

Eidg. Departement für auswärtige
Angelegenheiten EDA
Herren Bundesräte Cassis und Parmelin
3003 Bern

per Mail an:
IZA25-28@eda.admin.ch

Bern, 14. September 2023

Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025 - 2028

Sehr geehrte Herren Bundesräte

Besten Dank für die Möglichkeit, am fakultativen Vernehmlassungsverfahren teilnehmen zu können. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

Einleitende Bemerkungen

Die vorliegende Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit (IZA) 2025 - 2028 betont die unmittelbaren Auswirkungen multipler Krisen – von der Covid-19-Pandemie über den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, die Energiekrise, die Ernährungsunsicherheit, die Schuldenlast, die Inflation und den Klimawandel – auch auf die Schweiz. Sie stellt die internationale Zusammenarbeit der Schweiz in diesen Kontext und sieht sie als ein Instrument, um den globalen Herausforderungen zu begegnen und Werte, welche die Stärke der Schweiz ausmachen, zu stärken: Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, Marktwirtschaft, Menschenrechte, Dialog, Solidarität, humanitäres Völkerrecht und humanitäre Prinzipien. Eine verstärkte IZA ist nur schon aus dringendem Eigeninteresse der Schweiz notwendig.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) unterstützt diesen Ansatz ausdrücklich. Für die Schweiz als weltweit stark vernetztes Land ist es relevant, zu einer friedvollen und nachhaltigen Weltgemeinschaft beizutragen und eine Erosion der internationalen Kooperation zu vermeiden. Eine wirksame und ausreichend finanzierte internationale Zusammenarbeit ist aus unserer Sicht dringlicher denn je.

Eine zentrale Rolle muss neben den *Sustainable Development Goals SDG* auch die ILO «Decent Work Agenda» einnehmen. Insbesondere die «Declaration on Social Justice for a Fair Globalization» der ILO (von 2008, aktualisiert 2022) muss in der Strategie besser und sichtbarer eingebaut werden: ohne die Respektierung dieser ILO-Prinzipien gibt es keine soziale Nachhaltigkeit. Zentral dabei ist die Stärkung der Gewerkschaftsfreiheit als ILO-Kernarbeitsnorm.

Ausreichende Finanzierung im Kontext des Krieges gegen die Ukraine

Umso beunruhigender ist aus Sicht des SGB, dass der Beitrag der Schweiz zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030 nicht mit den wachsenden globalen Herausforderungen mithalten kann. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Krisen und den Rückschritten in der Erreichung der UNO-Nachhaltigkeitsziele ist die prognostizierte Quote von 0.36% des Bruttonationaleinkommen (BNE) an öffentlicher Entwicklungsfinanzierung (APD ohne Asylkosten, davon nur 0.3% aus den IZA-Krediten, siehe Seite 50) unzureichend. Die Quote liegt erstmals seit 2013 unter 0.4% und bildet damit einen Tiefstand der Schweizer Entwicklungsfinanzierung. Sie entfernt sich von der 2011 im Parlament beschlossenen Erhöhung der APD auf 0.5% und noch stärker vom international vereinbarten und von der Schweiz anerkannten Zielwert von 0.7% des BNE.

Noch bedenklicher ist diese Unterfinanzierung im Kontext des völkerrechtswidrigen Aggressionskriegs Russlands gegen die Ukraine. Dieser ist für Europa seit 1945 beispiellos und bedroht auch darüber hinaus die Grundlagen jeglicher rechtsbasierten internationalen Ordnung. Er läuft damit den Zielen einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit diametral entgegen. Ein substanzieller Beitrag der Schweiz an den notwendigen Wiederaufbau der Ukraine ist darum nicht nur dringend nötig, um ein Zeichen für Demokratie, Freiheit, Solidarität und Menschenrechte sowie für das humanitäre und internationale Völkerrecht zu setzen. Er liegt auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der Schweiz.

Allerdings möchte der Bundesrat die dafür benötigten Gelder aus dem Finanzrahmen IZA entnehmen. Das ist nicht zielführend. Die vorgesehenen 1.5 Milliarden Franken werden die knappen Mittel für den krisengeplagten globalen Süden weiter schmälern, ohne aber für die Aufgabe des Wiederaufbaus in der Ukraine auszureichen. Diese epochale Aufgabe kann nicht im Sinne eines «business as usual» per IZA bewältigt werden. Es braucht dafür eine eigene, durchdachte Finanzierung, die der Herausforderung angemessen ist. Es ist dem internationalen Ansehen der Schweiz abträglich, dass diese Hilfe an die Ukraine nicht bereits heute schon sichergestellt ist.

Der SGB ersucht den Bundesrat darum dringend, die notwendige Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz durch drei separate, aber sich gegenseitig verstärkende finanzpolitische Massnahmen sicherzustellen:

1. Die Schweiz muss einen grösseren Beitrag zur IZA leisten, der ihrer wirtschaftlichen Stärke angemessen ist. Angesichts der dramatischen Situation in vielen Partnerländern im globalen Süden ist eine schrittweise Erhöhung der APD auf 0.7% des BNE (ohne Asylkosten) nach wie vor nötig.
2. Aufgrund der «aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen» (Art. 15 Abs. 1 Bst. a Finanzhaushaltgesetz) ist es gerechtfertigt, sofort benötigte Unterstützungsgelder zugunsten der Ukraine als ausserordentliche Ausgaben zu verbuchen.
3. Für die längerfristigen Kosten des Wiederaufbaus sowie die Hilfe an die Ukraine ist eine eigene gesetzliche Grundlage zur Finanzierung ausserhalb der IZA zu schaffen; bis zu deren Inkrafttreten soll ein Bundesbeschluss analog der Ostzusammenarbeit von 1994 basierend auf Art. 54 BV die nötigen Mittel für die Ukraine bereitstellen.

Stellungnahme zu den Fragen des Begleitschreibens

Ausgehend von den einleitenden Erwägungen nimmt der SGB zu den drei im Begleitschreiben gestellten Fragen gerne wie folgt Stellung.

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)?

Die der Auswahl der Ziele zu Grunde gelegten «Analysekriterien» sind verständlich und erscheinen zielführend. Eine klarere Gewichtung der Kriterien wäre allerdings sinnvoll, auch wenn sie selbstverständlich «kontextabhängig» angewandt werden müssen. Der SGB ist der Meinung, dass die Formulierung strategischer Entwicklungsziele und letztlich auch die Auswahl konkreter Entwicklungsprojekte immer auf die «Bedürfnisse der Bevölkerung vor Ort» abstellen müssen. Der «spezifische Mehrwert der Schweizer IZA» sowie die wohlverstandenen «langfristigen Ziele der Schweiz» können aber natürlich als ergänzende Analysekriterien nützlich sein.

Dies vorausgeschickt erachtet der SGB die vier vorgeschlagenen Zielbereiche «Menschliche Entwicklung», «Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung», «Klima und Umwelt» sowie «Frieden und Governance» nach wie vor als sinnvoll. Sie haben das Potenzial zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 beizutragen. Die Wechselwirkungen zwischen den Zielen sollten noch stärker herausgearbeitet werden. So bedingen sich beispielsweise Massnahmen zum Schutz vor dem Klimawandel, zur Bekämpfung von Hunger, zur Förderung von Gesundheit, zur Sicherstellung menschenwürdiger Arbeitsverhältnisse und zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Empfängerländern gegenseitig.

Zu den einzelnen Zielbereichen regt der SGB folgende Präzisierungen an: Insbesondere zu den Themen Frieden und Gouvernanz sowie Klima und Umwelt sind Präzisierungen im Strategietext jedoch von zentraler Bedeutung.

Menschliche Entwicklung: Der SGB anerkennt selbstverständlich die Bedeutung der humanitären Hilfe für die IZA. Eine Erhöhung des dafür vorgesehenen Finanzierungsanteils von 20% auf 25% des Gesamtbudgets für den Zeitraum 2025-28 wird aber zu Lasten nachhaltiger Aufbauprojekte gehen. Die hierfür formulierte Begründung ist für uns inhaltlich nicht nachvollziehbar (Pauschalaussage «angesichts des internationalen Kontexts»). Der Bundesrat hat mit dem Instrument der Nachtragskredite bereits die Möglichkeit, auf akute humanitäre Notlagen zu reagieren. Dieses Instrument sollte verstärkt zum Einsatz kommen und deshalb die humanitäre Hilfe in der Strategie nicht auf Kosten der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit gestärkt werden. Denn die Schweiz kann nur dann wirksame und effiziente humanitäre Hilfe leisten, wenn sie langfristig in einem Kontext präsent ist und solide Partnerschaften aufgebaut hat.

Die Bedeutung der zwei spezifischen «Ziel-Unterbereiche» ist unbestritten. Bezüglich Migration fehlt aus Sicht des SGB der Hinweis darauf, dass die IZA auf einen nichtdiskriminierenden Zugang von MigrantInnen zu den jeweiligen Arbeitsmärkten hinarbeiten sollte, welcher gleichermassen die berufliche Integration für MigrantInnen verbessert, als auch die bestehenden Arbeitsverhältnisse gegen Dumpinggefahren schützt. Hinsichtlich des Gesundheitsschutzes wäre die Bedeutung von Schutz- und Arbeitssicherheitsmassnahmen in der Arbeitswelt zu ergänzen – insbesondere, da sie als ILO-Kernarbeitsnormen seit 2022 zum völkerrechtlichen *Ius Cogens* gehören. Das gleiche gilt für die Stärkung der Gewerkschaftsfreiheit vor Ort.

Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung: Wenn es um die Schaffung «menschwürdiger Arbeitsplätze» geht, spielt der Privatsektor zweifellos eine wichtige Rolle – in der Regel aber nicht als direkter Empfänger von staatlicher Finanzhilfe aus dem globalen Norden. Die Schweiz sollte ihre Mittel in Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden, den internationalen Arbeitsorganisationen und den Organisationen der Sozialpartner dafür einsetzen, die Rahmenbedingungen für «decent work» zu verbessern. Entscheidende Voraussetzung dafür sind Massnahmen und Projekte, welche die Einhaltung der internationalen arbeitsrechtlichen Standards (ILO-Richtlinien) fördern und die Rechte bzw. die Selbstorganisation der Arbeitnehmenden vor Ort stärken – sei es in Gewerkschaften, Arbeitsrechtsorganisationen, Frauenorganisationen, Kooperativen oder weiteren sozialen Bewegungen, die in den Entwicklungsländern eine wichtige Rolle spielen. Ohne sie sind Regulierungen und Institutionen, welche existenzsichernde, menschenwürdige und auch ökologisch nachhaltige Arbeitsverhältnisse sicherstellen, langfristig kaum vorstellbar. Dieser Zusammenhang muss in der Strategie stärker reflektiert werden.

Der SGB erinnert in diesem Zusammenhang auch an die grosse Bedeutung, welche die internationalen Aktivitäten des SECO für eine nachhaltige Wirtschaftszusammenarbeit haben. Die wirtschaftliche EZA des SECO soll sich auf die Armutsbekämpfung und die Erfordernisse von «decent work» gem. ILO fokussieren und nicht auf «Wohlstand und Wirtschaftswachstum» (Grafik auf Seite 35).

Generell muss sich die Schweiz stärker gegen alle Formen prekärer bzw. ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse engagieren und die Gewerkschaftsfreiheit stärken. Kinderarbeit und moderne Formen der Sklaverei sind nach wie vor weit verbreitet und die Schweiz darf die knappen finanziellen Mittel der IZA keinesfalls zur Förderung von Wirtschaftsaktivitäten einsetzen, welche diese aktuellen Missstände ignorieren oder gar davon profitieren. Saubere und faire Lieferketten werden nur Realität, wenn Regierungen strikte Regeln und Gesetze erlassen und einfordern. Hier weist die IZA-Strategie leider einen grossen blinden Fleck auf.

Klima und Umwelt: Damit die Schweiz nach Unterzeichnung des «Glasgow Statement» ihren Verpflichtungen nachkommt, sollte beim Ziel «Klima und Umwelt» 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.

Frieden und Gouvernanz: Nur eine aktive Teilhabe aller gesellschaftlichen Schichten an den politischen Prozessen bringt eine inklusive, nachhaltige Entwicklung langfristig voran. Der kurze Abschnitt zur Zusammenarbeit mit NGO auf Seite 40 trägt diesem fundamentalen Zusammenhang nicht ausreichend Rechnung. Die IZA muss sich strategisch stärker auf die Zusammenarbeit mit NGO, Gewerkschaften und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren ausrichten, um die Förderung partizipativer, demokratischer Prozesse und Institutionen voranzubringen, die Menschenrechte und den Frieden zu stärken und Ungerechtigkeit und Korruption bekämpfen zu können.

Im Text wird erwähnt, dass die IZA in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor internationale Standards und bewährte Praktiken der Unternehmensführung fördert, die ökologische,

wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit, Geschlechtergleichstellung und die Achtung der Menschenrechte gewährleistet. Es ist jedoch nicht klar, welche Zielgruppe dieser Text anspricht:

- Lokale KMUs, die den lokalen Markt bedienen?
- Unternehmen, die bereits in bestehenden internationalen Lieferketten tätig sind?

Es ist wichtig sicherzustellen, dass insbesondere die zweite Art von Aktivität nicht vernachlässigt wird, da beide Tätigkeiten Teil der ILO "Decent Work Agenda" und der Agenda 2030 sind, die vom SGB unterstützt werden und umgesetzt werden müssen.

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

Die geographische Fokussierung auf weniger Länder ist notwendig und daher zu begrüßen. Jedoch müssen einige Präzisierungen für eine wirksame internationale Zusammenarbeit ergänzt werden:

- Die regionale Verteilung der finanziellen Mittel muss (analog zur IZA 21-24) transparent dargestellt werden.
- Im März 2022 hat die UNO-Generalversammlung das Doha Programme of Action zur Stärkung der am wenigsten entwickelten Länder verabschiedet. Es sieht vor, dass an diese Ländergruppe Beiträge der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) in der Höhe von mindestens 0.2% des BNE eingesetzt werden. In den letzten fünf Jahren stagnierte die Schweizer Quote gemäss DEZA-Statistik zwischen 0.13 und 0.14%, liegt also 30-35% unter dem Zielwert. Die Schweiz soll sich die Erreichung der 0.2%-Quote zum Ziel setzen.

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

Nein. Wie schon eingehend erwähnt, erachtet der SGB die vorgesehenen 1.5 Milliarden Franken für eine umfassende und solidarische Unterstützung als völlig unzureichend. Ausserdem lehnen wir eine Konkurrenz zwischen der bisher im Rahmen der IZA entwickelten Zusammenarbeit und der epochalen Herausforderung des Ukraine-Wiederaufbaus bzw. -Hilfe ab. Eine solche Konkurrenz würde zweifellos zu unlösbaren Zielkonflikten führen, was nicht nur die Zielerreichung beeinträchtigen, sondern auch dem internationalen Ansehen der Schweiz Schaden zufügen würde.

Zur finanziellen Unterstützung für die Ukraine muss auch die Schweiz einen umfangreichen Beitrag leisten. Der Ukraine-Krieg kann noch lange dauern und die humanitären Massnahmen wie auch die Anstrengungen zum Wiederaufbau sind aufgrund des schwer einzuschätzenden Ausmasses der Zerstörung nur schlecht plan- und steuerbar. Sicher ist, dass die vorgesehenen Mittel von 1.5 Milliarden Franken nicht ausreichen werden, weshalb sich eine Finanzierung ausserhalb der IZA aufdrängt. Aufgrund der «aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen» (Art. 15 Abs. 1 Bst. a Finanzhaushaltgesetz) ist es gerechtfertigt, die Unterstützungsmassnahmen zugunsten der Ukraine sowie der Wiederaufbau der Ukraine als ausserordentliche Ausgaben zu verbuchen. Für die längerfristigen Kosten des Wiederaufbaus der Ukraine ist eine eigene gesetzliche Grundlage zur Finanzierung ausserhalb der IZA vorzusehen.

In diesem Sinne hoffen wir auf die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und danken Ihnen im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND

Pierre-Yves Maillard
Präsident

Luca Cirigliano
Zentralsekretär