

Eidg. Dep. für auswärtige Angelegenheiten  
Eidg. Dep. für Wirtschaft, Bildung, Forschung  
mailto: M21-24@eda.admin.ch

Zürich, 16. Juli 2019

*Internationale Zusammenarbeit 2021-2024 des Bundes*

**Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit sowie die Weiterführung der Finanzierung der humanitären Hilfe in den Jahren 2021 bis 2024 sowie zum erläuternden Bericht zur internationalen Zusammenarbeit 2021 bis 2024**

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

Das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) bedankt sich für die Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über die internationale Zusammenarbeit 2021-2024 Stellung nehmen zu dürfen. Wir danken im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Eine Forderung ist HEKS besonders wichtig: Ein verstärkter Fokus auf den Schutz und die Stärkung der Zivilgesellschaft! Deren Handlungsspielraum wird derzeit weltweit drastisch eingeschränkt. Gerade mal vier Prozent der Weltbevölkerung dürfen ihre Meinung uneingeschränkt äussern, sich versammeln und auf eine freie Presse zugreifen. Nur mit der Einbindung und Mitbestimmung der Zivilgesellschaft ist eine nachhaltige Entwicklung möglich. Und nur so können die im erläuternden Bericht formulierten globalen Ziele wie Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, Frieden sowie Klimaschutz, wirtschaftliche Entwicklung, Wohlstand und Lebensqualität erreicht werden.

Die internationale Zusammenarbeit auf Schweizer Interessen abzustimmen, wie dies der Bundesrat vorschlägt, heisst unserer Ansicht nach, verstärkt gemeinsam globale Herausforderungen anzugehen und dabei besonders die Bedürfnisse der betroffenen Menschen ins Zentrum zu stellen. So ist eine nachhaltige Entwicklung möglich, die langfristig auch ein Vorteil für die Schweiz darstellt.

Explizit fordert HEKS, dass mittelfristig die Investitionen in die IZA sowie separat auch in die Klimaschutzmassnahmen erhöht werden – von heute real 0,4% der Bruttonationaleinkommens auf 0,7% bis 2024.

Freundliche Grüsse,



Peter Merz

Direktor



Bernhard Kerschbaum

Leiter Bereich Ausland

HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ

**Hauptsitz**  
Seminarstrasse 28  
Postfach  
8042 Zürich

Tel. 044 360 88 00  
info@heks.ch  
www.heks.ch  
PC 80-1115-1



## Vernehmlassungsantwort HEKS (Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz)

HEKS nimmt konkret Stellung zu

- A) den IZA-Kriterien.
- B) den vier thematischen IZA-Schwerpunkten.
- C) zur geografischen Fokussierung.
- D) zur Finanzierung.

### A) IZA-Kriterien

Die drei neu eingeführten durchaus sinnvollen Kriterien *Schweizer Interessen*, *Bedürfnisse der Menschen vor Ort* und *Mehrwert der Schweizer IZA* werden aus der Sicht von HEKS bezüglich Zeithorizont wie auch bezüglich Inhalt eng und mit wenig Weitblick interpretiert. Zudem ist der Bezug zur für die globale Entwicklung zentralen Agenda 2030 mit den SDGs, zu deren Erreichung sich die Schweiz verpflichtet hat, im Bericht als Referenzrahmen für die IZA-Kriterien ungenügend aufgezeigt.

Mehrwert der Schweizer IZA (Swissness): Hier werden 'technische' Stärken der Schweiz wie etwa die duale Berufsbildung oder die Förderung von KMUs hervorgehoben. Was fehlt sind die starken Schweizer Werte wie Demokratie, Freiheit, Menschenrechte und die humanitäre Tradition. Die 'Förderung von Menschenrechten und demokratischen Prozessen' ist im Bundesgesetz über die Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte verankert und muss ein Pfeiler der IZA sein.

Schweizer Interessen: Es liegt im Eigeninteresse der Schweiz, globale Herausforderungen wie Klimawandel, Armut oder Menschenrechtsverletzungen anzugehen. Wenn der Bund 'Schweizer Interessen' ernsthaft, langfristig und nachhaltig wahren will, nimmt er Abstand von kurzfristigen, tagespolitischen Zielen, wie sie teils im Bericht stipuliert sind (z.B. zur Migration).

Bedürfnisse der Menschen vor Ort: Diese zu erkennen und zu bearbeiten sollte im Zentrum aller Massnahmen und Arbeitsansätze stehen, wie dies im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe (Art. 2) festgelegt ist. Nur mit der Einbindung der Zivilgesellschaft kommt es zu nachhaltiger Entwicklung (siehe Ziel 4).

### Viertes IZA-Kriterium: Kohärenz und gerechte Transformation

Damit IZA greifen kann, sollte der Bund mittels eines systemischen Ansatzes auf eine umfassende Transformation hinarbeiten, hin zu einer wirtschaftlich, politisch, sozial und ökologisch gerechteren wie nachhaltigeren Welt. Dazu tragen die zur Umsetzung der IZA 2021-2024 involvierten Abteilungen DEZA, AMS, SECO bei – aber es braucht darüber hinaus das dezidierte Bekenntnis zu Politikkohärenz: Finanz-, Wirtschafts-, Handels- und Aussenpolitik sollen die Anstrengungen und Ziele der IZA stützen und nicht untergraben (z.B. Waffenexporte, ungleiche Handelsabkommen, Steuerflucht, Umweltzerstörung oder Menschenrechtsverletzungen durch Schweizer Konzerne).

### Forderungen HEKS/EPER

- Der Bericht muss klarer festhalten, dass **Internationale Völker- und Menschenrechtskonventionen** zentrale Referenzrahmen der Schweizer IZA sind. Die IZA orientiert sich darum an den Menschenrechten und stärkt die Zivilgesellschaft gemäss deren Bedürfnissen in ihrem Bestreben nach freier Mit- und Selbstbestimmung.

- Der IZA-Bericht soll in Kapitel 3.2. zur Umsetzung ausführen, wie der Bund die **Politikkohärenz** vorantreibt, um die Effektivität der IZA sowie die Erreichung der SDGs zu sichern und nicht zu mindern.
- Der Bericht soll explizit Referenz nehmen auf die **Agenda 2030 mit den SDGs** und ausführen, welchen Beitrag der Bund dazu mittels IZA sowie anderen Massnahmen leistet.

## B) Thematische Schwerpunkte der internationalen Zusammenarbeit des Bundes

Die vier vorgeschlagenen Hauptziele der IZA-Botschaft leisten einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Agenda 2030. Die Ziele sollten keiner Hierarchie folgen und nicht isoliert angegangen werden. Der Bericht soll klar aufzeigen, wie diese Ziele gleichwertig und sich gegenseitig ergänzend umgesetzt werden, so dass sie einen Beitrag zur Transformation hin zu einer nachhaltigen Entwicklung leisten – was letztlich auch im Interesse der Schweiz ist.

### Zum IZA-Ziel 1: Stärkerer Fokus auf Armutsbekämpfung und inklusive Wirtschaft

‘Arbeitsplätze’ und ‘Erschliessung von Märkten’ sind aus Sicht von HEKS Unterziele eines übergeordneten Schwerpunktziels für eine «gerechtere Wirtschaft und Gesellschaft». Ziel 1 reflektiert zu wenig die multiplen Herausforderungen, um eine inklusive, nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen, von welcher möglichst alle, vor allem auch benachteiligte Gruppen, im Sinne der «leaving no one behind agenda» der SDGs profitieren. Darum muss die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor auf inklusiven Geschäftsmodellen basieren, dank welcher die Ärmsten effektiv und langfristig profitieren. Nur über den Privatsektor zu arbeiten erscheint HEKS nicht zielführend. Gerade um die Ärmsten zu erreichen bzw. in Märkte zu inkludieren, müssen marktbasierteren Lösungen direkte Interventionen hinzugefügt werden.

### Forderungen HEKS

- Ziel 1 neu formulieren: Armutsbekämpfung und inklusive nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung.
- Armutsbekämpfung gemäss dem SDG-Leitprinzip ‘leaving no one behind’, das Recht auf **Selbstbestimmung** über die eigenen Ressourcen (vgl. UNDROP<sup>1</sup>) sowie die **Inklusion** marginalisierter und extrem armer Bevölkerungsgruppen sollten im Bericht sowie dann in der IZA weiter explizit angestrebt und umgesetzt werden.
- Bei Kooperationen mit dem Privatsektor in der Schweiz bzw. in den Ländern sind die Förderung und Einhaltung von **Menschenrechten sowie faire Wirtschaftspraktiken** aufgrund eines transparenten Kriterienkatalogs umzusetzen, zu analysieren und einzuhalten.
- Die IZA des Bundes soll explizit **inklusives, nicht einseitig auf Wachstum orientiertes nachhaltiges Wirtschaften**, welche die Biodiversität, lokale Identitäten der Bevölkerung, traditionelle Lebensweisen sichern und den Menschen so langfristig Zugang zu Land, Ressourcen, Heimat und Identität sowie Resilienz gegenüber Katastrophen/Krisen ermöglichen (siehe auch C) Ziel 2).

---

<sup>1</sup> United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas’ adopted in 2018, also with the support of Switzerland.

### Zum IZA-Ziel 2: Mehr vorher statt nachher agieren

Der Bericht hat richtig erkannt: Der Klimawandel verursacht Konflikte, Armut und Migration. Der im Juni 2019 vom Human Rights Council vorgestellte Bericht zu Klimawandel und Armut stellt fest: *'Climate change will have devastating consequences for people in poverty. Even under the best-case scenario, hundreds of millions will face food insecurity, forced migration, disease, and death. Climate change threatens the future of human rights and risks undoing the last fifty years of progress in development, global health, and poverty reduction.'*

Darum ist es wichtig, dass die Schweiz auch in der IZA verschiedene Massnahmen gegen den Klimawandel bzw. zur Stärkung der Resilienz der Menschen und Gemeinschaften umsetzt, damit diese langfristige Veränderungen und häufiger wie stärker auftretende Katastropheneignisse, die durch den Klimawandel verursacht sind<sup>2</sup>, möglichst aus eigener Kraft bewältigen können. Die Stärkung der Resilienz und Krisen-/Katastrophenvorsorge sind langfristige Strategien<sup>3</sup> und darum vermehrt in der Entwicklungszusammenarbeit, statt in der humanitären Hilfe anzugehen<sup>4</sup>.

### **Forderungen HEKS**

- Wir fordern mehr Mittel für eine effektive Katastrophenvorsorge bzw. mittels **Stärkung der Resilienz** der betroffenen Menschen und Gemeinschaften – Resilienz auch gegenüber den schleichenden Katastrophen wie Erosion, Bodendegradation, Versteppung. Es braucht mehr langfristige Entwicklungszusammenarbeit vor statt humanitäre Hilfe nach den Ereignissen.
- Im Vorfeld der (gescheiterten) Klimakonferenz Kopenhagen (2009) versprachen die Industrieländer, ihre Beiträge an die internationale Klimafinanzierung sukzessive zu erhöhen, um bis 2020 jährlich 100 Milliarden Dollar zu erreichen. Dieses Versprechen wurde mit dem Pariser Klimaübereinkommen 2015 völkerrechtlich verbindlich als gemeinsame Pflicht der Industrieländer – auch der Schweiz – bestätigt. Im Sinne des Pariser Klimaübereinkommens müsste die Schweiz aufgrund ihrer Klimaverantwortung und Wirtschaftskraft – die je etwa 1% aller Industriestaaten betragen – mindestens CHF 1 Mrd./Jahr an die internationale Klimafinanzierung beitragen. Zur Milderung bzw. Anpassung an den Klimawandel braucht der Bund darum **Zusatz-Finanzierungen ausserhalb des IZA-Bundesbeschlusses**; wie etwa eine zweckgebundene Flugticketabgabe oder eine Ausweitung/Ergänzung der CO<sub>2</sub>-Abgabe. Es ist nicht opportun, diese stets wachsende Herausforderung ebenfalls aus dem aktuellen IZA-Budget so zu finanzieren, dass andere IZA-Bereiche geschwächt werden; *siehe D) Finanzen*.

### Zum IZA-Ziel 3: Gemeinnutz statt Eigennutz

HEKS begrüsst ausdrücklich, dass die Verknüpfung der IZA und der Migrationspolitik 'nicht als Konditionalität' zu verstehen ist, wie im Bericht, Seite 16, ausgeführt. Aber der Bericht suggeriert auch, dass mit der Verknüpfung kurzfristig Ursachen für Flucht und Vertreibung bekämpft werden und er hebt das IZA-Kriterium 'Schweizer Eigeninteresse' im Zusammenhang mit der Migration hervor. Diese Erwartungshaltung ist falsch, sowohl in Bezug auf die Möglichkeiten der IZA wie auch in Bezug auf die komplexen Gründe für Migration sowie die realen Fluchtbewegungen (die meisten Flüchtenden verbleiben in der unmittelbaren Umgebung von Krisenregionen).

---

<sup>2</sup> Meeresspiegelanstieg, Dürren, Überschwemmungen, Stürme, Ressourcenkonflikte, etc.

<sup>3</sup> Erhalt Biodiversität, agroökologische kleinbäuerliche Landwirtschaft, nachhaltige Nutzung und Schutz natürlicher Ressourcen, faire Wirtschafts- und Handelspolitik, Stärkung der Zivilgesellschaft, etc.

<sup>4</sup> Diese Resilienzstärkung in der IZA muss transparent gemacht werden. Nur unter diesen Voraussetzung ist auch die Verschiebung in der HH weg von Wiederaufbau und Prävention hin zu mehr Nothilfe (neu 80 statt 66% der Finanzen) akzeptabel.

HEKS betont, dass gerade EZA-Aktivitäten sowie die Erreichung der SDGs per se langfristige Strategien sind und auch sein müssen, um den Menschen eben vor Ort wirtschaftliche und menschliche Sicherheit sowie Zukunftsperspektiven inklusive Selbst- und Mitbestimmung, Frieden und Wohlstand zu ermöglichen.

Eine inklusive Wirtschaft (Ziel 1), Klimaschutzmassnahmen (Ziel 2) sowie Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung der Menschenrechte (Ziel 4) sind darum die effektivsten Wege um zu verhindern, dass Menschen zur Migration gezwungen werden und an deren Stelle eine 'geregelte Migration' treten könnte. Gerade im Bereich der Migration ist Politikkohärenz gefordert – Menschenrechtsverletzungen, wirtschaftliche Ungerechtigkeiten oder sozialpolitische Krisen müssen auch von anderen Bundesdepartementen angesprochen und bearbeitet werden.

Zudem ermuntert HEKS den Bund, legale und sichere Zugangswege für besonders schutzbedürftige Menschen auf der Flucht zu schaffen und die Kontingente für Flüchtlinge auf jährlich 10'000 Personen zu erhöhen, wie dies in einer von 40'000 Menschen unterzeichneten [Petition von HEKS/EPER und SFH](#) gefordert wird.

### Forderungen HEKS

- Wie im Bericht ausgeführt: **Keine Konditionalität zwischen IZA und Migrationspolitik.**
- **Politisch kohärente Friedens-, Handels- und Finanz-, Wirtschafts- und Aussenpolitik**, welche die Anstrengungen und Ziele der IZA stützen und nicht untergraben (Waffenexporte, Handelsabkommen, Steuerflucht etc.).
- **Einsatz für sichere Fluchtwege** gemäss [Petition von HEKS/EPER und SFH](#).
- **Fokus auf tiefer liegende Ursachen der irregulären Migration** wie Armut, ungenügender Zugang zur Grundversorgung, bewaffnete Konflikte, schlechte Regierungsführung oder die Folgen des Klimawandels.

### Zum IZA-Ziel 4: Die Zivilgesellschaft stärken

Wie der Bericht des Bundesrates richtigerweise ausführt, sind Frieden, Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit zentrale Elemente der IZA. HEKS betont, dass diese vier Themen Voraussetzungen sind, um die IZA-Ziele 1 bis 3 des Bundes zu erreichen.

Um dieses Ziel 4 selbst sowie die SDGs als auch die Völker- und Menschenrechtskonventionen zu erreichen, braucht es eine engagierte Zivilgesellschaft. Das zeigt auch die Analyse im Bericht (Seite 7): '[...] eine breite Beteiligung der Bevölkerung in Wirtschaft und Politik, ist längerfristig entscheidend, [...] um Entwicklungschancen zu nutzen'. Der Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft schrumpft jedoch zunehmend und Grundrechte wie Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Pressefreiheit sind weltweit einer immer stärkeren Repression ausgesetzt. Es leben heute nur noch vier Prozent der Weltbevölkerung in Ländern, in denen sie ihre Meinung uneingeschränkt äussern, sich versammeln und auf eine freie Presse zugreifen können. Streitigkeiten um Land und die Nutzung natürlicher Ressourcen sind die Hauptgründe für die Einschränkungen, gerade in ländlichen Gebieten. Eine aktuelle Studie von HEKS zusammen mit Partnern der ACT Alliance ([www.heks.ch/civic-space](http://www.heks.ch/civic-space)) zeigt, dass Entwicklung ohne eine freie und engagierte Zivilgesellschaft nicht möglich ist. Anhand von weltweiten Erhebungen und Feldstudien legt die Studie dar, dass die SDGs ohne eine engagierte Zivilgesellschaft scheitern werden. Schlimmer noch: dass die bereits erreichten Fortschritte bei der Überwindung von Armut, Hunger

und Ungleichheit durch politische und rechtliche Einschränkungen der Zivilgesellschaft gefährdet sind.

Daher braucht es dringender denn je Massnahmen zum Schutz dieser bürgerlichen Grundrechte und zur direkten Stärkung dieses zivilen Engagements. Nur eine aktive Teilhabe benachteiligter gesellschaftlicher Schichten in den politischen Prozessen vermag eine inklusive nachhaltige Entwicklung voranzubringen.

### Forderungen HEKS

- Der Schutz von Bürger- und Grundrechten wie die **Stärkung einer diversen und inklusiven Zivilgesellschaft** ist in Ziel 4 als Grundvoraussetzung für eine inklusive und nachhaltige Entwicklung zu deklarieren.
- Die IZA soll sich auf globaler Ebene sowie in ihren nationalen Kooperationsstrategien gemäss Verfassungsauftrag der **Förderung von Menschenrechten und demokratischen Prozessen** verpflichten, um den globalen Trend von schrumpfenden Bürgerrechten, die eine nachhaltige Entwicklung verhindern, einzudämmen.
- Der Bund soll sein Engagement zum **Schutz der Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger** verstärken und sich **gegen Straflosigkeit** bei Angriffen auf diese einsetzen.
- **Verstärkte Kooperation mit den Schweizer NGOs als Akteure der hiesigen Zivilgesellschaft**, welche in IZA-Ländern bei den Menschen und ihren zivilgesellschaftlichen Organisationen Anerkennung geniessen, spezifisches Fachwissen einbringen und den Dialog zwischen Behörden, Privatsektor, Zivilgesellschaft und Religionsgemeinschaften ermöglichen.
- Sowohl in der Schweiz wie auch in den Partnerländern muss die **Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft langfristig angelegt sein** und gegenseitiges Vertrauen fördern.

### C) Geografische Fokussierung – IZA-Instrumentarium für Zentralamerika

Die Schweizer Kooperationsstrategie 2018-2021 für Zentralamerika sprach sich klar für einen Ausbau des Bereiches Gouvernanz und Rechtsstaatlichkeit aus. Dies aufgrund des Staatsversagens sowie der sozialpolitischen Krisen, besonders in Honduras, Guatemala, El Salvador sowie Nicaragua. Korruption, Straflosigkeit und Missachtung der Menschenrechte beeinträchtigen und gefährden die Menschen vor Ort stark – die Anzahl Asylsuchender aus Zentralamerika in anderen Ländern hat sich in den letzten fünf Jahren verzehnfacht.

Auch wenn eine geografische Fokussierung aus Gründen von Relevanz und Effektivität der Schweizer IZA durchaus Sinn macht, wendet sich HEKS gegen den kompletten Ausstieg aus Lateinamerika. Die Menschen dort sind auf ausländische Präsenz und Unterstützung angewiesen, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und wirtschaftliche wie gesellschaftliche Perspektiven aufzubauen. Dank ihres langjährigen Engagements verfügt die Schweiz über viel Fachkompetenz, ein wirkungsvolles Netzwerk sowie über hohe Anerkennung. So kann und soll sie auch in Zukunft effektiv einen namhaften Beitrag zu ihrem Markenzeichen Rechtsstaatlichkeit (Zitat aus dem IZA-Bericht 2021-2024) in Zentralamerika leisten.

Von einem IZA-Ausstieg aus Haiti ist abzusehen, denn die dortige Arbeit der DEZA ist wichtig – gerade im Nexus von EZA und HH. Ein weiteres Engagement entspricht den sehr grossen Bedürfnissen in diesem 'least developed country'.

### Forderungen HEKS

- **Längerfristige Fortführung der IZA in Zentralamerika auch über 2024 hinaus** (insbesondere durch Globalprogramme, durch das AMS und mit Programmbeiträgen) mit thematischem Schwerpunkt Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Gouvernanz.
- **Fortführung der bilateralen IZA-Arbeit in Haiti**

### D) Finanzierung – Finanzrahmen ist ungenügend

Die vorgesehene Quote der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (aide publique au développement, APD) von 0,45% des Bruttonationaleinkommens – zieht man die fragwürdiger Weise mit eingerechneten Asylkosten ab, sind es noch 0,4% – widerspricht der vom Bund mehrfach geäusserten Zielvorgabe von 0,7%. Weltweit mehr Wohlstand und Gerechtigkeit bietet der Schweiz die Chance auf mehr Sicherheit sowie letztlich auch auf eine stärkere Wirtschaft. Um dies sowie die SDGs trotz aller Herausforderungen zu erreichen, lohnt sich eine kontinuierliche Anhebung der Quote auf 0,7%. Dies stünde der Schweiz als Globalisierungsgewinnerin gut an – andere Nationen wie Schweden, Norwegen, Dänemark, Luxembourg oder Grossbritannien investieren 1% in eine weltweit positive Zukunft.

### Forderungen HEKS

- Der Bund nimmt seine eigenen Zusagen ernst und **erhöht die APD-Quote bis Ende 2024 auf 0,7%**. Längerfristig strebt er die 1% an.
- Für Massnahmen zur **Bekämpfung des Klimawandels werden Zusatzfinanzierungen** erschlossen (siehe Forderungen Ziel 2).