

Detaillierte Stellungnahme zu den Zielen, Themen und dem Vorschlag zur geographischen Fokussierung der Botschaft

Im begleitenden Brief zum erläuternden Bericht über die neue IZA-Botschaft sind drei Fragen formuliert. Der folgende Abschnitt geht auf die drei Fragen ein, wobei die Stellungnahme zu Zielen und Themen zusammengefasst wurde, da sich zahlreiche Überschneidungen ergeben.

Grundsätzlich wäre eine entschiedene Ausrichtung des Botschaftsentwurfs auf die Agenda 2030 ein erster, notwendiger Schritt, um die Botschaft inhaltlich zu stärken und die Herausforderungen Nachhaltiger Entwicklung im Nord-Süd-Kontext engagiert anzugehen. Im Folgenden werden die genannten Defizite in Bezug auf die Ziele, Themen und die im Entwurf vorgeschlagene geographische Ausrichtung konkretisiert und Alternativen vorgeschlagen.

a.) Stellungnahme zu den Zielen und Themen des Botschaftsentwurfs

Der Verfassungsauftrag und das entsprechende Bundesgesetz setzen die Solidarität der Schweiz mit weniger privilegierten Ländern und somit deren Bedürfnisse und Voraussetzungen an erste Stelle. Die Wahl der vier Ziele sowie der Hauptthemen entbehrt einer schlüssigen Orientierung an diesem Auftrag. Im Schnittstellenbereich der drei massgebenden Kriterien (Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung, Interessen der Schweiz, Mehrwert der Schweizer Zusammenarbeit) könnten mit guten Gründen andere Themen identifiziert werden, um eine «Verzettelung» zu vermeiden und die «Wirksamkeit» zu steigern (S. 15): Namentlich Armutsbekämpfung und menschliches Wohlergehen, Ernährung und Gesundheit, Energie, Verstärkung oder die Sicherung gemeinschaftlich verwalteter Umweltgüter wären zentrale Herausforderungen.

Wir gehen im Folgenden auf die Ziele und Schwerpunktthemen, sowie auf ausgewählte, nachgelagerte Themen ein.

Ziel und Thema 1, Arbeitsplätze

Arbeitsplätze sind unbestritten ein wichtiger Faktor in der Armutsbekämpfung. Die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer sind aber kaum industrialisiert, bei den Schwerpunktländern handelt es sich fast ausschliesslich um so genannte *non-wage economies*. Wohlstand wird dort nur zu einem kleinen Teil über Lohnarbeit verteilt. Es besteht gemäss namhaften Ökonomen wie etwa Dani Rodrick nur eine sehr geringe Wahrscheinlichkeit, dass sich die *non-wage economies* entlang dem historischen Muster der Industrialisierung entwickeln werden.

Damit erscheint die Ausrichtung dieses Ziels auf das Hauptanliegen der IZA, der Armutsbekämpfung, alles andere als zwingend: Es steht im Widerspruch zu der Stossrichtung, die ärmsten Länder an erster Stelle zu berücksichtigen. Diesen Widerspruch verdeckt die Botschaft und damit die Konsequenz, dass die Verteilungsfrage zwingend breiter gedacht und persistente Armut nicht über Arbeitsplätze allein überwunden werden kann. Diese fallen überdies zu einem erdrückend hohen Anteil im informellen Sektor an, wie der Entwicklungsbericht der Weltbank 2019 eindrücklich festhält. Zur Bekämpfung der Armut und im Sinne der Verpflichtung, niemanden auszuschliessen (*leaving no one behind*) gilt es, Systeme der sozialen Sicherheit aufzubauen und eine Debatte über einen generellen *social protection floor* anzustossen. Dieser Bereich wird im vorliegenden Entwurf mit keinem Wort erwähnt. Damit steht die Botschaft in eklatantem Widerspruch zu der von der DEZA verfolgten Armutsstrategie, die sich am Prinzip *leaving no one behind* orientiert.

Positiv zu vermerken ist der Umstand, dass besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen in den Fokus gerückt werden sollen. Dies gelingt aber in den meisten Fällen nicht allein durch Arbeitsplätze, sondern muss durch kluge Programme der sozialen Sicherheit ergänzt werden.

Im Übrigen ist das Ziel reichlich vage formuliert («Die IZA arbeitet an Marktmechanismen, die es Unternehmen und Produzenten ermöglichen, von der Globalisierung zu profitieren.», Anhang 2, S 41).

Ziel und Thema 2, Klimawandel

Wir begrüßen die Bemühung, den Klimawandel als Querschnittsthema in der Entwicklungszusammenarbeit zu verankern. Diese soll sich jedoch auf Massnahmen zur Bewältigung der Folgen der Klimaveränderung konzentrieren und einen entschiedenen Fokus auf die Bekämpfung von Armut, Ungleichheit und Hunger haben. Interventionen zur Reduktion der Klimaerwärmung in Entwicklungsländern vorzunehmen, kann durchaus sinnvoll sein. Besonders wichtig ist die Unterstützung der dezentralen Energieversorgung. Alle Massnahmen müssen im Gesamtkonzept der Armutsbekämpfung eingebettet sein.

Ziel Nummer 2 steht jedoch im Widerspruch zu Ziel Nummer 1: Wirtschaftswachstum steigert die Emissionen. Zudem vermittelt es den Eindruck, Ziel 2 schaffe die Voraussetzung, um die Verpflichtung der Schweiz im Rahmen mit dem Pariser Klimaabkommen substanziell der Entwicklungszusammenarbeit aufzubürden.

Ziel 2.2 sollte um die Gouvernanzdimension erweitert werden: Die Sicherstellung der nachhaltigen Bewirtschaftung von Ressourcen und die Erhaltung der Biodiversität zugunsten der am meisten benachteiligten Gruppen ist nur dann wirksam, wenn auch der Zugang zu diesen Ressourcen für alle sichergestellt und die Regeln zur Nutzung transparent, verbindlich und unter Einbezug der betroffenen Bevölkerungen ausgehandelt werden.

Schliesslich sollte die Priorität beim Ressourcenschutz nicht primär der Wertschöpfungskette (S. 42), sondern explizit der Ernährungssicherheit der lokalen Bevölkerung und dem langfristigen Erhalt der natürlichen Ressourcenbasis gelten. Dies könnte beispielsweise über die Förderung von Nutzungsgemeinschaften erfolgen. Diesen vielversprechenden und wissenschaftlich gut gestützten Ansatz, der im Kern das Prinzip *leave no one behind* enthält, verfolgt beispielsweise die französische Entwicklungsagentur.

Ziel und Thema 3, Migration

Das eigentliche Kerngeschäft der Entwicklungszusammenarbeit ist auf ein einziges Unterziel innerhalb von vier Zielsetzungen konzentriert (Ziel 3.3): Angesichts dieses Befunds drängt sich die Frage nach der Gewichtung auf. Auch die Einbettung des Texts ist problematisch: Statt den Fokus auf die Armutsreduktion und die Bekämpfung von Ungleichheit zu lenken, werden wiederum die wirtschaftliche Entwicklung sowie die Reduktion des Bevölkerungswachstums betont. Im Ziel fehlt der Verweis auf die Prävalenz von Armut in ländlichen Räumen. Angesichts der starken Position der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in den Themen Landwirtschaft und Ernährung vermisst man in Ziel 3 ein klares Bekenntnis zu diesem Handlungsfeld und den Bezug zu der ausgewiesenen schweizerischen Kompetenz.

Die Erörterungen über das Thema Migration sind aufschlussreich. Der Absatz formuliert die Gründe, warum eine strategische Verknüpfung angestrebt wird und relativiert gleich im Anschluss die Realisierbarkeit dieser Verknüpfung. Angesichts der Tatsache, dass die wissenschaftlichen Erkenntnisse bezüglich der migrationsfördernden bzw. -hemmenden Entwicklungsinterventionen im besten Fall widersprüchlich sind, halten wir die Priorisierung von Migration für keine sinnvolle entwicklungsstrategische Massnahme. Das Thema ist aufgrund einer politischen Konjunktur weit

oben auf der Agenda – allerdings ist es heute bereits nicht mehr so vordringlich, wie zum Zeitpunkt der massgeblichen Parlamentsbeschlüsse, auf die sich der erläuternde Bericht bezieht.

Das eigentlich Erstaunliche an diesem Ziel ist die Inkonsistenz in Bezug auf die Migration, die im Titel genannt wird, in den einzelnen Zielsetzungen aber nicht schlüssig adressiert wird. Die Verknüpfung von Migration und Entwicklungszusammenarbeit ist bereits hinreichend kritisiert worden. Unseres Erachtens ist sie eine von kurzfristigen politischen Konjunkturen abhängige Grösse und eine insofern eine problematische Verpflichtung, als der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung sowohl theoretisch wie empirisch alles andere als eindeutig ist. Es wird kaum möglich sein, sinnvolle und messbare Beiträge auszuweisen. Damit gerät die Entwicklungszusammenarbeit in einen fruchtlosen Rechtfertigungsdiskurs, der zudem von den zentralen Fragen der Nachhaltigen Entwicklung ablenkt.

Der erläuternde Bericht versäumt es, die entwicklungsrelevanten Funktionen von Migration für die Herkunftsländer zu unterstreichen. Wir halten die Unterstützung der Migrantinnen und Migranten für sehr sinnvoll, ebenso den Einsatz dafür, dass ihre Anstrengungen zu besseren Entwicklungsergebnissen führen – etwa mit einer Senkung der Steuern auf Überweisungen von kleinen Geldbeträgen.

Ziel und Thema 4, Rechtsstaatlichkeit

Dieses Thema verkörpert wie kein anderes die Kriterien für das Schweizer Entwicklungsengagement. Die Schweiz ist eine glaubwürdige Partnerin für die Themen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung. Wir begrüssen ausdrücklich die starke Stellung der Menschenrechte sowie die Hervorhebung der Gleichstellung der Geschlechter in diesem Ziel. Die Verbesserung der Bedingungen für eine breite Teilhabe und die Stärkung der Zivilgesellschaft, die in diesem Ziel angelegt sind, ist eine zentrale Voraussetzung für die Erreichung der 17 Nachhaltigkeitsziele.

Die Wirkung der eigentlich starken Aussage wird dadurch geschwächt, dass hinter dem Anliegen eine instrumentelle Motivation steckt: Gerechtigkeit wird als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum gesehen. Das Problem der Argumentationslogik und einer zweifelhaften Prioritätensetzung zieht sich demnach durch: Wirtschaftswachstum erscheint als Ziel, nicht als Mittel, um ein gerechtes und würdevolles Leben für alle Menschen innerhalb der planetaren Grenzen zu erreichen.

Eine wichtige Grundlage, damit Partnerregionen mehr Verantwortung übernehmen können, ist solides Wissen. Die Erhebung und Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Daten ist eine zentrale Voraussetzung dafür. Genauso wichtig ist der Zugang zu dieser Information sowie deren Synthese zu massgeblichen Entscheidungsgrundlagen für die Politik. Davon hängt die Befähigung von zivilgesellschaftlichen Kreisen ab, ihre Anliegen zu formulieren und von der Regierung Rechenschaft einzufordern. Für diese Aufgaben braucht die Entwicklungszusammenarbeit Partner aus der Wissenschaft.

Der Fokus auf Demokratie und Rechtsstaat steht in deutlichem Widerspruch zum Entscheid, die Zusammenarbeit in Lateinamerika weitgehend einzustellen. Die Abwendung von der Gewaltenteilung, Korruption und Misswirtschaft gekoppelt mit Populismus drohen derzeit zahlreiche Länder Lateinamerikas in eine massive Krise zu stürzen (namentlich Nicaragua, Bolivien).

b) [Stellungnahme zu weiteren Themen des Botschaftsentwurfs](#)

5.1 Innovative Wege gemeinsam mit dem Privatsektor

Die Absicht, den Privatsektor stärker einzubinden und Anreize für privatwirtschaftliches Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit zu setzen, ist im Grundsatz begrüssenswert. Innerhalb des vorliegenden Entwurfs sticht dieser Abschnitt mit innovativen Ansätzen hervor. Der Erfolg wird

davon abhängen, inwieweit die Partner sich über ihre jeweils eigenen Zielsetzungen verständigen, ob diese kompatibel sind und in der Umsetzung gleichwertig zum Tragen kommen. Der vorliegende Botschaftsentwurf legt sich hier nicht fest.

5.2 Klug eingesetzte Digitalisierung statt «afrikanische Silicon Valleys»

Die Digitalisierung bietet zweifellos eine Fülle von neuen Möglichkeiten. Es zeigt sich allerdings auch, dass die Hoffnungen häufig überzogen sind und die Gewinne tendenziell an den Ärmsten vorbei fließen. Zwei Aspekte sind hervorzuheben:

- a) Entwicklungsdefizite in Afrika werden nicht durch smarte Start-ups aus Hochglanzbroschüren von afrikanischen Silicon-Valleys geschlossen werden. Entscheidend wird sein, ob auch die Frage, wie die tansanische Viehzüchterin oder der ivoirische Fischer mit digitaler Technologie ihre Chancen auf einen höheren Lebensstandard und neue Perspektiven für ihre Kinder nutzen können, einen Platz in diesem Themenfeld und die entsprechende Ausstattung erhalten.
- b) Weitreichende soziale Folgen von technologischen Innovationen sind im Vorfeld schwer abzuschätzen und es braucht entsprechende Gefässe, um diese aufzufangen. Eine sinnvolle Anwendung von technologischen Innovationen beruht auf umfangreichen Wissensgrundlagen, substanziellen Bildungsanstrengungen und einer klugen Steuerung. Neben dem Privatsektor sind hier auch die Wissenschaftspartner unbedingt einzubeziehen.

5.3 Politikkohärenz in Richtung einer Nachhaltigen Entwicklung

Die Wirksamkeit der Entwicklungsanstrengungen könnte über eine Verbesserung der Politikkohärenz in Richtung einer Nachhaltigen Entwicklung massgeblich gesteigert werden. Wir begrüssen die Stossrichtung im vorliegenden Vernehmlassungsentwurf und wünschen uns mehr Deutlichkeit bezüglich der betroffenen Sektoren – Landwirtschaft, Handels- und Aussenwirtschaftspolitik, Umwelt, Steuer- und Finanzpolitik – sowie konkrete Schritte zur Verwirklichung. Dabei ist zu beachten, dass *Policy Coherence for Sustainable Development* nicht lediglich bedeutet, Politikbereiche zueinander in Bezug zu setzen. Die Politikbereiche sollen gleichzeitig und gemeinsam auf die Ziele der Nachhaltigen Entwicklung hin ausgerichtet werden. Dafür müssen Zielkonflikte identifiziert und innovative Lösungen entwickelt werden.

5.4 Nexus Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Die Abstimmung der verschiedenen Instrumente der IZA ist durchwegs sinnvoll, und die Bereitstellung der entsprechenden administrativen Voraussetzungen begrüssenswert. Auch hier braucht es eine Koordination und transparente Aushandlung der allenfalls unterschiedlichen Zielsetzungen.

5.5 Wissenspartnerschaften für wirksame Entwicklung

Eine starke, inhaltlich kohärente und primär auf die Bedürfnisse der Zielbevölkerungen abgestimmte Entwicklungszusammenarbeit entspricht unserem genuinen Interesse als engagierte Wissenschaftspartner. Wir bedauern deshalb, dass wissenschaftliche Partner im vorliegenden Entwurf für eine weitgehend traditionelle Rolle vorgesehen sind: die Bereitstellung von Systemwissen und die Überprüfung der Wirkung von entwicklungspolitischen Massnahmen. Tatsächlich sind wir der Ansicht, dass eine starke Entwicklungszusammenarbeit auch Zielwissen und insbesondere Transformationswissen braucht. Unsere jahrzehntelange Erfahrung in der Forschung für Nachhaltige Entwicklung zeigt, dass der Aufbau von gemeinsamem Wissen unter Wissenschaftspartnern und unter Einbezug von Stakeholdern aus Administration und Zivilgesellschaft

eine Grundvoraussetzung für tiefgreifende Veränderung ist. Es ist unser Anliegen und unser Verständnis von engagierter und transformativer Wissenschaft, hierzu einen Beitrag zu leisten und uns zusammen mit den verantwortlichen Institutionen für die Agenda 2030 einzusetzen. Die neue Botschaft böte die Chance, die Zusammenarbeit mit Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und Forschungspartnern im Globalen Süden zu verstärken.

c) Stellungnahme zum Vorschlag der geographischen Fokussierung

Der Ausstieg aus Lateinamerika setzt falsche Signale und ist empirisch unzureichend abgestützt. Eine geographische Fokussierung ersetzt keine Strategie:

- a) Der Zeitpunkt für einen Rückzug aus Lateinamerika ist schlecht gewählt: die Hungerzahlen steigen, Gewalt ist allgegenwärtig, die politische Unsicherheit nimmt in zahlreichen Ländern zu, demokratische Strukturen werden ausgehebelt und oder Errungenschaften zur Stabilisierung sind hochfragil (Honduras, Nicaragua, Venezuela, Brasilien, Bolivien, Kolumbien).
- b) Die Anzahl der Länder zu reduzieren, in denen die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit tätig ist, basiert auf einem verkürzten Verständnis von «Effizienz». Wirkung in der Entwicklungszusammenarbeit wird über verbindliche Partnerschaften, langfristige Perspektiven und gemeinsam erarbeitetes Wissen erzielt. Der Ausstieg aus Lateinamerika setzt genau diese kostbaren Partnerschaften aufs Spiel.
- c) Der Rückzug schadet dem Ruf der Schweiz als eine Partnernation, die ihre Entwicklungsprogramme nicht primär eigenen Interessen nachordnet, sondern als wohlhabendes Land sehr zuverlässig und mit einem kompetenten Angebot Verantwortung übernimmt.

Kontakt

Dr. Sabin Bieri, Bereichsleiterin Sozio-ökonomische Transformationsprozesse und Mitglied der Geschäftsleitung, sabin.bieri@cde.unibe.ch, 031 631 37 51

Prof. Dr. Thomas Breu, Direktor, thomas.breu@cde.unibe.ch, 031 631 30 58

Mitarbeit: Dr. Sabin Bieri, Prof. Dr. Thomas Breu, Dr. Elisabeth Bürgi-Bonanomi, Prof. Dr. Peter Messerli, Dr. Maurice Tschopp