

Menschenrechtsverletzungen werden in der Entwicklungshilfe «belohnt»

Ein quantitativer Blick auf die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit von 1980 bis 2004

Von Roland Hodler und Stephan Ryser*

Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit steht gegenwärtig in der Kritik. Die Autoren zeigen, welche Länder von 1980 bis 2004 eine höhere statistische Chance auf grosszügige Entwicklungshilfe von der Schweiz hatten. Dazu gehören Länder mit tiefen Volkseinkommen und guter Regierungsführung, aber auch solche mit einer schlechten Menschenrechtssituation. (Red.)

Die Schweizer Entwicklungshilfe ist in den vergangenen Monaten vermehrt ins Zentrum des allgemeinen Interesses gerückt. Dazu beigetragen haben etwa die kritischen Äusserungen von Bundesrat Blocher oder die Volksabstimmung über das Osthilfegesetz. Vor allem aber ist durch den Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates vom vergangenen Dezember eine Debatte zur Schweizer Entwicklungszusammenarbeit entbrannt. Der GPK-Bericht übte teilweise Kritik an der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza); deren Direktor Walter Fust wies im Folgenden die Vorwürfe zurück.

Empfehlungen ohne statistische Basis

Eine zentrale Frage in der Diskussion rund um die Entwicklungshilfe ist sicherlich, unter welchen Bedingungen die Hilfsbemühungen zur Armutsbekämpfung und zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Empfängerländern beitragen können. Um sinnvolle und realistische Empfehlungen zur Schweizer Entwicklungshilfe formulieren zu können, bedarf es profundere Kenntnisse darüber. Unerlässlich ist aber auch, dass man sich des Status quo bewusst ist und somit weiss, welche Ländercharakteristika die Höhe der Schweizer Entwicklungshilfezahlungen bestimmen. Sind es vor allem arme Empfängerländer, die mit hohen Zahlungen unterstützt werden? Oder werden primär Länder mit Regierungen, die Menschenrechte achten, eine gute Regierungsführung aufweisen und Korruption bekämpfen, unterstützt? Interessanterweise formulierte die GPK des Ständerates Empfehlungen, ohne Fragen dieser Art mit einer quantitativen Analyse zu beantworten.

Der vorliegende Artikel stellt einen Beitrag zur Schliessung dieser Lücke dar. Er präsentiert die Ergebnisse einer statistischen Untersuchung der öffentlichen bilateralen Entwicklungshilfe der Schweiz an 130 Entwicklungs- und Schwellenländer in der Zeit von 1980 bis 2004. Die Studie bezieht sich damit nicht direkt auf den Status quo, sondern auf die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit der vergangenen 25 Jahre. Die dargestellten Resultate gelten aber im Wesentlichen auch, wenn nur die jüngere Vergangenheit betrachtet wird, etwa das letzte Jahrzehnt.

Die Untersuchung unterscheidet sich von ähnlichen Studien über die Entwicklungshilfe verschiedener Geberländer und internationaler Organisationen primär durch ihre Fokussierung auf die Schweiz. In den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten hat die Eidgenossenschaft laut der International-Development-Statistics-Datenbank der OECD rund 13,2 Mrd. \$ (inflationsbereinigt auf das Jahr 2004) an bilateraler Entwicklungshilfe an die betrachteten 130 Länder ausgegeben. Welche Eigenschaften waren ausschlaggebend dafür, dass ein Empfängerland eine höhere statistische Chance auf grosszügige Hilfe hatte? Die Studie konzentriert sich auf vier zentrale Charakteristika; daneben wurden aber auch zahlreiche zusätzliche Faktoren in der Analyse berücksichtigt, um den Einfluss der Haupteigenschaften möglichst präzise messen zu können.

Starker Fokus auf Osteuropa

Ein erster Befund ist, dass Länder mit einem niedrigen kaufkraftbereinigten Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf wesentlich höhere Zahlungen erhalten als reichere Länder. Dies erscheint insofern sinnvoll, als die wirtschaftlichen Bedürfnisse in den ärmsten Ländern besonders gross sein dürften. Die Forderung der GPK des Ständerates nach einer Konzentration der Entwicklungshilfe auf die ärmsten Länder Afrikas wird daher insofern bereits erfüllt, als arme Länder besonders stark unterstützt werden. Allerdings werden afrikanische Länder gegenüber anderen Ländern mit vergleichbar tiefem Einkommen nicht bevorzugt behandelt. Seit dem Fall der Berliner Mauer und der fast gleichzeitig auf den Weg gebrachten Osthilfe bekommen die zentral- und osteuropäischen Länder besonders hohe Zahlungen, gemessen am Grad ihrer wirtschaftlichen Entwicklung. Diese bevorzugte Behandlung einer relativ reichen Gruppe von Empfängerländern ist kaum mit den Forderungen der GPK zu vereinbaren, aber sie ist mit der Abstimmung über das Osthilfegesetz vom vergangenen November vom Volk bekräftigt worden. In verschiedenen Dokumentationen der offiziellen Schweiz (etwa im «Aussen-



Mitarbeiter eines nicaraguanischen Kaffee-Export-Unternehmens beladen einen Lastwagen. KUSANO/KEYSTONE

politischen Bericht 2000», in der «Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit» von 2003, der «Zusatzbotschaft für die Ostzusammenarbeit» von 2001 oder der «Strategie 2010» der Deza) wird auf die Wichtigkeit der Einhaltung und Förderung der Menschenrechte und der guten Regierungsführung hingewiesen. Zur Analyse und Quantifizierung des Einflusses der Menschenrechtssituation und der Regierungsführung auf die Schweizer Entwicklungshilfe ist es zentral, dass man geeignete Masse für diese zwei Konzepte findet.

Die «Political Terror Scale», welche die Häufigkeit von politisch motivierten Inhaftierungen, Folterungen und Exekutionen misst, wurde als geeignetes Mass für die Einhaltung bzw. Missachtung der elementarsten Menschenrechte erachtet, während der Index der bürgerlichen und politischen Rechte von «Freedom in the World» als Mass der guten Regierungsführung verwendet wurde. Letzterer berücksichtigt die Rechte auf Meinungs-, Glaubens- und Versammlungsfreiheit, die Rechtsstaatlichkeit, die Arbeitsweise der Regierung sowie die Möglichkeiten der Bevölkerung zur politischen Partizipation. Die statisti-

schene Ergebnisse zeigen, dass die offizielle Schweiz Regierungen mit einer guten Regierungsführung mit höheren Entwicklungshilfezahlungen belohnt, aber gleichzeitig Länder mit einer besseren Einhaltung der elementarsten Menschenrechte mit niedrigeren Zahlungen bestraft (vgl. Grafik). Diese Effekte sind statistisch und ökonomisch signifikant: Die Ergebnisse implizieren einerseits, dass Empfängerländer mit durchschnittlicher Regierungsführung, wie Guatemala oder Tansania, fast 60% höhere Schweizer Entwicklungshilfezahlungen erhalten würden, wenn sich ihre Regierungsführung (um eine Standardabweichung) auf das Niveau von Botswana oder Rumänien verbessern würde. Andererseits dürften Empfängerländer mit einer durchschnittlichen Menschenrechtssituation, wie Mazedonien, Peru oder Vietnam, mit einer Erhöhung der Schweizer Entwicklungshilfe von 25% rechnen, wenn sich ihre Menschenrechtssituation (um eine Standardabweichung) auf das Niveau von Nigeria oder Simbabwe verschlechtern würde.

Der erste Befund erscheint wünschenswert und ist angesichts der Vorgaben der offiziellen Schweiz wenig überraschend; der zweite jedoch

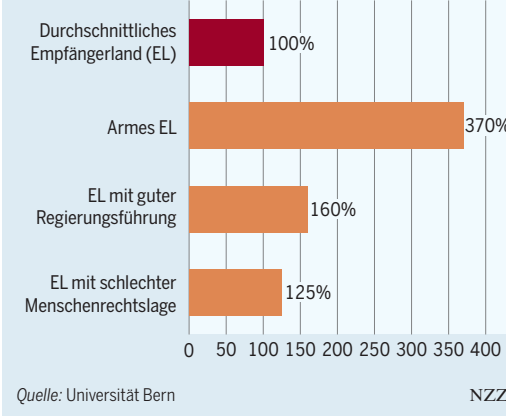
ist erstaunlich und kaum mit den Zielen und Vorgaben der Schweizer Entwicklungshilfepolitik vereinbar. Verschiedene Gründe für den positiven Effekt von Menschenrechtsverletzungen auf die Schweizer Entwicklungshilfezahlungen sind denkbar. Es könnte sein, dass die offizielle Schweiz dem Schutz der persönlichen Integrität tatsächlich (zu) wenig Beachtung schenkt oder dass sie versucht, mit Geld brutale Regime zu zähmen; dieses Unterfangen ist aber wohl aussichtslos. Eine alternative Erklärung wäre, dass die Schweiz in Ländern mit schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen besonders viel humanitäre Hilfe leistet. Diese für die offizielle Schweiz etwas angenehmere Begründung kann aber nur gelten, wenn die Not in Ländern mit schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen tatsächlich grösser ist als in Ländern mit vergleichbarem Einkommen und vergleichbarer Regierungsführung, aber weniger Menschenrechtsverletzungen.

Korruption ohne Einfluss

Ein weiteres Resultat zeigt, dass die Korruption in einem Empfängerland keinen Einfluss auf die Höhe der Schweizer Entwicklungshilfe hat. Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass Länder mit grosser Armut, Länder in Zentral- und Osteuropa, Länder mit guter Regierungsführung und Länder mit elementaren Menschenrechtsverletzungen in der jüngeren Vergangenheit überproportional hohe Entwicklungshilfezahlungen von der Schweiz bekommen haben. Bei Empfehlungen für Änderungen der Schweizer Entwicklungshilfepolitik sollten die Erkenntnisse nicht ausser acht gelassen werden.

Determinanten der Schweizer Entwicklungshilfe

1980–2004, Hilfe an durchschnittliches Empfängerland = 100



Pharma-Riesen engagieren sich gegen «vernachlässigte» Krankheiten

Mit Private-Public Partnerships gegen Dengue und Tuberkulose

Von unserem Korrespondenten in Südostasien, Manfred Rist

In Kooperation mit zwei indonesischen Partnerinstitutionen verstärkt Novartis seine Anstrengungen zur Bekämpfung von Dengue und Tuberkulose, zwei Krankheiten, die vor allem in Entwicklungsländern grassieren. Bis 2012 erhofft man sich ein neues Medikament.

Makassar, Ende Januar

In Indonesien wird in diesen Tagen nicht nur täglich über neue Fälle von Vogelgrippe und die von der Regierung verordneten Notschlachtungen von Hühnern berichtet. Das Land, das 2006 mit 62 und seit Jahresbeginn mit 6 Toten weltweit am meisten Opfer der Seuche zu beklagen hat, wird derzeit auch von einer Dengue-Epidemie heimgesucht. Seit Jahresanfang hat die tropische Krankheit schon 35 Opfer gefordert. Mit dem weiteren Verlauf der Regenzeit, die heuer relativ spät eingesetzt hat, wird, so befürchten die Gesundheitsbehörden, die Zahl bald rasch steigen. Im vergangenen Jahr waren alleine auf der Insel Java 283 Menschen gestorben, im ganzen Land etwa 600.

Ein Medikament bis 2012

Dengue, dessen Erreger durch Mückenstiche übertragen wird, gehört zusammen mit Tuberkulose zu den sogenannten «vernachlässigten Krankheiten», denen Novartis mit dem 2003 in Singapur in Betrieb genommenen Novartis Institute for Tropical Diseases (NITD) den Kampf angesagt hat. Das NITD wird von der Singapur Regierung mitfinanziert, denn der Stadtstaat erhofft sich davon eine Stärkung des biomedizinischen Sektors. Das Institut richtet sein Augenmerk vorab auf die medizinischen Probleme in Entwicklungs- und Schwellenländern. In diesem Zusammenhang ist in der vergangenen Woche im indonesischen Makassar eine Private-Public Partnership mit zwei indonesischen Institutionen vereinbart worden. Dank der Kooperation des NITD mit der lokalen Hasanuddin-Universität und dem angeschlossenen Hospital sowie dem in Jakarta angesiedelten Eijkman-Institut für Molekularbiologie

soll bis 2012 mindestens ein Medikament gegen Dengue oder Tuberkulose verfügbar sein.

Als sich der Pharmakonzern vor gut einhalb Jahren für die Feldforschung im 1,3 Mio. Einwohner zählenden Makassar entschloss, war nach Auskunft von Paul Herrling, Leiter Corporate Research von Novartis und Vorsitzender des NITD, die Nähe zum Patienten ausschlaggebend. Für die Entwicklung neuer Medikamente sei nicht nur eine möglichst genaue Kenntnis der Krankheitserreger und von deren Lebens- und Reaktionsmuster nötig. Entscheidend sei auch das Wissen über die Patienten, ihre Kultur, Lebensweise und ihre medizinischen Bedürfnisse. Die Hauptstadt der Provinz Sulawesi und ihr Einzugsgebiet verkörpern denn auch mit Blick auf die (urbane) Entwicklung und das (feuchte) Klima jene tropischen Verhältnisse, die für die Verbreitung von Dengue, Tuberkulose und Malaria gewissermassen ideal sind. Was die durch Stechmücken übertragenen Erreger angeht, bieten die wuchernden Agglomerationen mit ihren zahlreichen Pfützen und Bauprojekten ideale Lebensgrundlagen.

Bei Tropenkrankheiten gehört Indonesien zu den Problemländern. 2005, als eine Dengue-Epidemie gar Singapur erreichte, verzeichnete man in dem 230 Mio. Einwohner zählenden Land mit 48 000 Dengue-Patienten, von denen 650 starben, weltweit einen Höchststand. Die Sterblichkeitsrate ist hier mit mehr als 1% rund zehnmal höher als in anderen südostasiatischen Ländern wie Thailand, Vietnam und Singapur, die medizinisch besser versorgt sind. Da es derzeit weder eine Impfung noch ein Medikament gegen Dengue gibt, ist die frühzeitige Betreuung der Patienten wichtig, vor allem bei Kleinkindern, die die Schwächung des Körpers oft nicht überleben.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei Tuberkulose: Hier steht das Riesenland mit jährlich 540 000 Erkrankungen (2006) hinter China und Indien an dritter Stelle. Laut Schätzungen der WHO litten 2002 etwa 600 von 100 000 Indonesiern unter aktiver Tuberkulose, etwa 200-mal mehr als in den westeuropäischen Ländern. Die hohe Infektionsrate fordert jedes Jahr etwa 150 000 Leben, was

alle anderen Infektionskrankheiten zusammen (Malaria eingeschlossen) weit übersteigt. Sowohl in Indonesien als auch weltweit, wo man bis zu 2 Mrd. Infizierte vermutet, wird die Epidemie durch das Immunsystem schwächende HIV-Virus verstärkt.

400 Proben zu Forschungszwecken

Das relativ einfach anmutende Hasanuddin-Spital in Makassar, das gemäss dem Forschungsprojekt bis zum Jahresende 400 Proben von Dengue- und TB-Patienten liefern wird, spiegelt diese Zahlenverhältnisse recht gut: In dem für Vogelgrippe-Patienten reservierten Trakt liegt derzeit nur ein junger Bursche, bei dem sich der Verdacht bisher nicht erhärtet hat. Im vergangenen Jahr starb hier allerdings ein Kind an der Vogelgrippe. In der Abteilung für Infektionskrankheiten leiden dagegen viele Patienten, die oft von Angehörigen direkt betreut werden, an TB und Dengue. Erst im Lauf der Zeit wird sich dabei herausstellen, ob die Patienten an resistenten TB-Erregern bzw. an Dengue-Varianten leiden, die oft tödlich verlaufen, weil sie Blutgefässe zersetzen. Zu den Prioritäten der Forschungsvereinbarung gehört deshalb auch die Entwicklung von besseren Diagnoseverfahren, was laut Einschätzung von Alex Matter, dem Direktor des NITD, bereits in diesem Jahr erreicht werden sollte.

Für Matter, dessen Forschungsteam in Singapur 21 verschiedene Nationalitäten umfasst, ist das Projekt mit den beiden indonesischen Partnerinstitutionen insofern wegweisend, als mit relativ bescheidenen finanziellen Mitteln von 3,7 Mio. \$ (über fünf Jahre) eventuell ein Beitrag zur Lösung der drängendsten medizinischen Probleme in Entwicklungsländern geleistet werden kann. Das NITD, das seit dem Spatenstich auf die grosszügige Hilfe des Economic Development Board (EDB) zählen kann, geniesst neuerdings auch die finanzielle Unterstützung des Wellcome Trust sowie der Organisation Medicines for Malaria Venture. Damit konnten die Forschungsaktivitäten über Dengue und Tuberkulose hinaus auch auf die Entwicklung von Medikamenten gegen Malaria ausgeweitet werden.

* Roland Hodler ist Lecturer an der Universität Melbourne; bis Ende 2006 war er Oberassistent am Departement Volkswirtschaftslehre der Universität Bern. Stephan Ryser hat unter seiner Betreuung die Master-Arbeit «Determinanten der Allokation der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit» verfasst, die dem Artikel zugrunde liegt.