

Vernehmlassung zur Internationalen Zusammenarbeit 2021-2024

Die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA-ASPE) misst der Weiterführung der Internationalen Zusammenarbeit grosse Bedeutung zu und nutzt deshalb die Vernehmlassung zur Internationalen Zusammenarbeit 2021-2024 als Gelegenheit, um ihre Gedanken dazu einzubringen.

Allgemeine Bemerkungen

Die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA-ASPE) begrüsst die ausserordentliche Vernehmlassung zur Internationalen Zusammenarbeit IZA für die Jahre 2021 bis 2024. Diese bietet die Gelegenheit, vertieft über die Rolle der Schweiz angesichts der grossen Herausforderungen auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in den armen und den reichen Ländern zu diskutieren. Die SGA-ASPE meldet sich aus einer gewissen Sorge heraus zu Wort, weil die Schweiz Gefahr läuft, zu sehr auf eigene Befindlichkeiten zu achten auf Kosten der sich global stellenden Probleme. Sie plädiert deshalb entschieden dafür, dass die IZA klar und eindeutig in den Rahmen der UNO-Nachhaltigkeitsagenda und der Klimavereinbarung gestellt wird. Sie soll sich an den 17 Zielen für eine nachhaltige Entwicklung (SDGs) orientieren. Die Programme und Projekte sollen – wie es der Anspruch der Agenda 2030 ist – die Transformation zur Nachhaltigkeit der Welt fördern und niemand zurückzulassen.

Der erläuternde Bericht betont zu Recht die mannigfachen Fortschritte, die viele Entwicklungsländer in den vergangenen Jahren erzielt haben. Das ist nicht nur, aber auch das Verdienst der Entwicklungszusammenarbeit. Die Schweiz trug dazu bei. Die Qualität ihrer Programme und Projekte wird im Allgemeinen hoch eingeschätzt. Der Bundesrat und die zuständigen Verwaltungsstellen täten gut daran, solche Erfolgsgeschichten auf sachlich objektive und zugleich wirksame Art zu verbreiten und so der politisch motivierten Negativpropaganda entgegenzuhalten. Die Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer sind bekanntlich – wie die regelmässig gemachten Umfragen des ETH-Sicherheitsberichts ergeben – sehr positiv für die Entwicklungszusammenarbeit eingestellt. Er sollte vermehrt auf diese positive Grundstimmung abstellen und selbstbewusst die IZA weiterentwickeln.

Trotz der Entwicklungserfolge sind die globalen Herausforderungen gross. Klimawandel, drohende Wasserknappheit und gefährdete Ernährungssicherheit drohen sie gar zu gefährden. Um die ambitionierten Ziele der Agenda 2030 zu erfüllen, braucht es deshalb noch grössere Anstrengungen. Die Herausforderungen bieten aber auch erhebliche wirtschaftliche Entwicklungschancen. Ganz besonders für die Schweiz mit ihrer innovativen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft. Die Staatengemeinschaft erwartet nicht zuletzt von unserem Land ein grosses Engagement, um die mit den Nachhaltigen Entwicklungszielen angestrebte Transformation möglich zu machen.

Auch wenn sich das Engagement nicht allein an den verfügbar gemachten Finanzmittel misst, spielt deren Umfang doch eine zentrale Rolle. Der neue Rahmenkredit soll in absolutem Wert zwar etwas höher als der frühere sein, doch der Bundesrat will sich aus nicht nachvollziehbaren Gründen nicht an das vom Parlament beschlossene Ziel halten, 0,5 Prozent des BIP für die IZA aufzuwenden. Für die SGA-ASPE ist das ein falsches Signal. Sie fordert den Bundesrat auf, sich zumindest an die vom Parlament festgelegte Zielgrösse von 0,5 Prozent des BIP jährlich für die IZA zu halten und das unabhängig von den Asylkosten, die der IZA angerechnet werden. 0,5 Prozent soll als Minimum gelten, weil die Schweiz wie alle anderen Industrieländer von der UNO-Klimakonvention angehalten ist, neu und zusätzlich zu bisherigen Entwicklungszahlungen Klimafinanzierungen zu leisten. Mit den vom Bundesrat für Klimafinanzierungen vorgesehenen 350 Mio. Franken, würde die Schweiz sogar weniger Mittel aufbringen, als sie gemäss einer international vorgesehenen Aufteilung aufwenden sollte. Hinzu kommt, dass die Schweiz in den letzten Jahren, die Entwicklungsbudgets überproportional gekürzt hat und auch deshalb regelmässig beträchtliche Haushaltsüberschüsse erzielen konnte. Es ist der Moment gekommen, diese Kürzungen jetzt

zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung der Welt rückgängig zu machen und in diesem Umfang die Budgets für die IZA aufzustocken. Entsprechend soll der Bundesrat seine IZA inklusive Klimafinanzierungen in den nächsten Jahren schrittweise auf 0,7 Prozent des BIP aufstocken und damit zu wohlstandsmässig vergleichbaren Ländern aufrücken bzw. den Rückstand merklich reduzieren.

Mehr Finanzmittel werden es der Schweiz erlauben, in der internationalen Zusammenarbeit an Einfluss zu gewinnen und entscheidender auf eine nachhaltige Entwicklung in den armen Ländern hinzuwirken. Diese Mittel dürfen auch nicht nur als Kosten abgebucht werden. Es sind vielmehr Investitionen in eine nachhaltige Zukunft, die auch für die Schweiz als wirtschaftlich global besonders eng vernetztes Land von höchstem Wert ist.

- *Die SGA-ASPE plädiert entschieden dafür, dass die IZA eindeutig in den Rahmen der UNO-Nachhaltigkeitsziele und der internationalen Klimavereinbarung gestellt wird. Die dafür aufzubringenden Finanzmittel sollen mindestens 0,5 % des BIP betragen und sukzessive weiter erhöht werden.*

Zu den „Kriterien für ein Engagement der IZA“

Die in der Vernehmlassung gestellten Fragen sind auf die drei Kriterien ausgerichtet, die der Bundesrat als entscheidend und ohne weitere Erläuterung und Begründung als gleichwertig für ein Engagement der IZA festgelegt werden. Was er unter den drei Kriterien „Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung vor Ort“, „Interessen der Schweiz“ und „Mehrwert der Schweizer IZA (Swissness) im internationalen Vergleich“ versteht, bleibt sehr unklar. Wer ist die betroffene Bevölkerung vor Ort? Die Ärmsten, die ganze Bevölkerung? Wie steht es um die Umwelt? Welche Interessen der Schweiz sind gemeint? Weichen nationale Interessen der Schweiz allenfalls vom globalen Gemeinwohl ab? Was ist mit Swissness gemeint? Geht es um Visibilität? Geht es um spezifische Stärken? Mit anderen Worten: Diese Kriterien brauchen dringend der Klärung. Erst dann lässt sich beurteilen, in welche Richtung sich die IZA künftig bewegen wird.

Die SGA-ASPE erwartet vom Bundesrat, dass er die „Kriterien für ein Engagement der IZA“ präzisiert, erläutert, begründet und allfällige Widersprüche benennt.

Im Folgenden gehen wir auf die in der Vernehmlassung gestellten Fragen zu den Zielen, den neuen Schwerpunkten und der geografischen Fokussierung ein.

Frage 1: Ziele der IZA

Entsprechen die vorgeschlagenen Ziele Ihrer Ansicht nach den Bedürfnissen der Bevölkerung der Entwicklungsländer, den Interessen der Schweiz und den komparativen Vorteilen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz? (Ziff. 2.3)

Bei der Zielformulierung sollen die Nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 im Zentrum stehen. Sie müssen das übergeordnete Ziel für die Entwicklungs-, die Umwelt- und andere sektorielle Politiken sein. Sie sollen eine Entwicklung innerhalb der planetarischen Grenzen fördern und stärken. In den armen Ländern gilt es die Armutsbekämpfung mit der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Wende zu klimaverträglichen Entwicklung zu verbinden. Damit würde – wie es das Gesetz über die Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe vorsieht – die Verbesserung der Lebensbedingungen der Entwicklungsländer ins Zentrum gerückt bzw. nicht von diesem Ziel abgerückt.

Eine solche Entwicklung ist mehr als das im **Ziel 1** vorgeschlagene nachhaltige Wirtschaftswachstum. Es kommt hinzu, dass das Ziel nachhaltiges und damit andauerndes Wirtschaftswachstum den Verdacht

aufkommen lässt, als ob die Schweiz die Lektionen der während Jahrzehnten betriebenen Entwicklungsstrategien nicht gelernt hätte und den Glauben an den „Trickle down“-Effekt wiederaufleben möchte. Dieser hat bekanntlich nicht wie erhofft und behauptet gewirkt und die ärmsten Bevölkerungsschichten oft nicht erreicht. Es ist auch nicht nachzuvollziehen, weshalb der Bundesrat in so kurzer Zeit vom obersten Ziel abgerückt ist, das er im November 2018 in seinen Eckwerten formuliert hatte. Damals erwähnte er die Armutsbekämpfung als ersten Eckwert, jetzt ist er nur noch vage formuliert ins Ziel 3 abgerutscht.

Eine auf die Nachhaltigkeitsziele und die Umsetzung des Klimavertrages von Paris ausgerichtete IZA ist im wohlverstandenen Interesse der Schweiz. Es ist ein Interesse, das über die Erschliessung neuer Märkte hinausreicht. Schweizer Unternehmen können und sollen eine aktive Rolle spielen, wenn es darum geht, die wirtschaftliche Entwicklung auf einen nachhaltigen Kurs zu bringen. Entscheidend ist aber der Beitrag für eine nachhaltige und die Wirtschaft in diesem Sinne transformierende Entwicklung. Angesichts des grossen Bedarfs und der Dringlichkeit neuer Lösungen werden neue Märkte die Folge sein, die der kompetitiven und innovativen Schweizer Wirtschaft zweifellos neue Chancen bieten.

Bei der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren müssen die Nachhaltigkeitskriterien und die UNO-Prinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte beachtet werden. Das gilt für die Zusammenarbeit mit Schweizer Unternehmen und mit Unternehmen der Zielländer. Auf die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fairen Löhnen und Arbeitsbedingungen sowie die Förderung der Berufsbildung soll besonders geachtet werden. Auch die Einhaltung von Umwelt- und Menschenrechtsstandards ist hoch zu gewichten.

Das **Ziel 2 Klimawandel** wird zu Recht prominent erwähnt. Das liegt im Interesse der Entwicklungsländer und im Schweizer Interesse. Denn der Klimawandel kennt bekanntlich keine nationalen Grenzen. Hier soll die Schweiz eine aktive Rolle spielen – im Inland und in Entwicklungsländern. Soll das Ziel der Erwärmung auf unter 2 Grad erreicht werden, brauchen die armen Länder grosse Unterstützung für eine Entwicklung, die aus klimapolitischen Gründen nicht in den von den reichen Ländern verfolgten Entwicklungspfaden verlaufen soll.

Beim **Ziel 3** wird die Armutsbekämpfung zu sehr auf die Bekämpfung der Migration reduziert. Das ist insbesondere befremdlich, weil Armutsbekämpfung unter bestimmten Umständen Migrationsneigungen verstärken kann. Armutsbekämpfung ist unabhängig von Migration ein hochrangiges Ziel. Es ist aber durchaus berechtigt, Migrationsfragen auch im Kontext der Internationalen Zusammenarbeit anzugehen.

Mit der starken Gewichtung der Migrationsfrage erweckt der Bundesrat allerdings den Eindruck, als würden Flüchtlinge und Migranten, die nach Europa kommen, vor allem aus den ärmsten Ländern stammen. Das trifft bekanntlich überhaupt nicht zu.

Das **Ziel 4** für Frieden, Rechtsstaatlichkeit und Geschlechtergleichstellung wirkt in seiner Zusammensetzung ziemlich zufällig. Kein Zweifel: Alle drei Postulate sind für die Menschen in den Entwicklungsländern und für die Schweiz von höchster Relevanz. Die Geschlechtergleichstellung wäre aber wohl besser im Zusammenhang mit dem Ziel der Armutsbekämpfung zu nennen. Sie ist ganz zentral für die Entwicklung in den ländlichen Gebieten, im Zusammenhang mit der Gesundheits-Basisversorgung, in der Bildung und deren Potenzial für eine Bevölkerungspolitik. Bei der Friedensförderung und der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit sollte besonderes Gewicht auf die politische Teilhabe zivilgesellschaftlicher Organisationen gelegt werden.

- *Bei der Zielformulierung soll der Bundesrat die Nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 eindeutig ins Zentrum rücken. Sie müssen das übergeordnete Ziel für die Entwicklungs-, die Umwelt- und andere sektorielle Politiken sein. So soll die IZA eine Entwicklung innerhalb der planetarischen Grenzen fördern und stärken.*

Frage 2: Neue Schwerpunkte

Entsprechen die neuen Schwerpunkte Ihrer Ansicht nach den Bedürfnissen der Bevölkerung der Entwicklungsländer, den Interessen der Schweiz und den komparativen Vorteilen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz? (Ziff. 2.4)

Bei den vier Schwerpunkten fällt besonders auf, wie ungleich diese im Bericht behandelt werden. Die Ausführungen zum Schwerpunkt Migration sind fast doppelt so lang wie die Ausführungen zu den anderen drei Schwerpunkten Arbeitsplätze, Klimawandel und Rechtsstaat zusammengenommen. Die vom Bundesrat angestrebte Verknüpfung von IZA und der Migration ist durchaus berechtigt. Nicht zu rechtfertigen ist aber deren übermässige Betonung. Der Bundesrat weckt damit Erwartungen, die er kaum erfüllen kann.

Beim Schwerpunkt Migration ist es offenkundig, dass es dem Bundesrat vor allem um eigene Abwehrinteressen geht und erst in zweiter Linie um die Schutzbedürfnisse von Flüchtlingen und Migranten aus Entwicklungsländern. Und das angebliche Interesse an Gouvernanz im Migrationsbereich auf allen Ebenen wird erst glaubwürdig, wenn die Schweiz dem UNO-Migrationspakt beitrifft. Erst dann wird es ihr gelingen, die Glaubwürdigkeit wiederzuerlangen, die sie in internationalen Verhandlungen zu dieser Frage beanspruchen durfte. Solange sie dem Pakt nicht zustimmt, wird sie mit ihren Migrationsanliegen kaum auf Verständnis stossen.

Bei den drei Schwerpunkten Arbeitsplätze, Klimawandel und Rechtsstaat lassen sich die gestellten Fragen auf der Basis der sehr kurzen und wenig aussagekräftigen Ausführungen im Bericht nicht seriös beantworten. Es lässt sich nur sagen, dass Arbeitsplätze, Massnahmen gegen Klimawandel und für Rechtsstaatlichkeit selbstverständlich im Interesse der Bevölkerung in den Entwicklungsländern sind. Sie sind auch im Interesse der Schweiz. Beim Schwerpunkt Arbeitsplätze hat die Schweiz durch ihr Berufsbildungssystem zweifellos spezielle Kompetenzen, die sie noch verstärkt einsetzen soll. Beim Klimawandel als davon besonders betroffenes Land, sollte die Schweiz ebenfalls noch stärker tätig sein. Bei der Rechtsstaatlichkeit bzw. bei der Gouvernanz hat sie als föderalistisch organisiertes Land viele Kompetenzen und Erfahrungen für dezentrale staatliche Strukturen einzubringen.

Bei der Gouvernanz stellen sich für die Schweiz aber besondere Herausforderungen, die im Bericht nur am Rande sehr vage angedeutet werden. Es geht dabei vor allem um die Schweiz als zentraler Akteur im Rohstoffhandel. Damit befindet sich die Schweiz in den armen Ländern der sogenannten „Ressourcen-Falle“ in einer politisch und entwicklungspolitisch höchst heiklen Situation. Denn viele Länder sind äusserst arm, obwohl sie reich an Rohstoffen sind. Der Rohstoffreichtum erweist sich geradezu als Armutsfalle, wie es der renommierte Entwicklungsökonom Paul Collier in seinem Bestseller „The Bottom Billion“ eindrücklich beschrieben hat. Damit verbunden ist noch die „Gouvernanz-Falle“ als eine zweite Armutsfalle, aus der arme Länder nur schwer herausfinden. Als Grossmacht im globalen Rohstoffgeschäft ist die Schweiz wirtschaftlich eng mit diesen Armutsfällen verbunden. Der Bundesrat sollte sich deshalb im Kontext der IZA eingehend und selbstkritisch mit dieser Rolle der Schweiz auseinandersetzen. Er muss sich fragen, was er tun will, damit die Schweiz nicht als Teil des Problems der beiden Armutsfällen statt Teil der Lösung angesehen wird.

Unter den sieben weiteren thematischen Schwerpunkten fällt vor allem auf, was fehlt. Das von der OECD seit langem erhobene Postulat einer umfassenden sektorübergreifenden Kohärenz fehlt. Es genügt nicht, wenn die Frage der Kohärenz nur im Zusammenhang von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe behandelt wird. Es geht um die Kohärenz zwischen den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Umweltpolitik, Landwirtschaftspolitik, Handelspolitik, Steuerpolitik usw. Auch die aussenwirtschaft-

lichen Beziehungen und andere Politikbereiche entscheiden darüber, ob die Nachhaltigen Entwicklungsziele erreicht werden. Sie sollen sich damit auch an den Solidaritätszielen orientieren, wie sie die Bundesverfassung mit Linderung von Not und Armut in der Welt, Achtung der Menschenrechte und der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ausdrücklich erwähnt.

- *Der Schwerpunkt Migration erhält ein nicht zu rechtfertigendes Übergewicht auf Kosten einer konsequent ausgerichteten Armutsbekämpfung im Kontext der Nachhaltigen Entwicklungsziele. Es fehlt umgekehrt vor allem eine Auseinandersetzung darüber, wie eine umfassende sektorenübergreifende kohärente Politik der Schweiz aussehen soll.*

Frage 3: Geografische Fokussierung

Entspricht die vorgeschlagene geografische Fokussierung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit Ihrer Ansicht nach den Bedürfnissen der Bevölkerung der Entwicklungsländer, den Interessen der Schweiz und den komparativen Vorteilen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz? (Ziff. 2.4. 1 und 3. 1. 2)

Mit der geografischen Fokussierung auf weniger Schwerpunktländer und -regionen wird ein altes Postulat von Experten und auch des Parlamentes zu Recht erfüllt. Denn als Preis der Verzettlung wurden höhere Kosten und geringere Wirksamkeit diagnostiziert. Die Konzentration kommt den Bevölkerungen in den verbleibenden Schwerpunktländern zu gut. Die Schweiz wird aber auch mehr Einfluss auf Projekte und Programme in den Ländern nehmen können. Ob die Schweiz ihre Kompetenzen und Fähigkeiten vermehrt ausspielen kann, hängt allerdings auch von der Konzentration auf besondere thematische Schwerpunkte ab. Vorrangige Handlungsfelder könnten nachhaltige Energie, Urbanisierung und Landnutzung sein. Es gilt also zu überlegen, ob die Konzentration auf besondere Themen bereits ausreichend stattfindet.

Die geografische Schwerpunktbildung der vom SECO betriebenen EZA wirkt sehr zufällig und sollte deshalb überprüft werden. Das zeigt sich exemplarisch am Verbleiben in Lateinamerika. Es stellt sich die Frage, warum das SECO in den beiden Ländern Kolumbien und Peru bleibt statt neu einen regionalen Ansatz inklusive den beiden angrenzenden Ländern Ecuador und Bolivien zu entwickeln. Entsprechend könnte die bisherige DEZA-Tätigkeit in Bolivien neuorientiert und überführt werden und in Ecuador könnte das SECO nach dem früheren Rückzug der DEZA ihre wirtschaftlich ausgerichtete Tätigkeit neu starten. Wirtschaftliche Zusammenarbeit könnte so regional gefördert werden.

- *Eine geografische Fokussierung der bilateralen Zusammenarbeit ist durchaus legitim. Doch nicht nur geografisch, sondern auch thematisch stellen sich Fragen der Fokussierung. In jedem Fall sollen die geografische und thematische Fokussierung im Kontext der Nachhaltigen Entwicklungsziele geschehen, was bei der vorgeschlagenen Fokussierung zum Teil noch ungenügend begründet ist.*

Neuer Zielkatalog

Abgeleitet von den Ausführungen zu den vorgeschlagenen Zielen der IZA schlägt die SGA-ASPE einen neuen Zielkatalog vor, der konsequent aus dem international vereinbarten Rahmen der Agenda 2030 abgeleitet ist:

1. Den Rahmen für die IZA der Schweiz bilden die Nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 und die Verpflichtungen der Pariser Klimavereinbarung. Dabei hat die Armutsbekämpfung höchste Priorität. Besonderes Augenmerk soll auf die Geschlechtergleichstellung gelegt werden.

Für die Transformation zu einer nachhaltigen Entwicklung soll die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft verstärkt werden.

2. Den Klimawandel und dessen Auswirkungen bekämpfen sowie die natürlichen Ressourcen nachhaltig bewirtschaften.
3. Frieden und Rechtsstaatlichkeit fördern. Dabei sollen insbesondere auch die Ursachen von Zwangsmigration und Flucht reduziert werden.
4. Gute Gouvernanz gilt es national und international zu fördern. Dabei soll der politischen und wirtschaftlichen Kohärenz besonderes Gewicht beigemessen werden, um entwicklungshemmende Politiken zu vermeiden.

Die meisten der im erläuternden Bericht erwähnten Ziele finden sich auch hier wieder. Sie sind aber konsequent auf die von der Staatengemeinschaft gemeinsam getragene Strategie der Nachhaltigen Entwicklungsziele abgestimmt, die auch im langfristigen Interesse der Schweiz liegt. Wir sind der festen Überzeugung, dass die verschiedenen Teilziele in unserem Zielkatalog sinnvoll und ergänzend zueinander verknüpft sind. Sie werden es der Schweiz erlauben, auf internationaler Ebene noch vermehrt eine gestaltende Rolle wahrnehmen zu können.

SGA-ASPE, 8. August 2019