



GRÜNE Schweiz

Waisenhausplatz 21
3011 Bern

raphael.noser@gruene.ch
031 326 66 07

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA
Bundeshaus West
3003 Bern

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Bundeshaus Ost
3003 Bern

IZA25-28@eda.admin.ch

Bern, 20. September 2023

**Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025-2028;
Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Herren Bundesräte,
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der im Titel vermerkten Vernehmlassung haben Sie die GRÜNEN zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

Grundsätzliche Bemerkungen

Die vorliegende Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025-2028 (IZA) setzt inhaltlich vermeintlich auf Kontinuität. Angesichts der rasanten geopolitischen Umwälzungen, den anhaltenden Folgen der Covid-19-Pandemie, den weltweiten Angriffen auf die Demokratie und den Rechtsstaat, den Auswirkungen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine, den globalen Rückschritten bei der Armutsbekämpfung sowie der rasanten Zuspitzung der Klima- und der Biodiversitätskrise entspricht diese Kontinuität in Tat und Wahrheit aber einem Rückschritt.

Einen solchen Rückschritt kann sich die Schweiz in der gegenwärtigen Situation nicht leisten, denn namentlich die Weichenstellungen in Richtung nachhaltiger Entwicklung, Dekarbonisierung und Klimaneutralität müssen noch in diesem Jahrzehnt bewerkstelligt werden. Sie

verlangen eine rasche und umfassende Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft, zu welcher sich die Schweiz mit der Unterzeichnung des Pariser Klimaabkommens sowie der Agenda 2030 und den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung auch völkerrechtlich verpflichtet hat. Der notwendige Wandel kommt jedoch nur schleppend voran, in verschiedenen Bereichen sind gar Rückschritte festzustellen. Hinzu kommt, dass Russlands Krieg gegen die Ukraine die europäische Sicherheitsarchitektur und die internationale Zusammenarbeit in ihren Grundfesten erschüttert. **In der vorliegenden IZA-Strategie findet sich jedoch kein strategischer Ansatz, wie die Schweizer Aussen-, Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik auf die neue geopolitische Realität reagieren und wie sie die notwendige Transformation zur Erreichung der Pariser Klimaziele und der Agenda 2030 voranbringen will.**

Als eines der stabilsten und wohlhabendsten Länder der Welt kommt der Schweiz jedoch eine immense globale Verantwortung zur Bekämpfung von Armut und zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung zu. **Der Bundesrat wird seiner Verantwortung mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage aber nicht annähernd gerecht.** Die Vernehmlassungsvorlage ist nicht nur in finanzieller Hinsicht ungenügend, sondern sie stellt auch inhaltlich und strategisch keine adäquate Antwort auf die multiplen und miteinander zusammenhängenden internationalen Krisen dar. Statt den Fokus auf die notwendigen Transformationsprozesse hin zu einer nachhaltigen Entwicklung zu legen, wird erneut die humanitäre Hilfe gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) ausgespielt. **Die GRÜNEN beantragen dem Bundesrat folglich eine umfassende Überarbeitung der Vernehmlassungsvorlage gemäss den hier dargelegten Ausführungen, bevor diese als Botschaft an die eidgenössischen Räte verabschiedet wird.**

Inakzeptable Höhe der Verpflichtungskredite

Der Bundesrat beantragt dem Parlament für den Zeitraum 2025-2028 fünf Verpflichtungskredite in der Höhe von insgesamt 11.45 Milliarden Franken für die Weiterführung der Internationalen Zusammenarbeit. Die Schweiz würde damit 0.36% ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) für die öffentliche Entwicklungshilfe aufwenden. Das vom Parlament anerkannte Ziel von 0.5% des BNE wird damit deutlich unterschritten, das internationale Ziel von 0.7% rückt gar in weite Ferne. Vor dem Hintergrund der wachsenden globalen Herausforderungen, den vielfältigen Krisen und den Rückschritten in der Erreichung der UNO-Nachhaltigkeitsziele ist diese Quote absolut inakzeptabel und einem reichen Land wie der Schweiz unwürdig. Die Quote liegt erstmals seit 2013 unter 0.4% und bildet damit einen Tiefstand der Schweizer Entwicklungsfinanzierung. **Die GRÜNEN beantragen dem Bundesrat eine Erhöhung auf 1% des BNE, mindestens aber auf den international vereinbarten und von der Schweiz anerkannten Zielwert von 0.7% des BNE (ohne Asylkosten).**

Ungenügende Finanzierung der Ukraine-Unterstützung

Unverständlich und absolut inakzeptabel ist auch, dass die humanitäre Hilfe und die Aktivitäten für den Wiederaufbau der Ukraine aus dem IZA-Finanzrahmen entnommen werden sollen. Das Ausmass der Zerstörung und die Zahl der Todesopfer in der Ukraine sind, wie selbst der Bundesrat festhält, beispielsweise in Europa seit dem zweiten Weltkrieg. Rund ein Drittel der ukrainischen Bevölkerung wurde vertrieben, die Wiederaufbaukosten werden aktuell auf 411 Milliarden Franken geschätzt.¹ Angesichts der immensen Summen, die für den Wiederaufbau der Ukraine notwendig werden, sind die vom Bundesrat vorgesehen Mittel bereits heute viel zu tief angesetzt. Hinzu kommt, dass der russische Angriffskrieg weiter andauert, wodurch neben dem Wiederaufbau auch die humanitären Massnahmen nur schwer

¹ World Bank (23.03.2023): «[Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment](#)».

planbar sind. Schliesslich führt die vorgeschlagene Finanzierung aus dem IZA-Finanzrahmen zu einem massiven Rückgang der finanziellen Mittel für den krisengeplagten globalen Süden. Von Kontinuität, wie sie der Bundesrat bemüht, kann also auch in dieser Hinsicht keine Rede sein.

Die GRÜNEN beantragen entsprechend, dass die Ukraine-Unterstützung deutlich ausgebaut wird, zunächst auf mindestens 5-Milliarden Franken. Eine Erhöhung der Unterstützung ist insbesondere aufgrund der gewaltigen Zerstörung von ziviler Infrastruktur und den enormen humanitären Bedürfnissen geboten. Sie liegt aber auch im aussen- und sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz. Die Schweiz steht aufgrund der mangelhaften Umsetzung der Russland-Sanktionen sowie der vergleichsweisen bescheidenden Unterstützung der Ukraine international zunehmend – und zu Recht – unter Druck. **Weiter beantragen die GRÜNEN, dass die Finanzierung dieser Mittel ausserhalb des IZA-Finanzrahmens sichergestellt wird.** In den eidgenössischen Räten haben die GRÜNEN diesbezüglich bereits die Schaffung einer eigenständigen gesetzlichen Grundlage vorgeschlagen.² Auch für die Finanzierung haben die GRÜNEN bereits verschiedene Vorschläge gemacht, etwa die Einführung einer Kriegsgewinnsteuer³ sowie die Verwendung von eingefrorenen staatlichen oder staatsnahen russischen Mitteln und Oligarchengelder.⁴ Da die Stabilisierung und der Wiederaufbau der Ukraine auch im sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz liegt ist es darüber hinaus angezeigt, die Unterstützung der Ukraine zumindest teilweise auch über das Armeebudget zu finanzieren. **Aufgrund der «aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen» beantragen die GRÜNEN zudem, dass die Unterstützungs- und Wiederaufbaumassnahmen zugunsten der Ukraine als ausserordentliche Ausgaben gemäss Art. 15 Abs. 1 Bst. a des Finanzhaushaltsgesetzes verbucht werden.**

Fehlende Berücksichtigung der Biodiversität

Es ist unverständlich, warum die Mehrjahresstrategie für die IZA – wie bereits die Strategien der vergangenen Perioden – die Biodiversität mit kaum einem Wort erwähnt. Dies erweckt den Eindruck, die Schweiz drücke sich um ihre internationale Verantwortung hinsichtlich der Erhaltung und der Förderung der Biodiversität und der Wiederherstellung von Ökosystemen. Die Biodiversitätskrise gehört gemäss allen namhaften Expert*innen neben der Klimakrise zu den allerwichtigsten Herausforderungen mit gravierenden, auch für die Aussenpolitik höchst relevanten Folgen: Naturkatastrophen, vom Verlust der Lebensgrundlagen bedrohte Länder, Flucht- und Migrationsbewegungen, Kriege um natürliche Ressourcen. Demgegenüber spielt die Erhaltung der Biodiversität für die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung eine Schlüsselrolle. Mehr Biodiversität bedeutet weniger Armut und Hunger, bessere Gesundheit, mehr sauberes Wasser, besserer Schutz vor Naturgefahren, verantwortlicher Konsum und Produktion, bessere Anpassung an sowie Minderung der Klimaerhitzung. **Die GRÜNEN beantragen, dass die Erhaltung und Förderung der Biodiversität und von funktionierenden Ökosystemen endlich adäquat in die Strategie aufgenommen werden.**

² Siehe z.B. Motion 23.3056 (Zopfi): «[Unterstützungsplan für die Ukraine, Gesetzliche Grundlage und fünf Milliarden Franken zur Unterstützung von humanitärer Hilfe, zum Schutz der Zivilbevölkerung und Wiederaufbau der Infrastruktur](#)» sowie Motion 23.3255 (Walder): «[Unterstützungsprogramm für die Ukraine im Umfang von mindestens 5 Milliarden Franken für humanitäre Hilfe, den Schutz der Zivilbevölkerung, die Friedensförderung und den Wiederaufbau](#)».

³ Parlamentarische Initiative 22.457 (Glättli): «[Kriegsgewinne mit einer Windfall Profit Tax besteuern](#)».

⁴ Siehe z.B. Postulat 22.3452 (Ryser): «[Russische Vermögenswerte für den Wiederaufbau zerstörter Infrastrukturen in der Ukraine einsetzen](#)» sowie Motion 23.3264 (Andrey): «[Völkerrechtliche Grundlagen für Reparationszahlungen an die Ukraine](#)».

Mangelhafte 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 21-24 angehoben wurden und dies gleichbleiben soll. Die GRÜNEN begrüßen, 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 diese Lücke füllen kann – zumal der Bundesrat entsprechende parlamentarische Vorschläge, wie etwa derjenige einer Swiss Green Investment Bank⁵, konsequent ablehnt. Die internationalen Verpflichtungen für die Klimafinanzierung, für die Entschädigung von Schäden und Verlusten wie auch für den Schutz der Biodiversität werden als Resultat der UNO-Verhandlungen ab 2025 jedoch stark ansteigen. Angesichts des vorgeschlagenen, ungenügenden Finanzrahmens dürfen für die internationale Klimafinanzierung keinesfalls mehr Mittel aus den IZA-Krediten verwendet werden, um die verfassungsmässigen Ziele der IZA nicht zu gefährden. **Die GRÜNEN beantragen dem Bundesrat folglich, umgehend die Ausarbeitung von Finanzierungsoptionen für die internationale Umwelt- und Klimafinanzierung ausserhalb der IZA in Angriff zu nehmen – und dies in der vorliegenden Strategie so festzuhalten.**

Thematische und geographische Fokussierung der IZA

Die vier vorgeschlagenen Hauptziele (Frieden und Gouvernanz, Klima und Umwelt, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Menschliche Entwicklung) 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.

Die GRÜNEN bedauern etwa, dass die Wechselwirkungen zwischen den Zielen nicht herausgearbeitet werden. So wäre etwa auszuweisen, dass sich Massnahmen zum Schutz vor der Klimaerhitzung, zur Bekämpfung von Hunger sowie zur Förderung von Gesundheit gegenseitig bedingen. Auch wird der Bedeutung der Zivilgesellschaft für die Ziele Frieden und Gouvernanz nicht genügend Rechnung getragen. Es fehlen etwa 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.

Damit die Schweiz nach Unterzeichnung des «Glasgow Statement» ihren Verpflichtungen nachkommt, **muss beim Ziel Klima und Umwelt ausserdem klargestellt werden, dass die IZA keine Aktivitäten zur Förderung fossiler Energieträger 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.

Die geographische Fokussierung auf weniger Länder ist grundsätzlich zu begrüßen. Da die regionale Verteilung der finanziellen Mittel jedoch nicht transparent dargestellt

⁵ Siehe Motion 22.3469 (Andrey): «[Swiss Green Investment Bank](#)».

wird, wird eine Beurteilung der geographischen Fokussierung verunmöglicht. Das im März 2022 von der UNO-Generalversammlung verabschiedete «Doha Programme of Action» zur Stärkung der am wenigsten entwickelten Länder (Least developed countries, LDCs) sieht aber u.a. vor, dass Beiträge der öffentlichen Entwicklungshilfe in der Höhe von mindestens 0.2% des BNE in LDCs eingesetzt werden. Aufgrund der mutmasslichen geographischen Verteilung der IZA-Mittel ist es unwahrscheinlich, dass die Schweiz diese Quote erreicht. Weiter weisen die GRÜNEN darauf hin, dass der Rückzug der Schweiz aus Lateinamerika in der Strategie 2021-2024 damit begründet wurde, dass mehr Mittel für Afrika, Asien und die MENA-Region zur Verfügung stehen würden. Dieses Versprechen wird angesichts der vorgesehenen Umverteilung der Mittel zugunsten der Ukraine nicht eingehalten.

Die GRÜNEN lehnen ausserdem die Pläne des Bundesrates ab, die bewährte Schweizer Ostzusammenarbeit aufzugeben und in die Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren. Die Schweiz soll die Transitionshilfe als zentralen Fokus beibehalten und ihre finanziellen Mittel nicht kürzen.

Humanitäre Hilfe

Der Bedarf an humanitärer Hilfe ist in den letzten Jahren massiv angestiegen. Die von der internationalen Gemeinschaft dafür bereitgestellten Mittel sind jedoch ungenügend, die humanitäre Finanzierungslücke wird ständig grösser. **Es ist folglich nachvollziehbar und auch gerechtfertigt, dass der Bundesrat mehr Mittel für die humanitäre Hilfe vorsieht. Diese zusätzlichen Mittel dürfen jedoch nicht zu einer Kürzung der langfristigen ausgerichteten EZA führen, welche an den Ursachen von Hunger und Armut ansetzt.** Neben einer Krediterhöhung hätte der Bundesrat mit dem Instrument der Nachtragskredite auch bereits die Möglichkeit, auf akute humanitäre Notlagen zu reagieren. Dieses Instrument soll verstärkt zum Einsatz kommen und so verhindern, dass die humanitäre Hilfe weiter auf Kosten der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit gestärkt wird.

In diesem Zusammenhang weisen die GRÜNEN ausserdem darauf hin, dass die Möglichkeit zur Verschiebung von Geldern zwischen den verschiedenen Verpflichtungskrediten sich im Vergleich zur IZA-Strategie 21-24 verdoppelt hat. Eine Flexibilisierung in diesem Ausmass ist nicht gerechtfertigt und wird von den GRÜNEN abgelehnt, da sie eine längerfristige Strategie- und Programmplanung in der EZA erschwert.

Politikkohärenz

Die Ermöglichung und Unterstützung von Transformationsprozessen und nachhaltiger Entwicklung ist nicht nur Aufgabe der IZA. Sie liegt auch in der Verantwortung anderer Departemente und Politikfelder. Entsprechend muss die Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung insgesamt erhöht werden. **Besonders in der Pflicht stehen hier die Handels-, Steuer-, Finanz und Klimapolitik der Schweiz, welche leider noch immer zu oft eine nachhaltige Entwicklung verhindern statt begünstigen.** Beispielhaft dafür stehen die weltweiten negativen sozialen, ökologischen und ökonomischen Auswirkungen des Schweizer Rohstoff- und Finanzplatzes. Die IZA-Strategie muss die Herausforderungen in diesen Politikfeldern und die notwendigen Anstrengungen und Massnahmen für eine kohärente Politik für nachhaltige Entwicklung explizit benennen.

Weitere Bemerkungen

Für die GRÜNEN 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 auf die Armutsbekämpfung und nicht auf «Wohlstand und Wirtschaftswachstum» abzielen.

Auch die immer stärkere Ausrichtung der EZA auf sicherheits- und migrationspolitische Interessen ist aus Sicht der GRÜNEN problematisch. Die IZA darf nicht für eine abwehrende Migrationsaussenpolitik und für die Schweizer Wirtschaftsinteressen instrumentalisiert werden. Stattdessen muss die Stellung der Zivilbevölkerung vor Ort, die wirtschaftliche Entwicklung der Partnerländer sowie das Wohlergehen ihrer Bevölkerung im Zentrum stehen.

Leider verpasst der Strategieentwurf mit einer Ausnahme durchgehend, Menschen mit Behinderungen explizit zu benennen und ihnen das nötige Gewicht zu geben. Dabei sind Menschen mit Behinderungen auch in der internationalen Zusammenarbeit eine Gruppe, die zwingend mitgedacht und berücksichtigt werden muss – nicht zuletzt weil sich Armut und Behinderung oftmals gegenseitig bedingen. Da es das oberste Ziel der internationalen Zusammenarbeit ist, Armut zu lindern, führt kein Weg daran vorbei, Menschen mit Behinderungen in der Strategie umfassend mitzudenken. Insbesondere muss in der IZA-Strategie sowohl die UNO-Behindertenrechtskonvention wie auch das Leitprinzip «Leave no one behind» der Agenda 2030 namentlich erwähnt und verankert werden.

Weiter bemängeln die GRÜNEN die fehlende Reflexion über den intersektionalen Charakter der Diskriminierung, welcher gerade Frauen und Mädchen weltweit leider noch immer ausgesetzt sind. Dabei wäre die Entwicklung einer feministischen und geschlechtergerechten Aussenpolitik, zu welcher letztlich auch die Internationale Zusammenarbeit zählt, angesichts der aktuellen geopolitischen Entwicklungen und Spannungen umso notwendiger.⁶ So nimmt etwa die psychische und physische Gewalt in militarisierten Gesellschaften und in bewaffneten Konflikten zu, während gleichzeitig das Potential von Frauen in Konflikten, in der Friedensförderung sowie in Prozessen für eine nachhaltige Entwicklung noch immer nicht ausgeschöpft wird. Beispielhaft dafür stehen etwa die Bäuerinnen, die, trotz ihrer wichtigen Bedeutung in der Lebensmittelproduktion oftmals kaum Zugang zu Krediten, Land, Bildung oder demokratischer Mitbestimmung haben. Die Schweizer IZA soll sich in ihren Projekten dafür einsetzen, dass die sozialen Bedingungen und die Lebenssituation der Bäuerinnen verbessert werden. Damit würde zusätzlich ein wichtiger Beitrag zu mehr Ernährungssicherheit geleistet.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Balthasar Glättli
Präsident



Raphael Noser
Fachsekretär

⁶ Siehe Motion 22.3096 (Arslan): [«Geschlechtergerechte Aussenpolitik»](#)