

foraus, Marktgasse 36, 3011 Bern

Bern, 19. September 2023

## **Vernehmlassungsantwort zur Strategie der Internationalen Zusammenarbeit 2025-2028**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Cassis  
Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Teilnahme an der Vernehmlassung zur Internationalen Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz 2025-2028. Vor dem Hintergrund einer sich zunehmend polarisierenden Welt wird auch die IZA immer stärker polarisiert. Die Schweiz muss sich also die Frage stellen, wie sie damit umgeht und ihre IZA gestalten will.

Unsere Vernehmlassungsantwort umfasst im ersten Teil allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen zum erläuternden Bericht und reagiert im zweiten Teil direkt auf die Fragen gemäss Schreiben vom 20. Juni 2023.

Die in dieser Antwort geäusserten Meinungen und Vorschläge repräsentieren einzig die Meinungen und Vorschläge des thematischen Programms "nachhaltige Entwicklung und internationale Zusammenarbeit" sowie der unterzeichnenden Personen und stellen weder eine offizielle Position von foraus dar, noch spiegeln sie zwingend die Meinungen anderer bei foraus beteiligter Personen wider.

Für das Programm nachhaltige Entwicklung und internationale Zusammenarbeit:

Fabian Ottiger, Priya Mohanty & Ueli Staeger

## 1) Allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen

### Budget – ohne angemessene APD-Quote keine Wirkung

Angesichts wachsender globaler Herausforderungen mit multiplen, sich überlappenden und teils systemischen Krisen, sowie der Umschichtung der Aide publique au développement (APD)-Quote zu Gunsten der Ukraine ist die geplante öffentliche Entwicklungshilfe unzureichend, um dem in der Bundesverfassung (Art. 54 Abs. 2 BV) verankerten Auftrag gerecht zu werden.

Auf der Grundlage der projizierten Daten in Kapitel 4.1.1 des erläuternden Berichts würde sich die APD-Quote auf 0,42 Prozent des Bruttoinlandsprodukts belaufen, was eine tatsächliche Minderung zur Folge hätte. Ohne Berücksichtigung der Asylkosten in der Schweiz würde die Quote gar nur bei 0,36 Prozent liegen. Derart tief lag die APD-Quote zuletzt noch vor dem Jahr 2010. Angesichts der oben genannten wachsenden globalen Herausforderungen ist die Höhe des APD-Budgets den eigenen Zielen (0.5%-0.7% BNE) und den globalen Herausforderungen anzupassen. Luxembourg (1%), Schweden (0.9%) oder Deutschland (0.83%) zeigen, dass eine [APD-Quote von mehr als 0.7% des BNEs möglich ist](#). Eine höhere Quote wünschen sich auch mehr als die Hälfte der befragten Schweizerinnen und Schweizer in einer repräsentativen [ETH Studie](#).

Darüber hinaus sollte die Verteilung des IZA-Budgets so gestaltet werden, dass eine akute Steigerung der humanitären Hilfe in einem Land nicht auf Kosten der Linderung von Not und Armut in den Fokusländern geht. Im vorliegenden Entwurf der Strategie wird eine Aufstockung der humanitären Hilfe um 5% auf Kosten der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) vorgeschlagen. Anstatt das Budget für die Entwicklungszusammenarbeit zu kürzen, wäre es für den langfristigen Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit wünschenswerter, wenn der Bundesrat das bereits bestehende Instrument der Nachtragskredite aktiver nutzen würde. Falls tatsächlich eine Kürzung der Entwicklungszusammenarbeit zu Gunsten der humanitären Hilfe erfolgt, sollte dieses Geld, anstatt in nachgelagerte Hilfe, in moderne Ansätze wie forecast based financing fließen.

## **Potential der Schweizer Wirtschaft ausschöpfen – Zusammenarbeit mit dem Privatsektor weiter stärken**

Wir begrüssen die Fortführung und den Ausbau der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor wie in Kapitel 1.2.3 des erläuternden Berichts angekündigt und in den Kapiteln 3.3.2, 3.5.1 und 3.5.6 spezifiziert. Ein besonderes Augenmerk gilt es auf die folgenden Punkte zu legen:

- Public-Private Partnerships sollen weiter gestärkt werden, um sowohl das volle Potential des Schweizer Privatsektors abzurufen als auch die bestmöglichen Voraussetzungen für Unternehmen in den Fokusländern zu schaffen. Dabei gilt es Synergien besser aufzuzeigen und Zielkonflikte gar nicht erst aufkommen zu lassen.
- Denn um die Möglichkeiten von Finanzmitteln aus dem Privatsektor realistisch einzuschätzen, ist eine differenzierte Betrachtungsweise notwendig. [Laut einem OECD-Bericht](#) zur Mobilisierung privater Finanzmittel für nachhaltige Entwicklung zeigt die Aufschlüsselung nach Sektoren, dass im Zeitraum von 2018-2020 die mobilisierten Finanzmittel aus dem Privatsektor der OECD-Mitglieder zu 57% in Finanzdienstleistungen und Bergbau flossen, während nur 7% in soziale Sektoren investiert wurde. Vor diesem Hintergrund ist es entscheidend, dass die Schweiz ihre Möglichkeiten zur Mobilisierung von Finanzmitteln aus dem Privatsektor mit ihren geografischen und sektoriellen Prioritäten für internationale Zusammenarbeit abgleicht.
- Weiter sollte die Förderung von Entrepreneurship und KMUs in den Fokusländern weiter ausgebaut werden, insbesondere durch die Verbindung mit (Berufs)bildung. Auch Ausbildungen in der Schweiz mit Fokus Entrepreneurship sollten gefördert werden.

## **Kein Fischen im Trüben – Wirkungsmessung und Transparenz müssen verbessert werden**

Während die Notwendigkeit evidenzbasierter IZA im Rahmen der Bilanz zur Strategie 2021-24 hervorgehoben wurde, schenkt die vorliegende Strategie den Themen Evidenz und Wirkungsmessung kaum Aufmerksamkeit – das Wort Evidenz wird im erläuternden Bericht gar nur ein einziges Mal benutzt. Dies ist insofern bedenklich, da eine konsequente Wirkungsmessung für die Effektivität der IZA-Strategie 2025-2028 essenziell ist. Es gilt also zu beachten:

- Wissenschaftliche robuste Evidenz ist bei der Steuerung, Planung und Umsetzung der Programme und Projekte stärker und systematischer einzubeziehen. Beispielsweise ist zu befürworten, dass 2023 ein neues System mit Key Performance

Indicators (KPIs) zur Wirkungsmessung eingeführt wurde.

Damit dieses jedoch funktioniert, müssen die zu erfassenden KPIs noch einheitlich definiert werden. Gleichzeitig gilt es bei der Wirkungsmessung zu berücksichtigen, dass sich erfolgreiche IZA mitunter durch einen langfristigen Zeithorizont auszeichnet und dass sich nicht alle Erfolge in quantitativen Daten widerspiegeln.

- Die Transparenz zu geplanten und durchgeführten Projekten und Programmen sowie zur Gesamtstrategie muss erhöht werden. Indem mehr Transparenz geschaffen und übersichtliche Projektinformationen, Auflistung entsprechender Reviews, Ex-ante-Projektprüfungen, Evaluationen, Resultate, Fortschritte sowie Budgets öffentlich gemacht werden, kann auch die Unterstützung der IZA in der Schweizer Gesellschaft erhöht werden. Ein Beispiel für eine transparente Umsetzung liefert die schwedische IZA ([SIDA](#)). Die Schweiz hingegen hat in diesem Bereich massiven Aufholbedarf, belegt sie doch im [Aid Transparency Index 2022](#) einen der hinteren Plätze.

## **Wirkungsgrad erhöhen – Nische finden und bewirtschaften**

Wie oben aufgeführt, verfügt die Schweiz als relativ kleines Land nur über beschränkte Mittel zur Finanzierung der IZA. Umso wichtiger ist es, dass diese strategisch eingesetzt werden, so dass eine maximale Wirkung erzielt wird - wofür die ebenfalls oben erläuterte Wirkungsmessung elementar ist. Wir empfehlen:

- Die Schweiz sollte sich eine Nische schaffen und diese mit hoher Qualität bewirtschaften, anstatt sich auf zu viele Ansätze abzustützen. Diese Nischen können zu einem geschärften Schweizer Profil beitragen, Skaleneffekte zwischen verschiedenen Ländern und Regionen schaffen und den Wirkungsgrad der Entwicklungszusammenarbeit steigern.
- Während wir den Grundsatz, die Not und Armut zu lindern, klar unterstützen, möchten wir anregen, den Wirkungsgrad innerhalb der Fokuskländer anhand einer wissenschaftlichen Studie zu vergleichen. Sollten es Faktoren, beispielsweise das Vorhandensein grundlegender demokratischer Strukturen, geben, welche den Wirkungsgrad entschieden beeinflussen, sind diese auch in der Programm- und Projektplanung sowie der Allokation der Mittel zu berücksichtigen. Dabei sollte sorgfältig geprüft werden, inwieweit die geleistete IZA die Bevölkerung unterstützt und welche soziopolitischen Merkmale des betreffenden Landes diese beeinflussen. Es ist wichtig, darauf hinzuarbeiten, Systeme und Prozesse auszuhandeln, die die Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Akteur:innen ermöglichen und der Bevölkerung vor Ort Rechnung tragen. Hierbei sollte das Ziel sein, effektive und gerechte Partnerschaften zu etablieren, um die Ressourcen und Mittel optimal zu allozieren und somit die IZA effizienter und zielgerichteter zu gestalten.

## **Machtungleichgewichte ausgleichen – Lokalisierung klar definieren und stärken**

Wir begrüßen es, dass die Strategie betont, IZA-Massnahmen menschenorientiert zu gestalten und deren Bewirtschaftung lokalen Akteur:innen zu übertragen, wie in Kapitel 1.2.3 des erläuternden Berichtes angekündigt. Diese kann jedoch nur gestärkt werden, sofern eine klare Definition von Lokalisierung geschaffen wird. Eine solche bleibt die vorliegende Strategie schuldig. [Jüngste Untersuchungen](#) zeigen, dass unklare und unterschiedliche Auslegungen der Ziele und Praktiken der Lokalisierung es der IZA erschweren, sich auf eine gemeinsame Vision zu einigen und diese zu operationalisieren. Drei Aspekte sind zu berücksichtigen um lokale Akteur:innen nachhaltig zu stärken:

- **Langfristige Grundfinanzierung und flexiblere Finanzierungsmodalitäten:**  
Nachhaltige Entwicklung erfordert einen Ansatz, der langfristig angelegt und flexibel ist. Projektbasierte Finanzierung kann die Autonomie der lokalen Akteur:innen schwächen und den Vorrang kurzfristiger Ergebnisse signalisieren. In diesem Sinne kann eine Grundfinanzierung, charakterisiert durch eine bessere Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von direkter, flexibler und vorhersehbarer Unterstützung, einschliesslich grundlegender und/oder programmbezogener Unterstützung, die finanzielle Unabhängigkeit lokaler Akteur:innen, Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit stärken.
- **Machtungleichgewichte ausgleichen:** Der Übergang von lokaler Beteiligung zu lokaler Führung ist ein Prozess, bei dem lokale Akteur:innen sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene Verantwortung übernehmen und den gesamten Entwicklungsprozess massgeblich beeinflussen. Das bedeutet, dass lokale Organisationen als eigenständige Akteurinnen in der Entwicklung vor Ort anerkannt werden müssen und nicht nur in die Umsetzung einbezogen werden, so wie es in der vorliegenden Strategie vorgesehen ist.
- **Institutionelle Kultur ändern und interne Kapazitäten aufbauen:**  
Für eine effektive Lokalisierung in der IZA muss die DEZA Zeit und Ressourcen in den Aufbau interner Kapazitäten, die Anpassung operativer Rahmenbedingungen und die Beseitigung von Hindernissen der Lokalisierung investieren. Diese umfassen unter anderem die Diskrepanz zwischen den Interessen der Schweiz, der Partnerländer und der lokalen Zivilgesellschaft sowie Konflikte zwischen den Prioritäten lokaler Akteur:innen und den normativen Interessen der DEZA.

## 1) Reaktion auf die 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)?**

Grundsätzlich befürworten wir die Auswahl der vier Entwicklungsziele, insbesondere da sie eine Fortführung der Strategie IZA 2021-24 darstellen und so die für den langfristigen Erfolg der IZA wichtige Kontinuität sichergestellt wird. Die vier vorgeschlagenen Hauptziele der vorliegenden Strategie haben das Potenzial zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 beizutragen. Um dieses zu entfalten, müssten allerdings die Wechselwirkungen zwischen den Zielen klarer dargestellt und berücksichtigt werden.

#### **Klima und Umwelt:**

Spezifisch auf das Entwicklungsziel Klima und Umwelt bezogen, gilt es die folgenden Punkte zu beachten:

- Die Schweiz sollte sich in multilateralen Organisationen stärker für eine verbesserte Umsetzung des Pariser Klimaabkommens einsetzen.
- Der Beitrag der Schweiz von CHF 1.6 Milliarden an die internationale Klimafinanzierung genügt nicht, um dem Klimawandel wirksam zu begegnen. Selbst wenn zusätzliche Mittel aus dem Privatsektor mobilisiert werden, muss die staatliche Finanzierung erhöht werden.
- Die Bekämpfung globaler Herausforderungen, einschliesslich des Klimawandels, liegt auch im langfristigen Interesse der Sicherheit der Schweiz. Daher kann sich die Klimafinanzierung nicht hauptsächlich auf Länder mit niedrigem Einkommen konzentrieren. Entsprechend sollten über den IZA-Rahmenkredit vorerst nur Anpassungen an den Klimawandel gekoppelt an die Armutsbekämpfung finanziert werden. Wir empfehlen, zusätzliche Finanzierungsoptionen für die internationale Klimafinanzierung ausserhalb der IZA auszuarbeiten, um die Ziele der IZA nicht weiter zu gefährden. Dies wird die Schweiz dabei unterstützen, ihren Beitrag zur Erreichung des Pariser Klimaziels zu leisten, inklusive der Eindämmung des Klimawandels, Entschädigungen für Schäden und Verluste und des Schutzes der Biodiversität.

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

Grundsätzlich befürworten wir die geografische Fokussierung auf eine beschränkte Anzahl an Ländern ebenso wie die thematische Fokussierung der Schweizer IZA. Zwei Punkte sind in Bezug auf die geographische Fokussierung besonders zu beachten:

- Wir erachten eine transparente Offenlegung der finanziellen Ressourcen auf regionaler Ebene als nötig, um die geografischen Schwerpunkte einschätzen zu können, so wie dies im Anhang 6 der IZA-Strategie 21-24 in Form eines Überblicks über die Verteilung der finanziellen Mittel erfolgte. Solch ein Überblick wurde im Rahmen der Vernehmlassung zur IZA-Strategie 2025-2028 nicht vorgelegt.
- Des Weiteren erachten wir es als wichtig, dass die IZA sich stärker auf die ärmsten Länder fokussiert, um angesichts beschränkter finanzieller Ressourcen Not und Armut effektiv zu lindern. Insofern befürworten wir die Aufnahme von fünf weiteren Least Developed Countries (LDCs; Zentralafrikanische Republik, Sudan, Südsudan, Jemen, Haiti) in die Liste der Schwerpunktländer. Die verstärkte Unterstützung von LDCs wird auch im Doha Programme of Action betont, welches im März 2022 von der UNO-Generalversammlung verabschiedet wurde. Unter anderem ist vorgesehen, dass die APD in LDCs mindestens 0.2% des BNE betragen. Angesichts der geplanten Fortführung der Schwerpunktländer gemäss der IZA-Strategie 21-24 und einer ähnlichen geografischen Verteilung der Mittel ist es unwahrscheinlich, dass die 0.2%-Quote erreicht wird. In den letzten fünf Jahren lag die Quote der Schweiz gemäss DEZA-Statistik zwischen 0.13 und 0.14%, was unter dem Zielwert liegt. Wir empfehlen, dass die Schweiz eine LDC/APD-Quote von 0.2% anstreben sollte. In diesem Sinne sollten für die Periode 2025-2028 flexible oder allenfalls freiwerdende Mittel anderer Länderprogramme in LDCs investiert werden.

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

Nein. Die Verteilung des IZA-Budgets sollte so gestaltet werden, dass eine akute Steigerung der humanitären Hilfe in einem Land nicht auf Kosten anderer Fokusländer geht. Die Schweiz soll sich glaubwürdig als Partnerin für planbare und vorhersehbare Entwicklungszusammenarbeit präsentieren. Bei neuen Krisen braucht es neue Mittel, um etablierte Partnerschaften nicht zu gefährden.

Die geplanten 1.5 Milliarden für die Unterstützung der Ukraine machen 13% des gesamten IZA-Rahmenkredites aus. Das ohnehin schon tief angesetzte APD-Budget darf nicht noch mehr zu Lasten des Globalen Südens sinken. Besonders in einer Zeit, in der eine ambitioniertere und verstärkte internationale Zusammenarbeit zur Umsetzung der Agenda 2030 unerlässlich ist, muss gerade die Schweiz ihre Zusammenarbeit mit den Schwerpunkt Ländern, insbesondere den LDCs, weitertragen. Eine planbare und vorhersehbare Entwicklungszusammenarbeit gewinnt denn auch an Wichtigkeit angesichts der geopolitischen Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine. Die Schweiz hat darum ein Interesse, Beziehungen zu Ländern im Globalen Süden pragmatisch und langfristig orientiert weiterzuentwickeln. Die IZA hat hier ebenfalls ihre Rolle zu spielen.

Trotzdem wird die Notwendigkeit der Unterstützung für die Ukraine explizit befürwortet. Denn der russische Angriffskrieg auf die Ukraine stellt eine ausserordentliche Sicherheitslage in Europa – einschliesslich der Schweiz – dar. Die kurzfristig anfallenden Ausgaben für die Unterstützung und den Wiederaufbau der Ukraine müssen jedoch ausserordentlich verbucht werden. Gleichzeitig werden CHF 1.5 Mia nicht ausreichen, um eine umfassende Unterstützung für die Ukraine sicherzustellen. Für die längerfristigen Kosten des Wiederaufbaus der Ukraine ist eine eigene gesetzliche Grundlage zur Finanzierung ausserhalb der IZA zu prüfen. Die Schweiz sollte auch auf den Erfolg der Ukraine Recovery Conference 2022 aufbauen, um die internationale Gemeinschaft auf die bevorstehende Wiederaufbauarbeit einzustimmen.