

Vernehmlassung zur Strategie der IZA 2025-2028

Stellungnahme von Comundo

Einleitende Bemerkungen

Comundo erachtet die inhaltliche Ausrichtung der Botschaft zur IZA-Strategie 2025-2028 und der thematischen Kontinuität als überzeugend im Sinne eines nachhaltigen Engagements der Schweiz.

Der Angriffskrieg von Russland in der Ukraine sowie zahlreiche weitere Krisen der letzten Jahre haben zu gravierenden Rückschritten bei der Armutsbekämpfung geführt. Es ist bereits heute absehbar, dass ohne zusätzliche Efforts, die zentralen Zielsetzungen der Agenda 2030 verfehlt werden (z.B. leave no one behind). Die Einleitung zur vorliegenden Strategie greift diese Entwicklungen auf und betont die veränderte Realität gegenüber der IZA-Strategie 2021-2024.

Die Absicht des Bundesrats, die Mittel für den Wiederaufbau der Ukraine aus dem Finanzrahmen der IZA zu nehmen, ist angesichts dieser Situationsanalyse nicht nachvollziehbar. Denn eine wirksame und ausreichend finanzierte internationale Zusammenarbeit ist dringlicher denn je. Insbesondere für die Schweiz als weltweit stark vernetztes Land, ist es relevant, zu einer friedvollen und nachhaltigen Weltgemeinschaft beizutragen und eine Erosion der internationalen Kooperation zu vermeiden.

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Krisen in den Partnerländern und den Rückschritten in der Erreichung der UNO-Nachhaltigkeitsziele ist die prognostizierte Quote von 0.36% des BNE an öffentlicher Entwicklungsfinanzierung (APD ohne Asylkosten, siehe Seite 50) inakzeptabel. Die Quote liegt erstmals seit 2013 unter 0.4%. Sie entfernt sich noch stärker vom international vereinbarten und von der Schweiz anerkannten Zielwert von 0.7% des BNE. 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 0.7%** des Bruttonationaleinkommens (ohne Asylkosten) bis 2028 überfällig.

Im Begleitschreiben zur Vernehmlassung werden folgende 3 Fragen gestellt, zu denen Comundo gerne Stellung nimmt.

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 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.

Frieden und Gouvernanz: In zahlreichen Ländern sieht sich zivilgesellschaftliches Engagement durch den Abbau demokratischer Strukturen 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 Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen ebenso zentral wie die Unterstützung und Stärkung der lokalen Zivilgesellschaft. Auch der kurze Abschnitt auf Seite 40 der Strategie trägt der Bedeutung der Zivilgesellschaft nicht ausreichend Rechnung. Es fehlen Massnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft und zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger:innen. Nur eine aktive Teilhabe benachteiligter gesellschaftlicher Schichten in den politischen Prozessen vermag eine inklusive, nachhaltige Entwicklung voranzubringen.

Klima und Umwelt: Damit die Schweiz nach Unterzeichnung des «Glasgow Statement»¹ 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.

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 2021-2024 gibt Anhang 6 einen Überblick über die Verteilung der Mittel. Dieser wurde in der Vernehmlassung der IZA-Strategie 2025-2028 nicht abgegeben. Diese Intransparenz verunmöglicht eine Beurteilung der geographischen Fokussierung.
- Das im März 2022 von der UNO-Generalversammlung verabschiedete *Doha Programme of Action*² 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 2021-2024 und einer entsprechend ähnlichen geographischen 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. Die Schweiz soll sich die **Erreichung der LDC/APD-Quote von 0.2% zum Ziel setzen**. Anstelle des neuen Partnerlandes Marokko – bei dem es sich um ein Land mit mittlerem Einkommen (*Lower middle income country, LMIC*) handelt – sollen die dafür geplanten Mittel für LDCs mit bestehendem Engagement vorgesehen werden.

¹ UN Climate Change Conference UK 2021: [Statement on International Public Support for the Clean Energy Transition](#)

² [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, Comundo 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 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, 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 EZA 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 2025-2028 mit der IZA-Strategie 2021-2024. 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.³

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.⁴ Mit dem Ausstieg aus Lateinamerika in der IZA-Strategie 2021-2024 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 Franken nicht ausreichen werden, weshalb sich eine Finanzierung ausserhalb der IZA 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 der Ukraine ist eine eigene gesetzliche Grundlage zur Finanzierung ausserhalb der IZA zu prüfen.

³ 21-24: Kredit EZA DEZA 6638 + Kredit EZA DEZA Ost 673 = 7311 Mio. Fr., demgegenüber beträgt der Kredit EZA DEZA 25-28 nur 6649 Mio. Fr.

⁴ Ukraine: 375 Mio. CHF pro Jahr; bilaterale APD für alle Partnerländer in Afrika 2021: 615 Mio. CHF

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

Problematische Stärkung der humanitären Hilfe zulasten der Entwicklungszusammenarbeit

Im vorliegenden Entwurf der Strategie wird eine Aufstockung der humanitären Hilfe um 5% auf Kosten der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) vorgeschlagen. Comundo teilt die Meinung, dass die zunehmenden globalen Krisen und Konfliktsituationen zusätzliche finanzielle Beiträge der Schweiz erfordern. Diese sind jedoch naturgemäss nicht vorauszusehen. Der Bundesrat hat mit dem Instrument der Nachtragskredite die Möglichkeit, auf akute humanitäre Notlagen zu reagieren. Dieses Instrument sollte verstärkt zum Einsatz kommen und deshalb die humanitäre Hilfe in der Strategie nicht auf Kosten der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit gestärkt werden. Denn die Schweiz kann nur dann wirksame und effiziente humanitäre Hilfe leisten, wenn sie langfristig in einem Kontext präsent ist und solide Partnerschaften aufgebaut hat. Dies fördert die Prävention von weiteren Krisen und soll daher stärker berücksichtigt werden.

In der Botschaft zur IZA-Strategie 2025-2028 fehlen verbindliche Angaben darüber, welcher Anteil für die «Nothilfe» respektive für «Prävention und Wiederaufbau» geplant ist. In der IZA-Strategie 2021-2024 wurden solche Angaben gemacht, wobei lediglich 20% für Prävention und Wiederaufbau vorgesehen waren. Dieser Anteil sollte in der vorliegenden Strategie mit einem höheren Betrag explizit ausgewiesen werden. Nur so ist es möglich, in der humanitären Hilfe auch längerfristige Projekte durchzuführen.

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 2021-2024 verdoppelt (sie betrug dort 120 Millionen über 4 Jahre) und ist in diesem Ausmass nicht 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 genügend klar, auf welche Finanzinstrumente sich diese Passage bezieht und um welche Beträge es sich handelt.

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

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 2021-2024 angehoben wurden und dies gleichbleiben soll. Comundo 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 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 Ausgestaltung der internationalen Umweltfinanzierung sind daher zwingend Optionen ausserhalb der IZA zu finden; dies ist in der vorliegenden Strategie explizit so festzuhalten.

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 2022*⁵ von der Schweiz verlangt. Besonders in der Pflicht stehen hier die Handels-, Steuer-, Finanz und Klimapolitik der Schweiz. Die IZA-Strategie 2025-2028 sollte die Herausforderungen in diesen Politikfeldern und die notwendigen Anstrengungen explizit benennen.

Zusammenarbeit mit dem Privatsektor

Der vorliegende Entwurf der Strategie gibt Hinweise darauf, dass die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor gestärkt werden soll, bleibt diesbezüglich inhaltlich vage. Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor muss präzisiert werden, um keinen Handlungsspielraum für sozial und ökologisch unverträgliche Wirtschaftspraktiken zu schaffen.

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. In der Praxis ist die Zivilgesellschaft ein wichtiger Akteur zur Stärkung des lokalen Privatsektors, worauf die vorliegende Strategie abzielt. Ebenso gibt es vielfältige Formen der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, wie ein kürzlich erschienenenes Analysepapier mit vielen Beispielen belegt.⁶

Für Comundo 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.

⁵ [OECD DAC mid-term Review der Schweiz](#), Juni 2022.

⁶ Alliance Sud, [Der Privatsektor in der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz](#), Juni 2023.