



Herr Bundesrat
Ignazio Cassis
Vorsteher EDA
Bundeshaus
3003 Bern

Herr Bundesrat
Guy Parmelin
Vorsteher WBF
Bundeshaus
3003 Bern

Zustellung per E-Mail an: IZA25-28@eda.admin.ch

Zürich/Bern, 20. September 2023

Vernehmlassung zur Strategie der Internationalen Zusammenarbeit 2025-2028 des Bundes

Sehr geehrter Herr Bundesrat Cassis, sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin,
sehr geehrte Mitarbeitende des EDA und des WBF,

Das Hilfswerk der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz (HEKS) bedankt sich für die Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025-2028 Stellung nehmen zu dürfen. Wir danken im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

HEKS begrüsst die inhaltliche Ausrichtung der vorliegenden Strategie. Sie setzt auf Kontinuität, orientiert sich an der Agenda 2030 und fokussiert auf vier relevante Ziele, die auch das HEKS mit seiner Arbeit verfolgt. Besonders hervorheben möchten wir die spezifischen Ziele zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen, die Arbeit in Krisen- und Konfliktsituationen, die Stärkung demokratischer Institutionen, Partizipationsrechten und Geschlechtergerechtigkeit. HEKS begrüsst darüber hinaus, dass sich die Schweizer IZA in der Bekämpfung des Hungers für das Recht auf Nahrung und das Recht auf Wasser einsetzt und der Agrarökologie einen besonderen Stellenwert einräumt. Insgesamt sollte aber die Stärkung der Menschenrechte sowie der Schutz von Menschenrechtsverteidiger:innen mehr Gewicht in der neuen Strategie erhalten. Sie sind Grundlage für eine starke und dynamische Zivilgesellschaft, die weltweit immer stärker unter Druck kommt.

In der Einleitung des erläuternden Berichts werden die globalen Herausforderungen in aller Deutlichkeit benannt. Wir teilen diese klare Analyse der aktuellen, sich überschneidenden und gegenseitig verstärkenden Krisen sowie die Folgen des Angriffskriegs auf die Ukraine. Sie haben zu gravierenden Rückschritten bei der Armutsbekämpfung und einer Zunahme der globalen Ungleichheit geführt.

HILFSWERK DER EVANGELISCH-REFORMIERTEN KIRCHE SCHWEIZ

Hauptsitz +41 44 360 88 00
Seminarstrasse 28 info@heks.ch
Postfach heks.ch
CH-8042 Zürich IBAN CH37 0900 0000 8000 1115 1





Angesichts dessen ist es für uns nicht nachvollziehbar, dass der Bund vorhat, die für den Wiederaufbau der Ukraine benötigten Gelder aus dem Finanzrahmen der IZA zu nehmen. Das bedeutet einen Rückgang der verfügbaren und dringend benötigten Gelder für die Unterstützung der Menschen im Globalen Süden. Der erläuternde Bericht legt sehr deutlich dar, dass eine ausreichend finanzierte internationale Zusammenarbeit dringlicher ist denn je und in der Vergangenheit Wirkung gezeigt hat. Als eines der reichsten Länder der Welt, das international stark vernetzt ist, sehen wir die Schweiz in der Verantwortung, einen relevanten Beitrag zu einer friedvollen und nachhaltigen Weltgemeinschaft zu leisten und eine Erosion der internationalen Kooperation zu vermeiden.

Die in der vorliegenden Strategie prognostizierte Quote von 0.36% des Bruttonationaleinkommens¹ (BNE) an öffentlicher Entwicklungsfinanzierung ist für HEKS nicht akzeptabel. Sie läge damit erstmals seit 2013 unter 0.4% und würde einen Tiefstand der Schweizer Entwicklungsfinanzierung bedeuten. Sie entfernt sich noch stärker vom international vereinbarten und von der Schweiz anerkannten Zielwert von 0.7%. Das Parlament hat sich 2011 für eine Erhöhung der APD auf 0.5% des BNE bis 2015 ausgesprochen. Von diesem Pfad scheint der Bundesrat nun wieder abgekommen zu sein. Angesichts der dramatischen Situation in vielen Partnerländern der Schweiz im Globalen Süden ist eine schrittweise Erhöhung der APD auf mindestens 0.7% des Bruttonationaleinkommens (ohne Asylkosten) bis 2028 überfällig.

Gerne nimmt HEKS im angehängten Dokument Stellung zu den im Begleitschreiben zur Vernehmlassung gestellten Fragen.

Freundliche Grüsse

Peter Merz
Direktor

Bernhard Kerschbaum
Leiter Globale Zusammenarbeit

¹ APD ohne Asylkosten, davon nur 0.3% aus den IZA-Krediten, siehe Seite 50 im erläuternden Bericht



Vernehmlassungsantwort von HEKS zur Strategie der Internationalen Zusammenarbeit 2025-2028 des Bundes

1. 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 vier vorgeschlagenen Hauptziele der vorliegenden Strategie haben durchaus das Potenzial, zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 beizutragen. Insbesondere zu den Themen Frieden und Gouvernanz sowie Klima und Umwelt sind Präzisierungen im Strategietext jedoch von zentraler Bedeutung. Zudem werden die Wechselwirkungen zwischen den Zielen nicht herausgearbeitet. Im Fliesstext ist auszuweisen, dass sich beispielsweise Massnahmen zum Schutz vor dem Klimawandel, zur Bekämpfung von Hunger sowie zur Förderung von Gesundheit gegenseitig bedingen.

Klima und Umwelt: Das Thema «Bekämpfung von Hunger» findet unter «Klima und Umwelt» Erwähnung. Obwohl die Auswirkungen der Klimakrise dramatische Konsequenzen in Bezug auf die Nahrungsmittelproduktion im Globalen Süden haben, gehört die Hungerthematik doch eher zum Ziel «Menschliche Entwicklung» und müsste dort angegliedert werden mit dem entsprechenden Verweis auf das andere Ziel. Noch immer sind Hunger und Mangelernährung eng mit der Diskriminierung von Frauen und Mädchen verknüpft. Der Kampf gegen Hunger und die Transformation hin zu ökologischen und sozial gerechten Ernährungssystemen müssen daher Frauenrechten und den Interessen von Frauen und Mädchen einen prioritären Stellenwert einräumen.

Damit die Schweiz nach Unterzeichnung des "Glasgow Statement"² ihren Verpflichtungen nachkommt, sollte beim Ziel Klima und Umwelt klargestellt werden, dass die IZA keine Aktivitäten zur Förderung fossiler Energieträger (upstream, midstream, downstream) finanziert, auch nicht indirekt über Beiträge an Fonds oder Investitionsinstrumente. In den multilateralen Organisationen soll sich die Schweiz dafür einsetzen, dass diese nicht nur das Pariser Abkommen «in ihre Aktivitäten einbeziehen», sondern ebenfalls keine Aktivitäten zur Förderung fossiler Energieträger finanzieren.

Frieden und Gouvernanz: Durch den Abbau demokratischer Strukturen sieht sich die Zivilgesellschaft in zahlreichen Ländern mit zunehmender Repression konfrontiert («shrinking civic space»). Zur Förderung partizipativer, demokratischer Prozesse und Institutionen, der Menschenrechte und des Friedens sowie der Bekämpfung von Ungerechtigkeit und Korruption ist die Stärkung der lokalen Zivilgesellschaft zentral. Besonders gefördert werden sollen lokale Frauenorganisationen und zivilgesellschaftliche Organisationen von diskriminierten und vulnerablen Gruppen. Der kurze Abschnitt auf Seite 40 der Strategie trägt der Bedeutung der Zivilgesellschaft für die Entwicklung nicht ausreichend Rechnung.

Konkret fordern wir, dass die Massnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft wie der Abbau von einschränkenden Gesetzen und administrativen Vorgaben, die Stärkung von Netzwerken und Austausch zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren, die Anpassung von Finanzierungsstrukturen zu Gunsten lokaler Zivilgesellschaft, die Unterstützung von lokalen Frauenorganisationen, kleineren zivilgesellschaftlichen Akteuren und Bewegungen von diskriminierten und

² UN Climate Change Conference UK 2021: Statement on International Public Support for the Clean Energy Transition



vulnerablen Gruppen sowie der Schutz von Menschenrechtsverteidiger:innen explizit erwähnt und mit der neuen Botschaft umfassend gefördert werden.

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

Die geographische Fokussierung auf weniger Länder ist grundsätzlich zu begrüssen. Jedoch müssen einige Präzisierungen für eine wirksame internationale Zusammenarbeit ergänzt werden:

- Die regionale Verteilung der finanziellen Mittel muss transparent dargestellt werden. In der IZA-Strategie 21-24 gibt Anhang 6 einen Überblick über die Verteilung der Mittel. Dieser wurde in der Vernehmlassung der IZA-Strategie 25-28 nicht abgegeben. Diese Intransparenz verunmöglicht eine Beurteilung der geographischen Fokussierung. HEKS fordert daher, dass der Botschaft einen Anhang mit dem Überblick zur Mittelverteilung angehängt wird.
- Das im März 2022 von der UNO-Generalversammlung verabschiedete Doha Programme of Action³ zur Stärkung der am wenigsten entwickelten Länder (Least developed countries, LDCs) sieht u. a. vor, dass Beiträge der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) in der Höhe von mindestens 0.2% des BNE in LDCs eingesetzt werden. Bei der vorgesehenen Beibehaltung der Schwerpunktländer gemäss IZA-Strategie 2021-24 und einer entsprechend ähnlichen geografischen Verteilung der Mittel ist die Erreichung der 0.2%-Quote unwahrscheinlich. In den letzten fünf Jahren stagnierte die Schweizer Quote gemäss DEZA-Statistik zwischen 0.13 und 0.14%, liegt also 30-35% unter dem Zielwert. HEKS ist der Ansicht, dass die Schweiz sich die Erreichung der LDC/APD-Quote von 0.2% zum Ziel setzen soll. Anstelle des neuen LMIC-Partnerlandes Marokko, einem middle-income country, sollen die Mittel für LDCs mit bestehendem Engagement vorgesehen werden.
- Der erläuternde Bericht hält fest, dass in der Strategieperiode 2025-2028 60 Millionen Franken für Entwicklungsprojekte reserviert sind, «welche die DEZA in Ländern auswählt und durchführt, die in Absprache mit der IMZ-Struktur und dem Staatssekretariat für Migration bestimmt werden» (S. 28). Die strategische Verknüpfung von IZA und Migrationspolitik wurde in der letzten Strategieperiode stark betont und dafür der Einsatz der Mittel ausserhalb der Schwerpunktländer flexibler gestaltet. In der aktuellen Vernehmlassungsvorlage fehlen jedoch Ergebnisse und Erkenntnisse zu diesem Mitteleinsatz. Aus Sicht von HEKS, soll die Botschaft explizit festhalten, dass bei der Verknüpfung von IZA und migrationspolitischen Interessen auf eine Konditionalität verzichtet wird. Ausserdem fordern wir, dass im Rahmen der Schweizer IZA keine repressiven Massnahmen unterstützt oder eingefordert werden, die auf die Verhinderung von Flucht und Migration abzielen. Dies muss im Botschaftstext explizit ausgeschlossen und während der gesamten Umsetzung sichergestellt werden.

³ The Doha Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2022-2031 (DPoA)



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

Nein, HEKS unterstützt die Mittelzuweisung für die Ukraine aus folgenden zwei Gründen nicht: Zum einen werden die 1.5 Mia CHF für die Ukraine zu einer massiven Verschiebung der Prioritäten der Schweizer IZA und zu fehlenden Mitteln in anderen Ländern, die ebenfalls von Kriegen und schweren Krisen betroffen sind, führen. Zudem werden die 1.5 Mia CHF für eine umfassende und solidarische Unterstützung der Ukraine nicht ausreichen, weshalb es zwingend einer Lösung ausserhalb der IZA bedarf.

Zur finanziellen Unterstützung für die Ukraine muss auch die Schweiz einen umfangreichen Beitrag leisten. Im Kontext der zunehmenden globalen Herausforderungen, welche das IZA-Budget bereits belasten (Klimafinanzierung, bewaffnete Konflikte, Inflation etc.), wäre es für das Engagement der Schweiz aber verheerend, wenn diese finanzielle Unterstützung auf Kosten der Verpflichtungskredite der IZA gehen würden. Da die IZA mit den Ländern des Ostens aber nicht mehr als eigenständiger Verpflichtungskredit ausgewiesen wird und eine Übersicht der Verteilung der Gelder auf die verschiedenen Regionen fehlt (Anhang 6 in der IZA-Strategie 21-24), ist eine genaue Beurteilung der Verlagerung für Aussenstehende nicht möglich. Diesbezüglich ist dringend Transparenz zu schaffen.

Eine ungefähre Einschätzung ermöglicht der Vergleich der vorgeschlagenen Kredite 25-28 mit der IZA-Strategie 21-24. Wäre die Entwicklungszusammenarbeit im Osten separat ausgewiesen (wie früher der Ostkredit), so wäre ersichtlich, dass die DEZA im Vergleich zur laufenden Strategieperiode 662 Millionen Franken weniger EZA-Budget zur Verfügung hat.⁴

Mit den uns zur Verfügung stehenden Eckwerten ist absehbar, dass die 1.5 Milliarden Franken für die Ukraine zu massiven Verlagerungen in der Ausrichtung der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz führen würde, denn die Ukraine würde 13% der gesamten IZA-Gelder erhalten. Das bedeutet, dass allein für die Ukraine mehr als die Hälfte der gesamten öffentlichen Entwicklungsausgaben für ganz Afrika vorgesehen sind.⁵ Mit dem Ausstieg aus Lateinamerika in der IZA-Strategie 21-24 sollten die anderen Schwerpunktregionen – insbesondere Subsahara-Afrika sowie Nordafrika und Mittlerer Osten – gestärkt werden. Dies ist mit den geplanten 1.5 Mia CHF für die Ukraine bei nominell gleichbleibenden Mitteln nicht mehr möglich.

Der Ukraine-Krieg kann noch lange andauern und die humanitären Massnahmen wie auch die Anstrengungen zum Wiederaufbau sind aufgrund des schwer einzuschätzenden Ausmasses der Zerstörung nur schlecht plan- und steuerbar. Sicher ist, dass die vorgesehenen Mittel von 1.5 Milliarden nicht ausreichen werden, weshalb sich eine Finanzierung ausserhalb der IZA zusätzlich aufdrängt. Aufgrund der «aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen» (Art. 15 Abs. 1 Bst. a Finanzhaushaltgesetz) ist es gerechtfertigt, die Unterstützungsmassnahmen zugunsten der Ukraine sowie der Wiederaufbau der Ukraine als ausserordentliche Ausgaben zu verbuchen. Für die längerfristigen Kosten des Wiederaufbaus sowie die Hilfe an die Ukraine ist eine eigene gesetzliche Grundlage zu schaffen, die eine Finanzierung vollständig ausserhalb der IZA sicherstellt. Bis dahin soll ein Bundesbeschluss analog der Ostzusammenarbeit von 1994 (BBl 1994 V 553), basierend auf Art. 54 BV,

⁴ 21-24: Kredit EZA DEZA 6638 + Kredit EZA DEZA Ost 673 = 7311 Mio. CHF, demgegenüber beträgt der Kredit EZA DEZA 25-28 nur 6649 Mio. CHF

⁵ Ukraine: 375 Mio. CHF pro Jahr; bilaterale APD für alle Partnerländer in Afrika 2021: 615 Mio. CHF



die nötigen Mittel für die Ukraine ausserordentlich bereitstellen. Die Schweiz hat zudem den finanziellen Handlungsspielraum, um sich grosszügig am Wiederaufbau der Ukraine zu beteiligen, wie eine kürzlich publizierte Studie aufzeigt.⁶

Zusätzlich zu den angesprochenen Fragen sind für HEKS folgende Punkte vordringlich und verlangen eine Anpassung der Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025 – 2028:

Schwächung der Entwicklungszusammenarbeit zugunsten der humanitären Hilfe

Im vorliegenden Entwurf der Strategie wird eine Aufstockung der humanitären Hilfe um 5% auf Kosten der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) vorgeschlagen. HEKS teilt die Meinung, dass die zunehmenden globalen Krisen und Konfliktsituationen grosszügige finanzielle Beiträge der Schweiz erfordern. Diese sind jedoch naturgemäss nicht vorauszusehen. Der Bundesrat hat mit dem Instrument der Nachtragskredite bereits die Möglichkeit, auf akute humanitäre Notlagen zu reagieren. Dieses Instrument sollte verstärkt zum Einsatz kommen anstatt die humanitäre Hilfe in der Strategie auf Kosten der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit zu stärken. Langfristige Entwicklungszusammenarbeit stärkt die Resilienz der Bevölkerung gegenüber Krisen, und ist deshalb umso wichtiger in einem globalen Umfeld von Konflikten und Umweltrisiken. Die humanitäre Hilfe ist auch dann am wirksamsten und effizientesten, wenn die Schweiz langfristig in einem Kontext präsent ist und solide Partnerschaften aufgebaut hat.

HEKS fordert daher, dass die Aufstockung der humanitären Hilfe um 5% nicht auf Kosten der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) geschieht, sondern mit einer Erhöhung des gesamten IZA-Budgets einhergeht mithilfe von Nachtragskrediten.

Zudem fehlen verbindliche Angaben darüber, welcher Anteil für die «Nothilfe» respektive für «Prävention und Wiederaufbau» geplant ist. In der IZA-Strategie 21-24 wurden solche Angaben gemacht, wobei nur 20% für Prävention und Wiederaufbau vorgesehen waren. Dieser Anteil sollte in der vorliegenden Strategie explizit ausgewiesen werden. Nur so ist es möglich, in der humanitären Hilfe auch längerfristige Projekte durchzuführen und so das Postulat des Nexus auch umzusetzen. In der vorliegenden Strategie wird «Nexus» lediglich im Teil über die zur «Bilanz der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2021-24» (S. 12) und im Glossar erwähnt. An ersterer Stelle werden zudem vier statt drei Elemente des Nexus erwähnt, international üblich ist wie im Glossar aber der «Triple Nexus» und sollte deshalb entsprechend im Fliesstext abgebildet werden, um klar in der Botschaft verankert zu sein. Insbesondere der vernachlässigte Aspekt der Friedensförderung sollte stärker betont werden.

Übertriebene Flexibilisierung des Mitteleinsatzes

Der vorliegende Entwurf sieht eine allgemeine Flexibilisierung des Mitteleinsatzes vor (S. 46). Neu soll die DEZA-Mittel in der Höhe von 60 Millionen Franken pro Jahr zwischen den Verpflichtungskrediten «Humanitäre Aktionen», «Entwicklungszusammenarbeit» und «Beiträge an Multilaterale» verschieben können. Die Möglichkeit der Verschiebung von Geldern zwischen den verschiedenen Verpflichtungskrediten hat sich im Vergleich zur IZA-Strategie 21-24 verdoppelt (sie betrug dort 120 Millionen über 4 Jahre) und ist in diesem Ausmass nicht

⁶ Tille, Cédric (2023): Medium and long-term outlook for the Swiss Confederation's debt: when are adjustments needed, and by how much?



zu rechtfertigen. Hinzu kommen weitere Verschiebungsmöglichkeiten; so sollen «50 Prozent des für die Finanzinstrumente (in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor) eingestellten Finanzvolumens» zwischen den Voranschlagskrediten von DEZA und SECO verschoben werden können. Aus dem Text der Strategie wird nicht klar, auf welche Finanzinstrumente sich diese Passage bezieht und um welche Beträge es sich handelt.

Diese überrissenen Verschiebungsmöglichkeiten verunmöglichen eine längerfristige Programm- und Strategieplanung vor allem in der EZA und sind deshalb abzulehnen. Wegen der vorgesehenen Flexibilisierung der Mittel besteht weiter die Gefahr, dass noch weniger Geld für die langfristige EZA ausserhalb der Ukraine zur Verfügung stehen würden.

Umsetzung der internationalen Finanzziele in den Bereichen Klima und Biodiversität

Im Entwurf der Strategie ist erwähnt, dass die Beiträge an die internationale Klimafinanzierung im Umfang von jährlich 400 Millionen Franken bereits in der IZA-Strategie 21-24 angehoben wurden und dies gleichbleiben soll. HEKS begrüsst, dass dieser Betrag nicht weiter erhöht wurde, da es sich bei der Entwicklungszusammenarbeit und der internationalen Klimafinanzierung um zwei separate internationale Verpflichtungen der Schweiz handelt.

Allerdings ist der Beitrag der Schweiz an die internationale Klimafinanzierung nicht ausreichend und es ist auch nicht absehbar, dass die verstärkte Mobilisierung des Privatsektors (S. 45) diese Lücke füllen kann. Die internationalen Verpflichtungen für die Klimafinanzierung, für die Entschädigung von Schäden und Verlusten (loss and damage) wie auch für den Schutz der Biodiversität werden als Resultat der UNO-Verhandlungen ab 2025 jedoch stark ansteigen, auch wenn die genaue Höhe noch unbekannt ist. Angesichts des vorgeschlagenen, ungenügenden Finanzrahmens dürfen für die internationale Klimafinanzierung keinesfalls mehr Mittel aus den IZA-Krediten verwendet werden, um die verfassungsmässigen Ziele der IZA nicht zu gefährden. Bei der Ausarbeitung von Finanzierungsoptionen für die internationale Umweltfinanzierung sind daher zwingend Optionen ausserhalb der IZA zu finden; dies ist in der vorliegenden Strategie explizit so festzuhalten. Sachlich geboten sind hier insbesondere sozialverträgliche und verursachergerechte Finanzierungsinstrumente wie z. B. die (Teil-)Verwendung der von Erträgen aus einer Flugticketabgabe oder die Verwendung von Erträgen aus dem Emissionshandelssystem.

Wirksamkeit der Zusammenarbeit

Der vorliegende Entwurf der Strategie verpasst es, die internationalen Debatten zu Wirksamkeit und Lokalisierung der Zusammenarbeit national umzusetzen. So zum Beispiel gibt es zum Beispiel keinerlei Hinweise auf die Berücksichtigung der international anerkannten Wirksamkeitsprinzipien für Entwicklungszusammenarbeit des GPECD⁷ und keine konkreten Hinweise auf die im OECD-Entwicklungsausschuss (DAC) prominent diskutierte Lokalisierungsansatz der Zusammenarbeit. Die Strategie erwähnt lediglich, dass sich die geplanten Massnahmen an den Menschen in den Empfängerländern orientieren und ihre Umsetzung so weit wie möglich lokalen Akteuren anvertraut werden sollen, um Relevanz und Nachhaltigkeit zu gewährleisten (Seite 3). Dieses Vorgehen unterstützen wir vollumfänglich. Die genaue Umsetzung wird im Haupttext der Strategie jedoch nicht weiter behandelt. Hier bedarf es einer Konkretisierung im Strategietext.

⁷ Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPECD)



Politikkohärenz ungenügend abgebildet

Transformationsprozesse und nachhaltige Entwicklung in Partnerländern zu ermöglichen und zu unterstützen, liegt auch in der Verantwortung anderer Departemente und Politikfelder. Entsprechend muss die Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung insgesamt erhöht werden, wie es auch das DAC im mid-term Review 2022⁸ von der Schweiz verlangt («(A) process through which to systematically analyse new policies and regulations for possible spill-over effects on other countries is still needed, a challenge raised in peer reviews since 2009»). Besonders in der Pflicht stehen hier die Handels-, Steuer-, Finanz und Klimapolitik der Schweiz. Dabei ist die Handelspolitik so auszugestalten, dass sie den Partnerländern den nötigen wirtschaftspolitischen Spielraum gewährt, um Massnahmen für eine nachhaltige Entwicklung zu ergreifen. Ein Beispiel für die mangelnde Politikkohärenz sind die Ausgestaltung der Freihandelsverträge, in denen die Schweiz Partnerländer im Globalen Süden (zuletzt im Abkommen mit Indonesien) dazu drängt, strenge intellektuelle Eigentumsrechte auf Saatgut durchzusetzen, obwohl dies nachweislich die Umsetzung des Rechts auf Nahrung unterminiert und die agrarbiologische Vielfalt reduziert.

Die Steuerpolitik der Schweiz muss so ausgerichtet sein, dass Steuervermeidung und -hinterziehung multinationaler Konzerne unterbunden werden und die Partnerländer in ihren Bemühungen, Einnahmen aus der Besteuerung von Konzernen zu generieren, nicht sabotiert werden. Ebenso braucht es zur Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität die Offenlegung von wirtschaftlich Berechtigten und die Unterstellung der von Beratertätigkeiten von Anwälten und Notarinnen unter das Geldwäschereigesetz. Die IZA-Strategie 25-28 sollte die Herausforderungen in diesen Politikfeldern und die notwendigen Anstrengungen explizit benennen.

Mitarbeitende des EDA und WBF, die die Schweiz in multilateralen Organisationen vertreten, sollten sich dort explizit für die Stärkung der nationalen und internationalen Politikkohärenz einsetzen.⁹ Ebenso sollte in der Strategie festgehalten werden, dass sich die Schweiz für die Entschuldung von Ländern des Globalen Südens unter Einbezug privater Gläubiger einsetzt. Die durch Covid und den Ukraine-Krieg stark angestiegenen Staatsschulden, die nicht von den betroffenen Ländern selbst verursacht wurden, drohen wichtige Entwicklungserfolge zu nichtezumachen.

Zusammenarbeit mit dem Privatsektor

Der vorliegende Entwurf der Strategie gibt Hinweise darauf, dass die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor gestärkt werden soll, bleibt diesbezüglich inhaltlich jedoch sehr vage. Dies zeigt sich an Formulierungen, wie beispielsweise der folgenden: «In Zusammenarbeit mit privaten Akteuren entwickelt das SECO innovative Finanzierungslösungen, um privates Kapital zu mobilisieren für Unternehmen und den öffentlichen Sektor» (Seite 35). Von welchen Sektoren, welcher Wirkung und welchen Finanzierungsinstrumenten ist hier die Rede? Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor muss präzisiert werden, um keinen Handlungsspielraum für sozial und ökologisch unverträgliche Wirtschaftspraktiken zu schaffen. Mit grossen Unternehmen soll nur dann im Rahmen Projekten des Private Sector Engagement zusammengearbeitet werden, wenn diese über Prozesse der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung

⁸ OECD DAC mid-term Review der Schweiz, Juni 2022.

⁹ Alliance Sud (2020): Die Weltbank-Kapitalerhöhungen aus entwicklungspolitischer Sicht: Die Position von Alliance Sud



verfügen, die dem Standard der UN Guiding Principles on Business and Human Rights und relevanten sektoriellen Guidelines der OECD entsprechen.

Ebenso finden sich unklare Konzepte und sachfremde Ziele zur Rolle des Privatsektors. Eine vorausschauende und handlungsleitende Strategie müsste darlegen, welche Art der Zusammenarbeit mit welchen wirkungsorientierten Investoren angestrebt wird, um welche «Hebelwirkung» zu erreichen (denn eine Zusammenarbeit mit einem Ökosystem (S. 40) ist nicht möglich, sondern nur mit spezifischen Akteuren aus eben diesem Ökosystem), um welche «Hebelwirkung» zu erreichen. Zudem müsste dargelegt werden, wie diese Hebelwirkung konkret wirkt, um die Ziele der vorliegenden Strategie zu erreichen. Die Stärkung des Schweizer Finanzplatzes (Seite 40) ist keine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit und sollte deshalb auch keinen Einfluss auf die Formulierung der Ziele und die Wahl von Partnern haben.

Der Strategieentwurf erweckt stellenweise den Eindruck, dass die Zivilgesellschaft in Zusammenhang mit dem Privatsektor keine Rolle spielt oder dass sich Zivilgesellschaft und Privatsektor gegenseitig ausschliessen. So steht z. B. auf S. 38: «Aktionen der IZA müssen eingebettet sein und von den nationalen und lokalen Regierungen sowie den Akteuren der Zivilgesellschaft **oder** des Privatsektors der Partnerländer getragen werden.» (Seite 38). Anstelle von «oder» müsste es hier «und» heissen, denn in der Praxis ist die Zivilgesellschaft in jedem Fall ein wichtiger Akteur zur Stärkung des lokalen Privatsektors¹⁰, worauf die vorliegende Strategie abzielt. Ebenso gibt es vielfältige Formen der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, wie ein kürzlich erschienenenes Analysepapier mit vielen Beispielen belegt.¹¹

Für HEKS ist zentral, dass auch das SECO den Grundauftrag der IZA im Fokus behält und seine Tätigkeiten entsprechend auf die Linderung von Armut und Not ausrichtet. So soll die wirtschaftliche EZA des SECO im Kern ihrer Arbeit (Graphik auf Seite 35) die Armutsbekämpfung und nicht «Wohlstand und Wirtschaftswachstum» beinhalten. Ausgehend von diesem neu gesetzten Ziel soll das SECO die angestrebten Wirkungsketten (Theory of Change) ausarbeiten.

Zudem wird beschrieben, dass das SECO die Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstandards und nachhaltigen Wertschöpfungsketten durch den Dialog unter allen beteiligten Akteuren fördert (Seite 35). Dass diese Ziele rein durch den Dialog zu erfüllen sind, ist zu bezweifeln. Deshalb muss das SECO weitere Instrumente zur Hand nehmen, um Nachhaltigkeitsstandards und nachhaltige Wertschöpfungsketten tatsächlich voranzubringen. Die Strategie sieht insgesamt eine stärkere Bedeutung wirtschaftlicher Akteure in der internationalen Zusammenarbeit vor. Die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, z. B. NGOs oder der Wissenschaft, soll nicht in gleichem Masse gestärkt werden. Zudem fehlen Qualifizierungsmerkmale für die wirtschaftlichen Akteure, die sich für die verstärkte Zusammenarbeit anbieten, so wie dies bei den NGOs explizit festgehalten ist: «(A)uf der Grundlage ihrer Kompetenzen, ihres bisherigen Leistungsausweises, ihrer langjährigen Präsenz in verschiedenen Kontexten und ihrer Vereinbarkeit mit dieser IZA-Strategie» (Seite 40).

¹⁰ Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC): [Geneva Summit Declaration 2022](#).

¹¹ Alliance Sud, [Der Privatsektor in der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz](#), Juni 2023.



Weitere, allgemeinere Anliegen:

Der Begriff der Instrumente wird in der Strategie nicht kohärent verwendet. In der IZA-Strategie 21-24 werden die Instrumente der IZA in Humanitäre Hilfe, EZA und Friedensförderung aufgeteilt. Zur EZA zählen jeweils die bilaterale und die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit, die Globalprogramme und die multilateralen Entwicklungsorganisationen. Im aktuellen Entwurf der Strategie 25-28 wird die wirtschaftliche EZA als zusätzliches Instrument erwähnt (Seite 2). Die multilaterale Zusammenarbeit wird dagegen ausserhalb der Instrumente diskutiert (Seite 37). Eine klärende Graphik Abbildung entsprechend der Graphik 10 in der IZA-Strategie 21-24 (Seite 41) wäre hilfreich für eine kohärente Kommunikation. Wir legen dem Bundesrat nahe, die Definition der Instrumente im Fliesstext gemäss dem Glossar (HH, EZA, Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit) zu verwenden.

Im Entwurf der Strategie wird das Fehlen einer kolonialen Vergangenheit der Schweiz betont (Seite 16 in der deutschen Version). Jedoch wurde inzwischen mehrfach bewiesen, dass die Schweiz durchaus eine Rolle in den kolonialen Verstrickungen vergangener Zeit innehatte, welche bis heute nachwirken. Diese Aussage muss präzisiert oder gestrichen werden.