



20.033

Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 (IZA-Strategie 2021–2024)

vom 19. Februar 2020

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zu vier Bundesbeschlüssen zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2021–2024.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2019 P 18.4301 Evidenzbasierte Ansätze und Wirksamkeitsstudien in der internationalen Zusammenarbeit (N 22.3.2019, Weibel)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

19. Februar 2020

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Die vorliegende Botschaft legt die strategische Ausrichtung der internationalen Zusammenarbeit (IZA) für den Zeitraum 2021–2024 dar und schlägt fünf Rahmenkredite im Gesamtbetrag von 11,25 Milliarden Franken vor. Die beantragten Rahmenkredite stellen eine Obergrenze der Verpflichtungen dar, die der Bund in den Jahren 2021–2024 eingehen kann. Budgetanpassungen sind weiterhin möglich im Rahmen der jährlichen Genehmigung des Voranschlags des Bundes.

Das Parlament hatte im Februar 2011 beschlossen, die öffentliche Entwicklungshilfe (APD) der Schweiz bis 2015 auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Der Bundesrat hat bestätigt, dass nach wie vor eine APD-Quote von 0,5 Prozent des BNE angestrebt wird, wenn es die finanzielle Lage zulässt. Gemäss den aktuellen Prognosen wird sich die APD-Quote der Schweiz im Zeitraum 2021–2024 auf rund 0,46 Prozent des BNE belaufen. Ohne Berücksichtigung der in der APD ebenfalls verbuchten Betreuungskosten für Asylsuchende wird die Quote rund 0,41 Prozent betragen.

Die IZA ist ein aussenpolitisches Instrument, das auch verschiedene Elemente unter anderem der Wirtschaftspolitik, der Migrationspolitik, der Klima- oder Umweltpolitik verbindet. Die Aussenpolitik trägt dazu bei, die in Artikel 2 der Bundesverfassung verankerten Ziele der Schweiz zu verwirklichen. Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt durch die IZA namentlich bei 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 (Art. 54 Abs. 2 BV). Dieses Engagement orientiert sich an den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung, der humanitären Tradition der Schweiz und an Werten wie Verantwortung, Chancengleichheit und Weltoffenheit.

Der Begriff IZA umfasst die Instrumente der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit, die vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) eingesetzt werden.

Kapitel 1 präsentiert einen Überblick zur historischen Entwicklung der öffentlichen Entwicklungshilfe und analysiert deren Wirksamkeit. In den vergangenen Jahrzehnten vollzog sich ein grundlegender Wandel. Während früher die direkte technische Hilfe im Zentrum stand, verfolgen aktuelle Programme das Ziel, politische Veränderungen auf nationaler und internationaler Ebene herbeizuführen, Institutionen zu stärken sowie Koalitionen von staatlichen und privaten Akteuren einzubeziehen. Das Kapitel zieht ausserdem Bilanz über die IZA-Botschaft 2017–2020.

Zum ersten Mal wurde die internationale Zusammenarbeit einer fakultativen Vernehmlassung unterzogen. Kapitel 2 fasst das Vorgehen und die Ergebnisse dieser Konsultation zusammen.

In Kapitel 3 werden die Ziele der IZA für den Zeitraum 2021–2024 vorgestellt. Schwerpunkte sind dabei die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen, die Bekämpfung des Klimawandels, die Reduktion der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration und das Engagement für Rechtsstaatlichkeit und Frieden. Die Anpassungen gegenüber der letzten Botschaft werden ebenfalls erläutert. Massgebend für ein Engagement der IZA sind die folgenden drei Kriterien: 1. die Bedürfnisse der Menschen in Entwicklungsländern, 2. die Interessen der Schweiz und 3. der Mehrwert unserer IZA im internationalen Vergleich.

Das EDA wird die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (d. h. ein Bestandteil der IZA) auf vier Schwerpunktregionen fokussieren: 1. Nordafrika und Mittlerer Osten, 2. Subsahara-Afrika, 3. Zentral-, Süd- und Südostasien sowie 4. Osteuropa. Diese geografische Fokussierung des EDA wird durch eine Reduktion der Anzahl Schwerpunktländer ergänzt. Das WBF wird in diesen vier Regionen sein Engagement in einer begrenzten Zahl von Schwerpunktländern beibehalten und seine Tätigkeit in gewissen Schwellenländern Lateinamerikas fortführen.

Die strategische Verknüpfung von IZA und Migrationspolitik wird gestärkt, namentlich durch die Bekämpfung von Fluchtursachen. Die IZA setzt für eine nachhaltige Entwicklung vermehrt auf die Innovationskraft und Expertise des Privatsektors und wird neue Modelle für nachhaltige Finanzierung testen. Das Potenzial der Digitalisierung soll künftig noch besser ausgeschöpft werden.

Kapitel 4 erläutert die Umsetzung der drei IZA-Instrumente: humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit sowie Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit. Die drei Verwaltungseinheiten des EDA und des WBF, die für diese Instrumente und die beantragten Kredite zuständig sind, werden hier vorgestellt.

Kapitel 5 befasst sich mit den Auswirkungen für die Schweiz. Kapitel 6 geht auf rechtliche Aspekte ein.

In den Anhängen befindet sich ein Überblick der gesamten IZA, eine detailliertere Beschreibung der operationellen Ziele, die Kriterien für die Zusammenarbeit, die Liste der Schwerpunktländer, die Liste der prioritären multilateralen Organisationen sowie detaillierte Angaben zur finanziellen Aufteilung der fünf Rahmenkredite.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2598
1 Ausgangslage	2603
1.1 Begründung des Finanzbegehrens und Bedeutung der Vorlage	2603
1.2 Rückblick und Bilanz: 70 Jahre öffentliche Entwicklungshilfe	2604
1.2.1 Rückblick	2604
1.2.2 Bilanz der öffentlichen Entwicklungshilfe	2607
1.2.3 Perspektiven und zukünftige Herausforderungen	2609
1.3 Bilanz der Periode 2017–2020	2612
1.3.1 Unabhängige Evaluationen	2612
1.3.2 Ergebnisse	2613
1.3.3 Lessons Learnt	2615
1.4 Geprüfte Alternativen	2616
2 Vernehmlassungsverfahren	2616
2.1 Vernehmlassungsvorlage	2616
2.2 Übersicht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	2617
2.3 Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	2618
3 Inhalt der Kreditbeschlüsse	2619
3.1 Antrag des Bundesrates	2619
3.2 Verhältnis zur Legislaturplanung des Bundesrates	2619
3.3 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	2620
3.4 Ziele der IZA 2021–2024	2620
3.5 Anpassungen gegenüber dem Zeitraum 2017–2020	2623
3.5.1 Kriterien für eine strategische Ausrichtung der IZA	2623
3.5.2 Geografische Fokussierung	2624
3.5.3 Thematische Schwerpunkte	2625
3.5.4 Weitere Schwerpunkte	2629
4 Umsetzung	2631
4.1 Instrumente	2631
4.1.1 Humanitäre Hilfe (EDA)	2631
4.1.2 Entwicklungszusammenarbeit (EDA und WBF)	2633
4.1.3 Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (EDA)	2644
4.2 Die drei mit der Umsetzung beauftragten Verwaltungseinheiten	2646
4.3 Zusammenarbeit mit anderen Akteuren	2648
4.4 Finanzen	2651
4.5 Einschätzung der Teuerung	2655

5 Auswirkungen	2655
5.1 Auswirkungen auf den Bund	2655
5.1.1 Finanzielle Auswirkungen	2655
5.1.2 Auswirkungen auf den Eigenaufwand und das Personal	2657
5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	2658
5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	2658
5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	2658
5.5 Auswirkungen auf die Umwelt	2659
5.6 Andere Auswirkungen	2659
6 Rechtliche Aspekte	2659
6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	2659
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	2660
6.3 Erlassform	2660
6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	2660
6.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung	2660
6.5.1 Bedeutung der Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele	2660
6.5.2 Materielle und finanzielle Steuerung der Subvention	2661
6.5.3 Verfahren der Beitragsgewährung	2661
6.5.4 Befristung und degressive Ausgestaltung der Subvention	2662
Abkürzungsverzeichnis	2663
Glossar	2665
Anhänge	
1 Überblick über die IZA	2665
2 IZA-Ziele 2021–2024 und deren Zuordnung nach Rahmenkredit	2671
3 Kriterien für Zusammenarbeit und Beendigung der Zusammenarbeit	2675
4 Schwerpunktländer der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit	2678
5 Liste der prioritären multilateralen Organisationen	2682
6 Mittelverteilung innerhalb der Rahmenkredite	2686
Bundesbeschluss über die Finanzierung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit in den Jahren 2021–2024 (Entwurf)	2689
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit in den Staaten Osteuropas in den Jahren 2021–2024 (Entwurf)	2691

Bundesbeschluss über die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe in den Jahren 2021–2024 <i>(Entwurf)</i>	2693
Bundesbeschluss über die Finanzierung der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit in den Jahren 2021–2024 <i>(Entwurf)</i>	2695

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Begründung des Finanzbegehrens und Bedeutung der Vorlage

In Artikel 2 der Bundesverfassung (BV¹) werden die Ziele der Eidgenossenschaft und ihre grundlegenden Werte definiert, wie sie für jede Sektorpolitik gelten. Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz (IZA) beruht insbesondere auf Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung (auswärtige Angelegenheiten) und trägt teilweise zur Aussenwirtschaftspolitik (Art. 101 BV) bei. Die gesetzlichen Grundlagen werden unter Ziffer 6.1 erläutert.

In seinen internationalen Beziehungen setzt sich der Bund «ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei 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» (Art. 54 Abs. 2 BV). Er orientiert sich bei seinem Engagement an der humanitären Tradition der Schweiz und an Werten wie Verantwortung, Chancengleichheit und Weltoffenheit.

Die IZA ist Ausdruck «der Solidarität, die eines der Prinzipien darstellt, nach denen die Schweiz ihr Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft gestaltet, und [entspricht] der weltweiten Verflechtung. Sie [beruht] auf der gegenseitigen Achtung der Rechte und Interessen der Partner» (Art. 2 des Bundesgesetz vom 19. März 1976² über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, nachfolgend «EZA-HH-Gesetz»). Die Ziele der IZA (Ziff. 3.4) entsprechen den Interessen der Schweiz sowie auch ihren Verpflichtungen bezüglich der nachhaltigen Entwicklung, die sie mit ihrer Zustimmung zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen bekräftigte (Ziff. 3.2).

Investition zugunsten des Wohlstands, der Sicherheit und der Unabhängigkeit der Schweiz

Die Schweiz ist eine international anerkannte und gefragte Partnerin; sie gilt als unparteiisch, innovativ, verantwortungsbewusst und solidarisch sowie als Land mit einer langen demokratischen und humanitären Tradition, die auch ihre guten Dienste³ umfasst. Durch ihre offene und stark globalisierte Wirtschaft ist sie auf eine stabile, auf dem Völkerrecht basierende internationale Ordnung angewiesen. Die Herausforderungen in Bereichen wie Sicherheit, Umwelt und Gesundheit erfordern gemeinsame Lösungen, die von mehr als einem Land getragen werden. Es liegt im Interesse der Schweiz, auf die Weltpolitik Einfluss zu nehmen. Mit ihrer IZA fördert sie Frieden und Sicherheit und schafft Perspektiven für die lokale Bevölkerung.

¹ SR 101

² SR 974.0, Art. 2

³ www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Frieden und Menschenrechte > Friedenspolitik > Gute Dienste

Durch ihren Beitrag zu steigenden Einkommen und günstigen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern beteiligt sich die IZA auch an der Erschliessung neuer Märkte für die Schweiz. Die IZA öffnet der Schweiz Türen, stärkt ihre Glaubwürdigkeit und erhöht ihren Einfluss in den multilateralen Gremien. Ausserdem fördert die IZA die Attraktivität des internationalen Genf, das rund 1 Prozent des schweizerischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausmacht.⁴ Die IZA stärkt das Ansehen der Schweiz im Ausland (Soft Power).

1.2 **Rückblick und Bilanz: 70 Jahre öffentliche Entwicklungshilfe**

1.2.1 **Rückblick**

Entwicklungshilfe als aussenpolitisches Instrument der Nachkriegszeit

Als Geburtsstunde der öffentlichen Entwicklungshilfe gilt die Antrittsrede des wiedergewählten US-Präsidenten Harry S. Truman im Jahr 1949. Er rief dazu auf, die USA solle unterentwickelte Länder mit finanzieller und technischer Hilfe dabei unterstützen, die Armut aus eigener Kraft zu bekämpfen. Diese Absichtserklärung Trumans hob sich zwar von den bis dahin vorherrschenden Methoden des Kolonialismus ab, basierte aber ebenfalls auf aussenpolitischen Interessen: Es ging darum, dem aufkommenden Kommunismus in den Entwicklungsländern Einhalt zu gebieten, ähnlich wie kurz zuvor mit dem Marshall-Plan für den Wiederaufbau des kriegsversehrten Europas (1948–1952).

In den Anfangsjahren wurde mit internationalen Hilfsgeldern in erster Linie Infrastruktur gebaut. Man nahm an, den Entwicklungsländern mangle es schlicht an Geld. Dieser Ansatz erwies sich jedoch als zu vereinfachend: Anhand von makroökonomischen Daten konnte später aufgezeigt werden, dass Investitionen in die Infrastruktur nicht ausreichen, um das Wirtschaftswachstum längerfristig anzukurbeln.⁵

Die Schweiz engagierte sich früh in der öffentlichen Entwicklungshilfe. Neben humanitären Programmen, die sie namentlich ab 1944 zugunsten von Kriegsflüchtlingen durchführte, leistete sie bald auch sogenannte technische Hilfe. 1947 erklärte Bundesrat Max Petitpierre die Neutralität und die Solidarität zu den Grundprinzipien der schweizerischen Aussenpolitik. Indem sich die Schweiz solidarisch engagierte, sollte insbesondere auch der Kritik der Alliierten am Abseitsstehen der Schweiz im Zweiten Weltkrieg entgegengewirkt werden. Die technische Hilfe der Nachkriegszeit bestand aus bilateralen Projekten, die Schweizer Expertise mit Unterstützung von Schweizer Nichtregierungsorganisationen (NGO) vor Ort vor allem in topografisch ähnliche Entwicklungsländer brachten: So wurden beispielsweise Schweizer Kühe nach Ruanda verschifft oder Hängebrücken in Nepal gebaut, die heute noch genutzt werden. Doch Maschinen und Infrastruktur reichten nicht aus, um die Entwicklung voranzutreiben. So schlossen die Schweizer Expertinnen und Experten mit

⁴ www.eda.admin.ch/mission-geneve > Genève internationale > La Genève internationale en faits et chiffres

⁵ William Easterly, *The Elusive Quest for Growth*, 2002, S. 28 ff.

der Zeit Investitionen in Projekte ein, die mehrere Bereiche umfassten und «integrierte ländliche Entwicklung» genannt wurden.

Obwohl die Schweiz bis 2002 nicht Mitglied der UNO war, leistete sie 1951 einen Beitrag von einer Million Franken an das erste technische Hilfsprogramm der UNO und engagierte sich in verschiedenen UNO-Entwicklungsorganisationen. Die Entkolonialisierung in den 1960er-Jahren führte zu einem Ausbau der Hilfsleistungen. 1971 gewährte das Parlament einen ersten Finanzhilfekredit in der Höhe von 400 Millionen Franken.⁶ Rund die Hälfte des Kredits war für Beteiligungen an regionalen Entwicklungsbanken und an der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) der Weltbankgruppe bestimmt. 1976 wurde das EZA-HH-Gesetz verabschiedet, das aufgrund seiner offenen Formulierung nur wenige Aktualisierungen erforderte und auch heute noch als gesetzliche Grundlage dient. Auf der Basis des neuen Gesetzes bewilligte das Parlament mehrjährige Rahmenkredite, welche ein längerfristiges Engagement ermöglichen.

Nach dem Mauerfall

Nach dem Zerfall der Sowjetunion und während der Kriege im ehemaligen Jugoslawien war die Schweiz bestrebt, die akute Not in den früheren Ostblockstaaten zu lindern sowie ihre Transition hin zu Demokratie und Marktwirtschaft zu unterstützen.⁷ Ein Teil dieser Hilfe diente nach dem Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen (Weltbank und Internationaler Währungsfonds), der in einer Volksabstimmung im Jahr 1992 gutgeheissen wurde, auch der Schaffung einer Stimmrechtsgruppe unter Schweizer Führung.⁸

Ab den 1990er-Jahren wurde der entwicklungspolitischen Kohärenz sowie den Rahmenbedingungen und der Gouvernanz in den Entwicklungsländern mehr Bedeutung eingeräumt.⁹ Politikkohärenz ist seither ein wichtiger Ansatz, um Widersprüche zwischen entwicklungspolitischen Zielen und anderen Politikbereichen wie der Finanz- und Steuerpolitik, der Handelspolitik (insbesondere Landwirtschaft) oder der Umweltpolitik zu reduzieren. Solche Zielkonflikte unter Berücksichtigung der Interessen von Entwicklungsländern sinnvoll zu lösen, bleibt bis heute eine gesellschaftliche und politische Herausforderung. Gemäss einer US-amerikanischen Studie wird die Kapitalflucht in 30 untersuchten afrikanischen Ländern, die 92 Prozent des afrikanischen BIP ausmachen, von 1970 bis 2015 auf insgesamt 1400 Milliarden US-Dollar (USD) geschätzt. Diese Summe übersteigt die gesamte

⁶ BBI 1971 I 233

⁷ Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 1995 (BBI 1995 II 451) und, seit 2006, Bundesgesetz vom 30. September 2016 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, Stand (SR 974.1).

⁸ In den Exekutivräten der Bretton-Woods-Institutionen leitet die Schweiz eine Stimmrechtsgruppe, der Aserbaidshan, Kasachstan, Kirgisistan, Polen, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan angehören.

⁹ Bericht des Bundesrates vom 7. März 1994 über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren (Leitbild Nord-Süd), BBI 1994 II 1214, 1219, 1224 und 1225.

öffentliche Entwicklungshilfe, die in derselben Zeitspanne zugunsten dieser Staaten geleistet wurde, um 40 Prozent.¹⁰

Der Genozid 1994 im Schwerpunktländchen Ruanda war ein Schock und gleichzeitig ein Weckruf für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde die Entwicklungszusammenarbeit oft als rein technische Hilfe verstanden, bei der Ingenieurinnen und Ingenieure oder Ärztinnen und Ärzte unabhängig von politischen Fragen Unterstützung leisteten. Seither ist die politische Kontextanalyse ein entscheidender Bestandteil der Programmplanung.

Schwache Institutionen, die oft nur den Interessen einer kleinen Elite oder einer ethnischen Gruppe dienen, sind ein bedeutendes Entwicklungshindernis und können die Wirksamkeit der öffentlichen Entwicklungshilfe beeinträchtigen.¹¹ Darum arbeiten Entwicklungsprojekte seither stärker darauf hin, dass breite Bevölkerungsschichten an politischen Entscheidungsprozessen, an öffentlichen Dienstleistungen und an der Wirtschaft teilhaben können. Denn Pluralismus, also eine breite Beteiligung der Bevölkerung in Wirtschaft und Politik, ist längerfristig entscheidend, um den nationalen Zusammenhalt zu wahren und Entwicklungschancen nutzen zu können.

Neue Geber wie China und die Golfstaaten bringen zwar zusätzliche Mittel, entziehen sich aber häufig der Geberkoordination und den Bemühungen um gute Regierungsführung, was den Politikdialog und die Einflussnahme anderer Geber wie der Schweiz in den Bereichen Demokratisierung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit nicht erleichtert. Bisweilen wenig transparente Darlehen von neuen Geldgebern fördern unter Umständen die Überschuldung. Die neuen Geldgeber schlagen häufig andere Kooperationsansätze vor, beispielsweise im Rahmen von Süd-Süd-Kooperationen oder Chinas Neuer Seidenstrasse (*Belt and Road Initiative*). Ihre Ansätze orientieren sich noch kaum an den Werten und Prinzipien der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD), doch die Kooperation mit diesen Gebern bietet Skalierungspotenzial.

In den letzten Jahren ist die Bekämpfung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration stärker ins Zentrum der entwicklungspolitischen Debatten gerückt, insbesondere in den Beziehungen zwischen Europa und Afrika. Über 70 Millionen Menschen sind weltweit auf der Flucht vor bewaffneten Konflikten und Verfolgung: 41 Millionen innerhalb ihres Landes, 26 Millionen als anerkannte Flüchtlinge und 3,5 Millionen als Asylsuchende in Erwartung eines Asylentscheids.¹² 85 Prozent von ihnen leben in Entwicklungsländern. Der Migrationsdruck stieg auch aufgrund anderer Faktoren, wie Bevölkerungswachstum, soziale Ungleichheiten, Armut, Naturkatastrophen, Umweltzerstörung, nicht nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und Auswirkungen des Klimawandels.

¹⁰ Léonce Ndikumana und James Boyce, *Capital Flight from Africa – Updated Methodology and New Estimates*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts-Amherst, 2018, verfügbar unter: www.peri.umass.edu > Publications > Search > Capital Flight From Africa: Updated Methodology and New Estimates.

¹¹ Daron Acemoğlu und James Robinson, *Why Nations Fail*, 2012.

¹² UNHCR, 2019, www.unhcr.org > About us > Figures at a Glance

2015 wurde die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung von den UNO-Mitgliedstaaten einstimmig angenommen. Mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG)¹³ und ihrem Versprechen, niemanden zurückzulassen, legt die Agenda 2030 einen gemeinsamen Rahmen fest, der wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte gleichermaßen umfasst und sich sowohl an Entwicklungs- als auch an Industrieländer wendet. Die Aktionsagenda von Addis Abeba, die eine verstärkte Mobilisierung inländischer und privater Ressourcen, einen gezielten Einsatz der öffentlichen Entwicklungshilfe und mehr Politikkohärenz für die nachhaltige Entwicklung vorsieht, soll zur Umsetzung der Agenda 2030 beitragen.

Die Geschichte der öffentlichen Entwicklungshilfe zeigt, dass es keine Patentrezepte gibt. Doch die Länder, die grosse wirtschaftliche Fortschritte erzielt haben, weisen einige Gemeinsamkeiten auf: ein Minimum an Eigentumsrechten, eine solide Geldpolitik (keine Hyperinflation), ein zahlungsfähiger Staat und Rahmenbedingungen, die dem Einzelnen produktive Anreize bieten.¹⁴ Einkommensstarke Länder wie die Schweiz können diese Prozesse mit Expertise, Finanzmitteln, innovativen Programmen und politischem Dialog unterstützen.

1.2.2 Bilanz der öffentlichen Entwicklungshilfe

Zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen mit *Peer Review* zeigen, wie stark sich Entwicklungsprogramme auf den Lebensstandard, das Wohlergehen und die Produktivität¹⁵, die Gouvernanz¹⁶ oder den Zugang zu und die Qualität von Bildung¹⁷ und Gesundheitsversorgung auswirken können. Einer der Hauptgründe für den Rückgang von Malariaerkrankungen um 40 Prozent war beispielsweise die kostenlose Bereitstellung von mit Insektiziden behandelten Moskitonetzen.¹⁸

Wirtschaftswachstum ist eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung. Die Auswirkungen der Hilfe auf das Wirtschafts- und Einkommenswachstum der Entwicklungsländer, insbesondere in Afrika, wurde jedoch von einzelnen Autoren infrage gestellt.¹⁹ Der Wirtschaftswissenschaftler Angus Deaton beispielsweise, der die Fortschritte der Menschheit im Kampf gegen die Armut und gegen Gesundheits-

¹³ Die Liste dieser Ziele ist verfügbar unter: www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home.html
> Agenda 2030 > 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung

¹⁴ Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, 2007, S. 21.

¹⁵ Z. B. Sarah Baird, Joan Hamory Hicks, Michael Kremer und Edward Miguel, *Worms at Work: Long-Run Impacts of a Child Health Investment*, *The Quarterly Journal of Economics*, 2016, S. 1637–1680.

¹⁶ Z. B. MIT Poverty Action Lab Policy Briefcase, *Routes to Reduced Corruption*, 2012, https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/2012.1.19-Controlling_Corruption.pdf

¹⁷ Weltbank, *LEARNING to Realize Education's Promise. World Development Report 2018*, <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>

¹⁸ Bhatt S Weiss DJ Cameron E et al, *The effect of malaria control on Plasmodium falciparum in Africa between 2000 and 2015*, *Nature*, 526, 2015, S. 207–211.

¹⁹ Insbesondere Easterly, *The White Man's Burden*, 2006 und Dambisa Moyo, *Dead Aid*, 2009.

probleme aufzeigte, vertritt die Ansicht, die Hilfe könne den Gesellschaftsvertrag gefährden, der zwischen einem Staat und seinen Bürgern besteht.²⁰ Seine Kritik zeigt, wie wichtig es ist, den demokratischen Rechtsstaat, die politische Partizipation und die Zivilgesellschaft zu unterstützen, um den Bürgerinnen und Bürgern der Entwicklungsländer zu ermöglichen, ihre Rechte geltend zu machen und zur Umsetzung des Gesellschaftsvertrags beizutragen. Solche grundsätzliche Kritik bezieht sich nicht auf spezifische Entwicklungsprogramme, sondern auf die öffentliche Entwicklungshilfe aller Geber insgesamt. Es ist allerdings viel schwieriger, die Wirksamkeit oder den Einfluss der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe auf das Wirtschaftswachstum oder die Armutsreduktion langfristig zu messen, und zwar aus folgenden Gründen:

Erstens umfasst die öffentliche Entwicklungshilfe unterschiedliche Instrumente (Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Friedensförderung, Umweltprogramme usw.), die von den Geberländern in diversen politischen Kontexten unterschiedlich umgesetzt werden. Doch nicht alle Arten von Unterstützung zielen auf ein wirtschaftliches Wachstum ab: Manche Hilfeleistungen können geopolitischen Zwecken oder der Sicherheitspolitik dienen. Die Hilfe beispielsweise, die von den westlichen Grossmächten während des Kalten Krieges an Zaire überwiesen wurde, sollte vor allem verhindern, dass Mobutu Sese Seko sein Land dem Ostblock zuführt. Es erstaunt daher nicht, dass die direkte Unterstützung dieses autokratischen Regimes kein nennenswertes Wirtschaftswachstum zur Folge hatte. Das geopolitische Ziel hingegen wurde erreicht. Die Forschung zeigt ganz allgemein, dass öffentliche Entwicklungshilfe, welche zugunsten von nicht permanenten Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrats geleistet wird, im Vergleich zu jener zugunsten anderer Entwicklungsländer weniger wirksam ist, da sie stärker geopolitischen Zielen untergeordnet wird.²¹ Auch die humanitäre Hilfe sollte nicht aufgrund ihres Beitrags zum Wirtschaftswachstum beurteilt werden, da sie dazu dient, Leben zu retten und Leid zu lindern. Dieselbe Logik gilt auch für die Friedensförderung und für bestimmte Entwicklungsprogramme mit ökologischen Zielen.

Zweitens ist die Definition der öffentlichen Entwicklungshilfe sehr weit gefasst und bezeichnet deutlich mehr als die IZA. Seit 1969 legt die OECD fest, welche staatlichen Ausgaben der öffentlichen Entwicklungshilfe (*aide publique au développement*, APD) angerechnet werden dürfen. Die APD dient dazu, das Engagement der Geberländer zu messen und zu vergleichen. Die Kriterien für die Anrechenbarkeit bestimmter Ausgaben an die APD werden von den OECD-Mitgliedsländern immer wieder angepasst und umfassen nicht nur die IZA (Ziff. 5.1.1): Seit 1992 können beispielsweise auch gewisse Kosten für die Betreuung von Asylsuchenden in den Geberländern zur APD gerechnet werden. Eine mögliche Anrechnung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Sicherheit und der Eindämmung des Klimawandels wird ebenfalls debattiert.

Drittens existiert keine unumstrittene Methode, nach welcher der Einfluss der öffentlichen Entwicklungshilfe auf das Wirtschaftswachstum genau berechnet werden

²⁰ Angus Deaton, *The Great Escape*, 2013.

²¹ Axel Dreher, Vera Eichenauer und Kai Gehring, *Geopolitics, Aid, and Growth: The Impact of UN Security Council Membership on the Effectiveness of Aid*, *The World Bank Economic Review*, 2018, Vol. 32, Issue 2, S. 268–286.

kann, auch wenn viele Empfängerländer in dieser Hinsicht erfreuliche Zahlen aufweisen. Ausserdem werden die Auswirkungen bestimmter Arten von öffentlicher Entwicklungshilfe unter Umständen erst ein Jahrzehnt nach erfolgter Unterstützung sichtbar, was den Nachweis eines Zusammenhangs erschwert.²²

Aktuelle wissenschaftliche Studien versuchen diese Schwierigkeiten zu berücksichtigen und zeigen je nach angewandter Methode eine neutrale, leicht positive oder deutliche positive Auswirkung der öffentlichen Entwicklungshilfe auf das Wirtschaftswachstum der Empfängerländer.²³

1.2.3 Perspektiven und zukünftige Herausforderungen

Bedeutung einer stabilen internationalen Ordnung

Die geopolitischen Umwälzungen der letzten Jahre verstärken die Entwicklung hin zu einer multipolaren Welt, wobei sich die wirtschaftliche und politische Macht vom Westen in den Osten verlagert, da das ökonomische Gewicht mehrerer Länder Asiens stark zugenommen hat. Der internationale Rechtsrahmen und der multilaterale Weg kommen unter Druck aufgrund von Staaten, die bilateral ausgehandelte Lösungen bevorzugen, sowie aufgrund von zunehmendem Protektionismus. Die Demokratisierung, der Rechtsstaat und die Achtung der Menschenrechte werden oft infrage gestellt. Gleichzeitig ist eine Stärkung der regionalen multilateralen Institutionen, eine steigende Bedeutung von lokalen Körperschaften wie Städten sowie die Entstehung neuer Bürgerbewegungen zu beobachten. Die Schweiz ist weder eine Grossmacht noch gehört sie einer mächtigen Allianz an. Sie ist darum stark angewiesen auf offene Märkte und auf eine internationale Ordnung, die auf Recht und Zusammenarbeit beruht.

Wirtschaftliche und soziale Fortschritte

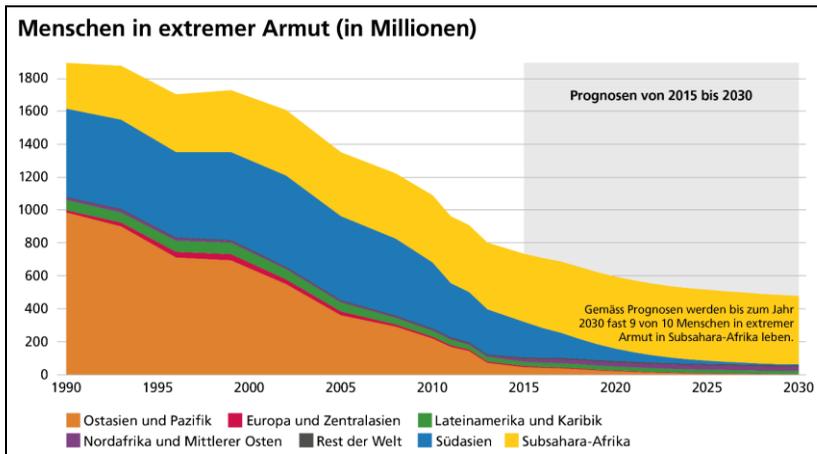
Die Menschheit hat in den letzten Jahrzehnten in Bezug auf Wohlstand, Gesundheit, Sicherheit und Lebensqualität so grosse messbare Fortschritte erzielt wie nie zuvor. Zwischen 1970 und 2015 stieg der Anteil der weltweit in einer Demokratie lebenden Menschen von 33 auf über 55 Prozent. Der Prozentsatz der unterernährten Menschen sank in derselben Zeitspanne von 28 auf rund 11 Prozent. Zudem ging die Zahl der Todesfälle bei Kindern unter fünf Jahren von 36 Prozent zu Beginn des 20. Jahrhunderts auf 4 Prozent im Jahr 2015 zurück. In derselben Zeitspanne schnellte der Prozentsatz der Erwachsenen, die lesen und schreiben können, von 21 auf 85 Prozent.²⁴ Neun von zehn Personen haben heute immerhin Zugang zu einer

²² Michael Clemens, Steven Radelet, Rikhil R. Bhavnani und Samuel Bazzi, *Counting chickens when they hatch: Timing and the effects of aid on growth*, The Economic Journal, 2011, Vol. 122, Issue 561, S. 590–617.

²³ Steven Radelet und Ruth Levine in William Easterly (Hrsg.), 2008, *Reinventing Foreign Aid*, S. 431 ff.; Sebastian Galiani et al., *The effect of aid on growth: evidence from a quasi-experiment*, Journal of Economic Growth, 2017, Vol. 22, Issue 1, S. 1–33.

²⁴ Von Demokratie bis Alphabetisierung: Hans Rosling, *Factfulness*, 2018 und Our World in Data, 2019, ourworldindata.org

minimalen Stromversorgung²⁵, sieben von zehn Personen haben Zugang zu Trinkwasser²⁶, und fast eine von zwei Personen verwendet Internet²⁷. Dank dem stetigen Wachstum der Weltwirtschaft in den letzten Jahrzehnten, dank Sozialprogrammen von nationaler Tragweite (insbesondere in Ländern mit mittlerem Einkommen) und auch dank der öffentlichen Entwicklungshilfe sank der Anteil an Personen, die in extremer Armut leben, von 41 Prozent im Jahr 1981 auf 10 Prozent im Jahr 2015²⁸. Nach Ostasien dürfte es Südasien im Laufe des kommenden Jahrzehnts gelingen, die extreme Armut fast vollständig zu überwinden (Grafik 1). Gemäss neuesten Schätzungen waren Mitte 2019 noch 8 Prozent der Weltbevölkerung oder 600 Millionen Menschen von extremer Armut betroffen.²⁹



Grafik 1: Anzahl Personen, die in extremer Armut leben (<1.90 USD/Tag), in Millionen³⁰

Bestehende Herausforderungen

Doch diese Erfolgsgeschichte hat auch Kehrseiten: Der wirtschaftliche Aufschwung erfolgte bisher in hohem Mass auf Kosten der Umwelt. Die Artenvielfalt hat stark abgenommen, und die weltweiten Kohlendioxidemissionen sind von 9 Milliarden im Jahr 1960 auf 36 Milliarden Tonnen im Jahr 2014 gestiegen.³¹ Die Herausforderungen betreffend Klimawandel, Zerstörung der natürlichen Ressourcen und

²⁵ UNO DESA, 2019, *The Sustainable Development Goals Report*, verfügbar unter: [unstats.un.org > SDG indicators global database > report > 2019](https://unstats.un.org/SDG/indicators/global/database/report/2019)

²⁶ WHO, 2018, verfügbar unter: [www.who.int > Health topics > Factsheets > Search: Drinking water](http://www.who.int/Health-topics/Factsheets/Search:Drinking%20water)

²⁷ Weltbank, 2016, [data.worldbank.org > Individuals using the Internet \(% of population\)](https://data.worldbank.org/Individuals-using-the-Internet-%28of-population%29)

²⁸ Weltbank, 2018, [data.worldbank.org > Poverty headcount ratio at \\$1.90 a day \(2011 PPP\)](https://data.worldbank.org/Poverty-headcount-ratio-at-$1.90-a-day-%282011-PPP%29).

²⁹ World Data Lab, 2019, worldpoverty.io

³⁰ Weltbank, 2018, [blogs.worldbank.org > Bloggers > Divyanshi Wadhwa > Latest Posts > The number of extremely poor people continues to rise in Sub-Saharan Africa, while falling rapidly in all other regions.](https://blogs.worldbank.org/Bloggers/Divyanshi-Wadhwa/Latest-Posts-The-number-of-extremely-poor-people-continues-to-rise-in-Sub-Saharan-Africa-while-falling-rapidly-in-all-other-regions)

³¹ Weltbank, 2018, [data.worldbank.org > CO₂ emissions \(kt\)](https://data.worldbank.org/CO2-emissions-kt)

der Umwelt, Ernährungssicherheit, grenzüberschreitende Wasserbewirtschaftung, rasche Urbanisierung, Epidemien, bewaffnete Konflikte und Menschenrechte bleiben bestehen und gefährden Errungenschaften im Bereich der Armutsreduktion.

Und trotz enormer Fortschritte bei der Armutsbekämpfung ist immer noch eine von zehn Personen weltweit von extremer Armut betroffen. Mehr als die Hälfte dieser Menschen lebt in Subsahara-Afrika.³² Gemäss Prognosen der Weltbank werden 2030 90 Prozent der Menschen, die unter extremer Armut leiden, in Subsahara-Afrika leben, wobei diese Zahl auch durch das hohe Bevölkerungswachstum dieser Region bedingt ist. Die Geburtenrate sinkt in Subsahara-Afrika zwar rapide³³, ist aber weiterhin höher als 2,1 Kindern pro Frau, wie es in der Regel in armen Ländern der Fall ist, in denen Frauen nur ungenügenden Zugang zu einer hochwertigen Grundversorgung haben, namentlich in Bezug auf Bildung³⁴ und Gesundheit. Doch auch in Subsahara-Afrika wurden deutliche Fortschritte erzielt: Die Zahl der Todesfälle infolge von Malaria halbierte sich im Laufe der letzten 15 Jahre³⁵, und die Zahl der Demokratien hat sich seit 2000 verdoppelt³⁶. Vier der zehn dynamischsten Volkswirtschaften der Welt befanden sich 2017 in Subsahara-Afrika.³⁷

Auch wenn sich die Einkommensunterschiede zwischen den Ländern verringert haben, stellen die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb zahlreicher Entwicklungsländer weiterhin eine grosse Herausforderung dar.³⁸ Eine hohe Ungleichheit, einschliesslich jener zwischen Mann und Frau, kann sich langfristig negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken.³⁹ Soziale Ausgrenzung, Mangel an Perspektiven, vor allem für junge Menschen, und Diskriminierung gefährden die Stabilität und verschärfen Gewalttätigkeiten. Zudem bleiben Menschen, welche die Schwelle der extremen Armut knapp überschritten haben, weiterhin verletzlich und drohen nach Krisen oder Katastrophen unter diese Schwelle zurückzufallen.

Die geringe Leistungsfähigkeit und Qualität der Grundversorgung stellen eine grosse Herausforderung dar, insbesondere angesichts des Bevölkerungswachstums. Ausserdem kann in bestimmten Ländern, gerade in Afrika, schlechte Regierungsführung

32 Total 736 Millionen Menschen 2015, davon 413 Millionen in Subsahara-Afrika (bei einer Bevölkerung von ca. 1 Mrd.). Weltbank, 2018, verfügbar unter: [blogs.worldbank.org > Bloggers > Christoph Lanker > Latest Posts > Global poverty in 2015](https://blogs.worldbank.org/Bloggers/ChristophLanker/LatestPosts/GlobalPovertyin2015);

PovcalNet's new estimates and improved documentation

33 UNO DESA, 2019, population.un.org/wpp/Graphs > Demographic Profiles > Sub-Saharan Africa

34 Der Begriff «Bildung» umfasst im Folgenden einerseits die Grundbildung, welche die Primar- und Sekundarstufe oder alternative Bildungsangebote umfasst (sowohl von öffentlichen als auch privaten Anbietern), um den grundlegenden Bildungsbedürfnissen von Personen aller Altersstufen zu entsprechen. Andererseits schliesst der Begriff auch Berufsbildung und die Unterstützung zugunsten akademischer Initiativen und Forschungsprojekte ein.

35 WHO, 2018, www.who.int/gho/malaria/epidemic/deaths/en/

36 Center for Systemic Peace, 2013, Datenbank «Polity IV», verfügbar unter: www.systemicpeace.org > Analysis > Polity Project > Country Reports

37 Weltbank, 2018, data.worldbank.org/ > GDP growth (annual %)

38 www.weforum.org > Search > The Inclusive Development Index 2018 Summary and Data Highlights

39 www.imf.org > Search > IMF and the Group of Twenty > G-20 Leader's Summit, July 7–8, 2017; www.weforum.org > Reports > The Global Gender GAP Report 2018

(v. a. Korruption und Überschuldung) zu einem sinkenden Vertrauen in die Regierung und zu einer Schuldenkrise führen, insbesondere bei steigenden Zinssätzen. Die unkontrollierte Urbanisierung und fehlende finanzielle Mittel für staatliche Infrastrukturen drohen die bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zu verschärfen und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum der städtischen Zentren zu erschweren.

Technologische Innovation, Digitalisierung und Automatisierung eröffnen noch nie dagewesene Möglichkeiten. Sie stellen aber auch bedeutende Risiken dar, wenn die erforderlichen Rahmenbedingungen fehlen: Verletzung der bürgerlichen und politischen Rechte durch Überwachung, Manipulation der öffentlichen Meinung, Cyberangriffe, Abhängigkeit von ausländischen Technologiemonopolen, Deindustrialisierung, Arbeitslosigkeit, Zunahme der Ungleichheiten.⁴⁰

Bewaffnete Konflikte gehören auch in Zukunft zu den wichtigsten Herausforderungen. Durch eine Vielzahl an Akteuren, beispielsweise in Syrien, Mali oder im Jemen, werden Konflikte komplexer und dauern länger. Dies führt zu einer höheren Zahl von Opfern, von denen die meisten Zivilpersonen sind⁴¹, und treibt immer mehr Menschen in die Flucht.

In einer globalisierten Wirtschaft können sich wirtschaftliche Herausforderungen in einem Gebiet der Welt rasch auf andere Regionen auswirken. Auch die Folgen des Klimawandels oder die Zerstörung der natürlichen Ressourcen machen nicht an den Grenzen halt. Diese Herausforderungen können nur durch ein gemeinsames Vorgehen bewältigt werden.

1.3 Bilanz der Periode 2017–2020

1.3.1 Unabhängige Evaluationen

Die Auswirkungen der Programme und Projekte der IZA werden von externen und unabhängigen Expertinnen und Experten anhand definierter und messbarer Ziele überprüft. Der Bundesrat informiert das Parlament regelmässig über die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen, beispielsweise am Ende der Laufzeit der Botschaft.

Die Evaluationen werden gemäss den internationalen Kriterien der OECD durchgeführt.⁴² Geprüft werden die Relevanz (sind die gewählten Aktivitäten angemessen für diesen Kontext?), die Effektivität (wurden die Ziele erreicht?), die Effizienz (wurden die Resultate so kostengünstig wie möglich erreicht?), der Impact (welche geplanten und ungeplanten Effekte hatten die Aktivitäten?) und die Dauerhaftigkeit (bestehen die Ergebnisse auch nach Ende der Schweizer Unterstützung weiter?).

⁴⁰ www.weforum.org > Reports > The Global Risk Report 2019

⁴¹ www.un.org/fr > Documents > Conseil de sécurité > Rapports du Secrétaire général > 2019 > S/2019/373 (fr)

⁴² www.oecd.org > DAC Criteria for Evaluating Development Assistance

Jedes Jahr werden über hundert Programme und Projekte der IZA evaluiert. Darüber hinaus prüfen unabhängige Expertinnen und Experten jedes Jahr thematische Portfolios oder institutionelle Fragen, um den Lernprozess zu unterstützen.

Die Evaluation leistet einerseits wertvolle Dienste bei der Rechenschaftslegung und dient andererseits als Grundlage, um Strategien der IZA anzupassen, zukünftige Projekte zu steuern und institutionelle Lernprozesse zu fördern. Dies gilt auch bei schlechten Resultaten oder gescheiterten Projekten, beispielsweise infolge kontextueller, programmbedingter oder institutioneller Faktoren.

Ein Beispiel einer Neuorientierung ist Nicaragua: Aufgrund der politischen Krise, die insbesondere durch die gewaltsame Unterdrückung regierungskritischer Demonstrationen im Jahr 2018 geprägt war, stellte die Schweiz sämtliche Projekte ein, die in Zusammenarbeit mit der Regierung durchgeführt worden waren. Andere Entwicklungsprojekte wurden angesichts der aktuellen Konflikte und Spannungen angepasst. In Bolivien musste ein Projekt beendet werden, das ökologische Aspekte der Abfallbewirtschaftung und Abwasserreinigung zum Thema hatte, weil die praktischen Bedürfnisse der Bevölkerung und der lokalen Behörden zu wenig berücksichtigt worden waren. In der Republik Moldova führte das Engagement der Schweiz im Bereich Migrationsmanagement nicht zum gewünschten Ergebnis, sodass das Programm für 2018–2021 entsprechend angepasst werden musste. Nun sollen nicht nur Arbeitsplätze geschaffen, sondern bei potenziellen Migrantinnen und Migranten auch diejenigen Kompetenzen gefördert werden, die auf dem lokalen Arbeitsmarkt am meisten gefragt sind, um ihnen so Perspektiven vor Ort zu eröffnen.

1.3.2 Ergebnisse

Der Halbzeit- und der Schlussbericht⁴³ zur Umsetzung der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020⁴⁴ (nachfolgend «IZA-Botschaft 2017–2020») zeigen, dass dank der IZA der Schweiz 8 Millionen Personen einen besseren Zugang zu sauberem Trinkwasser und zu effizienten Bewässerungssystemen in der Landwirtschaft erhielten. 9 Millionen Menschen, davon mehr als die Hälfte Frauen und Mädchen, absolvierten eine von der Schweiz unterstützte Grundbildung oder Berufsbildung. 827 000 Unternehmen konnten dank einem neuen Zugang zu Kapital Arbeitsplätze schaffen. Rund 5,2 Millionen Personen in 63 Städten in Afrika, Asien und Lateinamerika profitierten von Massnahmen für eine nachhaltige Stadtplanung.

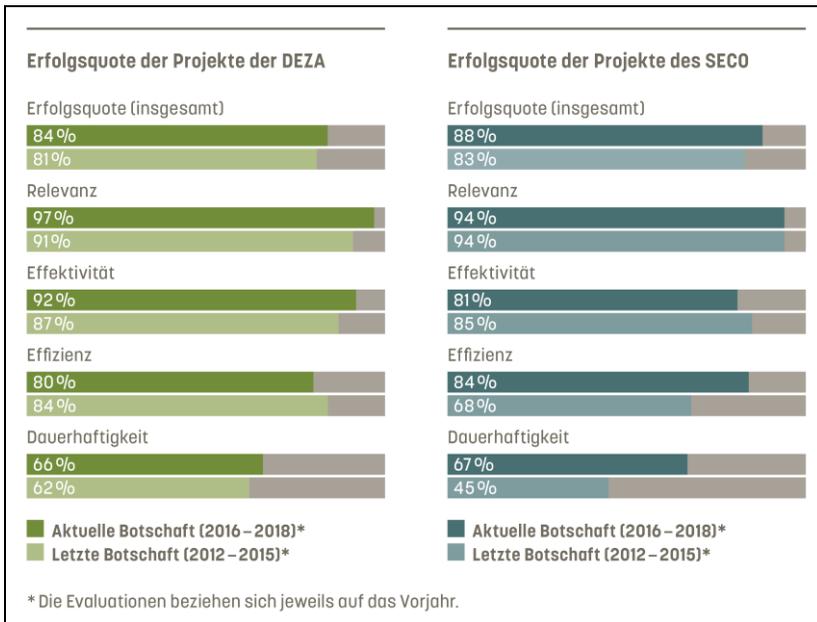
In sechs Ländern, darunter Myanmar und Kolumbien, begleitete die IZA Waffenstillstandsverhandlungen. Die Schweiz unterstützte 8,4 Millionen Menschen in Krisensituationen und half 1,2 Million Menschen beim Wiederaufbau nach Kata-

⁴³ www.eda.admin.ch > Resultate und Wirkung > Resultate > Jahres- und Rechenschaftsberichte > Liste der Jahresberichte und Rechenschaftsberichte nach Erscheinungsdatum > Halbzeitbericht zur Umsetzung der IZA-Botschaft 2017–2020 / Schlussbericht zur Umsetzung der IZA-Botschaft 2017–2020 oder www.seco-cooperation.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Rechenschafts- und Wirksamkeitsberichte

⁴⁴ BBI 2016 2333

stropfen oder bewaffneten Konflikten. Im Flüchtlingslager Azraq in Jordanien errichtete die IZA eine Trinkwasserversorgung für 35 000 syrische Flüchtlinge; damit kann gegenüber der Wasserlieferung mit Lastwagen jährlich eine Million Franken eingespart werden. Im Zusammenhang mit der Krise der Rohingya-Flüchtlinge konnten dank Schweizer Hilfe in Bangladesch 120 000 Kinder mit Anzeichen von Mangelernährung medizinisch untersucht und über 10 000 dieser Kinder, die eine schwere Mangelernährung aufwiesen, behandelt werden.

Auf internationaler Ebene gilt eine Erfolgsquote zwischen 65 und 80 Prozent als gut. Die Programme der IZA weisen für die Periode 2016–2018 Erfolgsquoten auf, die insgesamt höher liegen als in der Vergangenheit (Grafik 2). In Bezug auf Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz erhielten die Programme trotz leichter Schwankungen von einer Periode zur nächsten eine gute Bewertung. Die Schwankungen sind namentlich darauf zurückzuführen, dass jedes Jahr andere Projekte und Programme evaluiert werden. Auch die Dauerhaftigkeit der Resultate hat sich verbessert, stellt aber weiterhin eine Herausforderung dar. Die Ergebnisse der schweizerischen IZA werden von der OECD insgesamt als positiv bewertet.⁴⁵



Grafik 2: Erfolgsquote, Relevanz, Effektivität, Effizienz und Dauerhaftigkeit der Programme und Projekte der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und des Staatssekre-

⁴⁵ Überprüfung der Schweiz durch die OECD, 2019, verfügbar unter: www.oecd.org > Countries > Switzerland > Switzerland country reviews > 05.04.2019 OECD Development Co-operation Peer Reviews: Switzerland 2019.

tariats für Wirtschaft (SECO), unter Anwendung unterschiedlicher Methoden. Eine Harmonisierung der Methoden ist vorgesehen.

1.3.3 Lessons Learnt

Die IZA legt hohen Wert auf institutionelle Lernprozesse, damit sie aus ungenügenden Resultaten ihrer Programme lernen und sich weiterentwickeln kann. Zahlreiche Faktoren liegen ausserhalb der direkten Kontrolle der IZA: Sicherheit und Konflikte, politischer Wille in den betreffenden Ländern, Reformbereitschaft, schwache Institutionen oder andere Kontextfaktoren. Es ist zwar unmöglich, alle Risiken zu eliminieren, doch die Stärke der IZA beruht darauf, sie zu minimieren und ihre Programme entsprechend anzupassen.

Im internationalen Vergleich ist die Schweizer IZA in einer hohen Anzahl Länder präsent, was das Risiko der Verzettelung und einer verminderten Wirksamkeit und Effizienz mit sich bringt. Daher möchte der Bundesrat die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit des EDA geografisch fokussieren (Ziff. 3.5.2).

Während der Debatte zur IZA-Botschaft 2017–2020 hatte das Parlament beschlossen, die IZA und die Migrationspolitik strategisch miteinander zu verknüpfen, «indem Konflikt- und Migrationsursachen bearbeitet werden. Der Abschluss von Abkommen und Partnerschaften im Migrationsbereich wird vorangetrieben»⁴⁶. Mit der Umsetzung dieses Ansatzes konnte die koordinierende Rolle, welche die Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ) wahrnimmt, konsolidiert werden. Die bisherige Erfahrung hat aber gezeigt, dass beim Einsatz finanzieller Mittel ausserhalb der Schwerpunktländer (Ziff. 4.1.2) eine gewisse Flexibilität erforderlich ist, um die Wirksamkeit dieses Ansatzes zu erhöhen.

Die Herausforderungen, die durch den Klimawandel entstehen, erfordern ein entschlossenes Handeln. Diese Herausforderungen sind oft die Ursache von Konflikten und Armut und können sogar bisherige Erfolge gefährden. Daher werden der Eindämmung des Klimawandels und der Anpassung an dessen Folgen in der IZA künftig mehr Platz eingeräumt.

Unabhängige Analysen empfehlen, bei der humanitären Hilfe und in der Entwicklungszusammenarbeit die neuen Möglichkeiten der Digitalisierung zu prüfen. So wird die Schweiz Möglichkeiten erproben, die sich mit neuen Technologien bieten, unter anderem durch die Initiative «Tech4Good»⁴⁷ oder neue Finanzinstrumente.

Eine weitere, immer wichtigere Funktion der Schweiz hat mit ihrer Fähigkeit zu tun, als «Knowledge Broker» die Steuereinnahmen der Entwicklungsländer und die Ressourcen des Privatsektors zugunsten der nachhaltigen Entwicklung zu mobilisieren. Hierfür muss die IZA in der Lage sein, Risiken einzugehen, und auch die Entwicklung neuer Finanzinstrumente prüfen (im Einklang mit dem fünften Punkt der Motion Schneider-Schneiter 18.4129 vom 29. November 2018 «Für eine Reform der

⁴⁶ BBI 2016 8098 und 8103

⁴⁷ www.ddc.admin.ch/tech4good-fr

Entwicklungszusammenarbeit»⁴⁸). Die Entwicklung innovativer, sektorübergreifender Lösungen mit neuen Formen der Zusammenarbeit, der Finanzierung und der Risikoverteilung ist entscheidend, um die Umsetzung der Agenda 2030 zu fördern.

Über die Ergebnisse der IZA für die Periode 2021–2024 wird in den Jahresberichten und einem Schlussbericht zur Umsetzung der vorliegenden Botschaft informiert.

1.4 Geprüfte Alternativen

Die Ausrichtung der IZA gab immer wieder Anlass zu Diskussionen. Eine dieser Diskussionen betrifft die jeweiligen Rollen von Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft. Die Akteure des Privatsektors tragen massgeblich zur wirtschaftlichen Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen bei. In vielen Entwicklungsländern übersteigen die ausländischen Direktinvestitionen und Überweisungen von im Ausland arbeitenden Migrantinnen und Migranten bei Weitem die Mittel der APD. Dennoch braucht es die staatliche IZA: Sie trägt dazu bei, den Dialog mit den staatlichen Institutionen der Entwicklungsländer zu pflegen, die Rahmenbedingungen zu verbessern, Normen zu setzen, Marktversagen auszugleichen, die Hebelwirkung des Staates zur Förderung privater Initiativen in gewissen Bereichen zu nutzen und das Engagement der Zivilgesellschaft zu ergänzen (insbesondere in fragilen Kontexten und solchen mit weniger Medienaufmerksamkeit). Ausserdem spielt sie in den Entwicklungsländern eine wichtige Rolle bei der Förderung der sozialen Inklusion, des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und der Chancengleichheit für alle. Bei der Armutsreduktion und der nachhaltigen Entwicklung sind somit alle Akteure gefragt: Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft. Die Rolle jedes einzelnen hängt vom jeweiligen Land und Zeitpunkt ab. Langfristiges Ziel der IZA ist eine Welt, in der es die IZA nicht mehr braucht.

2 Vernehmlassungsverfahren

2.1 Vernehmlassungsvorlage

Um eine öffentliche Debatte zur strategischen Ausrichtung der IZA zu ermöglichen und eine breite Akzeptanz der Vorlage zu gewährleisten, führten das EDA und das WBF zum ersten Mal eine Vernehmlassung zur IZA durch.⁴⁹ Sie fand zwischen dem 2. Mai und dem 23. August 2019 statt.

Die Vernehmlassungsvorlage⁵⁰ enthielt fünf Rahmenkredite in der Höhe von insgesamt 11,37 Milliarden Franken, was gemäss den Prognosen des ersten Semesters 2019 einer APD-Quote von 0,45 % des BNE entspräche. Die Teilnehmenden wurden gebeten, sich zu drei Fragen zu äussern: 1. zu den Zielen, 2. zu den neuen

⁴⁸ www.parlament.ch > 18.4129 (vom Nationalrat am 22. März 2019 angenommen)

⁴⁹ Es handelte sich um eine Vernehmlassung gemäss Artikel 3 Absatz 2 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (SR 172.061).

⁵⁰ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > EDA > IZA

Schwerpunkten und 3. zur geografischen Fokussierung, jeweils unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung in den Entwicklungsländern, der Interessen der Schweiz und der komparativen Vorteile ihrer IZA.

2.2 Übersicht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Insgesamt gingen 249 Stellungnahmen ein. Geantwortet haben 24 Kantone, 8 in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien, 7 Dachverbände, 183 übrige Organisationen (darunter 50, die im Zeitraum 2017–2018 einen Beitrag oder Auftrag der IZA erhalten hatten) und 27 Einzelpersonen. Die Vorlage wurde unter Vorbehalt einiger Präzisierungen und Änderungen grundsätzlich gutgeheissen. Aufgrund der zahlreichen Stellungnahmen sind die geforderten Änderungen sehr vielfältig und zum Teil gegensätzlich. Die starke Beteiligung zeugt von einem grossen Interesse an der IZA und hat dazu beigetragen, die Aussenpolitik besser in der innenpolitischen Debatte zu verankern.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ging auf die drei Fragen ein (Ziff. 2.1). Frage 1 (Ziele): Lediglich 4 Prozent lehnten die vorgeschlagenen Ziele ab. 80 Prozent begrüsst sie mit oder ohne Änderungen. Die gewünschten Änderungen sind unterschiedlich und betreffen namentlich Bereiche wie Armutsreduktion, Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen, Gesundheit, Bildung, Stärkung der Zivilgesellschaft, Gleichstellung der Geschlechter sowie die Agenda 2030 mit ihren 17 SDG. 16 Prozent haben sich nicht dazu geäußert. Frage 2 (neue Schwerpunkte): Lediglich 2 Prozent lehnten die vorgeschlagenen Schwerpunkte ab. 81 Prozent begrüsst die neuen Schwerpunkte mit oder ohne Änderungen. Die gewünschten Änderungen fallen sehr unterschiedlich aus. Sie betreffen insbesondere zusätzliche Finanzierungen für die Eindämmung des Klimawandels sowie die Anpassung an dessen Folgen, die strategische Verknüpfung von IZA und Migrationspolitik, die Rolle der Zivilgesellschaft für den Rechtsstaat sowie Präzisierungen zur Zusammenarbeit mit dem Privatsektor. 17 Prozent haben sich nicht dazu geäußert. Frage 3 (geografische Fokussierung): Die Meinungen der verschiedenen Akteure gehen hier stärker auseinander. 55 Prozent begrüsst die geografische Fokussierung mit oder ohne Änderungen. Die gewünschten Änderungen betreffen insbesondere die Beibehaltung von Gouvernanzprogrammen in Lateinamerika sowie die Auswahl einzelner Schwerpunktländer. 22 Prozent lehnten die geografische Fokussierung ab, fast ausschliesslich solche in den Kategorien übrige Organisationen und Einzelpersonen. 33 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben sich nicht dazu geäußert.

Andere häufig genannte Themen waren die APD-Quote, die Kriterien für ein Engagement der IZA, die Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung und die Zusammenarbeit mit NGO. Bei der APD-Quote wollten ein Prozent eine Kürzung, und 55 Prozent verlangten eine Erhöhung (namentlich mit Verweis auf das Ziel des Parlaments, eine APD-Quote von 0,5 % des BNE zu erreichen). Bei den Kriterien für ein Engagement der IZA begrüsst 45 Prozent den Vorschlag mit oder ohne Änderungen. Die gewünschten Änderungen betrafen namentlich eine genauere

Definition der drei Kriterien und eine Präzisierung, dass es sich hier um langfristige Interessen der Schweiz handelt. Bezüglich Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung wünschten 22 Prozent Änderungen (namentlich Hervorhebung der negativen Auswirkungen anderer Sektorpolitiken der Schweiz auf die Entwicklungsländer und Präzisierungen, wie mit politischen Zielkonflikten umgegangen wird unter Berücksichtigung der Agenda 2030 als Referenzrahmen). Bezüglich Zusammenarbeit mit NGO forderten 14 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (mehrheitlich NGO), dass die Bedeutung der NGO als Partner für nachhaltige Entwicklung stärker unterstrichen wird, und 1 Prozent möchte die Zusammenarbeit mit NGO neu überdenken (namentlich Präzisierung der Kriterien für Beitragszahlungen und Reduktion der gesprochenen Mittel).

Eine detaillierte Analyse der Ergebnisse, inklusive Aufschlüsselung nach Akteuren (Kantone, politische Parteien, Dachverbände und übrige interessierte Kreise), liefert der Ergebnisbericht zur Vernehmlassung.⁵¹

2.3 Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vorlage wurde angepasst, um die Ergebnisse der Vernehmlassung zu berücksichtigen. Die Ziele (Ziff. 3.4) und die Schwerpunkte (Ziff. 3.5.3 und 3.5.4) wurden ergänzt, u. a. auch um gewisse Missverständnisse zu klären (z. B. dass die Armutsreduktion und die nachhaltige Entwicklung die *Raison d'être* der IZA bleiben, dass die IZA den Privatsektor in den Entwicklungsländern stärken und nicht etwa Schweizer Unternehmen unterstützen soll, und dass menschenwürdige Arbeitsplätze geschaffen werden sollen). Die IZA-Mittel, die für die Eindämmung des Klimawandels und die Anpassung an dessen Folgen vorgesehen sind (Ziff. 3.5.3), werden bis Ende 2024 auf 400 statt 350 Millionen Franken pro Jahr erhöht (für den Zeitraum 2017–2020 waren 300 Millionen vorgesehen).

Aufgrund der Kommentare zur vorgeschlagenen geografischen Fokussierung hat das EDA den Rückzug aus gewissen Schwerpunktländern, die zu den am wenigsten entwickelten Ländern⁵² zählen, erneut überprüft. An den vier Schwerpunktregionen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des EDA wurde nichts geändert, da die Kantone und die politischen Parteien mit dem Grundsatz der geografischen Fokussierung einverstanden waren (selbst wenn die Ansichten zur Auswahl einzelner Schwerpunktländer auseinandergingen). Den Forderungen nach einer Beibehaltung der Präsenz in einigen der am wenigsten entwickelten Ländern wurde Rechnung getragen: Nach einer Analyse, die sich auf die Kriterien für eine strategische Ausrichtung der IZA stützte (Ziff. 3.5.1), wurde Sambia als Schwerpunktländ der DEZA beibehalten (Tabelle 1).

Obwohl in vielen Stellungnahmen eine Erhöhung der APD-Quote gefordert wurde, wurden die Beträge der Rahmenkredite nicht erhöht, um den aktuellen Finanzplan

⁵¹ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > EDA > IZA > Ergebnisse

⁵² www.unctad.org > Themes > Special focus areas > Least Developed Countries > List of LCDs (Stand Oktober 2019)

des Bundes einzuhalten. Bezüglich Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung wurde näher ausgeführt, wie diese gewährleistet wird (Ziff. 3.2). Die Zusammenarbeit mit den NGO war bereits zuvor überprüft und in den neuen DEZA-Richtlinien vom 2. Juli 2019⁵³ präzisiert worden.

3 Inhalt der Kreditbeschlüsse

3.1 Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt für den Zeitraum 2021–2024 fünf Rahmenkredite in der Höhe von insgesamt 11,25 Milliarden Franken für die Weiterführung der IZA. Aufgrund der Teuerungskorrektur liegt dieser Betrag leicht unterhalb der 11,37 Milliarden Franken, die zum Zeitpunkt der Vernehmlassung vorgesehen waren. Das Parlament hatte im Februar 2011 beschlossen, die APD der Schweiz bis 2015 auf 0,5 Prozent des BNE zu erhöhen. Den aktuellen Schätzungen zufolge wird sich die APD der Schweiz im Zeitraum 2021–2024 auf rund 0,46 Prozent des BNE belaufen (Ziff. 5.1.1). Aufgrund der jüngsten BNE-Prognosen fällt die erwartete APD-Quote nun leicht höher aus als zum Zeitpunkt der Vernehmlassung (0,45 %).

Im Rahmen dieser Botschaft umfasst der Begriff IZA die Instrumente der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit, die vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) eingesetzt werden.

3.2 Verhältnis zur Legislaturplanung des Bundesrates

Die IZA-Strategie 2021–2024 entspricht dem Ziel 11 der Legislaturplanung 2019–2023.⁵⁴ Die Ziele (Ziff. 3.4) und Instrumente (Ziff. 4.1) der IZA tragen zu den vier thematischen Schwerpunkten der Aussenpolitischen Strategie der Schweiz 2020–2023 sowie zur Aussenwirtschaftspolitischen Strategie bei. Letztere trägt ebenfalls zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Entwicklungsländern bei, indem sie deren Integration in die Weltwirtschaft fördert.

Die Agenda 2030 mit ihren 17 SDG, namentlich mit dem Ziel 1, die extreme Armut bis 2030 zu beenden, ist für die IZA richtungweisend. Die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2020–2030⁵⁵ zeigt auf, wie die Agenda 2030 von der Schweiz umgesetzt wird, geht jedoch nicht detailliert auf die IZA ein, die Gegenstand der vorliegenden Botschaft ist. Die IZA unterstützt die Entwicklungsländer bei der Umsetzung der Agenda 2030.

Als Teil eines kohärenten politischen Handelns, zu dem sie auch beiträgt, berücksichtigt die IZA die verschiedenen Sektorpolitiken des Bundes. Diese Sektorpoliti-

⁵³ www.eda.admin.ch/deza > Partnerschaften und Aufträge > NGO

⁵⁴ BBI 2020 1777

⁵⁵ www.are.admin.ch > Nachhaltige Entwicklung > Politik und Strategie > Strategie Nachhaltige Entwicklung

ken können aber auch bedeutende Auswirkungen auf die Entwicklungsländer haben. Deshalb ist es wichtig, Zielkonflikte zu vermeiden und soweit möglich zu gewährleisten, dass die einzelnen Politiken aufeinander abgestimmt sind, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Finanzen, Steuern, Umwelt, Gesundheit, Ernährungssicherheit und Migration. Der Bundesrat achtet darauf, dass seine Beschlüsse so kohärent wie möglich sind. Die drei mit der Umsetzung der IZA beauftragten Verwaltungseinheiten (Ziff. 4.2) tragen aktiv zur Ausarbeitung der Bundespolitiken bei. Ausgehend von den oben erwähnten Strategien des Bundesrates identifizieren sie Inkonsistenzen und suchen gemeinsam nach ausgewogenen Lösungen im Fall von Zielkonflikten, um dem Bundesrat kohärentere Projekte vorschlagen zu können. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung stellt ebenfalls einen Referenzrahmen dar.

3.3 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Der Bundesrat beantragt, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben: Mit dem Postulat 18.4301 Weibel «Evidenzbasierte Ansätze und Wirksamkeitsstudien in der internationalen Zusammenarbeit» vom 14. Dezember 2018⁵⁶ wird der Bundesrat beauftragt, zu analysieren und darzulegen, wie evidenzbasierte Ansätze und Wirksamkeitsstudien systematisch zur strategischen Planung und Priorisierung von Projekten sowie zur internen Aus- und Weiterbildung genutzt werden können. Die wissenschaftliche Forschung zur Wirkung der IZA wird in der Periode 2021–2024 verstärkt (Ziff. 3.5.4). Die mit der Umsetzung beauftragten Einheiten (Ziff. 4.2) werden in ihren internen Richtlinien oder Reglementen präzisieren, wie evidenzbasierte Ansätze und Wirksamkeitsstudien⁵⁷ systematischer in ihren Programmen eingesetzt werden. Das interne Aus- und Weiterbildungsangebot wird ausgebaut.⁵⁸

3.4 Ziele der IZA 2021–2024

Die Armutsreduktion und eine nachhaltige Entwicklung sind die *Raison d'être* der IZA (Grafik 3). Der vorliegenden Strategie liegen ein Verfassungsauftrag und die vier relevanten Bundesgesetze zugrunde (Ziff. 6.1). Die Ziele der IZA sind definiert in Artikel 5 und Artikel 7 des EZA-HH-Gesetzes, in Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 30. September 2016⁵⁹ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (nachfolgend «Ostgesetz») und in Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember

⁵⁶ www.parlament.ch > 18.4301

⁵⁷ www.eda.admin.ch/deza > Resultate und Wirkung > Instrumente der Wirkungsmessung > Evaluationen > Verschiedene Evaluationstypen > Impakt-Evaluationen

⁵⁸ Zahlreiche Zusammenfassungen von randomisierten kontrollierten Studien (*randomised controlled trials*, Methode zur Untersuchung der Wirksamkeit einer Intervention bei einer bestimmten Gruppe im Vergleich zu einer zufällig ausgewählten Kontrollgruppe) ist unter folgendem Link verfügbar: www.3ieimpact.org > Evidence hub

⁵⁹ SR 974.1

2003⁶⁰ über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (nachfolgend «MS-Gesetz»).

Artikel 5 EZA-HH-Gesetz

1. Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. Sie soll dazu beitragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben. Langfristig erstrebt sie besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft.

2. Sie unterstützt in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen. Sie fördert namentlich:

- a) die Entwicklung ländlicher Gebiete;
- b) die Verbesserung der Ernährungslage, insbesondere durch die landwirtschaftliche Produktion zur Selbstversorgung;
- c) das Handwerk und die örtliche Kleinindustrie;
- d) die Schaffung von Arbeitsplätzen;
- e) die Herstellung und Wahrung des ökologischen und demografischen Gleichgewichts.

Artikel 7 EZA-HH-Gesetz

Die humanitäre Hilfe soll mit Vorbeugungs- und Nothilfemassnahmen zur Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens sowie zur Linderung von Leiden beitragen; sie ist namentlich für die von Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten heimgesuchte Bevölkerung bestimmt.

Artikel 2 Ostgesetz

Die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas hat folgende Ziele:

- a) Förderung und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte sowie Aufbau und Festigung des demokratischen Systems, namentlich stabiler politischer Institutionen;
- b) Förderung einer auf marktwirtschaftlichen Grundsätzen beruhenden nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, welche die wirtschaftliche Stabilität, die kulturelle Entwicklung, das Wachstum des Einkommens und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung begünstigt und dabei zum Schutz der Umwelt und zur rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen beiträgt.

Artikel 2 MS-Gesetz

Mit den Massnahmen nach diesem Gesetz will der Bund:

- a) zur Prävention, Entschärfung oder Lösung von Gewaltkonflikten beitragen, namentlich durch Vertrauensbildung, Vermittlung und friedensbildende Ak-

tivitäten nach Beendigung von gewaltsamen Auseinandersetzungen sowie durch die Förderung des humanitären Völkerrechts;

- b) zur Stärkung der Menschenrechte beitragen, indem er die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Personen oder Personengruppen fördert;
- c) demokratische Prozesse fördern.



A) zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum, zur Erschliessung von Märkten und zur Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen beitragen (wirtschaftliche Entwicklung)



B) den Klimawandel und dessen Auswirkungen bekämpfen sowie die natürlichen Ressourcen nachhaltig bewirtschaften (Umwelt)



C) Leben retten, eine hochwertige Grundversorgung sicherstellen – namentlich Bildung und Gesundheit – sowie zur Verminderung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration beitragen (menschliche Entwicklung)



D) Frieden, Rechtsstaatlichkeit und Geschlechtergleichstellung fördern (Frieden und Gouvernanz)

Zur Umsetzung dieses gesetzlichen Auftrags bestimmt der Bundesrat Ziele für die IZA-Strategie. Für den Zeitraum 2021–2014 legt er die folgenden vier Ziele fest:



Grafik 3: Vier Ziele

Diese vier Ziele sind gleichwertig. Sie ergänzen sich gegenseitig und tragen zur Armutsreduktion und zu einer nachhaltigen Entwicklung bei (Grafik 3). Im Rahmen dieser Ziele unterstützt die Schweiz die Entwicklungsländer bei der Umsetzung der Agenda 2030. In Anhang 2 sind die Unterziele detailliert aufgeführt mit einem Verweis zu den jeweiligen SDG der Agenda 2030, zu denen sie beitragen. Die IZA

fördert in all ihren Aktivitäten die Gleichstellung der Geschlechter und die gute Regierungsführung.

3.5 Anpassungen gegenüber dem Zeitraum 2017–2020

Auf der Grundlage der Bilanz der letzten Botschaftsperiode (Ziff. 1.3) sind für die IZA folgende Anpassungen vorgesehen:

3.5.1 Kriterien für eine strategische Ausrichtung der IZA

Für die strategische Ausrichtung der IZA wurden drei Kriterien definiert. Im Schnittbereich dieser drei Kriterien lassen sich die besten Ergebnisse erzielen und die verschiedenen Erwartungen am besten erfüllen (Grafik 4 und Anhang 3).



Grafik 4: Kriterien für die strategische Ausrichtung der IZA

1) Die Bedürfnisse der Bevölkerung

Die Analyse der Bedürfnisse der Bevölkerung in den Entwicklungsländern berücksichtigt insbesondere das Armutsniveau, die Kapazitäten der Länder zur Mobilisierung eigener Ressourcen und die Herausforderungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung, zum Beispiel in Bezug auf die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze, die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, den Zugang zu einer hochwertigen Grundversorgung, die Gouvernanz oder die Achtung der Menschenrechte.

2) Die Interessen der Schweiz

Bei den Interessen der Schweiz handelt es sich um langfristige Interessen: eine friedliche und gerechte internationale Ordnung, die sich auf einen starken Multilateralismus stützt, stabile und investitionsfreundliche wirtschaftliche Rahmen-

bedingungen, Reduktion der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration sowie eine weltweite nachhaltige Entwicklung.

3) Der Mehrwert der IZA

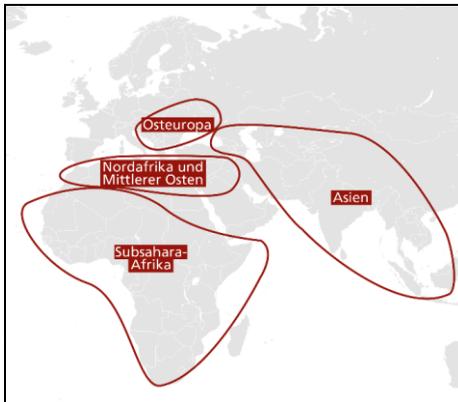
Der Mehrwert der Schweizer IZA im internationalen Vergleich beruht auf ihren Ansätzen, Kompetenzen und ihrer thematischen Expertise. Dazu gehören zum Beispiel die humanitäre Tradition und die guten Dienste, der Föderalismus, das internationale Genf, die Ökosysteme der Berge, ein innovativer Privatsektor und das Bildungssystem (einschliesslich der Berufsbildung). Die IZA berücksichtigt zudem den Willen eines Landes zur Zusammenarbeit mit der Schweiz und seine Reformbereitschaft.

3.5.2 Geografische Fokussierung

Das EDA wird seine bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (Ziff. 4.1.2) auf vier Schwerpunktregionen fokussieren: 1. Nordafrika und Mittlerer Osten⁶¹, 2. Sub-sahara-Afrika, 3. Zentral-, Süd- und Südostasien sowie 4. Osteuropa⁶² (Grafik 5). Der Begriff «bilaterale Entwicklungszusammenarbeit» bezieht sich auf Tätigkeiten, die von der Schweiz in einem ausgewählten Land realisiert werden. Die Grundlage dazu bildet im Allgemeinen ein Rahmenabkommen zur Zusammenarbeit zwischen der Schweizer Regierung und der Regierung des entsprechenden Partnerlandes. Die Fokussierung auf vier Schwerpunktregionen stärkt die Wirksamkeit und Effizienz und bietet gleichzeitig genügend Flexibilität, um Chancen zu nutzen und auf Herausforderungen zu reagieren, beispielsweise im Zusammenhang mit der Schweizer Migrationspolitik.

⁶¹ Im Rahmen dieser Strategie schliesst die Region Nordafrika und Mittlerer Osten den Nahen Osten ein.

⁶² Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) gehören nicht zu dieser Region. Der zweite Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten ist Gegenstand einer separaten Botschaft (BBl 2018 6665) und kann nicht als APD verbucht werden.



Grafik 5: Neue Schwerpunktregionen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des EDA

Im Zeitraum 2021–2024 will das EDA seine Mittel der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit aus Lateinamerika und Ostasien in die vier Schwerpunktregionen verlagern, insbesondere Subsahara-Afrika sowie Nordafrika und Mittlerer Osten, unter Berücksichtigung der Kriterien für eine Zusammenarbeit (Anhang 3). Ausserdem wird die Zahl der Schwerpunktländer der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des EDA bis 2024 von derzeit 46 auf 35 reduziert. Mindestens 90 Prozent der geografischen Verpflichtungen in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des EDA erfolgen in diesen Schwerpunktländern, der Rest steht für punktuelle Engagements in anderen Ländern innerhalb der vier Regionen zur Verfügung (Ziff. 4.1.2).

Auch bei der humanitären Hilfe, der Friedensförderung und den Globalprogrammen des EDA bilden die vier Schwerpunktregionen einen Fokus; ihr universelles Mandat bleibt jedoch bestehen.

Das EDA und das WBF werden in den vier Regionen eng zusammenarbeiten. Das WBF wird in diesen vier Regionen sein Engagement in einer begrenzten Zahl von Schwerpunktländern fortführen und auch seine Tätigkeit in gewissen Schwellenländern Lateinamerikas weiterverfolgen, wo die Schweiz ausenwirtschaftspolitische Interessen hat.

3.5.3 Thematische Schwerpunkte

Die IZA setzt vier thematische Schwerpunkte (Arbeitsplätze, Klimawandel, Migration und Rechtsstaat), die sich derzeit im Schnittbereich der Kriterien von Grafik 4 befinden. So wird eine Verzettlung vermieden und die Wirksamkeit gesteigert.

Arbeitsplätze

Arbeitsplätze sind ein Schlüsselfaktor für die Wirtschaft und die Armutsreduktion. Die Schweiz unterstützt in Entwicklungsländern die Stärkung der Rahmen-

bedingungen sowie innovative Lösungen für die wirtschaftliche Entwicklung und die Förderung des Privatsektors, der ein wichtiger Arbeitgeber ist. Die IZA orientiert sich am schweizerischen Berufsbildungssystem, das auf der Entwicklung von Kompetenzen beruht, und fördert eine auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts zugeschnittene Ausbildung. Dabei wird die IZA den Fokus vermehrt auf junge Unternehmerinnen und Unternehmer legen, die über das Potenzial verfügen, menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen, sowie auf die Unterstützung von Start-ups. Vorgesehen sind zudem innovative Finanzierungsinstrumente, um öffentlich-private Investitionen für erfolgsversprechende Unternehmen zu mobilisieren.

Klimawandel

Bis 2030 könnten 100 Millionen Menschen aufgrund der Folgen des Klimawandels zurück in die extreme Armut fallen, und bis 2050 drohen 143 Millionen Menschen zu Klimamigranten zu werden.⁶³ Gleichzeitig steigt der Anteil der Treibhausgasemissionen, welcher in Entwicklungsländern verursacht wird. In der Schweiz ist die Erwärmung bereits doppelt so hoch wie im globalen Durchschnitt.⁶⁴ In seinem Bericht zur internationalen Klimafinanzierung vom 10. Mai 2017⁶⁵ schätzt der Bundesrat den fairen Anteil der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992⁶⁶ und des Klimaübereinkommens von Paris vom 12. Dezember 2015⁶⁷ für den Zeitraum 2017–2020 auf 450 bis 600 Millionen US-Dollar pro Jahr (öffentliche und private Mittel).

Die Mittel der IZA in diesem Bereich sollen von 300 Millionen pro Jahr (2017–2020) schrittweise bis Ende 2024 auf rund 400 Millionen Franken pro Jahr angehoben werden, was rund 15 Prozent der IZA-Mittel entspricht. Diese Mittel werden, jeweils im Rahmen des IZA-Mandats der Armutsreduktion und der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, zur Eindämmung des Klimawandels oder zur Anpassung an dessen Folgen eingesetzt. Für eine stärkere Mobilisierung des Privatsektors zugunsten klimaverträglicher Investitionen in Entwicklungsländern wird die Schweiz – unter anderem auf multilateraler Ebene – Partnerschaften fördern, um mehr private Gelder zu mobilisieren. Zusätzlich zu den spezifischen Programmen zum Klimawandel wird diese Problematik auch bei den meisten anderen Programmen der IZA berücksichtigt.

Migration

Der Migrationsdruck wird in den kommenden Jahren hoch bleiben. Die Ursachen anzugehen und damit Flucht und irreguläre Migration zu vermindern, bleibt eine globale Herausforderung. Gleichzeitig spielte die reguläre Migration – d. h. die Migration, die im Einklang mit den Gesetzen eines Landes steht – schon immer eine wichtige Rolle für die Entwicklung der Länder und die Armutsreduktion, etwa durch

⁶³ Weltbank, 2018, abrufbar unter: www.worldbank.org > news > press releases > Climate Change Could Force Over 140 Million to Migrate Within Countries by 2050: World Bank Report

⁶⁴ www.meteoschweiz.admin.ch > Klima > Klimawandel Schweiz

⁶⁵ www.news.admin.ch/news/message/attachments/48209.pdf

⁶⁶ SR 0.814.01

⁶⁷ SR 0.814.012

Wissenstransfer, private Kapitalüberweisungen (*Remittances*) oder Handelsförderung. Auch bei der regulären Migration sind aber negative Faktoren betreffend *Brain Drain*, Integrationskosten und sozialen Zusammenhalt nicht auszuschliessen. Die Schweiz hat ein Interesse daran, Flucht und irreguläre Migration zu reduzieren sowie den Schutz der Migrantinnen, Migranten und Flüchtlinge zu verbessern. Eine bessere Steuerung der Migration in den Herkunfts- und Transitregionen hat einen positiven Einfluss auf die Schweiz und begünstigt die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in diesen Regionen.

Aus diesem Grund will der Bundesrat die strategische Verknüpfung von IZA und Migrationspolitik stärken: Diese Verknüpfung, die in zwei von vier Bundesbeschlüssen der IZA-Botschaft 2017–2020 vermerkt war, wird nun auf alle IZA-Instrumente ausgedehnt. Kurzfristig trägt die IZA dazu bei, die Ursachen von Flucht und Vertreibung zu bekämpfen, die Lebensbedingungen der Vertriebenen zu verbessern und Flüchtlinge in ihren Erstaufnahmeländern zu schützen. Mittelfristig zielt die IZA darauf ab, mit der Schaffung von Perspektiven vor Ort Alternativen zur irregulären Migration anzubieten und die bestmöglichen Lösungen zur Integration von Migrantinnen und Migranten sowie Vertriebenen in den Entwicklungsländern zu finden. Langfristig bearbeitet die IZA die tiefer liegenden Ursachen der irregulären Migration wie Armut, ungenügender Zugang zur Grundversorgung, bewaffnete Konflikte, schlechte Regierungsführung oder Umweltzerstörung, namentlich die Auswirkungen des Klimawandels. Die Ursachen für Migration und individuell gefällte Entscheidungen werden allerdings von einer Vielzahl anderer Faktoren und politischer Entscheide, die über die Handlungsfelder der IZA hinausgehen, beeinflusst. Daher bleibt die Gouvernanz im Migrationsbereich auf allen Ebenen ein Schlüsselfaktor.

Die strategische Verknüpfung von IZA und Migrationspolitik stärkt die migrationspolitischen Instrumente wie Migrationspartnerschaften und -dialoge. Es wäre jedoch übertrieben, diese Verknüpfung als strikte Konditionalität zu verstehen und zum Beispiel die IZA in einem Land einzustellen, weil sich die Schweizer Migrationspolitik dort schwierig gestaltet. Die Erfahrung anderer Akteure und selbst grosser Geber wie der Europäischen Union hat gezeigt, dass eine strikte Konditionalität selten die gewünschten Effekte erzeugt. Erstens wirken Drohungen häufig kontraproduktiv und können die Situation blockieren, da sie als Einmischung in die nationale Souveränität wahrgenommen werden können. Zweitens könnte eine solche Konditionalität negative politische Folgen für die Schweiz haben. Drittens ist das Mandat der IZA, der von Armut und Krisen betroffenen Bevölkerung zu helfen: Letztere eignet sich kaum als Hebel, um Druck auf autoritäre Regierungen auszuüben und so eine Konditionalität durchzusetzen. Schliesslich ist die Rückübernahme eigener Staatsangehöriger eine völkerrechtliche Verpflichtung. Wenn die Einhaltung dieser Verpflichtung finanziell entschädigt wird, schafft dies Fehlanreize, die auf andere internationale Verpflichtungen übergreifen und diese schwächen könnten.

Die strategische Verknüpfung von IZA und Migrationspolitik wird auf drei Ebenen umgesetzt:

1) Politische Ebene: Die Migration wird bei politischen Konsultationen thematisiert. Der Bundesrat will auch in Zukunft Migrationsabkommen und -partnerschaften abschliessen. Werden mit den Schwerpunktländern neue Rahmenabkommen für die

IZA ausgehandelt, sieht der Bundesrat eine Klausel⁶⁸ vor, die es erlaubt, das Thema Migration in die Schweizer IZA und ihren politischen Dialog aufzunehmen.

2) Geografische Ebene: Der Bundesrat stellt die Integration der Migrationspolitik in seinen verschiedenen aussenpolitischen Strategien sicher. Die DEZA und die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des EDA sowie das SECO im WBF berücksichtigen die Migrationsthematik in Abstimmung mit der IMZ-Struktur systematisch in ihren Kooperationsprogrammen. In den vier geografischen Schwerpunktregionen des EDA ist zudem mehr finanzielle Flexibilität vorgesehen. Dies wird es ermöglichen, Chancen im Zusammenhang mit der Migrationspolitik nun auch ausserhalb der Schwerpunktländer besser zu nutzen. Für den Zeitraum 2021–2024 sind 60 Millionen Franken für Entwicklungsprojekte in Ländern vorgesehen, die in Abstimmung mit der IMZ-Struktur identifiziert wurden. Dieser Betrag kommt zu den Programmen hinzu, die im Rahmen der verschiedenen Kooperationsprogramme in Schwerpunktländern und im Globalprogramm Migration und Entwicklung der DEZA dem Thema Migration gewidmet sind (Ziff. 4.1.2).

3) Thematische Ebene: Die IZA-Programme berücksichtigen Migration und Flucht. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Prävention (z. B. durch ein Engagement für die Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts), Schutz und Integration von Migrantinnen und Migranten in den Herkunftsländern (z. B. durch die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen) sowie bei den wirtschaftlichen, politischen und sozialen Perspektiven (z. B. durch Unterstützung der Partizipation an politischen Prozessen, bessere Grundbildung, Berufsbildungsangebote oder Unterstützung bei der Integration in den lokalen Arbeitsmarkt).

Rechtsstaat

Die lange demokratische Tradition ist ein Markenzeichen der wirtschaftlich erfolgreichen und dynamischen Schweiz. Dieses Schweizer Know-how wird weltweit anerkannt und nachgefragt. Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung der Menschenrechte sowie die Inklusion von Frauen und benachteiligten Menschen sind wichtige Voraussetzungen, um der Bevölkerung langfristige Perspektiven bieten zu können. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass die Partnerregierungen mehr Verantwortung übernehmen und sich mit Problemen auseinandersetzen, welche die Entwicklung behindern, darunter Korruption, Klientelismus und Misswirtschaft (z. B. durch Unterstützung der Gewaltenteilung und öffentlicher Mechanismen zur Kontrolle der Regierung). Wenn die Zusammenarbeit mit den zentralen Behörden keine langfristigen Reformperspektiven bietet, kann dies ein Grund für den Rückzug der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sein. Mittelfristige Alternativen zur Zusammenarbeit mit der Zentralregierung sind Kooperationen mit regionalen oder kommunalen Regierungen, welche die Dezentralisierung, die Demokratisierung und die Rechenschaftspflicht bürgernaher Behörden fördern, oder mit Nichtregierungsorganisationen. Aufgrund ihrer ausgeprägten Vereinskultur stärkt die Schweiz in den

⁶⁸ Die Musterklausel lautet wie folgt: «Im Rahmen ihrer internationalen Verpflichtungen in diesem Bereich vereinbaren die Parteien, die Frage der Migration in ihre Zusammenarbeit zu integrieren. Sie verpflichten sich zu einem offenen und konstruktiven Migrationsdialog, um über die Herausforderungen und Chancen für beide Länder zu sprechen und diesen Ansatz angemessen in die Programme und Projekte zu integrieren.»

Entwicklungsländern die Zivilgesellschaft, damit sie ihre Rolle im Bereich Anwaltschaft, Überwachung staatlicher Aktivitäten und öffentliche Rechenschaftslegung wahrnehmen kann.

3.5.4 Weitere Schwerpunkte

Zusammenarbeit mit dem Privatsektor

Der Privatsektor spielt eine zentrale Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der nachhaltigen Entwicklung. Er ist der wirtschaftliche Motor, der oftmals einen Weg aus der Armut bietet. Seine Innovationskraft, seine Fachkenntnisse, seine Vertriebskanäle, seine Investitionsmöglichkeiten und sein Potenzial im Berufsbildungsbereich sind zur Umsetzung der IZA unverzichtbar. Die Schweiz will die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor diversifizieren und verstärken, u. a. mit Sozialunternehmen und wirkungsorientierten Investoren. Um den Privatsektor vor Ort zu unterstützen, werden das EDA und das WBF die Möglichkeit prüfen, neue Finanzinstrumente und Kooperationsformen für das Engagement des Privatsektors zu entwickeln, einschliesslich in schwierigeren Kontexten, unter Berücksichtigung der unter Ziffer 4.2 erwähnten Expertise, Komplementaritäten und Synergien. Die IZA plant zum Beispiel, den *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM) zu stärken, der Unternehmen in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen Kapital gewährt, um menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen und den Klimawandel einzudämmen. Dies kann in Form von zusätzlichen Kapitaleinlagen oder durch den Einsatz von konzessionellen oder garantieähnlichen Mitteln geschehen. Besondere Aufmerksamkeit wird die IZA dabei dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Vermeidung von Marktverzerrungen schenken. Diese Analysen erfolgen in Absprache mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD).

Potenzial der Digitalisierung

Die neuen Technologien bieten ebenfalls vielfältige Chancen: Bezahlen mit dem Mobiltelefon und andere Innovationen im Finanzsektor, Verwendung von *Blockchains* für Finanzdienstleistungen, Satelliten- oder Drohnen Daten für Versicherungen gegen Ernteschäden, Energieerzeugung durch Sonnenenergie im humanitären Kontext, künstliche Intelligenz für bessere medizinische Diagnosen, Zugang zu Information, um mehr Transparenz in demokratischen Prozessen zu gewährleisten usw. Die IZA wird einen Fokus auf diese neuen Technologien legen und dabei auch Erfahrungen von anderen Bundesämtern sowie aus der Wissenschaft berücksichtigen. *Tech4Good* bündelt zum Beispiel Initiativen, die technologische Innovationen nutzen, um staatliche Leistungen und das Leben der Ärmsten zu verbessern – ein typisch schweizerischer Ansatz. In Partnerschaft mit dem Privatsektor wird sich die Schweiz in der neuen Plattform *GovTech* der Weltbank für eine bessere Verwaltung der öffentlichen Finanzen engagieren. Um die zukünftigen Herausforderungen zu bewältigen wird die IZA neben technologischen Innovationen auch andere Innovationen berücksichtigen, namentlich solche geschäftlicher, finanzieller, sozialer und organisatorischer Art.

Multilaterales Engagement

Die Schweiz engagiert sich für den Multilateralismus, da dieser Garant ist für eine internationale Ordnung, die nicht auf rohen Machtverhältnissen beruht, sondern auf dem Völkerrecht. Sie setzt sich ausserdem für ein wirksameres und effizienteres Management der multilateralen Organisationen ein. Um in den Entwicklungsländern eine grössere Wirkung zu entfalten, legt die Schweiz ausserdem einen Fokus bei den Reformen zur Stärkung und Förderung internationaler Regeln und Normen sowie bei der verbesserten Koordination der Tätigkeiten verschiedener Organisationen.

Sektorübergreifende Ansätze

Zur wirksamen Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung, beispielsweise Migration oder Klimawandel, wird die IZA verstärkt auf sektorübergreifende Ansätze setzen, insbesondere im urbanen Raum. Aktionen, die mehrere SDG und mehr als einen Sektor einbeziehen, erhöhen die Wirksamkeit und werden deshalb gestärkt. Zum Beispiel beschränkt sich die Verbesserung der öffentlichen Gesundheit nicht auf das Gesundheitswesen, sondern beinhaltet auch Massnahmen betreffend Lebensmittelqualität (Pestizide), Luftverschmutzung, Wasserqualität oder eine gesunde Wohnumgebung.

Kohärenz zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Strukturelle Faktoren, die für Fragilität und geringe Resilienz verantwortlich sind, müssen reduziert werden, damit Nothilfe gar nicht erst erforderlich wird. Im Sinne einer Stärkung der Zusammenarbeit zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit wird bei langwierigen Krisen ein intensiveres Engagement der Entwicklungszusammenarbeit des EDA erwogen, wenn die Bedingungen dies erlauben, womit mehr humanitäre Ressourcen für die Nothilfe frei werden. Zur Steigerung der Resilienz der Länder und der Bevölkerung gegenüber Schocks und Krisen setzt die IZA auf eine enge Verbindung (Nexus) zwischen den verschiedenen Instrumenten der IZA (Ziff. 4.1), insbesondere bei länger anhaltenden Krisen.

Der Bedarf an Nothilfe hängt von unvorhersehbaren Ereignissen ab (Katastrophen, Krisen usw.), was eine genaue Planung schwierig macht. Aus diesem Grund wurde 2013 ein durchlässiges System zwischen den beiden Rahmenkrediten «Humanitäre Hilfe» und «Entwicklungszusammenarbeit» geschaffen. Die Möglichkeit, zwischen den beiden Rahmenkrediten Überweisungen bis zu maximal 120 Millionen Franken zu tätigen, wird im Zeitraum 2021–2024 beibehalten (Ziff. 4.4).

Gutes Risikomanagement

Die IZA handelt gemäss Weisungen vom 24. September 2010 über die Risikopolitik des Bundes⁶⁹. Sie verfügt über spezifische Instrumente, um die Risiken im Zusammenhang mit ihrem Auftrag zu identifizieren, zu messen, zu verringern und zu überwachen. Die Anwendung der Richtlinien zum Risikomanagement und zur Bekämpfung von Unregelmässigkeiten, das Audit von Projekten und Programmen, ein wirksames internes Kontrollsystem sowie die systematische Überprüfung der Verwaltungsabläufe tragen zur Risikominderung bei. Regelmässige unabhängige

⁶⁹ BBl 2010 6549

Analysen und der Austausch mit den Schweizer Vertretungen vor Ort dienen dazu, die Arbeitsmodalitäten unter Berücksichtigung des Risikomanagements zu evaluieren und wenn nötig anzupassen. Neben den Risiken, die mit der Durchführung der Programme zusammenhängen, misst der Bundesrat auch dem Risikomanagement bei der Sicherheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Partnerorganisationen im Ausland grosse Bedeutung bei.

Wissenschaftliche Forschung zur Wirkung der IZA

Über 100 externe unabhängige Evaluationen werden jedes Jahr für das EDA und das WBF durchgeführt, um die Relevanz, die Wirksamkeit, die Effizienz, den Impact und die Dauerhaftigkeit der IZA-Programme zu messen (Ziff. 1.3.1). Die Berücksichtigung der Erkenntnisse aus früheren Projekten und eine selbstkritische Haltung werden weiterhin im Zentrum der IZA stehen. Die resultateorientierte Führung wird gestärkt durch eine bessere Nutzung der Daten und den Einbezug wissenschaftlicher Forschung, namentlich von Wirksamkeitsstudien. Erkenntnisse basierend auf wissenschaftlicher Evidenz ermöglichen eine bessere mittel- und langfristige Steuerung der IZA. Die wissenschaftliche Evaluation mittels Wirksamkeitsstudien wird verstärkt, mit einem besonderen Augenmerk auf Publikationen, die von internationalen Expertinnen und Experten geprüft werden. Die Schweiz misst die Zielerreichung und ihren Beitrag zur Umsetzung der SDG anhand von international anerkannten Methoden und Verfahren. Die Programm- und Projektdurchführung wird sorgfältig überwacht, um sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel wie vorgesehen eingesetzt und die angestrebten Ergebnisse erzielt werden.

4 Umsetzung

4.1 Instrumente

4.1.1 Humanitäre Hilfe (EDA)

Der humanitäre Auftrag der Schweiz ist universell (d. h. ohne geografische Einschränkungen). Bei der humanitären Hilfe steht das Leben der von Krisen, Gewaltsituationen, bewaffneten Konflikten und Katastrophen betroffenen Menschen im Zentrum, insbesondere die Wahrung ihrer Sicherheit, ihrer Würde und ihrer Rechte. Die humanitäre Hilfe ist untrennbar mit der Einhaltung des humanitären Völkerrechts, der internationalen Normen und der humanitären Prinzipien verbunden.

Der humanitären Hilfe der Schweiz kommt eine Dreifachrolle zu: 1. Als Akteurin vor Ort handelt sie wirksam und pragmatisch, indem sie direkt auf die Folgen von bewaffneten Konflikten und von Katastrophen reagiert (unter anderem mit Direktaktionen); 2. sie ist eine verlässliche und flexible Geldgeberin, und 3. sie verteidigt humanitäre Anliegen, indem sie sich an Verhandlungen für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der humanitären Prinzipien einsetzt. Es ist auch im Interesse der Schweiz, ihre Tradition der internationalen humanitären Hilfe fortzusetzen.

Die direkte humanitäre Hilfe wird sich, auch mithilfe des Know-hows des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe (siehe Kasten), auf die folgenden vier Bereiche konzentrieren:

1. Wasserversorgung, sanitäre Versorgung und Hygiene;
2. Verbesserung der Ernährungssicherheit und der Lebensgrundlagen;
3. Schutz der verletzlichsten Bevölkerungsteile (insbesondere Flüchtlinge und Binnenvertriebene, inkl. Bekämpfung von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt sowie Engagement für Menschen mit Behinderungen) sowie Bildung in Notsituationen;
4. Verminderung von Gefahren im Zusammenhang mit Naturkatastrophen, und resilienter Wiederaufbau.

Zur Verhinderung und Bewältigung von Krisen und Katastrophen engagiert sich die Schweiz gleichzeitig in der Nothilfe, in der Prävention und Reduktion von Katastrophenrisiken sowie im Wiederaufbau und in der Rehabilitation.

Die Nothilfe deckt die Grundbedürfnisse der betroffenen Menschen und Gemeinschaften, indem sie die Grundversorgung mit Trinkwasser und Nahrungsmitteln sicherstellt, sanitäre Anlagen, temporäre Unterkünfte, medizinische Nothilfe und Zugang zur Bildung bereitstellt, Flüchtlinge und Binnenvertriebene schützt sowie Opfer von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt unterstützt. Die Nothilfe konzentriert sich auf die verletzlichsten Gruppen und trägt zur Linderung der Not der am stärksten Betroffenen bei. In langwierigen Krisen trägt sie durch die Nutzung innovativer Partnerschaften zur Wiederherstellung menschenwürdiger Lebensbedingungen bei.

Als ein Land, das für seine Neutralität und transparente Vermittlungstätigkeit bekannt ist, engagiert sich die Schweiz für die Wahrung der humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit sowie für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts. Sie setzt sich zum Beispiel für die Gewährung des humanitären Zugangs ein. Der Anteil der Mittel, die aus dem Rahmenkredit «Humanitäre Hilfe» der Nothilfe zugewiesen werden, wird gegenüber der IZA-Botschaft 2017–2020 von 66 Prozent auf rund 80 Prozent erhöht. Die Nothilfe kann entweder direkt durch die DEZA oder indirekt durch NGO oder multilaterale Organisationen (Anhang 5) wie das Welternährungsprogramm (WFP) durchgeführt werden.

Die Katastrophenvorsorge setzt bezüglich Naturkatastrophen auf Präventionsmassnahmen (solide Bauweise und Bauen ausserhalb von Gefahrenbereichen; Schutzbauten) und Vorsorgemassnahmen (Krisenmanagementstrukturen, Frühwarnsysteme). Nach einer Naturkatastrophe oder einem bewaffneten Konflikt wird mit dem Wiederaufbau begonnen. Um zu verhindern, dass Naturkatastrophen zu humanitären oder finanziellen Krisen führen, unterstützt die Schweiz einen proaktiven Umgang mit den Risiken, die von Naturkatastrophen ausgehen. Präventions- und Wiederaufbaumassnahmen behalten bei kurzfristigen Aktionen zwar ihren universellen Auftrag, richten sich bei langfristigen Engagements aber hauptsächlich auf die vier Schwerpunktregionen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des EDA aus.

In Kontexten langanhaltender Krisen wird ein besonderer Schwerpunkt auf Synergien zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung gelegt.

Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (SKH)

Das SKH ist das Gesicht der humanitären Hilfe der Schweiz bei Krisen und Katastrophen im Ausland. Bei Naturkatastrophen leistet es Soforthilfe, stellt Unterkünfte auf, erstellt erdbebensichere Gebäude, repariert Trinkwasseranlagen und führt Nothilfeinsätze durch. Als Milizkorps mit 650 freiwilligen und rasch einsetzbereiten Expertinnen und Experten, von denen viele aus der Privatwirtschaft stammen, ist das SKH eine typisch schweizerische Lösung. Nebst Noteinsätzen bei Krisen und Katastrophen stellen die Korpsangehörigen ihr Fachwissen auch internationalen Organisationen zur Verfügung und leisten so in den betroffenen Ländern und am Hauptsitz wertvolle Unterstützung.

Das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe 2018



209

Expertinnen und
Experten im Einsatz



270

Einsätze



59

Länder

4.1.2 Entwicklungszusammenarbeit (EDA und WBF)

Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EDA und WBF)

Mit ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit engagiert sich die Schweiz langfristig für die Schaffung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Perspektiven in einer begrenzten Anzahl Schwerpunktländer. Sie unterstützt die Entwicklungsländer in ihrem Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern, indem sie insbesondere dazu beiträgt, dass arme und marginalisierte Menschen einen nachhaltigen Zugang zu Ressourcen und zur Grundversorgung haben und dass sie an Entscheidungsprozessen zu Themen, die sie betreffen, teilhaben können. Anhand von Analysen der Bedürfnisse der Bevölkerung (einschliesslich globaler Herausforderungen), der Interessen und des Mehrwerts der Schweiz hat das EDA vier Schwerpunktreionen identifiziert (Ziff. 3.5.2).⁷⁰ Das WBF wird seine Tätigkeit in einer begrenzten Zahl von Schwerpunktländern in diesen vier EDA-

⁷⁰ Die anderen Instrumente der IZA orientieren sich an den vier Schwerpunktreionen, behalten aber gleichzeitig ihren universellen Auftrag bei.

Schwerpunktregionen fortsetzen und sich weiterhin in gewissen Schwellenländern Lateinamerikas engagieren, wo die Schweiz aussenwirtschaftspolitische Interessen verfolgt. Die beiden Departemente werden innerhalb dieser vier Regionen eine enge Zusammenarbeit pflegen.

Nordafrika und der Mittlere Osten sind durch eine starke Polarisierung und eine erhebliche Volatilität geprägt. In mehreren Ländern hat sich das innenpolitische Klima angesichts der zunehmenden Kluft zwischen der herrschenden Politik und den Wünschen der Bevölkerung verschlechtert (Frustrationen der jungen Generation, zunehmende Spaltung der Gesellschaft). Zu diesen Herausforderungen gesellen sich ein lahmendes Wirtschaftswachstum sowie eine unzulängliche Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen. Die Schweiz hat an dieser Nachbarregion ein vielschichtiges und ausgeprägtes Interesse: Energieversorgung und Energietransit, Wirtschaftsbeziehungen sowie ein wachsender kultureller und sozialer Austausch. Zentral sind aber auch die Sicherheitsrisiken, die von der politischen Instabilität, den bewaffneten Konflikten und der Zunahme von gewalttätigem Extremismus vor den Toren Europas ausgehen. Diese Instabilität hat zu bedeutenden Migrationsbewegungen und Vertreibung geführt (insbesondere im Kontext der Syrienkrise). Gleichzeitig befindet sich der Mittlere Osten an einem Knotenpunkt des schnell wachsenden Welthandels.

Prioritäten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in dieser Region:

- gute Regierungsführung: Unterstützung der nationalen und lokalen Behörden sowie der Zivilgesellschaft, gerechter Zugang zu qualitativ guten öffentlichen Dienstleistungen, bessere Verwaltung öffentlicher Finanzen und Mobilisierung inländischer Ressourcen;
- wirtschaftliche Entwicklung: Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, der Rahmenbedingungen für den Privatsektor und der Arbeitsmarktbedingungen;
- Wasser und Anpassung an den Klimawandel;
- inklusive und hochwertige Grundbildung und Berufsbildung;
- Migration: besserer Umgang mit Herausforderungen und Chancen.

Subsahara-Afrika verzeichnet ein anhaltendes Bevölkerungswachstum. Bis ins Jahr 2030 werden neun von zehn Menschen, die in extremer Armut leben, aus Subsahara-Afrika stammen. Die Hälfte der Bevölkerung dieser Region wird 2035 in städtischen Gebieten leben. Weite Teile Afrikas sind immer wieder von Dürren oder Überschwemmungen betroffen, die durch den Klimawandel zusätzlich verstärkt werden. Da in dieser Region die jüngste Bevölkerung der Welt lebt, verfügt sie über ein grosses Potenzial an Arbeitskräften. Obwohl viele Länder der Region ein hohes Wirtschaftswachstum verzeichnen, werden in anderen Ländern Investitionstätigkeit und Handel durch bewaffnete Konflikte, schwache Regierungs- und Justizbehörden, Korruption und Misswirtschaft in der öffentlichen Verwaltung behindert. Ein erheblicher Teil der Fluchtbewegungen und der irregulären Migration nach Europa stammt aus Subsahara-Afrika. Leistungsschwache Gesundheitssysteme erschweren die Kontrolle von Gesundheitskrisen (Aids, Ebola) und tragen zur Antibiotikaresistenz bei, was eine wachsende Bedrohung für die Welt und auch für die Schweiz

darstellt. Auch wenn der wirtschaftliche Austausch mit der Schweiz derzeit noch bescheiden ist (mit Ausnahme des Abbaus von Rohstoffen), wird der afrikanische Markt für Schweizer Unternehmen langfristig ein Potenzial aufweisen.

Prioritäten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in dieser Region:

- eine gerechte und hochwertige Grundversorgung (Gesundheit, Bildung, Zugang zu Wasser, Ernährungssicherheit) unter Einbeziehung von Klimawandel und demografischen Herausforderungen;
- wirtschaftliche Entwicklung: Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen und nachhaltigen wirtschaftlichen Möglichkeiten (Grundbildung und Berufsbildung, Zugang zu Finanzdienstleistungen, regionale und globale Wertschöpfungsketten);
- gute Regierungsführung mit unterschiedlichen Schwerpunkten für stabile und fragile Länder: Die Prioritäten in den stabilen Ländern sind eine bessere öffentliche Verwaltung, die Mobilisierung inländischer Ressourcen, die Stärkung des Rechtsstaates, soziale Inklusion und Stärkung des freien Verkehrs von Waren, Dienstleistungen und Personen in der Region (um vor Ort Perspektiven zu schaffen als Alternative zur Auswanderung nach Europa). Die Prioritäten in den fragilen Ländern sind die Korruptionsbekämpfung, die Konfliktprevention, der Aufbau eines Rechtsstaates und die Achtung der Menschenrechte, jeweils auf der Grundlage von Kooperationen mit lokalen Gemeinschaften und dezentralen Regierungseinheiten;
- Stadtentwicklung: Energiemanagement, Mobilität und Aufbau einer Basisinfrastruktur.

Die Region *Zentral-, Süd- und Südostasien* erlebte in den letzten Jahrzehnten ein rasantes Wirtschaftswachstum, während gewisse zentralasiatische Länder noch immer vom schwierigen Erbe planwirtschaftlicher Systeme geprägt sind. Der starke Rückgang der Anzahl Menschen, die in extremer Armut leben, bleibt jedoch anfällig: Wirtschaftsschocks, die Auswirkungen des Klimawandels und Ernährungsunsicherheit könnten die erzielten Fortschritte wieder zunichtemachen. Zudem ist das Wachstum weder ökologisch nachhaltig (Umweltauswirkungen des Bergbaus, hoher Energieverbrauch, unkontrollierte Verstädterung) noch sozial nachhaltig (wachsende Disparitäten und Ungleichheiten in mehreren Ländern, autoritäre Regime), was zu politischer und wirtschaftlicher Instabilität führen kann. Angesichts der Dynamik und der wachsenden Bedeutung dieser Region als wirtschaftliches Gravitationszentrum sowie der gemeinsamen Stimmrechtsgruppe in gewissen multilateralen Organisationen hat die Schweiz ein Interesse daran, einen Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung und zur Förderung der Stabilität in der Region zu leisten.

Prioritäten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in dieser Region:

- Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an dessen Folgen, einschliesslich Wasser- und Energiemanagement, Ernährungssicherheit und Reduktion von Katastrophenrisiken;

- gute Regierungsführung, einschliesslich Stärkung nationaler und lokaler Institutionen, der Verwaltung öffentlicher Finanzen sowie der öffentlichen Dienstleistungen zur Bekämpfung von Ungleichheiten;
- wirtschaftliche Entwicklung durch die Förderung verbesserter Rahmenbedingungen, durch die Stärkung des Finanzsektors, des Privatsektors und des gleichberechtigten Zugangs zu einer hochwertigen Infrastruktur sowie durch einen Fokus auf Grundbildung und Berufsbildung.

In *Osteuropa* haben die vormalig kommunistischen Länder in den letzten dreissig Jahren erhebliche Fortschritte auf dem Weg zu Demokratie, Rechtsstaat und Marktwirtschaft gemacht. Obwohl die extreme Armut grösstenteils verschwunden und eine Mittelschicht entstanden ist, sieht sich diese Region auch heute noch mit zahlreichen Problemen konfrontiert (schwache staatliche Institutionen, Korruption und schleppende Reformen). Viele Länder der Region leiden unter den Folgen vergangener bewaffneter Konflikte oder sind aktuell von Konflikten betroffen. Die Schweiz hat aufgrund ihrer geografischen Nähe und ihrer menschlichen Bindungen, insbesondere mit der grossen Diaspora aus dem Balkan, ein Interesse an der Stabilität und Sicherheit in dieser Region, aber auch an einer Verbesserung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, welche die Erschliessung neuer Märkte und Investitionsmöglichkeiten begünstigen.

Prioritäten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in dieser Region:

- wirtschaftliche Entwicklung durch die Stärkung des Finanzsektors, Schaffung von Arbeitsplätzen, Verbesserung der Grundversorgung und der Energieversorgung der Städte;
- gute Regierungsführung, einschliesslich der Stärkung nationaler und lokaler Institutionen sowie der grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen, der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, der sozialen Inklusion und der Korruptionsbekämpfung;
- Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an dessen Folgen, Umweltschutz und Reduktion von Katastrophenrisiken.

In *Lateinamerika und der Karibik* wird die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit des EDA bis 2024 schrittweise eingestellt aufgrund einer Analyse, die den Bedarf im Vergleich zu anderen Weltregionen⁷¹ und die Interessen der Schweiz sowie den Mehrwert ihrer IZA ermittelte. Bei der Beendigung der Programme wird darauf geachtet, dass die Nachhaltigkeit der erreichten Ergebnisse gewährleistet ist. Das WBF wird sich insbesondere unter Berücksichtigung der Interessen der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz weiterhin in Lateinamerika engagieren (Grafik 6). Es legt die Priorität auf wirtschaftliche Entwicklung und Gouvernanz, indem es die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen fördert, insbesondere um die Transparenz bei der Planung und Bewirtschaftung von finanziellen und natürli-

⁷¹ Obwohl die Ungleichheiten und die Gewalt in mehreren lateinamerikanischen Ländern nach wie vor stark ausgeprägt sind, waren eine merkliche Reduktion der Armut und eine Verbesserung der Grundversorgung zu verzeichnen. Seit den 1980er-Jahren hat die Region eine deutliche Ausweitung der Demokratie erlebt; siehe Center for Systemic Peace, Datenbank «Polity IV», www.systemicpeace.org > Analysis > Polity Project > Country Reports South America: Regimes by Type.

chen Ressourcen zu erhöhen. Weitere Prioritäten sind die Integration in die globalen Wertschöpfungsketten sowie die Entwicklung des Privatsektors und eines gleichberechtigten Zugangs zu einer hochwertigen Infrastruktur, vor allem in städtischen Gebieten.

In allen Regionen sollen gemeinsame Kooperationsprogramme priorisiert werden, welche die Zusammenarbeit zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung stärken, damit insbesondere bei langwierigen Krisen effizientere Massnahmen ergriffen und nachhaltige Ergebnisse erzielt werden können. Bei der Umsetzung bleibt ein Fokus auf die Gleichstellung der Geschlechter weiterhin wichtig.

Im Zeitraum 2017–2020 erfolgte die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit zwischen dem EDA und dem WBF in 30 Schwerpunktländern und -regionen, was insgesamt 52 Ländern entsprach (46 Länder des EDA⁷², 13 Länder des WBF, darunter 7 gemeinsame Schwerpunktländer). In der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des EDA soll die Zahl der Schwerpunktländer bis Ende 2024 von 46 auf 35 reduziert werden (Tabelle 1 und Anhang 4)⁷³, um durch diese Ressourcenbündelung eine grössere Wirkung zu erzielen. Es werden keine neuen Schwerpunktländer vorgeschlagen.

Das WBF hält an seiner geografischen Fokussierung mit 13 Schwerpunktländern fest. Es überprüft diesen Entscheid im Hinblick auf den Zeitraum 2025–2028, um den Übergang zu einem möglichen Ausstieg aus gewissen Schwerpunktländern vorzubereiten. Ausserhalb der 13 Schwerpunktländer führt das WBF auf der Grundlage seiner Kompetenzen flexibel und punktuell Komplementärmassnahmen durch.⁷⁴ Diese Komplementärmassnahmen kombinieren die wirtschafts- und handelspolitische Expertise des WBF mit dem Know-how anderer Akteure der Bundesverwaltung. Bei der Wahl potenzieller Empfängerländer werden dieselben Kriterien angewandt wie für Schwerpunktländer (Anhang 3).

⁷² Die Region am Horn von Afrika (Äthiopien, Kenia und Somalia) wurde in der IZA-Botschaft 2017–2020 als ein Land erfasst.

⁷³ Einige dieser Länder werden in Kooperationsprogramme aufgenommen, die mehrere Schwerpunktländer umfassen. Zum Beispiel die Grossen Seen (Ruanda, Burundi, Kivu), der Südkaukasus (Georgien, Armenien), die Mekong-Region (Laos, Kambodscha) und Zentralasien (Kirgisistan, Usbekistan, Tadschikistan).

⁷⁴ Zum Beispiel in Aserbaidschan, wo zusätzliche Massnahmen zum Südkaukasus-Programm der DEZA (Georgien und Armenien) durchgeführt werden.



Grafik 6: Schwerpunktländer des WBF

Tabelle 1

Schwerpunktländer der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EDA und WBF)

Regionen	Schwerpunktländer	Ausstieg (bis Ende 2024)
Nordafrika und Mittlerer Osten	Ägypten**, Kontext Syrienkrise (derzeit im Libanon und in Jordanien), Besetztes Palästinensisches Gebiet, Tunesien**	
Subsahara-Afrika	Benin, Burkina Faso, Burundi, Demokratische Republik Kongo (Kivu), Ghana*, Mali, Mosambik, Niger, Ruanda, Kontext Somaliakrise (derzeit von Kenia und Äthiopien aus), Südafrika*, Tansania, Tschad, Sambia***, Simbabwe	Eswatini (Swasiland)***, Lesotho***, Malawi***
Zentral-, Süd- und Südostasien	Afghanistan, Bangladesch, Kambodscha, Kirgisistan**, Indonesien*, Laos, Myanmar, Nepal, Tadschikistan**, Usbekistan, Vietnam*	Mongolei, Pakistan (2019)
Osteuropa	Albanien**, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kosovo, Moldova, Nordmazedonien, Serbien**, Ukraine**	Aserbaidschan
Lateinamerika und Karibik	Kolumbien*, Peru*	Bolivien, Haiti, Honduras, Kuba, Nicaragua
Total	41 Länder: 35 EDA (DEZA) und 13 WBF (SECO), davon 7 gemeinsame Länder (Anhang 4)	11 Länder EDA

* 6 Länder der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit ausschliesslich des WBF (SECO)

** 7 gemeinsame Länder der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des EDA (DEZA) und des WBF (SECO)

*** Länder ohne ständige Präsenz der IZA der Schweiz in 2019

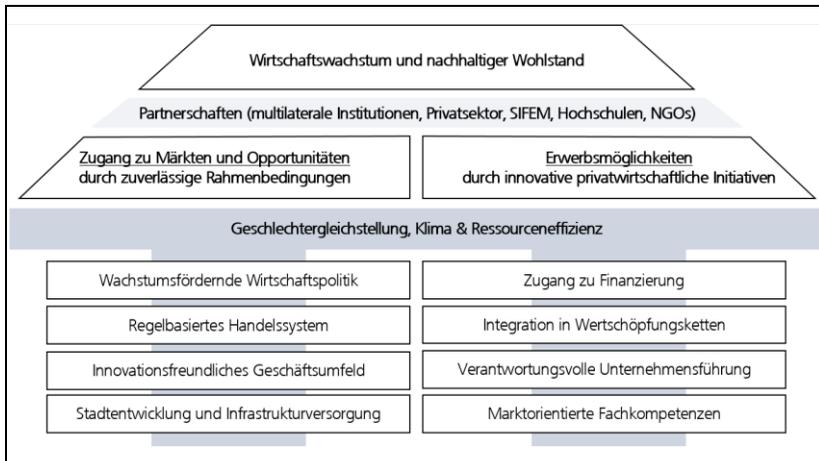
Punktuelle Engagements des EDA ausserhalb der Schwerpunktländer

Mindestens 90 Prozent der geografischen Verpflichtungen in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des EDA erfolgen in dessen Schwerpunktländern (Tabelle 1). Die restlichen Mittel (bis zu 10 %) können für regionale Programme und kurz- oder mittelfristige punktuelle Aktionen in anderen Ländern innerhalb der vier Schwerpunktreionen eingesetzt werden. Dadurch kann die DEZA in den folgenden Fällen flexibel auf Chancen ausserhalb ihrer Schwerpunktländer reagieren:

1. Strategische Verknüpfung mit Migrationspolitik (im Zeitraum 2021–2024 sind 60 Millionen Franken reserviert für Projekte in Ländern, die in Abstimmung mit der IMZ-Struktur ausgewählt werden, insbesondere unter Berücksichtigung von Vorschlägen des Staatssekretariats für Migration);
2. Unterstützung regionaler oder grenzüberschreitender Dynamiken, die beispielsweise eine gezielte Einflussnahme auf die Rahmenbedingungen der betroffenen Länder oder auf die internationale Politik ermöglichen;
3. Förderung innovativer Partnerschaften mit dem Privatsektor;
4. Ergreifen von Chancen, die den Kompetenzen und Prioritäten der Schweiz entsprechen und von einer Schweizer Botschaft vor Ort, einem Bundesamt oder einer schweizerischen NGO identifiziert wurden, beispielsweise zur Unterstützung einer reformbereiten Regierung auf dem Weg zur Demokratie; sowie
5. Ergänzung der humanitären Hilfe der Schweiz durch längerfristige Programme und Ansätze (Nexus).

Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit (WBF)

Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz unterstützt Entwicklungsländer bei der Gestaltung des Strukturwandels, der Entwicklung des Privatsektors und der Integration in die globale Wirtschaft. Ihre Aktivitäten fördern zuverlässige wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen und innovative privatwirtschaftliche Initiativen, die Menschen und Unternehmen den Zugang zu Märkten und Opportunitäten erleichtern sowie menschenwürdige Erwerbsmöglichkeiten schaffen. Damit trägt die Schweiz zu Wirtschaftswachstum und nachhaltigem Wohlstand bei.



Grafik 7: Übersicht über die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des WBF

Um die Rahmenbedingungen und die Regierungsführung zu stärken, setzt sich die Schweiz für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik, ein regelbasiertes und vorhersehbares Handelssystem, ein innovationsfreundliches Geschäftsumfeld sowie eine integrierte Stadtentwicklung und Infrastrukturversorgung ein. Die Mobilisierung inländischer Ressourcen in Entwicklungsländern und deren verantwortungsvoller Einsatz sind für die Erreichung der SDG unerlässlich. Angesichts der steigenden Staatsverschuldung in vielen Ländern wird die Schweiz ihr Engagement im Fiskal- und Schuldenmanagement sowie im Finanz- und Kapitalmarkt fortsetzen. Die Modernisierung lokaler Finanzverwaltungen und die Entwicklung lokaler Kapitalmärkte wird vorangetrieben. Dabei werden Risiken, die sich aus Klima- und Umweltveränderungen ergeben, systematisch berücksichtigt. Dies soll es insbesondere Städten erlauben, Infrastrukturprojekte umsichtig zu planen sowie die urbane Mobilität, die Energieversorgung und die Resilienz gegenüber Naturkatastrophen zu verbessern. Die Chancen der Digitalisierung werden genutzt, um die Wirksamkeit und Effizienz von Verwaltungen zu erhöhen, bürokratische Hürden abzubauen und Korruption vorzubeugen.

Die Schweiz wird sich weiterhin dafür einsetzen, dass Entwicklungsländer das Potenzial von Handelsabkommen ausschöpfen können. Priorität haben der Aufbau moderner Handelssysteme, die Umsetzung von Regeln der Welthandelsorganisation und internationalen Arbeitsnormen sowie der Schutz des geistigen Eigentums. Solche Massnahmen stärken die Innovationsfähigkeit, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Entwicklungsländern und tragen zugleich zur Umsetzung der Freihandelspolitik der Schweiz bei. Darüber hinaus bietet die Schweiz Entwicklungsländern fachliche Unterstützung und Schulungen an, damit sie bei Verhandlungen von Handelsabkommen ihre Interessen wirkungsvoll vertreten können.

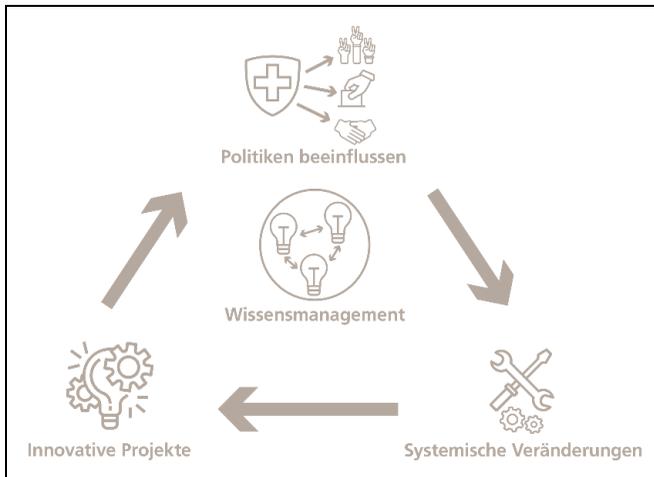
Der Privatsektor schafft weltweit 90 Prozent aller Arbeitsplätze. Als Motor des Wirtschaftswachstums spielt er bei der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung eine Schlüsselrolle. Um innovativen privatwirtschaftlichen Initiativen zum Durchbruch zu verhelfen, fördert die Schweiz den Zugang zu Finanzierung, die Einbindung von Produzenten in Wertschöpfungsketten, eine verantwortungsvolle Unternehmensführung sowie die Stärkung von Fachkompetenzen. Zusammen mit privaten Akteuren entwickelt sie innovative Finanzierungslösungen, um Unternehmen Zugang zu Finanzierung und Banken neue Investitionsmöglichkeiten zu eröffnen. Zu diesem Zweck wird das Engagement für wirkungsorientierte Investitionen (*Impact Investing*) ausgebaut. Die bundeseigene Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft SIFEM wird ebenfalls stärker eingebunden.

Bei Verhandlungen zu Freihandelsabkommen setzt sich die Schweiz für die Aufnahme von Handels- und Nachhaltigkeitsstandards ein. Diese Standards sind ein wichtiger Wirtschaftsfaktor im Rohstoffhandel und in der Textilindustrie. Der Fokus liegt auf der Förderung spezifischer Wertschöpfungsketten, die für die Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung sind und in denen die Schweiz aufgrund ihrer Expertise und Bedeutung im Welthandel einen relevanten Beitrag leisten kann. Dazu gehören der Tourismus, landwirtschaftliche Rohstoffe wie Kakao oder Kaffee sowie der Handel mit mineralischen Rohstoffen. Die Schweiz fördert eine Unternehmensführung, die neben betriebswirtschaftlichen Zielen auch der Verantwortung gegenüber Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Gesellschaft und Umwelt verpflichtet ist. Sie achtet dabei auf die Einhaltung der Menschenrechte sowie der internationalen Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards. Ausserdem unterstützt sie die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften durch gezielte Berufsbildungsprogramme, die auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts ausgerichtet sind und die Chancen des digitalen Wandels nutzen.

Globalprogramme (EDA)

Globale Herausforderungen können nicht von einem Land im Alleingang bewältigt werden, sondern erfordern naturgemäss kollektives Handeln als Ergänzung zu nationalen Bemühungen. Über die Globalprogramme des EDA versucht die Schweiz, allgemein anerkannte Standards zu beeinflussen und zu etablieren, um zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen zu können (Grafik 8). Die Schweiz beteiligt sich an zwischenstaatlichen Prozessen, globalen und regionalen Initiativen sowie an innovativen Aktionen in ausgewählten Ländern, um auf den internationalen normativen Rahmen Einfluss zu nehmen. In der grenzüberschreitenden und sektorübergreifenden Zusammenarbeit werden neue Finanzierungsinstrumente eine immer wichtigere Rolle spielen. Das EDA konzentriert sich in seinen Aufgabenbereichen mit einem Engagement von durchschnittlich 30 Millionen Franken pro Jahr und pro Programm auf die folgenden fünf globalen Herausforderungen: Migration, Klimawandel und Umwelt, Wasser, Ernährungssicherheit und Gesundheit.⁷⁵

⁷⁵ www.deza.admin.ch > Aktivitäten und Projekte > Aktivitäten > Globale Herausforderungen > Globale Projekte



Grafik 8: Handlungsgrundsätze der Globalprogramme

1. Das Globalprogramm *Migration und Entwicklung* wird den Schwerpunkt auf Regionen legen, die für die Schweiz migrationspolitisch von Bedeutung sind. Es trägt massgeblich zum Auftrag bei, die IZA und die Migrationspolitik strategisch zu verknüpfen (Ziff. 3.5.3), behält dabei aber einen globalen Ansatz bei. In Zukunft wird es auch darum gehen, bewährte Praktiken und Erfahrungen entlang der Migrationskorridore in Südasien, im Mittleren Osten und in Afrika zu reproduzieren mit dem Ziel, den Schutz von Migrantinnen und Migranten zu verbessern und ihren Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung im Herkunftsland und im Gastland zu maximieren. Zu diesem Zweck wird das Programm die Zusammenarbeit insbesondere mit dem Privatsektor und mit Städten, aber auch mit Schweizer Forschungseinrichtungen verstärken.
2. Das Globalprogramm *Klimawandel und Umwelt* wird den Schwerpunkt auf die Umsetzung innovativer Lösungen legen, die auf schweizerischem Know-how und wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren. Das Programm fördert eine nachhaltige und emissionsarme Entwicklung sowie die Eindämmung der Umweltverschmutzung, die Anpassung an den Klimawandel und die nachhaltige Bewirtschaftung städtischer und ländlicher Gebiete (vor allem Berg- und Waldgebiete), insbesondere im Hinblick auf erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Abfallbewirtschaftung. Es setzt sich für eine Stärkung der Wirksamkeit multilateraler Finanzierungsmechanismen für Klima- und Umweltmassnahmen ein und beteiligt sich an deren Finanzierung. Die Koordination zwischen den betroffenen Departementen (EDA, WBF und UVEK) wird mit einer interdepartementalen Struktur gewährleistet.
3. Das Globalprogramm *Wasser* wird den Schwerpunkt auf Initiativen legen, die helfen, die grenzüberschreitenden Wasserressourcen gemeinsam besser

zu nutzen und dadurch das Konflikt- und Katastrophenrisiko zu verringern, dies mit einem starken Einbezug von Frauen und Jugendlichen sowie durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen. Ebenfalls im Fokus stehen Initiativen, die das Menschenrecht auf Zugang zu sauberem Trinkwasser und zu Sanitärversorgung gewährleisten, indem sie insbesondere Sozialunternehmen und den Privatsektor einbinden. Das Programm fördert effiziente und nachhaltige Finanzierungsmöglichkeiten für wasserbezogene Investitionen.

4. Das Globalprogramm *Ernährungssicherheit* wird den Schwerpunkt auf die Beeinflussung der internationalen und regionalen Politik legen im Zusammenhang mit Ernährungssicherheit und Ernährungsweise. Vom Recht auf Nahrung bis zu den Rechten von Bäuerinnen und Bauern setzt sich das Programm ein für internationale Normen und Innovationen, die effiziente, nachhaltige und widerstandsfähige Ernährungssysteme begünstigen. Das Programm fördert die Agrarforschung, den Austausch neuer Technologien, verantwortungsvolle Investitionen sowie die landwirtschaftliche Biodiversität.
5. Das Globalprogramm *Gesundheit* wird den Schwerpunkt auf die Qualität und die nachhaltige Finanzierung von leistungsfähigeren Gesundheitssystemen und -diensten legen, die den Bedürfnissen benachteiligter Bevölkerungsgruppen besser gerecht werden. Es fördert die reproduktive und sexuelle Gesundheit und die damit verbundenen Rechte, die Gesundheit von Mutter und Kind sowie die Bekämpfung der wichtigsten übertragbaren und nichtübertragbaren Krankheiten in Entwicklungsländern. Es strebt eine enge Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und Forschungseinrichtungen an, insbesondere bei der Erforschung und Entwicklung neuer qualitativ hochstehender Arzneimittel sowie für einen besseren Zugang zu diesen Arzneimitteln, und engagiert sich auch bezüglich anderer gesundheitsrelevanter Aspekte wie Wasserqualität und Luftverschmutzung.⁷⁶

Multilaterale Entwicklungsorganisationen (EDA und WBF)

Die IZA verstärkt die Wirkung ihrer Aktivitäten durch ihre aktive Mitwirkung bei multilateralen Prozessen, um den normativen Rahmen und die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung zu festigen. Multilaterale Organisationen bilden einen wichtigen Pfeiler der Entwicklungszusammenarbeit. Entwicklungsbanken verfügen über beträchtliche Finanzmittel und ein grosses Know-how, und die UNO-Organisationen spielen für offene Volkswirtschaften wie diejenige der Schweiz eine unabdingbare normative Rolle. Sie ermöglichen ein Handeln im grossen Massstab, indem sie gute Erfahrungen in die Politiken einfließen lassen.

⁷⁶ Das Globalprogramm Gesundheit trägt bei zur Gesundheitsausserpolitik der Schweiz 2019–2024, verfügbar unter: www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Schweizerische Gesundheitsausserpolitik (GAP)

Die IZA arbeitet mit 16 prioritären multilateralen Entwicklungsorganisationen⁷⁷ zusammen (Anhang 5). Diese Wahl reflektiert ihre Prioritäten für die Umsetzung der Agenda 2030. Bei diesen prioritären Organisationen handelt es sich um internationale Finanzinstitutionen, Entwicklungsorganisationen der UNO sowie globale Fonds und Netzwerke. Die Schweiz ist in diesen Organisationen gleichzeitig Mitglied, Geberin und operationelle Partnerin. Durch ihre Mitwirkung in Leitungsgremien (Stimmrechtsgruppe, Exekutivrat usw.) kann sie direkt auf die strategische Ausrichtung der betreffenden Organisationen Einfluss nehmen und ihre Prioritäten verankern, was den Interessen unseres Landes eine globale Tragweite verleiht. Zur jährlichen Beurteilung des Leistungsausweises der prioritären multilateralen Organisationen hat die Schweiz ein von der OECD anerkanntes Monitoringinstrument entwickelt, mit dem sie sicherstellen kann, dass die Organisationen den strategischen Fokus beibehalten und ihre Effizienz verbessern. Diese Evaluationen dienen als Grundlage für die Vergabe von Finanzmitteln.

4.1.3 Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (EDA)

Aufgrund ihrer Geschichte und ihrer Neutralität verfügt die Schweiz über eine starke Legitimation, politische Prozesse zur Konfliktprävention oder Konfliktlösung zu unterstützen. Sie ist nicht nur dafür bekannt, dass ihr integratives politisches System lokalen Akteuren und Minderheiten einen hohen Stellenwert einräumt, sondern auch für ihre Innovationskraft und eine partnerschaftliche Arbeitsweise. Besondere Glaubwürdigkeit geniesst die Schweiz im Bereich des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte sowie im Zusammenhang mit Abrüstung. Die Bereitstellung von Schweizer Expertinnen und Experten aus dem Expertenpool für zivile Friedensförderung (siehe Kasten) stärkt die internationalen Institutionen und erhöht die Sichtbarkeit der Schweiz. Auch dank dem internationalen Genf und einer engen Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen hat die Schweiz gute Chancen, ihre Ziele zu erreichen.

Obwohl dieses Instrument der IZA universell ist (d. h. ohne geografische Einschränkungen), konzentriert sich die Mehrheit der Aktivitäten in diesem Bereich auf die vier Schwerpunktregionen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des EDA.

Stärkung der Menschenrechte

Die Grundrechte jedes einzelnen Menschen bilden die Grundlage einer friedlichen, inklusiven und wohlhabenden Gesellschaft. Die Schweizer Diplomatie setzt sich sowohl in bilateralen Demarchen als auch in multilateralen Foren auf inklusive⁷⁸ und kohärente Weise für den Schutz und die Stärkung der Menschenrechte sowie gegen die Straffreiheit ein. Sie unterstützt Untersuchungskommissionen und Ermittlungsmissionen und beteiligt sich daran. Die Schweiz fördert die Interdependenz

⁷⁷ Die vorliegende Botschaft umfasst gegenüber der IZA-Botschaft 2017–2020 eine zusätzliche multilaterale Entwicklungsorganisation, die 2014 gegründete Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB).

⁷⁸ EDA-Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten, 2017

zwischen den bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten sowie die Einhaltung der Menschenrechte durch die gesamte Gesellschaft.

Friedliche Beilegung von Konflikten

Die IZA fördert in Friedensprozessen einen Dialog, der möglichst alle betroffenen Akteure einschliesslich aller Konfliktparteien einbezieht. Sie arbeitet auf einen inklusiven und nachhaltigen Frieden hin und legt besonderes Gewicht auf die Einbindung der Frauen in diese Prozesse. Sie verfügt über spezifisches Fachwissen in politischen Prozessen wie Mediation, Föderalismus, Waffenstillstandsverhandlungen, Vergangenheitsarbeit oder Bekämpfung von Straffreiheit.

Schutz der Bevölkerung in Konflikten

Die Zahl der Menschen, die bei bewaffneten Konflikten oder Naturkatastrophen getötet, verletzt oder zur Flucht aus ihrem Wohnort oder Land gezwungen werden, steigt kontinuierlich an (Ziff. 1.2.1). Zusätzlich zur humanitären Hilfe setzt sich die Schweiz mit diplomatischen Mitteln für den Schutz der Zivilbevölkerung und des humanitären Personals ein. Das EDA leitet Initiativen zur Einhaltung und Umsetzung des Rechtsrahmens sowie zum Schutz der Zivilbevölkerung. So gelangen bei Friedensmissionen auch Polizeipersonal und Juristinnen und Juristen zum Einsatz, welche den Einsatz sexueller Gewalt als Kriegstaktik bekämpfen. Das EDA begrenzt zudem die Auswirkungen bewaffneter Konflikte durch Massnahmen zur Abrüstung und Rüstungskontrolle.

Prävention von bewaffneten Konflikten

Die Schweiz engagiert sich in der Prävention von Krisen und Konflikten. Die Achtung der Menschenrechte und die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit sind ein wichtiger Frühwarnindikator. Die IZA unterstützt deshalb freie und friedliche Wahlen, die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit, die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen und Männern, die Inklusion von Minderheiten und Randgruppen in politische Prozesse sowie die Prävention von gewalttätigem Extremismus und von Gräueltaten.

Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF)

Der SEF stellt internationalen Organisationen wie der UNO, der OSZE oder der EU jedes Jahr rund 200 zivile Expertinnen und Experten und Polizeipersonal zur Verfügung. Er unterstützt den Wissenserwerb durch die Ausbildung von Schweizer Expertinnen und Experten, aber auch von lokalen Fachleuten in Krisenregionen. Die Schweizer Expertinnen und Experten beobachten Wahlen und die Einhaltung von Waffenstillstandsabkommen. Das vom SEF entsandte Polizei- und Justizpersonal hilft den nationalen Polizeikräften, von Konflikten betroffene Menschen zu schützen, und unterstützt sie bei der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Menschenrechtsfachleute sowie Rechtsexpertinnen und -experten untersuchen Verletzungen des humanitären Völkerrechts und leisten einen Beitrag zur Vergangenheitsarbeit. Das Fachwissen der Schweizer Expertinnen und Experten ist weltweit sehr gefragt.

4.2 Die drei mit der Umsetzung beauftragten Verwaltungseinheiten

Die vier Entwürfe der Bundesbeschlüsse zur IZA 2021–2024 betreffen die Aktivitäten von drei Dienststellen: die DEZA und die AMS (für das EDA) und das SECO (für das WBF). Diese Tätigkeiten werden aus den fünf beim Parlament beantragten Rahmenkrediten finanziert. Mehrere Bundesämter verfolgen eigene, über separate Budgets finanzierte internationale Aktivitäten, die gemäss den Kriterien der OECD als APD verbucht werden, darunter das Staatssekretariat für Migration (SEM), das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) (Ziff. 5.1.1).

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA (EDA)

Die DEZA ist für die Koordination der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe der Schweiz zuständig. Als Kompetenzzentrum des Bundes für die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe orientiert sie ihre Aktivitäten nach geografischen (Schwerpunktländer und -regionen), thematischen (insb. fünf Globalprogramme) und multilateralen Gesichtspunkten. Die DEZA wird voraussichtlich rund **84,1 Prozent** der finanziellen Verpflichtungen der IZA-Rahmenkredite 2021–2024 verwalten.

Abteilung Menschliche Sicherheit der Politischen Direktion, AMS (EDA)

Die AMS ist das Kompetenzzentrum für Frieden, Menschenrechte und den Schutz des Individuums. Die Abteilung engagiert sich für die Prävention bewaffneter Konflikte, die friedliche Beilegung von Konflikten, die Stärkung des internationalen Rechtsrahmens, insbesondere der Menschenrechte, sowie für den Schutz von Menschen, die von bewaffneten Konflikten, anderen Gewaltsituationen oder Katastrophen betroffen sind. Die AMS wird voraussichtlich rund **2,3 Prozent** der finanziellen Verpflichtungen der IZA-Rahmenkredite 2021–2024 verwalten.

Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Staatssekretariats für Wirtschaft, SECO (WBF)

Das SECO ist das Kompetenzzentrum für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit. Es konzentriert seine Aktivitäten auf alle Kernfragen der Wirtschafts- und Handelspolitik, namentlich auf die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine nachhaltige und inklusive wirtschaftliche Entwicklung sowie auf die Entwicklung des Privatsektors. Das SECO orientiert seine Aktivitäten nach thematischen, geografischen und multilateralen Gesichtspunkten. Das SECO wird voraussichtlich rund **13,6 Prozent** der finanziellen Verpflichtungen der IZA-Rahmenkredite 2021–2024 verwalten. Es engagiert sich zudem in den multilateralen Entwicklungsorganisationen, hauptsächlich in den internationalen Finanzinstitutionen, deren Finanzmittel im Rahmenkredit «Entwicklungszusammenarbeit» der DEZA budgetiert sind.

Komplementaritäten und Synergien zwischen DEZA, AMS und SECO

Die Tatsache, dass diese Verwaltungseinheiten in unterschiedlichen Departementen angesiedelt sind, bringt sowohl Vor- als auch Nachteile, wobei die Vorteile klar überwiegen. Obwohl das Informationsmanagement manchmal komplexer ist und die Departementkulturen unterschiedlich sein können, besteht der Hauptvorteil darin, dass sich Sichtweisen und Expertisen gegenseitig ergänzen.⁷⁹ Das EDA bringt seine Expertise in aussenpolitischen Fragen ein. Dank dem weitverzweigten Aussenetz der Schweiz verfügt es über vertiefte Kenntnisse der lokalen Kontexte und Lebenswirklichkeiten sowie über ein solides Verständnis regionaler Dynamiken. Das WBF stellt seine Expertise im Bereich der Wirtschafts- und Handelspolitik zur Verfügung. Koordinierungsmechanismen zwischen diesen Verwaltungseinheiten gewährleisten kohärente Strategien und komplementäre Aktivitäten. Einmal jährlich trifft sich eine Steuerungsgruppe, die aus den beiden zuständigen Departementsvorstehern sowie Verantwortlichen der drei betreffenden Verwaltungseinheiten zusammengesetzt ist, um Bilanz zu ziehen über die Zusammenarbeit, die Kompetenzaufteilung und die Mittelzuweisung.

Die multilaterale Finanzhilfe ist eine gemeinsame Aufgabe von DEZA und SECO. Sie bestimmen gemeinsam für alle Massnahmen der multilateralen Finanzhilfe die begünstigten Institutionen, die auf sie entfallenden Beträge und die Bedingungen, unter denen eine Massnahme durchgeführt wird. Gemeinsam legen die DEZA und das SECO die schweizerische Haltung in den leitenden Gremien der internationalen und regionalen Institutionen der Entwicklungsfinanzierung fest. Bei den Entwicklungsbanken stellt das WBF den Gouverneur und das EDA dessen Stellvertreter.

Mit dem Instrument der länderspezifischen Kooperationsprogramme lässt sich die Kohärenz der verschiedenen Schweizer Interventionen sicherstellen (*Whole of Government*-Ansatz). Die Schaffung integrierter Botschaften, in denen die Tätigkeiten des diplomatischen und des konsularischen Personals sowie des IZA-Personals unter einem Dach vereint werden, hat zur Stärkung der Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik beigetragen. Wird ein Thema von mehreren Bundesämtern bearbeitet, so wird auf eine gute Koordination geachtet und nach Synergien zwischen komplementären Kompetenzen gesucht.

⁷⁹ Die Komplementarität zwischen der DEZA und dem SECO bei Programmen, Kompetenzen und Schwerpunktländern wurde überdies in der Überprüfung der Schweiz durch die OECD (Peer Review) von 2013 begrüsst. Diese positive Einschätzung wurde auch von den Mitgliedern der Unterausschüsse der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte anlässlich ihres Besuchs bei der DEZA vom 30. August 2016 geteilt.



Grafik 9: Beispiel für Synergien und Komplementaritäten zwischen SECO und DEZA bei der Entwicklung des Privatsektors

4.3 Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Im Bestreben, einen nachhaltigen und langfristigen Systemwandel zu bewirken, arbeitet die Schweiz mit Akteuren zusammen, welche die gleichen Reformen anstreben. Bei solchen Partnern kann es sich um Regierungen, multilaterale Organisationen, Privatunternehmen, NGO, Hochschulen oder sonstige relevante Akteure handeln.

Regierungen von Schwerpunktländern

Die Regierung eines Schwerpunktlandes trägt die Hauptverantwortung für die Entwicklung ihres Landes. Die Schweiz setzt auf eine direkte Zusammenarbeit mit Regierungsstellen, indem sie je nach Art der Unterstützung, Reformbereitschaft und Wirkungsmöglichkeiten auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene arbeitet. Mit einer Risikoanalyse lassen sich die besten Modalitäten ermitteln, die zur Stärkung nationaler Systeme beitragen und die verhindern, dass Eliten unterstützt werden, welche Reformen behindern. Ein regelmässiger Dialog im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Regierung ermöglicht eine Beurteilung und allenfalls eine Anpassung der Partnerschaft.

Multilaterale Organisationen

Bei multilateralen Organisationen wendet die IZA hauptsächlich zwei Modalitäten an: 1) Sie leistet allgemeine Beiträge über ihr multilaterales Budget zur Unterstützung des spezifischen Mandats der jeweiligen Organisation und wirkt in deren Leitungsgremien mit (Ziff. 4.1.2). 2) Sie kofinanziert über ihr bilaterales Budget spezifische Programme, die von multilateralen Organisationen durchgeführt werden. Solche Kofinanzierungen ermöglichen es, Programme mit beträchtlichen Finanzmitteln auszustatten und internationales Fachwissen zu mobilisieren.

Privatsektor

Die IZA arbeitet bereits gezielt mit dem Privatsektor zusammen, insbesondere mit Unternehmen in Entwicklungsländern und in der Schweiz, einschliesslich des Finanzsektors, um gemeinsam zur Erreichung der SDG beizutragen. Im Einklang mit der Agenda 2030 lassen sich mit einem strategischen Einsatz von IZA-Mitteln zusätzliche private Gelder für eine nachhaltige Entwicklung mobilisieren (Kombination öffentlicher und privater Mittel, *Blended Finance*)⁸⁰. Nach ersten Erfolgen mit solchen Partnerschaften werden diese Anstrengungen systematisiert und ausgedehnt sowie die Kriterien für die Zusammenarbeit verfeinert. Die Schweiz setzt sich weiterhin auch dafür ein, dass Unternehmen mit Sitz in der Schweiz an all ihren operativen Standorten die Menschenrechte und die Grundsätze einer nachhaltigen Entwicklung einhalten.⁸¹

Die humanitäre Hilfe nutzt das Know-how der Schweizer Privatwirtschaft, indem sie dort Expertinnen und Experten für das SKH rekrutiert oder auf deren Logistik- und Materialbeschaffungskanäle zurückgreift. In den Schwerpunktländern trägt die Unterstützung informeller Unternehmen bei deren Überführung in die formelle Wirtschaft⁸² zur Erschliessung neuer Märkte bei.

Mobilisierung des Privatsektors für eine nachhaltige Entwicklung: zwei Beispiele

Die Schweiz ist ein Gründungsmitglied der *Private Infrastructure Development Group*. Diese Geberplattform hat zwischen 2012 und 2017 rund 3,8 Milliarden US-Dollar an Privatinvestitionen für Infrastrukturprojekte in Afrika und Asien mobilisiert. Sie hat mehr als 230 Millionen Menschen den Zugang zu Basisinfrastrukturleistungen verschafft und 240 000 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten. Aufgrund ihrer eigenen Erfahrung möchte die Schweiz diese Form von Partnerschaft mit dem Privatsektor ausbauen, insbesondere durch die enge Zusammenarbeit mit dem Verband *Swiss Sustainable Finance*.

Dank innovativen Finanzierungsmethoden und gezielten Investitionen in Jungunternehmen kann die Schweiz oft mit relativ geringen Mitteln einen grossen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung leisten. Um selbst in fragilen Kontexten neue Märkte zu schaffen sowie um kleinen und mittleren Unternehmen mit starkem Wachstumspotenzial einen Kapitalzugang zu ermöglichen, prüfen das EDA und das WBF neue Kooperationsformen, die nachweislich positive Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung haben. Diese Analysen erfolgen unter Einbezug des EFD.

⁸⁰ OECD, *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*, 2018

⁸¹ Nationaler Aktionsplan für die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: www.nap-bhr.admin.ch

⁸² Die formelle Wirtschaft bezeichnet die Gesamtheit der wirtschaftlichen Tätigkeiten, die offiziell registriert sind und staatlichen Bestimmungen unterliegen.

Nichtregierungsorganisationen (NGO)

NGO sind aufgrund ihrer ausgewiesenen Kompetenzen, ihrer langjährigen Präsenz in verschiedenen Ländern und ihrer fundierten Kontextkenntnisse wichtige Akteure in der IZA. Sie engagieren sich für die Ärmsten, sind in der Nothilfe und im Bereich der nachhaltigen Entwicklung aktiv und spielen eine wichtige Rolle bei der Einforderung und Kontrolle der öffentlichen Rechenschaftspflicht.

Das Ziel der Zusammenarbeit mit NGO besteht darin, in den Schwerpunktländern den demokratischen Spielraum zu vergrössern oder für die Bekämpfung der Armut und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung den Zugang zu Schweizer Know-how und Innovationen zu erleichtern. Die Schweizer NGO arbeiten hierzulande mit den Gemeinden und Kantonen sowie mit Hochschulen und dem Privatsektor zusammen. Sie fördern die Freiwilligenarbeit und sensibilisieren die Schweizer Bevölkerung, insbesondere die junge Generation, für die Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung. In den Schwerpunktländern setzt sich die Schweiz zwecks Förderung der Demokratisierung und des Rechtsstaats für die Meinungsäusserungsfreiheit und die Einbindung der lokalen Zivilgesellschaft ein. Die Zusammenarbeit beispielsweise im Bereich der Kulturförderung trägt zur Stärkung der Zivilgesellschaft, der Demokratie, der Menschenrechte und des sozialen Zusammenhalts bei.

Die Zusammenarbeit mit den NGO erfolgt nach drei Modalitäten: 1) über Verträge nach den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens zu Transparenz und Wettbewerb bei der Erbringung von Leistungen (Mandate); 2) über gezielte, thematisch oder geografisch motivierte Beiträge zur Unterstützung der IZA; 3) über nicht an thematische oder geografische Kriterien gebundene Programmbeiträge an grosse Schweizer NGO, Schweizer NGO-Kooperationsgemeinschaften, kantonale Föderationen oder Dachverbände.⁸³

Akademische Kreise

Die wissenschaftliche Forschung liefert unentbehrliche Erkenntnisse über die Bedürfnisse der Bevölkerung, die Entwicklung der globalen Herausforderungen sowie die Auswirkungen und die Wirksamkeit der IZA. Die Hochschulen sind Schlüsselpartner bei der Erarbeitung von technologischen, gesellschaftlichen und politischen Lösungen. Inzwischen sind Partnerschaften sowohl mit internationalen Forschungsinstitutionen als auch mit Hochschulen und Forschungsanstalten sowohl in der Schweiz als auch in Entwicklungsländern entstanden.

Andere Geber

Die IZA arbeitet mit weiteren Gebern zusammen, die hauptsächlich Länder mit hohem Einkommen sind (z. B. EU-Mitgliedstaaten), sowie manchmal mit öffentlichen oder privaten philanthropischen Stiftungen. Eine gute Koordination ist unerlässlich, um Doppelspurigkeiten oder eine Verzettlung der Mittel zu vermeiden und die Wirksamkeit der IZA zu steigern. Die Schweiz ist offen für eine Zusammenarbeit mit sämtlichen Gebern, insbesondere mit neuen Akteuren aus Schwellen-

⁸³ Die Liste der von der DEZA unterstützten NGO ist verfügbar unter: www.deza.admin.ch > Partnerschaften und Aufträge > NGO.

ländern (China, Indien, Golfstaaten) oder mit Förderstiftungen, sofern eine Einigung auf gemeinsame Grundsätze erzielt werden kann. Die Schweiz sucht mit ihnen den Dialog, damit sie die Werte und Grundsätze der OECD einhalten.

Andere Bundesämter und Kantone

Mehrere IZA-Schwerpunktländer sind sehr daran interessiert, die Kompetenzen der Schweiz zu nutzen, insbesondere jene der Kantone und Bundesämter. Sofern dies der rechtliche Rahmen zulässt, wird die Bereitstellung solchen Fachwissens zwischen dem Bund und den Kantonen oder anderen Schweizer Akteuren über institutionelle Vereinbarungen und Mechanismen erleichtert. Die IZA verfügt bereits über gute Synergien mit anderen Bundesbehörden, darunter das SEM, das SIF, das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, die Bundesämter für Gesundheit, Statistik, Landwirtschaft, Kultur, Umwelt, Meteorologie und Klimatologie, das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum und die Parlamentsdienste. Dadurch können schweizerische Kompetenzen besser eingesetzt und valorisiert werden.

4.4 Finanzen

Das Parlament entscheidet alle vier Jahre über die IZA-Mittel in Form von Rahmenkrediten für die humanitäre Hilfe, die Entwicklungszusammenarbeit sowie die Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit. Mit der vorliegenden Botschaft schlägt der Bundesrat für den Zeitraum 2021–2024 fünf Rahmenkredite in vier Bundesbeschlüssen in der Höhe von insgesamt 11,25 Milliarden Franken vor. Aufgrund der Teuerungskorrektur liegt dieser Betrag leicht unterhalb der 11,37 Milliarden Franken, die zum Zeitpunkt der Vernehmlassung vorgesehen waren.

Mit den fünf Rahmenkrediten ermächtigt das Parlament den Bundesrat, finanzielle Verpflichtungen für seine Aktivitäten im Rahmen der IZA einzugehen. Die beantragten Rahmenkredite stellen eine Obergrenze der Verpflichtungen dar, die der Bund in den Jahren 2021–2024 eingehen kann. Die zulässigen Auszahlungen während dieser Periode sind tiefer als die Rahmenkredite und dürfen diese nicht überschreiten. Im Durchschnitt übersteigen die Verpflichtungskredite die in diesem Zeitraum vorgesehenen Ausgaben um 14 Prozent (siehe Kasten). Die im Finanzplan 2021–2023 vorgesehenen Zahlungskredite wurden für das Jahr 2024 extrapoliert. Diese Ausgaben (Tabelle 2) entsprechen rund 3 Prozent der Bundesausgaben. Die Rahmenkredite können nur bei einer positiven Entwicklung der Haushaltslage ausgeschöpft werden. Budgetkürzungen sind folglich weiterhin möglich im Rahmen der jährlichen Genehmigung des Voranschlags des Bundes durch das Parlament.

**Verpflichtungen (Rahmenkredite) und Auszahlungen (Finanzplan)
im Vergleich**

Die Verpflichtungen für ein Programm und die entsprechenden Auszahlungen erfolgen nicht zeitgleich und nicht immer im gleichen Jahr. Einige der Auszahlungen aus den eingegangenen Verpflichtungen werden erst nach Beendigung der Laufzeit der Botschaft erfolgen (Auszahlungen nach 2024). In den Jahren 2021–2024 werden auch Auszahlungen aus Verpflichtungen fällig, die vor 2021 eingegangen wurden. Die eingegangenen Verpflichtungen (Rahmenkredite) sind höher als die für die Periode 2021–2024 geplanten Auszahlungen (gemäss Finanzplan). Ausserdem bedingen langfristige Verpflichtungen ein Verpflichtungsvolumen, das die Auszahlungskapazität aus folgenden weiteren Gründen übersteigt:

- Die Kontexte, in denen die IZA tätig ist, insbesondere fragile Kontexte (unvorhergesehene Krisen, politische Ereignisse usw.), können bei gewissen Projekten oder Programmen Verzögerungen, Veränderungen oder gar deren Einstellung bewirken. In solchen Fällen gelangt ein Teil der eingegangenen Verpflichtungen nicht zur Auszahlung.
- Die Verpflichtungen umfassen auch Beiträge von Drittpartnern (wenn beispielsweise ein Geberland im Rahmen eines gemeinsamen Programms die Schweiz mit der Verwaltung seiner Mittel betraut), die nicht in den Zahlungskrediten enthalten sind.⁸⁴

Es ist indessen nicht zu befürchten, dass die im Legislaturfinanzplan vorgesehenen Beträge überschritten werden. Die Steuerung anhand von Rahmenkrediten hat sich bewährt und wird seit vielen Jahren auch in anderen Bereichen eingesetzt (Bildung, Forschung und Innovation, Immobilienportfolios des Bundesamtes für Rüstung sowie des Bundesamtes für Bauten und Logistik).

⁸⁴ Diese Mittel werden sowohl als Ertrag als auch als Aufwand verbucht. Daraus entsteht keine Zusatzbelastung für die Bundesfinanzen, die Mittel erscheinen aber unter den Verpflichtungskrediten. Die Höhe der Mittel von Drittpartnern ist schwierig zu planen.

Tabelle 2

Finanzplan und Verpflichtungsmittel für die Umsetzung der IZA 2021–2024

(in Mio. CHF, gerundet)	Verwaltungseinheit	Verpflichtungen ¹⁾	In %	Nr. Kredit	Budget 2020	Finanzplan				Total 2021–24
						2021	2022	2023	2024	
		2021–24								
RK Humanitäre Hilfe	DEZA	2 145,0	19,1 %		461,2	466,7	477,5	489,5	502,7	1 936,3
Humanitäre Aktionen ²⁾		1 825,0	16,2 %	A231.0332	381,2	386,7	397,5	409,5	422,7	1 616,3
Beitrag an den IKRK-Hauptsitz		320,0	2,8%	A231.0333	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	320,0
RK Entwicklungszusammenarbeit	DEZA	6 638,0	59,0 %		1 347,1	1 377,1	1 408,9	1 444,3	1 484,4	5 714,7
Entwicklungszusammenarbeit (bilateral) ³⁾		3 910,0	34,7 %	A231.0329	803,8	812,9	831,6	852,5	876,6	3 373,7
Beiträge an multilaterale Organisationen		1 725,0	15,3 %	A231.0330	330,4	338,3	348,8	356,8	354,1	1 397,9
Wiederauffüllungen der IDA-Mittel (Weltbank)		1 003,0	8,9 %	A231.0331	212,9	225,9	228,5	235,0	253,7	943,1
RK Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit	SECO	1 186,0	10,5 %		247,6	252,3	259,4	265,9	273,1	1 050,8
Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit (bilateral)		1 186,0	10,5 %	A231.0202	217,6	222,3	229,4	265,9	273,1	990,8
Darlehen und Beteiligungen Entwicklungsländer ⁴⁾		–		A235.0101	30,0	30,0	30,0	–	–	60,0
RK Entwicklungszusammenarbeit Ost⁵⁾		1 025,0	9,1 %		215,9	221,1	224,8	230,4	236,8	913,2
Entwicklungszusammenarbeit, Länder des Ostens	DEZA	673,0	6,0 %	A231.0336	138,4	141,9	145,2	148,8	153,0	589,0
Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit, Länder des Ostens	SECO	352,0	3,1 %	A231.0210	77,5	79,2	79,6	81,6	83,8	324,2
RK Frieden und menschliche Sicherheit	AMS	258,0	2,3 %	A231.0338	57,7	58,9	60,2	61,8	63,5	244,4
TOTAL		11 252,0	100 %		2 329,6	2 376,2	2 430,8	2 491,9	2 560,5	9 859,4
Jährliche Zuwachsrate						2,0 %	2,3 %	2,5 %	2,8 %	

- 1) Total Ausgaben gemäss Finanzplan 2021–2023 und Extrapolation für 2024. Aufgrund der organisatorischen Abläufe in der IZA übersteigen gewisse Verpflichtungen die Auszahlungskapazität (siehe Kasten). Auszahlungen für Verpflichtungen, die vor dem 31. Dezember 2024 eingegangen wurden, können auch im Jahr 2025 und darüber hinaus gestaffelt erfolgen.
- 2) Um in Krisenfällen die Flexibilität und die Nahrungsmittelhilfe erhöhen zu können, wurden die in der IZA-Botschaft 2017–2020 separat ausgewiesenen Voranschlagskredite «Finanzielle Unterstützung humanitärer Aktionen» (A231.0332), «Nahrungsmittelhilfe mit Milchprodukten» (A231.0334) und «Nahrungsmittelhilfe mit Getreide» (A231.0335) für die IZA 2021–2024 unter dem Kredit A231.0332 «Humanitäre Hilfe» konsolidiert.
- 3) Im Falle der Schaffung neuer Kooperationsformen mit dem Privatsektor durch die DEZA kann ein neuer Voranschlagskredit geschaffen und die erforderlichen Mittel dem Kredit «Entwicklungszusammenarbeit (bilateral)» entnommen werden.
- 4) Im Falle eines Einsatzes neuer Finanzierungsinstrumente durch das SECO und/oder einer Kapitalaufstockung für den SIFEM ab 2023 erfolgt eine Kreditverschiebung von «Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit» auf den Voranschlagskredit «Darlehen und Beteiligungen Entwicklungsländer».
- 5) Osteuropa und Zentralasien.

Die über die Rahmenkredite finanzierten Aktionen werden unter Ziffer 4.1 beschrieben. Die Aufteilung der Finanzmittel innerhalb der einzelnen Rahmenkredite ist in Anhang 6 ausführlich dargestellt.

Die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalaufstockung multilateraler Entwicklungsbanken ist nicht Teil dieser Botschaft zur IZA-Strategie, weil es sich dabei um Investitionen durch den Kauf von Anteilen oder Schuldverschreibungen handelt. Entsprechend der gängigen Praxis der IZA werden solche einmaligen Investitionen nicht über bestehende Budgets finanziert oder kompensiert.

Durchlässigkeit zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Um in ausserordentlichen Bedarfslagen in der humanitären Hilfe oder der Entwicklungszusammenarbeit flexibel reagieren zu können, kann die DEZA in der Periode 2021–2024 wie bereits im Rahmen der IZA-Botschaft 2017–2020 zwischen den Rahmenkrediten «Humanitäre Hilfe» und «Entwicklungszusammenarbeit» Verschiebungen in der Höhe von höchstens 120 Millionen Franken vornehmen. Angesichts der Unvorhersehbarkeit solcher Aufgaben werden dem Parlament jeweils mit der Botschaft zum Voranschlag entsprechende Verschiebungsmöglichkeiten zwischen gewissen Voranschlagsposten beantragt.⁸⁵

4.5 Einschätzung der Teuerung

Bei der jährlichen Zuwachsrate, die bei der IZA zur Anwendung gelangt, wurde die Teuerungsrate bereits berücksichtigt. Die dem Umfang des Zahlungsrahmens und den Verpflichtungskrediten zugrundeliegenden Teuerungsannahmen werden jeweils in Artikel 2 der vier Bundesbeschlüsse ausgewiesen. Gemäss Landesindex der Konsumentenpreise wurde die Teuerung im Dezember 2019 auf 101,7 Punkte geschätzt (Referenzwert: 100 Punkte im Dezember 2015). Die jährlichen Voranschlagskredite werden jeweils an die aktuellen Teuerungsannahmen angepasst.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

5.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Öffentliche Entwicklungshilfe (APD)

Die beantragten Rahmenkredite können in Übereinstimmung mit der Definition der OECD im Wesentlichen als APD verbucht werden. Die Budgets der drei betroffenen Verwaltungseinheiten (DEZA, AMS und SECO, ohne Eigenaufwand) decken 70 bis 75 Prozent der Schweizer APD ab. Auch andere öffentliche Akteure (andere Bundesämter, Kantone und Gemeinden) sind mit eigenen Mitteln international tätig, und ein Teil dieser Mittel werden als APD verbucht. Ein erheblicher, aber schwankender

⁸⁵ Der Bundesbeschluss über den Voranschlag sieht die Möglichkeit von Verschiebungen zwischen Zahlungskrediten vor.

Teil der Schweizer APD (zwischen 7 und 21 % seit Beginn der Erfassung 2004) ergibt sich aus bestimmten Betreuungskosten für Asylsuchende im ersten Jahr ihres Aufenthalts in der Schweiz.

Tabelle 3

Statistik der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz

(in Mio. CHF, gerundet)	2017			2018		
		%	in % des BNE		%	in % des BNE
IZA-Botschaft*	2 234,4	72	0,34	2 190,4	72	0,32
Andere, Bund (ohne Asyl)**	472,9	15	0,07	498,7	17	0,07
Hilfe an Asylsuchende	324,8	11	0,05	275,5	9	0,04
Kantone und Gemeinden	66,3	2	0,01	64,0	2	0,01
APD der Schweiz	3 098,4	100	0,47	3 028,6	100	0,44
BNE***	658 642			691 417		

* Ohne die von Drittpartnern bereitgestellten Mittel und die Umwandlung des dem SIFEM gewährten Kredits in Eigenkapital

** Inkl. Eigenaufwand (Tabelle 4)

*** BNE nach Angaben des Bundesamts für Statistik vom August 2019

Das Parlament hatte 2011 entschieden, die APD bis 2015 auf 0,5 Prozent des BNE zu erhöhen. Im Finanzplan 2017–2019 des Bundes erklärte der Bundesrat zur APD: «Die internationale Zusammenarbeit ist von den Sparmassnahmen im Voranschlag 2016 und im Stabilisierungsprogramm stark betroffen; die Ausgaben erreichen 2018 wieder das Niveau von 2015. Es ist allerdings nicht auszuschliessen, dass sie in der kommenden Legislatur weiter gekürzt werden müssen. Ab 2020 wird von einem Wachstum mit der Rate des nominalen BIP ausgegangen. Grundsätzlich wird aber nach wie vor eine APD-Quote von 0,5 Prozent des BNE angestrebt, wenn es die finanzielle Lage zulässt.» Aufgrund des Stabilisierungsprogramms 2017–2019⁸⁶ ging die IZA-Botschaft 2017–2020 bereits von einer leicht niedrigeren APD-Quote aus, nämlich von 0,48 Prozent des BNE. Im Voranschlag 2018 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 wurden weitere Kürzungen beschlossen, welche die Budgets der IZA betrafen. Folglich sank die für die Periode 2017–2020 geschätzte durchschnittliche APD-Quote auf rund 0,46 Prozent des BNE.

Ausgehend von den verfügbaren Schätzungen⁸⁷ würde die Gewährung der in dieser Botschaft beantragten Kredite für die Periode 2021–2024 einer Schweizer APD-Quote von rund 0,46 Prozent des BNE entsprechen. Aufgrund der jüngsten BNE-Prognosen fällt die erwartete APD-Quote nun leicht höher aus als zum Zeitpunkt der

⁸⁶ BBI 2016 4691

⁸⁷ Prognosen der APD-Quote sind indikativ. Sie unterliegen Schwankungen, insbesondere aufgrund der Entwicklung des BNE oder der Kosten, die im Zusammenhang mit der Betreuung von Asylsuchenden im ersten Jahr ihres Aufenthalts in der Schweiz anfallen.

Vernehmlassung (0,45 %). Ohne Berücksichtigung der in der APD verbuchten Betreuungskosten für Asylsuchende würde die Quote rund 0,41 Prozent betragen.

5.1.2 Auswirkungen auf den Eigenaufwand und das Personal

Im Zeitraum 2021–2024 wird für die Umsetzung der IZA voraussichtlich ein Eigenaufwand von insgesamt 1110,8 Millionen Franken erforderlich sein; davon entfallen rund 869,6 Millionen Franken auf den Aufwand für Personal in der Schweiz und in den Vertretungen im Ausland, einschliesslich des Lokalpersonals. Gestützt auf das Budget 2020 wird das eingesetzte Personal rund 1880 Vollzeitstellenäquivalente betragen. Personal und Eigenaufwand bleiben mithin stabil und sind indikativ; sie werden nicht von den Rahmenkrediten erfasst (Ziff. 4.4).

Tabelle 4

Anteil des Eigenaufwands für die Umsetzung der IZA 2021–2024

(in Mio. CHF, gerundet)	Budget	Finanzplan				Total 2021–24
	2020	2021	2022	2023	2024	
EDA (DEZA¹⁾ und AMS)	247,2	247,2	247,2	247,2	247,2	988,8
Personalaufwand	191,6	191,6	191,6	191,6	191,6	766,4
Sach- und Betriebsaufwand	55,6	55,6	55,6	55,6	55,6	222,4
WBF (SECO)¹⁾	30,5	30,5	30,5	30,5	30,5	122,0
Personalaufwand	25,8	25,8	25,8	25,8	25,8	103,2
Sach- und Betriebsaufwand	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	18,8
TOTAL Eigenaufwand IZA 21–24	277,7	277,7	277,7	277,7	277,7	1 110,8

Der Eigenaufwand zeigt keine Zunahme, weil die Teuerung beim Personalaufwand zentral für die ganze Bundesverwaltung beim Eidgenössischen Personalamt (EPA) verbucht wird. Das EPA weist danach im Rahmen des jährlichen Voranschlags jeder Verwaltungseinheit die Mittel zu, die für die Finanzierung der vom Parlament beschlossenen Lohnmassnahmen erforderlich sind.

1) Beim Eigenaufwand der DEZA und des SECO ist der Personalaufwand für den Erweiterungsbeitrag und den zweiten Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten nicht enthalten.

Die für das SECO aufgeführten Zahlen beziehen sich nur auf den Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des SECO.

Die IZA ist für die Planung, Begleitung und Evaluation der Programme, die Gestaltung von Prozessen, die Vernetzung und die Beeinflussung der internationalen Politik im Bereich der IZA auf Personen mit hohem Leistungsausweis angewiesen. Zu diesem Zweck bedarf es hoch qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die über spezifisches Fach- und Methodenwissen in operationellen und politischen Belangen verfügen und die bereit sind, in schwierigen Kontexten zu arbeiten und zu leben.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Der Vollzug der vorgeschlagenen Bundesbeschlüsse obliegt ausschliesslich dem Bund und hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Die mit der Umsetzung der IZA beauftragten Verwaltungseinheiten können im Rahmen dieser Umsetzung mit den Kantonen und Gemeinden zusammenarbeiten. Durch die Unterstützung der in Genf ansässigen multilateralen Organisationen und NGO wird Genf als internationales und humanitäres Zentrum gestärkt und gewinnt weiter an Attraktivität. Insbesondere durch die Vernetzung von Forschenden und ihren Institutionen, durch den Austausch von Wissen sowie durch die Unterstützung von Forschung und Ausbildung im Bereich der IZA werden zudem positive Auswirkungen für die akademischen Kreise und die NGO der Schweiz erwartet.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die im Rahmen der IZA erbrachte APD hat wirtschaftliche Auswirkungen auf die Schweiz, zum Beispiel durch die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen in der Schweiz, durch die Förderung zusätzlicher Aktivitäten von Privatunternehmen oder NGO, oder durch die indirekte Förderung der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen seitens internationaler Organisationen bei Schweizer Firmen. Laut der jüngsten verfügbaren Untersuchung (2014) über die Multiplikatoreffekte und die direkten Auswirkungen der APD auf das Schweizer BIP und den hiesigen Arbeitsmarkt erzeugten 3,24 Milliarden Franken APD pro Jahr einen Einkommenszufluss von 3,7 Milliarden Franken. Folglich hat jeder in die APD investierte Franken durchschnittlich 1.19 Franken zur Schweizer Wirtschaft beigetragen.⁸⁸

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die IZA konkretisiert und festigt die Solidarität zwischen den Völkern und den Generationen, was einer gemeinsamen Verantwortung für eine weltweite nachhaltige Entwicklung entspricht. Dies hat auch positive Auswirkungen auf die Schweiz. Die IZA ermöglicht es, den Herausforderungen in den Entwicklungsländern und weltweit zu begegnen, und trägt dadurch zur Reduzierung der Risiken bei, denen auch die Schweiz und ihre Bürgerinnen und Bürger ausgesetzt sind – zum Beispiel in den Bereichen irreguläre Migration, Sicherheit, Wirtschafts- und Umweltkrisen, Bewältigung von Naturkatastrophen oder Gesundheit (einschliesslich Risiken durch Pandemien).

⁸⁸ www.eda.admin.ch/deza > Publikationen und Service > Publikationen > Alle DEZA-Publikationen > «Retombées économiques de l'aide publique au développement en Suisse - Etude 2014» (fr)

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die IZA sorgt dafür, dass positive Auswirkungen ihrer Aktivitäten für die Umwelt verstärkt und negative Folgen vermieden werden, sowohl in den Entwicklungsländern als auch weltweit. Sie trägt dazu bei, dass die Schweiz ihren im Rahmen multilateraler Abkommen eingegangenen internationalen Finanzverpflichtungen nachkommt. Im Übrigen unterstützt sie zahlreiche Projekte, die direkt oder indirekt mit Umweltbelangen zusammenhängen, wie Klimaschutz, Wasser- und Luftqualität, Biodiversität und nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen.

5.6 Andere Auswirkungen

Die IZA ergänzt und stärkt die anderen Bereiche der Aussenpolitik, wie die diplomatischen Aufgaben, die Aussenwirtschaftspolitik oder die internationale Umweltpolitik.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die auf Artikel 54 der Bundesverfassung abgestützten gesetzlichen Grundlagen sind das EZA-HH-Gesetz⁸⁹ mit der dazugehörigen Verordnung vom 12. Dezember 1977⁹⁰ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (nachfolgend «EZA-HH-Verordnung»), das MS-Gesetz⁹¹, das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991⁹² über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods und das Ostgesetz⁹³ mit der dazugehörigen Verordnung vom 19. Dezember 2018⁹⁴ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (nachfolgend «Ost-Verordnung»). Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Gewährung der Rahmenkredite «Humanitäre Hilfe», «Entwicklungszusammenarbeit» und «Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit» ergibt sich aus Artikel 167 BV und Artikel 9 Absatz 1 EZA-HH-Gesetz, laut dem die betreffenden Mittel als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt werden. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Gewährung des Rahmenkredits «Entwicklungszusammenarbeit Ost» ergibt sich aus Artikel 167 BV und Artikel 10 Ostgesetz, laut dem die betreffenden Mittel als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt werden. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Gewährung des Rahmenkredits «Frieden und menschliche Sicherheit» ergibt sich aus Artikel 167 BV und Artikel 4 MS-Gesetz, laut dem die betreffenden Mittel als mehrjährige Rahmenkredite bewilligt werden.

⁸⁹ SR 974.0

⁹⁰ SR 974.01

⁹¹ SR 193.9

⁹² SR 979.1

⁹³ SR 974.1

⁹⁴ SR 974.11

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage steht im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Die IZA ist ein von der Schweiz autonom eingesetztes Instrument. Sie erfolgt in Übereinstimmung mit dem internationalen Handelsrecht und verzichtet namentlich auf Subventionen, die den Handel zugunsten von Schweizer Unternehmen verzerren. Gemäss Ziffer 23 (c) des Ministerbeschlusses der Welthandelsorganisation (WTO) vom 19. Dezember 2015 über den Ausfuhrwettbewerb im Agrarbereich⁹⁵ hat sich die Schweiz verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Nahrungsmittelhilfe nicht an die Lieferung von Schweizer Landwirtschaftsprodukten oder anderen Waren und Dienstleistungen gebunden ist. Zudem berücksichtigt die Schweiz die Empfehlungen der OECD «*Revised DAC Recommendation on untying ODA*» von 2019⁹⁶.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁹⁷ werden Rahmenkredite in der Form einfacher Bundesbeschlüsse bewilligt, die nicht dem Referendum unterstehen.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen die vier Bundesbeschlüsse der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da jeder von ihnen neue Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich zieht.

6.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung

6.5.1 Bedeutung der Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele

Die Bedeutung dieser Rahmenkredite wird unter den Ziffern 1.1, 3.1 und 3.2 dargelegt. Unter den Ziffern 3.4, 3.5, 4.1 und 4.4 sind Einzelheiten zur Begründung, zur Ausgestaltung und zum finanziellen Umfang der Rahmenkredite enthalten. Die IZA liegt im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Der Bund kann jedoch bei Vorhaben der IZA mit Kantonen oder Gemeinden zusammenarbeiten.

⁹⁵ AS 2019 587

⁹⁶ www.oecd.org > Search «Untied Aid» > Revised DAC Recommendation on Untying ODA (2019)

⁹⁷ SR 171.10

6.5.2 Materielle und finanzielle Steuerung der Subvention

Im Rahmen der Überprüfung der Schweizer IZA durch die OECD im Jahr 2019 war Letztere der Auffassung, dass die Mechanismen zur Sicherstellung der Qualität der Schweizer IZA auf einer ergebnisorientierten Organisationskultur, einem soliden Wissensmanagement und einem globalen Risikomanagement beruhen. In Bezug auf das geografische Portfolio der Schweiz empfahl die OECD eine verstärkte Konzentration, um die Effizienz und Wirkung zu erhöhen. Mit der geografischen Fokussierung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des EDA (Ziff. 3.5.2) wird dieser Empfehlung Rechnung getragen.

Die IZA wendet eine ergebnisorientierte Steuerung an. In allen Projekt- und Programmphasen richtet sie ihr Hauptaugenmerk auf die Verbesserung der Bedingungen ihrer Zielgruppen. Die Vergabe von Beiträgen basiert auf festgelegten Zielen und wird über Monitoring-, Controlling- und Evaluationsinstrumente gesteuert (Ziff. 1.3.1 und 3.5.4). Diese Instrumente stellen sicher, dass die Beiträge gerechtfertigt sind, wirtschaftlich und wirkungsvoll eingesetzt werden, einheitlich und gerecht geleistet werden (Ziff. 6.5.3) sowie nach finanzpolitischen Erfordernissen ausgestattet sind (Art. 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁹⁸). Die IZA vermeidet es, die Anstrengungen und Leistungen der Regierungen und der anderen IZA-Akteure zu substituieren (Ziff. 4.3). Das Gesamtvolumen der mit den fünf Rahmenkrediten eingegangenen Verpflichtungen und die Mittelverteilung werden unter Ziffer 4.4 und im Anhang 6 dargestellt.

6.5.3 Verfahren der Beitragsgewährung

Die EZA-HH-Verordnung, die Ost-Verordnung, das MS-Gesetz sowie die Weisung des EDA vom 1. Januar 2018 über die Finanzkompetenzen und die dazugehörigen Anhänge regeln die Finanzkompetenzen und die Kontrolle der Mittelverwendung im Bereich der IZA.

Die DEZA, die AMS und das SECO haben klare und transparente Verfahren und Richtlinien für den ergebnisorientierten Einsatz der Mittel festgelegt und wenden diese an. Bei der Durchführung der Massnahmen vergeben sie Mandate nicht nur nach der Subventionsgesetzgebung, sondern auch gemäss den Bestimmungen des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994⁹⁹, des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen¹⁰⁰ und der Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen¹⁰¹. Beim Erwerb von Waren, Dienstleistungen und Anlagen sind die DEZA, die AMS und das SECO abgesehen von den wirtschaftlichen Aspekten bestrebt, die Einhaltung der Sozial- und Umweltstandards innerhalb des vorgesehenen Rechtsrahmens zu fördern und somit die drei Dimensionen der Nachhaltig-

⁹⁸ SR 616.1

⁹⁹ SR 0.632.231.422

¹⁰⁰ SR 172.056.1

¹⁰¹ SR 172.056.11

keit im Sinne der Agenda 2030 zu stärken. Dieser Grundsatz gilt sowohl in der Schweiz als auch in den Entwicklungsländern.

6.5.4 Befristung und degressive Ausgestaltung der Subvention

Die IZA ist eine langfristige Aufgabe, welche nicht an sich zeitlich begrenzt ist. Die Beiträge ihrerseits werden befristet vergeben und sind erneuerbar. Allgemein muss jedoch langfristig Unterstützung gewährt werden, um die erwartete Wirkung zu erzielen. Die Beiträge sind grundsätzlich nicht degressiv.

Die Geltungsdauer des Ostgesetzes ist bis zum 31. Dezember 2024 befristet. Danach fällt die Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern, die von diesem Gesetz betroffen sind, unter das EZA-HH-Gesetz.

Abkürzungsverzeichnis

AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit in der Politischen Direktion (EDA)
APD	Öffentliche Entwicklungshilfe
BIP	Bruttoinlandprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
CHF	Schweizerfranken
DESA	Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (EDA)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
«EZA-HH-Gesetz»	Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0)
«EZA-HH-Verordnung»	Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.01)
IDA	Internationale Entwicklungsorganisation der Weltbank
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IMZ	Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (2011 vom Bundesrat eingerichtet, vereint die zuständigen Ämter von EDA, EJPD und WBF)
IZA	Internationale Zusammenarbeit der Schweiz
LDC	Am wenigsten entwickelte Länder (<i>least developed countries</i>)
«MS-Gesetz»	Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9)
NGO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
«Ostgesetz»	Bundesgesetz vom 30. September 2016 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1)
«Ost-Verordnung»	Verordnung vom 19. Dezember 2018 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.11)

RK	Rahmenkredit
SDG	Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 (<i>Sustainable Development Goals</i>)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft (WBF)
SEF	Expertenpool für zivile Friedensförderung (EDA)
SEM	Staatssekretariat für Migration (EJPD)
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (EFD)
SIFEM	Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft des Bundes (<i>Swiss Investment Fund for Emerging Markets</i>)
SKH	Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (EDA)
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNHCR	UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge
USD	US-amerikanische Dollar
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WHO	Weltgesundheitsorganisation

Glossar

Allgemeiner Beitrag

Ohne direkten Bezug zu einem Projekt, Thema oder spezifischen Land sowie gemäss Subventionsregeln gewährte Finanzbeiträge an multilaterale Organisationen zur Unterstützung der Arbeit dieser Organisationen.

APD-Quote

Die APD-Quote ermöglicht es, die finanziellen Anstrengungen der verschiedenen Geberländer zu quantifizieren, indem sie mit deren Wirtschaftskraft (BNE) verglichen werden. Es handelt sich um eine Messgrösse und nicht um ein Steuerungsinstrument. Die Quote wird nach Abschluss der Jahresrechnung *a posteriori* berechnet. Ihre Komponenten unterliegen erheblichen Schwankungen: Insbesondere die konjunkturelle Entwicklung des BNE und die Betreuungskosten für Asylsuchende sind schwer vorhersehbar. Deren Schwankungen können sich auf die APD-Quote auswirken, manchmal sogar bei unveränderten IZA-Mitteln.

Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Tätigkeiten, die im Rahmen von bilateralen Programmen oder Projekten in einem oder mehreren Ländern realisiert werden und die im Allgemeinen auf einem Rahmenabkommen zur Zusammenarbeit zwischen der Schweizer Regierung und der Regierung des entsprechenden Partnerlandes beruhen.

Entwicklungsländer

Länder mit niedrigem oder mittlerem Einkommen, die gemäss einer von der OECD definierten Liste APD-Empfängerländer sind (s. Fussnote im Anhang 3).

Extreme Armut

Seit 2015 definiert die Weltbank extreme Armut als Einkommen von weniger als 1.90 US-Dollar pro Tag (Kaufkraftparität 2011, d. h. Kaufkraft von USD 1.90 in den USA im Jahr 2011). Personen, die in extremer Armut leben, besitzen in der Regel weder ein Transportmittel (Fahrrad oder Ähnliches) noch ein Bett und müssen jeden Tag lange Strecken zu Fuss zurücklegen, um Wasser zu holen und Holz zu sammeln. Die Definition wird von der Weltbank regelmässig an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepasst.

Flucht

Durch verschiedene Faktoren wie Verfolgungen, systematische Menschenrechtsverletzungen, bewaffnete Konflikte oder Naturkatastrophen erzwungene Flucht von Personen.

Förderstiftung

Gemeinnützige Stiftung, die zur Finanzierung ihrer Tätigkeit nicht auf Spenden oder Zustiftungen angewiesen ist, da sie über eigenes Vermögen verfügt und ihre Förder-

aktivitäten mit Erträgen daraus (oder bei Verbrauchsstiftungen auch mit dem Vermögen selbst) finanziert.

Fragilität

Die OECD definiert Fragilität als eine Kombination aus Risikoexposition und unzureichender Kapazität des Staates, des Systems oder der Gemeinschaften, diese Risiken zu bewältigen, aufzufangen oder zu mindern. Fragilität kann negative Folgen haben wie Gewalt, Zerfall der staatlichen Institutionen, Vertreibung, humanitäre Krisen und andere Notlagen.

Globalprogramme

Die Globalprogramme des EDA befassen sich mit globalen Herausforderungen, deren Auswirkungen über die Landesgrenzen hinweg spürbar sind und die gemeinsames Handeln erfordern (Migration, Klimawandel und Umwelt, Wasser, Ernährungssicherheit, Gesundheit). Ziel ist es, über diese Programme allgemein anerkannte Standards zu beeinflussen und zu etablieren, um so zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen zu können. Sie beteiligen sich an zwischenstaatlichen Prozessen, globalen und regionalen Initiativen sowie an innovativen Aktionen in ausgewählten Ländern, um auf den internationalen normativen Rahmen Einfluss zu nehmen.

Impact Investing (wirkungsorientierte Investitionen)

Eine Investitionsstrategie mit dem Ziel, neben einer finanziellen Rendite auch eine soziale und/oder ökologische Wirkung zu erzielen.

Internationale Zusammenarbeit

Sämtliche Instrumente der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit, die vom EDA und vom WBF eingesetzt werden.

Irreguläre Migration

Wanderungsbewegung unter Verletzung der Gesetze und Verordnungen oder der internationalen Abkommen über die Einreise in ein Herkunfts-, Transit- oder Zielland und die Ausreise aus diesem Land.

Mandat

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren bezieht sich der Begriff «Mandat» auf Verträge, die gemäss den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens zu Transparenz und Wettbewerb bei der Erbringung von Leistungen mit einer NGO oder einem anderen IZA-Akteur abgeschlossen werden.

Nichtregierungsorganisation

Jede gemeinnützige private Einrichtung, die auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene organisiert ist, um gemeinsame Ziele und Ideale zu verfolgen, ohne dass eine bedeutende staatlich kontrollierte Beteiligung oder Vertretung besteht. NGO sind Teil der Zivilgesellschaft.

Öffentliche Entwicklungshilfe (APD)

Die OECD definiert (über ihren Entwicklungshilfeausschuss) die APD als alle Leistungen, die für die auf der OECD-Liste aufgeführten Empfängerländer und -territorien oder für multilaterale Organisationen bestimmt sind und die die folgenden Kriterien erfüllen: (i) Sie stammen von öffentlichen Organen; (ii) sie zielen vorrangig auf die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Empfängerländer ab; und (iii) sie werden zu Vorzugskonditionen gewährt. Die APD wird rückwirkend berechnet und ermöglicht es, das Engagement der Geberländer untereinander zu vergleichen sowie dessen Entwicklung im Laufe der Zeit aufzuzeigen. Ausgaben verschiedener Departemente der Bundesverwaltung sowie der Kantone und Gemeinden werden unter der APD der Schweiz verbucht. Die Budgets der IZA (ohne Eigenaufwand von DEZA, AMS und SECO) decken 70 bis 75 Prozent der APD der Schweiz ab.

Partner

Akteure, mit denen die IZA zusammenarbeitet, um ihre Ziele umzusetzen. Dies können Regierungen, multilaterale Organisationen, Privatunternehmen, NGO, Förderstiftungen, Hochschulen oder sonstige relevante Akteure sein.

Privatsektor

Der Privatsektor umfasst Akteure, die nicht mehrheitlich dem Staat gehören und die gewinnorientiert sind. Im Rahmen dieser Strategie umfasst der Begriff des Weiteren auch Sozialunternehmen, wirkungsorientierte Investoren und gewisse Förderstiftungen (insbesondere jene multinationaler Unternehmen).

Programm

Ein Programm besteht aus mehreren Projekten in einem bestimmten Land oder zu einem bestimmten Thema.

Programmbeitrag

Gemäss Subventionsregeln gewährte Beiträge an NGO zur Unterstützung ihrer internationalen Programme, ohne direkten Bezug zu einem Projekt, Thema oder spezifischen Land.

Projektbeitrag

Gemäss Subventionsregeln gewährte Beiträge an spezifische Projekte von Entwicklungsakteuren (insbesondere NGO oder multilaterale Organisationen) im Rahmen der Umsetzung der IZA.

Schwerpunktländer

Länder, in die der Grossteil der Mittel der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit investiert wird.

Sozialunternehmen

Ein Unternehmen, dessen Hauptziel es ist, einen sozialen und/oder ökologischen Mehrwert zu schaffen, wobei es seine finanzielle Tragkraft auf seine Geschäfts-

tätigkeit abstützt. Es unterscheidet sich insofern von herkömmlichen Unternehmen, dass es die erzielten Gewinne zur Stärkung seines sozialen und/oder ökologischen Ziels verwendet.

Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft umfasst denjenigen Teil der Gesellschaft, der sich relativ unabhängig von Staat und Privatsektor organisiert. Sie setzt sich aus Gruppen zusammen, die gemeinsame Interessen, Ziele oder Werte verfolgen. Dazu gehören NGO, gemeinnützige Vereine und Stiftungen, Bürgergruppen, religiöse Organisationen, politische Parteien, Berufsverbände, Gewerkschaften, soziale Bewegungen und Interessengruppen.

Überblick über die IZA



Grafik 10: Die Instrumente der IZA

IZA-Instrumente, geografischer Fokus und entsprechende Rahmenkredite

Instrument (Ziff. 4.1)	Geografischer Fokus (Ziff. 3.5.2)	Verwaltungseinheit (Ziff. 4.2)	Rahmenkredit (Ziff. 4.4)	Verpflichtungen in % des Totals der fünf Rahmenkredite (Ziff. 4.4)*	Ziffer im Text
Humanitäre Hilfe	Nach Bedarf der Bevölkerung in den Entwicklungsländern	DEZA	Humanitäre Hilfe	19,1% (davon rund 2/3 allgemeine Beiträge an das IKRK und an multilaterale Organisationen)	4.1.1
Entwicklungszusammenarbeit					4.1.2
a) Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit EDA und WBF	35 Länder EDA und 13 Länder WBF (Tabelle 1)	DEZA	Entwicklungszusammenarbeit	27,8 %	
		SECO	Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit (bilaterale Massnahmen)	6,3 %	
		DEZA, SECO	Entwicklungszusammenarbeit Ost	9,1 %	

Instrument (Ziff. 4.1)	Geografischer Fokus (Ziff. 3.5.2)	Verwal- tungs- einheit (Ziff. 4.2)	Rahmenkredit (Ziff. 4.4)	Verpflichtungen in % des Totals der fünf Rahmenkredite (Ziff. 4.4)*	Ziffer im Text
b) Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit WBF	Entwicklungs- länder nach Themenschwer- punkt	SECO	Wirtschaftliche Entwicklungszu- sammenarbeit (globale/regionale Massnahmen)	4,2 %	
c) Globalpro- gramme EDA	Entwicklungs- länder nach Themenschwer- punkt	DEZA	Entwicklungszu- sammenarbeit	7,0 %	
d) Multilaterale Organisationen	Nach den Priori- täten der Organi- sationen	DEZA, SECO	Entwicklungszu- sammenarbeit	24,2 % (ohne Multilaterales der humanitären Hilfe)	
Friedensförde- rung und menschliche Sicherheit	Nach Bedarf der Länder und nach Themenschwer- punkt	AMS	Frieden und menschliche Sicherheit	2,3 %	4.1.3
Total				100 %	

* Verteilung entsprechend der IZA-Botschaft 2017–2020

IZA-Ziele 2021–2024 und deren Zuordnung nach Rahmenkredit

Rahmenkredit	Verwaltungseinheit	Prioritäre Unterziele	Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) der Agenda 2030	Ziffer im Text	Verpflichtungen in Mio CHF (% des Totals)
Humanitäre Hilfe	DEZA	5, 6, 7, 8	1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 16	4.1.1	2 145 (19,1 %)
Entwicklungszusammenarbeit	DEZA	1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17	4.1.2	6 638 (59,0 %)
Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit	SECO	1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10	1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17	4.1.2	1 186 (10,5 %)
Entwicklungszusammenarbeit Ost	DEZA, SECO	1, 2, 3, 4, 7, 9, 10	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16	4.1.2	1 025 (9,1 %)
Frieden und menschliche Sicherheit	AMS	8, 9, 10	5, 10, 16	4.1.3	258 (2,3 %)

A) Zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum, zur Erschliessung von Märkten und zur Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen beitragen (wirtschaftliche Entwicklung)

Unterziel 1: Die Rahmenbedingungen für den Marktzugang verbessern und wirtschaftliche Möglichkeiten schaffen (Verbindung mit SDG 5, 8, 9, 10, 17)

Die IZA stärkt die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Stabilität und Gouvernanz, indem sie ein günstiges Umfeld für privatwirtschaftliche Initiativen schafft und indem sie für eine gute Verwaltung der öffentlichen Ressourcen, eine ausgewogene Handelspolitik sowie ein investitionsfreundliches Klima sorgt.

Unterziel 2: Innovative Initiativen des Privatsektors fördern, um die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze zu erleichtern (Verbindung mit SDG 3, 4, 5, 8, 9, 10, 12, 17)

Die IZA erleichtert den Zugang zu Kapitalmärkten und nachhaltiger Finanzierung, um die finanzielle Inklusion zu fördern. Sie arbeitet an Marktmechanismen, die es Unternehmen und Produzenten ermöglichen, von der Globalisierung zu profitieren, sich in globale Wertschöpfungsketten zu integrieren und zur Lösung globaler Herausforderungen beizutragen. Die IZA unterstützt Unternehmertum, Gesundheitssysteme und Grundbildung sowie eine Berufsbildung, die sich an den sich ändernden Bedürfnissen des Arbeitsmarktes sowie an der finanziellen Inklusion orientiert. Sie ermöglicht die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze und anderer angemessener Verdienstmöglichkeiten für alle, wobei insbesondere benachteiligte Bevölkerungsgruppen und junge Menschen berücksichtigt werden. Überdies setzt sie

sich zusammen mit dem Privatsektor für eine Stärkung der Normen und die Förderung bewährter Praktiken in den Bereichen Nachhaltigkeit, Gleichstellung der Geschlechter und Achtung der Menschenrechte ein.

B) Den Klimawandel und dessen Auswirkungen bekämpfen sowie die natürlichen Ressourcen nachhaltig bewirtschaften (Umwelt)

Unterziel 3: Den Klimawandel und dessen Auswirkungen bekämpfen (Verbindung mit SDG 6, 7, 12, 13)

Mit ihrer IZA unterstützt die Schweiz die Entwicklungsländer bei ihren Bemühungen zur Eindämmung des Klimawandels (Verringerung der Treibhausgasemissionen) und zur Anpassung an dessen Folgen sowie bei der Suche nach nachhaltigen Finanzierungen. Die IZA trägt zur nachhaltigen Bewirtschaftung städtischer und ländlicher Gebiete bei, indem sie die mit den Folgen des Klimawandels einhergehenden zunehmenden Risiken reduziert und erneuerbare Energien sowie die Energieeffizienz fördert.

Unterziel 4: Eine nachhaltige Bewirtschaftung der Ressourcen sicherstellen (Verbindung mit SDG 6, 12, 15)

Die IZA unterstützt die nachhaltige Bewirtschaftung von Ressourcen wie Wasser, Luft, Boden, Rohstoffen und Ökosystemen sowie die Erhaltung der Biodiversität zugunsten aller Menschen und insbesondere der Verletzlichsten. Da die Ressourcen unseres Planeten begrenzt sind, betrifft diese Unterstützung die gesamte Wertschöpfungskette.

C) Leben retten, eine hochwertige Grundversorgung sicherstellen – namentlich Bildung und Gesundheit – sowie die Ursachen von Flucht und irregulärer Migration reduzieren (menschliche Entwicklung)

Unterziel 5: Nothilfe bereitstellen und für den Schutz der Zivilbevölkerung sorgen (Verbindung mit SDG 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 16)

Die IZA stellt die Sicherheit, die Menschenwürde und die Rechte der von Krisen, bewaffneten Konflikten und Katastrophen betroffenen Menschen (u. a. Vertriebene) in den Mittelpunkt ihres Wirkens.

Unterziel 6: Katastrophenvorsorge, Wiederaufbau, Rehabilitation (Verbindung mit SDG 11)

Die Schweiz setzt sich für die Katastrophenvorsorge, den Wiederaufbau und die Rehabilitation ein, um dazu beizutragen, dass Naturkatastrophen so weit wie möglich verhindert werden und dass die Grundversorgung nach einer Katastrophe oder einem bewaffneten Konflikt wiederhergestellt wird.

Unterziel 7: Stärkung des gleichberechtigten Zugangs zu guter Grundversorgung (Verbindung mit SDG 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 16)

Investitionen in die Grundbildung, die Berufsbildung und das Gesundheitswesen tragen bei zur wirtschaftlichen Entwicklung und senken das Bevölkerungswachstum. Die Qualität und der gleichberechtigte Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung,

Trinkwasser und sanitären Anlagen, Energie, öffentlichen Verkehrsmitteln und Nahrung sind entscheidend. Die Schweiz bemüht sich, auf diese Grundbedürfnisse der Armen und Benachteiligten und insbesondere der Migrantinnen und Migranten, der Flüchtlinge, der jungen Menschen und der Menschen mit Behinderungen einzugehen, indem sie, unter Berücksichtigung der mit einer zunehmenden Verstärkung verbundenen Probleme, die internationalen Normen stärkt, die Kapazitäten von staatlichen Systemen und öffentlichen Unternehmen ausbaut sowie die Lebensbedingungen verbessert.

D) Frieden, Rechtsstaatlichkeit und Geschlechtergleichstellung fördern (Frieden und Gouvernanz)

Unterziel 8: Konflikte verhüten, Frieden und Achtung des Völkerrechts fördern (Verbindung mit SDG 5, 16)

Die Schweiz trägt zur Verhütung und Beilegung bewaffneter Konflikte bei und damit zu dauerhaften Lösungen mit friedlichen Mitteln. Sie bietet Mediation, Fazilitation und politischen Dialog sowie die Bereitstellung von Fachwissen an. Als Vertragsstaat der Genfer Konventionen fördert die Schweiz das humanitäre Völkerrecht sowie die abrüstungsbezogenen Normen und namentlich deren humanitäre Aspekte. Sie setzt sich für ihre Einhaltung ein, die eine wesentliche Voraussetzung für den Schutz von Zivilpersonen und Nichtkombattanten ist.

Unterziel 9: Menschenrechte und Geschlechtergleichstellung stärken und fördern (Verbindung mit SDG 4, 5, 10, 16)

Die Schweiz schützt und fördert die Universalität, Interdependenz und Unteilbarkeit der Menschenrechte. Mit der IZA engagiert sich die Schweiz für die Achtung, den Schutz, die Förderung und die Weiterentwicklung der Menschenrechte. Projekte und Programme, die allfälligen Konfliktursachen besondere Aufmerksamkeit schenken, vermeiden eine Verschärfung von Spannungen und fördern gleichzeitig die Mitarbeit der Zielgruppen bei der Durchführung der Projekte. Die Schweiz setzt sich dafür ein, die Ursachen von Ausgrenzung abzubauen; sie fördert Chancengleichheit und gleichberechtigten Zugang zu Ressourcen, öffentlichen Diensten und Entscheidungsprozessen. Eine gerechte Verteilung von Verantwortung, Aufgaben und Entscheidungsgewalt zwischen Männern und Frauen ist eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung, einschliesslich Wirtschaftswachstum (höheres Bildungsniveau, mehr Mitbestimmung in Wirtschaft, Politik, Kultur und Gesellschaft, Wahl der Anzahl Kinder). Die IZA setzt sich in allen ihren Aktivitäten und bei ihren Partnern für die Gleichstellung der Geschlechter und die Rechte der Frauen ein. Sie konzentriert sich insbesondere auf die Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt sowie die wirtschaftliche Förderung und die politische Mitwirkung der Frauen.

Unterziel 10: Gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit fördern sowie Zivilgesellschaft stärken (Verbindung mit SDG 16)

Die Schweiz fördert demokratische Werte wie Bürgerbeteiligung, Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie die Bekämpfung von Korruption und Straflosigkeit. Die IZA stärkt staatliche Institutionen, damit sie den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen. Sie fördert die Fähigkeit der Länder, ihre Politik auf zuverlässige Daten

zu stützen, die namentlich benachteiligte Gruppen identifizieren. Die Schweiz setzt sich für systemische Veränderungen ein, die dazu führen sollen, dass die Partnerregierungen mehr Verantwortung übernehmen und sich mit Problemen befassen können, welche die Entwicklung behindern, namentlich Korruption, Klientelismus und Misswirtschaft. In allen ihren Aktivitäten und gemeinsam mit ihren Partnern engagiert sich die IZA für eine gute Regierungsführung. Dazu unterstützt sie die gegenseitige Kontrolle der Gewalten sowie die öffentlichen Mechanismen zur Rechenschaftspflicht und zur Beaufsichtigung der Regierung, unter anderem via Kultur und Medien. Die Schweiz stärkt in den Entwicklungsländern die Zivilgesellschaft, da sie in den Bereichen soziale Inklusion, Anwaltschaft, Kontrolle und öffentliche Rechenschaftslegung eine zentrale Rolle spielt.

Kriterien für Zusammenarbeit und Beendigung der Zusammenarbeit

a) Kriterien für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit des EDA (DEZA)

Die folgenden Kriterien sind richtungsweisend für die Auswahl der Schwerpunktländer.

Grundkriterien für die IZA

- Das Land ist auf der OECD-Liste der APD-Empfängerländer¹⁰².
- Das Land gehört zu einer der vier Schwerpunktregionen (Ziff. 4.1.2).
- Die Sicherheitslage und die Zugangsbedingungen ermöglichen die Durchführung der Programme.

Bedürfnisse der Bevölkerung in den Entwicklungsländern

- Das Land weist ein hohes Niveau verschiedener Formen von Armut auf (gemessen z. B. mit dem Index der menschlichen Entwicklung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) oder dem Humankapital-Index der Weltbank).
- Das Land verfügt über begrenzte Kapazitäten für die Mobilisierung öffentlicher Ressourcen und eigener Expertise; das Volumen privater Investitionen ist sehr gering.
- Das Land steht hinsichtlich nachhaltiger Entwicklung vor Herausforderungen, z. B. bezüglich Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze, nachhaltiger Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, Zugang zu einer hochwertigen Grundversorgung, Gouvernanz oder Menschenrechte.

Interessen der Schweiz

- Eine Zusammenarbeit ist für die Schweiz von langfristigem aussenpolitischem Interesse (friedliche und gerechte internationale Ordnung, die sich auf einen starken Multilateralismus stützt, Reduktion der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration, weltweite nachhaltige Entwicklung).
- Eine Zusammenarbeit ist für die Schweiz von wirtschaftspolitischem Interesse (stabile und investitionsfreundliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen).
- Die Schweiz unterhält besondere Beziehungen zu diesem Land.

¹⁰² www.oecd.org > CAD > Financement pour le développement durable > Les normes du financement du développement > Liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD (fr)

Mehrwert der IZA

- Die Schweiz ist aufgrund ihrer Ansätze, Kompetenzen oder ihrer thematischen Expertise eine glaubwürdige Akteurin im politischen Dialog.
- Die Schweiz hat einen privilegierten Zugang zur Regierung, die ihrerseits echte Dialogbereitschaft gegenüber der Schweiz zeigt.
- Das Land ist offen für Reformen.

b) Kriterien für die humanitäre Hilfe (DEZA)

Nothilfe ist universell (ohne geografische Einschränkungen) und wird geleistet, wenn die folgenden beiden Kriterien erfüllt sind:

- Der humanitäre Bedarf ist gross und viele Menschen sind in einer akuten Notlage, sei es nach einer Krise, einem bewaffneten Konflikt, einer natur- oder technikbedingten Katastrophe oder einer Epidemie; und
- die lokalen, nationalen und regionalen Kapazitäten fehlen oder reichen nicht aus, um die Krise und ihre Folgen zu bewältigen.

c) Kriterien für die Prävention und Beilegung bewaffneter Konflikte und anderer Krisen (AMS)

- Bedarf des Landes: Das Land sieht sich mit der Situation konfrontiert, einen Konflikt verhüten, regeln, beilegen oder transformieren zu müssen.
- Ein Ersuchen des Landes liegt vor, und keine der beteiligten Parteien erhebt Einspruch gegen ein Engagement der Schweiz.
- Politisches Interesse der Schweiz.
- Komparativer Vorteil der Schweiz hinsichtlich Zugang und Expertise im Vergleich zu anderen Ländern, internationalen Organisationen oder anderen Institutionen.
- Verfügbare Ressourcen des EDA.

d) Kriterien für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit des WBF (SECO)

- Bedarf des Schwerpunktlandes und Interesse an den thematischen Kompetenzen von SECO und WBF.
- Das Land ist auf der OECD-Liste der APD-Empfängerlande.
- Einhaltung der Mindestnormen (wirtschaftliche Gouvernanz, Menschenrechte usw.), Reformbereitschaft und Reformfähigkeit der Partnerregierung.
- Vereinbarkeit mit den ausenwirtschaftlichen Interessen der Schweiz (Aussenwirtschaftspolitische Strategie, Freihandelspolitik).
- Vereinbarkeit mit den ausenpolitischen Interessen der Schweiz (diplomatische Beziehungen, Herausforderungen im Migrationsbereich, Stimmrechtsgruppen).

Der Ausstieg des SECO aus einem Schwerpunktland wird in erster Linie dann erwogen, wenn die oben genannten Kriterien nicht mehr erfüllt werden, wenn die diplomatischen Beziehungen abgebrochen wurden oder wenn die Sicherheits- oder die Zugangsbedingungen zu den Tätigkeitsgebieten die Durchführung der Programme der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr erlauben. Da der Ausstieg ein komplexes Verfahren in den bilateralen Beziehungen ist, muss er geordnet erfolgen und zu einem geeigneten Zeitpunkt kommuniziert werden. Um die nachhaltige Kontinuität bestehender Projekte zu gewährleisten, dauert die Ausstiegsphase im Allgemeinen vier bis sechs Jahre.

Die Kriterien a), c) und d) wurden gegenüber dem Zeitraum 2017–2020 überarbeitet.

Schwerpunktländer der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit

In dieser Liste sind die humanitäre Hilfe, die Globalprogramme, die Programmbeiträge an NGO und der multilateralen Organisationen, die AMS sowie die Komplementärmaßnahmen des SECO nicht erfasst. Nicht aufgeführt sind zudem die 11 Schwerpunktländer, aus denen sich die IZA im Zeitraum 2021–2024 zurückziehen wird (Tabelle 1). Die am wenigsten entwickelten Länder (LDC)¹⁰³ sind kursiv gesetzt.

Rahmenkredit	Region	Schwerpunktländer (Stand 31.12.2024)	Schwerpunktländer der DEZA (Stand 31.12.2024)	Schwerpunktländer des SECO (Stand 31.12.2024)	Hauptaktivitäten in gemeinsamen Schwerpunktländern von DEZA und SECO (Stand 2019)	
Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit	Nordafrika und Mittlerer Osten	Ägypten	X	X	DEZA: Bürgerbeteiligung, Beschäftigung, Migration SECO: öffentliche Finanzen, Entwicklung des Privatsektors und Beschäftigung, Handelsförderung, integrierte Stadtentwicklung	
		Kontext Syrienkrise (zurzeit im Libanon und in Jordanien)*	X			
		Besetztes Palästinensisches Gebiet	X			
		Tunesien	X	X	DEZA: Dezentralisierung und Bürgerbeteiligung, Bildung und Beschäftigung, Migration SECO: öffentliche Finanzen, Entwicklung des Privatsektors und Beschäftigung, Handelsförderung, integrierte Stadtentwicklung	
	Subsahara-Afrika	Südafrika			X	
		<i>Benin</i>		X		
		<i>Burkina Faso</i>		X		

¹⁰³ www.unctad.org > Themes > Special focus areas > Least Developed Countries > List of LCDs (Stand Oktober 2019)

Rahmenkredit	Region	Schwerpunktländer (Stand 31.12.2024)	Schwerpunktländer der DEZA (Stand 31.12.2024)	Schwerpunktländer des SECO (Stand 31.12.2024)	Hauptaktivitäten in gemeinsamen Schwerpunktländern von DEZA und SECO (Stand 2019)	
		<i>Burundi</i>	X			
		Ghana		X		
		<i>Mali</i>	X			
		<i>Mosambik</i>	X			
		<i>Niger</i>	X			
		<i>Demokratische Republik Kongo (Kivu)</i>	X			
		<i>Kontext Somalia-krise (derzeit von Kenia und Äthiopien aus)**</i>	X			
		<i>Ruanda</i>	X			
		<i>Tansania</i>	X			
		<i>Tschad</i>	X			
		<i>Sambia</i>	X			
		Simbabwe	X			
	Lateinamerika und Karibik	Kolumbien			X	
		Peru			X	
	Süd- und Südostasien	<i>Afghanistan</i>	X			
		<i>Bangladesch</i>	X			
		<i>Kambodscha</i>	X			
		Indonesien			X	
		<i>Laos</i>	X			
		<i>Myanmar</i>	X			
		<i>Nepal</i>	X			
		Vietnam			X	

Rahmenkredit	Region	Schwerpunktländer (Stand 31.12.2024)	Schwerpunktländer der DEZA (Stand 31.12.2024)	Schwerpunktländer des SECO (Stand 31.12.2024)	Hauptaktivitäten in gemeinsamen Schwerpunktländern von DEZA und SECO (Stand 2019)
Entwicklungszusammenarbeit Ost	Zentralasien	Kirgisistan	X	X	DEZA: Wasserwirtschaft, Dezentralisierung und Bürgerbeteiligung, ländliche Wirtschaft, Gesundheit SECO: Finanzmärkte, öffentliche Finanzen, integrierte Stadtentwicklung, Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Wasserwirtschaftsunternehmen, Entwicklung des Privatsektors und Beschäftigung, Handelsförderung
		Usbekistan	X		
		Tadschikistan	X	X	DEZA Wasserwirtschaft, Dezentralisierung und Bürgerbeteiligung, ländliche Wirtschaft, Gesundheit SECO Finanzmärkte, öffentliche Finanzen, integrierte Stadtentwicklung, Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Wasserwirtschaftsunternehmen, Entwicklung des Privatsektors und Beschäftigung, Handelsförderung
	Osteuropa	Albanien	X	X	DEZA Dezentralisierung und Bürgerbeteiligung, Berufsbildung, Gesundheit SECO öffentliche Finanzen, Finanzmärkte, Entwicklung des Privatsektors und Beschäftigung, Energie, Entwicklung städtischer Infrastrukturen
		Armenien	X		
		Bosnien und Herzegowina	X		
		Georgien	X		
		Kosovo	X		

Rahmenkredit	Region	Schwerpunktländer (Stand 31.12.2024)	Schwerpunktländer der DEZA (Stand 31.12.2024)	Schwerpunktländer des SECO (Stand 31.12.2024)	Hauptaktivitäten in gemeinsamen Schwerpunktländern von DEZA und SECO (Stand 2019)
		Nordmazedonien	X		
		Moldova	X		
		Serbien	X	X	DEZA Dezentralisierung und Bürgerbeteiligung, Beschäftigung, Berufsbildung SECO öffentliche Finanzen, Finanzmärkte, Entwicklung des Privatsektors und Beschäftigung, Handelsförderung, Energie, integrierte Stadtentwicklung
		Ukraine	X	X	DEZA: Dezentralisierung und Bürgerbeteiligung, Gesundheit SECO: öffentliche Finanzen, integrierte Stadtentwicklung, Energie, Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Wasserwirtschaftsunternehmen, Entwicklung des Privatsektors und Beschäftigung, Handelsförderung
Total		41 Schwerpunktländer <i>davon 18 LDC</i>	35 Schwerpunktländer <i>davon 18 LDC</i>	13 Schwerpunktländer	7 gemeinsame Schwerpunktländer von DEZA und SECO

* Kontext Syrienkrise: Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit ist zurzeit mangels Zugang und aus Sicherheitsgründen nicht aktiv in Syrien, die humanitäre Hilfe hingegen finanziert dort Aktivitäten. Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit ist angesichts der Folgen der Syrienkrise (Flüchtlinge) in Jordanien und im Libanon aktiv. Sobald Aktivitäten in Syrien wieder möglich sind, wird die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit die Möglichkeit eines Engagements vor Ort prüfen.

** Kontext Somaliakrise: Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit finanziert Programme in Somalia, hat aber kein Büro vor Ort. Sie begleitet die Arbeiten von ihren Büros in Kenia und Äthiopien aus und finanziert in diesen beiden Ländern auch Aktivitäten im Zusammenhang mit der Somaliakrise (Flüchtlinge).

Liste der prioritären multilateralen Organisationen

Die Schweiz stützt sich bei der Wahl der multilateralen Organisationen, mit denen sie zusammenarbeiten will, auf eines oder mehrere der folgenden Kriterien:

1. wirtschaftliche und aussenpolitische Interessen der Schweiz
2. Bedeutung der Organisationen aus Sicht der Schweizer Prioritäten in der IZA
3. Resultate der Arbeit der Organisation
4. Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Politik und Strategien der Organisation.

Die Schweiz unterstützt insgesamt 23 prioritäre multilaterale Organisationen: 16 Entwicklungsorganisationen, 2 Menschenrechtsorganisation und 6 humanitäre Organisationen.¹⁰⁴

Internationale Finanzinstitutionen

Im Zeitraum 2021–2024 belaufen sich die Beiträge der Schweiz an internationale Finanzinstitutionen auf insgesamt rund 1800 Millionen Franken oder rund 66 Prozent der multilateralen Verpflichtungen des Rahmenkredits «Entwicklungszusammenarbeit».

1. Weltbank und Internationale Entwicklungsorganisation (IDA): Die Weltbank und die IDA haben die Aufgabe, durch die Gewährung von Vorzugsdarlehen und nicht rückzahlbaren Zuschüssen an die Regierungen der ärmsten Länder (Letzteres nur IDA) die Armut zu verringern, um ein für benachteiligte Menschen günstiges Wachstum zu fördern sowie zum Abbau von Ungleichheiten und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung beizutragen.
2. Afrikanische Entwicklungsbank und Afrikanischer Entwicklungsfonds: Die Afrikanische Entwicklungsbank und der Afrikanische Entwicklungsfonds haben die Aufgabe, die wirtschaftliche Entwicklung und nachhaltige soziale Fortschritte in Afrika zu fördern.
3. Asiatische Entwicklungsbank und Asiatischer Entwicklungsfonds: Die Asiatische Entwicklungsbank und der Asiatische Entwicklungsfonds haben die Aufgabe, den Mitgliedsländern bei der Armutsreduktion und der Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung zu helfen.

¹⁰⁴ UNICEF wird mit Mitteln der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt und erscheint daher zweimal in dieser Liste. Bei der Gesamtzahl der prioritären multilateralen Organisationen erscheint UNICEF dagegen nur einmal. Folglich beträgt die Gesamtzahl dieser Organisationen 23 und nicht 24.

4. Interamerikanische Entwicklungsbank: Die Interamerikanische Entwicklungsbank hat die Aufgabe, in den Mitgliedsländern Armut und soziale Ungleichheiten zu verringern sowie dauerhaftes Wirtschaftswachstum zu fördern.
5. Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB): Die AIIB hat die Aufgabe, nachhaltige Infrastrukturprojekte zu finanzieren.

Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen sowie globale Fonds und Netzwerke

Im Zeitraum 2021–2024 belaufen sich die Beiträge der Schweiz an die prioritären UNO-Organisationen einschliesslich der Koordinationsmechanismen, der Fonds und der globalen Netzwerke auf insgesamt rund 928 Millionen Franken oder rund 34 Prozent der multilateralen Verpflichtungen des Rahmenkredits «Entwicklungszusammenarbeit».

6. UNDP: Das UNDP unterstützt Entwicklungsländer bei der Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Politiken für nachhaltige Entwicklung, um ihnen zu helfen, die eigenen Entwicklungsziele und international vereinbarte Ziele, namentlich die SDG, zu erreichen.
7. Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF): UNICEF spielt eine entscheidende Rolle bei der Förderung der Kinderrechte und trägt dazu bei, dass die Grundbedürfnisse von Kindern erfüllt werden und dass sie Möglichkeiten erhalten, ihr Potenzial zu entfalten. UNICEF ist auch Partner der humanitären Hilfe (s. u.).
8. Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA): Der Bevölkerungsfonds ist das Spezialorgan der Vereinten Nationen für Fragen der demografischen Entwicklung und insbesondere der Förderung des Rechts auf Gesundheit sowie der sexuellen und reproduktiven Rechte.
9. Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD): Der Fonds funktioniert ähnlich wie eine internationale Finanzinstitution: Er stellt armen Gemeinden im ländlichen Raum Mittel zur Verfügung, um ihre Ernährungssicherheit und die Versorgung mit Nährstoffen zu verbessern, ihre Einkommen zu erhöhen und ihre Widerstandsfähigkeit zu stärken.
10. Weltgesundheitsorganisation (WHO): Die WHO ist das Leitungs- und Koordinationsorgan für Gesundheitsfragen im System der Vereinten Nationen. Ihre Aufgabe ist es insbesondere, globale Gesundheitsaktivitäten zu leiten, Forschungsprogramme im Gesundheitsbereich zu lancieren, Normen und Kriterien festzulegen und die Länder fachlich zu unterstützen.
11. Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen (UN Women): UN Women setzt sich für die Abschaffung von Diskriminierungen und den Abbau der Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie für die Gleichstellung von Frau und Mann ein.
12. Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen zu HIV/Aids (UNAIDS): UNAIDS hat die Aufgabe, die Aktivitäten der Vereinten Nationen im Rahmen der Bekämpfung von HIV/Aids zu koordinieren.

13. Beratungsgruppe für internationale Agrarforschung (CGIAR): Die CGIAR ist eine globale Agrarforschungspartnerschaft, die sich in folgenden Bereichen engagiert: Armutsreduktion, Ernährungssicherheit, Verbesserung der Gesundheit und Ernährung der Bevölkerung sowie nachhaltiger Umgang mit den natürlichen Ressourcen.
14. Globaler Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (GFATM): Der Globale Fonds hat die Aufgabe, zusätzliche Mittel zu beschaffen und zu verteilen, um die Prävention und Behandlung von Aids, Tuberkulose und Malaria zu verbessern.
15. Grüner Klimafonds (GCF): Der GCF hat die Aufgabe, die Entwicklungsländer beim Umgang mit den Herausforderungen des Klimawandels zu unterstützen, indem er Präventionsmassnahmen finanziert, die zur Verringerung der Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels beitragen.
16. Globale Partnerschaft für Bildung (GPE): Die GPE will gleichberechtigten Zugang zu Bildung für alle Kinder und vor allem benachteiligte Kinder fördern und hierbei insbesondere auf die Qualität der Bildung achten sowie Reformen unterstützen.

Unter den Organisationen, die sich für Frieden und Menschenrechte einsetzen, unterstützt die Schweiz vor allem die folgenden Organisationen mit insgesamt rund 16 Millionen Franken oder rund 6 Prozent des Rahmenkredits «Frieden und menschliche Sicherheit»:

1. Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR): Das Hochkommissariat hat die Aufgabe, die Menschenrechte für alle zu fördern und zu schützen. In diesem Sinne leitet es die internationalen Bemühungen zur Achtung der Menschenrechte, ermittelt weltweit bei Verstössen gegen diese Rechte und äussert sich zu solchen Verstössen.
2. Fonds der Vereinten Nationen für Friedenskonsolidierung (UNPBF): Der Fonds unterstützt die Friedenskonsolidierung in Post-Konfliktländern und in konfliktanfälligen Ländern.

Unter den humanitären Organisationen unterstützt die Schweiz die folgenden Organisationen mit insgesamt rund 1415 Millionen Franken oder rund 66 Prozent des Rahmenkredits «Humanitäre Hilfe»:

1. Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung¹⁰⁵
 - Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)
 - Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften

¹⁰⁵ Obschon die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung keine multilaterale Organisation ist, wird sie dennoch auf dieser Liste aufgeführt aufgrund ihres Gewichts als Partner der IZA.

2. Welternährungsprogramm (WFP): Das WFP ist die grösste humanitäre Organisation der Welt und einer der wichtigsten Partner der humanitären Hilfe. Jedes Jahr stellt es Nahrungsmittelhilfe für mehr als 80 Millionen Menschen in mehr als 75 Ländern und Regionen bereit.
3. Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR): Das UNHCR ist die einzige global tätige Organisation, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beauftragt ist, Flüchtlinge und Staatenlose zu schützen und zu unterstützen.
4. Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA): Das Hilfswerk trägt entscheidend zur Stabilität einer Region bei, in der es die Grundversorgung von fünf Millionen palästinensischen Flüchtlingen sicherstellt.
5. Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA): Das OCHA spielt eine zentrale Rolle bei der Koordination der verschiedenen humanitären Akteure und sorgt in Notsituationen dafür, dass die Einsätze aufeinander abgestimmt und wirksam sind.
6. UNICEF: UNICEF ist ein wichtiger humanitärer Partner beim Schutz und der Begleitung von Kindern in Krisensituationen. UNICEF ist zudem Partner im Entwicklungsbereich (s. o.).

Mittelverteilung innerhalb der Rahmenkredite

Klima

In der IZA-Botschaft 2017–2020 hatte der Bundesrat für die Bekämpfung des Klimawandels und dessen Auswirkungen Mittel in Höhe von rund 300 Millionen Franken pro Jahr oder etwa 12,5 Prozent der IZA-Mittel vorgesehen. Bis Ende 2024 sollen die entsprechenden Mittel auf 400 Millionen Franken pro Jahr angehoben werden, was rund 15 Prozent der IZA-Mittel entspricht.

Rahmenkredit «Humanitäre Hilfe»

Eingeplant sind 80 Prozent für Nothilfe und 20 Prozent für Prävention und Wiederaufbau.

Rahmenkredit «Entwicklungszusammenarbeit»

Tabelle 5

Indikative Verteilung der Verpflichtungsmittel

Verteilung (gerundete Zahlen)	Kategorie gemäss OECD	Verpflichtungen (in Mio. CHF)	Aktivitäten (mit einer durchschnittlichen indikativen Zuweisung über die Laufzeit des Rahmenkredits)
40 %	<i>Bilateral</i>	2 650	Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit EDA*, davon <ul style="list-style-type: none"> – Rund 60 % für Subsahara-Afrika – Rund 11 % für Nordafrika und den Mittleren Osten – Rund 28 % für Süd- und Südostasien – Rund 1 % für Lateinamerika
12 %	<i>Bilateral</i>	787	Globalprogramme und Initiativen
7 %	<i>Bilateral</i>	473	Programmbeiträge an Schweizer NGO
41 %	<i>Multilateral</i>	2 728	Allgemeine Beiträge an multilaterale Organisationen, davon <ul style="list-style-type: none"> – 66 % für internationale Finanzinstitutionen – 34 % für UNO-Organisationen sowie globale Fonds und Netzwerke
100 %		6 638	Total

* Bis zu 10 Prozent der geografischen Verpflichtungen könnten für punktuelle Verpflichtungen verwendet werden (Ziff. 4.1.2).

Rahmenkredit «Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit»

Tabelle 6

Indikative Verteilung der Verpflichtungsmittel

(in Mio. CHF, gerundet)	Verpflichtungen	
	2021–24	in %
RK Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit	1 186,0	100,0
Bilaterale Massnahmen	712,0	60,0
Globale – regionale Massnahmen	474,0	40,0

Rahmenkredit «Entwicklungszusammenarbeit Ost»

Tabelle 7

Indikative Verteilung der Verpflichtungsmittel

(in Mio. CHF, gerundet)	Verpflichtungen		
		2021–24	in %
RK Entwicklungszusammenarbeit Ost		1 025	
Entwicklungszusammenarbeit, Länder des Ostens*	DEZA	673	66 %
Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit, Länder des Ostens	SECO	352	34 %

* Bis zu 10 Prozent der geografischen Verpflichtungen könnten für punktuelle Verpflichtungen verwendet werden (Ziff. 4.1.2).

Rahmenkredit «Friedensförderung und menschliche Sicherheit»

Tabelle 8

Indikative Verteilung der Verpflichtungsmittel (thematisch)

Friedensförderung	60 %
Menschenrechtspolitik	25 %
Humanitäre Politik und Migrationsaussenpolitik	15 %

Tabelle 9

Indikative Verteilung der Verpflichtungsmittel (geografisch)¹⁰⁶

Subsahara-Afrika	25 %
Nordafrika und Mittlerer Osten	45 %
OSZE-Raum	15 %
Weitere Länder	15 %

¹⁰⁶ Der Rahmenkredit «Friedensförderung und menschliche Sicherheit» deckt nicht die Kosten für die Entsendung von Expertinnen und Experten mit einem EDA-Mandat. Unter Berücksichtigung dieser Entsendungen, die auch zur Erreichung der Ziele des Rahmenkredits «Friedensförderung und menschliche Sicherheit» beitragen, sieht die geografische Verteilung wie folgt aus: Subsahara-Afrika 30 %, Nordafrika und Mittlerer Osten 30 %, OSZE-Raum 30 % und weitere Länder 20 %.