

Bern, 28. Oktober 2009

## **APB 2009: Entwicklungspolitische Aspekte**

Mit dem aussenpolitischen Bericht 2009 vollendet der Bundesrat einen entwicklungspolitischen Strategiewechsel, den er in den letzten Jahren dem Parlament scheinbar schrittweise vorgelegt hat: 2005 definierte er die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) als Teil der Aussenpolitik. 2008 richtete er sie in der Südbotschaft stärker auf die aussenpolitischen Interessen aus. Im vorliegenden Bericht wird sie sprachlich nachlässig sogar oft als „Instrument“ der Aussenpolitik bezeichnet – eine Formulierung, die offen lässt, wozu EZA dienen soll – zur Durchsetzung schweizerischer Interessen oder zur Förderung der Entwicklung armer Länder und zur Bekämpfung der bittersten Armut?

In die gleiche Richtung geht die nachlässige, begrifflich unscharfe Behandlung der entwicklungspolitischen Kohärenz in diesem Bericht. Die Aussenpolitik der Schweiz gegenüber der Entwicklungs- und Schwellenländer wird nicht auf die Zielkonflikte überprüft, die es zwischen der Verfolgung der (wirtschaftlichen, politischen etc.) Eigeninteressen der Schweiz und ihren entwicklungspolitischen Postulaten sowie ihrer EZA gibt. Ja, sie werden nicht einmal angetippt. Im Vergleich zum Nord-Südleitbild des Bundesrats von 1994 stellt der Aussenpolitische Bericht 2009 deshalb einen Rückschritt dar.

Der Bericht bietet dem Parlament die Gelegenheit, diese schrittweise vollzogene Weichenstellung in einem grösseren Zusammenhang zu diskutieren. Mit den nachfolgenden Kommentaren und Fragen möchte Alliance Sud einige Denkanstösse für diese Diskussion liefern.

### **Vorbemerkungen**

Verweise auf den Text des aussenpolitischen Berichts sind in eckigen Klammern angegeben. Der Bericht liegt elektronisch und in Papierform vor, aber mit verschiedenen Seitenzahlen; die Seitenzahlen der französischen Versionen entsprechen jenen der deutschen Fassung nicht. Deshalb sind die Verweise mit Kapitel und Abschnitten angegeben.

In den Beziehungen zu Nicht-Industrieländern wird die Migration wiederholt als Schweizer Interesse bezeichnet. Die Kommentare nehmen das Thema an diesen Stellen auf und gehen bei Kapitel 3.3.7.2. vertiefter darauf ein.

Auf die ersten beiden Kapitel (Einleitung, Neue Herausforderungen) wird nicht näher eingegangen, da der Bericht die verschiedenen Elemente in den nachfolgenden Kapiteln detaillierter aufgreift.

## **3.2. Gute Beziehungen zu Staaten und Regionen**

### **3.2.2.2 Westbalkan, Südkaukasus, Zentralasien**

Zusammengefasst liegen die Schweizer Interessen in diesen Regionen bei Sicherheit, Migration, Energie und Wirtschaft sowie bei der Wahrung der Exekutivdirektorsitze in den Bretton-Woods-Institutionen und der EBRD<sup>1</sup>. In Abstimmung mit den EU-Mitgliedern verfolgt die Schweiz im Westbalkan die politische und wirtschaftliche Stabilisierung dieser Postkonfliktstaaten und ist in Bosnien und im Kosovo auch mit PSO-Truppen engagiert. Im Südkaukasus trägt die Schweiz diplomatisch zur Verbesserung des armenisch-türkischen und des georgisch-russischen Verhältnisses bei. Im Westbalkan und in Zentralasien führt die Schweiz zudem Programme der Entwicklungszusammenarbeit durch (Osthilfe, Menschenrechtsförderung). In Zentralasien besteht eine latente Spannung zwischen dem Anspruch, Entwicklungszusammenarbeit zum Wohle der Bevölkerung zu leisten, und der Rücksichtnahme auf die Empfindlichkeiten der entsprechenden autoritären bis diktatorischen Regierungen, weil sie als Mitglieder der Schweizer Stimmrechtsgruppe unsere Exekutivsitze sichern helfen. Fragen stellen sich zu jenen Aktivitäten der EZA, die darauf ausgerichtet sind, die Migration in die Schweiz einzudämmen oder rückgängig zu machen. Der Bericht erwähnt weder die Chancen der Migration für die Entwicklung dieser Länder (Geldüberweisungen, berufliche Erfahrung im Ausland, etc.), noch erklärt er, wie die Schweiz diese Chancen fördern will, was eine legitime Aufgabe der EZA wäre. Bisher werden die begleitenden Programme der Rückkehrhilfe und einzelne Präventionsprojekte von der Deza (Osthilfe) ausgeführt, aber vom Bundesamt für Migration finanziert (und als Entwicklungshilfe angerechnet). Im Rahmen ihres neuen Globalprogramms Migration, das aus dem Rahmenkredit Süd finanziert wird, will die Deza eigene Aktionen in der Region durchführen.

Fragen:

- Warum setzt der Bundesrat die EZA im Migrationsbereich nur für Prävention und Rückkehr ein und nicht auch, um die Chancen der Migration für die Entwicklung in diesen Regionen zu fördern? (s. auch 3.2.5, 3.2.6, 3.3.7.2)
- Das neue Globalprogramm Migration der Deza will Aktivitäten auf dem Balkan und im Kaukasus aufnehmen, um die Rückkehrhilfe zu begleiten. Solche Begleitprogramme wurden bisher vom Bundesamt für Migration finanziert. Kommt künftig die Deza für die Kosten auf?
- Das Globalprogramm Migration wird aus dem Rahmenkredit-Süd finanziert. Es will Aktivitäten auf dem Balkan und im Kaukasus aufnehmen. Warum verschiebt die Deza Mittel, die das Parlament für die Südhilfe bestimmt hat, in das geographische Einsatzgebiet der Osthilfe, die über einen eigenen Rahmenkredit verfügt?

### **3.2.3. Lateinamerika und 3.2.4 Asien**

In diesen Regionen lassen sich die Schweizer Interessen unter "wachsende Märkte" und "steigender Einfluss in multilateralen Institutionen" subsumieren. Wichtig sind Schwellenländer wie Brasilien, Mexiko, China und Indien. Sie will der Bundesrat über eine intensivere Zusammenarbeit dazu motivieren, unsere Interessen besser zu berücksichtigen und „konstruktiv“ zur Lösung globaler Probleme beizutragen. Dazu setzt der Bundesrat auch die EZA (Deza-Süden und Seco) unter dem Titel "entwicklungsfördernde Globalisierung" ein. Diesen dritte Schwerpunkt der entwicklungspolitischen Strategie des Bundes hat das Parlament mit der Südbotschaft 2009-2012 bewilligt, die festhielt, die Zu-

---

<sup>1</sup>Ausser Polen liegen sämtliche Staaten der Schweizer Stimmrechtsgruppe in diesen Regionen: Serbien-Montenegro, Aserbeidschan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan.

sammenarbeit mit Schwellenländern trage zur Armutsbekämpfung bei. In der Zwischenzeit wurde diese Zusammenarbeit konkretisiert. Das Seco hat seine Länderstrategien formuliert, die Deza Globalprogramme (Ernährungssicherheit, Klima, Migration) geschaffen. In den Seco-Länderstrategien fehlt der Armutsfokus völlig, Kleinstunternehmen werden ebenso wenig berücksichtigt wie Randregionen. Die Deza erklärt, das Ziel der Globalprogramme (mit Ausnahme Migration) sei ein Technologietransfer auf hohem Niveau, der im Fall der ärmsten Ländern (Schwerpunktländer der Armutsbekämpfung) gar nicht möglich sei. Weder beim Seco noch bei der Deza wird ersichtlich, worin der konkrete Beitrag zur Armutsbekämpfung besteht. (s. auch 3.3.8.4)

Fragen:

- Wie stellt der Bundesrat sicher, dass die EZA von Seco und Deza mit fortgeschrittenen Entwicklungsländern dazu beiträgt, die Armut wirksam zu bekämpfen? Wie will er den geleisteten Beitrag zur Armutsbekämpfung nachweisen? (s. auch 3.3.8.4)
- Die bilaterale Zusammenarbeit in Klimafragen mit Schwellenländern wie China, Indien, Brasilien oder Kolumbien besteht vorwiegend in einem Technologie- und Wissenstransfer auf hohem Niveau mit dem Ziel, diese Länder stärker in die internationalen Anstrengungen gegen den Klimawandel einzubinden. Das ist eine sinnvolle aussen- und umweltpolitische Zielsetzung, aber kaum eine Kernaufgabe der EZA. Sie wird trotzdem aus deren Budgets finanziert – warum?

### **3.2.5 Nordafrika und 3.2.6. Subsahara-Afrika**

Die schweizerische EZA geht zu einem guten Teil an Afrika südlich der Sahara. Dabei liegt der Schwerpunkt auf Armutsbekämpfung und humanitärer Hilfe. Der aussenpolitische Bericht zählt daneben die Eigeninteressen auf, welche die Schweiz in Subsahara-Afrika verfolgt: nämlich Abwehr der Migration, Erdöl- und Rohstoffversorgung sowie Freihandels- und Investitionsschutzabkommen mit den „fortgeschritteneren“ Staaten. Der Bericht nimmt dabei keine Abwägung der Zielkonflikte zwischen der Verfolgung schweizerischer Eigeninteressen und der Förderung der Entwicklung der afrikanischen Länder vor, obwohl der internationale Run auf die Rohstoff- und Landwirtschaftslandreserven des Kontinents solche Zielkonflikte zuhauf produziert und die umfassende Handelsliberalisierung Afrika bislang mehr geschadet, als genützt hat. Kurz: es fehlen die notwendigen Überlegungen zur Kohärenz.

Fragen:

- Der Bericht bezeichnet die Migration als ein Schwerpunkt der Schweizer Interessen in Afrika. Ein wichtiges Ziel der Aktivitäten sei die Prävention der Migration in die Schweiz. Auf die Chancen der Migration für die Entwicklung armer Länder geht der Bericht nicht ein. Was unternimmt der Bundesrat konkret, um diese Chancen zu fördern und zu nutzen? (s. auch 3.2.2.2 und 3.3.7.2)
- Die Erdölförderung hat für die lokale Bevölkerung praktisch oft nur Nachteile (Vertreibungen, gewalttätige Konflikte, Umweltschäden, etc.). Der Bundesrat will die Ölversorgung aus Afrika sicherstellen. Was stellt er konkret sicher, dass die Nachteile für die lokale Bevölkerung beseitigt werden und sie von der Erdölförderung profitieren kann?
- Was unternimmt der Bundesrat, damit der Ausverkauf landwirtschaftlichen Bodens von Afrika an ausländische Mächte, der Afrikas Kleinbauern verdrängt und die Ernährungssicherheit weiter untergräbt, gelindert oder gestoppt werden kann?
- Welche afrikanischen Staaten betrachtet der Bundesrat als „fortgeschrittener“ und damit für „wirtschaftliche Zusammenarbeit“ geeignet?

## 3.3 Globale Herausforderungen

### 3.3.1. Internationale Finanz- und Wirtschaftspolitik

Der Bundesrat hält im Bericht mehrfach fest, es gelte die weltpolitische Position der Uno zu stärken. Die Vereinten Nationen hätten eine „einmalige Universalität“ und „einzigartige Legitimität“ [3.4.1.1, erster Abschnitt]. Um so mehr erstaunt, dass der Bericht in seiner Darstellung der Debatte über eine neue globale Finanzarchitektur [3.3.1, Massnahmen gegen die Finanz- und Wirtschaftskrise, Debatte in der G20] die wichtigen Empfehlungen des Uno-Generalsekretärs Ban Ki-moon und des Wirtschafts- und Sozialrats Ecosoc vollständig ausser acht lässt. Auch die Uno-Konferenz zur Finanz- und Wirtschaftskrise vom Juni 2009 bleibt unerwähnt.

Die Uno und der Ecosoc haben mehrfach auf die Notwendigkeit eines fairen und transparenten Insolvenzverfahrens für souveräne Staaten hingewiesen. Der Uno-Generalsekretär hält in einem Bericht vom Juli 2009 fest, in verschiedenen Ländern sei die Auslandverschuldung aufgrund der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise bereits auf ein gefährlich hohes Mass angestiegen. Es fehlten jedoch weiterhin verbindliche Regelungen, wie mit den drohenden Staatsbankrotten umzugehen sei.<sup>2</sup>

- Frage: Wie steht der Bundesrat zum Vorschlag der Uno, ein geregeltes Insolvenzverfahren für Staaten zu entwickeln? Hat sich die Schweiz im Rahmen der Uno-Konferenz zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise oder im Ecosoc für ein solches Verfahren stark gemacht?

Einer der wichtigsten Vorschläge der Uno und des Ecosoc zur neuen Finanzarchitektur betrifft die Verbindlichkeit internationaler Normen in der Finanzmarktregulierung. Der Uno-Generalsekretär fordert wie der Ecosoc einen neuen multilateralen Mechanismus, der die Nichteinhaltung von Mindeststandards mit griffigen Sanktionen verbindet – etwa eine Weltfinanzbehörde nach dem Vorbild der Welthandelsorganisation WTO. Der Bundesrat hat sich jedoch strikt gegen eine solche Behörde ausgesprochen. Grundsätzlich sei „den Herausforderungen in Bezug auf die Regulierung, trotz der Bedeutung der internationalen Koordination, auch auf nationaler Ebene zu begegnen.“<sup>3</sup>

- Frage: Mit welchen Mitteln will der Bundesrat gewährleisten, dass internationale Standards zur Sicherung der globalen Finanzmärkte auf der nationalen Ebene genügend umgesetzt werden – und dies auch von den USA, die im IWF ein Vetorecht geniessen?

In arge Widersprüche verstrickt sich der Bericht ausserdem, wenn er einerseits (zu Recht) die „wettbewerbsverzerrende Wirkungen“ (distortions de la concurrence) [3.3.1, Herausforderungen, Aussenwirtschaftspolitik, erster Abschnitt] von nationalen Stimulusprogrammen betont, andererseits aber sein eigenes Konjunkturpaket als Beitrag zur internationalen Solidarität verstanden haben will [idem, Ende letzter Abschnitt]. Die Schweiz hat mit ihrem Konjunkturpaket genau wie andere Industrieländer dazu beigetragen, dass die Entwicklungsländer auf dem internationalen Kapitalmarkt ins Hintertreffen geraten sind. Die Risikoprämien für Staatsanleihen an Entwicklungsländer, die sich keine solchen Stimulusprogramme leisten können und darum als wirtschaftlich unsicher gelten, haben im Vergleich zu denjenigen für die Industrieländer in den letzten Monaten massiv zugenommen.

- Frage: Die Konjunkturprogramme der Industrieländer haben international massive Marktverzerrungen geschaffen – zu Ungunsten derjenigen Länder, die sich keine solchen Massnahmen leis-

---

<sup>2</sup> United Nations General Assembly: „Towards a durable solution to the debt problems of developing countries. Report of the Secretary-General“ (A/64/167), 24. Juli 2009, Seite 16.

<sup>3</sup> Antwort des Bundesrates vom 6. März 2009 auf die Motion 08.4007 (Jean-Claude Rennwald: „Für eine gerechte und nachhaltige Globalisierung“).

ten können. Welche internationalen Kompensationsleistungen schlägt der Bundesrat vor, um diese Nachteile auszugleichen?

Irreführend ist die Bemerkung, die Austrocknung von **Steueroasen** und die Bekämpfung der Geldwäscherei seien „populäre Massnahmen, die mit den Ursachen und der Überwindung der Krise nur wenig zu tun haben“ [3.3.1, Massnahmen gegen die Finanz- und Wirtschaftskrise, Debatte in der G-20, gegen Ende des zweiten Abschnitts]. Berechnungen des Tax Justice Network, die auch in den Bericht der norwegischen Regierungskommission zur Kapitalflucht aus armen Ländern aufgenommen wurden, schätzen die jährlichen Einkommensverluste der Entwicklungsländer durch Steueroasen auf rund 210 Milliarden Dollar. Die Entwicklungsländer könnten diese potentiellen Steuergelder zurzeit gut gebrauchen, um die Folgen der globalen Wirtschaftskrise zu lindern und Rückschläge in der Armutsbekämpfung zu verhindern. Zum Vergleich: Von der Neuallokation der IWF-Sonderziehungsrechte im Umfang von 250 Milliarden Dollar stehen den ärmsten Entwicklungsländern nur gerade 20 Milliarden zu.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass der Bundesrat den im März 2009 übernommenen OECD-Standard auch auf die Entwicklungsländer anwendet und diese bei Doppelbesteuerungsabkommen gleich behandelt wie die OECD-Länder, wie es die Kommissionmotion der WAK-Nationalrat vom 17. August 2009 verlangt.

- Frage: Wie rechtfertigt der Bundesrat die implizite Behauptung, die Entwicklungsländer hätten verlorene Steuereinnahmen von rund 210 Milliarden Dollar nicht für krisenlindernde Stimulierungsmassnahmen einsetzen können?

### 3.3.2. Klimaaussenpolitik

Position der Schweiz: Der Bericht misst die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Schwellenländer und der Schweiz mit ungleichen Ellen. Von den grossen Schwellenländern verlangt sie einen substantiellen Beitrag zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Ausstosses, weil diese im Ländervergleich zu den grossen Emittenten gehören. Wenn es um die Schweiz geht, bezieht er sich auf den Pro-Kopf-Ausstoss und spricht von "vergleichsweise geringen" Emissionen [3.3.2, Reduktion der Emissionen, zweiter Abschnitt/milieu du 1er paragraphe]. Diese Darstellung ist doppelt unehrlich: Wird der Pro-Kopf-Ausstoss gemessen, liegen die grossen Schwellenländer weit hinter der Schweiz zurück. Und würde die Schweiz als grosse Konsumentin von Importgütern auch den importierten CO<sub>2</sub>-Ausstoss mit einrechnen, stünde sie im Vergleich noch schlechter da.

- Frage: Warum bezieht sich der Bundesrat bei der Schweiz, nicht aber bei den Schwellenländern, auf den Pro-Kopf-Ausstoss von Treibhausstoffen?

Der Bericht hält zu Recht fest, dass sich die Schweiz massgeblich am Kapital- und Technologietransfer zugunsten der Entwicklungs- und Schwellenländer beteiligen muss. Er weist diese Aufgabe der bilateralen und multilateralen EZA zu [3.3.2, Reduktion der Emissionen, vierter Abschnitt], verliert aber kein Wort über den internationalen Konsens, dass dieser Transfer zusätzlich zur EZA finanziert werden soll.

- Frage: Wird der Bundesrat für den Kapital- und Technologietransfer zusätzliche Mittel bereit stellen, wie es der internationale Konsens verlangt? Wenn nicht, wie will er diesen Transfer aus der EZA finanzieren, ohne deren Kernaufgabe, die Armutsbekämpfung, einzuschränken? (s. auch 3.3.8.2, Klimakrise)

Klimawandel und Migration: In diesem Teil fehlt der Hinweis, dass Klimaflüchtlinge nicht durch völkerrechtliche Flüchtlingsabkommen geschützt sind.

- Frage: Teilt der Bundesrat die Meinung, dass die Schweiz als Depositarstaat der Genfer Flüchtlingskonvention sich dafür einsetzen sollte, Klimaflüchtlinge im Völkerrecht verbindlich zu schützen?

### **3.3.7.2 Humanitäre Politik und Migration**

Migration ist ein schwergewichtiges Interesse der Schweiz, das der Bericht an verschiedenen Stellen aufgreift und in diesem Kapitel ausführlicher behandelt.

Im dritten Abschnitt des ersten Teils [Zunehmender Schutzbedarf/besoins accrus de protection] macht der Bericht eine wichtige und richtige Feststellung. Die Schweiz müsse nicht nur dazu beitragen, die Ursachen der Vertreibungen von Menschen zu bekämpfen. Sie müsse auch die Chancen der Migration für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz nutzen und die Wahrnehmung dieser Chancen in der Bevölkerung verbessern. Leider geht der Bericht nicht darauf ein, wie das getan werden soll. Zu ergänzen wäre, wie an anderen Stellen auch, dass Migration auch für die Entwicklung ärmerer Länder eine Chance ist.

Mit Ausnahme des letzten Teils [Menschenhandel] verdeutlicht das Kapitel die grosse Schwäche des Berichts beim Thema Migration: Angesichts der Bedeutung, die der Bundesrat der Migration beimisst, ist es enttäuschend, wie stark er den Fokus auf die Prävention der unerwünschten Einwanderung in die Schweiz reduziert. Der Tenor entspricht dem Abwehrreflex "Migration = Bedrohung". Es werden keine Vorstellungen entwickelt, wie die positiven Aspekte der Migration für die Herkunftsländer, aber auch für die Schweiz, gefördert und genutzt werden können, ganz zu schweigen von konkreten Massnahmen. Bei keinem anderen Thema stipuliert der Bericht dermassen offen, dass die Instrumente der EZA (Südhilfe, Osthilfe, Menschliche Sicherheit/Politische Abteilung IV) nationalen Eigeninteressen dienen und die Bedürfnisse der ärmeren Länder Nebensache sind.

Die Schweizer Migrationspolitik besteht kurz gefasst darin, die Einwanderung aus Nicht-EU-Ländern nur bei hoch qualifizierten Arbeitskräften legal zuzulassen und alle anderen Einwanderungswilligen abzuweisen, wenn sie sich nicht auf das (permanent verschärfte) Asylrecht berufen können. Im Grunde will der Bundesrat die Deza und die Politische Abteilung IV (PAIV) in dieses Abwehrdispositiv einbinden. Die Verhinderung der unerwünschten Migration ist aber keine Aufgabe der EZA. Deshalb sollten die Rollenteilung und Finanzierung unter den beteiligten Bundesämtern unmissverständlich formuliert und auch umgesetzt werden.

Grob skizziert sollte das Bundesamt für Migration für die Rückführung (Rückkehrhilfe und begleitende Programme für Zurückgekehrte und lokale Bevölkerung), Prävention (Präventionskampagnen; Ausbildungsprogramme zur Verhinderung der Auswanderung; Unterstützung von Behörden in Partnerländern zur Eindämmung der Migration, etc) und allfällige Sensibilisierungskampagnen in der Schweiz zuständig sein. Es kann der Deza und der PAIV weiterhin Mandate erteilen, finanziert sie aber vollständig aus den eigenen Budgets. Die Deza und die PAIV führen und finanzieren nur Projekte, die humanitär und entwicklungspolitisch legitime Ziele verfolgen (Schutz von Vertriebenen und MigrantInnen, Bekämpfung des Menschenhandels, Erleichterung von Geldüberweisungen, Vorbereitung und Ausbildung von ArbeitsmigrantInnen, etc.) Geographisches Kriterium sollte nicht der Migrationsdruck auf die Schweiz sein, sondern bestehende Erfahrungen und Kompetenzen der Schweizer EZA vor Ort, um sicher zu stellen, dass ihre Interventionen Wirkung entfalten.

### 3.3.8.1. Millenniumsentwicklungs-Ziele (MDGs)

Im Gegensatz zum ausserpolitischen Bericht 2007 spricht der Bundesrat nicht mehr davon, dass die MDGs bis 2015 nur erreicht werden können, wenn "massive Anstrengungen" gemacht werden – ob schon die Erreichung wegen der Wirtschaftskrise in weite Ferne gerückt ist. Er schweigt auch zu den Verpflichtungen, welche die Schweiz im Jahr 2000 eingegangen ist: Berücksichtigt sie die Ansprüche der Entwicklungsländern in allen ihren Politikbereichen (entwicklungspolitische Kohärenz)? Hat sie die Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit angemessen erhöht? Und er wirft auch keinen Blick in die Zukunft: Die MDGs werden bis 2015 nicht erreicht – wie soll es danach weiter gehen? Da die MDGs dazu beitragen, westliche EZA-Gelder mehr als bisher auf die Armutsbekämpfung zu fokussieren, wäre es wesentlich, dass sich die Schweiz im Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD dafür einsetzt, diesen Armutsfokus über 2015 beizubehalten und seiner Aushöhlung entgegenzutreten, wie sie in der EU und in der OECD diskutiert wird.

Fragen:

- Welchen Stellenwert haben die MDGs heute für den Bundesrat?
- Die MDGs werden bis 2015 nicht erreicht sein. Wie soll es aus der Sicht des Bundesrats weiter gehen? Soll die Frist zur Erreichung verlängert werden? Sollen die MDGs durch andere Ziele ersetzt werden?
- Die Schweiz hat sich verpflichtet, zur Erreichung der MDGs beizutragen, ist dieser Verpflichtung aber bisher nur mittelmässig nachgekommen. Das Parlament hat deshalb beschlossen, die öffentliche EZA bis 2015 auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen. Der Bundesrat hat zu diesem Beschluss nicht klar Stellung bezogen. Akzeptiert er das 0,5%-Ziel? Falls nicht, wie will er sicher stellen, dass die Schweiz ihren Beitrag zu den MDGs bis 2015 ausbaut?

### 3.3.8.2 Auswirkungen der globalen Krisen auf die Entwicklungsländer

Finanzkrise: Der Bericht behauptet, die Volkswirtschaften der meisten Schwellen- und Entwicklungsländer hätten sich in der Krise „bis vor kurzem eher robust gezeigt.“ Dies ist irreführend. Der jüngste Weltwirtschaftsbericht des IWF von Oktober 2009 zeigt, dass das Wirtschaftswachstum dieser Ländergruppe im Jahr 2009 um 6,6 Prozentpunkte tiefer ausfallen wird als im Basisjahr 2007. In den Industrieländern hingegen wird der Wachstumsverlust gegenüber der Zeit vor der Krise „nur“ 6,1 Prozentpunkte betragen.

- Frage: Wie begründet der Bundesrat die Aussage, die Entwicklungsländer hätten sich in der Krise als robust erwiesen, obwohl ihre Wachstumsverluste höher ausfallen als die der Industrienationen – und obwohl die Weltbank damit rechnet, dass aufgrund der Krise 89 Millionen Menschen zusätzlich in die absolute Armut gerissen werden?

Ernährungskrise: Der Text trägt der Dimensionen der Krise keine Rechnung und geht nicht auf die Gründe für diese Krise ein. Er verschweigt auch die Problematik der Agrotreibstoffe und der grossflächigen Landnahme in Afrika durch asiatische und arabische Staaten sowie internationale Konzerne und Finanzinvestoren (land grabbing).

Fragen:

- In verschiedenen Entwicklungsländern konkurrenziert der Anbau von Agrotreibstoffen die Ernährungssicherheit der Bevölkerung. Wie reagiert der Bundesrat auf diese Problematik in Schwerpunktländern der Schweiz EZA wie zum Beispiel Moçambique?

- In zahlreichen afrikanischen Ländern kaufen oder pachten Staaten, internationale Konzerne und Finanzinvestoren grosse Flächen Agrarland und exportieren die Erträge (land grabbing). Wie reagiert der Bundesrat auf diese Entwicklung? Wie schätzt er die Folgen für die Schweizer EZA ein, insbesondere in den Schwerpunktländern? Welche Schlüsse zieht er daraus?

Klimakrise: Es besteht ein internationaler Konsens darüber, dass die Unterstützung der Entwicklungsländer im Bereich des Klimawandels zusätzlich zur EZA erfolgen soll. Der Bericht hält fest, dass es bei den Anpassungsmassnahmen "nicht um separate Aktivitäten, sondern vielmehr um kohärente Entwicklungsstrategien" gehe [gegen Ende des dritten Abschnitts]. Er lässt offen, ob die Schweiz zusätzliche Mittel für Klimamassnahmen in Entwicklungsländern bereit stellen wird.

- Frage: Für die Bewältigung der Klimakrise genügen kohärente Entwicklungsstrategien nicht. Anpassungsmassnahmen wie Frühwarnsysteme, Schutzdämme oder sparsame Bewässerungsmethoden kosten Geld. Ist der Bundesrat bereit, dafür zusätzliche Mittel bereit zu stellen?

Der Bericht bezeichnet die Klimainvestitionsfonds der Weltbank als "vielversprechend" [gegen Ende des fünften Abschnitts]. Diese Fonds sind umstritten, weil die Entwicklungsländer dort, im Gegensatz zum Kyoto-Adaptationsfonds, kein angemessenes Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht haben.

- Frage: Teilt der Bundesrat die Meinung, dass die verschiedenen Fonds für den Klimaschutz bei der Uno angesiedelt werden sollen, wo die Entwicklungsländer angemessenes Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht haben? Wenn nein, warum?

Migration und Entwicklungszusammenarbeit: Nicht einmal an dieser Stelle werden die Chancen oder positiven Aspekte der Migration für die Entwicklung ärmerer Länder erwähnt. Die Rolle der EZA bei diesem Thema beschränkt sich auf die Prävention der Migrationsströme Richtung Schweiz.

### **3.3.8.3. Änderungen in der Entwicklungsarchitektur**

Im dritten Abschnitt erwähnt der Bericht das "Pekinger Modell" der Entwicklungspolitik. Sehr kurz gefasst besteht es darin, dass China in Afrika wirtschaftliche Vorteile wie den Zugang zu Rohstoffen (Erdöl, Bodenschätze) mit der Finanzierung von Infrastrukturen (Förderanlagen, Verkehrsverbindungen, Hafen) verbindet, die von chinesischen Unternehmen (und ArbeiterInnen) gebaut werden. Verschiedene OECD-Länder diskutieren, ob sie sich diesem Modell annähern sollen. Das würde eine Rückkehr in die 50er bis 70er Jahre bedeuten, als der Westen die EZA, abgesehen vom Missbrauch für geostrategische Zwecke, zur Förderung der eigenen Wirtschaft einsetzte und in Kauf nahm, dass ihre Wirkung bedeutend geschwächt und ihre soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit untergraben wurde.

Im letzten Abschnitt ist die Rede von Chancen "für eine globale Neuordnung der Beziehungen zwischen OECD- und Entwicklungsländern". Der Bundesrat möchte Vorschläge zur Neuordnung der Finanzmärkte mit Vorstössen zur Hungerkrise, der Handels- und Klimapolitik in Richtung einer von fossilen Energieträgern unabhängigen Weltwirtschaft entwickeln. Die Vision ist bestechend – es fehlen ihr jedoch alle konkreten politischen Elemente. Zwar wird ganz am Schluss ein "entwicklungspolitischer Aktionsplan" erwähnt, aber nicht weiter ausgeführt. Wenn wir die bisherigen Taten der Regierung in Sachen Finanzordnung, Hungerkrise, Handel und Klima analysieren, können wir keinerlei Aktionsplan erkennen, der nur annähernd an die Vision heranzuführen könnte.

Fragen:

- Wie beurteilt der Bundesrat das "Pekinger Modell"? Hält er es für wünschenswert, dass die Schweizer EZA sich diesem Modell annähert? Wenn ja, in welcher Form? Wenn nein, wie gedenkt er in der OECD dagegen vorzugehen?
- Welche Vision hat der Bundesrat für die globale Neuordnung der Beziehungen zwischen OECD- und Entwicklungsländern?
- Kann der Bundesrat den erwähnten "entwicklungspolitischen Aktionsplan" näher erläutern und vor allem die neuen Initiativen in Sachen Finanzordnung, Handel, Klima und Hungerkrise aufführen?

#### **3.3.8.4. Strategie des Bundes im Entwicklungsbereich**

Im zweiten Abschnitt erklärt der Bundesrat, er wolle die Entwicklungspolitik nicht auf die Armutsbekämpfung beschränken. Um den Problemen zwischen OECD-Ländern und Entwicklungsländern gerecht zu werden, müsse die Entwicklungspolitik die Aussen-, Sicherheits-, Handels-, Finanz-, Landwirtschafts- und Umweltpolitik einbeziehen. Die Passage ist begrifflich unscharf:

Richtig ist, dass die EZA allein nicht zur Lösung von Entwicklungsproblemen beitragen kann; diese sind zur Hauptsache durch die Entwicklungsländer selber anzupacken, was wiederum verlangt, dass sie über einen genügenden (wirtschafts)politischen Spielraum (*policy space*) verfügen, um erfolgversprechende Entwicklungsstrategien aufgleisen zu können. Bislang hat sich die Schweiz in der Uno wie in der WTO<sup>4</sup> nur schon gegen den Begriff *policy space* gewehrt, geschweige denn, dass sie akzeptiert hätte, was ein grösserer *policy space* für die Entwicklungsländer bedeutete: nämlich differenzierte Regeln im Handels- und Kapitalverkehr statt Einheitsregeln für alle. Hier drängt die Schweiz jedoch, im Einklang mit den meisten Industrieländern, auf einheitliche Regeln für Industrie- und Entwicklungsländer bzw. auf einen „one size fits all“-Approach, obwohl dies mittlerweile sogar von der Weltbank kritisiert wird.

Was die Entwicklungspolitik der Industrieländer betrifft, sollten sie gegenüber den Entwicklungsländern eine Aussen-, Sicherheits-, Handels-, Finanz-, Landwirtschafts- und Umweltpolitik betreiben, die ihren postulierten entwicklungspolitischen Zielen und ihren Anstrengungen in der EZA nicht zuwiderläuft. Das wäre dann entwicklungspolitische Kohärenz. Doch der Bundesrat sagt weder hier noch an anderer Stelle, was er zu unternehmen gedenkt, um grössere entwicklungspolitische Kohärenz gegenüber den Entwicklungsländern zu erreichen (z.B. Steuerausienpolitik, Migration, Patentschutz, Freihandelsverträge, WTO, Kapitalverkehrskontrollen, Waffenexporte, Exportrisikogarantie, etc.).

Die begrifflichen Unschärfen kommen auch daher, dass Bundesrat und Verwaltung den Kohärenzbegriff im Aussenpolitischen Bericht mehrdeutig anwenden. Sie sprechen von "entwicklungspolitischer Kohärenz" in Bezug auf die verschiedenen Handlungsfelder der EZA, die sie besser untereinander abstimmen wollen (zuletzt in der Südbotschaft 2009-2012). Oder sie sprechen von der Aufgabe, die Aussenpolitik der Schweiz kohärenter zu machen, indem die „gegensätzlichen Interessen von Gesellschaft, Wirtschaft und staatlichen Bürokratien [der Schweiz] aufeinander abgestimmt und gegen aussen wirkungsvoll“ vertreten werden. Eine solche Kohärenz erhöht im besten Fall die Durchsetzungskraft der aussenpolitischen Interessenvertretung der Schweiz. Aber sie entsorgt zugleich das Bestreben, grössere entwicklungspolitische Kohärenz zu erreichen, wie sie noch das Nord-Südleitbild

---

<sup>4</sup> Dass die WTO die ärmsten Länder von ihren Regeln ausnimmt, akzeptiert natürlich auch die Schweiz.

des Bundesrates von 1994 postuliert hatte. Entsprechend besteht heute in der Verwaltung oft die irri- gere Meinung, es gebe gar keine wesentlichen Interessengegensätze zwischen der Schweiz und den Entwicklungsländern mehr.

Fragen:

- Kann der Bundesrat nachweisen, dass er in Politikbereichen mit Auswirkungen auf Entwicklungsländer die Bedürfnisse dieser Länder berücksichtigt? Welche Bedürfnisse werden in der Klimapolitik, Migrationspolitik, Landwirtschaftspolitik und Handelspolitik konkret und in welcher Form berücksichtigt? (s. auch 3.3.8.1)
- Welche entwicklungspolitischen Kohärenzprobleme ortet der Bundesrat in der Gesamtheit der schweizerischen Beziehungen zu den Entwicklungsländern? Wie gedenkt er, die Kohärenzmängel seiner Aussenwirtschafts- und Steuerausienpolitik zu beheben?

Der dritte Schwerpunkt der Entwicklungsstrategie des Bundes (entwicklungsfördernde Globalisierung), die in der Südbotschaft 2009-2012 beschrieben wurde, ist die Grundlage für die Zusammenarbeit von Seco und Deza mit Schwellenländern wie Brasilien, Mexiko, China, Indien oder Südafrika. Diese Länder will der Bundesrat über eine intensivere Zusammenarbeit dazu motivieren, die Schweizer Interessen besser zu berücksichtigen, und zieht dazu die EZA (Deza-Süden und Seco) heran. Die Südbotschaft versicherte, dass auch die Zusammenarbeit mit Schwellenländern zur Armutsbekämpfung beitragen werde, ohne dazu nähere Angaben zu machen. Mittlerweile liegt die konkrete Ausgestaltung vor. Das Seco hat die Strategien für seine Schwerpunktländer formuliert, die mit Ausnahme Ghanas zu den aufstrebenden Ländern gehören, die Deza hat die Globalprogramme Ernährungssicherheit, Klima und Migration geschaffen. In den Seco-Länderstrategien fehlt der Armutsfokus völlig, Kleinstunternehmen werden ebenso wenig berücksichtigt wie Randregionen. Die Deza erklärt, Ziel ihrer Globalprogramme Klima und Ernährungssicherheit sei ein Technologietransfer auf hohem Niveau, der im Fall der ärmsten Ländern (Schwerpunktländer der Armutsbekämpfung) gar nicht möglich sei. In beiden Fällen ist nicht ersichtlich, worin der konkrete Beitrag zur Armutsbekämpfung besteht. (s. auch 3.2.3/3.2.4)

Fragen:

- Wie stellt der Bundesrat sicher, dass die Zusammenarbeit Seco und Deza mit fortgeschrittenen Entwicklungsländern wie China, Indien, Brasilien oder Südafrika dazu beiträgt, die Armut wirksam zu bekämpfen? Wie will er den geleisteten Beitrag zur Armutsbekämpfung nachweisen? (s. auch 3.2.3 / 3.2.4)

Kooperationsbereiche der Entwicklungszusammenarbeit: Im letzten Abschnitt spricht der Bundesrat von einer "Anfrage des Parlaments", der er in Form eines Berichts "stattgegeben" hat. Es handelt sich um den Bundesbeschluss (keine „Anfrage“) für eine 0,5%-Zusatzbotschaft, der nicht erfüllt wurde. Dass diesem Bundesbeschluss mit seiner Ablehnung „stattgegeben“ worden sei, ist eine krass verfälschende Formulierung.

## **3.4. Konsolidierung des multilateralen Systems**

### **3.4.1 Uno**

Der Bericht bezeichnet das Schweizer Engagement bei der Uno als unerlässlich, unter anderem weil sie eine einmalige Universalität und eine einzigartige Legitimation besitze [3.4.1.1, erste zwei Ab-

schnitte]. Der Uno, so heisst es in der Übersicht des Berichts, komme für die multilaterale Aussenpolitik der Schweiz "allerhöchste Bedeutung" zu. Dieses Gewicht schlägt sich allerdings nicht in den finanziellen Beiträgen der Schweiz nieder: Nur 20 Prozent der multilateralen Hilfe gehen an die Uno, während 76 Prozent für die Weltbankgruppe und regionale Entwicklungsbanken reserviert sind (alle diese Beiträge werden aus dem Deza-Rahmenkredit Süd finanziert).

- Frage: Für die multilaterale Aussenpolitik der Schweiz ist die Uno laut Bericht von allerhöchster Bedeutung, also offenbar weit wichtiger als die Weltbankgruppe und die Regionalbanken. Wie erklärt der Bundesrat, dass trotz dieser Gewichtung nur 20% der multilateralen Hilfe an die Uno gehen, während über drei Viertel für die erwähnten Internationalen Finanzierungsinstitutionen bestimmt sind? Wird es auch in Zukunft bei dieser Verteilung bleiben?

### 3.4.2. Bretton-Woods-Institutionen

Ein wichtiger Punkt, der im IWF für grosse Diskussionen sorgt, bleibt im Bericht unerwähnt: der Streit um die Konditionalitätenfrage. IWF-Kredite an die ärmeren Entwicklungsländer sind weiterhin an harsche Sparauflagen geknüpft. Die IWF-Vertretung der Schweiz befürwortet nach eigenen Angaben diese Fortsetzung der bisherigen fiskalpolitischen Auflagenpolitik. Das Uno-Generalsekretariat weist jedoch mit deutlichen Worten darauf hin, dass die erzwungenen Sparmassnahmen zur Verschärfung rezessiver Tendenzen führen: „[D]espite the announced intentions, IMF in many cases is still prescribing pro-cyclical policies that can unnecessarily exacerbate economic downturns in a number of countries.“<sup>5</sup> Die Entwicklungsländer fordern deshalb eine deutliche Lockerung dieser Sparauflagen. Sie können sich jedoch gegen die Stimmenmehrheit der Industrienationen vorderhand nicht durchsetzen.

- Frage: Wie begründet der Bundesrat, dass er im IWF für rezessionsverschärfende Sparauflagen gegenüber den ärmeren Entwicklungsländern eintritt, während er selbst ein Konjunkturpaket lanciert hat und der IWF die fiskalpolitischen Konditionalitäten gegenüber Schwellenländern massiv abgebaut hat?

In der Darstellung der Debatte um die Gouvernanzreform greift der Bericht ebenfalls zu kurz: Bei der Reform geht es nicht nur um die Anpassung der Quoten, sondern auch um die Frage der Abstimmungsverfahren. Die Entwicklungsländer fordern ein System der doppelten Mehrheit, wie es in ähnlicher Weise auch die Schweizer Bundesversammlung mit ihrem System der zwei Kammern kennt.

- Frage: In der Schweiz gilt das System der doppelten Mehrheit als höchster Ausdruck der Demokratie, da es die Interessen der kleineren und wirtschaftsschwächeren Kantone schützt. Wie steht der Bundesrat zur Einführung dieses Systems in den Bretton-Woods-Institutionen?

Auch widerspiegeln die Kapitalquoten der Mitgliedsstaaten beim IWF nicht nur „ihr Gewicht in der Weltwirtschaft“ (Erstes Reformpaket 2008, Ende erster Abschnitt). Berechnungsgrundlage der Quoten ist vielmehr eine Kombination aus dem Bruttonationalprodukt und der Handelsoffenheit (als Mass für die aussenwirtschaftliche Verletzlichkeit, also des potentiellen Bedarfs an IWF-Ressourcen). Dies ist insofern relevant, als nicht nur die Schweiz, sondern auch viele handelsabhängige Entwicklungsländer durch den Faktor Handelsoffenheit zusätzliches Quotengewicht erlangen. Bekanntlich ist der Stimmenanteil der Schweiz im IWF zurzeit deutlich grösser als ihr Anteil an der globalen Wirtschafts-

---

<sup>5</sup> Aus: United Nations General Assembly: „International financial system and development. Report of the Secretary-General“ (A/64/178), 27. Juli 2009, Seite 12.

leistung. Es wäre daher durchaus im Sinn der Schweiz, wenn sich der Bundesrat für eine stärkere Gewichtung des Faktors Handelsoffenheit einsetzen würde. Ob er dies tut, lässt der Bericht offen.

- Frage: Welches sind die "verschiedenen Mängel" der bisherigen Quotenberechnung, die der Bundesrat anprangert? Wie viel mehr Stimmengewicht würde das vom Bundesrat bevorzugte System den ärmeren Entwicklungsländern geben?

Bei der Zusammenarbeit mit den multilateralen Institutionen steht offenbar der Schweizer Einfluss im Vordergrund: "Die Schweiz wird abwägen, ob und in welchem Umfang sie sich an den einzelnen *Fondsauflösungen* der multilateralen Finanzierungsinstitutionen beteiligen wird, und dabei die Implikationen für die schweizerische Vertretung und Einflussnahme innerhalb dieser Institutionen beachten" [Künftige Herausforderungen der Reform, zweitletzter Abschnitt]. Die Effektivität der Entwicklungsprojekte, die über die multilateralen Fonds finanziert werden, scheint in den Überlegungen des Bundesrates eine untergeordnete Rolle zu spielen.

- Frage: Wie beurteilt der Bundesrat die Entwicklungseffektivität der regionalen Entwicklungsfonds gegenüber derjenigen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit? Und zumal auch eine Kapitalerhöhung der regionalen Entwicklungsbanken ansteht: Sind die Kredite dieser Banken analog zu denen des IWF an wirtschaftspolitische Konditionalitäten gebunden?

Der Bundesrat will der 40%-Limite für multilaterale Beiträge im Deza-Rahmenkredit von 2009-2012 Rechnung tragen und warnt, diese Limite könne sich, zusammen mit den Reformen, negativ auf den Schweizer Einfluss in den Bretton-Woods-Institutionen auswirken [Künftige Herausforderungen, vorletzter und letzter Abschnitt]. Das Parlament hatte diese Limite aus taktischen Gründen beschlossen, um EZA-Budgets auf 0,5% des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen.

- Frage: Die 40%-Limite gefährdet den Schweizer Einfluss in den Bretton-Woods-Institutionen nicht, wenn die Schweiz ihre öffentliche EZA der Schweiz bis 2015 auf 0,5% des Bruttonationaleinkommens erhöht. Das Parlament hat diese Erhöhung im Grundsatz beschlossen und forderte vom Bundesrat eine Zusatzbotschaft mit Rahmenkredit. Warum setzt der Bundesrat diesen Beschluss nicht um?

Der Bericht gibt an, das Eidg. Finanzdepartement befasse sich zusammen mit dem EDA, dem Seco und der Nationalbank „eingehend mit den Zielen der Reform und mit deren Folgen für die Schweiz“ (Künftige Herausforderungen der Reform, letzter Abschnitt, letzter Satz).

- Frage: Welche konkreten Schritte hat der Bundesrat bisher unternommen, um den Schweizer Sitz in den Bretton-Woods-Institutionen zu wahren?

### 3.4.3 WTO

Deux pages seulement sont consacrées au commerce. Certes, il existe un rapport de politique économique extérieure. Mais cette séparation des domaines indique bien que la politique commerciale n'est pas vraiment considérée comme partie intégrante de la politique étrangère de la Suisse et obéit à d'autres critères. La question de la cohérence est d'emblée posée sur un plan structurel.

Introduction: Le rapport défend une vision très « restrictive » du rôle de l'OMC. Ses buts sont limités à la libéralisation du commerce (« abolir les barrières commerciales ») et la création de règles valables pour tous (uniformisation). Cette vision fait l'impasse sur les dimensions de développement durable et de prise en compte des besoins et niveaux de développement économique différents entre les pays, dimensions qui figurent comme visées dans le préambule de l'accord instituant l'OMC.

- Question: Au-delà de la libéralisation, qu'en est-il des aspects de développement durable et de régulation du commerce qui prennent en compte la diversité des pays ?

Importance de l'OMC pour la Suisse: Là aussi domine une vision instrumentale, restrictive, mercantiliste et centrée sur les seuls intérêts propres de la Suisse : l'OMC ne sert qu'à obtenir des accès aux marchés et à offrir une sécurité juridique.

- Question: Le rôle d'un pays comme la Suisse à l'OMC est-il uniquement de défendre les intérêts de ses entreprises ?

Cycle de Doha: Le but du cycle de Doha est, pour la Suisse, de permettre aux pays en développement de mieux s'intégrer au commerce mondial grâce à la libéralisation des marchés. Cette vision ne correspond pas à l'intention formelle et au mandat initial du cycle, qui était de rééquilibrer les règles de l'OMC en faveur des pays du Sud (notamment en matière de traitement spécial et différencié et de mise en œuvre des accords) et de mettre le développement au cœur des différents domaines de négociations. De fait, le cycle de Doha a déraillé et les propositions actuellement sur la table ne sont pas favorables aux pays du Sud.

- Question: Que fait la Suisse pour garantir que le cycle de Doha respecte son mandat initial, à savoir le rééquilibrage des règles commerciales multilatérales en faveur des pays en développement, et pour qu'il profite réellement aux pays les plus pauvres ?

Accords de libre-échange comme alternative: Etant donné le blocage de Doha, la Suisse s'est engagée sur la voie des accords bilatéraux de libre-échange pour « s'assurer un accès sans discrimination à des marchés tiers ». Elle affirme cependant que ces accords ne sauraient remplacer le système multilatéral et qu'ils s'appuient sur les règles de l'OMC. Or, comme l'a montré encore l'accord avec la Colombie, la Suisse tente d'obtenir des concessions qui vont bien au-delà des dispositions de l'OMC, en matière de protection de la propriété intellectuelle et de libéralisation des services, des marchés publics et des investissements et de la concurrence.

Questions:

- La pression de la Suisse sur les pays en développement pour obtenir des concessions allant au-delà de l'OMC est-elle conforme à sa foi affirmée dans le multilatéralisme et dans les accords de l'OMC comme cadre de référence ?
- En termes de cohérence avec ses critères de politique étrangère, ne devrait-elle pas effectuer des études *ex ante* sur l'impact des accords bilatéraux en matière sociale, environnementale et de droits humains ?

Importance d'une conclusion rapide du cycle de Doha: Le rapport affirme que le libre-échange – et donc la conclusion du Cycle de Doha – est un moyen efficace de redresser et relancer l'économie. Cela serait aussi une manière de lutter contre le protectionnisme renaissant au plan mondial. Cette affirmation sans nuance repose sur un certain nombre de présupposés (libéralisation = croissance = développement et lutte contre la pauvreté) de plus en plus mis à mal par les économistes et de nombreuses études de cas. Elle relève donc en grande partie d'un credo idéologique. Les pays en développement demandent avec insistance plus de *policy space* pour déterminer leurs propres politiques économiques, adaptées à leurs besoins, ce qui suppose un mixte entre protectionnisme (légitime) et ouverture des marchés.

- Question: Ne serait-il pas temps de reconsidérer les liens entre libéralisation du commerce et développement et de reconnaître, dans les négociations à l'OMC, l'importance du *policy space* et la pertinence de mesures protectionnistes selon les cas ?

## 6.2 Schlussfolgerungen - Folgen für die Schweizer Aussenpolitik

Die Schweiz, so die Schlussfolgerung des Bundesrates, müsse "besondere Anstrengungen auf ihre aussereuropäischen Beziehungen setzen" [Globales Engagement] und dabei auf wichtige globale Politikfelder fokussieren. Explizit aufgezählt werden als solche das internationale Finanzsystem, die Welthandelsordnung, Abrüstung und Non-Proliferation, internationale Sicherheitsfragen einschliesslich transnationale Kriminalität, Konfliktprävention und Friedensförderung, Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechte, Migration, Klima- sowie Energiepolitik und Umweltschutz [Wichtige Themen, erster Abschnitt].

In diesen Politikfeldern ist die Schweiz mit sehr verschiedenen Akteuren und Ämtern tätig: dem Seco, dem Finanzdepartement, dem VBS, dem EJPD, dem Bafu und natürlich dem EDA und den Entwicklungsagenturen Deza und Seco. Tatsächlich zählt der Bericht jedoch als die Instrumente, die gezielt zur Bearbeitung dieser Problemfelder eingesetzt werden sollen, nur die "Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Friedens- und Menschenrechtsförderung" auf [Wichtige Themen, zweiter Abschnitt], also alles Instrumente der öffentlichen EZA. Das ist interpretationsbedürftig:

- Will der Bundesrat damit sagen, dass EZA-Gelder künftig gezielt zur Beziehungsförderung mit den aussereuropäischen Ländern eingesetzt werden sollen? Gedenkt das EDA, die Zahl der sogenannten „globalen Programme“ in der Deza zu vervielfältigen, um den „Dialog“ mit den „Ankerländern“ zu fördern?

Der Bundesrat hält weiter fest, dass der Schweizer Einfluss auf internationaler Ebene schwindet, und dass sich die Schweiz nur Gehör verschaffen könne, wenn sie sich "durch personelle und finanzielle Beiträge" engagiere [Organisation der schweizerischen Aussenpolitik, Ende des ersten Abschnitts] und dazu "angemessene Ressourcen" bereitstelle [zweitletzter Satz des Berichts]. Er präzisiert, die Schweiz müsse ihre Beteiligung am internationalen Lastenausgleich erhöhen, aber "nicht notwendigerweise in Form erhöhter Transferzahlungen [der EZA] zugunsten von ärmeren Ländern und globaler Themen" [Wichtige Themen, dritter Abschnitt]. Statt dessen könnten eventuell Marktmechanismen wie in der Klimapolitik oder eine agrarpolitische Handelsöffnung [der Schweiz] oder „innovative Lösungsansätze beim Patentschutz“ zusätzliche Ressourcen generieren. Es ist allerdings nicht ersichtlich, wie solche Massnahmen den „tendenziell abnehmenden“ Anteil am internationalen *burden sharing*, was der Bericht beklagt, beheben sollen. Die andern Staaten würden darunter das verstehen, was es ist: die Fortsetzung der schweizerischen Sparpolitik in internationalen Belangen und ihre Kaschierung durch Massnahmen, die alle Staaten ergreifen (Klimapolitik) oder die im Rahmen von Freihandelsverhandlungen als Konzession zur Erreichung von Gegenkonzessionen gewährt werden.

- Der Bundesrat plädiert für eine Intensivierung der internationalen Beziehungen, die zwangsläufig zu höheren Beiträgen für multilaterale Institutionen und mehr Zusammenarbeit mit Schwellenländern führen wird, also zu Mehrausgaben für die EZA. Wie gedenkt er diese Mehrausgaben zu finanzieren? Wie stellt er sicher, dass diese Mehrausgaben nicht auf Kosten der bilateralen EZA und ihrer Kernaufgabe, der Armutsbekämpfung in Ländern mit tiefem Einkommen, gehen?