

VERNEHMLASSUNG ZUR IZA-STRATEGIE 2025 – 2028

Stellungnahme Swisscontact

Swisscontact begrüsst die inhaltliche Kontinuität, auf welcher die IZA-Strategie basiert, und teilt die Auffassung, wonach gleichzeitig den veränderten politischen Realitäten gegenüber der IZA-Strategie 2021–2024 Rechnung getragen werden muss.

Dies betrifft nicht nur den Krieg in der Ukraine und dessen Folgen, auch weitere Krisen und Ereignisse haben die globale Ungleichheit geprägt bzw. zunehmend verstärkt. Die Realitäten haben sich gegenüber der Strategie 2021 - 2024 spürbar verändert, **das Erreichen der Ziele der Agenda 2030 rückt damit aber auch mehr und mehr in die Ferne.**

- I. In Anbetracht dieser Situation bedeutet die prognostizierte Quote der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung am BNE einen **schmerzhaften Rückschritt und den tiefsten Stand seit 2013** (0.42% bzw. 0.36 ohne Asyl). Angesichts des stetig steigenden Bedarfs an IZA ist diese faktische Senkung aus unserer Sicht nicht zu rechtfertigen. Swisscontact **empfiehlt deshalb wenigstens die Beibehaltung der heutigen Quote von 0.42%** (teuerungsbereinigt).
- II. Neben den zweckgebundenen CHF 1,5 Mia. für die Ukraine und den CHF 1,6 Mia. für den Kampf gegen den Klimawandel verbleiben gemäss Strategie 2025 – 2028 nur noch 73% des budgetierten Rahmenkredits für humanitäre Hilfe und EZA Ost und Süd, für multilaterale Angelegenheiten, Friedensförderung, Beiträge an NGO, IKRK etc., also insgesamt CHF 8,35 Mia. Die Folgen sind einschneidend und bedürfen aus der Sicht von Swisscontact folgender Anmerkungen:
 - a) Der unbestrittene **Beitrag der Schweiz an den Wiederaufbau der Ukraine sollte das Budget für die Südzusammenarbeit nicht kompromittieren**. Da die Schuldenbremse eingehalten werden muss, sollte an anderer Stelle gespart werden.
 - b) Die **stärkere Gewichtung der humanitären und der multilateralen Arbeit ist aus der Sicht von Swisscontact fragwürdig**. Da sie den strategischen Zielen der Strategie entgegenläuft, sollte sie überdacht oder an klare Kriterien geknüpft werden.
 - c) Aufgrund des engen Finanzrahmens des Bundes scheint es für uns dagegen nachvollziehbar, dass die **Verpflichtungen zum Kampf gegen den Klimawandel** über die vollständige oder teilweise Anrechnung von Klimaprojekten im Rahmen des bestehenden IZA-Budgets erfolgen sollen.

Nachfolgend werden im Anschluss an die Beantwortung der Hauptfragen weitere Aspekte, die einer kritischen Betrachtung bedürfen, vertieft beleuchtet. Dazu gehört das Thema der Swissness in Zusammenhang mit der Forderung nach zusätzlicher Lokalisierung und der vorgesehenen Rolle der Schweizer NGOs. Als Organisation, die dem Schweizer Privatsektor nahesteht, möchten wir dem Bund des Weiteren eine vertiefte Zusammenarbeit anbieten.

Beantwortung der Hauptfragen

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)

Swisscontact begrüsst das Bekenntnis zur Kontinuität in den Zielsetzungen. Wir empfehlen aber eine Verminderung der Investitionen in thematischen Bereichen, in denen die Schweiz gegenüber anderen Geberländern keine komparativen Kompetenzvorteile oder keine besondere Glaubwürdigkeit aufweist.

Besondere internationale Anerkennung geniessen z.B. das schweizerische Berufsbildungssystem, die Innovationsförderung oder der Umweltschutz. Swisscontact schlägt vor, den effektiven Mehrwert der Schweiz und ihre besondere Glaubwürdigkeit in den anderen priorisierten Themen klarer darzustellen.

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

Die Strategie 2025 – 2028 sieht vier Schwerpunktregionen vor: Subsahara-Afrika, Nordafrika und Mittlerer Osten, Asien und Osteuropa. Die DEZA bindet neben den bisherigen 35 Ländern neu auch die Zentralafrikanische Republik, Sudan, Südsudan, Jemen, Haiti, Kolumbien (v.a. begründet mit humanitärer Hilfe) mit ein, das SECO fokussiert sich auf die bisherigen Schwerpunktländer ohne Kolumbien, aber neu mit Marokko.

Bezüglich der DEZA droht die in früheren Jahren vielbeschworene Fokussierung durch die geplante Erweiterung zur Makulatur zu werden. Swisscontact empfiehlt, im Falle einer Erweiterung der Zielländer die entsprechenden Interventionen auf humanitäre Aspekte zu begrenzen und klare Ausstiegsriterien und -Zeitpunkte festzulegen.

Im Sinne einer Fokussierung schlagen wir ausserdem ein Phasing-out der Präsenz in Ländern vor, in denen die Schweiz ein zu kleiner Player ist (z. B. Afghanistan, Jemen, Sudan) bzw. in denen die Schweiz aufgrund der schwierigen lokalen Gegebenheiten kaum oder wenig Wirkung erzielt (z. B. Tschad, Nordkorea).

Bezüglich des SECO wird von einem schnellen Ausstieg aus Kolumbien dringend abgeraten, nicht zuletzt als Folge der negativen Auswirkungen des insgesamt schlecht vorbereiteten Ausstieges der DEZA aus Lateinamerika. Überhastete Austritte hinterlassen Reputationsschäden und viele der in den letzten Jahren in Kolumbien getätigten Investitionen gingen verloren. Wir erinnern daran, dass Kolumbien eine immer grössere wirtschaftliche Bedeutung für die Schweiz erhält und die erfolgreiche Zusammenarbeit über die letzten Jahrzehnte der Schweiz eine aussergewöhnliche Positionierung in Kolumbien ermöglicht hat. Eine ähnlich grosse Wirkung wird in Marokko kaum erzielt werden können.

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

Der Wiederaufbau der Ukraine sollte nicht das Budget für die Südzusammenarbeit kompromittieren.

Es ist unbestritten, dass die Ukraine während und nach dem Krieg unterstützt werden muss und dass die Schweiz ihren Teil dazu beitragen muss. Aus Entwicklungsperspektive gilt es zudem die Sicherung

der Welternährung zu beachten, bei der die Ukraine systemrelevant ist. Swisscontact kann jedoch nicht nachvollziehen, dass der Wiederaufbau der Ukraine aus dem IZA-Budget finanziert und damit auf Kosten der Länder des globalen Südens erfolgen soll. Die vielfältigen Herausforderungen einer globalisierten Welt und die besondere Bedeutung Afrikas für Europa verlangen gerade von einem international stark vernetzten Land wie der Schweiz einen signifikanten und verlässlichen Beitrag, der eine nachhaltige und integrative Entwicklung ermöglicht und damit zu einer stabilen Welt beiträgt, die im ureigensten Interesse der Schweiz ist.

Die 1.5 Mia. CHF für die Ukraine werden die Ausrichtung der Schweizer IZA massiv verändern, der Ukraine allein würden damit 13% der gesamten IZA-Gelder zufließen. Das entspricht mehr als der Hälfte der gesamten öffentlichen Entwicklungsausgaben für ganz Afrika. Dies wäre ein fatales Signal an diesen stark wachsenden und vom Klimawandel massiv betroffenen Kontinent. Der bereits stark unter Druck geratene Einfluss des Westens und die Bedeutung der vielbeschworenen westlichen Werte würden dadurch noch weiter zurückgedrängt. Zudem würden die Chancen, vor Ort Lösungen für die grossen Migrationsprobleme zu finden, vermindert. Wie erwähnt, würde dadurch auch eines der zentralen Anliegen der IZA-Strategie 2021 – 2024 die geographische Fokussierung auf Afrika und den Mittleren Osten gefährdet.

Swisscontact ist deshalb der Meinung, dass unbedingt nach anderen Möglichkeiten gesucht werden sollte, die es erlauben, die wichtigen Partnerschaften mit dem globalen Süden langfristig aufrecht zu erhalten. Der Druck auf die Mittel für den globalen Süden macht eine geographische und thematische Fokussierung der IZA noch dringlicher.

Zusätzlich zu den drei angesprochenen Fragen sind für Swisscontact nachfolgende Aspekte von Bedeutung

Swissness

Der Bundesrat hält fest, dass ausser den Bedürfnissen vor Ort auch die langfristigen Interessen der Schweiz und der Mehrwert der Schweizer IZA als Analyse Kriterien gelten.

Swisscontact begrüsst den Fokus auf die Schnittmenge dieser drei Kriterien und die Bedeutung, die der «Mehrwert der Schweizer IZA» dadurch erhält. Sowohl in der Botschaft als auch in der Realität der Projektumsetzung sehen wir dieses Gebot jedoch **ungenügend oder gar widersprüchlich umgesetzt**. Dies liegt u.a. daran, dass der Begriff der Swissness nicht klar definiert ist.

Aus der Sicht von Swisscontact bedeutet Swissness, dass die Schweizer IZA **in jedem ihrer Vorhaben im Vergleich zu anderen internationalen Gebern einen komparativen Mehrwert hat, dass die Schweiz diesbezüglich gegenüber anderen Stakeholdern eine besondere Glaubwürdigkeit genießt, und dass dieser Mehrwert tatsächlich auch relevant für den Erfolg des Vorhabens ist**. Swissness kann aus unserer Sicht nicht einfach auf der Aussage beruhen, die Schweizer IZA sei neutraler, transparenter oder wirksamer als die IZA anderer Geber. Mit einer solchen Argumentation lässt sich jedes Vorhaben begründen. Sie ist deshalb als Kriterium für die Entscheidung über die Investitionen und die Vorhaben untauglich.

Swissness und «Lokalisierung»

In der IZA-Strategie wird vorgeschlagen, dass ihre Umsetzung **«soweit möglich durch lokale Akteure erfolgen sollte»**.

Swisscontact unterstützt die Lokalisierungsagenda im Sinne einer Dekolonialisierung der IZA. Da die Schweiz substanziell von kolonialen Strukturen profitierte, steht sie ebenfalls in der Pflicht, mögliche koloniale Anlagen in den Arbeitsansätzen und Interventionen der IZA gemeinsam mit den Partnern vor Ort zu untersuchen und ggf. anzupassen. Verwiesen sei einzig auf die Tatsache, **dass die Schweiz keine Kolonialmacht war**. Sie profitiert daher von einem Vertrauensvorschluss in den Partnerländern, den man nutzen sollte. Zudem wurde die Schweizer IZA in den externen Evaluationen der vergangenen Jahre wiederholt für ihre **Transparenz und ihre Unabhängigkeit** von geopolitischen Interessen gelobt.

Das Konzept der Lokalisierung spricht im Wesentlichen die Machtverhältnisse und die Chancengleichheit für die an der IZA-Beteiligten an. Aus unserer Sicht heisst «Lokalisierung» in der Umsetzung erstens, **dass repräsentative Akteure der Zielgruppen aus unterschiedlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsbereichen systematisch in die Projektentwicklung, die Entscheidungsfindung und die Umsetzung von Entwicklungslösungen einbezogen werden und dort auch ein entsprechendes Mitspracherecht haben**. Spezifische Interventionen stellen sicher, dass die Zielgruppen dieses Mitspracherecht effektiv in Anspruch nehmen können (Empowerment). **Zweitens sollte die IZA darauf abzielen, die «lokalen» Systemakteure zu stärken und zu befähigen, so dass positive Entwicklungsergebnisse auch nach Beendigung der Unterstützung aufrechterhalten werden können**.

Als wichtiger Auftragnehmer des Bundes in der EZA setzt Swisscontact diesen Ansatz in seinen Vorhaben gezielt um. Ein klares Indiz dafür, dass die ausgewählten lokalen Akteure konsequent in die Umsetzung involviert und dadurch auch gestärkt werden, ist die Tatsache, dass üblicherweise mehr als die Hälfte der Projektmittel an lokale Projektpartner fliessen (z.B. lokale NGOs, zivilgesellschaftliche Organisationen, Unternehmen des Privatsektors, öffentliche Institutionen, lokale Finanzinstitute etc.). Swisscontact empfiehlt, diese gute Ausgangslage zu nutzen und diese Arbeitsansätze weiterzuentwickeln und konsequent umzusetzen.

Im Rahmen der Diskussion über Lokalisierung der IZA wird auch immer wieder darauf verwiesen, dass vermehrt **lokale Personen in die Umsetzung der IZA involviert sein sollen**. Dies ist aus unserer Sicht bei den Schweizer Umsetzungspartnern der EZA längst der Fall. So waren im vergangenen Jahr 92.7% der Projektmitarbeitenden von Swisscontact vor Ort nationaler Herkunft.

Wir möchten auch daran erinnern, dass sich der Bedarf, die IZA zu lokalisieren, **als Erstes in der humanitären Hilfe manifestiert** hat und dass dort weiterhin der grösste Handlungsbedarf besteht. Die EZA wurde dagegen schon immer gemeinsam mit lokalen Akteuren geplant und umgesetzt und hat sich in den letzten Jahren nach massiv weiter in diese Richtung entwickelt, indem die Zusammenarbeit mit der lokalen Wirtschaft und Zivilgesellschaft weiter intensiviert wurde. Dieser Weg soll weiter beschritten werden. Gerade die Schweizer Umsetzungspartner in der EZA des Bundes verfügen über langjährige lokale Präsenz, Partnernetzwerke und eine Glaubwürdigkeit bei der Lokalbevölkerung, die einer stärkeren Lokalisierung entgegenkommen.

Im Gegensatz zur humanitären Hilfe bedeutet Lokalisierung in der EZA aus unserer Sicht dagegen **nicht, dass lokale Akteure mit dem Mandat der Projektumsetzung betraut werden müssen**. Dies

deshalb, weil die Umsetzung eines Entwicklungsprojektes eines **neutralen** Akteurs bedarf, der sich in seiner Rolle im Projekt **verzichtbar** macht. Zudem dürfen Umsetzungspartner bei Projektende nicht ihrer Existenzgrundlage beraubt werden, da sie ansonsten in einen **Interessenkonflikt** geraten. Wenn beispielsweise lokale Bauern von den Trends zu fairen und nachhaltigen Rohstoffen (z.B. Kakao) profitieren sollen, muss die Rollenverteilung innerhalb des Anbaugebietes und entlang der Lieferkette angepasst werden. Ein unabhängiger und zeitlich befristeter «externer» Vermittler kann solche Transitionsprozesse zwischen lokalen Händlern, Verarbeitern, Kooperativen, der lokalen Regierung etc. erleichtern und neue Beziehungen in einer Weise vermitteln, wie es lokale Akteure aufgrund der existierenden Abhängigkeiten oft nicht können.

Swisscontact ist besonders besorgt über die Gefahr einer «Scheinlokalisierung» der Entwicklungszusammenarbeit, indem etwa Organisationen mit der Projektumsetzung betraut werden, welche zwar de jure «lokal» sein mögen, aber von internationalen Organisationen gegründet wurden oder grösstenteils von internationalen Spenden/Geldern abhängig sind und deshalb der lokalen Bevölkerung de facto weder verpflichtet sind noch repräsentativ für deren Bedürfnisse eintreten.

Swissness und die Rolle der Schweizer NGOs

Der Bundesrat plant weiterhin, mit den Schweizer NGOs zusammenzuarbeiten und diese zu fördern. Gleichzeitig soll die IZA-Strategie aber der DEZA und dem SECO im Hinblick auf konkrete Verbesserungsmassnahmen in der Zusammenarbeit mit den NGOs überprüft und entsprechende Massnahmen umgesetzt werden.

Da der Bund selbst keine Projekte ausführt, benötigt er Partner, welche die erwünschte Swissness vermitteln können. Dabei erachtet es Swisscontact als potenzielles Risiko, **wenn der Bund bilaterale Vorhaben in politisch hoch sensitiven Kontexten etwa von US-amerikanischen Auftragnehmern umsetzen lässt**. Dies umso mehr, wenn dieselben Organisationen im gleichen Land möglicherweise gleichzeitig noch Vorhaben der US-amerikanischen Regierung betreuen. **Damit setzt der Bund einen zentralen Vorteil der Schweizer IZA, nämlich deren politische Unabhängigkeit, aufs Spiel.**

Entsprechend müsste den Schweizer NGOs auch in der neuen Strategie eine zentrale Rolle zukommen: Sie können auf jahrzehntelange Erfahrung in der Umsetzung von typisch schweizerischen Anliegen zurückgreifen. Sie verfügen dafür über eine entsprechende Präsenz in den Partnerländern und haben entsprechende Strukturen und Kompetenzen aufgebaut, welche eine glaubwürdige Durchführung der Vorhaben des Bundes sicherstellen.

Auch aus dieser Perspektive betrachtet ist eine Stärkung der Swissness ein zentraler Erfolgsfaktor.

Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit

Bei der DEZA ist eine Verlagerung vom bilateralen zum multilateralen Budget vorgesehen, indem neu 3.62 Mia. CHF (2021 - 2024: 3.96 Mia. CHF) für die bilaterale und 1.42 Mia CHF (2021 - 2024: 1.38 Mia. CHF) für die multilaterale Hilfe vorgesehen sind.

Swisscontact anerkennt und schätzt die Bedeutung multilateraler Organisationen und Mechanismen auf der Ebene der gemeinsamen Definition von Prioritäten und Strategien sowie im allgemeinen Politikdialog. Dennoch stehen wir einer Verlagerung der Finanzmittel zulasten der bilateralen EZA aus den folgenden Gründen kritisch gegenüber:

Im Hinblick auf die Umsetzung konkreter Entwicklungsvorhaben **wird der Beitrag der Schweiz in der bilateralen EZA wesentlich deutlicher wahrgenommen**. Hier kann sich die Schweiz politisch unabhängig positionieren und wird als neutraler Akteur betrachtet, was aus Sicht der Partnerländer gegenüber der häufig geopolitisch motivierten EZA vieler grosser Geber **ein echter Mehrwert der Schweiz ist**.

In bilateralen Projekten kann die Schweiz den Schwerpunkt zudem auf ihre Kernkompetenzen legen. Dies ist deshalb von Bedeutung, **da die Schweiz kein grosser Geber und der Einfluss auf die multilateralen Vorhaben deshalb eher bescheiden ist**. In vielen Fällen ist die bilaterale Arbeit zudem **wirksamer, da effizienter und kostengünstiger**.

Entsprechend schlägt Swisscontact vor, die Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen periodisch im Lichte der folgenden strategischen Kriterien zu überprüfen: Kosteneffizienz, Wirkung, Mitgestaltungsmöglichkeiten und Mehrwert der Schweiz. Dies gilt insbesondere auch in Bezug auf die **bilateralen Projekte, die von multilateralen Organisationen umgesetzt werden**. Solche Vereinbarungen sollte es aus den erwähnten Gründen nur in Ausnahmefällen geben, nicht zuletzt auch deshalb, weil keine ordentliche Auftragsvergabe gemäss Beschaffungsgesetz erfolgt.

Humanitäre Hilfe

Aufgrund der steigenden Anzahl Menschen, die humanitäre Hilfe benötigen, soll der Kredit für die humanitäre Hilfe zulasten der langfristigen EZA von 20% auf 25% erhöht werden.

Swisscontact empfiehlt **die Beibehaltung des bisherigen Gleichgewichts** zwischen kurz- und langfristiger Hilfe sowie eine stärkere Ausrichtung auf die **Verbindung der Massnahmen im «Nexus»**.

Auch wenn die Bedeutung der humanitären Hilfe unbestritten ist, **geht sie die Ursachen von Konflikten und Unterentwicklung nicht an**. Zudem **schafft oder verstärkt sie Abhängigkeiten**, was der auf «local Ownership» beruhenden IZA-Strategie widerspricht. Eine Ausweitung der humanitären Hilfe zulasten der EZA erhöht daher das Risiko, dass sich die ursächlichen Probleme verschärfen, was den zukünftigen Unterstützungsbedarf erhöht und den Erfolg einer langfristig angelegten und auf «local Ownership» ausgerichteten EZA gefährdet.

Das Budget für die humanitäre Hilfe ist deshalb zu **flexibilisieren**. Der Anteil der humanitären Hilfe am Budget sollte mittelfristig **nicht über den aktuellen Schwellenwert hinausgehen**, zumal die Anzahl humanitärer Krisen in den kommenden Jahren weiter ansteigen dürfte, was aus der aufgeführten Logik heraus zu einer fortschreitenden Verdrängung der nachhaltigen EZA führen würde.

Swisscontact empfiehlt zudem eine **konsequente Planung der Landesprogramme im Triple Nexus** und die koordinierte Umsetzung der Projekte durch kompetente Organisationen im jeweiligen Arbeitsgebiet (Humanitarian/Development/Peace). Die Erweiterung von Nexus-Aufträgen an Organisationen mit klaren Kompetenzen in nur einem der drei Gebiete (z.B. IKRK) scheint aus unserer Erfahrung nicht zielführend, da Organisationen gemäss ihrer Kernkompetenzen eingesetzt werden sollten.

Private Sector Engagement

Um die Ziele der Agenda 2030 zu erreichen, bedarf es auch des Engagements der Privatwirtschaft.

Swisscontact begrüsst diesen Schwerpunkt, da die Mittel der IZA bei Weitem nicht ausreichen, um die Ziele der Agenda 2030 zu erreichen. Es ist unerlässlich, zusätzliche Mittel verfügbar zu machen, um eine nachhaltige und inklusive Entwicklung in den Prioritätsländern der IZA zu ermöglichen.

Im Bereich Private Sector Engagement warnt Swisscontact aber vor einer **zu makroökonomischen Sichtweise und einem einseitigen Fokus auf die Finanzmärkte**. Eine nachhaltige und inklusive Entwicklung der Zielländer der IZA-Strategie bedingt neben Kapital vordringlich einen **Know-how-Transfer und lokales Capacity Building**. Dies impliziert eine mit den relevanten lokalen und transnationalen Systemen koordinierte **systemische Entwicklungsvision** mit entsprechenden Strukturen und flankierenden Massnahmen vor Ort, welche die Investitionen an die richtigen Orte lenken und sinnvoll ergänzen. Private Sector Engagement setzt daher den Aufbau von Partnerschaften vor Ort und die Koordinierung der verschiedenen Anstrengungen voraus.

Als gemeinnützige Organisation der Schweizer Privatwirtschaft und gleichzeitig als Auftragnehmerin des Bundes im Bereich der EZA ist Swisscontact in einer einzigartigen Position, um als **Brückenbauerin zwischen der öffentlichen IZA und dem Privatsektor zu dienen**. Entsprechend bietet Swisscontact der DEZA und dem SECO eine strategische Partnerschaft an, mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor der Schweiz in Entwicklungsfragen auszubauen und zu stärken.

Zürich, 19. September 2023