über eine gesündere makroökonomische Politik und solidere Institutionen verfügen als in vorangegangenen Krisen. Erfahrungen zeigen, dass die Entwicklungszusammenarbeit wirksamer und nachhaltiger ist, wenn gute Regierungsführung, Wirtschaftsreformen und der Privatsektor gefördert werden.

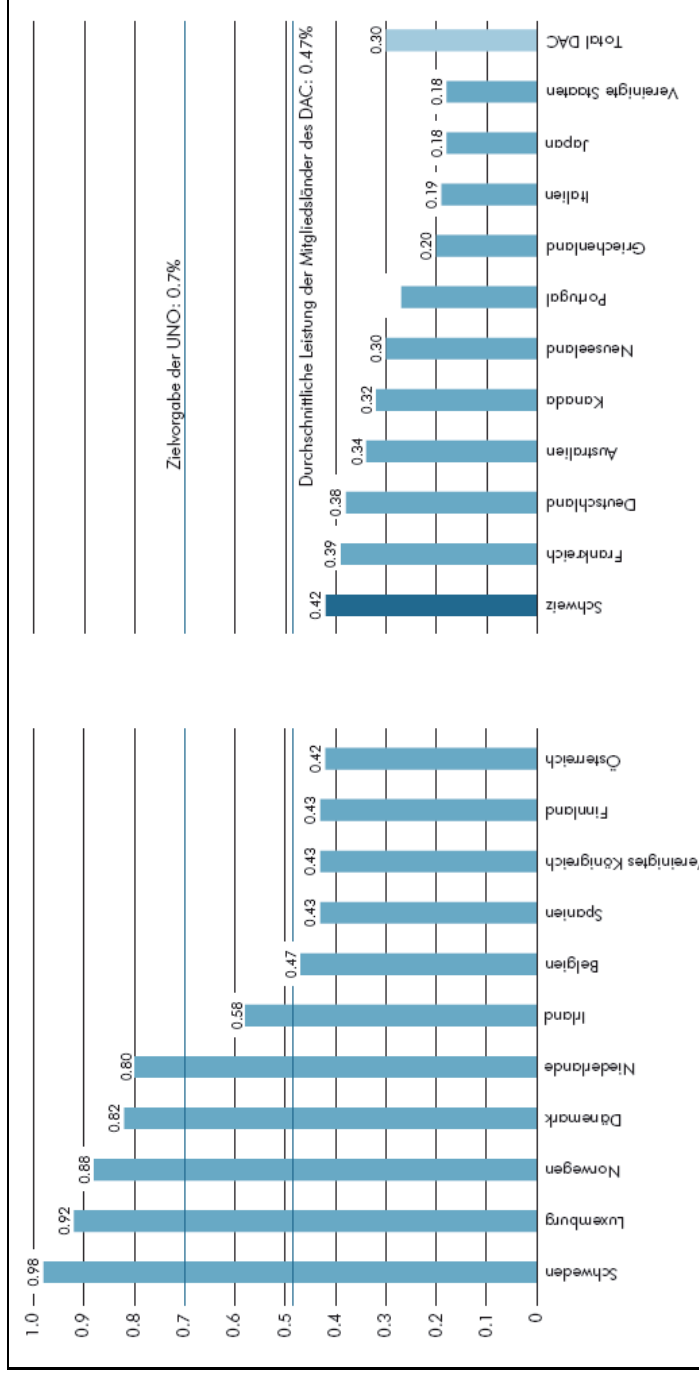
3 Angemessene und wirksame Entwicklungshilfe

3.1 APD-Trends in den Geberländern

Die APD sämtlicher Mitgliedsländer des DAC (Entwicklungskomitee der OECD) ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen, um im Jahr 2008 den Betrag von 119,8 Milliarden US-Dollar zu erreichen. Dabei wird sowohl die bi- als auch die multilaterale Entwicklungshilfe berücksichtigt. Im Durchschnitt leisteten die DAC-Mitgliedstaaten 2008 0,47 % ihres BNE an die Entwicklungshilfe. Im Jahre 2005 vereinbarten die EU-Mitgliedstaaten in Gleneagles, ihre APD bis 2015 auf 0,7 % des BNE zu erhöhen. Während dem diesjährigen G8-Treffen in L'Aquila wurde dieses Entwicklungsziel grundsätzlich noch einmal bestätigt, einige Staaten wie z.B. Frankreich, haben ihr anvisiertes Ziel allerdings seit 2005 reduziert, andere, wie z.B. Griechenland, haben das Zieljahr verschoben. Ob – angesichts der rasant steigenden Staatsdefizite in den grossen OECD Ländern – den Gleneagles-Versprechungen auch Taten folgen werden, ist keineswegs sicher.

Die Schweiz im internationalen Vergleich 2008 (APD in % des BNE)

Grafik 1



Öffentliche Entwicklungshilfe (APD) der Schweiz

Quelle: DEZA/SECO, Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2008

Nach den Zahlen der jüngsten DAC Grafik von 2008 (oben) liegt die Schweiz mit 0,42 % leicht unter dem Durchschnitt der 22 DAC-Mitglieder. Die mit der Schweiz bezüglich Einkommen pro Kopf und Globalisierungsgrad vergleichbaren Staaten Schweden, Luxemburg, Norwegen, Dänemark und Holland haben das Ziel erreicht oder überschritten und geben 0,8 % oder mehr ihres BNE für Entwicklungshilfe aus. Frankreich, Deutschland, Kanada, Japan und USA liegen unter dem Durchschnitt. Österreich, Italien und Griechenland liegen 2008 noch unter der Hälfte des Zielwertes für 2010. Weil das BNE der meisten Industrieländer auf Grund der Krise am Sinken ist, stieg in den vergangenen Monaten die APD in Prozenten (im Fall der Schweiz von 0,42 % auf 0,444 %). In diesem Bericht wird für die Schweiz der aktuelle Prozentsatz 0,444 % des BNE (Stand 31. August 2009) verwendet.

3.2 Höhere Wirksamkeit

Eine Erhöhung des Budgets der Entwicklungshilfe allein genügt nicht. Die Mittel müssen am richtigen Ort, im richtigen Sektor sowie auf richtige Art eingesetzt werden, damit Wirkung erzielt wird.

Seit etwa zehn Jahren gibt es Kritik von verschiedenen Seiten an der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Kritiker bemängeln, die Hilfe sei ineffizient und habe in den vergangenen Jahrzehnten nicht primär der Armutsreduktion, sondern eher eigennützigen politischen und wirtschaftlichen Zwecken gedient. Sie behaupten auch, dass politisch motivierte Hilfe zu oft die Augen vor schlechter Regierungsführung und Korruption verschlossen habe. Extreme Kritiker finden, man solle Entwicklungsländer den Marktkräften allein überlassen. Dabei wird vergessen, dass alle OECD-Länder rechtliche und gesellschaftliche Grundlagen und Institutionen besitzen, in welche die Privatwirtschaft eingebettet ist, um erfolgreich und konkurrenzfähig funktionieren zu können. Solche Institutionen müssen in manchen Entwicklungsländern erst heranwachsen oder radikal modernisiert werden. Dazu braucht es heute noch finanzielle und technische Unterstützung von aussen.

Die internationale Gemeinschaft hat die Kritik an der Entwicklungspolitik ernst genommen und in den letzten Jahren erfolgreich Massnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit eingeleitet. In der Pariser Erklärung von 2005, ergänzt durch den Aktionsplan von Accra 2008, hat die Staatengemeinschaft (darunter auch die Schweiz) beschlossen, die Hilfe untereinander besser zu koordinieren und präziser auf die Entwicklungsstrategien der Empfängerländer abzustimmen. Eine höhere Effizienz und Wirksamkeit lässt sich oft auch durch Partnerschaften mit anderen Gebern erreichen. Eine derartige Arbeitsteilung trägt längerfristig zu einer Verringerung der Transaktionskosten bei. Gemäss einer OECD-DAC Studie aus dem Jahr 2008³ zeigen die Anstrengungen der Geber zur Wirkungssteigerung bereits positive Resultate.

Die Wirksamkeit der multilateralen Institutionen – allen voran die Weltbank, die regionalen Entwicklungsbanken und das UNO-System – ist in den vergangenen Jahren ebenfalls deutlich erhöht worden. Als Beispiel für das gesamte UNO-System kann das United Nations Development Programme (UNDP) herangezogen werden:

³ Better Aid, 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration
MAKING AID MORE EFFECTIVE BY 2010.

das UNDP hatte bereits vor einem Jahrzehnt das ergebnisorientierte Management (Result-based Management) eingeführt und dabei seine Programme und Operationen auf Effizienz und Wirksamkeit ausgerichtet. Das UNDP hat zudem die Unabhängigkeit seines Evaluationsteams verstärkt und die Effizienz seiner Kontrollmechanismen verbessert. Als Mitglied des Verwaltungsrates hat die Schweiz die konsequente Weiterentwicklung der Evaluationskultur aktiv unterstützt. Heute gehört das UNDP hinsichtlich seiner Rechenschaftslegung, seiner Effizienz und sachlichen Kompetenz zu den als gut bewerteten Organisationen.

3.3 Bessere Politikkohärenz

Die Beziehung zwischen einem armen Land und einem OECD-Land wie der Schweiz ist vielfältig. Nebst Entwicklungszusammenarbeit bestehen Handelsbeziehungen in beide Richtungen, z.B. werden Industriegüter und Pharmaprodukte von der Schweiz ins Entwicklungsland und Agrarprodukte und Rohstoffe vom Entwicklungsland in die Schweiz verschoben. Schweizer Konzerne investieren in Entwicklungsländern, schaffen dort Arbeitsplätze, zahlen Steuern und transferieren Gewinne zurück in die Schweiz. Migrantinnen und Migranten aus armen Ländern arbeiten in der Schweiz und transferieren einen Teil ihres Lohnes zurück in ihre Heimat. Wohlhabende Leute in Entwicklungsländern legen das erwirtschaftete Kapital aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen häufig nicht in den Ländern selbst, sondern in den internationalen Kapitalmärkten an.

Bei einer solchen Vielfalt der Beziehungen stellt sich auch in der Schweiz die Forderung nach der Kohärenz für Entwicklung. Es muss nach Möglichkeit vermieden werden, dass mit Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in einem bestimmten Partnerland Armut reduziert, aber gleichzeitig durch nachteilige Politiken in anderen Bereichen im gleichen Land Armut produziert wird. Deshalb müssen entwicklungsbezogene Fragen bei Entscheiden in den folgenden Bereichen miterücksichtigt werden: Umwelt, Landwirtschaft, Fischerei, Wirtschaft und Finanzen, Handel, Migration, Sicherheit, Energie, Wissenschaft und Technologie.

Die 2009 DAC-Peer Review Examinatoren Niederlande und Belgien kritisierten den Mangel an greifbaren Strukturen innerhalb der Bundesverwaltung zur Erzielung von mehr Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen. Laut den Examinatoren des DAC sollte das Interdepartementale Komitee für Entwicklung und Zusammenarbeit (IKEZ) in die Lage versetzt werden, die Entwicklungskompatibilität von Massnahmen in anderen Politikbereichen zu analysieren und Vorschläge zu deren Verbesserung machen.

3.4 Synergien mit der Privatwirtschaft

Der Bundesrat ist wie das Parlament der Ansicht, dass sich unser Land im Rahmen seiner wirtschaftlichen Bedeutung und finanziellen Möglichkeiten an der Armutsreduktion und an der Lösung anderer globaler Probleme beteiligen muss. Weiter ist der Bundesrat der Auffassung, dass es im Interesse dieses Landes ist, wenn die Schweiz als Teil der Lösung globaler Probleme wahrgenommen wird. Grosse Länder haben genügend politischen Einfluss, sich in der Welt Geltung zu verschaffen. Ein Land wie die Schweiz hängt stärker von «weichen» Faktoren ab, wovon einer

dieser Aspekte das Ansehen ist. Eine positive Wahrnehmung des Standorts Schweiz ist auch im Interesse aller weltweit tätigen Schweizer Unternehmen.

In der Entwicklungszusammenarbeit geht es heute zunehmend darum, staatliche und private Entwicklungshilfe einander näherzubringen und Synergien mit der Privatwirtschaft zu nutzen. In der Vergangenheit gab es bereits viel produktive Zusammenarbeit mit Schweizer Konzernen. Das SECO und die DEZA beabsichtigen, die Zusammenarbeit mit dem Schweizer Privatsektor künftig im Entwicklungsbereich noch auszubauen. Manche Konzerne mit Sitz in der Schweiz kennen die Schwächen und Stärken armer Länder sehr genau. Vor diesem Hintergrund besteht ein Potenzial für eine noch engere Zusammenarbeit in Form von Dialog oder Partnerschaften insbesondere in den Sektoren wirtschaftliche Gouvernanz, generell «Gute Regierungsführung», Gesundheit, Bildung oder Landwirtschaft. Besondere Aufmerksamkeit muss dabei der sozialen und ökologischen Verträglichkeit wirtschaftlichen Engagements in Entwicklungsländern geschenkt werden.

4 Zur Finanz- und Wirtschaftskrise

4.1 Auswirkungen auf Entwicklungsländer

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hat historische Ausmasse angenommen. Erstmals seit Jahrzehnten befinden sich alle grossen Wirtschaftsräume (Nordamerika, Europa, Asien) gleichzeitig in einer Rezession. Viele Entwicklungs- und Schwellenländer, welche noch vor der Krise eindruckliche Wachstumsraten ausgewiesen, ihre Entschuldung vorangetrieben und Reformen durchgeführt hatten, wurden von der Krise hart getroffen. Die negativen Auswirkungen der Krise machen mancherorts Fortschritte im Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele rückgängig.

Der *Welthandel*, die bisher treibende Kraft des Wirtschaftswachstums in den Entwicklungsländern, hat stark abgenommen. Die Nachfrage aus den Industrieländern sowie China und Indien ist zurückgegangen. Zudem haben sich die Möglichkeiten für Export-Finanzierungen verschlechtert. Für 2009 wird erstmals seit 1982 ein Rückgang des Welthandels erwartet.

Der Verkauf von *Rohstoffen* macht in mehr als 90 Entwicklungsländern über 50 % der Exporteinnahmen aus. Der Preisindex aller Rohstoffe ist im 1. Quartal 2009 ungefähr auf die Hälfte seines Wertes von Mitte 2007 gesunken. Am stärksten betroffen sind die Preise von Erdöl und Kupfer. Zwar profitieren rohstoffimportierende Entwicklungsländer vom Preiszerfall, namentlich bei Erdöl. Trotzdem belasten die gesunkenen Rohstoffpreise die Gesamtheit der Entwicklungsländer weiterhin stark, weil sinkende Rohstoffpreise und eine tiefere Nachfrage nach Exportprodukten zu tieferen Steuereinkommen und somit zu höheren Fiskaldefiziten führen.

Die *Auslandsschulden* der Entwicklungs- und Schwellenländer werden 2009 bei 4440 Milliarden US-Dollar liegen. Nach Schätzungen der Weltbank werden in den Schwellenländern 2,5–3 Billionen US-Dollar an Krediten fällig. Angesichts schrumpfender Einnahmen und eines sinkenden Wirtschaftswachstums verschlechtert sich die Zahlungsfähigkeit vieler Länder. Die Weltbank schätzt, dass 2009 104 von 129 Entwicklungsländern nicht genügend Mittel mobilisieren können, um die geplanten laufenden Ausgaben zu tätigen und die fällig werdenden Schulden zu

begleichen. Daher ist das Risiko einer Insolvenz für einzelne Entwicklungsländer hoch.

Kapitalflüsse aus dem Ausland sind in gewissen Schwellen- und Entwicklungsländern beinahe zum Stillstand gekommen. Laut der Weltbank sind die privaten Kapitalflüsse Richtung Entwicklungsländer von 1200 Milliarden US-Dollar (2007) auf 707 Milliarden US-Dollar (2008) gesunken. Die Bankenkrise und schlechtere Finanzierungsmöglichkeiten auf den internationalen Kapitalmärkten verteuern die Bedienung von Schulden und die Aufnahme von Geldern, da die Risikoprämien (*spreads*) der Zinsen nach oben geschneit sind. Von den höheren Risikoprämien sind insbesondere Länder mit mittlerem Einkommen betroffen, welche sich vor der Krise stark am privaten Kapitalmarkt finanziert haben.

Überweisungen von werktätigen Migrantinnen und Migranten in ihre Heimatländer (*Remittances*) sinken. Wegen der schwierigeren Finanzlage der meisten wohltätigen Stiftungen ging zudem auch die private Entwicklungshilfe zurück. Dies hat einen direkten negativen Einfluss auf die Zahlungsbilanzen ärmerer Länder und einen Einfluss auf den Konsum von Familien, die auf Unterstützung angewiesen sind. Insbesondere Länder in Lateinamerika, Nordafrika, Südasien und dem Nahen Osten sind betroffen.

4.2 Menschliche Konsequenzen der Krise

Die Auswirkungen der weltweiten Wirtschaftskrise auf Einkommen, Beschäftigung und soziale Verhältnisse haben dazu beigetragen, dass heute knapp eine Milliarde Menschen in absoluter Armut leben. Betroffen sind insbesondere Frauen und Kinder, aber auch Menschen in Flüchtlingscamps und Vertriebene.

Sinkende Staatseinnahmen setzen in Entwicklungsländern die Ausgaben für Bildung, Gesundheit und Landwirtschaft unter Druck. Die Asien- und Lateinamerika-Krisen in den 90er-Jahren haben gezeigt, dass durch rasche staatliche Massnahmen, die darauf zielten, die Gesundheitsversorgung aufrechtzuerhalten und die Kinder in der Schule zu behalten, langfristige negative Folgen für die Bevölkerung und die Entwicklung des Landes vermieden werden konnten. Gerade in Krisenzeiten muss daher verhindert werden, dass Ausgaben im Bildungs- und Gesundheitssektor sinken.

4.3 Die Antwort der Geber auf die Krise

Um den negativen Auswirkungen der internationalen Finanzkrise zu begegnen, wurden bereits verschiedene bilaterale und multilaterale Massnahmen beschlossen, welche in den Schwellen- und Entwicklungsländern Wirkung erzielen sollen. Auf Vorschlag der G20 hat die internationale Gemeinschaft im Frühjahr 2009 beschlossen, die Mittel des IWF und der multilateralen Entwicklungsbanken zur Bewältigung der Finanzkrise bedeutend zu erhöhen. Gleichzeitig wurden die Institutionen aufgefordert, ihre zur Verfügung stehenden Instrumente schnell und flexibel im Sinne der Mitglieder einzusetzen bzw. zu ergänzen.

Innerhalb der *OECD* herrscht – mindestens vordergründig – Konsens, dass die APD gerade während der Krise nicht reduziert werden dürfe. Dies sei wichtig, um die negativsten langfristigen Konsequenzen zusätzlicher Armut und Unterernährung vermeiden sowie die Nachfrage auf globaler Ebene stimulieren zu können. In Realität sind heute fast alle *OECD* Länder mit wachsenden Staatsdefiziten und harten finanzpolitischen Entscheidungen konfrontiert. Im *2009 DAC Report on Aid Predictability* stellt die *OECD* fest, dass die weltweit zur Verfügung stehende Gesamt-APD 2010 und 2011 kaum bedeutend ansteigen dürfte. Das Entwicklungskomitee der *OECD* (DAC) hat daher seit Beginn der Krise seine Mitglieder mehrmals dazu aufgerufen, ihren angekündigten APD-Erhöhrungen trotz eigenen Budgetproblemen nachzukommen und im Sinne antizyklischen Verhaltens gar zusätzlich zu erhöhen. Dem Aufruf sind einige wenige Länder gefolgt. So stellt z.B. Kanada zusätzliche 85 Millionen US-Dollar zur Bekämpfung der Finanzkrise sowie 4 Milliarden US-Dollar zuhanden der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) zur Verfügung. Deutschland hat angekündigt der International Finance Corporation 600 Millionen US-Dollar zur Verfügung zu stellen. Die USA haben am DAC-High-Level-Meeting 2009 in Paris angekündigt, dass sie, u.a. wegen der Krise, innerhalb der kommenden fünf Jahre ihre APD verdoppeln wollen.

Die *UNO* organisierte Ende Juni dieses Jahres eine Konferenz auf hohem Niveau, um die Konsequenzen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Entwicklungsländer zu analysieren und Lösungsmassnahmen vorzuschlagen. Sie wird die Thematik durch eine formelle Arbeitsgruppe und ein hochrangiges Expertengremium weiterverfolgen. Die entwicklungspolitischen Fonds und Programme der *UNO*, wie etwa das *UNO* Entwicklungsprogramm (UNDP) und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) sowie die humanitären Organisationen, z.B. das Welternährungsprogramm (WFP) und das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR), haben ihre Bemühungen intensiviert, um die negativen Auswirkungen der Krise abzufedern.

Aufgrund ihrer institutionellen und strukturellen Vorteile sind in Krisenzeiten vor allem die internationalen Finanzierungsinstitutionen aufgefordert, rasch, flexibel und innovativ zu agieren. Die *Weltbank*, zusammen mit dem IWF, sowie die *regionalen Entwicklungsbanken* (AfDB, AsDB, IDB, EBRD) haben eine Führungsfunktion übernommen, indem sie in komplementärer Weise Regierungen in der Stabilisierung ihrer nationalen Volkswirtschaften unterstützen und wichtige Grundlagen für die Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Krise schaffen. Dazu müssen beträchtliche finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden. So wird einerseits das Ausleihvolumen der nicht verbilligten, regulären Kredite mehr als verdoppelt, was Schwellenländern und besser gestellten Entwicklungsländern zugute kommt. Andererseits wird das Ausleihvolumen für die ärmsten Länder kurzfristig erhöht, indem die verfügbaren Mittel für stark verbilligte Kredite und Zuschüsse (die sog. Entwicklungsfonds) rascher ausgeschöpft werden (front-loading). Ausserdem wurden bereits verschiedene Initiativen zur Ankurbelung des Handels und zur Sanierung des Finanzsektors gutgeheissen.

Die *Weltbank* wird ihr Ausleihvolumen für die nächsten drei Jahre auf 100 Milliarden US-Dollar verdreifachen. Die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) plant im laufenden Jahr eine Erhöhung ihres Ausleihvolumens von 12 Milliarden auf ca. 18 Milliarden US-Dollar. Ferner verabschiedete sie ein kurzfristig wirksames Programm im Umfang von 6 Milliarden US-Dollar, das kommerzielle Banken vor Liquiditätsengpässen schützen soll. Die Asiatische Entwicklungsbank (AsDB) stellt

im laufenden Jahr rund 5–6 Milliarden US-Dollar zusätzliche Mittel bereit. Zudem sehen sowohl die AsDB als auch die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) die Schaffung einer Fazilität vor, die Engpässe in kreditnehmenden Ländern mildern soll. Überdies hat die AfDB die Verpflichtung von Mitteln aus dem Afrikanischen Entwicklungsfonds beschleunigt. Die Massnahmen der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), welche sich hauptsächlich auf die Privatspektorentwicklung fokussiert, umfassen Hilfspakete für kommerzielle Banken in Form von zusätzlichen Finanzmitteln und technischer Unterstützung, Kreditlinien an kleine und mittlere Unternehmen sowie Handelsförderungsmassnahmen; insgesamt wird erwartet, dass die EBRD ihr Businessvolumen 2009 auf rund 7 Milliarden EUR erhöht (2008: 5,1 Milliarden EUR).

Der IWF hat als Reaktion auf die Krise seine Kreditvergabe rasch und bedeutend ausgedehnt. Ziel dieser Massnahmen ist einerseits die Unterstützung seiner Mitglieder und andererseits die Sicherung der internationalen Finanzstabilität. Aufgrund des Umfangs der Stützungsmaßnahmen drohten dem IWF die Mittel auszugehen. Kurzfristig haben ihm deshalb eine Reihe von Ländern bilaterale Kreditlinien eröffnet. Im Sinne eines Beitrags der Schweiz an die Stabilisierung und Stärkung des internationalen Finanzsystems hat der Bundesrat entsprechend beschlossen, dass sich die Schweiz mit bis zu 10 Milliarden US-Dollar an der vorübergehenden Mittelaufstockung des IWF beteiligen soll. Längerfristig soll die Rückversicherungsfähigkeit des IWF erweitert und aufgestockt werden. Zur spezifischen Unterstützung seiner ärmsten Mitglieder hat der IWF seine Kreditkonditionen bedeutend vergünstigt, inklusive der Einführung eines 0 %-Zins bis 2011. Ferner hat er die Kreditlimiten verdoppelt.

5 Entwicklungspolitische Ausrichtung der Schweiz

5.1 Herausforderungen

Entwicklungspolitik und Aussenpolitik: Die Globalisierung hat die Rahmenbedingungen für die Schweizer Aussenpolitik verändert. Während zu Beginn dieses Jahrtausends wirtschaftliches Wachstum noch von den USA dominiert war, sind heute China und Indien zu wichtigen Wachstumslokomotiven der Weltwirtschaft geworden. Laut Prognosen dürften die beiden Staaten bis 2020 zu den dynamischsten Volkswirtschaften zählen. Berücksichtigt man Kaufkraftparitäten, tragen die Länder der BRICS-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) heute schon mehr als ein Viertel zur Weltwirtschaftsleistung bei. Mit dem Erstarken der BRICS-Länder und ihrem erheblichen Einfluss auf die zahlreichen Entwicklungsländer in ihren Regionen wird die Entwicklungspolitik zu einem wichtigeren Teil unserer Aussenpolitik. Eine enge Zusammenarbeit mit OECD- und den BRICS-Ländern ist deshalb für die Schweiz ein zunehmend wichtiges Mittel, um die künftigen Rahmenbedingungen für die Entwicklung in Nord und Süd mitzubestimmen.

Multilaterale Entwicklungspolitik: Als bevölkerungsmässig kleines, stark globalisiertes und damit verletzliches Land hat die Schweiz ein grosses Interesse an einem internationalen System, in dem Recht vor Macht kommt. Für unsere Sicherheit und Interessen ist es daher zentral, in internationalen Institutionen, die sich für global gültige Spielregeln einsetzen – insbesondere UNO, IWF, WB, OECD, regionale Entwicklungsbanken und WTO –, adäquat und kompetent vertreten zu sein. Dazu benötigt die Schweiz speziell ausgebildete Mitarbeitende, und sie muss einen ange-

messen Anteil des «*Burden Sharing*» an der Finanzierung globaler Institutionen und Initiativen übernehmen. Eine Herausforderung der Schweizer Entwicklungspolitik wird somit sein, im Rahmen der bestehenden finanziellen Möglichkeiten volumenmässig mindestens im APD-Mittelfeld zu verbleiben.

Bilaterale Entwicklungspolitik: Die Schweiz braucht, auch um ihrer Sichtbarkeit willen, eine professionelle bilaterale Entwicklungszusammenarbeit in den Bereichen Süd, Ost, und Humanitär. Die bereits hohe Qualität der Entwicklungszusammenarbeit sollte speziell während der Krise erhalten und gestärkt werden. Gemäss den Peer Reviews von OECD-DAC leisten die DEZA und das SECO im internationalen Umfeld sehr gute Arbeit. Dies belegen auch die folgenden Zitate aus dem provisorischen Bericht der Review 2009:

«Die Schweiz wird von der internationalen Hilfsgemeinschaft als konstruktives Geberland wahrgenommen, das auf eine langjährige Kooperationstradition aufbauen kann, insbesondere im humanitären Bereich. Die Schweiz beteiligt sich am internationalen Diskurs über Eigenverantwortung (*Ownership*), gute Regierungsführung und fragile Staaten.»

«Die Schweiz setzt auf positive strategische Ansätze gegenüber multilateralen Agenturen. Für multilaterale Organisationen ist die Schweiz eine vorbildliche Gubernation. Sie überweist einen Grossteil ihrer multilateralen Gelder in Form von Kernbeiträgen und mehrjährigen Beiträgen. Dies gilt als gute Praktik, da sie für die Agenturen keine zusätzlichen Transaktionskosten für Verwaltungsaufwand und Berichterstattung verursacht, und den Agenturen erlaubt, die Gelder in Abstimmung mit ihren eigenen Strategien zu verwenden.»

Die Schweiz verfügt über qualifiziertes und motiviertes Personal, in einzelnen Fachbereichen auch über international anerkannte und nachgefragte Expertinnen und Experten. Die komparativen Vorteile der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit liegen in ihrer Flexibilität, Praxisnähe und im Fehlen einer versteckten politischen Agenda. Breite und tiefe Kenntnisse der Partnerländer sind und bleiben ein wichtiges Kapital. Der Erfolg der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit wird davon abhängen, ob sie diese hohe Qualität halten und in bestimmten Bereichen gezielt verbessern kann.

5.2 Reaktion der Schweiz auf die Herausforderungen

Die Schweiz hat ethische, politische und wirtschaftliche Interessen, um sowohl in Armutsreduktion zu investieren als auch zur Lösung anderer globaler Herausforderungen beizutragen. Dies einerseits, weil ärmere Länder von den Effekten globaler Probleme besonders stark betroffen und nicht in der Lage sind, negative Auswirkungen mit Eigenanstrengungen zu mildern. Andererseits, weil die Schweiz Mitglied der Weltgemeinschaft ist und als Mitverursacherin globaler Probleme eine entsprechende Verantwortung trägt. Die Schweizer Entwicklungspolitik wird sich in den kommenden Jahren den Herausforderungen wie folgt stellen:

Das Erstarken der *Schwellenländer* und deren Bedeutung für die anderen Entwicklungsländer bestimmen zunehmend die Ausrichtung der Schweizer Entwicklungspolitik. Schwellenländer werden in der Regel kompetent regiert, kennen ihre Nachbarschaft und haben auch die Fachkompetenz, Initiativen in bestimmten Gebieten der internationalen Politik mitzugestalten und zumindest regionale Unterstützung zu

mobilisieren. Die Schweiz wird deshalb in Zukunft verstärkt Dreieckskooperationen mit grossen Schwellen- und Entwicklungsländern suchen. Grosses Potenzial besteht hierbei für grenzüberschreitende Projekte, die auch zur regionalen Zusammenarbeit und Integration beitragen.

Die DEZA und das SECO verfügen bereits über verschiedene Instrumente, um einen effizienten Beitrag zur Lösung *globaler Aufgaben* und zu einer entwicklungsfördernden Globalisierung zu leisten. Die DEZA hat die Globalprogramme «Klimawandel», «Migration» und «Ernährungssicherheit» geschaffen, um mit gezielten Projekten und verstärktem internationalem Dialog einen solchen Beitrag leisten zu können. Das SECO konzentriert sich auf zwei für die fortgeschrittenen Entwicklungsländer besonders relevante Hauptthemen: «Klima, Energie und Umwelt» und «Wirtschaftliche Gouvernanz». DEZA und SECO tragen den Folgen des Klimawandels in ihren Projekten und Programmen verstärkt Rechnung; dabei arbeiten sie auch mit dem BAFU zusammen, welches für die einzelnen Beiträge an multilaterale Fonds im Umweltbereich zuständig ist.⁴ Das Globalprogramm Klimawandel der DEZA unterstützt beispielsweise die Elektrifizierung ländlicher Gebiete mittels lokaler erneuerbarer Energien wie Biomasse und Kleinwasserkraft. Das SECO legt den Schwerpunkt auf Mitigationsmassnahmen in fortgeschrittenen Entwicklungsländern mit hohen Wachstumsraten und energieintensiven Wirtschaftssektoren, namentlich auf eine höhere Energieeffizienz, die Förderung erneuerbarer Energie sowie Massnahmen im Bereich Tropenwald und Klima.

Die Humanitäre Hilfe ist in der Schweizer Politik und Bevölkerung gut verankert. Als Ursprungsland der Rotkreuzbewegung hat unser Land einen wichtigen Standortvorteil. Dasselbe gilt für die Prävention von Konflikten. Dank ihrer langjährigen Erfahrung mit demokratischen Institutionen verfügt die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in den Augen vieler über eine hohe Glaubwürdigkeit in der Einführung und Ausweitung von Freiheitsrechten, der Rechtsstaatlichkeit sowie der dezentralen Staatsverwaltung. Der Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung der menschlichen Sicherheit ist mit den Massnahmen der Politischen Abteilung IV (PA IV) des EDA zur zivilen Friedensförderung und zur Stärkung der Menschenrechte abgestimmt. Durch ihr koordiniertes Vorgehen hat die Schweiz in den letzten Jahren sichtbare Resultate erzielt, wie beispielsweise Beiträge zu den Friedensprozessen in Kolumbien, Sri Lanka, Nepal und Südsudan zeigen.

Die *strategische Ausrichtung des SECO*, welche ein nachhaltiges Wachstum und die Integration der Partnerländer in die Weltwirtschaft fördert, um die Risiken der Globalisierung zu begrenzen und die Armut zu reduzieren, ist an die durch die Globalisierung gestellten Herausforderungen und die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise angepasst. Durch die Stärkung von makroökonomischen und finanziellen Institutionen, durch die Entwicklung der Wirtschaftsinfrastruktur sowie der Handels- und Privatsektorförderung trägt das SECO nicht nur zur Stärkung der Rahmenbedingungen bei, was Krisen vorbeugt und Partnerländer resistenter macht, sondern es erzeugt auch eine günstige Basis für ein nachhaltiges Wachstum. Das SECO fokussiert sich darauf, menschliche, institutionelle und soziale Rahmenbedingungen und Fähigkeiten zu stärken, damit auch die Armen aktiv an der Wirtschaftsentwicklung teilnehmen und von ihr profitieren können.

⁴ Verordnung vom 14. August 1991 über die Durchführung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern (SR 172.018).

Zudem fördert das SECO durch gezielte Massnahmen zur Stärkung der *wirtschaftlichen Gouvernanz* die Integration der Entwicklungs- und Schwellenländer in die Weltwirtschaft, mit dem Ziel, die wachstums- und entwicklungsfördernde Wirkung der Privatinvestitionen zu unterstützen. Es unterstützt den Ausbau von Regeln, Institutionen und Unternehmen, die sich entsprechend den internationalen Standards und bestehenden «best practices» auf die Grundsätze von Transparenz, Rechenschaftspflicht (accountability) und Vorhersehbarkeit stützen.

Die DEZA und das SECO haben in den letzten Jahren erfolgreiche Massnahmen zur *Qualitäts- und Wirkungssteigerung* ergriffen; weitere werden folgen. Bestehende Instrumente wurden im Hinblick auf die Wirkungsmessung konkretisiert und weiterentwickelt, und zusätzliche Instrumente wurden eingeführt: Bereits in der Planungsphase der Projekte und Programme werden konkrete Ziele und Indikatoren festgelegt, was dem einheitlichen Monitoring, dem systematischen Lernen und der transparenten Rechenschaftsablage dient. Die Rechenschaftsablage erfolgt über Evaluationen, Wirkungsanalysen, Jahresberichte sowie Reviews und Audits. Neben einer Reihe von projekt- und programmbezogenen internen Evaluationen werden jährlich zwei bis drei Wirkungsanalysen durchgeführt. Diese werden unabhängig von der operationellen Linie erstellt, teilweise gemeinsam mit anderen Gebern und dem betroffenen Partnerland. Der erste Wirkungsbericht im 2008 von DEZA und SECO wurde von Experten des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik⁵ zum Thema Wasser erstellt.

Neu wird auch im Rahmen der operationellen Jahresberichtserstattung systematisch über die erreichten *Resultate* berichtet. Ferner wurde die Unabhängigkeit der Evaluationseinheiten gestärkt. Für die DEZA untersucht die im Inspektorat des EDA-Generalsekretariats neu geschaffene Evaluationseinheit übergreifende aussenpolitische, darunter auch entwicklungspolitische Zielsetzungen. Das SECO hat ein externes Evaluations-Komitee eingesetzt, das unabhängige Evaluationen von wichtigen Entwicklungsinitiativen des Staatssekretariats durchführt.

Indem den *Kooperationsbüros mehr Verantwortung* übertragen wird, kann die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zusätzlich erhöht werden. Zudem hat die DEZA am 1. Oktober 2008 die erste Phase einer tiefgreifenden Reorganisation, die Qualität und Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit erhöhen soll, erfolgreich abgeschlossen. Die neue Struktur erlaubt eine wirksame operationelle Ausrichtung der DEZA und eine effiziente Umsetzung der einheitlichen entwicklungspolitischen Strategie. Das breite Wissen und die Erfahrung, die in der DEZA vorhanden sind, können künftig besser genutzt werden, da die thematischen in die operationellen Bereiche integriert wurden. Durch die im Rahmen der Reorganisation gefassten personalpolitischen Entscheide stellt die DEZA sicher, dass ihr auch in der Zukunft richtig qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung stehen; dies erlaubt es der DEZA die Qualität ihrer Arbeit weiter zu verbessern.

⁵ www.die-gdi.de

6

Das mögliche Schweizer Engagement

Obwohl der Bundesrat jedenfalls bis Ende 2012 keine zusätzlichen Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen hat, soll kurz aufgezeigt werden, wie zusätzliche Mittel eingesetzt worden wären.

6.1

Bilaterale Hilfe im Bereich Wasser ausbauen

Bilaterale Hilfe garantiert Sichtbarkeit und erlaubt ein Aufbauen auf den bisher erzielten Resultate und Erfahrungen. Die DEZA und das SECO hätten ihre erfolgreichen Wasserprogramme in verschiedenen Schwerpunktländern und Sonderprogrammen Afrikas, Asiens und Lateinamerikas intensiviert, um die Breitenwirkung bestehender Projekte zu verbessern und erfolgreiche Erfahrungen in anderen Schwerpunktländern und Sonderprogrammen zu verbreiten.

Wasser ist ein Bereich, in dem die Schweiz im internationalen Vergleich über eine besondere Expertise verfügt. Die DEZA hätte sich darauf konzentriert, 1) Menschen einen besseren Zugang zu Trinkwasser und sanitärer Hygiene zu verschaffen und 2) die Landwirtschaft zu unterstützen, um das Wasser effizienter zu nutzen.

6.2

Bilaterale wirtschaftliche Zusammenarbeit durch das SECO verstärken

Das SECO hätte sich seiner Kernkompetenzen im wirtschafts- und handelspolitischen Bereich auf zwei Interventionsebenen konzentriert.

Einerseits hätte es sich auf die *Stärkung des Finanzsystems* fokussiert. Dazu gehören 1) Massnahmen zur Verbesserung der Kapazitäten der für die Regulierung und Überwachung des Finanzsektors zuständigen Behörden sowie der Zentralbanken, 2) die Stärkung der Risikoanalyse in den Finanzinstituten und 3) versicherungstechnische Massnahmen zugunsten von Produzenten landwirtschaftlicher Produkte.

Die Verbesserung der Kompetenzen von Finanzbehörden sowie die Stärkung des Kontroll- und Regulierungssystems spielen bei der Prävention von Krisen und der Begrenzung der Auswirkungen von Krisen eine wichtige Rolle. Die Stärkung des Risikomanagements von Finanzintermediären ist essentiell, um den Finanzsektoren ein gesundes und stabiles Funktionieren zu erlauben. Die starke Preis-Fluktuation der Agrarprodukte verursacht ein erhöhtes Risiko für den Anbau deren Rohstoffe, insbesondere für kleine und mittlere Bauern, die Agrarrohstoffe produzieren. Als Lösungsvorschlag wird z.B. das Versicherungsangebot mit anderen Dienstleistungen kombiniert, um adäquate Anwendungen von Marktmechanismen sicherzustellen.

Andererseits hätte das SECO zusätzliche Mittel im Bereich Förderung des Handels und der Investitionen eingesetzt, beispielsweise zur Verbesserung des Zugangs zu Finanzierungen für exportorientierte KMU (*trade finance*) sowie zur Förderung ökologischer Investitionen.

6.3

Multilaterale Verantwortung mittragen

Multilaterale Institutionen spielen eine zentrale systemische Funktion in der internationalen Entwicklungsarchitektur. Sie haben eine kritische Grösse, fundiertes weltweites Know-how und grosse Erfahrung sowie ausgewiesene Vorteile in der Erarbeitung, Koordination und Umsetzung international abgestimmter Massnahmenpakete. Diese Qualitäten sind für die Bewältigung globaler Herausforderungen unentbehrlich. Dank ihrer breiten Präsenz und ihrer diversifizierten Palette an Instrumenten können Weltbank, Regionalbanken und UNO-Organisationen gerade in Krisenzeiten schnell reagieren, um dort zu beraten und einzugreifen, wo es am notwendigsten und sinnvollsten ist. Zudem haben die multilateralen Entwicklungsbanken wichtige antizyklische Funktionen zu erfüllen: Sie können unter Berücksichtigung der Verschuldungskapazität der einzelnen Länder unvorhergesehene Budgetdefizite, gezielte Sozialprogramme für die von der Krise am meisten betroffenen Armen sowie den Unterhalt kritischer Infrastrukturen in Zeiten versiegender alternativer Quellen finanzieren. Die UNO und ihre Entwicklungsorganisationen spielen ausserdem eine zentrale Rolle in Konfliktgebieten. Sie können dank ihrer breiten Feldpräsenz rasch Hilfe und Wiederaufbauarbeit leisten sowie die öffentlichen Verwaltungen mit technischer Assistenz wieder zum Funktionieren bringen.

Der multilaterale Anteil an der gesamten APD der Schweiz ist von 29,7 % im Jahr 2000 auf 23,9 % im Jahr 2008 gesunken:

APD der Schweiz in Millionen CHF: bilaterale/multilaterale Verteilung 2000 – 2008

Jahr	Bilaterale APD	Multilaterale APD	TOTAL APD	% bilateral	% multilateral
2000	1'061	449	1'511	70.3%	29.7%
2001	1'097	440	1'537	71.4%	28.6%
2002	1'192	270	1'462	81.5%	18.5%
2003	1'271	477	1'748	72.7%	27.3%
2004	1'475	446	1'921	76.8%	23.2%
2005	1'746	461	2'207	79.1%	20.9%
2006	1'569	494	2'063	76.1%	23.9%
2007	1'516	506	2'021	75.0%	25.0%
2008	1'700	535	2'234	76.1%	23.9%

Quelle: DEZA

Der multilaterale Anteil an den Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit der DEZA hat sich demgegenüber seit 2000 von 37,2 % auf 43 % im 2008 erhöht:

**Entwicklungszusammenarbeit der DEZA (Südkredite) in Millionen CHF:
bilaterale/multilaterale Verteilung 2000 – 2008**

	bilateral	multilateral	TOTAL	% bilateral	% multilateral
2000	484.1	287.1	771.2	62.8%	37.2%
2001	509.1	285.9	795.0	64.0%	36.0%
2002	522.5	292.8	815.3	64.1%	35.9%
2003	537.0	304.5	841.5	63.8%	36.2%
2004	540.4	330.5	870.9	62.0%	38.0%
2005	537.6	341.9	879.5	61.1%	38.9%
2006	542.4	354.4	896.8	60.5%	39.5%
2007	536.8	383.0	919.8	58.4%	41.6%
2008	546.5	412.5	959.0	57.0%	43.0%

Quelle: DEZA

Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz konzentriert den grössten Teil ihrer Beiträge auf zwölf Institutionen. Um am heutigen Niveau ihrer Beiträge zur Finanzierung der Aktivitäten dieser multilateralen Organisationen festhalten zu können, wären Verpflichtungen in der Höhe von 2072 Millionen Franken während der Laufzeit des 11. Rahmenkredits über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe (2009–2012) erforderlich. Der Bundesrat schlug in seiner Botschaft vom März 2008 vor, das multilaterale Engagement auf diesem Niveau zu halten. Mit dem Entscheid des Parlaments, die multilateralen Verpflichtungen der Schweiz auf 1800 Millionen Franken, bzw. auf 40 % des Rahmenkredits 11 zu beschränken, vermindern sich die multilateralen Verpflichtungen, die bis Ende 2012 eingegangen werden können, um 272 Millionen Franken (Differenz von 2072 Millionen und 1800 Millionen Franken).

Von den zur Verfügung stehenden Verpflichtungsmitteln von 1800 Millionen wurden 997 Millionen für bereits eingegangene Verpflichtungen der Schweiz gegenüber dem Asiatischen Entwicklungsfonds (AsDF10), der Internationalen Entwicklungsagentur (IDA15) und dem Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD8) eingesetzt. Im Budget mit eingeschlossen sind auch die Schweizer Verpflichtungen für die MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative; 190 Millionen Franken)⁶, die innerhalb des multilateralen Budgets des Rahmenkredits 11 kompensiert werden müssen – dies entgegen internationalen Vereinbarungen, die besagen, dass die MDRI Zahlungen additionell sein sollen, da sonst die Entwicklungsländer ihre multilaterale Entschuldung selber finanzieren würden. Somit stehen für die in dieser Rahmenkreditperiode zu erneuernden Verpflichtungen gegenüber den UN-Organisationen, den Globalen Forschungsprogrammen und den Entwicklungsfonds noch rund 800 Millionen zur Verfügung.

Wegen der 40 % Limite kann die Schweiz ihre multilateralen Beiträge nicht auf dem gleichen Niveau wie heute halten. Ferner wurden die Annahmen für die anstehenden Verpflichtungen konservativ hochgerechnet; in dieser Hochrechnung enthalten ist ein nominales Nullwachstum sowie eine hälftige Übertragung des Beitrags zuhanden der nächsten IDA-Verpflichtung (IDA-16) auf den nächsten Rahmenkredit. Es stellt deshalb sich die Frage, ob das Parlament auf seinen Beschluss der 40 % Limite für Multilaterales zurückkommen sollte.

Selektive oder lineare Reduktionen in den Beiträgen zulasten der multilateralen Institutionen würden die langfristig aufgebaute, international anerkannte Position der Schweiz schwächen, nachdem sich diese Position in den letzten Jahren sowohl bei den UNO-Fonds und -Programmen wie auch bei der IDA (International Development Association der Weltbank) und den regionalen Entwicklungsbanken bereits verschlechtert hat, da die meisten OECD-Länder ihre Beiträge teils massiv erhöht haben. Ferner würde die Schweiz ihre Chancen untergraben, ihr politisches Gewicht und ihre Mitsprache in den Exekutivgremien der wichtigsten multilateralen Organisationen wenigstens zu halten. Hierbei muss insbesondere aus aussenpolitischer Sicht unterstrichen werden, dass die Schweiz ihre international anerkannte Reputation als verlässliche und solidarische Partnerin gefährden würde.

⁶ Da die MDRI-Verpflichtungen in den Jahren bis 2023 auf ein Maximum ansteigen werden, sind für MDRI im RK-12 CHF 220 Millionen, im RK-13 CHF 300 Mio. und im RK-14 CHF 310 Millionen vorzusehen.

Demgegenüber könnte die Schweiz mit einer Erhöhung der Mittel für multilaterale Beiträge ihren Anteil etwa in gleichem Ausmasse wie bis anhin entrichten, bzw. ein Hinterherhinken der Schweiz in Grenzen halten für den Fall, dass die internationale Gemeinschaft substantielle Erhöhungen der Beiträge an die multilateralen Institutionen beschliesst.

Der Beitrag der Schweiz an die multilateralen Entwicklungsbanken setzt sich sowohl aus regelmässigen Beiträgen an die Fonds zugunsten der ärmsten Entwicklungsländer als auch aus Beteiligungen am Kapital der jeweiligen Banken zusammen, das den fortgeschritteneren und den ärmeren Entwicklungsländern zugute kommt. Während Fondsauffüllungen regelmässig alle 3–4 Jahre durchgeführt und geplant werden, erfolgen Kapitalerhöhungen sehr unregelmässig und nur dann, wenn die Banken an ihre statutarischen Ausleihgrenzen stossen und eine begründete Ausdehnung ihres operativen Mitteleinsatzes durch die Mitgliedländer unterstützt wird. In den kommenden Jahren stehen aufgrund des erhöhten Mittelbedarfs bei den multilateralen Entwicklungsbanken neben den Fondsbeteiligungen auch solche Kapitalerhöhungen an. Die meisten Mitgliedländer haben ihre Interesse signalisiert, gerade auch in Anerkennung der gegenwärtigen ausserordentlichen durch die Wirtschaftskrise und deren Auswirkungen bedingte Umstände, ihre Beteiligung zu prüfen.

Die Schweiz beteiligt sich als Mitglied der Banken an den Diskussionen und Verhandlungen über Kapitalerhöhungen und prüft deren Berechtigung und Modalitäten im Einzelfall. Da ein Grossteil dieser Kapitalbeteiligungen als Garantiekapital zur Verfügung gestellt wird, kann mit relativ kleinen Einzahlungen (in der Regel um 5–10 Prozent der Beteiligung) ein grosser Multiplikatoreffekt erzielt werden. Kapitalbeteiligungen sind eigentliche Investitionen in multilaterale Banken mit Triple-A Rating. Ferner sind Kapitalanteile entscheidend bei der Festlegung von Stimmanteilen und der Vertretung in den Leitungsgremien, so dass die Schweiz durch eine Mitbeteiligung ihre Einflussmöglichkeiten auf einem für sie bestmöglichen Stand halten könnte. Dabei ist eine Vertretung in den Exekutivgremien der multilateralen Entwicklungsbanken, z.B. der permanente Sitz im Exekutivkomitee der Weltbank, von übergeordneter Bedeutung. Eine Reduktion der Schweizer Beteiligung würde unseren Interessen im Rahmen laufender Gouvernanzreformen innerhalb der Weltbank entgegenlaufen.

7 Finanzpolitische Lage des Bundes

Ab 2011 wird die Wirtschaftskrise aller Wahrscheinlichkeit nach überwunden sein. Die Notwendigkeit einer expansiven Finanzpolitik zur Konjunkturstabilisierung entfällt. Stattdessen gilt es, den in den letzten Jahren erreichten – und in der laufenden Krise gehaltenen – strukturellen Ausgleich des Bundeshaushalts zu sichern und zu festigen: Die Haushaltskonsolidierung wird zur obersten finanzpolitischen Priorität.

Der vom Bundesrat im August verabschiedete Finanzplan 2011–2013 zeigt in dieser Hinsicht deutlichen Handlungsbedarf: Er weist im Basisszenario jährliche Finanzierungsdefizite von rund 4 Milliarden aus und einen von 2,5 auf 4 Milliarden ansteigenden Bereinigungsbedarf gegenüber den Vorgaben der Schuldenbremse.

Die sich abzeichnenden strukturellen Defizite sind im Wesentlichen auf drei Gründe zurückzuführen:

1. Die verglichen mit dem alten Finanzplan deutlich gesenkten Teuerungsannahmen sind in den Einnahmenschätzungen 2009 und 2010 vollständig berücksichtigt. Dies im Unterschied zu einem beträchtlichen Teil der Ausgabenpositionen, die auf einer Teuerungsannahme von 1,5 Prozent basieren und damit einen nicht gewollten, realen Ausbau vorsehen.
2. Die Reform der Familienbesteuerung und die Neuregelung des Ausgleichs der kalten Progression führen zu permanenten Einnahmenausfällen.
3. Die dem Finanzplan im Basisszenario zugrunde gelegte Annahme eines jährlichen realen BIP-Wachstums von 1,5 Prozent impliziert, dass der nach zwei Jahren des wirtschaftlichen Abschwungs entstandene Wachstumsrückstand nicht wieder aufgeholt werden kann. Entsprechend resultierte im Basisszenario eine Abwärtsverschiebung des Trend-Wachstumspfads, was ebenfalls mit strukturellen Einnahmenausfällen verbunden wäre.

Das dem Finanzplan zugrunde gelegte Wirtschaftsszenario beruht auf der konjunkturellen Einschätzung vom Juni dieses Jahres. Mittlerweile beginnen sich die Anzeichen einer weltwirtschaftlichen Erholung zu verdichten, und die jüngsten Konjunkturprognosen für die Schweiz deuten darauf hin, dass der Einbruch im laufenden Jahr geringer und das Wachstum im nächsten Jahr stärker sein wird, als noch im Juni erwartet. Für die Zeit nach 2011 liegen noch keine Prognosen vor. Da die Schweiz aber kein eigentlicher Krisenherd ist, sondern von der weltweiten Rezession vor allem über die Exportwirtschaft angesteckt wurde, darf es als wahrscheinlich betrachtet werden, dass die Schweiz bei erstarkender Auslandsnachfrage wieder auf den alten Wachstumspfad zurückgelangen wird. Hinzu kommt, dass die Binnenachfrage nach der Krise nicht durch private und öffentliche Entschuldungsmassnahmen belastet wird.

Die gesamtwirtschaftliche Risikosituation präsentiert sich also günstiger als noch im Juni. Damit kann die im Finanzplanbericht noch als «Good Case-Szenario» bezeichnete Entwicklung als wahrscheinlichstes Szenario betrachtet werden. Die Bemessung des Bereinigungsbedarfs kann somit aus heutiger Sicht auf die Eckwerte dieses Szenarios ausgerichtet werden. Dies macht Konsolidierungsmassnahmen im Umfang von jährlich 1,5 Milliarden notwendig. Diese Vorgabe steht auch in Einklang mit dem Ziel des Bundesrats, die Staatsquote mittelfristig zu stabilisieren: Im nun unterstellten Szenario liegt das durchschnittliche nominelle BIP-Wachstum im Zeitraum 2008–2013 bei rund 2,5 Prozent pro Jahr. Wird die beantragte Haushaltsentlastung von jährlich 1,5 Milliarden ausschliesslich auf der Ausgabenseite umgesetzt, sinkt das Ausgabenwachstum auf rund 2,3 Prozent; das Ziel einer stabilen Staatsquote kann damit erreicht werden.

Die Bemessung bleibt aber mit Unsicherheiten behaftet. Insbesondere besteht mit Blick auf den Finanzsektor noch immer ein gewisses Risiko, dass die Krise strukturelle Spuren hinterlassen wird. Andererseits ist aufgrund der Erfahrungen aus früheren Rezessionen nicht auszuschliessen, dass der Aufschwung stärker ausfallen könnte. Deshalb kann die Festlegung des Bereinigungsbedarfs aus heutiger Sicht nur vorläufiger Natur sein, es handelt sich um eine Eventualplanung. Der Entscheid über den endgültigen Sanierungsbedarf wird aufgrund der aktualisierten Einnahmen- und Ausgabenprognose im Sommer 2010 gefällt.

Am 30. September 2009 beschloss der Bundesrat ein Bereinigungskonzept für die Finanzplanjahre 2011–2013. Darin wird das EFD beauftragt, gemeinsam mit den Departementen ein Konsolidierungsprogramm zu erarbeiten, mit welchem der Haushalt gegenüber dem Finanzplan 2011–2013 um jährlich 1,5 Milliarden entlastet werden kann. Vorlagen des Bundesrats, die namhafte Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt zur Folge haben, werden vorläufig sistiert. Wo dies nicht möglich ist, beschliesst der Bundesrat Gegenfinanzierungen. Er setzt sich gegenüber dem Parlament dafür ein, dass dieses sich dem Ausgabenmoratorium anschliesst.

Mit dem diesem Entscheid zugrunde gelegten optimistischeren Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung müssten bedeutend mehr Mittel bereitgestellt werden, um das 0,5 %-Ziel zu erreichen: Das jährliche notwendige Ausgabenwachstum der APD wird geschätzte 7,1 Prozent betragen, die kumulierten zusätzlichen Mittel im Zeitraum 2010–2013 würden sich auf 775 Millionen, und im Zeitraum 2014–2015 auf 963 Millionen belaufen.

Im Jahr 2011 würde sich der Bereinigungsbedarf um 147 Millionen erhöhen, 2012 um 230 Millionen und 2013 um 324 Millionen.

APD Anteil wahrscheinliches Szenario:

Jahr	Voranschlag 2010 Finanzplan 2011–2013, Aufgabenbereich 3.2. 2014–2015	Total finanzielle B/FP Mittel (3.2.) um 0.5% zu erreichen	Zusätzliche Mittel DEZA/SECO auf 0.5% (Anstieg 7.1% pro Jahr)	Sonstige APD- Ausgaben (geschätzt)	Total der APD um 0.5% zu erreichen	BNE (geschätzt 5.10.2009)	APD in % des BNE, mit Ziel 0.5%
2010	1'764	1'839	74	645	2'484	532'433	0.467%
2011	1'822	1'969	147	654	2'623	556'393	0.471%
2012	1'878	2'108	230	663	2'771	579'761	0.478%
2013	1'933	2'257	324	631	2'888	601'792	0.480%
2014	1'991	2'417	426	638	3'055	619'846	0.493%
2015	2'051	2'588	537	605	3'193	638'441	0.500%

Quelle: Schätzungen EFV vom 05.10.2009

Fazit: Der Bundesrat anerkennt das Ziel einer weiteren Steigerung der schweizerischen APD-Quote. Aufgrund der aktuellen finanzpolitischen Lage wird es in der unmittelbaren Zukunft aber kaum möglich sein, dieses Ziel rasch anzustreben:

- Im Voranschlag 2010 ist kein Spielraum für weitere Aufstockungen vorhanden.
- In den Jahren 2011–2013 besteht aus heutiger Sicht ein Bereinigungsbedarf von rund 1,5 Milliarden pro Jahr
- Der Bundesrat will diese Lücken primär mit ausgabenseitigen Massnahmen schliessen. Dies setzt allerdings voraus, dass auch vom Parlament vorläufig keine zusätzlichen Ausgaben beschlossen werden (Ausgabenmoratorium).
- Eine Erhöhung der APD-Quote auf 0,5 % des BNE bis 2015 würde den Sanierungsbedarf im Jahr 2013 sogar um 324 Millionen vergrössern.
- Diese Mehrbelastungen müssten zusätzlich zum bereits heute bestehenden Sanierungsbedarf von 1,5 Milliarden pro Jahr in den übrigen Aufgabengebieten kompensiert werden, was der Bundesrat als unrealistisch erachtet.

Die Kosten der Kapitalerhöhung bei Weltbank und Regionalbanken und Wiederauffüllung der Entwicklungsfonds

Die multilateralen Verpflichtungen der Schweiz an die Fonds der Entwicklungsbanken, der UN-Institutionen und an die Globalen Forschungs-Programme in den Jahren 2009–2012 wurden hochgerechnet und im Rahmenkredit 11 vorgesehen. Die Kapitalerhöhungen der Entwicklungsbanken, eine indirekte Folge der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise, konnten bei der Vorbereitung der letzten Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe nicht vorausgesehen werden. Viele Unsicherheiten begleiteten die Planung der nächsten Jahre. Während auf Seiten der Entwicklungsfonds einige Beteiligungen bereits bekannt sind und vom Bundesrat genehmigt wurden (IDA15, AsDF10, IFAD8), sind andere noch ausstehend. Genauso wenig bekannt sind die meisten Kapitalerhöhungen. Somit ist es nur möglich, Szenarien zu skizzieren und indikative Beträge anzugeben, die wahrscheinlich verpflichtet und während 4 bis 8 Jahren an die jeweiligen Finanzinstitutionen überwiesen werden sollten (siehe Tabelle A unten).

Im Vordergrund steht somit ein Szenarium, wonach die anstehenden finanziellen Beteiligungen zugunsten der UN-Organisationen, der globalen Forschungsprogramme und der Entwicklungsfonds vollständig durch den Rahmenkredit (RK) 11 abgedeckt werden. Trotz konservativer Annahmen (Nullwachstum der schweizerischen Verpflichtungen) und trotz der Übertragung der Hälfte der nächsten IDA16-Verpflichtung (2012–2014) auf den nächsten Rahmenkredit, kann jedoch die Verpflichtungslücke nicht geschlossen werden, welche durch die 40 %-Beschränkung entstanden ist. Eine Verschiebung weiterer anstehender Beteiligungen auf den nächsten Rahmenkredit ist nicht möglich, insbesondere weil dadurch eine nicht finanzierbare Kumulierung von multilateralen Verpflichtungen in der Rahmenkreditperiode 12 erfolgen würde. Somit wären zusätzliche Verpflichtungsmittel namentlich für die Beiträge zugunsten des FSO und des AfDF noch vor 2012 notwendig, um die Position der Schweiz in allen multilateralen Organisationen aufrecht zu erhalten. Mit einer Aufhebung der 40 %-Limite könnte das Parlament den Bundesrat ermächtigen, zusätzliche Verpflichtungen einzugehen. Die definitive Entscheidung über die Zuteilung der Mittel an die einzelnen multilateralen Institutionen wird der Bundesrat auf der Basis eines neuen Aussprachepapiers «Finanzierung und Priorisierung der multilateralen EZA», treffen.

Wie vom Bundesrat im Rahmen des Aussprachepapiers vom 20. Mai entschieden, wird dem Parlament für die möglichen Kapitalbeteiligungen bei Weltbank (IBRD, IFC), IDB, AsDB und AfDB eine eigene Botschaft unterbreitet.

Die gesamten Kapitalerhöhungen und die Beteiligung der Schweiz an den Wiederauffüllungen der erwähnten Fonds hätten die folgenden finanziellen Konsequenzen (siehe Tabellen A und B):

- Bei den Kapitalerhöhungen sind die finanziellen Parameter der Asiatischen Entwicklungsbank bereits entschieden. Die Kapitalerhöhungen bei den anderen Regionalbanken AfDB und IDB könnten sich daran orientieren. Demgegenüber ist die Höhe der Kapitalerhöhungen bei der Weltbankgruppe die grosse Unbekannte, weil noch nicht klar ersichtlich ist, ob es zu einer selektiven Kapitalerhöhung, an der sich auch die Schweiz beteiligen könnte, bzw. zu einer allgemeinen Kapitalerhöhung kommen wird. Zur Erhaltung der permanenten Schweizer Vertretung in den Exekutivgremien der Welt-

bank ist eine anteilmässig möglichst volle Beteiligung der Schweiz ein wichtiges Element.

- Unter diesen Voraussetzungen – wenn die Schweiz ihren Anteil am Kapital dieser multilateralen Institutionen erhalten will – müsste sie für den Zeitraum 2010–2013 insgesamt zwischen etwa 70 und 100 Millionen Franken oder für den Zeitraum 2010–2015 zwischen etwa 110–170 Millionen Franken aufwenden (der Unterschied zwischen den zwei Schätzungen besteht in den Kosten der Beteiligung an der noch am wenigsten bestätigten Kapitalerhöhung der Weltbank – siehe Tabelle B).
- Der Entwicklungsfonds der Interamerikanischen Entwicklungsbank (*Fonds for Special Operations, FSO*) steht den ärmsten Ländern in Lateinamerika offen. Die Finanzkrise hat zur Folge, dass die wachsende Nachfrage durch den Fonds nicht abgedeckt werden kann und er wieder aufgefüllt werden muss. Das letzte Mal geschah dies 1995. Zudem wird die Entschuldungsinitiative der IDB teilweise über diesen Fonds finanziert, im Gegensatz zur multilateralen Entschuldung (MDRI), die durch zusätzliche Mittel finanziert wird. Der Beitrag der Schweiz zur Wiederauffüllung des FSO könnte sich auf rund CHF 50 Millionen belaufen, welche über 6 Jahre einbezahlt werden müsste.
- Der Entwicklungsfonds der Afrikanischen Entwicklungsbank (*AfDF*) muss im Zug des dreijährigen Rhythmus ebenfalls wieder aufgefüllt werden. Der Beitrag der Schweiz beim AfDF12 wäre auf CHF 153 Millionen zu veranschlagen, welcher über 10 Jahre einbezahlt werden müsste.

Kostenschätzung der Beteiligung der Schweiz an den Kapitalerhöhungen der Entwicklungsbanken und an den Wiederauffüllungen des Afrikanischen und des Interamerikanischen Entwicklungsfonds (in Millionen Franken) - Stand Oktober 2009						
Institution	Kapitalbeteiligung durch die Schweiz	zu unterzeichnender Kapitalanteil	zu überweisender Betrag = «paid-in»	Auszahlungsperioden	Jahresbeitrag durchschnittlich	
Afrikanische Entwicklungsbank	1100	6%	66	2011-2018	8.25	
Asiatische Entwicklungsbank	500	4%	20	2010-2014	4	
Interamerikanische Entwicklungsbank	500	4.5%	22.5	2011-2015	4.5	
Weltbank	1170	6%	70	2012-2016	14	
International Finance Corporation (IFC)	35	100%	35	2012-2016	7	
Total			213.5		37.75	
Beteiligung der Schweiz an den Wiederauffüllungen der Entwicklungsfonds			zu überweisender Betrag	Auszahlungsperioden	Jahresbeitrag durchschnittlich	
Afrikanische Entwicklungsbank			153	2011-2020	gemäss Plan	
Interamerikanische Entwicklungsbank			50	2011-2016	gemäss Plan	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jährliche Auszahlungen Kapitalerhöhung	4	16.75	37.75	37.75	37.75	33.75
Jährliche Auszahlungen Afrikanischer Entwicklungsfonds		5.2	11.9	19.2	22.6	22.8
Jährliche Auszahlungen Interamerikanischer Entwicklungsfonds		8.3	8.3	8.3	8.3	8.3

Quelle: DEZA/SECO

Ausgabenschätzung bezüglich Beteiligung der Schweiz an den Kapitalerhöhungen der Entwicklungsbanken und an den Wiederauffüllungen des Afrikanischen und des Interamerikanischen Entwicklungsfonds (in Millionen Franken) – Stand Oktober 2009

A. Erforderliche Mittel für Kapitalerhöhung 2010 - 2013	96
B. Erforderliche Mittel für Kapitalerhöhung 2010 - 2015	168
C. Erforderliche Mittel für Kapitalerhöhung 2010 - 2013, ohne Weltbank	68
D. Erforderliche Mittel für Kapitalerhöhung 2010 – 2015, ohne Weltbank	112
E. Erforderliche Mittel für die zwei Entwicklungsfonds 2010 - 2013	61
F. Erforderliche Mittel für die zwei Entwicklungsfonds 2010 - 2015	123
G. Total erforderliche Mittel 2010 - 2013 (A + E)	157
H. Total erforderliche Mittel 2010 - 2015 (B + F)	291
I. Total erforderliche Mittel 2010 - 2013 ohne Weltbank (C + E)	129
J. Total erforderliche Mittel 2010 - 2015 ohne Weltbank (D + F)	235

Quelle: DEZA/SECO

Dieser Bericht zeigt auf,

- dass es Gründe für eine Erhöhung der bilateralen und multilateralen APD auf 0,5 % des Bruttonationaleinkommens gäbe;
- dass der Bundesrat eine Erhöhung der APD auf 0,5 % in der gegenwärtigen wirtschaftlichen und finanziellen Situation nicht als realistisch erachtet.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Zeitplan einer eventuellen Erhöhung des APD-Volumens im Kontext der nächsten Legislaturplanung besser beurteilt werden kann.

Der Bundesrat wird dem Parlament jedoch vorschlagen, die anstehenden Kapitalerhöhungen von Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken, plus die Wiederauffüllung von zwei Entwicklungsfonds zu realisieren. Dafür können zusätzliche Mittel aber erst ab 2013 aufgewendet werden. Damit soll die Schweiz befähigt werden, bei den Kapitalerhöhungen entsprechend ihrem Lastenanteil mitzuhalten und sich an der Wiederauffüllung der Entwicklungsfonds der regionalen Entwicklungsbanken zumindest in der Höhe des letzten Beitrages zu beteiligen. Damit sind die Chancen der Schweiz intakt, ihre Position in diesen wichtigen multilateralen Institutionen zu halten. Damit kann unser Land sein Mitspracherecht in multilateralen Finanzinstitutionen besser verteidigen. Und damit kann die Schweiz die Risiken eines Verlusts ihres Exekutivdirektorensitzes bei der Weltbank reduzieren.

Zudem sollten in den nächsten Monaten die Eckdaten der weiteren geplanten Kapitalerhöhungen und Wiederauffüllungen der Fonds der Entwicklungsbanken konkreter werden. Die bereits beschlossene Kapitalerhöhung der AsDB soll bis Ende 2010 abgeschlossen sein, d.h. die Aktionäre müssen bis dann ihren Entscheid über die Beteiligung getroffen haben.

Der Bundesrat wird dem Parlament deshalb in der ersten Jahreshälfte 2010 eine Botschaft unterbreiten, welche die folgenden Punkte betrifft: die Teilnahme der Schweiz an den Kapitalerhöhungen der multilateralen Entwicklungsbanken, die Teilnahme an der 12. Wiederauffüllung des Afrikanischen Entwicklungsfonds sowie die Teilnahme an der 9. Rekonstituierung des Fonds für Spezielle Programme FSO der Interamerikanischen Entwicklungsbank.

Der Bundesrat verabschiedet diesen Bericht entsprechend seinem Beschluss vom 30. September 2009 und sendet ihn an das Parlament.

