

–
SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Falkenplatz 11
Postfach
3001 Bern

Herrn Bundesrat Ignazio Cassis
Vorsteher des EDA

Herrn Bundesrat Guy Parmelin
Vorsteher des WBF
Bundeshaus
3003 Bern

An: IZA25-28@eda.admin.ch

Bern, 18. September 2023

Vernehmlassung zur Strategie der Internationalen Zusammenarbeit 2025-2028 (IZA-Botschaft 25-28)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Cassis
Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin

Sehr gerne beteiligt sich die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik an der Vernehmlassung zur Internationalen Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz 2025-2028. In einem ersten Teil werden allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen zum erläuternden Bericht über die neue Periode der IZA formuliert; in einem zweiten Teil folgen die Antworten auf die von Ihnen im Schreiben vom 20. Juni 2023 gestellten drei Fragen.

Die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA-ASPE) teilt die Besorgnis über die globalen Entwicklungen, wie sie im erläuternden Bericht realistisch und schonungslos beschrieben werden. Die Armut nimmt erstmal seit 30 Jahren wieder zu. Vielversprechende Fortschritte im Bereich der nachhaltigen Entwicklung sind gestoppt oder rückgängig gemacht worden. Die Zahl der Menschen, die dringend humanitäre Hilfe benötigen, hat seit 2019 erheblich zugenommen. Allein in Subsahara-Afrika hat sich der Bedarf an humanitärer Hilfe in den letzten vier Jahren verdoppelt. Nur bei 12 Prozent der von der Schweiz mitgetragenen Ziele einer nachhaltigen Entwicklung befindet sich die Welt auf Kurs, bei fast einem Drittel gibt es seit 2015 keine Fortschritte oder sogar Rückschritte.

Die globalen Entwicklungen geben Anlass zu grösster Besorgnis. Der erläuternde Bericht stellt zu Recht fest: Die Welt «wird fragmentierter, instabiler und gefährlicher». (Seite 2)

Die SGA-ASPE ist sich dessen bewusst, dass die Möglichkeiten der Schweiz begrenzt sind, den besorgniserregenden Entwicklungen Einhalt zu bieten. Sie kann aber in der besonderen Krisenlage ihre Anstrengungen verstärken. Als Land, das weltweit zu den Ländern mit den höchsten Einkommen pro Kopf zählt, und dessen wirtschaftliches Fortkommen aufs Engste verbunden ist mit den globalen Entwicklungen, ist die Schweiz nicht nur zu solidarischem Handeln aufgerufen. Auch aus Eigeninteresse soll sie mehr tun zur Bewältigung der vielfältigen Krisen. Kommt hinzu, dass sich seit Jahren eine stabile Zweidrittels-Mehrheit der Bevölkerung für mehr Entwicklungshilfe ausspricht.

Mit grösstem Erstaunen stellt die SGA-ASPE fest, dass der Bundesrat sein Engagement in der IZA nicht verstärken, sondern letztlich sogar abbauen will. Damit steht seine Absicht in eklatantem Widerspruch zur eigenen Analyse. Wir fordern den Bundesrat eindringlich auf, dies zu korrigieren.

Die SGA-ASPE schlägt für die nächste IZA-Periode 2025-2028 die folgenden Massnahmen für ein verstärktes Engagement der Schweiz vor:

- 1. Gegen den massiven Abbau der IZA gemessen am BIP:** Vor dem Hintergrund der globalen Polykrisen erachtet die SGA-ASPE den vorgeschlagenen Finanzrahmen für die Periode 2025-2028 als völlig ungenügend. Gemessen an der Wirtschaftskraft der Schweiz wäre es ein massiver Rückfall auf die tiefsten Werte seit mehr als zehn Jahren. Ohne Asylkosten ginge die Quote der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit auf 0,36 Prozent des Bruttonationaleinkommens zurück, nachdem sie in den letzten zehn Jahren durchschnittlich bei 0,42 Prozent gelegen war. Es wäre ein Abrücken vom Versprechen, das der Bundesrat Ende letzten Jahres erneut bekräftigte: «Die Schweiz hält (...) am Zielwert fest, 0.5 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die offizielle Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden. Gleichzeitig anerkennt sie weiterhin das UNO-Ziel von 0.7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die offizielle Entwicklungszusammenarbeit.»
<https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/internationale-ebene/finanzierung-und-umsetzung.html>

Die SGA-ASPE hält den geplanten Abbau der IZA als nicht gerechtfertigt und erwartet vom Bundesrat, dass er sich auch in der Periode 2025-2028 an seinem vor mehr als zehn Jahren erstmals und seither mehrfach erneuertes Versprechen orientiert, 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die IZA aufzuwenden.

- 2. Eigenes Bundesgesetz zur Unterstützung der Ukraine und der umliegenden Region:** Mehr Hilfe für die Ukraine ist unbestritten. Die Schweiz muss sich stärker engagieren mit humanitärer Hilfe und für den Wiederaufbau als sie bisher leistet. Im europäischen Vergleich schneidet sie ausser bei der Aufnahme von Flüchtlingen gemessen an ihrer Wirtschaftskraft schlecht ab. <https://www.ifw-kiel.de/de/themendossiers/krieg-gegen-die-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set>

Die Erhöhung der Hilfe an die Ukraine auf 1,5 Milliarden Franken (13 Prozent des IZA-Kredits) darf nicht zu Lasten der ärmsten Länder im globalen Süden gehen, wie es der Bundesrat vorschlägt. Sie würde die ärmsten Länder der Welt in einer Situation treffen, die – wie auch der Bundesrat feststellt – durch Rückschritte statt Fortschritte, mehr statt weniger Hunger, mehr Instabilität statt Stabilität geprägt ist.

Der Krieg gegen die Ukraine markiert eine historische Wende in Europa. Wie auch immer der Krieg ausgeht, für die nächsten Jahre, wenn nicht Jahrzehnte stehen die Zeichen auf Konfrontation statt Kooperation. Es ist die Umkehr der Wende vor 30 Jahren. Gemeinsam an der Wende vor 30 Jahren und der neusten Wende ist aber

der grosse Bedarf an Investitionen. Damals galt es die wirtschaftliche Transition zu unterstützen, jetzt braucht es umfangreiche Mittel für das Beseitigen der Kriegsschäden und für den Wiederaufbau.

Vor 30 Jahren reagierte die Schweiz mit dem Osthilfegesetz für die Transition und später für die Kohäsionszahlungen an die neuen EU-Mitgliedstaaten. Jetzt ist der Moment gekommen für ein Bundesgesetz Ukraine und umliegende Region. Es soll mit Mitteln ausgestattet werden, die nicht auf Kosten der armen Länder im globalen Süden gehen.

Weil die Revision des Gesetzes Zeit braucht, sollen Bundesrat und Parlament zuerst einen einfachen Bundesbeschluss fassen, der zeitlich befristet ist. Das wurde im Fall der Ostzusammenarbeit in den 90er Jahren auch so gemacht. Wie damals soll der Bundesbeschluss basierend auf Artikel 54 der BV mit dem Plan verknüpft werden, eine gesetzliche Grundlage noch zu schaffen.

Das Bundesgesetz über internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1976 eignet sich nicht für die Hilfe an die Ukraine und die umliegende Region. Das zu schaffende Finanzierungsinstrument soll sich an den «Lugano-Prinzipien» für den Wiederaufbau und die Reformen in der Ukraine orientieren.

3. Mehr humanitäre Hilfe nicht auf Kosten langfristiger

Entwicklungszusammenarbeit: Der Bedarf an humanitärer Hilfe ist massiv gestiegen und dürfte nicht kleiner werden. Mehr Mittel dafür vorzusehen, drängt sich durchaus auf. Doch, wie jetzt vorgeschlagen, dafür mehr Mittel auf Kosten der längerfristig ausgerichteten Entwicklungsprojekte und -programme einzuplanen, wäre kontraproduktiv. Diese sollen nicht zuletzt auch präventiv wirken, die armen Länder resilienter machen gegenüber den vielfältigen Risiken wie Klimawandel, Wasserknappheit, Ernährungsunsicherheit, Pandemien, politische Instabilität und humanitäre Krisen. Mehr Mittel für die humanitäre Hilfe soll deshalb zusätzlich mobilisiert werden, ohne ihren Anteil an den gesamten IZA-Ausgaben zu erhöhen. Das lässt sich über die Aufstockung der Gelder auf den Zielwert 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens erreichen.

4. Priorität ärmste Länder und weniger Schwerpunktländer: Länder, die sich in einer längeren Krise befinden neu zu Schwerpunktländern zu machen, lässt sich rechtfertigen. Es darf aber nicht dazu führen, dass die Liste an Schwerpunktländern erweitert wird. Das Ziel, die Zahl der Schwerpunktländer auf maximal 41 zu reduzieren, gilt es jetzt umzusetzen. Über eine Reduktion der Schwerpunktländer kann die Effizienz der IZA gesteigert werden.

Die freiwerdenden Mittel sollen in Länderprogramme der ärmsten Entwicklungsländer umgeleitet werden. Deren Anteil an der gesamten Entwicklungszusammenarbeit ist von bisher nur 0,13 bis 0,14 Prozent auf neu 0,2 Prozent zu erhöhen und damit auf den Stand, den die Uno im Frühjahr 2022 als Zielgrösse festgelegt hat.

5. Zusätzliche Anstrengungen zur Bewältigung globaler Herausforderungen: Der erläuternde Bericht stellt zu Recht fest (Seite 13), dass «Massnahmen zur Sicherung der Nachhaltigkeit globaler öffentlicher Güter (z.B. Biodiversität, Gesundheit und Klima) zu finanzieren» das Mandat und die Kapazitäten der IZA übersteigt. Die SGA-ASPE anerkennt die Bereitschaft des Bundesrates, mit dem Kredit für die Globale Umwelt über die IZA hinaus sich international gegen den Klimawandel und dessen Folgen zu engagieren. Doch dieses Engagement ist vergleichsweise gering. Es macht nur einen kleineren Teil der geleisteten Klimafinanzierung aus. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima--internationales/das-uebereinkommen-von-paris.html> Mit der Ratifikation der

Klimakonvention hat sich aber auch die Schweiz verpflichtet, eine «zusätzliche und neue Finanzierung» über die Mittel der Entwicklungsfinanzierung hinaus zu mobilisieren. Diesen Grundsatz erfüllt sie nur zu einem geringen Teil.

Schon ab 2025 wird – wie auf alle reichen Länder – auch die Schweiz aufgefordert sein, im Rahmen der Klimakonvention zusätzliche Finanzmittel bereitzustellen. Schon vorher, bei der nächsten Klimakonferenz ist zu entscheiden, wie der im letzten Jahr beschlossene Fonds gegen Schäden und Verluste durch den Klimawandel auszustatten ist. Ab 2025 gelten die im letzten Dezember beim «globalen Biodiversitätsrahmenwerk von Kunming – Montreal» vereinbarten Finanzierungsverpflichtungen. Im September 2024 steht am «UN-Summit of the Future» eine globale Finanzarchitektur im Zentrum der Debatte. Alternative Finanzierungsquellen wie beispielsweise Abgaben auf Schifffahrt und/oder Flugverkehr werden Themen sein, um mehr Mittel für die Energiewende in Entwicklungsländern zu mobilisieren.

Diese vielfältigen Bemühungen zum Schutz der globalen öffentlichen Güter sollen nicht zu Lasten der Armutsbekämpfung und des IZA-Budgets gehen. Die SGA-ASPE erwartet, dass sich der Bundesrat aktiv in die international laufenden Diskussionen über alternative Finanzierungsquellen einbringt und selber auch neue Finanzierungsquellen erschliesst zum Schutz der planetarischen Belastungsgrenzen.

Antworten auf die drei in der Vernehmlassung gestellten Fragen

Ziele der Schweizer IZA: *Halten Sie die vier Entwicklungsziele und die ausgewählten spezifischen Ziele für relevant (vgl. Ziff. 3.3.2. des erläuternden Berichts)?*

Die SGA-ASPE hält die vier Entwicklungsziele menschliche Entwicklung, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Klima und Umwelt, Frieden und Gouvernanz grundsätzlich für relevant. Das gilt auch für die den verschiedenen Entwicklungszielen zugeordneten spezifischen Ziele wie Migration, Gesundheit, KMU, öffentliche Institutionen, Bekämpfung von Hunger, Wasser, Energiewende, Stärkung demokratischer Institutionen, Partizipationsrechte und Geschlechtergleichstellung, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung.

Die Systematik und Zuordnungen der spezifischen Ziele sind aber nicht immer nachvollziehbar. Warum fehlt bei der menschlichen Entwicklung (Seite 16) die Armutsbekämpfung? Ist daraus eine Herabstufung herauszulesen? Warum wird die Migration (Seite 17) hier zugeordnet? Unter Klima und Umwelt wird unter anderem der Hunger subsumiert und dann zuerst die humanitäre Hilfe erwähnt (S.20). Bedeutet das eine Relativierung der langfristigen Hungerbekämpfung?

Steht in der geltenden Strategie 2021 – 24 die Armutsreduktion (neben der nachhaltigen Entwicklung) im Zentrum der vier Ziele (Grafik S.2622), so fehlt der Begriff jetzt vollständig. Faktisch scheint die Armutsreduktion teils als humanitäre Aufgabe, teils als automatischer Nebeneffekt der wirtschaftlichen Entwicklung (eine umstrittene These) betrachtet zu werden. Dem entspricht auch die vorgesehene Mittelverlagerung in Richtung humanitäre Hilfe und wirtschaftliche Zusammenarbeit zulasten der EZA.

Viele Zuordnungen wirken zufällig, weil ein übergeordneter Strategierahmen nicht sichtbar ist. Diesen gibt es aber bereits seit 2015, als sich die Staatengemeinschaft auf die Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung, das Pariser Abkommen zum Klimaschutz und den Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge verständigt hatte. Die Schweiz soll die Ziele der IZA in diesen global anerkannten Rahmen stellen und damit Armutsbekämpfung,

Nachhaltigkeit, Klimaschutz, wirtschaftliche Entwicklung und soziale Gerechtigkeit als ganzheitlichen Ansatz verstehen mit dem Ziel einer nachhaltigkeitsorientierten Transformation. Auch soll sie sich klar dazu bekennen, dass die Anstrengungen verstärkt werden müssen. Denn die Bilanz bei Halbzeit der Agenda 2030 fällt nicht gut aus.

Geografischer Fokus: *Halten Sie die vorgeschlagene geografische Fokussierung für sinnvoll (vgl. Ziff. 3.3.3. des erläuternden Berichts)?*

Der vorgeschlagenen geografischen Fokussierung mangelt es an Fokussierung. Statt wie versprochen die Zahl der Schwerpunktländer auf 41 zu senken, soll deren Zahl wieder erhöht werden. Selbst 41 Länder ist für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit eine hohe Zahl und wird international als Verzettlung kritisiert. Wenn nun neue Schwerpunktländer festgelegt werden, was durchaus gerechtfertigt sein kann, so sollen kompensierend Ausstiegsszenarien in einer mindestens ebenso grossen Zahl an Ländern eingeleitet werden.

Die Reduktion der Schwerpunktländer darf nicht auf Kosten der ärmsten Entwicklungsländer gehen. Ihr Anteil an den von der Schweiz vergebenen Hilfsgeldern soll vielmehr steigen von der jetzigen Quote 0,12 bis 0,13 Prozent auf neu 0,2 Prozent des Bruttonationaleinkommens. Die Schweiz soll damit das im März 2022 von der Uno-Generalversammlung verabschiedete Ziel zur Stärkung der am wenigsten entwickelten Ländern erfüllen.

Ukraine: *Unterstützen Sie die vorgeschlagene Mittelzuweisung für die Ukraine (vgl. Ziff. 3.4. des erläuternden Berichts)?*

Die Schweiz soll mehr humanitäre Hilfe für die Ukraine leisten und sich stark für den Wiederaufbau der kriegsgeschädigten Ukraine engagieren. Das verlangt aber eine Sonderanstrengung und nicht eine Mittelverlagerung der IZA auf Kosten der Länder im globalen Süden. Die SGA-ASPE ist gegen die vorgeschlagen Mittelzuweisung und erwartet vom Bundesrat, dass er für die Ukraine und die umliegende Region eine eigene gesetzliche Grundlage schafft (vgl. Punkt 2 unserer Stellungnahme).

Für die Finanzierung soll er auch unkonventionelle Überlegungen wie etwa zu einer Übergewinnsteuer im Bereich des Rohstoffhandels anstellen. In jedem Fall darf nicht passieren, dass die zusätzlichen Finanzmittel für die Ukraine an den Vorgaben der Schuldenbremse scheitern.

Sehr geehrte Herren Bundesräte,

Die SGA-ASPE teilt ihre Einschätzungen über die wenig verheissungsvollen globalen Entwicklungen. Doch sie zieht andere Schlüsse daraus, als Sie es im erläuternden Bericht zur IZA 2025-2028 tun. Die Schweiz muss an ihrem Ende letzten Jahres erneut bekräftigten Versprechen festhalten, 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die IZA aufzuwenden. Zusätzlich ist ein eigener Rechts- und Kreditrahmen für die Ukraine und die umliegende Region zu schaffen sowie sind zusätzliche Finanzierungsquellen für den Schutz der planetaren Belastungsgrenzen zu erschliessen. Damit würde sich die Schweiz dem von ihr anerkannten internationalen Standard von 0,7 Prozent annähern.

Mehr Geld ist kein Garant für effektives Handeln. Der vielgerühmten Schweizer Qualität verpflichtet kann es aber eine Differenz ausmachen. Die Schweiz könnte die Welt an den hohen Gewinnen teilhaben lassen, die sie als globaler Hub des Rohstoffhandels in jüngster Zeit erzielt hat. Es wäre ein kraftvolles Zeichen der Solidarität, aber nicht nur. Als eng mit der Welt verbundene Volkswirtschaft hat die Schweiz grösstes Interesse, sich aktiv für mehr Sicherheit in der Welt einzusetzen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass unser Land, das sich vielfältigem internationalen Druck ausgesetzt sieht, seine aussenpolitische Position noch weiter schwächt.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und hoffen gerne auf die Berücksichtigung unserer Vorschläge. Die unterzeichnenden Personen stehen für Fragen sehr gerne zur Verfügung.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R. Fischer', written in a cursive style.

Roland Fischer, Nationalrat, Präsident der SGA-ASPE

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Mugglin', written in a cursive style.

Markus Mugglin, Vorstandsmitglied der SGA-ASPE