



Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten und
Eidgenössisches Departement
für Wirtschaft, Bildung und Forschung
3003 Bern

M21-24@eda.admin.ch

Bern, 23. August 2019

Vernehmlassung Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2021-2024

Sehr geehrte Damen und Herren,

Besten Dank für die Einladung zur Stellungnahme bezüglich der Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2021-2024. Gerne nehmen die feministischen Friedensorganisationen FriedensFrauen Weltweit – PeaceWomen across the Globe (PWAG) und cfd – die feministische Friedensorganisation sowie die NGO-Koordination post Beijing Schweiz, Kompetenzzentrum für Frauen*rechte und Dachorganisation von 31 gemischten und Frauen*organisationen in der Schweiz, gemeinsam wie folgt Stellung:

Einleitung

Die internationale Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz steht vor grossen entwicklungs- und friedenspolitischen Herausforderungen, die ein wirksames, innovatives und vernetztes Engagement erfordern. Die Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2021-2024 bildet den strategischen und finanziellen Rahmen für dieses Engagement. Sie ist daher von grosser Bedeutung und verlangt nach einer fundierten gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung, in welche die Expertise und die Perspektiven verschiedener Akteur*innen einfließen können. In diesem Sinne begrüßen wir die erstmalige Durchführung einer ordentlichen Vernehmlassung sowie die Darstellung der strategischen Schwerpunktsetzung in Form des konzisen und leicht verständlichen Erläuternden Berichts. Dieser bildet eine gute Diskussionsgrundlage, um Grundsätze und Eckwerte für eine starke und erfolgreiche Schweizer IZA festzulegen. Im Folgenden werden wir zu drei grundsätzlichen Fragen Stellung nehmen, die im Erläuternden Bericht Erwähnung finden, und dabei insbesondere auf das Thema der Geschlechtergleichstellung fokussieren:

1. **Was** tut die Schweiz im Rahmen der IZA (Ziele)?
2. **Warum** engagiert sich die Schweiz im Rahmen der IZA (Kriterien)?
3. **Wie und wo** arbeitet die Schweiz im Rahmen der IZA (Ansätze)?

1. Was tut die Schweiz im Rahmen der IZA (Ziele)

Im Erläuternden Bericht werden vier strategische Hauptziele definiert, die in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt, soziale Entwicklung, sowie Frieden und Gouvernanz angesiedelt sind. Innerhalb dieser Bereiche werden die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Bekämpfung des Klimawandels, das Migrationsmanagement und die Rechtsstaatlichkeit hervorgehoben.



Internationale und nationale Referenzrahmen für die Ziele

Eine klare Ziel- und Schwerpunktsetzung für die Schweizer IZA ist zu begrüßen. Leider wird aber aus dem Erläuternden Bericht nicht klar, woraus sich die vier Hauptziele und Schwerpunkte ableiten und wie sie mit den bestehenden Zielen und dem bisherigen Engagement der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung, der nationalen Gesetzgebung sowie den internationalen Vereinbarungen zusammenhängen.

So ist «Linderung der Armut und der Not in der Welt» ein Verfassungsauftrag, die «Förderung von Menschenrechten und demokratischen Prozessen» ist im Bundesgesetz über die Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte verankert. «Solidarität» ist als Grundprinzip im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe aufgeführt und dient seit jeher als Grundlage der Schweizer IZA. Nicht zuletzt hat sich die Schweiz prominent und engagiert in die Erarbeitung der Agenda 2030 eingebracht und sich verpflichtet, die 17 Nachhaltigkeitsziele (SDGs) in der Schweiz umzusetzen und weltweit zu ihrer Erreichung beizutragen. Alle diese Grundlagen werden zwar im Erläuternden Bericht teilweise erwähnt, fliessen aber nicht massgeblich in die Herleitung von Zielen, Schwerpunkten und Kriterien ein. Damit wird eine grosse Chance hinsichtlich der Politikkohärenz sowie der Wirksamkeit und Sichtbarkeit des Schweizer Engagements vertan.

Die Themen Frieden, Menschenrechte und Geschlechtergleichstellung haben in der Schweizer Aussenpolitik einen hohen Stellenwert. Mit der Ratifizierung von einschlägigen Menschenrechtsinstrumenten bezüglich Geschlechtergleichstellung, Menschenrechten und Frieden ist die Schweiz internationale Verpflichtungen eingegangen und hat diese in aussenpolitischen Strategien konkretisiert, wofür wir aus Sicht der feministischen Friedensorganisationen Rechenschaft einfordern.

Insbesondere zu erwähnen sind hier:

- **Die Agenda 2030 und insbesondere das Ziel 5:** Die Schweiz hat sich bei der Erarbeitung der Agenda stets für das eigenständige Ziel Gleichstellung der Geschlechter, Rechte der Frauen und Stärkung von Frauen und Mädchen (SDG 5) sowie einen transversalen Ansatz, mit dem genderspezifische Zielvorgaben in andere Ziele integriert werden, stark gemacht.¹ «Die Ungleichheit der Geschlechter ist eines der grössten Hindernisse für nachhaltige Entwicklung, ökonomisches Wachstum und Armutsreduktion», stellt die Schweiz in offiziellen Positionen fest.² Die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern ist als Handlungsfeld 8 in der Strategie nachhaltige Entwicklung 2016-2019 enthalten.
- **UNSCR 1325:** Als Mitglied des Sicherheitsrats ist die Schweiz verpflichtet, die UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit und ihre Folgeresolutionen umzusetzen, welche Mitwirkung von Frauen in Friedensprozessen und den Schutz vor sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt fordert. Die Schweiz hat im November 2018 den vierten Nationalen Aktionsplan (NAP) zu deren Umsetzung (2018-2022) verabschiedet.
- **CEDAW:** 1997 hat die Schweiz die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW und 2008 deren Fakultativprotokoll ratifiziert. Insbesondere die Generelle Empfehlung 30 zu Frauen in Konfliktprävention, Konflikt- und Post-Konflikt-Situationen verlangt, dass alle Staaten vor dem CEDAW-Ausschuss über ihre Massnahmen bezüglich Frauen, Frieden, Sicherheit rapportieren. In den Abschliessenden Empfehlungen des CEDAW Ausschusses von 2016 auf Grundlage des vierten und fünften Berichts der Schweiz wird die Schweiz aufgefordert, u.a. ihre Bemühungen für Partizipation von Frauen in Friedensprozessen zu verstärken.
- **EDA-Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten:** In der EDA Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten wird die UNSCR 1325 sowie deren Umsetzung im Schweizer NAP 1325 als einen der Handlungsgrundsätze erwähnt. Der NAP verankert die Genderfrage als zentralen Faktor in Friedensbemühungen. Weiter beinhaltet die Strategie die effektive politische Partizipation von Frauen sowie die Verhinderung von jeglicher Form geschlechtsspezifischer Gewalt.
- **DEZA-Genderpolitik:** Die DEZA kennt seit 2003 eine Genderpolitik, sie setzt genderspezifische Massnahmen um und berücksichtigt den Geschlechteraspekt transversal bei allen Interventionen.

¹ Schweizer Position zur Agenda für eine Nachhaltige Entwicklung post-2015, vom Bundesrat im Juni 2014 verabschiedet

² Website EDA; Schweizer Position zur Agenda für eine Nachhaltige Entwicklung post-2015



- **Aussenpolitischer Bericht 2018:** Und nicht zuletzt widmet der Aussenpolitische Bericht 2018 dem Engagement für die Rechte der Frauen ein ganzes Kapitel und hält fest, dass die Gleichstellung von Frau und Mann, die Achtung der Rechte von Frauen und Mädchen und das Verbot jeder Form von geschlechtsspezifischer Diskriminierung für die Schweiz eine Priorität darstellen.

Aus diesem Grund bemängeln wir aus Sicht der Frauen*rechtsorganisationen, dass das alleinstehende Strategische Ziel 7 der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2017-2020 zur Stärkung der Geschlechtergleichstellung und der Rechte von Frauen und Mädchen in der neuen Botschaft 2021-2024 unter dem Ziel 4 zu Frieden, Rechtsstaatlichkeit und Geschlechtergleichstellung subsummiert wird und somit an Gewicht verliert.

Die Agenda 2030, die internationalen Völker- und Menschenrechtskonventionen und die bestehende nationale Gesetzgebung müssen deshalb den grundlegenden Referenzrahmen für die Schweizer IZA 2021-2024 bilden und die Ziele, Schwerpunkte und Kriterien aus ihnen abgeleitet werden. Weiter soll der Aspekt der Geschlechtergleichstellung – in Kohärenz mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und den relevanten Strategien und Politiken – als alleiniges Ziel der Botschaft beibehalten werden. Weiter fordern wir, dass der Gleichstellung der Geschlechter in der Umsetzung der Agenda 2030 in und durch die Schweiz in besonderem Masse Rechnung getragen wird auf struktureller und inhaltlicher Ebene und einen Schwerpunkt der Strategie für nachhaltige Entwicklung bis 2030 bildet.

Themen «Geschlechtergleichstellung» und «Frieden»

Die Ziele sind im Vergleich zu den sieben strategischen Zielen der Botschaft IZA 2017-2020 sehr breit gehalten und umfassen teilweise unterschiedliche Themen. Damit ist unklar, inwiefern die Schwerpunkte innerhalb der Ziele mit den anderen darin erwähnten Themen zusammenhängen. So begrüssen wir aus einer friedenspolitischen Perspektive den hohen Stellenwert, den der Bereich Frieden und Gouvernanz in der neuen Botschaft einnimmt. Die Schweizer Institutionen der IZA, insbesondere die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) sind gut positioniert, weltweit substantiell zu Frieden, Rechtsstaatlichkeit und Geschlechtergleichstellung (Ziel 4) beizutragen.

Gleichzeitig ist es jedoch störend, dass in der Ausformulierung des thematischen Schwerpunkts einzig der «Rechtsstaat» Erwähnung findet und weder «Frieden» noch «Geschlechtergleichstellung» weiter ausgeführt werden. Dies erschwert eine vernetzte Herangehensweise, wie sie für friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften (SDG 16) und die Gleichstellung der Geschlechter (SDG 5) unbedingt notwendig ist. Vor dem Hintergrund der globalen Herausforderungen wird zudem deutlich, dass sowohl Frieden, wie auch Geschlechtergleichstellung für die IZA von zentraler und transversaler Bedeutung sind. Ein grosser Teil der Ärmsten lebt in fragilen und konfliktbetroffenen Kontexten – gemäss Studien sind es 80% bis im Jahr 2030³. Konflikte und Fragilität beinhalten eine starke Geschlechterdimension und Frauen* und Mädchen* sind überdurchschnittlich von Armut und Konflikten betroffen. Frauen* und Männer* haben unterschiedliche Rollen, Erfahrungen, Vulnerabilitäten und Sicherheitsbedürfnisse in Konflikten – wie es die UNSCR 1325 seit 2000 festhält. Zudem ist bezahlte und unbezahlte Arbeit häufig nach Geschlecht aufgeteilt (*gendered division of labour*) und bestehende Geschlechterungleichheiten verstärken sich in Konflikten. Weiter sind Frauen* und Mädchen* besonders von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen – nicht nur im öffentlichen Raum, beispielsweise durch den Einsatz als Kriegswaffe, sondern auch von häuslicher Gewalt. Geschlechtergleichstellung – und in fragilen und konfliktbetroffenen Kontexten besonders – ist und bleibt ein Schlüsselement zur Erreichung von nachhaltiger Entwicklung. Im Sinne des Prinzips «leave no one behind» - oder wie es in der Präambel zur Bundesverfassung formuliert ist: « [...] dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen» - bedeutet dies, dass die Schweizer IZA einen besonderen Fokus auf die Themen «Geschlechtergleichstellung» und «Frieden» legen muss, wenn sie einen relevanten Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Welt leisten will.

Die Themen «Frieden» und «Geschlechtergleichstellung» müssen daher im Rahmen der Botschaft gestärkt und als strategische Ziele ausformuliert werden. Aufgrund ihrer grossen Bedeutung für die Erreichung aller anderen

³ OECD 2018: States of Fragility 2018: https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/OECD%20High-lights%20documents_web.pdf.



Ziele, sollen Frieden und die Gleichstellung der Geschlechter nicht nur als alleinige strategische Ziele, sondern zudem als transversale Themen in der Botschaft verankert werden.

Geschlechtsspezifische Massnahmen und transversale Verankerung

Aus Sicht der Frauen*rechtsorganisationen fordern wir, dass in Kohärenz mit den einschlägigen Menschenrechtsstandards, den aussenpolitischen Strategien der Schweiz und insbesondere der DEZA Genderstrategie in allen Zielen der Botschaft für Internationale Zusammenarbeit 2021-2024 geschlechtsspezifische Massnahmen umgesetzt und die Geschlechterdimension in allen Zielen transversal verankert werden soll. In Bezug auf die vier Ziele nehmen wir wie folgt Stellung:

- **Wirtschaftliche Entwicklung:** Frauen* spielen eine zentrale Rolle in der Armutreduktion und Ernährungssicherheit. Sie benötigen daher Zugang zu natürlichen Ressourcen, Bildung und Einkommen. Frauen* sind im Zugang zu wirtschaftlicher Entwicklung von besonderen multiplen und kontextspezifischen Hürden betroffen als Folge von mangelnder Bildung sowie horizontaler und vertikaler Segregation des Arbeitsmarktes. Bei den Massnahmen zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum, zur Erschliessung von Märkten und zur Schaffung von Arbeitsplätzen soll deshalb der Geschlechteraspekt besondere Berücksichtigung erfahren, wie in der EDA-Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten (Ziel 1) definiert. Dabei stellt die nach wie vor häufig von Frauen* geleistete Care-Arbeit eine kritische Grösse dar.
- **Klimawandel:** Frauen* und Mädchen* sind in besonderem Masse von Klimawandel betroffen, verfügen aber auch über besondere Strategien im Umgang mit Klimawandel. Zudem verstärkt der Klimawandel die Migration, die – wie die weltweite Armut – immer häufiger ein weibliches Gesicht trägt. Diese geschlechtsspezifischen Aspekte sollen besonders berücksichtigt werden.
- **Soziale Entwicklung:** Trotz Fortschritten bezüglich Gesundheit von Frauen* und Mädchen* bleiben Müttersterblichkeit, HIV/AIDS sowie die weit verbreitete Gewalt an Frauen* ein grosses Problem. Wie in der EDA-Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten (Ziele 3 und 4) festgehalten, soll die Internationale Zusammenarbeit der Schweiz weiterhin gegen jegliche Form geschlechtsspezifischer Gewalt – und dies nicht ausschliesslich, aber in besonderem Masse in bewaffneten Konflikten – vorgehen sowie die Rechte im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit fördern. Weiter beinhaltet auch die Migration eine starke Geschlechterdimension. Heute sind über die Hälfte der geflüchteten Menschen und binnervertriebenen Frauen*. Die Migration von Frauen* hat insgesamt massiv zugenommen und Frauen* und Mädchen* sind auf der Flucht, aber auch als Arbeitsmigrantinnen* besonderen Risiken ausgesetzt und ihre besonderen Bedürfnisse müssen berücksichtigt werden.
- **Frieden und Gouvernanz:** In Verweis auf den vorherigen Abschnitt betonen wir, dass Konflikte und Fragilität eine starke Geschlechterdimension beinhalten.

In allen Zielen der Botschaft für Internationale Zusammenarbeit 2021-2024 sollen geschlechtsspezifische Massnahmen umgesetzt und die Geschlechterdimension in allen Zielen transversal verankert werden. Zudem fordern wir ein alleiniges Ziel zur Gleichstellung der Geschlechter.

2. Warum engagiert sich die Schweiz im Rahmen der IZA (Kriterien)?

Es werden drei Kriterien dargelegt, welche die strategische Ziel- und Schwerpunktsetzung der Schweizer IZA massgeblich beeinflussen: Die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung, die Schweizer Interessen und der Mehrwert des Schweizer Engagements. Diese Kriterien gilt es, unter folgenden Gesichtspunkten zu präzisieren und zu ergänzen:

Die drei formulierten Kriterien vermitteln den Eindruck eines Paradigmenwechsels in der Schweizer IZA, der im Kontext der aktuellen globalen geopolitischen Entwicklungen kritisch diskutiert werden muss. Dies gilt insbesondere in Bezug auf den deutlich gestiegenen Stellenwert der so genannten Schweizer Interessen. Obwohl diese im Erläuternden Bericht nicht explizit ausformuliert werden, macht die Ziel- und Schwerpunktsetzung sowie die geografische Fokussierung deutlich, dass damit insbesondere wirtschaftliche und migrationspolitische Interessen der Schweiz gemeint sind. Diese



starke Priorisierung von innenpolitischen Interessen im Rahmen der IZA wird aber weder den enormen globalen Herausforderungen noch der Verantwortung und dem Potential der Schweiz als internationale Akteurin gerecht. In Zeiten, in denen nationalstaatliche Interessen weltweit in den Vordergrund gerückt werden und multilaterale Institutionen an Rückhalt verlieren, ist es zentral, dass sich die Schweiz auf allen Ebenen proaktiv für eine gerechtere und friedlichere Welt einsetzt. Dies entspricht nicht nur dem Verfassungsauftrag, den gesetzlichen Grundlagen für die internationale Zusammenarbeit und den internationalen Vereinbarungen (siehe oben), sondern dient langfristig auch den ureigenen Interessen der Schweiz. Sowohl die Schweizer Politik wie auch die Schweizer Privatwirtschaft haben ein Interesse an stabilen und sicheren Verhältnissen sowie guten und langjährigen Vertrauensbeziehungen. Diese müssen über Jahre aufgebaut werden und werden durch die Priorisierung von nationalen Eigeninteressen kaum gefördert. Zudem hat sich kürzlich eine solide Mehrheit der Schweizer Bevölkerung (65%) für ein verstärktes Engagement der Schweiz in der Entwicklungszusammenarbeit ausgesprochen⁴.

Es ist daher notwendig, den Stellenwert der kurzfristigen innenpolitischen Interessen im Rahmen der Schweizer IZA zu überdenken und die Interessen der Schweiz aus einer langfristigen globalen Perspektive zu definieren, die sich an den verbrieften Prinzipien und Werten wie Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität orientiert.

3. Wie und wo arbeitet die Schweiz im Rahmen der IZA (Ansätze)?

Im Erläuternden Bericht werden Ansätze formuliert, die das «wie» und das «wo» der Schweizer IZA 2021-2024 prägen werden. Die folgenden Themen sind aus einer friedenspolitischen Perspektive besonders relevant:

Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen und Partizipation

Die Erfahrung zeigt: Nachhaltige Entwicklung ist ohne substantiellen Einbezug der Zivilgesellschaft – in den Partnerländern im globalen Süden, wie auch in der Schweiz – nicht zu erreichen. In der Friedensförderung geht man seit jeher vom so genannten «Multi-Track Ansatz» aus, der die Prozesse auf den verschiedenen Ebenen (1. Regierung und politische Entscheidungsträger*innen; 2. Akteure mit gesellschaftlichem Einfluss wie Nichtregierungsorganisationen, Universitäten, Verbände, Kirchen; 3. Dorfgemeinschaften, Quartiervereine, Basisorganisationen) miteinander verknüpft. Gleichzeitig ist weltweit ein erheblicher Druck auf zivilgesellschaftliche Akteur*innen und eine deutliche Einschränkung des Handlungsspielraums zu spüren – auch in der Schweiz. Neuere Studien⁵ zeigen auf, wie die global zunehmende Einschränkung der Grundrechte die Zivilgesellschaft daran hindern, ihre wichtige Rolle in Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechten, die Bekämpfung von Korruption und die Förderung des sozialen Zusammenhalts und die politische Partizipation, insbesondere von benachteiligten Gruppen, als Grundvoraussetzungen von nachhaltiger Entwicklung wahrzunehmen.

Dem Aspekt der Stimmen von besonders benachteiligten Gruppen ist in Bezug auf Partizipation in Entscheidungsprozessen – nicht zuletzt in Friedensprozessen – besonderes Augenmerk zu widmen. Es sind dies nicht nur die Stimmen von Frauen*, die häufig zu wenig gehört werden, sondern auch von Jugendlichen, Kindern, *People of Colour*, indigenen Menschen, Personen die sich bezüglich sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität von einem heteronormativen Lebensentwurf unterscheiden, Menschen mit Behinderungen, von einer tieferen Kaste etc. Gerade in Bezug auf die besonders verletzlichen und benachteiligten Gruppen ist der Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung von Ungleichheit (SDG10) besonders gefährdet. Damit werden die ökologisch und sozial nachhaltige Entwicklung nicht nur verhindert, sondern bisherige Erfolge teilweise zunichte gemacht. Diesen *multiple intersecting discriminations* soll daher besondere Berücksichtigung geschenkt werden.

Obwohl Nichtregierungsorganisationen (NGO) im Erläuternden Bericht als wichtige Akteure der IZA anerkannt werden, sind die komplexen Realitäten rund um das Thema Zivilgesellschaft nicht ausreichend abgebildet. So darf die Zusammenarbeit mit NGOs nicht bloss eine Alternative zur Kooperation mit der Zentralregierung sein, sondern muss als fester

⁴ ETH Zürich 2019: Sicherheit 2019: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-stu-dies/pdfs/Si2019.pdf>

⁵ ACT Alliance 2019: Development needs civil society: https://actalliance.org/wp-content/uploads/2019/05/ACT_SynthesisReport_CivicSpace_2019_Final_WEB-Copy.pdf



Bestandteil und Grundvoraussetzung für Entwicklung in allen Interventionsstrategien von Anfang an mitgedacht werden. Weiter ist es unumgänglich, dass die Schweizer IZA sich einsetzt, zivilgesellschaftlichen Akteur*innen die notwendigen Handlungsspielräume zu öffnen und – wo diese bedroht sind – sie zu schützen. Ebenso wichtig ist dabei der Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen (MRV), der in Form der Schweizer Leitlinien zum Schutz von MRV bereits einen festen Bestandteil der Schweizer Aussenpolitik darstellt.

Im Erläuternden Bericht ist problematisch, dass die Zivilgesellschaft auf NGOs reduziert wird, was der Vielfalt an zivilgesellschaftlichen Akteuren nicht gerecht wird und riskiert, das Problem der «NGO-isierung» zu verschärfen, das in vielen fragilen und konfliktbetroffenen Kontexten zu beobachten ist. Die internationale Aufmerksamkeit und Finanzierung fliesst zunehmend an professionalisierte, meist in den Hauptstädten angesiedelte NGOs, die gewinnorientiert Aufträge von Geldgebern ausführen und aus Sicht der lokalen Zivilgesellschaft keine gesellschaftlich legitimierte Basis vertreten. Damit werden Konflikte und Polarisierung geschürt, was die lokale Zivilgesellschaft zusätzlich schwächt. Damit widerlaufen diese Dynamiken dem erklärten Ziel, durch die Zusammenarbeit mit NGOs den demokratischen Spielraum zu erweitern. Schweizer NGOs die in ihrem langfristigen Engagement mit Zivilgesellschaft in vielen Fällen besondere umfassende Kenntnisse, Kontakte und Vertrauen einer breiten Zivilbevölkerung haben, können hier eine Brücke bilden und Zugang ermöglichen.

Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft muss strategischer Bestandteil der Schweizer IZA sein. Dabei ist darauf zu achten, dass durch diese Kooperation nicht ungewollt Konflikte und Polarisierung geschürt werden, die den Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft weiter verringern. Dazu muss dem Schutz von zivilgesellschaftlichen Handlungsspielräumen und Menschenrechtsverteidiger*innen in der Schweizer IZA eine prioritäre Stellung eingeräumt werden. Im Sinne von «leave no one behind» ist ein spezifisches Augenmerk auf besonders verletzte und benachteiligte Gruppen wie i.a. Frauen*, Menschen mit Behinderungen oder People of Colour zu legen, deren Stimmen häufig wenig Gehör finden, und ihre Rechte und ihr Handlungsspielraum müssen besonders geschützt werden. Sowohl in der Schweiz wie auch in den Partnerländern muss die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zudem langfristig angelegt sein, gegenseitiges Vertrauen fördern und einen unbürokratischen Zugang zu Ressourcen und Finanzierung ermöglichen.

Verknüpfung der IZA mit Migration

Ein Schwerpunkt der neuen Botschaft IZA liegt auf der strategischen Wechselwirkung von Migrationspolitik und IZA. Im politischen Diskurs wird diese Wechselwirkung oft auf die Bekämpfung von Fluchtursachen reduziert, mit dem Ziel, Migration einzudämmen und dadurch die (staatliche) Sicherheit in den Empfängerländern zu gewährleisten. Diese politische Erwartungshaltung basiert jedoch auf fraglichen und teilweise falschen Annahmen, sowohl in Bezug auf die Möglichkeiten und Grenzen der IZA, als auch zum Thema Migration. Geht man davon aus, dass Flucht und Migration von bewaffneten Konflikten, den Folgen der Klimakrise und wirtschaftlicher Perspektivlosigkeit begünstigt wird, scheint es einleuchtend, in erster Linie beim Waffenhandel, der Klimapolitik und der globalen Wirtschaftspolitik anzusetzen. Sowohl für einzelne Personen, wie auch ganze Gesellschaften ist Migration eine weitaus vielversprechendere Strategie für wirtschaftliche Entwicklung als es die Wirtschaftsförderung durch die IZA je sein könnte. Es ist daher fraglich, inwiefern die IZA mit ihren begrenzten Ressourcen und Instrumenten der mittel- und langfristigen Erwartung gerecht werden kann, die Migration einzudämmen. Es ist ausserdem bekannt, dass ein Anstieg des Durchschnittseinkommens, der aber empirisch meist mit erhöhter sozialer Ungleichheit einhergeht, erst mal zu einem Anstieg der Migration führt.⁶ Es gilt daher, Migration zu gestalten und zu regeln, nicht einzudämmen.

Gleichzeitig muss aus einer Schweizer Perspektive die Frage der Verhältnismässigkeit gestellt werden, findet doch der Grossteil der Migration im globalen Süden und im Rahmen von sehr komplexen Realitäten statt. Die Motive und Situationen von Frauen* und Männern, von Kindern und älteren Menschen, von gut ausgebildeten Personen und denjenigen ohne formellen Bildungsabschluss, etc. sind enorm unterschiedlich. Ebenso sind die Übergänge von Migration aus wirtschaftlichen Gründen zur Flucht aufgrund von Krieg, Gewalt und den Folgen des Klimawandels, von freiwilliger zu erzwungener

⁶ HELVETAS Swiss Intercooperation 2018: Über Grenzen hinweg: Wieso Migration zu gestalten ist: https://www.helve-tas.org/Publications-PDFs/Switzerland/Positionspapiere-Prise-de-position/Migration/helvetas_pospapier_migration_DE.pdf



Migration, von intern Vertriebenen zu Flüchtlingen zu Migrant*innen fließend. Diese sogenannten «mixed migration movements» erfordern eine differenzierte Auseinandersetzung, die sich nicht darauf beschränken darf, Migration zu problematisieren und ihre Ursachen zu bekämpfen. Vielmehr müssen die Schattenseiten von Migration vor dem Hintergrund menschenrechtlicher Verpflichtungen angegangen und der Schutz und die Rechte von besonders verletzbaren und benachteiligten Gruppen in den Vordergrund gestellt werden. Gleichzeitig muss das Potential von Migration für die menschliche und gesellschaftliche Entwicklung gestärkt werden, beispielsweise, indem Migrant*innen dabei unterstützt werden, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten in den Dienst der Herkunfts- und Aufnahmeländer zu stellen.

Für die Glaubwürdigkeit der Schweiz im politischen Dialog mit anderen Ländern ist es ausserdem zentral, im Umgang mit Migration – auch innenpolitisch – die Menschenrechte und demokratischen Werte hochzuhalten. Weiter ist die Geschlechterdimension im Rahmen der Migration (s. Ziele) besonders zu berücksichtigen.

Die erwartete kurz-, mittel- und langfristige Wirkung der Schweizer IZA auf die weltweite Migration muss im Rahmen der Botschaft IZA 2021-2024 relativiert werden, damit keine überhöhten politischen Erwartungen geschürt werden. Es ist wichtig, ein differenziertes und wissenschaftlich fundiertes Verständnis der globalen Migrationsdynamiken zu fördern. Dabei ist es zentral, die Menschenrechte, die Handlungsfähigkeit und den Schutz von Migrant*innen vor struktureller und physischer Gewalt an erste Stelle zu setzen. Im Sinne der Glaubwürdigkeit und Politikkohärenz muss die Achtung der Menschenrechte von Migrant*innen nicht nur in der Migrationsaussenpolitik, sondern auch in der Migrationsinnenpolitik das oberste Leitprinzip sein. Dem Geschlechteraspekt in der Migration ist besondere Beachtung zu schenken.

Kooperation mit dem Privatsektor

Die neue Botschaft strebt eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zur Erreichung der aussenpolitischen Ziele an. Zwar gibt es teilweise Fortschritte in der Zusammenarbeit mit lokalen privatwirtschaftlichen Akteuren zur Wirtschaftsförderung und Schaffung von Perspektiven. Auch im Bereich des konfliktsensiblen Wiederaufbaus nach bewaffneten Konflikten bieten sich der Friedensförderung Gelegenheiten für innovative Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Gleichzeitig stellt die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, insbesondere in der Schweiz, die IZA vor grosse Herausforderungen. Es bestehen teilweise deutliche Interessenskonflikte zwischen dem Gewinnstreben von Unternehmen und den legitimen Forderungen der lokalen Bevölkerung nach Selbstbestimmung, Mitsprache und/oder Gewinnbeteiligung. Die Erfahrungen zeigen, dass ökonomisches Wachstum nicht selten zu wachsenden Ungleichheiten führt und der wachsende Wohlstand einer Nation nicht zwingend zur Linderung von Hunger und Armut führt.

Zudem ist eher fraglich, inwiefern die politische Erwartungshaltung und die Verantwortungszuschreibung in diesem Bereich in einem realistischen Verhältnis zum Auftrag und den Möglichkeiten der IZA stehen, und welche anderen Anreize und/oder Regelungen es braucht, um den Beitrag der Privatwirtschaft zu einer nachhaltigen Entwicklung in allen Dimensionen – wirtschaftlich, sozial, ökologisch – zu erhöhen. Es ist nicht die IZA, welche die Unternehmen fördert, sondern umgekehrt, der Privatsektor, der zu den Zielen der IZA beitragen soll. Dazu muss sichergestellt werden, dass die in die IZA involvierten Unternehmen die Menschenrechte und Umweltstandards respektieren und keine Konflikte schüren. Als einer der grössten Handelsplätze der Welt und Sitz von zahlreichen Konzernen hat die Schweiz hier eine besondere Verantwortung.

Es ist daher zentral, dass sich die Schweiz in der Kooperation mit dem Privatsektor proaktiv für die Einhaltung der Menschenrechte und Umweltstandards einsetzt, deren Umsetzung sicherstellt und darauf achtet, dass dadurch keine Konflikte geschürt werden. Dazu müssen die Entscheidungsprozesse bezüglich wirtschaftlichen Projekten in Partnerländern partizipativ und inklusiv gestaltet und den Rechten und Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerung den Vorrang vor unternehmerischem Profit gegeben werden. Dabei ist die Situation von Frauen* und Minderheiten besonders zu berücksichtigen.



Menschenrechte, Frieden und Gouvernanz in Lateinamerika

Der Entscheid, die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit in Lateinamerika einzustellen, bedeutet für die Region einen Verlust an Ressourcen, Expertise und langjährigen Vertrauensbeziehungen. So ist beispielsweise die Arbeit zu Menschenrechten, Gouvernanz und Konflikttransformation, wie sie die DEZA in Zentralamerika leistet, in Anbetracht der aktuellen sozio-politischen Lage in der Region von grosser Relevanz und Bedeutung. Bestehende latente und offene gewaltsame Konflikte, systematische Menschenrechtsverletzungen, eine extrem hohe Gewalttrate, hohe gesellschaftliche Ungleichheit sowie systemische Korruption prägen diese Kontexte. Der thematische Schwerpunkt «Rechtsstaatlichkeit» der Botschaft IZA 2021-2024 entspricht daher einem dringenden Bedürfnis der lokalen Bevölkerung. Ein gänzlicher Rückzug der Schweizer IZA aus Zentralamerika, und insbesondere der damit verbundene Wegfall der Schweizer Unterstützung für den Kampf gegen Korruption und Straflosigkeit sowie für die Stärkung der Menschenrechte, lässt sich auf Grund der Situation vor Ort nicht begründen. Das Gegenteil ist der Fall: Angesichts des immer offensichtlicher werdenden Versagens der von den lokalen Eliten beherrschten Staaten sind die Menschen dringender denn je auf ausländische Präsenz und Unterstützung angewiesen. Die Programme der Schweizer IZA, insbesondere in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, sind wirksame Antworten auf eine Problematik, die sich in den nächsten Jahren eher verschlimmern als verbessern wird.

Auch im Hinblick auf das Kriterium «Mehrwert des Schweizer Engagements» ist ein Ausstieg aus Lateinamerika nicht nachvollziehbar. Insbesondere in den Bereichen der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Konflikttransformation verfügt die Schweiz als neutrale, fachlich kompetente, verlässliche und glaubwürdige Partnerin in Lateinamerika über erhebliche komparative Vorteile und liefert einen echten Mehrwert. Zudem bestehen auch in der Schweizer Zivilgesellschaft langjährige solidarische Beziehungen und ein starkes Engagement für Zentral- und Lateinamerika. Es sind diese langjährigen Vertrauensbeziehungen, die es der Schweiz ermöglichen, trotz der enormen Herausforderungen in dieser schwierigen Thematik der Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Friedensförderung in Zentralamerika wirkungsvolle Arbeit zu leisten.

Vor diesem Hintergrund scheint ein Ausstieg der DEZA aus Lateinamerika nicht nur ein herber Verlust von dringend benötigter fachlicher Kompetenz und Unterstützung, sondern auch politisch ein falsches Signal der Schweiz. Wie bereits eingangs erwähnt, stellen zurzeit viele Staaten ihre nationalen Interessen vermehrt in den Vordergrund und ziehen sich aus internationalen Gremien und Abkommen zurück. Der Rückzug der DEZA aus einem ganzen Kontinent, begründet mit wirtschafts- und migrationspolitischen Interessen der Schweiz, reiht sich in diese beunruhigenden Tendenzen auf globaler Ebene ein. Dies gefährdet das Vertrauen in die Schweiz als international glaubwürdige Akteurin, das sie sich durch langfristiges Engagement und solidarische Beziehungen zu anderen Ländern über die Jahrzehnte aufgebaut hat. Ein Rückzug dient daher in keiner Weise den Schweizer Interessen.

Der Rückzug der Schweizer IZA aus Lateinamerika auf der Grundlage einer rein geografisch definierten Fokussierungsstrategie lässt sich nicht mit den Bedürfnissen der Menschen vor Ort begründen, schmälert den Mehrwert des Schweizer Engagements und liegt nicht im Interesse der Schweiz. Stattdessen braucht es in Lateinamerika eine klare thematische Fokussierung auf Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Konflikttransformation. Die Schweiz soll deshalb die in den letzten Jahren in Zentralamerika erfolgreich auf- und ausgebaute Unterstützung für die Bekämpfung der Korruption und Straflosigkeit, sowie für die Stärkung der Menschenrechte über das Jahr 2024 hinaus fortsetzen. Damit die Wirksamkeit dieses Schweizer Engagements langfristig erhalten bleibt und die Schweiz einen substanziellen Beitrag zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in dieser Region leisten kann, müssen Finanzmittel sichergestellt werden, die zumindest dem gegenwärtigen Volumen des DEZA Budgets für den Bereich Gouvernanz in Zentralamerika entsprechen (Kooperationsstrategie Zentralamerika 2018-2021). Zudem muss die personelle Präsenz vor Ort weiterhin gewährleistet werden.

Finanzierung

Die Schweiz hat sich vor Jahren dazu verpflichtet, 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden. Zuletzt wurde diese Verpflichtung im Rahmen der Agenda 2030 bekräftigt. Dieses Ziel wurde nie auch nur annähernd erreicht, im Gegenteil: Im Rahmen der Botschaft IZA 2021-2024 sieht der Bundesrat



lediglich 0,45% des BNE vor – ohne Ausgaben im Asylbereich, die ebenfalls zur öffentlichen Entwicklungshilfe gerechnet werden, sogar nur 0,4%. Aus Perspektive der feministischen Friedensorganisationen ist dies nicht genug. Die globalen Herausforderungen erfordern eine deutliche Steigerung der Finanzmittel, die auch von einer soliden Mehrheit der Schweizer Bevölkerung befürwortet wird. Gemäss dem erwähnten neusten Sicherheitsbericht 2019 der ETH wünschen sich 65% der Schweizer Bevölkerung eine Erhöhung der Gelder für die Internationale Zusammenarbeit.

Der Finanzrahmen für die IZA 2021-2024 soll daher auf mindestens 0.5% des BNE angehoben werden. Zudem soll die Schweiz aktiv den international anerkannten Wert von 0.7% des BNE anstreben.

Wir hoffen auf die Berücksichtigung unserer Stellungnahme in der Botschaft IZA 2021-2024 und sind gerne bereit, unsere Überlegungen auch im Sinne eines kritisch-konstruktiven Dialogs in die weitere Zusammenarbeit einzubringen.

Freundliche Grüsse

FriedensFrauen Weltweit
PeaceWomen across the Globe

Flurina Derungs
Geschäftsleiterin

cfd – die feministische
Friedensorganisation

Marianne Hoegstedt
Präsidentin

NGO-Koordination
post BeijingSchweiz

Regula Kolar
Geschäftsleiterin