

Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz: Die Position von Alliance Sud

Wie unsere Entwicklungszusammenarbeit zu einer nachhaltigen Entwicklung der Welt beitragen kann. Und welchen Beitrag die anderen Politikbereiche dazu leisten müssen.



Die Gewerkschafterin Mahbuba Akter Lipi führt in Dhaka (Bangladesch) eine Demonstration für die Rechte der TextilarbeiterInnen an. Foto: G.M.B. Akash/Panos

1. Zusammenfassung	3
2. Die Forderungen von Alliance Sud auf einen Blick	5
3. Einleitung	7
4. Aktuelle Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit	8
5. Was ist der Auftrag der Entwicklungszusammenarbeit?	9
6. Weshalb soll sich die Schweiz in der Entwicklungszusammenarbeit engagieren?	11
7. Wie soll die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz gestaltet werden?	12
8. Welches sind die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz?	13
9. Wo soll die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ihre Schwerpunkte setzen?	16
10. Wer sind die Partner der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit?	18
11. Wie soll die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz finanziert werden?	20
12. Wie soll die Wirkung gemessen werden?	22

1. Zusammenfassung

Die Erwartungen an die Entwicklungszusammenarbeit sind in den letzten Jahren enorm gestiegen: Neben ihrer angestammten Aufgabe, Armut im globalen Süden zu bekämpfen, soll sie Menschen von der Migration nach Europa abhalten, die Folgen des globalen Klimawandels lindern, für mehr Sicherheit vor Terrorismus sorgen und nebenbei Schweizer Unternehmen neue wirtschaftliche Möglichkeiten eröffnen. So zumindest tönt es in der aktuellen politischen und öffentlichen Debatte. Gleichzeitig sind die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit seit einigen Jahren starkem Spardruck ausgesetzt.

Die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz für die Jahre 2021–2024, welche die strategischen Leitlinien für die Entwicklungszusammenarbeit und verwandte Instrumente der internationalen Zusammenarbeit des Bundes – etwa die humanitäre Hilfe und die zivile Friedensförderung – vorgibt, wurde im Spannungsfeld dieser Erwartungen ausgearbeitet. Für Erfolg und Misserfolg der Entwicklungszusammenarbeit ist es entscheidend, inwiefern der Bundesrat diesen vielfältigen und sich teilweise widersprechenden Erwartungen nachgeben will. Aus den Eckwerten, die er Ende November 2018 veröffentlichte, liess sich bereits ablesen, in welche Richtung er gehen will: Zwar stehen zuoberst immer noch die Bedürfnisse der Bevölkerung in den Partnerländern. Gleichzeitig soll die internationale Zusammenarbeit aber auch die Interessen der Schweiz in den Bereichen Wirtschaft, Migration und Sicherheit fördern.

Aus der Sicht von Alliance Sud ist die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz dann am wirkungsvollsten, wenn sie sich an ihrem Grundauftrag orientiert, der Armutsbekämpfung in Ländern des globalen Südens und der Schaffung von Perspektiven für die Schwächsten. Für die Verwirklichung von Interessen in den Bereichen Migration, Sicherheit oder Exportförderung sind der globale Kontext und Politikentscheide ausserhalb der internationalen Zusammenarbeit deutlich ausschlaggebender als die Entwicklungszusammenarbeit.

Seit 2015 setzt die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung diesen verschiedenen Interessensbereichen einen klaren Rahmen: Wenn die Schweiz die Ziele für nachhaltige Entwicklung erreichen will, müssen auch ihre Migrations-, die Sicherheits- und erst recht die Aussenwirtschaftspolitik so ausgestaltet werden, dass sie nicht nur kurzfristige Interessen bedienen, sondern das langfristige Interesse unseres Landes an einer zukunftsfähigen Welt voranbringen. Als global anerkannter Referenzrahmen bietet die Agenda 2030 die Möglichkeit, die Verantwortung verschiedener Politikbereiche für nachhaltige Entwicklung sowohl in der Schweiz wie auch im Ausland anzugehen.

Die internationale Zusammenarbeit kann selbstverständlich nicht allein für die Umsetzung dieser Agenda zuständig gemacht werden. Die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit muss indes eine Antwort geben auf die Frage, welche spezifische Rolle die für die internationale Zusammenarbeit der Schweiz zuständigen staatlichen Akteure – die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und die Abteilung menschliche Sicherheit (AMS) – hier spielen sollen.

Das vorliegende Positionspapier zeigt auf, welchen Beitrag die Entwicklungszusammenarbeit aus der Sicht von Alliance Sud leisten muss. Um eine Zukunft für alle in Frieden und Gerechtigkeit unter Einhaltung oder unter Berücksichtigung der planetaren Grenzen, ist gesellschaftlicher Wandel zwingend notwendig. Zivilgesellschaftliche

Akteure sollen und müssen in diesem Transformationsprozess eine zentrale Rolle spielen. Entsprechend ist es unumgänglich, ihnen die notwendigen Handlungsspielräume zu öffnen und – wo diese bedroht sind – sie zu schützen. Die Entwicklungszusammenarbeit muss somit primär zivilgesellschaftliche Akteure stärken. Darüber hinaus müssen sich alle Politikbereiche auf nachhaltige Entwicklung ausrichten und damit die Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung verbessern.

Begriffsklärung: internationale Zusammenarbeit oder Entwicklungszusammenarbeit?

Der Begriff der internationalen Zusammenarbeit bezieht sich in der offiziellen Terminologie auf die Bereiche der humanitären Hilfe, der Friedensförderung sowie der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit. Diese Bereiche lassen sich in der Praxis nicht immer trennscharf unterscheiden. Beispielsweise setzt die humanitäre Hilfe beim (Wieder-)Aufbau von Gesundheits- und Bildungssystemen in langanhaltenden Krisensituationen zuweilen langfristige Entwicklungsprojekte um, die über sofortige Notmassnahmen hinausgehen. Frieden wiederum ist eine Grundvoraussetzung für Entwicklung, so dass die Friedensförderung besonders in fragilen Kontexten oft auch Teil von Entwicklungsprojekten ist.

In der Bundesverwaltung ist die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) zuständig für die Aktionen der humanitären Hilfe. Deza und Seco (das Staatssekretariat für Wirtschaft) sind in den Ländern des Südens mit je eigenen Programmen der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit aktiv und unterstützen internationale Organisationen. In den Ländern Osteuropas verantworten sie gemeinsame Programme. Die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des EDA wiederum führt Programme zur Förderung des Friedens und der Menschenrechte aus.

Das vorliegende Dokument beschäftigt sich vor allem mit der Frage, wie die Schweiz ihre Entwicklungszusammenarbeit ausgestalten soll. Schwerpunktmässig richten sich die Forderungen an die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, d.h. die langfristige und systemisch angelegte Programm- und Projektarbeit der Deza. Analoge Überlegungen lassen sich jedoch auch auf die multilaterale Zusammenarbeit von Deza und Seco in internationalen Organisationen wie Entwicklungsbanken oder Organisationen der Uno, die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des Seco, die humanitäre Hilfe sowie die Aktivitäten der Abteilung Menschliche Sicherheit anwenden. Die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit gibt für all diese Akteure den strategischen Rahmen vor.

2. Die Forderungen von Alliance Sud auf einen Blick

1. Die Schweiz verbessert ihre Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung. Dafür müssen alle Politikbereiche, die Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben, entwicklungsfördernd gestaltet werden.
2. Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz orientiert sich weiterhin an ihrem verfassungsmässigen Grundauftrag und den entsprechenden gesetzlichen Prinzipien – insbesondere am Auftrag, Not und Armut zu lindern.
3. In der konkreten Ausgestaltung achtet die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz darauf, dass sie mehrere Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung vorwärts bringt, ohne Rückschritte bei der Verwirklichung anderer Ziele zu riskieren.
4. Die Entwicklungszusammenarbeit trägt weiterhin und noch stärker als bisher in ärmeren Ländern zur Reduktion von Ungleichheiten und zur Verbesserung der lokalen Lebensperspektiven bei, etwa indem sie die ländliche Entwicklung, den Zugang zu Bildung und Gesundheit sowie die gute Regierungsführung fördert. Sie orientiert sich dabei an den Bedürfnissen der Ärmsten und am stärksten Benachteiligten (*leave no one behind*).
5. In der Ausgestaltung ihrer Entwicklungszusammenarbeit folgt die Schweiz einem rechtsbasierten Ansatz (*rights-based approach*).
6. Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit sucht verstärkt die Zusammenarbeit mit lokalen NGOs und gemeinschaftsbasierten Organisationen (*community based organisations, CBO*). Insbesondere in Ländern mit autoritären Regimen trägt sie dadurch zum Aufbau eines zivilgesellschaftlichen Gegengewichts bei, das zu inklusiveren politischen Entscheidungsprozessen beitragen kann.
7. Die Kriterien für ein Engagement in einem Land müssen sich am Entwicklungsstand (Human Development Index der Uno, HDI) dieses Landes orientieren. Länder mit tiefem Entwicklungsstand/HDI-Rang sind zu priorisieren. In aufstrebenden Ländern soll sich die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz vor allem in Form von Politikdialog engagieren, um auch hier für partizipative und inklusive Entwicklungsprozesse, die Einhaltung der Menschenrechte und die Zusicherung eines offenen Handlungsspielraums für Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zu sorgen.
8. Die Schweiz gestaltet Migration über geeignete Interventionen so mit, dass kein Land davon überfordert wird, alle Betroffenen daraus den grösstmöglichen Entwicklungsnutzen ziehen und insbesondere die Rechte der Migrantinnen und Migranten geschützt sind.
9. Die Schweiz führt ihre bewährte Partnerschaft zwischen den staatlichen Akteuren der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit und den privaten Schweizer Entwicklungsorganisationen weiter und baut sie nach dem Prinzip der geographischen und thematischen Komplementarität aus.
10. Partnerschaften zwischen den Akteuren der internationalen Zusammenarbeit und dem Privatsektor richten sich primär an lokale kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Sie müssen sich am gesellschaftlichen Nutzen in den Entwicklungsländern orientieren, auf die Schaffung menschenwürdiger und nachhaltiger Arbeit abzielen und höchste Standards in Sachen Menschenrechte und Umweltschutz erfüllen.

11. Die Schweiz erhöht ihre Ausgaben für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (APD: aide publique au développement) auf 0,7% des Bruttonationaleinkommens.
12. Die Schweiz rechnet Kosten zur Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden nicht länger der APD an.
13. Die Schweiz schafft Quellen für innovative und verursachergerechte öffentliche Klimafinanzierung, um gegenüber den Entwicklungsländern einen fairen Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels und vor allem auch zur Anpassung an seine Folgen zu leisten.
14. Über ihr Mitwirken in verwaltungsinternen politischen Konsultationsprozessen und Mitberichtsverfahren wirken die Akteure der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit daraufhin, dass Entscheide kohärent im Sinne von nachhaltiger Entwicklung gefällt werden.
15. Die Schweizer Entwicklungsakteure investieren – unter Einbezug der Schweizer NGOs und der Wissenschaft – weiterhin in die Wirkungsmessung. Quantitative und qualitative sowie output- und wirkungsfokussierte Methoden müssen sich dabei ergänzen und kombiniert werden.

3. Einleitung

Seit der Jahrtausendwende hat sich das Leben für unzählige Menschen verbessert: Millionen schafften den Weg aus der extremen Armut, die Kinder- und Müttersterblichkeit wurde massiv gesenkt. Dies ist nicht zuletzt einer wirksamen und erfolgreichen Entwicklungszusammenarbeit zu verdanken. Trotzdem bestehen weiterhin vielerorts grosse wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten. Verschiedene Faktoren wie Korruption oder Klientelismus führten in vielen Regionen zur Bereicherung der Eliten. Auch ist der Kampf gegen die Armut keineswegs abgeschlossen. Noch immer leben 700 Millionen Menschen weltweit von weniger als 1.9 US-Dollar pro Tag, und die Anzahl Personen ohne ausreichenden Zugang zu Nahrungsmitteln steigt erneut an. In gewissen Regionen, insbesondere im subsaharischen Afrika, stellt das Bevölkerungswachstum eine enorme Herausforderung an die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung dar. Nebst Armut und Konflikten gilt es auch den globalen Klimawandel anzugehen. In den letzten Jahren zeigte sich, dass die davon ausgehenden Veränderungen Entwicklungserfolge gefährden.

2015 hat die Weltgemeinschaft mit der Agenda 2030 und ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung eine gemeinsame Vision für eine nachhaltige Welt verabschiedet. Die Entwicklungszusammenarbeit kann massgeblich zur Erfüllung dieser Agenda beitragen. Sie kann aber keineswegs allein dafür zuständig sein. Die Agenda 2030 ist ein Netzwerk von Zielen, die sich in hohem Masse gegenseitig beeinflussen. Ihre Umsetzung kann deshalb nicht in isolierten Bereichen der Politik vorangetrieben werden. Vielmehr braucht es ein Verständnis für die Querbezüge und Auswirkungen einzelner Massnahmen auf andere politische Bereiche sowie für die Zusammenhänge zwischen Innen- und Aussenpolitik, insbesondere für die Auswirkungen der Innenpolitik jenseits der jeweiligen Landesgrenzen.

Für die Schweiz bedeutet das konkret, dass nicht ein einzelnes Bundesamt die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung übernehmen kann. Die Agenda 2030 gilt es als ein Geflecht von Zielen zu lesen, deren Auswirkungen auf je andere Ziele ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Damit steht die Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung im Zentrum einer erfolgreichen Umsetzung.

Alle Politikbereiche, die Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben, sind entwicklungsfördernd zu gestalten.

Das heisst, alle Politikbereiche, die Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben, müssen entwicklungsfördernd gestaltet werden. Nur so lässt sich erreichen, dass auch zukünftige Generationen die natürlichen Grundlagen für ein Leben in Würde und Sicherheit vorfinden, die Schwächsten der Gesellschaft in soziale und wirtschaftliche Fortschritte miteinbezogen werden und eine nachhaltige Welt in Frieden zu einer Realität für alle wird. Die Schweiz kann und sollte hier eine Vorreiterrolle einnehmen.

4. Aktuelle Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit

Die Schweiz kann ihre Entwicklungszusammenarbeit nicht losgelöst von der geopolitischen Grosswetterlage gestalten. Globale Trends beeinflussen ihre Spielräume. Die aktuellen nationalistischen Tendenzen in den USA und zahlreichen anderen Ländern erschweren international koordinierte multilaterale Lösungsansätze für globale Herausforderungen (Migration, Klimawandel, demographische Entwicklung, Pandemien etc.). Die steigende Repression gegen zivilgesellschaftliche Organisationen im Süden wie auch im Norden (*shrinking civic space*) macht politischere Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit notwendig und verlangt ein klares Bekenntnis zu grundlegenden Menschenrechten, etwa den Rechten auf freie Meinungsäusserung und Versammlungsfreiheit. Neue Akteure verändern die Art, wie Entwicklungszusammenarbeit geleistet wird. Zum Beispiel China, das ein autoritäres Entwicklungsmodell ohne demokratische Teilhabe propagiert, ohne Massnahmen im Kampf gegen die Korruption oder für die Einhaltung der Menschenrechte zu fordern.

Angesichts dieser Trends muss sich auch die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit positionieren und entsprechende Schwerpunkte setzen. Sie muss den Handlungsspielraum für zivilgesellschaftliche Organisationen stärken, Möglichkeiten für multilaterale Antworten auf globale Herausforderungen suchen und in die notwendigen Analysekapazitäten investieren, um Veränderungen frühzeitig antizipieren zu können. Das ist eine Voraussetzung dafür, um den Entwicklungsdiskurs aktiv mitzugestalten und vorausschauend auf wichtige Trends reagieren zu können.

5. Was ist der Auftrag der Entwicklungszusammenarbeit?

Die «Botschaft über die internationale Zusammenarbeit» legt jeweils für vier Jahre die Strategie der Entwicklungszusammenarbeit und der weiteren Instrumente der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz fest. Sie berührt sämtliche Elemente der internationalen Zusammenarbeit, namentlich die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit, die humanitäre Hilfe, die Ostzusammenarbeit, die wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie die Friedensförderung. Die Botschaft für den Zeitraum 2021–2024 wird dieses Jahr erstmals einem Vernehmlassungsverfahren unterstellt.

Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz hat ihre rechtliche Grundlage in der Bundesverfassung. Die Verfassung gibt dem Bund den Auftrag, «zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen beizutragen» (Artikel 54). Der Vollzug dieses Auftrags wird im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe geregelt. Dieses macht klar, dass die internationale Zusammenarbeit Ausdruck der Solidarität ist. Sie soll auf der gegenseitigen Achtung der Rechte und Interessen der Partner beruhen und in ihren Massnahmen die Verhältnisse der Partnerländer und die Bedürfnisse der Bevölkerungen berücksichtigen, für die sie bestimmt ist.

Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz muss sich auch in Zukunft am verfassungsmässigen Grundauftrag und den entsprechenden gesetzlichen Prinzipien orientieren, insbesondere am Auftrag, Not und Armut zu lindern.

An diesem verfassungsmässigen Grundauftrag und den entsprechenden gesetzlichen Prinzipien muss sich die internationale Zusammenarbeit der Schweiz auch in Zukunft orientieren.

Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung besteht seit 2015 darüber hinaus ein globaler Referenzrahmen, der für die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ebenfalls massgebend sein muss. Ein zentrales Gebot dieser Agenda ist, dass von ihrer Umsetzung niemand auf der Welt ausgeschlossen werden darf (*leave no one behind*). Das deckt sich mit dem gesetzlichen Auftrag, den die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit hat. Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz muss deshalb weiterhin die Hauptaufgabe haben, mit wirksamen Massnahmen gegen Armut und Ungleichheit vorzugehen.

Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit hat sich an den Bedürfnissen der am stärksten Benachteiligten zu orientieren (*leave no one behind*). Sie muss darauf achten, dass die Ziele der Agenda 2030 als Gesamtheit verfolgt werden.

Sie hat sich dabei an den Bedürfnissen der Ärmsten und der am stärksten Benachteiligten zu orientieren (*leave no one behind*). Gleichzeitig muss sie in der konkreten Ausgestaltung darauf achten, dass sie mehrere Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung vorwärts bringt, ohne Rückschritte bei der Verwirklichung anderer Ziele zu riskieren. Nicht zuletzt soll sie ökologisch und sozial nachhaltige Produktionsweisen und Konsummuster fördern.

6. Weshalb soll sich die Schweiz in der Entwicklungszusammenarbeit engagieren?

Ein wichtiges Ziel des Schweizer Engagements in der Entwicklungszusammenarbeit ist, dass deren Massnahmen Wirkung zeigen. Diese Wirkung belegen unzählige Studien. Sie weisen nach, dass die Entwicklungszusammenarbeit einen signifikanten Einfluss auf die Armutsreduktion, auf die Verbesserung von Gesundheits- und Bildungschancen und damit auch auf das wirtschaftliche Wachstum hat. Gleichzeitig trägt sie über die Stärkung lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure in ihren Einsatzländern dazu bei, dass wirtschaftliche Fortschritte auch unterprivilegierten Bevölkerungsteilen zugutekommen.

Für ein starkes Engagement der Schweiz in der Entwicklungszusammenarbeit spricht aber auch, dass die zuständigen Akteure sowohl in internationalen Organisationen als auch in den Einsatzländern als verlässliche Partner gelten und dafür geschätzt werden. So trägt ihre Entwicklungszusammenarbeit auch zum guten Ruf der Schweiz im Ausland bei.

Als Globalisierungsgewinnerin trägt die Schweiz überdies eine spezielle Verantwortung dafür, weniger privilegierte Länder und benachteiligte Bevölkerungen in ihren Entwicklungsbestrebungen zu unterstützen. Umgekehrt ist sie selbst aufgrund ihrer starken Vernetzung und Einbindung in globale Märkte auf eine stabile und sichere Welt angewiesen.

Umfragen belegen regelmässig den sehr grossen Rückhalt der Entwicklungszusammenarbeit in der Schweizer Bevölkerung. Die Befunde zeigen, dass die Bevölkerung grosses Vertrauen sowohl in die Entwicklungszusammenarbeit des Bundes als auch der Schweizer NGOs hat. Solidarität ist demnach nicht nur ein verfassungsmässiger Grundsatz, sondern auch ein breit verankertes gesellschaftliches Anliegen.

Mit dem europäischen Hauptsitz der Uno und dem internationalen Genf baut die Schweiz schliesslich auch auf eine starke multilaterale Weltordnung. Mit ihrer internationalen Zusammenarbeit stärkt sie diese. In einer multipolaren Welt braucht es für kleinere Staaten wie die Schweiz klare internationale Regeln und multilaterale Mechanismen, um die Weltgemeinschaft mitgestalten und die globalen Herausforderungen gemeinsam angehen zu können.

7. Wie soll die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz gestaltet werden?

Es gibt keine wirksame Politik im Sinne benachteiligter Gruppen, wenn sich deren Vertreterinnen und Vertreter nicht direkt einbringen und ihre Anliegen selber vorantreiben können. Auf dem Weg zu einer gerechten und inklusiven Entwicklung spielen zivilgesellschaftliche Organisationen im globalen Süden eine entsprechend zentrale Rolle: Sie bringen die Anliegen benachteiligter Gesellschaftsgruppen in den politischen Diskurs ein. Wirksame Entwicklungszusammenarbeit stärkt die Benachteiligten in ihrer politischen Rolle, so dass sie den notwendigen Wandel hin zu inklusiven, demokratischen Gesellschaften voran bringen können.

Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz verfolgt einen rechtebasierten Ansatz (*rights-based approach*).

Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz muss deshalb einen rechtebasierten Ansatz (*rights-based approach*) verfolgen. Die Menschenrechte sind in rechtlich bindenden internationalen Verträgen festgelegt und stellen eine zentrale Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit dar. Die Entwicklungszusammenarbeit ist aufgefordert, gesellschaftlich Benachteiligte darin zu unterstützen, ihre Menschenrechte einzufordern und durchzusetzen. Dafür müssen staatliche Entwicklungsakteure auch verstärkt mit nichtstaatlichen Akteuren zusammenarbeiten, beispielsweise mit NGOs, Menschenrechtsverteidigerinnen und Umweltschützern. Dies gilt insbesondere angesichts der zunehmenden Repression gegenüber NGOs und der Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums im Süden wie im Norden (*shrinking civic space*).

In einer funktionierenden Gesellschaft ist es wichtig, dass in einem inklusiven Prozess gemeinsam über Entwicklungsperspektiven verhandelt wird. In einem geschlossenen Prozess innerhalb elitärer Kreise werden hingegen Lösungen favorisiert, von denen nur wenige profitieren. Je mehr Menschen einbezogen werden, desto besser gehen die Lösungen auf die Bedürfnisse aller ein.

In Ländern mit autoritären Regimen ist es speziell wichtig, ein zivilgesellschaftliches Gegengewicht aufzubauen, das zu inklusiveren politischen Entscheidungsprozessen beitragen kann.

Gerade in Ländern mit autoritären Regimen ist es deshalb wichtig, ein zivilgesellschaftliches Gegengewicht aufzubauen, das zu inklusiveren politischen Entscheidungsprozessen beitragen kann. Die Förderung der Zivilgesellschaft muss darum ein eigenständiges Entwicklungsziel sein, nicht nur ein Instrument auf dem Weg zu Entwicklung. Dazu gehört insbesondere der Einsatz für einen grösseren Handlungsspielraum für NGOs und andere zivilgesellschaftliche Akteure auf allen möglichen Ebenen. Dies ist die Grundvoraussetzung für zivilgesellschaftliches Engagement.

8. Welches sind die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz?

Die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz richtet sich an die zuständigen **staatlichen Akteure**: die Deza mit ihren bilateralen und multilateralen Abteilungen sowie der humanitären Hilfe, das für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit verantwortliche Seco sowie die AMS. Diese verschiedenen Akteure setzen in ihrer Arbeit jeweils unterschiedliche Akzente. Sie verfolgen jedoch alle die in der Bundesverfassung genannten übergeordneten Ziele. Um maximale Wirkung zu erzielen, sollten sie allerdings noch enger als bisher zusammenarbeiten. Sowohl im Hauptsitz in Bern wie auch in den Partnerländern müssen der Austausch und die Koordination in der Planung und Umsetzung von Programmen und Projekten weiter verbessert werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die verschiedenen Massnahmen komplementär zueinander gestaltet und Synergien optimal genutzt werden. Dies gilt nicht zuletzt für die Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe.

Die aktuelle Botschaft sieht eine Durchlässigkeit zwischen den Rahmenkrediten der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit vor. Je nach Bedarf kann in den vier Jahren der Botschaftsperiode ein Betrag von maximal 120 Millionen Franken zwischen den einzelnen Rahmenkrediten verschoben werden. Anstelle einer grösseren Flexibilität und einer besseren Verschränkung bewirkt dies jedoch eine reduzierte Planungssicherheit insbesondere bei der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit. Im Falle unerwarteter humanitärer Krisen hat sich in der Schweiz bislang das Instrument des Nachtragskredits bewährt. Die Solidarität ist in solchen Notfällen (z.B. Tsunami im indischen Ozean, Erdbeben in Nepal) gross, und es besteht eigentlich kein Bedarf, kurzfristige Unterstützung über Mittel der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit zu finanzieren. Die kommende Botschaft könnte deshalb von der entsprechenden Durchlässigkeitsklausel absehen.

Nebst den staatlichen Akteuren spielen in der Schweiz auch die zahlreichen **privaten Entwicklungsorganisationen** eine wichtige Rolle in der internationalen Zusammenarbeit. Indem sie die aktive Teilnahme der armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen an Entwicklungsprozessen fördern, tragen sie dazu bei, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit an den Bedürfnissen und Rechten der benachteiligten Menschen orientiert und bei diesen ankommt. In der Schweiz hat sich das partnerschaftliche Modell zwischen staatlichen und privaten Entwicklungsakteuren mit teils überlappenden, teils sich ergänzenden geographischen und thematischen Schwerpunkten bewährt.

Die Partnerschaft zwischen den staatlichen Akteuren der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit und den privaten Schweizer Entwicklungsorganisationen ist weiterzuführen und auszubauen.

Diese bewährte Partnerschaft zwischen den staatlichen Akteuren der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit und den privaten Schweizer Entwicklungsorganisationen ist deshalb weiterzuführen und auszubauen.

Damit die Entwicklungszusammenarbeit ihre Wirkung entfalten kann und nachhaltige Entwicklungsprozesse in Gang kommen, müssen indes auch die Rahmenbedingungen stimmen. Politische Entscheide ausserhalb der Entwicklungszusammenarbeit haben oft massgeblichen Einfluss auf diese Rahmenbedingungen. Dies bedeutet, dass **alle Departemente** eine Mitverantwortung für die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit haben. Gemeint sind beispielsweise Entscheide über die Steuerpolitik, die Handelspolitik oder die Sicherheitspolitik. Die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit kann nicht isoliert von diesen anderen politischen Handlungsfeldern betrachtet werden.

Alle politischen Geschäfte, die Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben, müssen im Sinne der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung entwicklungsfördernd ausgestaltet werden.

Auch aus diesem Grund gilt die bereits genannte Forderung, dass im Sinne der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung alle politischen Geschäfte, die Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben, entwicklungsfördernd ausgestaltet werden müssen. So ist beispielsweise die Steuerpolitik der Schweiz so auszugestalten, dass multinationale Unternehmen keine unnötigen Anreize erhalten, Gewinne aus Entwicklungsländern in die Schweiz zu verschieben. Gefordert ist auch eine Handelspolitik, die nachhaltige Entwicklung sowohl in der Schweiz wie auch den Partnerländern ermöglicht, Umwelt- und Arbeitsstandards fest in Handelsverträgen verankert und den Partnerländern den notwendigen politischen Handlungsspielraum (*policy space*) zugesteht, um eine eigenständige, entwicklungsfördernde Wirtschafts- und Sozialpolitik zu verfolgen. Ausserdem sind entwicklungspolitische Argumente bei der Bewilligung von Waffenexporten stärker zu gewichten.

Als Akteure der internationalen Zusammenarbeit müssen Deza, Seco und AMS ihre Expertise in Politik und Verwaltung so einbringen, dass auf Widersprüche in der Politikgestaltung konsequent hingewiesen und gleichzeitig Lösungsvorschläge präsentiert werden. Sie sind präsent in vielen der ärmsten Regionen und verfügen dadurch über die nötigen Informationen, um Einschätzungen zu den Auswirkungen von politischen Entscheiden in der Schweiz auf die ärmsten, marginalisierten und besonders verletzlichen Bevölkerungsschichten in die politischen Prozesse einbringen zu können.

In verwaltungsinternen Konsultationen und Mitberichten müssen die Akteure der internationalen Zusammenarbeit darauf hinwirken, dass Entscheide kohärent im Sinne von nachhaltiger Entwicklung gefällt werden.

Über ihr Mitwirken in verwaltungsinternen politischen Konsultationsprozessen und Mitberichtsverfahren müssen sie darauf hinwirken, dass Entscheide kohärent im Sinne von nachhaltiger Entwicklung gefällt werden.

9. Wo soll die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ihre Schwerpunkte setzen?

Die aktuelle Botschaft über die internationale Zusammenarbeit setzt einen Fokus auf fragile Kontexte, Afrika und den Nahen Osten. Zudem legt sie grosses Gewicht auf die Bearbeitung von Migrationsursachen – einen inhaltlichen Schwerpunkt, den das Parlament im Bundesbeschluss zum aktuellen Rahmenkredit für die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe zusätzlich bekräftigte.

Klar ist, dass Entwicklungszusammenarbeit in ihren Partnerländern die Lebensperspektiven benachteiligter Bevölkerungsgruppen verbessert und so auch Alternativen zur Migration schafft. Jüngsten wissenschaftlichen Studien zufolge bewirkt sie in den betreffenden Ländern bereits heute eine signifikante Abnahme der Abwanderungsraten. Der stärkste migrationshemmende Effekt geht dabei erwiesenermassen von Programmen und Projekten aus, die einer Verbesserung der Grundversorgung im Gesundheits- und Bildungswesen dienen, die ländliche Entwicklung begünstigen oder die gute Regierungsführung vorantreiben. Solche Programme und Projekte sind auch aus entwicklungspolitischer Sicht sinnvoll.

Die Entwicklungszusammenarbeit soll in ärmeren Ländern zur Reduktion von Ungleichheiten und zur Verbesserung der lokalen Lebensperspektiven beitragen. Sie soll die ländliche Entwicklung, den Zugang zu Bildung und Gesundheit sowie die gute Regierungsführung fördern.

Die Entwicklungszusammenarbeit soll deshalb weiterhin und noch stärker als bisher in ärmeren Ländern zur Reduktion von Ungleichheiten und zur Verbesserung der lokalen Lebensperspektiven beitragen, etwa indem sie die ländliche Entwicklung, den Zugang zu Bildung und Gesundheit sowie die gute Regierungsführung fördert.

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass Migration auch grosse Chancen birgt. Sie bringt zwar für die Herkunfts-, Transit- und Zielländer beträchtliche Herausforderungen mit sich, kann aber erwiesenermassen auch einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung leisten. Voraussetzung dafür sind geeignete Begleitmassnahmen – etwa der Schutz von Migrantinnen und Migranten vor Ausbeutung oder die Senkung der Transaktionskosten für internationale Geldüberweisungen.

Die Schweiz soll Migration so mitgestalten, dass kein Land davon überfordert wird, alle Betroffenen daraus den grösstmöglichen Entwicklungsnutzen ziehen und die Rechte der Migrantinnen und Migranten geschützt sind.

Die Schweiz soll Migration deshalb über geeignete Interventionen so mitgestalten, dass kein Land davon überfordert wird, alle Betroffenen daraus den grösstmöglichen Entwicklungsnutzen ziehen und insbesondere die Rechte der Migrantinnen und Migranten geschützt sind.

So kann bestehende Migration genutzt werden, um Entwicklungsprozesse zu begünstigen und damit auch die Ursachen potentieller zukünftiger Migration zu lindern.

Was die Wahl ihrer geographischen Schwerpunkte angeht, soll sich die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit weiterhin primär in den ärmsten Ländern engagieren. Für die Auswahl der Partnerländer sollen nebst dem Bruttonationaleinkommen pro Kopf allerdings zusätzliche Faktoren berücksichtigt werden, etwa die Lebenserwartung und der Zugang zu Bildung. Als Orientierung kann der Index der menschlichen Entwicklung der Uno (Human Development Index, HDI) beigezogen werden, welcher für die meisten Länder verfügbar ist und einen mehrdimensionalen Ansatz zur Messung des Entwicklungsstandes verfolgt.

Die Kriterien für ein Engagement in einem Land müssen sich am Entwicklungsstand dieses Landes orientieren. Länder mit tiefem Entwicklungsstand sind zu priorisieren.

Die Kriterien für ein Engagement in einem Land müssen sich entsprechend am Entwicklungsstand (HDI) dieses Landes orientieren. Länder mit tiefem Entwicklungsstand/HDI-Rang sind zu priorisieren.

Begründen lässt sich dies unter anderem mit dem fehlenden Zugang dieser Länder zu anderen Finanzierungsquellen für die nachhaltige Entwicklung. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und die Schlussdokumente der Uno-Konferenzen zur Entwicklungsfinanzierung setzen stark auf die Mobilisierung ländereigener Ressourcen, also einen Ausbau der Steuereinnahmen, sowie auf Investitionen des Privatsektors. Beide Quellen stehen Ländern mit mittlerem Einkommen aber eher offen als ärmeren Entwicklungsländern. In den ärmsten und am wenigsten entwickelten Ländern sowie in Konfliktregionen sind die Möglichkeiten beschränkt, Steuern und Investitionen soweit zu erhöhen, dass damit die eigene Entwicklung selbständig finanziert werden könnte. Bei der oben genannten Forderung, dass die Entwicklungszusammenarbeit vornehmlich auf Länder mit tiefem HDI fokussieren soll, geht es also auch um den Grundsatz des *leave no one behind*: Damit ist gewährleistet, dass sich die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit vor allem auf Länder konzentriert, die nur geringe Chancen haben, ihre Entwicklung selbständig zu finanzieren.

In aufstrebenden Ländern soll sich die Entwicklungszusammenarbeit mit Politikdialog engagieren. Sie soll darin partizipative und inklusive Entwicklungsprozesse, die Einhaltung der Menschenrechte und einen offenen Handlungsspielraum für NGOs fördern.

In aufstrebenden Ländern soll sich die Entwicklungszusammenarbeit indes vor allem in Form von Politikdialog engagieren, um auch hier für partizipative und inklusive Entwicklungsprozesse, die Einhaltung der Menschenrechte und die Zusicherung eines offenen Handlungsspielraums für NGOs zu sorgen.

10. Wer sind die Partner der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit?

Die Stärkung benachteiligter Gesellschaftsgruppen und ihr Einbezug in den politischen Diskurs sind für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit zentral. Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz soll sich entsprechend stark auf die Zusammenarbeit mit **lokalen NGOs** abstützen, welche diese Stimmen einbringen. Dabei kann sie vom bestehenden Netzwerk der Schweizer NGOs und deren Erfahrung mit Partnern im Süden profitieren.

Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit muss noch stärker als bisher die Zusammenarbeit mit lokalen NGOs und gemeinschaftsbasierten Organisationen suchen.

Will heissen: Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit muss dort, wo dies möglich ist, noch stärker als bisher die Zusammenarbeit mit lokalen NGOs und gemeinschaftsbasierten Organisationen (*community-based organisations, CBO*) suchen. Diese sind gut eingebettet in den lokalen Gemeinschaften und kennen deren Bedürfnisse. Mit einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit stärkt die Schweiz diese zivilgesellschaftlichen Strukturen. Dadurch können die lokalen Partner ihre demokratische Rolle eines Gegengewichts zur Regierung in der Einforderung ihrer Rechte besser wahrnehmen. Schweizer NGOs können aufgrund ihres langjährigen zivilgesellschaftlichen Engagements mit lokalen Partnern im globalen Süden eine Brückenfunktion übernehmen.

Vermehrt wird auch der **Privatsektor** als Partner der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit genannt. Es ist unbestritten, dass Wirtschaftsunternehmen für die Entwicklung eine wichtige Rolle spielen. Bei der Schaffung von Arbeitsplätzen sind es insbesondere lokale kleine und mittelgrosse Unternehmen (KMU) in allen Ländern, welche dabei die grösste Bedeutung haben. Ihren Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung gilt es weiter zu stärken. Was multinationale Grosskonzerne betrifft, können diese ebenfalls zur nachhaltigen Entwicklung beitragen, wenn sie menschenwürdige Arbeitsbedingungen gewährleisten, die Menschenrechte und die Umwelt respektieren und ihre Steuern dort zahlen, wo die Wertschöpfung entsteht. Auch müssen sie stark mit einheimischen Firmen vernetzt sein, um zum Erfolg der lokalen Wirtschaft beizutragen. Diese wichtige Voraussetzung ist jedoch oft nicht erfüllt. Vielmehr besteht die Gefahr, dass ausländische Grosskonzerne einheimische Firmen aus dem Markt drängen, die arbeitsintensiven Produktionsweisen der verdrängten lokalen Unternehmen durch technologieintensive importierte Verfahren ersetzen und damit dringend benötigte Arbeitsplätze vernichten.

Partnerschaften zwischen den Akteuren der internationalen Zusammenarbeit und dem Privatsektor sollen sich primär an lokale KMU richten.

Partnerschaften zwischen den Akteuren der internationalen Zusammenarbeit und dem Privatsektor sollen sich deshalb primär an lokale KMU richten. Sie müssen sich am gesellschaftlichen Nutzen in den Entwicklungsländern orientieren, auf die Schaffung menschenwürdiger und nachhaltiger Arbeit abzielen und höchste Standards in Sachen Menschenrechte und Umweltschutz erfüllen.

11. Wie soll die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz finanziert werden?

Mit der Unterzeichnung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung hat die Schweiz einmal mehr das Versprechen gegeben, 0,7% ihrer Wirtschaftsleistung für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (*aide publique au développement*, APD) zur Verfügung zu stellen. Aktuell ist sie davon aber immer noch weit entfernt. 2018 sank die APD-Quote auf 0,44% des Bruttonationaleinkommens. Den grössten Anteil daran haben die Bundesmittel, welche über die Rahmenkredite der internationalen Zusammenarbeit vergeben werden. Diese betragen aktuell rund 2.5 Milliarden CHF. Das sind weniger als 4% des Bundesbudgets.

Die Schweiz muss endlich ihrer internationalen Verpflichtung nachkommen und ihre Entwicklungsausgaben auf 0,7% des Bruttonationaleinkommens erhöhen.

Die Schweiz muss endlich ihrer internationalen Verpflichtung nachkommen und ihre APD auf 0,7% des Bruttonationaleinkommens erhöhen.

In die APD eingerechnet sind indes auch Ausgaben für Asylsuchende in der Schweiz. Aktuell machen diese rund 9% der APD-Mittel aus. Ohne diese Ausgaben beliefe sich die APD-Quote nur auf 0,40% des Bruttonationaleinkommens. Mit anderen Worten: Mit der Anrechnung von Ausgaben aus dem Asylbereich erhöht die Schweiz ihre APD-Quote künstlich. So sind Ausgaben zur Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden zwar ausgesprochen wichtig, weil die Schweiz damit ihre Schutzpflicht gegenüber Bedürftigen erfüllt, sie haben aber nichts mit Entwicklung zu tun.

Die Schweiz soll Ausgaben zur Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden nicht länger zu den Entwicklungsausgaben zählen.

Die Schweiz soll deshalb Ausgaben zur Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden nicht länger der APD anrechnen. Um die internationale Vergleichbarkeit der Entwicklungsfinanzierung zu gewährleisten, sollte sie sich ausserdem beim Entwicklungsausschuss der OECD dafür einsetzen, dass die Anrechenbarkeitskriterien entsprechend geändert werden.

Das 0,7%-Versprechen wurde erstmals 1970 im Rahmen der Uno gegeben. Die Staaten setzten dieses Ziel fest, um die damalige Armut auf der Welt zu beseitigen. In den letzten Jahrzehnten haben aber nur einige wenige Staaten das Versprechen tatsächlich eingelöst. Gleichzeitig stellten sich u.a. mit dem globalen Klimawandel neue Herausforderungen. Um diesen erfolgreich zu begegnen, braucht es zusätzliche Mittel. Die im Rahmen des Pariser Klimaübereinkommens vereinbarten Beiträge an Entwicklungsländer, um Mitigations- und Adaptationsmassnahmen zu finanzieren, dürfen nicht auf Kosten der bewährten Entwicklungszusammenarbeit gehen. Zusätzlich zur

Realisierung des 0,7%-Ziels muss die Schweiz Quellen für die innovative und verursachergerechte öffentliche Klimafinanzierung schaffen, um gegenüber den Entwicklungsländern einen fairen Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels und vor allem auch zur Anpassung an seine Folgen zu leisten.

12. Wie soll die Wirkung gemessen werden?

Schweizer NGOs und staatliche Akteure wie die Deza haben in den letzten Jahren stark in die Wirkungsmessung investiert. Unter Einsatz von statistischen und empirisch-qualitativen Methoden werden in Zusammenarbeit mit der Wissenschaft die Effekte ihrer Entwicklungsprogramme untersucht, gemessen und dokumentiert. Dies dient einerseits dem Zweck, Programme anzupassen und evidenzbasiert weiterzuentwickeln, andererseits der Transparenz und der Rechenschaft.

Bei der Verwendung staatlicher Mittel besteht selbstverständlich eine hohe Rechenschaftspflicht. Dabei wird in der Öffentlichkeit und der Politik oft nach kurzfristigen Resultaten (*output*) gefragt, die mit quantitativen Methoden gemessen werden. Da Entwicklungsprozesse Zeit brauchen, ist es aber mindestens genauso wichtig, die langfristige Wirkung (*impact*) von Projekten und Programmen zu evaluieren. Gleichzeitig müssen die Grenzen einer Wirkungsmessung im komplexen Zusammenspiel verschiedener Faktoren bedacht werden. Notwendig ist deshalb ein ausgewogener Mix von qualitativen und quantitativen Instrumenten, die unter Berücksichtigung kontextueller Besonderheiten und in einem sinnvollen Kosten-/Nutzenverhältnis zum Einsatz kommen. Die *output*-orientierte Berichterstattung muss ergänzt werden durch eine *wirkungsfokussierte*. Das bedeutet:

Die Akteure der internationalen Zusammenarbeit müssen weiterhin in die Wirkungsmessung investieren. Quantitative und qualitative sowie output- und wirkungsfokussierte Methoden müssen kombiniert werden.

Die Akteure der internationalen Zusammenarbeit müssen – unter Einbezug der Schweizer NGOs und der Wissenschaft – weiterhin in die Wirkungsmessung investieren. Quantitative und qualitative sowie output- und wirkungsfokussierte Methoden müssen sich dabei ergänzen und kombiniert werden.

Impressum

Herausgeberin:

Alliance Sud

Arbeitsgemeinschaft Swissaid | Fastenopfer | Brot für alle | Helvetas | Caritas | Heks

Monbijoustrasse 31, Postfach, CH-3001 Bern

T +41 31 390 93 30

F +41 31 390 93 31

mail@alliancesud.ch

www.alliancesud.ch

Social Media:

www.facebook.com/alliancesud,

www.twitter.com/AllianceSud

Text:

Eva Schmassmann, Mark Herkenrath

Redaktion:

Daniel Hitzig, Kathrin Spichiger

Grafik:

Bodara GmbH, Zürich