

Sachdokumentation:

Signatur: DS 2113

Permalink: [www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/2113](http://www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/2113)



### Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

### Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Hugo Fasel  
Direktor  
Tel. +41 41 419 22 18  
Email: hfasel@caritas.ch

Eidgenössisches Departement für aus-  
wärtige Angelegenheiten (EDA)  
Bundesrat Ignazio Cassis  
Eidgenössisches Departement für Wirt-  
schaft, Bildung und Forschung (WBF)  
Bundesrat Guy Parmelin

Per Email an:  
[M21-24@eda.admin.ch](mailto:M21-24@eda.admin.ch)

Luzern, 24. Juni 2019

## **Vernehmlassung zur Internationalen Zusammenarbeit 2021-2024**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Cassis  
Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin

Wir danken Ihnen für die Einladung vom 2. Mai 2019, uns an der Vernehmlassung zur Internationalen Zusammenarbeit 2021-2024 zu beteiligen.

### **1. Allgemeine Bemerkungen zum erläuternden Bericht**

Caritas Schweiz begrüsst, dass der Bundesrat mit dieser Vernehmlassung eine Plattform für eine breite Diskussion über die Entwicklungszusammenarbeit bietet. Caritas erachtet die Ausrichtung und die Schwerpunkte der neuen Strategie zur Internationalen Zusammenarbeit (IZA) als grundsätzlich sinnvoll. Einige Anpassungen und Ergänzungen sind dennoch notwendig. Einen grossen Korrekturbedarf sieht Caritas bei den vorgesehenen Rahmenkrediten. Um die ambitionierten Ziele zu erreichen, die geplanten Aufgaben der IZA wirkungsvoll umzusetzen und der humanitären Rolle der Schweiz gerecht zu werden, sind bedeutend höhere finanzielle Anstrengungen notwendig. Ausserdem erwartet Caritas, dass als übergeordnetes Ziel der IZA der Abbau von weltweiter Armut und Ungleichheit sowie die Förderung einer nachhaltigen, breitenwirksamen und inklusiven Entwicklung klar verankert wird.

Die Entwicklungserfolge der letzten Jahrzehnte sind eindrücklich: Die absolute Armut ist weltweit zurückgegangen, die Kinder- und die Müttersterblichkeit konnten stark gesenkt, die Einschulung von Mädchen deutlich erhöht werden. Trotz diesen positiven Entwicklungen – zu denen auch die Entwicklungszusammenarbeit einen entscheidenden Beitrag geleistet hat – sind die weltweiten Bedürfnisse weiterhin riesig: 617 Millionen Menschen können nicht lesen und rechnen. Mehr als zwei Milliarden Menschen haben keinen verlässlichen Zugang zu Trinkwasser. 131 Millionen Menschen sind auf humanitäre Nothilfe angewiesen, ein neuer Höchstwert. Und auch der Hunger ist noch lange nicht besiegt. Seit zwei Jahren steigt die Zahl der Hungernden wieder an, auf 820 Millionen Menschen weltweit.

Dass das EDA und das WBF im erläuternden Bericht eine deutliche Sprache sprechen und die zahlreichen Herausforderungen klar benennen, ist zu begrüssen (S. 9): «Der wirtschaftliche Aufschwung erfolgte bisher in hohem Masse auf Kosten der Umwelt. [...] Die Herausforderungen betreffend Klimawandel, Umweltzerstörung, Ernährungssicherheit, grenzüberschreitende Wasserbewirtschaftung, Epidemien, bewaffnete Konflikte und Menschenrechte bleiben bestehen und können Errungenschaften im Bereich der Armutsreduktion gefährden.» Vernachlässigt wird an dieser Stelle allerdings, welche relevanten Beiträge der Bund zur Umsetzung der Agenda 2030 mit den Zielen für eine Nachhaltige Entwicklung (SDG)<sup>1</sup> leisten soll, einerseits mit seiner Entwicklungszusammenarbeit im Süden, und – ebenso entscheidend – mit seiner Entwicklungs-, Aussen-, Sicherheits-, Wirtschafts- oder Klimapolitik. In der IZA-Botschaft sollte diskutiert werden, welche möglichen negativen Auswirkungen sich für Entwicklungsländer ergeben, etwa aus unfairem Steuerwettbewerb und illegitimen Finanzflüssen, aus einer mangelhaft ambitionierten Klima- und Biodiversitätspolitik oder aus dem Waffenexport in unsichere Weltregionen.

Die Schweiz ist ein kleines, rohstoffarmes Land. Gleichwohl ist die Schweiz überdurchschnittlich wohlhabend. Dies ist nur möglich, weil unser Land international sehr stark vernetzt ist und daraus einen grossen Nutzen zieht. Als einer der weltweit führenden Finanzplätze und als zentrale Drehscheibe im Rohstoffhandel profitiert unsere Volkswirtschaft stark von Entwicklungsländern. Die schweizerische Wirtschaft ist stark in globale Märkte und Wertschöpfungsketten eingebunden. Wir sind ein exportorientiertes Land. Jeder zweite Franken im Portemonnaie stammt vom Aussenhandel.

Die Internationale Zusammenarbeit (IZA) ist Ausdruck von Solidarität und gemeinsamer und geteilter Verantwortung, wie sie in der UNO-Agenda 2030 zum Ausdruck kommt. Gleichzeitig dient die IZA den Interessen der Schweiz. Caritas versteht darunter die *langfristigen* Interessen unseres Landes an einer sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltigen Welt in Sicherheit und Frieden. Im Einklang mit der Agenda 2030 aus dem Jahr 2015 und dem Pariser Klimaübereinkommen 2016 muss sich die Schweiz für eine Welt ohne Armut und für eine nachhaltige Entwicklung einsetzen. Stärker wie bisher muss die Schweiz künftig mit wirksamen und gezielten Massnahmen der IZA einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Transformations-Agenda und zur Einhaltung des Klimaabkommens leisten.

Im Jahr 2018 wendete die Schweiz 0,44 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) für die «öffentliche Entwicklungshilfe» (aide publique au développement, APD) auf. Dies, obwohl das Parlament den Bundesrat im Februar 2011 darauf verpflichtet hatte, die APD auf 0,5 Prozent des BNE zu erhöhen. Der Entwicklungshilfeausschuss (DAC) der OECD empfiehlt der Schweiz im aktuellen Bericht (2019), ihre eigene Verpflichtung von 0,5 Prozent einzuhalten und die APD im Sinne der Agenda 2030 sukzessive zu erhöhen.<sup>2</sup> Vor vier Jahren stimmte die Schweiz der Agenda 2030 zu. Damit hat der Bundesrat bekräftigt, die Zielvorgabe von 0,7 Prozent zu erreichen.

Nun schlagen das EDA und das WBF im erläuternden Bericht Rahmenkredite im Umfang von 11.37 Milliarden Franken vor, was einer APD-Quote im Zeitraum 2021-2024 von rund 0,45 Prozent des BNE entspricht. Ohne Berücksichtigung der in der APD verbuchten Betreuungskosten für Asylsuchende wird die Quote sogar lediglich 0,40 Prozent betragen (S. 2). Und je nach Entwicklungsverlauf der schweizerischen Wirtschaft rutscht die Quote möglicherweise sogar unter 0,4 Prozent. Angesichts der wiederholten Milliardenüberschüsse in der Bundeskasse seit 2015 ist dies aus der Sicht von Caritas unhaltbar. Eine Erhöhung der APD auf 0,7 Prozent des BNE ist längst überfällig. Caritas erwartet ausserdem, dass der Bundesrat und das Parlament eine schrittweise Erhöhung der Mittel auf 1 Prozent

---

<sup>1</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

<sup>2</sup> «Switzerland should live up to its commitment to providing 0.5% of its gross national income as ODA. It should progressively seek to increase ODA further, in line with the Addis Ababa Action Agenda and the 2030 Agenda» (S. 2; siehe auch S. 7).; <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Switzerland-2019-Main-Findings-And-Recommendations.pdf>

bis 2024 vorsehen. So könnte die Schweiz endlich mit Ländern wie Schweden, Luxemburg, Norwegen, Dänemark und Grossbritannien gleichziehen.

*Caritas Schweiz – eine gewichtige und glaubwürdige Stimme in der Internationalen Zusammenarbeit*

Weltweit leistet Caritas Nothilfe und Wiederaufbau bei Katastrophen. Sie unterhält langfristige Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit in den Bereichen Ernährungssicherheit, Wasser, Anpassung an klimatische Veränderungen, menschenwürdige und sichere Migration sowie Bildung und Einkommensförderung. In der Schweiz setzt sich Caritas gemeinsam mit dem Netz der Regionalen Caritas-Organisationen für Menschen ein, die von Armut betroffen sind: Familien, Alleinerziehende, Arbeitslose, Working Poor. Sie leistet Rechtsberatung und betreut Asylsuchende und Flüchtlinge.

In der Bekämpfung von Armut ist Caritas Schweiz in zweifacher Hinsicht präsent: Sie setzt sich sowohl im Inland als auch im Ausland gegen Armut ein, auf *operativer* sowie auf *politischer* Ebene. Für die Öffentlichkeit, für das Parlament und für die Medien ist Caritas aus diesem Grund eine wichtige Instanz und glaubwürdige Ansprechpartnerin.

Mit Öffentlichkeitsarbeit und Bildungsangeboten informiert Caritas über die Lebenssituation und entwicklungspolitische Herausforderungen im Globalen Süden. Sie hat einen direkten Zugang zu Parlamentarierinnen und Parlamentariern und zur Wirtschaft. Sie verfasst Positionspapiere zu aktuellen entwicklungspolitischen Fragestellungen. Und mit dem Almanach Entwicklungspolitik stellt sie ein Forum für Nord/Süd-Themen zur Verfügung und bringt die entwicklungspolitische Debatte voran.

Zusammen mit ausgewählten Partnerorganisationen vor Ort ermöglicht Caritas Projekte für eine nachhaltige Entwicklung. Sie beteiligt sich an deren Finanzierung, leistet technische Beratung zur Erweiterung von Kompetenzen, gewährt Schutz von Advocacy-Akteuren und vermittelt zwischen Bevölkerung und staatlichen Stellen. Eine besonders wichtige Rolle übernimmt Caritas in Krisensituationen und fragilen Staaten und Regionen. Das internationale Caritas-Netz ermöglicht im Krisen- und Katastrophenfall, sehr schnell einsatzbereit zu sein. Dank langjährigem institutionellem Wissen in der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit setzt Caritas seit jeher auf eine enge Verbindung zwischen den verschiedenen Instrumenten der IZA.

Schliesslich hat Caritas ihre Kompetenz in Klimafragen systematisch weiterentwickelt. Heute arbeitet das Hilfswerk beispielsweise mit der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) der UNO zusammen, um Menschen zu helfen, sich an Klimawandel-bedingte Veränderungen anpassen zu können. Auf eine langjährige Erfahrung kann Caritas zurückgreifen, wenn es um Migrationsfragen geht. Sie stützt sich dabei auf das Zusammenspiel von breiter Präsenz in Ländern sowie auf die operative und politische Arbeit im Inland ab.

**2. Unsere Kommentare und Forderungen zum erläuternden Bericht zur IZA im Einzelnen**  
**Ausgangslage und Bilanz (Kap. 1):** Der erläuternde Bericht zur Internationalen Zusammenarbeit 2021-2024 ist übersichtlich und leserfreundlich, und er ist klar und transparent in der Argumentation. Caritas begrüsst den Wortlaut zur Begründung des Finanzbegehrens (Kap. 1.1): Die IZA ist Ausdruck von *Solidarität* und orientiert sich an der humanitären Tradition der Schweiz und an Werten wie *Verantwortung*, Chancengleichheit und Weltoffenheit. Die Ziele der IZA entsprechen gleichermassen den *Interessen* der Schweiz wie ihren *Verpflichtungen* zu einer nachhaltigen Entwicklung, die sie mit der Verabschiedung der Agenda 2030 der UNO bekräftigte (S. 5).

Die differenzierte Diskussion zu Rückblick und Bilanz von 70 Jahren öffentliche Entwicklungshilfe (Kap. 1.2) ist sinnvoll und begrüssenswert. Besonders wichtig sind die Verweise auf die hohe Relevanz von «entwicklungspolitischer Kohärenz» (S. 6), auf die positive Wirkung von IZA auf den Le-

bensstandard und das Wohlergehen ebenso wie auf die Regierungsführung, Bildung und Gesundheitsversorgung (S. 7) sowie darauf, dass nicht alle Arten von Unterstützung auf ein wirtschaftliches Wachstum abzielen (S. 8). Ebenso begrüsst Caritas die ausführliche und kritische Diskussion der bestehenden Herausforderungen (S. 9f). Gleichwohl erwartet Caritas an derselben Stelle eine ebenso kritische Darstellung der möglichen eigenen Verantwortung der Schweiz – etwa hinsichtlich unseres Einflusses auf das globale Klima, von internationaler Steuergerechtigkeit oder von Korruption und Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem Abbau und Handel von Rohstoffen.

**Inhalt der Kreditbeschlüsse (Kap. 2.1 und 2.2):** Eingangs wird im erläuternden Bericht erwähnt, dass sich die Internationale Zusammenarbeit (IZA) in das politische Handeln der Schweiz als Ganzes einfügt und es entscheidend ist, «Zielkonflikte zu vermeiden» (Kap. 2.2): Einzelne Politiken sollen aufeinander abgestimmt werden, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Finanzen, Steuern, Umwelt, Gesundheit, Ernährungssicherheit und Migration. Dabei müsse der Bundesrat darauf achten, dass seine Beschlüsse so *kohärent* wie möglich sind (S. 13).

Die ausdrückliche Erwähnung von politischer Kohärenz ist ganz im Sinne von Caritas. Denn Entwicklungszusammenarbeit fängt letztendlich bei uns selber an: Um tiefgreifende und nachhaltige Veränderungen zu erreichen, ist die IZA auf entwicklungsförderliche Rahmenbedingungen angewiesen. Der Bund muss politische Geschäfte, die Auswirkungen auf den Süden haben, entwicklungsfreundlich ausgestalten. Die Handelspolitik ist zum Beispiel so auszugestalten, dass sie den Partnerländern den nötigen politischen Spielraum gewährt, um Massnahmen für eine nachhaltige Entwicklung zu ergreifen. Und die Steuerpolitik ist so auszugestalten, dass Steuervermeidung multinational tätiger Konzerne mit Sitz in der Schweiz unterbunden wird und die Partnerländer in ihren Bemühungen, Einnahmen aus der Besteuerung von Konzernen zu generieren, nicht unterlaufen werden. Die für die IZA hauptverantwortlichen Bundesämter DEZA und SECO müssen das Parlament, den Bundesrat und die Verwaltung immer wieder darauf hinweisen.

**Ziele der IZA 2021-2024 (Kap. 2.3):** Caritas ist der Ansicht, dass die vier vorgeschlagenen Ziele der IZA 2021-2024 das Potenzial haben, zur nachhaltigen Entwicklung im Geiste der Agenda 2030 beizutragen (S. 41). Allerdings sollte das Ziel 1 «Zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum, zur Erschliessung von Märkten und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen» dahingehend präzisiert werden, dass es um faire und menschenwürdige Arbeit im Rahmen einer ökologisch nachhaltigen Produktion geht. Die Qualität von Arbeitsplätzen und Verdienstmöglichkeiten ist für die Armutsreduktion ausschlaggebend. Die Erschliessung von Märkten sollte keinen so hohen Stellenwert innerhalb von Ziel 1 geniessen und ist zu ersetzen durch die *Verringerung von Armut*. Schliesslich geht es darum, durch wirtschaftliche Entwicklung und der Schaffung von Arbeitsplätzen die Armut zu reduzieren. Dies gilt ebenfalls für den Anhang 2.

Unter Ziel 4 «Frieden, Rechtsstaatlichkeit und Geschlechtergleichstellung fördern» sollte die *Stärkung der Zivilgesellschaft* aufgenommen werden. In vielen Partnerländern ist gesellschaftliches, politisches Engagement mit zunehmender Repression konfrontiert. Es sind daher Massnahmen zum Schutz und zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements zu ergreifen.

**Kriterien für ein Engagement der IZA (Kap. 2.4):** Aus Sicht von Caritas sollte insbesondere das zweite Kriterium «Interessen der Schweiz» präzisiert werden (S. 14): Es geht der IZA um das *langfristige* Interesse der Schweiz an einer ökologisch nachhaltigen Welt in Gerechtigkeit, Frieden, Sicherheit und Wohlstand, wie dies die Agenda 2030 anstrebt. Der Versuch einer Ausrichtung an kurzfristigen Interessen der Schweiz (etwa um handelspolitische, migrationspolitische oder diplomatische Ziele zu erreichen) würde nicht nur die nachhaltige, positive Wirkung von IZA gefährden. Es wäre auch eine unzulässige Instrumentalisierung von IZA, zum Leidwesen der Ärmsten dieser Welt. Schliesslich stünde dies im Widerspruch zum ersten Kriterium, sich an den «Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerung» zu orientieren. Die «Interessen der Schweiz» müssen ebenfalls im Anhang 3 angepasst wer-

den: Bei der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der DEZA darf es nicht um eng verstandene aussen- und wirtschaftspolitische Eigeninteressen der Schweiz gehen (S. 44). Und bei der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des SECO dürfen freihandelspolitische Interessen zum Zwecke der eigenen Exportförderung höchstens eine untergeordnete Rolle spielen (S. 45).

Das dritte Kriterium «Mehrwert der Schweizer IZA» möchte Caritas insbesondere dahingehend verstanden wissen, dass DEZA und SECO in ihrer Arbeit auf partizipative Prozesse und einen möglichst grossen Einbezug der Zivilgesellschaft setzen, um bestmöglich auf die lokalen Bedürfnisse eingehen zu können. Setzt die Schweiz weiterhin auf diese Werte, schafft sie einen Mehrwert (im Sinne der erwünschten «Swissness») gegenüber anderen Geberländern.

**Geographische Fokussierung (Kap. 2.4.1):** Schon seit langem wird die Schweiz von verschiedenen Seiten aufgefordert, ihr Engagement in der Internationalen Zusammenarbeit (IZA) auf weniger Länder und Regionen zu fokussieren. Der geplante Ausstieg der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit aus Lateinamerika ist insofern nachvollziehbar, als es sich bei den betroffenen Ländern mit Ausnahme Haitis um Länder mit mittlerem Einkommen und vergleichsweise hohem Human Development Index (HDI) handelt. Weil jedoch in vielen Ländern Lateinamerikas die soziale und wirtschaftliche Ungleichheit nach wie vor riesig ist und bittere Armut für Teile der Bevölkerung eine Realität bleibt, wird der Bundesrat aufgefordert, bei seinen bilateralen Treffen und diplomatischen Kontakten in der Region stets die Einhaltung von Rechtsgleichheit und demokratischer Teilhabe aller Bevölkerungsteile sowie die Erwartungen an eine rechenschaftspflichtige und transparente Verwaltung anzusprechen.

Aus Sicht von Caritas sollte Haiti als eine Art Sonderfall betrachtet werden, wo die humanitäre Hilfe auch künftig bei Bedarf mit langfristigen bilateralen Entwicklungsprojekten kombiniert werden kann (Nexus). Abgesehen davon ist für Caritas entscheidend, dass die frei werdenden Mittel durch die Fokussierung der Länder genutzt werden, um das Engagement in den *ärmsten* und bedürftigsten Ländern zu stärken. Sie sollen nicht auf andere Länder mittleren Einkommens umverteilt werden. Zu begrüssen ist, dass sich die anderen Instrumente der IZA weiterhin in Lateinamerika engagieren können. Dies gilt insbesondere für die humanitäre Hilfe und die Friedensförderung der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS). Ihr Einsatz für die Menschenrechte, die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Friedensförderung ist in dieser Region weiterhin dringend notwendig. Wichtig ist letztendlich ebenfalls, dass die Programmbeiträge für schweizerische NGOs auch in Zukunft thematisch und geographisch *komplementär* vergeben werden.

**Thematische Schwerpunkte (Kat. 2.4.2):** Caritas erachtet die inhaltlichen Schwerpunkte grundsätzlich als sinnvoll. Unseres Erachtens herrscht jedoch ein Ungleichgewicht zwischen den Ausführungen bezüglich der Migration und den weiteren thematischen Schwerpunkten. Wir gehen deshalb davon aus, dass die folgenden Vorschläge für Anpassungen bei den drei anderen Schwerpunkten als Ergänzungen aufgenommen werden.

- 1) **Arbeitsplätze:** Die Schweiz will die «Stärkung der Rahmenbedingungen sowie innovative Lösungen für die wirtschaftliche Entwicklung und die Förderung des Privatsektors» unterstützen (S. 15). Mit Hilfe des Privatsektors sollen die Lebensbedingungen verbessert und Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Aus der Sicht von Caritas ist dies grundsätzlich sinnvoll. Allerdings muss dabei stets die Bekämpfung von Armut im Zentrum der Bemühungen stehen. Wirtschaftliche Entwicklung soll *inklusiv* sein, sodass auch die Ärmsten davon profitieren. Ausserdem müssen DEZA und SECO dafür sorgen, dass dank ihrer Unterstützung *existenzsichernde* Verdienstmöglichkeiten und *menschenwürdige* Arbeitsplätze geschaffen werden. Hierzu sollen sie sich stark machen für gute Arbeitsbedingungen, faire Löhne und den Schutz der Arbeits- und Menschenrechte.

In erster Linie soll mit *lokalen* Unternehmen in Entwicklungsländern zusammengearbeitet werden. Beabsichtigen die DEZA oder das SECO, enger mit Schweizer Unternehmen zusam-

menzuarbeiten, setzt dies voraus, dass diese ihre Interessen mit gesellschaftlicher Verantwortung verknüpfen. Die Einhaltung sozialer und ökologischer Kriterien muss beobachtet und konsequent eingefordert werden. Erst dann kann eine engere Kooperation mit dem hiesigen Privatsektor zu einer weltweit nachhaltigen Entwicklung beitragen. Das Ziel dieses thematischen Schwerpunktes soll letztendlich lauten, «nachhaltige und inklusive wirtschaftliche, sozial und umweltverträgliche Entwicklung» in Ländern des globalen Südens voranzubringen.

- 2) **Klimawandel:** In den letzten vier Jahrzehnten hat sich die Erderwärmung beschleunigt. Mit den höheren Temperaturen nehmen extreme Wetterereignisse wie Hitzeperioden und Dürren, Starkniederschläge und Hochwasser, Hurrikane und Sturmfluten weltweit zu. Der Hitzesommer 2018 zeigt, dass auch die Schweiz betroffen ist. Doch weitaus am härtesten trifft es Länder des globalen Südens. Während wir verharmlosend vom Klimawandel reden, befinden sich viele Entwicklungsländer bereits in einer lebensfeindlichen und existentiellen Klimakrise. Diese Länder müssen sich so schnell wie möglich an neue klimatische Bedingungen anpassen. Dafür braucht es ganz unterschiedliche Massnahmen wie Küstendeiche, Dämme und Zisternen oder dürreresistente und hitzetolerante Pflanzensorten und wassersparende Bewässerungsmethoden in der Landwirtschaft. Dringend notwendig sind auch dörfliche Getreidespeicher und Gemüsegärten oder Frühwarnsysteme bei Stürmen und Überschwemmungen. Mit der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) von 1992 schuf die internationale Staatengemeinschaft die Voraussetzung, Entwicklungsländer zu unterstützen. Nebst einer ressourcenschonenden und klimafreundlichen Entwicklung (Mitigation) geht es in vielen Ländern des globalen Südens vor allem darum, sich an neue Lebensbedingungen und Extremwetterereignisse anzupassen (Adaptation). Die Industrieländer haben sich völkerrechtlich dazu verpflichtet, nebst den bestehenden Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit *neue und zusätzliche* Klimagelder bereitzustellen. Aus dem erläuternden Bericht wird klar, dass der Bundesrat nicht beabsichtigt, diese Gelder zusätzlich zu sprechen. Vielmehr sollen Klimamassnahmen wie bis anhin aus den IZA-Rahmenkrediten finanziert werden (S. 16). Aus Sicht von Caritas ist unhaltbar, dass die Schweiz – trotz ihrer grossen Mitverantwortung an der Erwärmung und trotz internationalen klimapolitischen Verpflichtungen – dafür immer noch keine Hand bieten will. Caritas fordert eine Aufstockung der Mittel (siehe Kapitel Finanzen 3.4 weiter unten). Um diese Mittel zu generieren, sind alternative Finanzierungsmöglichkeiten notwendig. Denkbar ist die Einführung einer Flugticketabgabe, eine Ausweitung des Verwendungszwecks der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffe für internationale Klimafinanzierung sowie eine Ausweitung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Treibstoffe. Diese drei Massnahmen müssen in die laufende CO<sub>2</sub>-Gesetzesrevision aufgenommen werden. Zudem soll ein entsprechender Verweis auf die Notwendigkeit von *verursachergerechter* Finanzierung von Klimamassnahmen im Globalen Süden in der IZA-Botschaft Erwähnung finden. Darüber hinaus erwartet Caritas, dass folgende Punkte in die IZA-Botschaft aufgenommen werden: Der Bund soll am Ziel festhalten, die Hälfte der eingesetzten Klimagelder in *Anpassungsmassnahmen* im Süden zu investieren. Gleichzeitig sollen sich DEZA und SECO stärker auf die *ärmsten* Länder und Regionen fokussieren – und dabei die Leidtragenden von Wetterextremen und Umweltkatastrophen besonders im Blick haben. In Entwicklungsländern muss sich die DEZA für besonders klimabetroffene und schutzbedürftige Menschen einsetzen: kleinbäuerliche Familien, indigene Völker, benachteiligte Minderheiten, Slumbewohner. Stets müssen bei der Durchführung von Anpassungsmassnahmen soziale und ökologische ebenso wie menschenrechtliche Standards berücksichtigt und eingehalten werden.
- 3) **Migration:** Angesichts der Zunahme von weltweiten, freiwilligen und erzwungenen Migrationen ist es folgerichtig, dass die IZA-Botschaft diesem wichtigen Thema die not-

wendige Aufmerksamkeit schenkt.<sup>3</sup> Caritas begrüsst die differenzierte Diskussion des Themas im erläuternden Bericht. Im Besonderen begrüsst sie, dass bei der Verknüpfung von IZA und migrationspolitischen Interessen auf eine Konditionalität verzichtet wird (S. 16). Es wäre falsch, über die IZA der Schweiz repressive Massnahmen zu unterstützen, welche Flucht und Migration kurzfristig unterdrücken, aber die zugrunde liegenden Probleme langfristig sogar verschärfen. Dies forderte jüngst auch der Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der OECD in ihrer aktuellen Beurteilung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit.<sup>4</sup>

Die IZA kann hingegen die Lebensbedingungen und die Perspektiven vor Ort verbessern, so dass sich der Druck zu migrieren verringert. Insofern ist es begrüssenswert, dass die DEZA und das SECO in erster Linie die Ursachen und Treiber einer von Armut geprägten, oft irregulären Arbeitsmigration mindern und Migrantinnen und Migranten in den Herkunftsregionen und unterwegs besser schützen wollen. Die Erfahrung und Studien zeigen, dass die langfristig angelegte Entwicklungszusammenarbeit dazu beiträgt, Lebensperspektiven vor Ort nachhaltig zu verbessern: Sie schafft Verdienstmöglichkeiten und begünstigt eine wirtschaftliche Entwicklung, die nicht nur den Eliten eines Landes zugutekommt. Sie setzt sich gegen Korruption ein und stärkt eine politisch aktive Zivilgesellschaft. Um die Ursachen von Migration zu lindern, sind letztendlich vor allem Projekte für einen besseren Zugang zu Bildung und zur Gesundheitsversorgung sowie für eine transparente und verantwortungsvolle Regierungsarbeit wichtig. Gezielte Migrationsprojekte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit tragen ausserdem dazu bei, Menschen dank fairen und menschenwürdigen Arbeitsbedingungen vor Ausbeutung und Missbrauch zu schützen.

Verantwortlich für erzwungene Flucht sind Kriege und zerstörte Lebensgrundlagen, massive Menschenrechtsverletzungen oder staatliche Repression. Hier ist vor allem die offizielle Schweiz gefordert: Bei Staatsbesuchen und anderen direkten Kontakten muss der Bund gute und transparente Regierungsarbeit einfordern. Und die Diplomatie muss staatliche Repression und Menschenrechtsverletzungen in aller Entschiedenheit verurteilen. In Notsituationen muss die Schweiz humanitäre Hilfe bereitstellen. Ausserdem ist eine engagierte Friedens- und Menschenrechtspolitik gefordert: Der Bund kann vermitteln und gute Dienste zur friedlichen Beilegung von Konflikten anbieten.

- 4) **Rechtsstaat:** In autoritären Ländern sind die Voraussetzungen für gesellschaftliche und wirtschaftliche Verbesserungen schlecht. Es mangelt an einer staatlichen Grundversorgung ebenso wie an rechtsstaatlichem und verantwortungsvollem Regierungshandeln. Je mehr sich Regierungen von demokratischen Werten verabschieden, desto notwendiger wird der Schutz und die Unterstützung der Bevölkerung und von zivilgesellschaftlichen Partnern. Damit sie ihre Rolle als Sprachrohr benachteiligter Bevölkerungsgruppen oder als Beobachter von Menschenrechtsverstössen wahrnehmen können.

---

<sup>3</sup> Seit jeher migrieren Menschen. Sie migrieren im eigenen Land, in umliegende Länder oder in weit entfernte Gegenden. Die meisten Migrantinnen und Migranten verlassen ihre Heimat aus freien Stücken in der Hoffnung auf bessere Lebensumstände, Jobaussichten und Perspektiven für die Familie. Immer mehr Menschen gehen unfreiwillig, weil sie unter Armut, Ausbeutung und Repression leiden oder durch gewalttätige Konflikte und die Folgen des Klimawandels vertrieben werden. Bei der Aufnahme von Flüchtlingen tragen die Länder im globalen Süden seit Jahren die weitaus grösste Last. Gleichzeitig sind die Asylzahlen in der Schweiz seit einiger Zeit stark rückläufig.

<sup>4</sup> «Currently, the programme is under increasing pressure to limit irregular migration to Switzerland, with some discussions on granting support on the condition that partner countries adjust their migration policies. A programme that focuses on preventing migration to Switzerland at the expense of supporting partner countries' priorities for long-term sustainable development could lead to reputational risk for Switzerland: the country's renowned neutrality may be at risk, diminishing its influence on global policy» (S. 8). «Switzerland should establish safeguards to ensure the development programme remains focused on long-term investments towards poverty reduction and sustainable development in partner countries» (S. 2).; <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Switzerland-2019-Main-Findings-And-Recommendations.pdf>



Caritas begrüsst den Schwerpunkt auf Rechtsstaatlichkeit und Geschlechtergleichstellung (S. 17), erwartet dabei aber ebenso sehr einen klaren Fokus auf der *Stärkung der Zivilgesellschaft*. Denn nur wenn alle Bevölkerungsteile und gesellschaftlichen Schichten an politischen Prozessen teilhaben können, ist eine inklusive und nachhaltige Entwicklung möglich.<sup>5</sup> Die Erfahrung zeigt, dass sich autoritäre Regime häufig erst zu demokratischen Systemen wandeln, wenn der Druck aus der eigenen Bevölkerung steigt. Organisationen und Akteure aus der Zivilgesellschaft, die diesen Druck entfalten und aufrechterhalten können, sollten künftig stärker gefördert werden.

**Finanzen (Kap. 3.4):** Gemäss dem Vorschlag des Bundesrats sollen in den Jahren 2021 bis 2024 jeweils zwischen 2.3 und 2.6 Milliarden Franken für die fünf Rahmenkredite zur Verfügung stehen (S. 32). Auf den ersten Blick ist das viel Geld. Bei genaueren Hinsehen wird aber klar, dass diese Mittel keinesfalls genügen, um die im erläuternden Bericht formulierten Ziele zu erreichen.

- **Humanitäre Hilfe:** Gemäss erläuterndem Bericht (S. 18ff.) ist der humanitäre Auftrag der Schweiz universell und auf drei Ziele ausgerichtet: Erstens soll sie sich mit Direktaktionen vor Ort wirksam und pragmatisch einbringen, zweitens als verlässliche und flexible Geldgeberin agieren und drittens Einsatz leisten für das humanitäre Völkerrecht. Das heisst aber auch, dass die Schweiz auf die globalen Entwicklungen wie die Zunahme von Krisensituationen allgemein und von langanhaltenden Krisen im Besonderen reagieren muss. Gemäss der UNO-Organisation für humanitäre Hilfe hat sich der globale Mittelbedarf seit 2008 von 6 auf über 24 Milliarden US-Dollar *vervierfacht*. In der Schweiz sollen die Ausgaben für die humanitäre Hilfe im Vergleich zu 2006 von 299 auf 470 bis 509 Millionen Franken in den Jahren 2021 bis 2024 (S. 32) erhöht werden. Dies ist *nicht einmal eine Verdoppelung*. Will die Schweiz ihren eigenen Ansprüchen gerecht werden und die humanitäre Tradition fortsetzen, muss sie nachziehen und die Mittel für die humanitäre Hilfe auf mindestens 1,2 Milliarden Franken jährlich erhöhen.
- **Klimamassnahmen:** In seinem Bericht zur internationalen Klimafinanzierung aus dem Jahr 2017 beziffert der Bundesrat den notwendigen Beitrag der Schweiz ab dem Jahr 2020 auf 450 bis 600 Millionen Franken. Nun schlägt er vor, die Mittel der IZA für den Klimaschutz von heute 300 auf 350 Millionen Franken pro Jahr zu erhöhen (S. 16). Dies ist völlig ungenügend. Erstens ist bereits die Berechnung des Bundesrats im oben erwähnten Bericht zu tief ausgefallen. Wenn nämlich die globalen Klimaeffekte unserer Produktions- und Konsumweise, unsere Flüge sowie die vom Schweizer Finanzplatz gesteuerten Aktivitäten berücksichtigt werden, dann beträgt der faire Beitrag der Schweiz mindestens eine Milliarde Franken. Zweitens ist es angesichts der Dringlichkeit der Aufgabe – gemäss dem Bericht des Weltklimarats aus dem Jahr 2018<sup>6</sup> bleiben uns nur gerade 12 Jahre für die Korrektur – notwendig, *rasch* zu handeln und kurzfristig die nötigen Mittel bereitzustellen. Caritas fordert deshalb, dass der Bund für die internationale Klimafinanzierung *zusätzlich* zur Entwicklungsfinanzierung in den Jahren von 2021 bis 2024 mindestens zwei Milliarden zur Verfügung stellt. Für Klimamassnahmen im Globalen Süden braucht es eine *verursachergerechte* Finanzierung.
- **Entwicklungszusammenarbeit:** Für die Entwicklungszusammenarbeit sind gemäss erläuternden Bericht zwischen knapp 1,4 und 1,5 Milliarden Franken vorgesehen (S. 32). Zu beachten ist, dass davon jährlich circa 600 Millionen für multilaterale Organisationen und internationale Finanzierungsorganisationen (Weltbank, UNO-Organisationen etc.) vorgesehen sind. Diese Beiträge zu leisten ist im Interesse der Schweiz, denn nur so kann sie in den multilateralen Or-

<sup>5</sup> Dass es wichtig ist, die politische Partizipation und die Zivilgesellschaft zu unterstützen, steht im erläuternden Bericht – allerdings lediglich als Randnotiz in einer Fussnote auf S. 8.

<sup>6</sup> <https://www.ipcc.ch/sr15/>

organisationen ihren Einfluss geltend machen. Trotzdem stehen diese Mittel nicht oder nur beschränkt dafür zur Verfügung, die im erläuternden Bericht formulierten Ziele zu verwirklichen. Dafür können nur die bilateralen Mittel in der Höhe zwischen 819 und 887 Millionen Franken eingesetzt werden. Auch davon wurden jedoch im Jahr 2016 noch einmal deutlich mehr als 300 Millionen Franken für Beiträge an sogenannte multi-bilaterale Aktionen und für ausländische und internationale Organisationen aufgewendet. Am Schluss bleiben für eigene Interventionen in den ärmsten Ländern des Südens noch gerade 500 Millionen Franken pro Jahr. Damit sollen in 34 Ländern die ambitionierten Ziele wie nachhaltige und breitenwirksame Entwicklung, die Schaffung von menschenwürdigen Verdienstmöglichkeiten zur Bekämpfung von Armut, die Linderung des Migrationsdrucks durch die Verbesserung von Gesundheitswesen, Bildung und guter Regierungsführung sowie die Stärkung der Menschenrechte erreicht werden. Dies zu schaffen ist nur möglich, wenn die Schweiz in den entsprechenden Ländern als wichtiger Player auftreten kann. Das ist mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen Mitteln nicht gegeben. Damit also sowohl der Einfluss der Schweiz in den multilateralen Organisationen als auch die Verwirklichung der Ziele des erläuternden Berichts sichergestellt werden können, sind für die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA mindestens drei Milliarden Franken bereitzustellen.

Mit den von Caritas Schweiz vorgeschlagenen Anpassungen würden die für die internationale Zusammenarbeit zur Verfügung stehenden Mittel auf ca. 6.5 Milliarden Franken pro Jahr steigen. Damit kann die Schweiz ihre Tradition in der humanitären Hilfe fortsetzen, die Verantwortung beim Klimaschutz wahrnehmen und in allen Empfängerländern als gewichtiger Partner auftreten. Mit einem Aufwand von 6,5 Milliarden Franken würde die Höhe der Entwicklungshilfe der Schweiz auf ein Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) steigen und die Schweiz würde zu Ländern wie Schweden, Norwegen oder Luxemburg aufschliessen.

Die Mittel für diese Aufstockung sind vorhanden. Dem Bund geht es finanziell hervorragend, die Überschüsse der letzten Jahre sind hoch. Insbesondere fallen die Rechnungen immer deutlich besser aus als das Budget. Im Jahr 2017 betrug der Überschuss 4,8 Milliarden (inkl. die von der EFK bemängelten Rückstellungen) und im Jahr 2018 2,9 Milliarden Franken. Für das Jahr 2019 hat der Bund einen Überschuss von 1,3 Milliarden budgetiert und für das 2020 ein Defizit von 0,1 Milliarden Franken. Das heisst, neun Milliarden Franken für zusätzliche Investitionen in der IZA sind aufgrund der Überschüsse der letzten Jahre bereits vorhanden. Aufgrund der Erfahrungen mit den positiven Rechnungsabweichungen gegenüber dem Budget dürften bis Ende 2020 noch ein bis zwei Milliarden Franken dazu kommen.

Unsere Forderungen sind realistisch. Wir fordern lediglich, dass die Überschüsse der laufenden IZA-Periode 2017 bis 2020 für die Aufstockung der Mittel in der nächsten Periode 2021 bis 2024 eingesetzt werden. Oder mit anderen Worten: Wir möchten, dass die Schweiz anstatt ihre bereits tiefen Schulden weiter abbaut, ihre Investitionen in eine friedliche und auch noch für unsere Kinder lebenswerte Welt erhöht.

Mit freundlichen Grüssen

Caritas Schweiz

Hugo Fasel  
Direktor

Marianne Hochuli  
Leiterin Bereich Grundlagen

Patrik Berlinger  
Leiter Fachstelle Entwicklungspolitik