

Eidgenössisches Departement für auswärtige  
Angelegenheiten &  
Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung  
3003 Bern

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

Bern, 10. Juli 2019

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

Sehr geehrte Herren Bundesräte

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der SGB nimmt im Folgenden dazu gerne Stellung.

### **Allgemeine Würdigung**

Im Rahmen der verschiedenen Aktivitäten der Internationalen Zusammenarbeit kommt die Schweiz nicht nur ihren globalen Verpflichtungen, sondern auch wesentlich ihrem eigenen Verfassungsauftrag der "Linderung von Not und Armut in der Welt" nach. Die Definition der inhaltlichen Schwerpunkte und strategischen Ziele ist dabei auch angesichts des substanziellen Mitteleinsatzes von grosser Bedeutung. In diesem Sinne begrüsst der SGB die (erstmalige) Durchführung einer ordentlichen Vernehmlassung zur Internationalen Zusammenarbeit ausdrücklich. Neben der Durchführung heissen wir insbesondere auch die Form der Vernehmlassung gut: Der konzipierte, auch für Nicht-Fachpersonen verständlich gehaltene Erläuternde Bericht stellt eine weit passendere Diskussionsgrundlage dar, als die aus der Vergangenheit bekannten, hunderte von Seiten umfassenden Botschaften. Inhaltlich liefert der Erläuternde Bericht damit einen integrativen Referenzrahmen, der die verschiedenen Instrumente der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit konzeptionell miteinander verknüpft und damit einem starren Spartendenken vorbeugt.

### **Ziele und Kriterien allgemein**

Im Erläuternden Bericht sind für die IZA 2021-2024 vier strategische **Hauptziele** definiert: die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Bekämpfung des Klimawandels, ein "besseres Migrationsmanagement" sowie das Engagement für Rechtsstaatlichkeit und Frieden. Die konkrete Formulierung dieser Ziele ist sehr breit gehalten (so gesellt sich beispielsweise zur Schaffung von Arbeitsplätzen auch die "Erschliessung von Märkten" und ein "nachhaltiges Wirtschaftswachstum"). Im Unterschied zu den weit klarer formulierten sieben Hauptzielen der Botschaft IZA 2017-2020 verlieren sie dadurch an Deutlichkeit und lassen übermässigen Interpretationsspielraum zu. Davon abgesehen lassen sie aber dennoch auch einen klaren und teilweise nicht wünschenswerten Paradigmenwechsel erkennen. Dieser wurde insbesondere anhand des Ziels der Migrationsreduktion und des Kriteriums der Schweizer Interessen bereits breit öffentlich diskutiert (dazu weiter unten mehr). Negativ ins Gewicht fällt für den SGB aber insbesondere die Tatsache, dass die

Gleichstellung der Geschlechter als Zielsetzung wesentlich an Gewicht verliert: In der Botschaft 2017-2020 war Gleichstellung nicht nur als eigenständiges Ziel festgeschrieben ("Stärkung der Geschlechtergleichstellung und der Rechte von Frauen und Mädchen"), sondern zudem als eines von nur zwei "sektoriellen und zugleich transversalen Themen" definiert ("Der Abbau von geschlechterspezifischer Diskriminierung ist sowohl Ziel als auch Voraussetzung für Entwicklung"). Im vorliegenden Erläuternden Bericht wird hingegen die Gleichstellung lediglich noch unter einem der vier Überziele (Rechtsstaatlichkeit) subsumiert. Dies lässt sich nicht einfach auf die Strafung des Textes zurückführen, sondern kommt einem klaren Bedeutungsverlust gleich, der sich im Bericht auch an anderen Stellen manifestiert. **Der SGB fordert daher eine Stärkung des Ziels der Förderung von Geschlechtergleichstellung sowie dessen erneute Verankerung als transversales Thema – dies in Übereinstimmung mit der dahingehenden Empfehlung des Development Assistance Committee (DAC) der OECD.<sup>1</sup>**

Nicht nur bezüglich der Hauptziele und Schwerpunkte, sondern auch hinsichtlich der für die Stossrichtung und die Auswahl der Einsatzregionen der IZA festgelegten **Kriterien** lässt sich eine klare Strategieänderung erkennen. Diese geht insbesondere aus dem zweiten Kriterium, den "Interessen der Schweiz" hervor. Während aus dem Hauptteil des Berichts nicht ersichtlich wird, wie sich diese Interessen definieren, gibt Anhang 3 dazu deutliche Hinweise: eine Zusammenarbeit muss für die Schweiz aussen- beziehungsweise migrationspolitisch von Interesse sein, und ein stabiles Investitionsfeld muss gegeben sein. Diese eher utilitaristische Definition der internationalen Zusammenarbeit wurde von offizieller Seite auch mehrfach durch mediale Äusserungen untermauert (nach dem Motto "Switzerland first"). Das ist deswegen bedauernd, weil die Hervorhebung der Schweizer Interessen als eines von nur drei massgeblichen Kriterien einen klareren Bruch mit den langfristigen Prinzipien der Schweizer Aussenpolitik – Neutralität, Solidarität und Universalität – beschreibt. **Sollte das Kriterium der "Interessen der Schweiz" an dieser prominenten Stelle bestehen bleiben, dann fordern wir seine dahingehende Präzisierung, dass selbstverständlich auch die Schweiz langfristig davon profitiert, wenn die Welt eine gerechtere, eine friedlichere und eine ökologisch nachhaltigere wird.**

### **Agenda 2030**

Die Schweiz hat bei der Erarbeitung der UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung eine aktive und international wahrnehmbare Rolle gespielt. Unter anderem aus zeitlichen Gründen war es danach nicht möglich, die Agenda 2030 vollständig und entsprechend ihres transversalen Anspruchs in die Botschaft IZA 2017-2020 zu integrieren. Sie nahm in der Botschaft zwar eine hervorgehobene Stellung ein, war jedoch nicht integral auf deren Zieldefinierung abgestimmt. Der SGB hatte deshalb erwartet, dass die Agenda 2030 für die neue Periode der IZA als integrales Leitprinzip definiert wird und sich so als roter Faden durch die IZA-Strategie zieht. Anstatt diesen Schritt nach vorne zu gehen, ist nun aber ein halber Schritt zurück feststellbar: Die Agenda 2030 wird im Erläuternden Bericht zwar abermals an verschiedener Stelle erwähnt, die erarbeiteten Ziele und Kriterien werden jedoch grösstenteils nicht aus ihr abgeleitet, sondern lediglich tabellarisch den 17 Nachhaltigkeitszielen zugeordnet. Die "Addis-Abeba-Aktionsagenda" der UNO, in der – ebenfalls unter Mitarbeit der Schweiz – explizit Grundsätze der Entwicklungsfinanzierung auf Basis der Agenda 2030 definiert wurden, findet gar mit keinem Wort Erwähnung im Bericht.

---

<sup>1</sup> Siehe "OECD Development Co-operation Peer Reviews: Switzerland 2019", DAC OECD (2019)

Die global beobachteten sozialen und ökologischen Herausforderungen sind zu gross und zu dringlich, um nicht auf koordinierte Art und Weise und auf der Basis eines umfassenden, international koordinierten Ansatzes in Angriff genommen zu werden. Die Agenda 2030 ist dieser Ansatz. **Wir fordern daher erstens, dass die Agenda 2030 als integraler Referenzrahmen der IZA 2021-2024 dient und sowohl die definierten Ziele und Schwerpunkte als auch die darunterliegenden Kriterien aus ihr abgeleitet werden. Zudem sollte für diese Periode auch ein Fahrplan für den Umsetzungsfortschritt sämtlicher Nachhaltigkeitsziele skizziert werden können.**

### **Soziale Dimension**

Innerhalb der Agenda 2030 ist aus Sicht der Arbeitnehmenden der Welt das Nachhaltigkeitsziel SDG8 absolut zentral. Dieses fordert die Schaffung von "menschwürdiger Arbeit für alle Frauen und Männer" – ein Ziel, das international insbesondere im Rahmen der "Decent Work Agenda" sowie des Programms "Social Protection Floor" der Internationalen Arbeitsorganisation auch von der Schweiz vorangetrieben wird. Während das achte Entwicklungsziel in der letzten IZA-Botschaft erstmalig zumindest partiell verankert war, fehlt es im vorliegenden Erläuternden Bericht leider fast komplett. Das allgemein gehaltene Ziel des Beitrags "zur Erschliessung von Märkten und zur Schaffung von Arbeitsplätzen" bleibt klar hinter der Forderung nach "menschwürdiger Arbeit" (*decent work*) zurück, denn es lässt die zentralen Dimensionen der Qualität und des nachhaltigen Bestehens von Arbeitsplätzen aussen vor. **Für den SGB ist aber absolut zentral, dass sich die Schweizer IZA im Bereich der formellen Wirtschaft auf die nachhaltige Schaffung von Arbeitsplätzen einsetzt, die den Normen der Internationalen Arbeitsorganisation genügen. Ziel bzw. Schwerpunkt 1 muss unbedingt dahingehend erweitert werden. Im Bereich der informellen Wirtschaft, die in Entwicklungsländern leider häufig überwiegt – und dies heute immer mehr in weiter prekarierten bzw. uberisierten Formen –, muss die Schaffung von menschenwürdigen Verdienstmöglichkeiten die zentrale Aufgabe sein. Daneben ist die Transformation von informellen Unternehmen und Anstellungen hin zu formellen Arbeitsplätzen und registrierten Firmen zu fördern.** In beiden Bereichen – formelle und informelle Wirtschaft – braucht es noch enorme Anstrengungen, stellt doch etwa der diesjährige "World Employment and Social Outlook" der IAO fest, dass es "beim derzeitigen Tempo der Verbesserung" sehr unwahrscheinlich ist, dass das Ziel SDG8 bis im Jahr 2030 erreicht wird. **Die im Rahmen des hundertjährigen Jubiläums der IAO an der diesjährigen Internationalen Arbeitskonferenz beschlossene Schlusserklärung zur Zukunft der Arbeit muss daher im Sinne des oben Genannten unbedingt in die Botschaft zur IZA 2021-2024 miteinfließen. Dies umso mehr, als ein neuer Schwerpunkt dieser Schlusserklärung die Veränderung der Arbeitswelt durch die digitale Transformation ist.**

Im Rahmen der "sozialen Dimension" der Internationalen Zusammenarbeit möchten wir weiter darauf hinweisen, dass bei einer Fokussierung auf die ärmsten bzw. fragilen Länder keineswegs die grossen Herausforderungen der *middle income countries* (MIC) vergessen werden dürfen. Denn zunächst einmal ist auch in diesen Ländern extreme Armut immer noch weit verbreitet. Vor allem aber verlangt die dort schnell voranschreitende Industrialisierung nach Antworten und dementsprechend nach Expertise im Bereich des Aufbaus moderner sozialer Sicherungssysteme. Nur so können Fehler der Vergangenheit (etwa das Ausbreiten eines zügellosen Manchester-Kapitalismus) oder drohende Entwicklungen der Gegenwart (etwa eine grossflächige "Uberisierung" der Wirtschaftsstrukturen) verhindert werden. **In den MIC-Ländern kann die Schweiz also mit ihrer**

**Erfahrung im Bereich der sozialen Absicherung sehr wertvolle Arbeit leisten, die sich zudem in ihrer Risikoexposition von den Schweizer Engagements in den ärmsten Ländern der Welt abheben kann.**

Weiter möchten wir darauf hinweisen, dass sich die Schweiz im Rahmen des Abschlusses und der Modernisierung neuer Freihandelsabkommen formell immer mehr für menschenwürdige Arbeitsbedingungen engagiert. So beinhalten einerseits fast sämtliche neue Abkommen ein Kapitel zu "Handel und nachhaltige Entwicklung", welches die Vertragspartner u.a. zur Einhaltung der IAO-Kernkonventionen verpflichtet. Andererseits werden auf einer praktischen Ebene – und zum Teil schon im Vorfeld des Abschlusses neuer Handelsabkommen – im Rahmen sogenannter "Memorandum of Understanding" immer mehr Programme der Zusammenarbeit im Bereich Arbeitssicherheit und Arbeitsstandards beschlossen. **Der SGB begrüsst diese Programme explizit, möchte aber darauf hinweisen, dass dafür auch im Rahmen der Internationalen Zusammenarbeit Ressourcen bereitgestellt werden müssen und für eine optimale Koordination mit den anderen Instrumenten der IZA gesorgt werden muss.**

#### **Weiteres**

- **Verknüpfung mit der Migration:** Die Eindämmung der Migration soll sowohl als Ziel als auch als Förderungskriterium prioritär in der IZA 2021-2024 verankert werden. Dies ist auch abgesehen von der weiter oben kritisierten offensichtlichen Verbindung zum Kriterium der "Schweizer Interessen" problematisch. Zwar ist unbestritten, dass die Entwicklungszusammenarbeit Alternativen zur Migration schaffen und damit zur Senkung der Abwanderung beitragen kann (dies erwiesenermassen am effektivsten mit Programmen zur Verbesserung der Grundversorgung im Gesundheits- und Bildungswesen). Diese Wirkung ist allerdings eine sehr langfristige und findet selbstverständlich nicht losgelöst von anderen (unerwarteten) Einflüssen statt. **Nun wurde jedoch in der öffentlichen Kommunikation zur IZA 2021-2024 (wenn auch weniger im Bericht selbst) mit der Floskel "Aussenpolitik ist Innenpolitik" wiederholt der Eindruck erweckt, der Fokus auf die Migrationseindämmung stehe in direkter Kausalität zu einem unmittelbaren Rückgang der Zuwanderung in die Schweiz.** Damit wird Aussenpolitik tatsächlich zur Innenpolitik, dies allerdings in der Form des Schürens unerfüllbarer Erwartungen, die sich später innenpolitisch entsprechend negativ bemerkbar machen könnten. Davon abgesehen gilt es aber auch nüchtern festzustellen, dass Migration – zumindest finanziell gesehen – für die Betroffenen eine nicht minder grosse Chance ist als die erfolgreiche Bekämpfung ihrer Ursachen: Weltweit werden von MigrantInnen jährlich Rimesen im Wert von über 400 Milliarden Dollar in ihre Herkunftsländer rücküberwiesen.<sup>2</sup> Diese Summe ist mehr als dreimal so hoch wie die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe und macht damit für viele Entwicklungsländer einen substanziellen Teil ihrer Einnahmen aus. Unabhängig von dessen Wertung ist es nicht zielführend, diesen Aspekt auszublenden, wenn über die Wechselwirkungen zwischen Migrations- mit Entwicklungspolitik gesprochen wird. Schlussendlich möchten wir bemerken, dass beispielsweise Staaten, die aufgrund lange andauernder Kriege und Krisen zu Emigrationsländern geworden sind (z.B. Irak und Syrien), weit mehr als einer Verstärkung der klassischen Entwicklungszusammenarbeit bedürfen. Nötig sind für diese Länder – gerade auch zur Bekämpfung ihrer Migrationsursachen – vielmehr langfristige Aufbauprogramme von der Dimension etwa eines Marshall-Plans.

---

<sup>2</sup> Siehe z.B. Bericht "Sending Money Home: Contributing to the SDGs, one family at a time", International Fund for Agricultural Development (2017)

- **Zusammenarbeit mit dem Privatsektor:** Der SGB anerkennt die Bedeutung des Privatsektors als Teil der Internationalen Zusammenarbeit. Dabei ist für uns aber klar, dass die Leitlinie jeglichen Engagements in Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen (sei es im Rahmen von Projektauslagerungen, öffentlich-privaten Partnerschaften oder anderweitig subventionierten privatwirtschaftlichen Aktivitäten) ebenfalls die Agenda 2030 sein muss. Der Interessenkonflikt zwischen optimaler lokaler Wirkung von Entwicklungsprojekten und dem Gewinnstreben der daran beteiligten Unternehmen ist dabei immanent und darf nicht zugunsten des Profits ausgehen. Selbstredend ist zudem, dass sich Unternehmen, welche IZA-Gelder erhalten, in jedem Fall besonders strikt an die – letztendlich durch sie zu fördernden – internationalen Arbeits- und Umweltstandards halten müssen. Volkswirtschaftlich ist es darüber hinaus gerade für Entwicklungsländer absolut zentral, dass privatwirtschaftliche Projekte der IZA darauf ausgerichtet sind, maximal viel Wertschöpfung und damit Arbeitsplätze vor Ort zu schaffen und die Länder so schrittweise vom oft beklagten "Rohstoffluch" zu befreien. **Kein westliches Land hat diesbezüglich eine grössere Verantwortung und einen grösseren Wirkungshebel als die Schweiz, als weltgrösste Handelsdrehscheibe für Rohstoffe und Sitz vieler entsprechender Konzerne. In der Botschaft zur IZA 2021-2024 muss diese Tatsache unbedingt anerkannt werden.** In der Praxis muss garantiert sein, dass im Rahmen der IZA möglichst oft mit lokalen KMUs zusammengearbeitet wird. Dort, wo sich Schweizer Konzerne vor Ort in entsprechenden Projekten engagieren, muss eine bestmögliche Vernetzung mit den lokalen Unternehmen gewährleistet sein – und in keinem Fall dürfen letztere aus dem Markt gedrängt werden.
- **Zusammenarbeit mit den NGOs:** Die Nichtregierungsorganisationen, bzw. privaten Entwicklungsorganisationen sind heute auf verschiedenen Ebenen beträchtlichem Druck ausgesetzt. Dieser wird mit dem für die nächste IZA-Periode vorgesehenen Finanzrahmen (der z.B. die Reduktion des Beitragsplafonds vorsieht) sowie der geplanten geografischen Konzentration nicht abnehmen, im Gegenteil. Umso wichtiger ist eine Stärkung der erfolgreichen Partnerschaft zwischen den staatlichen Akteuren und den privaten Entwicklungshilfeorganisationen. Letztere haben immense Kenntnisse der Situation in den Zielländern und leisten entsprechend wirksame Arbeit. **Sie geniessen deshalb zu Recht ein sehr hohes Vertrauen sowohl bei der Schweizer Bevölkerung als auch bei der Zivilbevölkerung in den Projektländern vor Ort.**
- **Rückzug aus Lateinamerika:** Die geografische Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit ist grundsätzlich zu befürworten. Den damit einhergehenden Rückzug aus Lateinamerika sieht der SGB allerdings kritisch (wobei es zu begrüessen ist, dass insbesondere WBF-Programme in Lateinamerika weiterhin bestehen bleiben können): Der Rückzug der EZA würde einen irreversiblen Verlust von Erfahrung und den Zerfall von langjährig aufgebauten Netzwerken mit sich bringen. Dies zu einem Zeitpunkt, an dem sowohl die wirtschaftliche als auch die politische Entwicklung in weiten Teilen dieses Kontinents nichts Gutes verheisst. Insbesondere der in vielen lateinamerikanischen Ländern zunehmende Autoritarismus stellt die Bevölkerung vor grosse Herausforderungen. Die damit einhergehende zunehmende Repression gegenüber der Zivilgesellschaft könnte durch den Rückbau der (Schweizer) Entwicklungszusammenarbeit nur noch weiter beschleunigt werden. Diese Überlegungen scheinen allerdings bei der Erarbeitung der IZA 2021-2024 keine Rolle gespielt zu haben. **Denn der Rückzug aus Lateinamerika wird als solcher nicht hinreichend begründet, sondern ergibt sich primär als Restgleichung aus der gewünschten Konzentration auf die prioritären Regionen der "Migrationsherkunft".**

- **Politikkohärenz:** Das Development Assistance Committee (DAC) der OECD fordert die Schweiz auch in seinem neusten Länderbericht dazu auf, die Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung zu stärken sowie negative Auswirkungen ihrer Innenpolitik (*domestic policies*) auf Entwicklungsländer zu identifizieren und konsequent zu eliminieren. Diese Optik fehlt allerdings im Erläuternden Bericht weitgehend. Es kann aber nicht sein, dass die Entwicklungszusammenarbeit mit der linken Hand mühsam negative Auswirkungen eindämmen muss, welche die rechte Hand mit einer nicht nachhaltigen Handels-, Steuer-, Umwelt- und Agrarpolitik in den Förderländern überhaupt erst begünstigt hat. Doch genauso ist es bisweilen: Die Schweiz klassifiziert sich beispielsweise im anerkannten "Commitment to Development Index"<sup>3</sup> auf Rang 21 von 27 betrachteten Industrieländern. Zu dieser schlechten Platzierung tragen etwa die Umweltpolitik (hoher Export von Umwelt- und Luftverschmutzung in die Entwicklungsländer), die Landwirtschaftspolitik (hohe Importzölle für Agrarprodukte) oder die Finanzpolitik (weiterhin vorhandene Steuerschlupflöcher sowie das Bankgeheimnis) ihren Teil bei. **Zur Politikkohärenz ist es also noch ein langer Weg, was im Erläuternden Bericht zumindest festgehalten werden müsste.**
- **Finanzielle Verpflichtung:** Die Schweiz hat sich international schon vor Langem dazu verpflichtet, 0.7% ihres Bruttoinlandprodukts für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (APD) aufzuwenden. Zuletzt wurde diese Verpflichtung im Rahmen der Agenda 2030 erneut bekräftigt. Die Schweiz hat dieses Ziel nie annähernd erreicht, im Gegenteil: Für die Periode 2021-2024 sieht der Bundesrat nicht einmal die vom Parlament geforderten 0.5% des BNEs vor, es sollen lediglich 0.45% sein. **Der SGB fordert, dass für den Finanzrahmen der IZA 2021-2024 der international anerkannte und von der Schweiz unterstützte Zielwert von 0.7% angestrebt wird.** Zudem dürfen neue Programme im Rahmen der "Klimafinanzierung" diesen Zielwerten auf keinen Fall angerechnet und damit auf Kosten der Entwicklungsfinanzierung durchgeführt werden.

In diesem Sinne hoffen wir auf die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und danken Ihnen für die Zusammenarbeit.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Pierre-Yves Maillard  
Präsident



Reto Wyss  
Zentralsekretär

---

<sup>3</sup> "Commitment to Development Index 2018", Center for Global Development (2018)