



16.022

Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020

vom 17. Februar 2016

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 2017–2020 und den Entwurf für eine Erneuerung des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2014 | M | 14.3910 | Bedeutung der Berge bei der Ausgestaltung der Entwicklungsagenda post-2015 (S 26.11.14, Stöckli; N 10.06.15) |
| 2014 | P | 14.4257 | Stellenwert der bäuerlichen Familienbetriebe in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit stärken (N 20.03.15, Bulliard) |
| 2015 | P | 15.3026 | Förderung des Schutzes der Flüchtlinge aus Syrien mittels humanitärer Hilfe vor Ort (S 16.06.15, Eder) |
| 2015 | P | 15.3476 | Berufsbildung im Rahmen von Migrationspartnerschaften (N im Rat noch nicht behandelt, Heim) |

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

17. Februar 2016

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit der vorliegenden Botschaft legt der Bundesrat die strategische Ausrichtung der internationalen Zusammenarbeit für den Zeitraum 2017–2020 fest und beantragt fünf Rahmenkredite in der Gesamthöhe von 11,11 Milliarden Franken. Die internationale Zusammenarbeit orientiert sich an der Vision einer Welt ohne Armut und in Frieden, für eine nachhaltige Entwicklung. Die fünf Rahmenkredite sind bestimmt für: die humanitäre Hilfe und das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe, die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern, wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die Transitionszusammenarbeit in den Staaten Osteuropas sowie – erstmals – Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit. Die Geltungsdauer dieser Rahmenkredite erstreckt sich vom 1. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2020. Der Entwurf für eine Erneuerung des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas wird der Bundesversammlung ebenfalls im Rahmen dieser Botschaft zur Genehmigung vorgelegt.

Ausgangslage

Gesetzliche Grundlage der Massnahmen des Bundes im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit bilden Artikel 54 der Bundesverfassung (SR 101), das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0), das Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9) und das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1). Die gemeinsame Strategie des EDA und des WBF, die sich schon im Zeitraum 2013–2016 bewährt hat, wird für den Zeitraum 2017–2020 verlängert und umfasst nun auch die Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit.

Die vorliegende Botschaft stützt sich auf die Referenzwerte des Finanzplans für die Legislaturperiode 2017–2019 und der Prognosen für 2020. Der internationalen Zusammenarbeit wird darin ein Betrag von 9,48 Milliarden Franken zugewiesen. Damit ergibt sich ein Verpflichtungsvolumen von insgesamt 11,11 Milliarden Franken. Im Februar 2011 beschloss das Parlament, die öffentliche Entwicklungshilfe (APD) der Schweiz bis 2015 auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Dieses Ziel wurde 2015 erreicht. Angesichts des vom Bundesrat für den Zeitraum 2017–2019 beschlossenen Stabilisierungsprogramms richtet sich die Botschaft 2017–2020 gemäss heutiger Schätzung¹ auf einen etwas tieferen Prozentsatz, nämlich 0,48 Prozent des BNE. Dieser Satz liegt nach wie vor unter dem Ziel

¹ Die Prognosen zur APD-Quote sind indikativ. Schwankungen können insbesondere aufgrund der Entwicklung des BNE oder der Kosten, die im Zusammenhang mit der Aufnahme von Asylsuchenden im ersten Jahr ihres Aufenthalts in der Schweiz anfallen, auftreten.

von 0,7 Prozent des BNE, das von der UNO festgelegt und von der Schweiz anerkannt worden ist.

Inhalt der Vorlage

Die internationale Zusammenarbeit ist ein fester Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik. Sie ist in den Grundwerten der Solidarität und der Verantwortlichkeit verankert. Gestützt auf diese Werte setzt sich die Schweiz dafür ein, dass alle Menschen frei von Armut, in Würde und Sicherheit leben können und dass Lösungen für die globalen Herausforderungen gefunden werden. Dieses Engagement ist auch im Interesse der Schweiz: Unser Wohlstand und unsere Sicherheit hängen stark von unserem internationalen Umfeld ab. Ereignisse sowohl in unserer Nachbarschaft als auch am anderen Ende der Welt – wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt, aber auch bewaffnete Konflikte oder Naturkatastrophen – eröffnen unserem Land Chancen bzw. stellen es vor Herausforderungen. Die langjährige internationale Zusammenarbeit und ihre Innovationskraft tragen zur Ausstrahlung der Schweiz auf internationaler Ebene bei. Die internationale Zusammenarbeit ist fest verankert in den Werten unseres Landes; sie stützt sich auch auf das schweizerische Knowhow, das namentlich dank des aktiven Engagements auf der multilateralen Ebene im Ausland breit anerkannt ist. Die Qualität der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz beruht auf einer grossen Erfahrung, aber auch auf der Fähigkeit, Erfolge und Misserfolge zu nutzen und immer wieder dazuzulernen. Dank ständiger Bemühungen und immer leistungsfähigerer Instrumente können gute Resultate präsentiert werden (siehe Anhang A).

Im September 2015 wurden unter der Ägide der Vereinten Nationen die Agenda «Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung» (Agenda 2030) mit ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) verabschiedet, die auf dem Erfolg der Millenniumsentwicklungsziele aufbauen. Diese universelle Agenda, zu deren Erarbeitung die Schweiz beigetragen hat und die sowohl für sie als auch für die Entwicklungsländer gilt, bildet neben anderen grundlegenden Normen, wie den internationalen Übereinkommen zu Menschenrechten, einen wichtigen Bezugsrahmen für die internationale Zusammenarbeit der Schweiz.

Obwohl die Armut weltweit zurückgeht, leben immer noch über 2 Milliarden Menschen von weniger als zwei US-Dollar pro Tag. In Subsahara-Afrika leidet immer noch eine von vier Personen Hunger. Ungleichheiten und Diskriminierung sind nach wie vor weit verbreitet und betreffen besonders Frauen, Junge und Minderheiten. Fast zwei Drittel der Menschen, die in extremer Armut leben, sind Frauen. Gemäss der Weltbank müssten für Jugendliche, die das erwerbsfähige Alter erreichen, bis 2020 in den Entwicklungsländern 600 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Globale Risiken wie der Klimawandel, Wasserunsicherheit oder wirtschaftliche und finanzielle Instabilität nehmen zu. Sie beeinträchtigen nicht nur die Existenzgrundlage der Armen, sondern auch ihr Entwicklungspotenzial und das Potenzial ihres jeweiligen Landes. Mit dem Klimawandel werden extreme Witterungserscheinungen – Dürren, Überschwemmungen, Wirbelstürme – häufiger und stärker. Sie treffen auch Regionen, die bisher verschont blieben, und die Zahl der

betreffenen Menschen nimmt zu. Auch die Zahl der bewaffneten Konflikte verharrt auf hohem Niveau. Diese Konflikte fordern jedes Jahr Tausende von Menschenleben und zerstören die wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Struktur einer Gesellschaft. 2015 wurden weltweit fast 60 Millionen Vertriebene gezählt, so viele wie noch nie seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Die grosse Mehrheit der Vertriebenen bleibt in ihrer Herkunftsregion, aber in ihrer Verweilung suchen einige auch anderswo nach Alternativen, oft unter Lebensgefahr. Diese Herausforderungen, mit denen die internationale Zusammenarbeit konfrontiert ist – Armut, globale Risiken, Konflikte –, sind auch immer stärker miteinander verflochten. Armut, Menschenrechtsverletzungen, Diskriminierungen und schwache oder korrupte staatliche Institutionen bilden zum Beispiel einen Nährboden für soziale Spannungen, wirtschaftliche Unsicherheit, extremistische Gewalt und bewaffnete Konflikte. In einer multipolaren Welt, in der verschiedene traditionelle und aufstrebende Mächte koexistieren, wird es schwieriger, diese Herausforderungen zu meistern.

Für den Zeitraum 2017–2020 baut die internationale Zusammenarbeit auf den bisherigen Ergebnissen auf, passt sich aber auch an die Entwicklung des Umfelds an. Sie orientiert sich an der Vision einer Welt ohne Armut und in Frieden, für eine nachhaltige Entwicklung. Um diese Vision Wirklichkeit werden zu lassen, verfolgt die internationale Zusammenarbeit die folgenden sieben strategischen Ziele:

1. Beitrag zur Entwicklung eines internationalen Rahmens, der die Bewältigung der globalen Herausforderungen ermöglicht
2. Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität sowie Förderung der Konflikttransformation
3. Gewährleistung eines nachhaltigen Zugangs zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle
4. Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums
5. Stärkung des Rechtsstaats und der demokratischen Mitsprache, Unterstützung von Institutionen, die der Gesellschaft und der Wirtschaft dienen
6. Achtung und Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten
7. Stärkung der Geschlechtergleichstellung und der Rechte von Frauen und Mädchen

Um ihre Ziele zu erreichen, setzt sich die internationale Zusammenarbeit ein für die Stärkung von Einzelpersonen und die Institutionen in deren Umfeld. Sie engagiert sich kurzfristig in Notsituationen und langfristig bei der Suche nach nachhaltigen Lösungen. Mit ihrem spezifischen Mandat trägt sie auch zur internationalen Stabilität und somit zu einer sichereren Welt bei. Bei ihrer Umsetzung stellt die internationale Zusammenarbeit der Schweiz besondere Stärken unseres Landes in den Vordergrund. Mit ihrer Ausrichtung auf Ergebnisse ist die internationale Zusammenarbeit der Schweiz sowohl flexibel als auch berechenbar, und sie engagiert sich langfristig. Mit ihrem Netz von innovativen und leistungsfähigen schweizerischen Partnern trägt sie dazu bei, dass die Schweiz auf internationaler Ebene mit Engagement, Innovation und Qualität gleichgesetzt wird.

Während die Botschaft 2017–2020 auf den aus der umfangreichen Erfahrung der internationalen Zusammenarbeit gezogenen Lehren aufbaut, stellt sie mit ihren Schwerpunkten eine Antwort auf die aktuellen Herausforderungen (namentlich Konflikte, Fragilität, Armut und Ungleichheiten, globale Risiken, Vielfalt von Akteuren) dar. Die internationale Zusammenarbeit verfügt über ein vielfältiges Instrumentarium: die humanitäre Hilfe, die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern, wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die Transitionszusammenarbeit sowie Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit. Die Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit werden von der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des EDA umgesetzt und sind erstmals Bestandteil dieser gemeinsamen Botschaft über die internationale Zusammenarbeit. Im Zeitraum 2017–2020 wird der Schwerpunkt der internationalen Zusammenarbeit auf der Stärkung der Komplementarität und der Synergien zwischen ihren Instrumenten liegen. Damit kann sie flexibler auf die bestehenden Bedürfnisse ihrer Partnerländer eingehen, insbesondere in fragilen Kontexten. In diesen Kontexten tragen die unterschiedlichen Instrumente der internationalen Zusammenarbeit in ergänzender Weise insbesondere zur Stärkung des Vertrauens zwischen Staat und Gesellschaft bei, indem sie staatliche Institutionen, welche den Bürgerinnen und Bürgern dienen, fördern und die wirtschaftliche, soziale und politische Ausgrenzung – Faktoren, die Gewalt begünstigen und gewalttätigem Extremismus Vorschub leisten können – bekämpfen. Dank der Synergien zwischen ihren Instrumenten verfügt die internationale Zusammenarbeit so über mehr kritische Masse, um eine Führungsposition einzunehmen und die Politik zu beeinflussen. Die internationale Zusammenarbeit wird überdies die enge Verbindung zwischen Entwicklung und Umwelt berücksichtigen und mit Blick auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auch den Umweltaspekt ihrer Tätigkeit verstärken.

Mit Blick auf die Migration leistet die internationale Zusammenarbeit der Schweiz auch einen Beitrag zur Bekämpfung von Fluchtursachen. Sie lindert die Not der Menschen vor Ort, zielt auf eine Verbesserung ihrer Lebensperspektiven und trägt zur Konfliktlösung und Friedensförderung bei. Dort, wo es zweckmässig und möglich ist, strebt die Schweiz im Rahmen ihrer Migrationsausserpolitik eine Verknüpfung des entwicklungspolitischen Engagements mit den migrationspolitischen Interessen der Schweiz an. Dies ist insbesondere im Rahmen von Migrationspartnerschaften der Fall. Die internationale Zusammenarbeit trägt damit dem Umstand Rechnung, dass im erweiterten Umfeld Europas die Instabilität in den letzten Jahren zugenommen hat, dies mit indirekten Auswirkungen auch auf die Schweiz: Neben der Ukrainekrise sind insbesondere die ungelösten Konflikte in Syrien, Irak, Libyen und Jemen zu nennen. Auch am grossen Horn von Afrika sind neben der anhaltenden wirtschaftlichen Perspektivlosigkeit insbesondere der Jungen auch die abnehmende Sicherheit Auslöser von Migrationsbewegungen in den Norden.

Der Aufbau einer Welt ohne Armut und in Frieden, für eine nachhaltige Entwicklung, erfordert unterschiedliche Akteure, von denen jeder ein spezifisches Knowhow mitbringt. Die Schweiz kann diese Aufgabe nicht im Alleingang meistern. Sie arbeitet deshalb eng mit langjährigen Partnern zusammen, insbesondere den internationalen Organisationen. Die multilaterale Zusammenarbeit bleibt denn auch für die

Schweiz von wesentlicher strategischer Bedeutung. Die internationalen Organisationen verfügen in Bezug auf Grösse, Handlungsfähigkeit und Kompetenzen über zahlreiche Vorteile. Indem die Schweiz aktiv in Leitungsgremien mitwirkt, kann sie Einfluss auf die strategische Ausrichtung der betroffenen Organisationen nehmen und ihre Prioritäten global verankern. Die Unterstützung der in Genf ansässigen internationalen Organisationen trägt zudem zur Förderung des internationalen und humanitären Genf bei.

Die internationale Zusammenarbeit soll im Zeitraum 2017–2020 ihre Hebelwirkung verstärken: Sie soll in den Partnerländern Reformen anregen, Akteure des Wandels wie den Privatsektor und die Zivilgesellschaft unterstützen, die globale Politik beeinflussen, die Politikkohärenz für eine nachhaltige Entwicklung fördern und die Generierung von Wissen unterstützen. In Zukunft soll auch die Katalysatorwirkung der internationale Zusammenarbeit in Bezug auf andere Finanzierungsquellen für Entwicklung intensiviert werden: Steuereinnahmen der Partnerländer, mit deren Hilfe die Regierungen beispielsweise in das Bildungswesen oder die Infrastruktur investieren können, private Investitionen, die neue Arbeitsplätze schaffen, sowie Überweisungen von Migrantinnen und Migranten, mit denen diese ihre vor Ort verbliebenen Familien unterstützen. Überdies werden die Partnerschaften der internationalen Zusammenarbeit ausgebaut, insbesondere mit dem Privatsektor, um Kompetenzen und Ressourcen zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung zu bündeln. Die institutionellen Partnerschaften mit schweizerischen Nichtregierungsorganisationen (NGO) werden auch weiterhin einen wichtigen Pfeiler der internationalen Zusammenarbeit bilden. Mit ihrem Knowhow, ihrer Erfahrung, ihrer Kenntnis der Verhältnisse vor Ort und ihrem Innovationspotenzial sind die NGO unverzichtbare Partner der internationalen Zusammenarbeit. Die Aktivitäten der internationalen Zusammenarbeit und der NGO ergänzen sich über die Umsetzung von Programmen und Projekten hinaus.

Die fünf Rahmenkredite sehen für den Zeitraum 2017–2020 im Einzelnen folgende Prioritäten vor:

- Rahmenkredit für die humanitäre Hilfe und das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe (Kap. 2): *Um sich den wachsenden Herausforderungen durch Krisen, bewaffnete Konflikte und Naturkatastrophen zu stellen, wird die humanitäre Hilfe der DEZA (im Zeitraum 2017–2020 den Schwerpunkt vermehrt auf die Nothilfe legen. Dabei wird sie ihr Engagement auf Hilfe und Schutz für die verletzlichsten Gruppen – je nach Kontext können dies beispielsweise Frauen oder Kinder, Flüchtlinge oder Vertriebene, Kranke oder Behinderte sein – konzentrieren und darauf hinarbeiten, die Widerstandskraft in den betroffenen Ländern und Regionen zu stärken. Neben der Nothilfe konzentriert sich die humanitäre Hilfe auf Präventions- und Wiederaufbaumassnahmen, insbesondere zur Verringerung von Katastrophenrisiken. Für die humanitäre Hilfe werden Spezialistinnen und Spezialisten des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe eingesetzt; ausserdem werden Beiträge an humanitäre Partnerorganisationen geleistet (z. B. IKRK, humanitäre Organisationen der UNO und NGO). Weitere Schwerpunkte sind die Stärkung des humanitären Rechtsrahmens, die Koordination der humanitä-*

ren Akteure und die Verbesserung der Arbeitsweise des humanitären Systems, damit dieses den derzeitigen und künftigen Herausforderungen gewachsen ist.

- *Rahmenkredit für die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (Kap. 3): Da diese Regionen die grössten Probleme mit Armut und bewaffneter Gewalt verzeichnen, wird sich die DEZA im Rahmen der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vermehrt in fragilen Situationen engagieren und den Schwerpunkt auf Subsahara-Afrika legen. Die Verringerung der Armut steht im Zentrum ihrer bilateralen Zusammenarbeit, mit der sie in 21 Schwerpunktländern und -regionen präsent ist. Sie beruht auf Strategien, die mit den einschlägigen Akteuren des Bundes erarbeitet worden sind. Da die Jungen in diesen Ländern dringend bessere Perspektiven brauchen, wird die DEZA ihr Engagement in der Grund- und Berufsbildung verstärken. Um Ungleichheiten und soziale Ausgrenzung zu vermindern, wird sie mehr Gewicht auf die Geschlechtergleichstellung legen. Die Bewältigung globaler Herausforderungen – von denen besonders die Schwächsten betroffen sind – steht im Zentrum der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Die DEZA wird daher ihre Globalprogramme zu folgenden Themen weiterführen: 1) Klimawandel, erweitert um Umweltaspekte, 2) Ernährungssicherheit, 3) Wasser, 4) Gesundheit, 5) Migration. Damit positioniert sich die Schweiz als innovative Akteurin.*

Im Zeitraum 2017–2020 wird die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (Ziff. 3.4), die gemeinsam von DEZA und SECO durchgeführt wird, ihre Beiträge auf 15 prioritäre Organisationen – Entwicklungsbanken, Entwicklungsorganisationen der UNO sowie globale Fonds und Netzwerke – konzentrieren und sich weiterhin dafür einsetzen, deren Wirksamkeit und Ergebnisse zu verbessern. Von diesen 15 prioritären Organisationen sind 2017–2020 zwei neu dazugekommen: der Grüne Klimafonds (Green Climate Fund, GCF) und die Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB). Es ist vorgesehen, während der Botschaftsperiode noch die Global Partnership for Education auf diese Liste zu nehmen. Im Einklang mit dem Referenzwert, welcher in den vorangehenden Botschaften berechnet wurde, belaufen sich die Beiträge an die multilateralen Organisationen auf rund 40 Prozent des Rahmenkredits für die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (siehe Ziff. 3.7.3).

- *Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (Kap. 4): Um allen Menschen Chancen und Perspektiven zu eröffnen, wird der Schwerpunkt der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die vom SECO umgesetzt werden, im Zeitraum 2017–2020 auf dem nachhaltigen und inklusiven Wachstum liegen. Dieses ist wesentlich für die Schaffung von Arbeitsplätzen und ermöglicht es dem Staat, Institutionen für die Wirtschaftsförderung zu schaffen und Dienstleistungen zu erbringen, die Wettbewerbsfähigkeit und den nachhaltigen Handel zu stärken sowie die*

klimaschonende Wirtschaft zu fördern. Das SECO wird sich überdies für die Stärkung der Widerstandskraft der Partnerländer gegenüber globalen Risiken wie Wirtschafts- und Finanzkrisen und Klimawandel einsetzen. Das SECO wird seine bilaterale Tätigkeit erneut auf die gleichen acht Entwicklungsländer konzentrieren wie im Zeitraum 2013–2016. Zudem wird es seine ergänzenden Massnahmen in den Schwerpunktländern anderer Bundesakture, insbesondere der DEZA, ausbauen.

- *Rahmenkredit für die Transitionszusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas² (Kap. 5): Zwar sind bisher schon zahlreiche Fortschritte erzielt worden, doch ist der Transitionsprozess in zahlreichen Ländern Osteuropas und Zentralasiens noch immer nicht abgeschlossen. Die von der DEZA und dem SECO gemeinsam erbrachte Transitionszusammenarbeit wird daher weiterhin in diesen Regionen den Übergang zum Rechtsstaat, zur Demokratie und zur Marktwirtschaft unterstützen. Im Mittelpunkt dieses Engagements stehen Fragen der Gouvernanz und die Unterstützung von Reformen. Der Schwerpunkt der Transitionszusammenarbeit wird auf der sozialen und wirtschaftlichen Integration und der Verringerung von Ungleichheiten sowie auf der Verringerung von Konflikursachen liegen. Die Programme der Transitionszusammenarbeit werden sich auf Nicht-EU-Staaten wie die Länder des Westbalkans, Zentralasiens und des Südkaukasus – zu denen mehrere Mitglieder der Stimmrechtsgruppe der Schweiz in gewissen internationalen Finanzinstitutionen gehören – sowie die Ukraine und Moldawien konzentrieren.*
- *Rahmenkredit für Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (Kap. 6): Die Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit, die von der AMS umgesetzt werden, werden im Zeitraum 2017–2020 schwerpunktmässig folgende Bereiche betreffen: Konflikttransformation und Aufbau eines dauerhaften Friedens, Schutz der Menschen vor Gewalt, insbesondere in bewaffneten Konflikten, Förderung der Einhaltung der Menschenrechte sowie Schutz von Vertriebenen und verletzlichen Migrantinnen und Migranten, wie z. B. der Opfer von Menschenhandel. Die AMS wird politisch-diplomatisch und operativ und auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene tätig sein. Im Zeitraum 2017–2020 wird der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf Subsahara-Afrika, Nordafrika und dem Nahen Osten sowie dem OSZE-Raum liegen.*

Bei ihrer internationalen Zusammenarbeit achtet und fördert die Schweiz die internationalen Wirksamkeitsstandards und gestaltet die Arbeit ergebnisorientiert. Jeder Rahmenkredit enthält Wirkungsziele, die eine Evaluierung der erzielten Resultate sowie deren Beitrag an die allgemeinen strategischen Ziele ermöglichen. Die Berichte zur Umsetzung der Rahmenkredite für die Vorperiode finden sich im Anhang.

² Staaten Osteuropas im Sinne des «Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas» sind die ehemals kommunistischen Länder Osteuropas sowie der ehemaligen Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR).

Die Geltungsdauer des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1), das die Rechtsgrundlage für die Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten bildet, endet am 31. Mai 2017. Eine anschliessende Fortführung der Transitionszusammenarbeit in den Staaten Osteuropas erfordert daher eine Erneuerung der Rechtsgrundlage. Dieses Vorhaben wird der Bundesversammlung im Rahmen dieser Botschaft zur Genehmigung vorgelegt. Der Entwurf des erneuerten Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas beinhaltet weiterhin die gesetzliche Grundlage für den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten Europäischen Union (Erweiterungsbeitrag). Dies präjudiziert jedoch nicht den Beschluss über eine allfällige Erneuerung dieses Beitrags: Diese Frage ist nicht Gegenstand der vorliegenden Botschaft. Der Bundesrat wird dem Parlament einzig im Gesamtkontext der Beziehungen zur EU – und sofern diese sich positiv entwickeln – einen Vorschlag für eine allfällige Erneuerung des Schweizer Erweiterungsbeitrags unterbreiten.

Der Legislaturfinanzplan 2017–2019 weist trotz des vom Bundesrat geplanten Stabilisierungsprogramms 2017–2019, das den Haushalt um bis zu 1 Milliarde Franken entlastet, noch erhebliche strukturelle Defizite aus. Die beantragten Verpflichtungskredite stellen somit eine nur bei einer positiven Entwicklung der Haushaltlage finanzierbare Obergrenze dar. Sollten in den nächsten Jahren weitere Sparmassnahmen zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse notwendig werden, werden mit grosser Wahrscheinlichkeit auch die vorliegend beantragten Verpflichtungskredite davon betroffen sein.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2334
Abkürzungsverzeichnis	2352
1 Strategie der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2017–2020	2358
1.1 Grundlagen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz	2358
1.2 Die internationale Zusammenarbeit baut auf ihren Erfahrungen und den daraus gewonnenen Erkenntnissen auf	2361
1.3 Internationale Zusammenarbeit in einer Welt im Umbruch	2362
1.4 Engerer Zusammenhang zwischen Armut, globalen Risiken und Konflikten	2368
1.5 Eine neue globale Agenda für nachhaltige Entwicklung	2369
1.6 Vision und Ziele der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz	2371
1.6.1 Eine Welt ohne Armut und in Frieden, für eine nachhaltige Entwicklung	2371
1.6.2 Strategische Ziele der internationalen Zusammenarbeit für den Zeitraum 2017–2020	2373
1.6.2.1 Beitrag zur Entwicklung eines internationalen Rahmens, der die Bewältigung der globalen Herausforderungen ermöglicht	2373
1.6.2.2 Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität sowie Förderung der Konflikttransformation	2374
1.6.2.3 Gewährleistung eines nachhaltigen Zugangs zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle	2374
1.6.2.4 Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums	2375
1.6.2.5 Stärkung des Rechtsstaats und der demokratischen Partizipation, Unterstützung von Institutionen, die der Gesellschaft und der Wirtschaft dienen	2376
1.6.2.6 Achtung und Förderung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten	2377
1.6.2.7 Stärkung der Geschlechtergleichstellung und der Rechte von Frauen und Mädchen	2377
1.7 Umsetzung	2378
1.7.1 Instrumente zur optimalen Ausschöpfung von Synergien	2379
1.7.1.1 Humanitäre Hilfe (siehe Kap. 2)	2380
1.7.1.2 Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (siehe Kap. 3)	2381

1.7.1.3	Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (siehe Kap. 4)	2383
1.7.1.4	Transitionszusammenarbeit in den Staaten Osteuropas (siehe Kap. 5)	2384
1.7.1.5	Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (siehe Kap. 6)	2385
1.7.2	Geografische und thematische Positionierung	2385
1.7.2.1	Geografische Positionierung	2385
1.7.2.2	Thematische Kompetenzen	2386
1.7.2.3	Gemeinsame Querschnittsthemen der gesamten internationalen Zusammenarbeit	2387
1.7.2.3.1	Gleichstellung der Geschlechter	2388
1.7.2.3.2	Gute Regierungsführung	2388
1.7.3	Eine internationale Zusammenarbeit, die sich für die Umwelt engagiert	2389
1.7.4	Ein abgestimmter Ansatz für die mit der Migration verbundenen Herausforderungen und Chancen	2389
1.7.5	Eine wirksame internationale Zusammenarbeit	2391
1.8	Internationale Zusammenarbeit als Hebel und Katalysator	2392
1.8.1	Die internationale Zusammenarbeit unterstützt Reformen und stärkt die Rahmenbedingungen	2392
1.8.2	Die internationale Zusammenarbeit stärkt den Privatsektor und die Zivilgesellschaft als Akteure des Wandels	2393
1.8.3	Die internationale Zusammenarbeit nimmt Einfluss auf die globale Politik	2393
1.8.4	Die internationale Zusammenarbeit engagiert sich für eine kohärente Politik der nachhaltigen Entwicklung	2394
1.8.5	Die internationale Zusammenarbeit spielt eine Rolle als Katalysator für die anderen Finanzierungsquellen der Entwicklung	2395
1.8.6	Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen	2396
1.9	Partnerschaften zur Unterstützung der Tätigkeit der internationalen Zusammenarbeit	2396
1.10	Evaluation und Messung der Ergebnisse	2400
1.11	Finanzierung und Personal	2401
1.11.1	Finanzierung	2401
1.11.2	Bemessung der Rahmenkredite 2017–2020	2403
1.11.3	Personelle und sonstige finanzielle Auswirkungen	2404

2	Rahmenkredit Humanitäre Hilfe und das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe (SKH)	2407
2.1	Zweck und Herausforderungen	2408
2.1.1	Grundlagen und Mandat	2409
2.1.2	Eigenschaften der Humanitären Hilfe	2410
2.1.3	Trends und Herausforderungen	2411
2.2	Strategische Ausrichtung	2413
2.2.1	Beitrag zur Entwicklung eines internationalen Rahmens, der die Bewältigung der globalen Herausforderungen ermöglicht	2414
2.2.1.1	Stärkung des normativen humanitären Rahmens	2414
2.2.1.2	Stärkung des operationellen humanitären Systems	2415
2.2.2	Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität sowie Förderung der Konflikttransformation	2416
2.2.2.1	Nothilfe verstärken	2416
2.2.2.2	Katastrophenvorsorge und Wiederaufbau	2417
2.2.3	Beitrag zu weiteren strategischen Zielen	2417
2.3	Thematische und geografische Prioritäten	2418
2.3.1	Thematische Prioritäten	2418
2.3.1.1	Schutz der betroffenen Bevölkerung	2419
2.3.1.2	Minderung des Katastrophenrisikos (DRR)	2420
2.3.1.3	Wasser und Siedlungshygiene (WASH)	2421
2.3.1.4	Geschlechterspezifische Gewalt (SGBV)	2422
2.3.1.5	Globalprogramme der DEZA	2423
2.3.1.6	Transversalthemen der Schweizer IZA	2424
2.3.2	Geografisches Engagement	2424
2.3.2.1	Kriterien für das Engagement	2425
2.3.2.2	Krisenherde im Mittleren Osten	2426
2.3.2.3	Krisenherde in Subsahara-Afrika	2427
2.3.2.4	Weitere Krisengebiete	2429
2.3.2.5	Geografisches Engagement in der Katastrophenvorsorge und im Wiederaufbau	2429
2.4	Umsetzung und Partnerschaften	2431
2.4.1	Prinzipien und Methoden der Umsetzung	2431
2.4.1.1	Operationelle Richtlinien	2431
2.4.1.2	Internationale Koordination	2432
2.4.1.3	Koordination innerhalb der Schweizer IZA	2432
2.4.1.4	Risiko und Sicherheit	2433
2.4.1.5	Resultatorientierung und Wissensmanagement	2433
2.4.2	Einsatzmittel	2434
2.4.2.1	Schweizerisches Korps für humanitären Hilfe (SKH)	2434

2.4.2.2	Finanzbeiträge an humanitäre Partnerorganisationen	2437
2.4.2.3	Hilfsgüter und Nahrungsmittelhilfe	2438
2.4.2.4	Dialog und Anwaltschaft	2438
2.4.3	Partnerschaften	2439
2.4.3.1	Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung	2440
2.4.3.2	Vereinte Nationen (UNO)	2442
2.4.3.3	Nichtregierungsorganisationen (NGO)	2444
2.4.3.4	Weitere Partnerschaften	2444
2.5	Evaluation und Wirkungsmessung	2445
2.6	Ressourcen	2447
2.6.1	Finanzielle Auswirkungen und Antrag	2447
2.6.2	Bemessung des Rahmenkredits 2017–2020	2448
2.6.3	Personelle und sonstige finanzielle Auswirkungen	2450
3	Rahmenkredit Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern	2452
3.1	Überblick	2452
3.2	Zweck und Herausforderungen	2454
3.2.1	Zweck des Rahmenkredits	2454
3.2.2	Lehren aus dem Rahmenkredit für Entwicklungszusammenarbeit 2013–2016	2455
3.2.3	Die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA passt sich einer Welt im Wandel an	2455
3.2.4	Kontext in den Partnerländern: Streben nach Nachhaltigkeit zwischen Chancen und Risiken	2457
3.2.5	Folgen für die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA	2461
3.3	Strategische Ausrichtung	2464
3.4	Thematische und geografische Schwerpunkte	2467
3.4.1	Themenschwerpunkte	2467
3.4.1.1	Klimawandel und Umwelt (unterstützt durch Globalprogramm)	2468
3.4.1.2	Nahrungsmittelsicherheit und Ernährung (unterstützt durch Globalprogramm)	2470
3.4.1.3	Wasser (unterstützt durch Globalprogramm)	2472
3.4.1.4	Migration (unterstützt durch Globalprogramm)	2473
3.4.1.5	Gesundheit (unterstützt durch Globalprogramm)	2475
3.4.1.6	Grundbildung und Berufsbildung	2477
3.4.1.7	Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung	2478
3.4.1.8	Friedensentwicklung, Konfliktprävention und Förderung der Menschenrechte	2480
3.4.2	Sektorielle und zugleich transversale Themen	2481
3.4.2.1	Gleichstellung von Mann und Frau	2481
3.4.2.2	Gouvernanz	2482
		2345

3.4.3	Geografische Schwerpunkte	2483
3.4.3.1	Kriterien für das Engagement der Schweiz	2483
3.4.3.2	Subsahara-Afrika	2486
3.4.3.3	Nordafrika und Naher Osten	2488
3.4.3.4	Asien	2491
3.4.3.5	Lateinamerika und Karibik	2494
3.5	Multilaterale Zusammenarbeit	2496
3.5.1	Ziele und Interessen der Schweiz	2496
3.5.2	Internationale Finanzinstitutionen	2497
3.5.3	Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen	2500
3.5.4	Globale Fonds und Netzwerke	2502
3.5.5	Ziele der Schweiz aufgrund ihres Engagements in diesen 15 Organisationen	2503
3.5.6	Wirksamkeit der multilateralen Organisationen	2504
3.6	Umsetzung und Partnerschaften	2505
3.6.1	Politische Kohärenz und systemische Effekte	2505
3.6.2	Arbeitsmethoden und Partnerschaften	2506
3.6.2.1	Ansatz in den Partnerländern und -regionen	2506
3.6.2.2	Ansatz bei Globalprogrammen	2508
3.6.2.3	Multilaterale Partnerschaften	2509
3.6.2.4	Partnerschaften mit Schweizer Nichtregierungsorganisationen	2510
3.6.2.5	Wissen und Lernen	2511
3.6.2.6	Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft	2511
3.6.2.7	Zusammenarbeit mit schweizerischen und internationalen Forschungsinstitutionen	2512
3.6.2.8	Zusammenarbeit mit Kulturorganisationen	2513
3.6.2.9	Zusammenarbeit mit Schwellenländern und Süd-Süd-Zusammenarbeit	2513
3.7	Ziele in Bezug auf die Wirksamkeit und Beurteilung der Ergebnisse	2514
3.7.1	Beitrag zur Entwicklung eines internationalen Rahmens, der die Voraussetzungen zur Bewältigung der globalen Herausforderungen schafft	2515
3.7.2	Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität sowie Förderung der Konflikttransformation	2516
3.7.3	Gewährleistung eines nachhaltigen Zugangs zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle	2516
3.7.4	Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums	2517
3.7.5	Stärkung des Rechtsstaats und der demokratischen Partizipation, Unterstützung von Institutionen, die der Gesellschaft und der Wirtschaft dienen	2518
3.7.6	Achtung und Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten	2518

3.7.7	Stärkung der Geschlechtergleichstellung und der Rechte von Frauen und Mädchen	2519
3.8	Ressourcen	2520
3.8.1	Finanzielle Auswirkungen und Antrag	2520
3.8.2	Bemessung des Rahmenkredits 2017–2020	2521
3.8.3	Personelle und sonstige finanzielle Auswirkungen	2522
4	Rahmenkredit Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit	2525
4.1	Zweck und Herausforderungen	2525
4.2	Strategische Ausrichtung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen des SECO	2527
4.2.1	Wirtschafts- und entwicklungspolitische Ausgangslage	2527
4.2.2	Ziel des SECO: Nachhaltiges, inklusives Wachstum für weniger Armut und globale Risiken	2530
4.2.3	Bezug zu anderen Strategien des Bundesrates	2533
4.3	Wirkungsziele des SECO	2534
4.3.1	Wirkungsziel I – Wirksame Institutionen und Dienstleistungen	2534
4.3.2	Wirkungsziel II – Mehr und bessere Arbeitsplätze	2538
4.3.3	Wirkungsziel III – Gestärkter Handel und höhere Wettbewerbsfähigkeit	2541
4.3.4	Wirkungsziel IV – Emissionsarme und klimaresiliente Wirtschaft	2545
4.4	Thematische und geografische Schwerpunkte	2549
4.4.1	Themenschwerpunkte	2549
4.4.2	Schwerpunktländer und Komplementärmassnahmen	2550
4.4.3	Globale und regionale Massnahmen	2552
4.4.4	Globale Themen	2553
4.5	Umsetzung und Partnerschaften	2554
4.5.1	Politische Dimension und Politikkohärenz	2554
4.5.2	Prinzipien der Zusammenarbeit	2555
4.5.3	Umsetzungsmodalitäten	2558
4.6	Wirkungsmessung und Evaluation	2561
4.7	Ressourcen	2562
4.7.1	Finanzielle Auswirkungen und Antrag	2562
4.7.2	Bemessung des Rahmenkredits 2017–2020	2563
4.7.3	Personelle und sonstige finanzielle Auswirkungen	2565
5	Rahmenkredit Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas	2567
5.1	Zweck und Herausforderungen	2569
5.1.1	Ausgangslage	2570
5.1.2	Verbleibende Herausforderungen der Transition	2572
5.2	Strategische Orientierung und Beitrag zu den strategischen Zielen	2575

5.3	Thematische und geografische Schwerpunkte	2577
5.3.1	Gouvernanz, Institutionen und Dezentralisierung: von der formalen zur substanziellen Demokratie	2578
5.3.2	Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung, einschliesslich Berufsbildung: berufliche und wirtschaftliche Perspektiven schaffen	2580
5.3.3	Infrastruktur, Klimawandel und Wasser: für eine nachhaltige Nutzung und gerechte Verteilung öffentlicher Güter	2583
5.3.4	Gesundheit: Erschwingliche Pflegeleistungen für alle	2586
5.3.5	Kontextrelevante und transversale Themen	2587
	5.3.5.1 Migration und Entwicklung	2587
	5.3.5.2 Konfliktprävention und Konflikttransformation, Menschenrechte	2588
	5.3.5.3 Transversalthemen	2589
5.3.6	Geografische Schwerpunkte	2589
5.4	Umsetzung und Partnerschaften	2591
5.4.1	Prinzipien der Umsetzung	2591
5.4.2	Modalitäten der Umsetzung	2594
5.4.3	Partnerschaften	2595
5.5	Wirkungsmessung und Evaluation	2597
5.5.1	Wirkungsziel der Transitionszusammenarbeit	2597
5.5.2	Monitoring und Evaluation zur Steuerung und Rechenschaftslegung	2603
5.6	Ressourcen	2604
5.6.1	Finanzielle Auswirkungen und Antrag	2604
5.6.2	Bemessung des Rahmenkredits 2017–2020	2605
5.6.3	Personelle und sonstige finanzielle Auswirkungen	2607
6	Rahmenkredit Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit	2609
6.1	Zweck und Herausforderungen	2610
6.2	Strategische Ausrichtung	2614
6.2.1	Beitrag zu den strategischen Zielen der internationalen Zusammenarbeit	2614
6.2.2	Strategische Grundsätze der Förderung der menschlichen Sicherheit	2615
6.3	Wirkungsziele	2618
6.4	Thematische und geografische Prioritäten	2621
6.4.1	Thematische Prioritäten	2621
	6.4.1.1 Friedensförderung	2621
	6.4.1.2 Humanitäre Politik	2624
	6.4.1.3 Menschenrechtspolitik	2626
	6.4.1.4 Migrationsaussenpolitik	2629

6.4.2	Geografische Prioritäten	2630
6.4.2.1	Subsahara-Afrika	2631
6.4.2.2	Nordafrika und Mittlerer Osten	2631
6.4.2.3	OSZE-Raum	2632
6.4.2.4	Weitere Länder	2633
6.5	Umsetzung und Partnerschaften	2633
6.5.1	Mediation, Fazilitation und politischer Dialog	2634
6.5.2	Programme	2636
6.5.3	Projekte	2636
6.5.4	Bilaterale Konsultationen und Demarchen	2637
6.5.5	Multilaterale Dialoge, multilaterale Prozesse und diplomatische Initiativen	2638
6.5.6	Bereitstellen von Expertise und Kapazitätsaufbau	2639
6.5.7	Partnerschaften	2641
6.6	Wirkungsmessung	2642
6.7	Ressourcen	2643
6.7.1	Finanzielle Auswirkungen und Antrag	2643
6.7.2	Bemessung des Rahmenkredits 2017–2020	2643
6.7.3	Personelle und sonstige finanzielle Auswirkungen	2645
7	Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas	2646
7.1	Herleitung der Vorlage	2646
7.1.1	Hintergrundinformation	2646
7.1.1.1	Rechtsgrundlage der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas	2646
7.1.1.2	Bilanz der Transition 25 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer	2647
7.1.1.3	Die verbleibenden Herausforderungen der Transition	2649
7.1.1.4	Die Transitionshilfe der Schweiz in den Ländern Osteuropas: Ein Rückblick	2650
7.1.1.5	Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten Europäischen Union	2651
7.1.2	Vorgeschlagene Bestimmungen	2651
7.1.2.1	Die Weiterführung der Transitionszusammenarbeit: Interessen der Schweiz und Ziele	2651
7.1.2.2	Vorschlag zu einer Erneuerung der Rechtsgrundlage für die Transitionshilfe und den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten EU	2653
7.1.3	Vernehmlassung	2655

7.1.4	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	2656
7.1.5	Umsetzung	2657
7.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	2657
8	Auswirkungen	2670
8.1	Auswirkungen auf den Bund	2670
8.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	2671
8.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	2671
8.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	2671
8.5	Auswirkungen auf die Umwelt	2672
8.6	Andere Auswirkungen	2672
9	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	2673
9.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	2673
9.2	Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	2673
10	Rechtliches	2673
10.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	2673
10.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen	2675
10.3	Erlassform	2675
10.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	2675
10.5	Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung	2675
10.5.1	Bedeutung der Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele: Begründung, Ausgestaltung und finanzieller Umfang	2676
10.5.2	Materielle und finanzielle Steuerung der Subvention	2677
10.5.3	Verfahren der Beitragsgewährung	2677
10.5.4	Befristung und degressive Ausgestaltung der Subvention	2678
10.6	Delegation von Kompetenzen an den Bundesrat	2678
10.7	Datenschutz	2679
 Anhänge:		
A1	Bericht über die Umsetzung der Botschaft 2013–2016 im Zeitraum 2012–2015	2680
A2	Bericht über die Verwendung des Rahmenkredits zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016	2737

B	Grundlagen	2749
	B1 Gesetzliche Grundlagen	2749
	B2 Botschaften	2750
	B3 Parlamentarische Vorstösse – Bundesratsantrag – Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020	2751
C	Statistischer Anhang	2756
	C1 Öffentliche Entwicklungshilfe (APD) und Finanzflüsse an Entwicklungsländer	2757
	C2 Rahmenkredit Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (SKH)	2764
	C3 Rahmenkredit Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (DEZA Süd)	2769
	C4 Rahmenkredit Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (SECO Süd)	2776
	C5 Rahmenkredit Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS (DEZA/SECO Ost)	2781
	C6 Rahmenkredit Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (AMS)	2786
	Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzierung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern sowie über die Weiterführung der Finanzierung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft in den Jahren 2017–2020 (Entwurf)	2791
	Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzierung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit in den Jahren 2017–2020 (Entwurf)	2793
	Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzierung der Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas in den Jahren 2017–2020 (Entwurf)	2795
	Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzierung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit in den Jahren 2017–2020 (Entwurf)	2797
	Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (Entwurf)	2799

Abkürzungsverzeichnis

ACF	Aktion gegen den Hunger
AfDB	Afrikanische Entwicklungsbank
AfDF	Afrikanischer Entwicklungsfonds
AG	Aktiengesellschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AIIB	Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank
AMPA	Annual Multilateral Performance Assessment
AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit
APD	Öffentliche Entwicklungshilfe
AsDB	Asiatische Entwicklungsbank
AsDF	Asiatischer Entwicklungsfonds
ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen
ATAF	African Tax Administration Forum
ATI	Aid Transparency Index
ATT	Vertrag über den Waffenhandel
AU	Afrikanische Union
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgesetz
BH	Bosnien und Herzegowina
BIP	Bruttoinlandprodukt
BIT	Sekretariat der internationalen Arbeitsorganisation
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BNE	Bruttonationaleinkommen
BR	Bundesrat
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
CCM	Core Contribution Management
CERAH	Centre d'enseignement et de recherche en action humanitaire de Genève
CERF	Zentraler Nothilfefonds
CFS	Ausschuss der Vereinten Nationen für Welternährungssicherheit
CG UN CMCoord	Konsultativgruppe für humanitäre zivil-militärische Koordination
CGIAR	Beratungsgruppe für International Agrarforschung
CHF	Schweizer Franken
CIAT	Inter-American Center of Tax Administrations

CIF	Climate Investment Funds
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
CSPM	konfliktsensitives Programm-Management
DAC	Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD
DCAF	Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DFID	Staatliche britische Geberagentur: Department for International Development
DRC	Danish Refugee Council
DRR	Disaster risk reduction
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz
DV	Direktion für Völkerrecht
EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECOWAS	Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
EDA	Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EITI	Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor
EJPD	Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement
ELN	Nationale Befreiungsarmee (Kolumbien)
ERG	Exportrisikogarantie
EU	Europäische Union
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FARC	Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens
FENU	Kapitalentwicklungsfonds der Vereinten Nationen
FIAS	Foreign Investment Advisory Service
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FSO	Fonds für Sondereinsätze
FTE	Vollzeitäquivalent
G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
G7	Gruppe der Sieben
G77	Gruppe der 77
GAAMAC	Global Action Against Mass Atrocity Crimes
GAP	Gesundheitsausserpolitik
GCF	Green Climate Fund
GCSP	Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik
GEF	Globale Umweltfazilität
GFATM	Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria
GICHD	Genfer Internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung

GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GNI	Bruttonationaleinkommen
GPE	Global Partnership for Education
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDR	Bericht über die menschliche Entwicklung
HEKS	Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz
HRBA	Menschenrechts-Ansatz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IDA	Internationale Entwicklungsorganisation
IDANE	Interdepartementaler Ausschuss Nachhaltige Entwicklung
IDB	Interamerikanische Entwicklungsbank
IDPS	The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding
IFAD	Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung
IFC	Internationale Finanz-Corporation
IFI	Internationale Finanzinstitutionen
IFC	International Finance Corporation
IFRC	Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IPE	International Institute for Education Planning
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IMZ	Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit
INCAF	International Network on Conflict and Fragility
INSARAG	International Search and Rescue Advisory Group
IOM	Internationale Organisation für Migration
IRM	Integriertes Risikomanagement
IRRI	Internationales Reisforschungsinstitut
ISDR	Internationale Strategie zur Katastrophenvorsorge der Vereinten Nationen
ISO	Internationale Organisation für Normung
IVCC	Innovative Vector Control Consortium
IWF	Internationaler Währungsfonds
IZA	Internationale Zusammenarbeit
JRR	Justice Rapid Response
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KMZ	Krisenmanagement-Zentrum EDA
KNOMAD	Global Knowledge Partnership on Migration and Development am wenigsten entwickelte Länder
LDC	
LGBTI	Lesben, Schwule, Bi-, Trans- und Intersexuelle

LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
M4P	Making markets work for the poor
MCDA	Military and Civil Defence Assets
MDB	Multilaterale Entwicklungsbank
MDG	Millenniums-Entwicklungsziele
MDRI	Multilaterale Entschuldungsinitiative
MERV	Monitoring der entwicklungsrelevanter Veränderungen
MIC	Länder mittleren Einkommens
MIGA	Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur
MONUSCO	Mission der Vereinten Nationen für die Stabilisierung in der Demokratischen Republik Kongo
MOPAN	Netzwerke zur Bewertung der Leistungsfähigkeit Multilateraler Organisationen
MRV	Menschenrechtsverteidigerinnen und –verteidiger
MSF	Ärzte ohne Grenzen
MwSt.	Mehrwertsteuer
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrags
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
NGO	Nichtregierungsorganisation
NRC	Norwegian Refugee Council
OCHA	Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten
ODA	Öffentliche Entwicklungshilfe
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OPT	Besetztes palästinensisches Gebiet
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PD	Politische Direktion EDA
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability Initiative
PIDG	Private Infrastructure Development Group
PILAC	Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict
PLAFICO	Plattform zu Finanzierungsfragen in der internationalen Zusammenarbeit im Umweltbereich
PPDP	Partnerschaften mit dem Privatsektor
PPIAF	Public Private Infrastructure Advisory Facility
PVFMH	Verordnung über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe
QCPR	Quadrennial Comprehensive Policy Review
r4d	Swiss Programme for Research on Global Issues for Development
RAI	Grundsätze für verantwortungsvolle Investitionen in die Landwirtschaft und die Ernährungssysteme

REDOG	Schweizerischer Verein für Such- und Rettungshunde
REGA	Schweizerische Rettungsflugwacht
RIICE	Remote Sensing-Based Information and Insurance for Crops in Emerging Economies
RK	Rahmenkredit
SADC	Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SCORE	Sustaining Competitive and Responsible Enterprises
SDG	Nachhaltige Entwicklungsziele
SECCI	Sustainable Energy and Climate Change Initiative
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SED	Schweizerischer Erdbebendienst
SEM	Staatssekretariat für Migration
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SET	Soforteinsatzteam
SGBV	Sexual and gender based violence
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SKH	Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SMM	Special Monitoring Mission
SNB	Schweizerische Nationalbank
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
SREP	Scaling up Renewable Energy Program
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
TADAT	Tax Administration Diagnostic Assessment Tool
TdH	Terre des Hommes
TI	Transparency International
TJRC	The Truth, Justice and Reconciliation Commission (Kenya)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN(O)	(Organisation der) Vereinten Nationen
UNAIDS	Gemeinsames Programm der vereinten Nationen zu HIV / AIDS
UNCTAD	Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNFCCC	Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen
UNFPA	Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen
UNHCR	Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge

UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNIFEM	Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen
UNISDR	Sekretariat der Vereinten Nationen für Risikominderung
UNRWA	Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten
UNSMIL	Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen
UNV	Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen
UN-SWAP	UN system-wide Action Plan
UPR	Allgemeine regelmässige Überprüfung
USAR	Urban Search and Rescue
USD	United States Dollar
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WASH	Water, Sanitation and Hygiene
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WCDRR	Uno-Weltkonferenz zur Minderung von Katastrophenrisiken
WE	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
WEF	Weltwirtschaftsforum
WFP	Welternährungsprogramm
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WMO	Weltorganisation für Meteorologie
WOGA	Whole of Government Approach
WTO	Welthandelsorganisation

Botschaft

1 Strategie der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2017–2020

1.1 Grundlagen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz

Solidarität als Herzstück der internationalen Zusammenarbeit

Alle Menschen sollten in Würde leben können. Ein Dach über dem Kopf und eine menschenwürdige Arbeit haben, medizinische Grundversorgung in Anspruch nehmen, die Schule besuchen und ihre Kinder zur Schule schicken können. Alle Menschen sollten am politischen Leben teilhaben können und sicher sein, dass ihre Grundrechte geachtet werden und sie nicht Gewalt und Willkür erfahren. Alle sollten genügend Trinkwasser haben und nicht unter den Folgen der Umweltzerstörung leiden müssen. Für die Schweizerinnen und Schweizer ist dies alles selbstverständlich, nicht aber für Millionen von Menschen weltweit. Die Schweiz kann diese Ungerechtigkeit nicht allein aus der Welt schaffen. Sie kann jedoch dazu beitragen, sie zu verringern, indem sie solidarisch handelt. Die Solidarität ist in der Bundesverfassung verankert und im Alltag Realität, sowohl innerhalb der Schweiz als auch in den Beziehungen unseres Landes zu anderen Staaten. Auch auf internationaler Ebene ist Solidarität ein fundamentaler Wert. Sie eint die Menschheit und sorgt dafür, dass die verschiedenen Nationen friedlich miteinander leben können. Solidarität bildet die Grundlage der internationalen Zusammenarbeit.

Die internationale Zusammenarbeit³ ist ein integraler Bestandteil der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz. Die Rechtsgrundlage dazu bildet Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung⁴, der wie folgt lautet: «Der Bund setzt sich 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.» In den Bundesgesetzen, die Bezug auf diesen Artikel nehmen, ist das Mandat der internationalen Zusammenarbeit festgelegt.⁵ Diese ist Ausdruck der langjährigen humanitären Tradition der Schweiz. Konkretisiert wird sie durch Einsätze vor Ort und das Engagement in internationalen Organisationen.

³ In dieser Botschaft umfasst der Begriff der internationalen Zusammenarbeit die humanitäre Hilfe, die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe zugunsten der Entwicklungsländer, die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, die Transitionszusammenarbeit und die Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit.

⁴ SR 101

⁵ Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0), Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1), Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9).

Die Schweiz als verantwortungsvolle Akteurin

Die Schweiz profitiert in hohem Masse von der Globalisierung. Sie muss deshalb auch Verantwortung übernehmen. Der Erfolg, der Wohlstand und die Werte der Schweiz, aber auch ihr Einfluss auf internationaler Ebene verpflichten sie, ihre Stärken in den Dienst der Welt zu stellen und sich für die Ärmsten und Verletzlichsten einzusetzen. Mit ihrem Mandat leistet die internationale Zusammenarbeit auch einen Beitrag zur Umsetzung internationaler Übereinkommen, bei denen die Schweiz Vertragspartei ist. Wenn sich die Schweiz dafür engagiert, Lösungen für die grossen Herausforderung unserer Zeit zu finden und die weniger privilegierten Länder bei dieser Aufgabe zu unterstützen, kommt dies nicht nur den betreffenden Ländern zugute, sondern allen und auch ihr selber. In diesem Sinne zeugt die internationale Zusammenarbeit auch von einer verantwortungsvollen Strategie der Schweiz zur Bewältigung der Herausforderungen, denen sie selber gegenübersteht.

Internationale Zusammenarbeit ist im Interesse der Schweiz

Der Wohlstand und die Sicherheit der Schweiz hängen massgeblich von ihrem internationalen Umfeld ab. Aufgrund der Globalisierung bergen selbst Ereignisse, die am anderen Ende der Welt geschehen, sowohl Herausforderungen als auch Chancen für unser Land. Bewaffnete Konflikte, Krisen oder Naturkatastrophen in anderen Regionen haben auch Auswirkungen auf die Schweiz, wenn sie die Weltwirtschaft schwächen und die Wertschöpfungsketten der Unternehmen beeinträchtigen, den Migrationsdruck erhöhen oder den Zugang der Schweiz zu natürlichen Ressourcen gefährden.

Ganz besonders gilt dies für Ereignisse in der Nachbarschaft Europas. In von Europa nicht weit entfernten Regionen hat die Instabilität in den letzten Jahren zugenommen mit indirekten Auswirkungen auch auf die Schweiz: Neben der Ukrainekrise sind insbesondere die ungelösten Konflikte in Syrien, Irak, Libyen und Jemen zu nennen. Allein im Syrienkonflikt sind nach mehr als vier Jahren Krieg über 250 000 Tote zu beklagen. Um die 12 Millionen Menschen befinden sich innerhalb oder ausserhalb der Landesgrenzen auf der Flucht, auch in Richtung Europa. Auch am grossen Horn von Afrika sind neben der anhaltenden wirtschaftlichen Perspektivlosigkeit insbesondere der Jungen auch die abnehmende Sicherheit vor Konflikten und Übergriffen durch den Staat oder terroristische Gruppierungen Auslöser von Migrationsbewegungen in den Norden. Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz ist auch ein Beitrag zur Bekämpfung solcher Fluchtursachen. Sie lindert die Not der Menschen vor Ort, zielt auf eine Verbesserung ihrer Lebensperspektiven und trägt zur Konfliktlösung und Friedensförderung bei.

Insbesondere hat die Schweiz somit ein strategisches Interesse an Frieden und Wohlstand in anderen Regionen, da dies erlaubt, die Migration aus Not oder Bedürftigkeit sowie die damit einhergehenden Herausforderungen zu vermindern und gleichzeitig Nutzen aus den Vorteilen der regulären Migration zu ziehen. Für die stark exportorientierten Schweizer Unternehmen liegen die Märkte der Zukunft nicht nur in den Industrieländern, sondern immer mehr auch in den aufstrebenden Volkswirtschaften Asiens, Osteuropas, Afrikas oder Lateinamerikas. Die natürlichen Ressourcen, von denen sie abhängen, befinden sich teilweise ebenfalls in diesen Ländern. Fortschritte in diesen Regionen schaffen Möglichkeiten für die Schweizer

Wirtschaft, welche insbesondere dank Freihandelsabkommen genutzt werden können. Eine Welt, die sich ohne Armut und in Frieden nachhaltig⁶ entwickelt, ist heute die beste Garantie für den Wohlstand, die Sicherheit und die Werte der Schweiz.

Aus diesen Gründen ist die internationale Zusammenarbeit ein wichtiger Schwerpunkt der Aussenpolitik der Schweiz, den sie in ihrer aussenpolitischen Strategie⁷ und in ihrer Aussenwirtschaftsstrategie⁸ verankert hat. Die internationale Zusammenarbeit mobilisiert verschiedene Akteure und vielfältige Instrumente zur Umsetzung der in der Verfassung verankerten Ziele. Mit ihrem spezifischen Auftrag trägt sie auch zur internationalen Stabilität bei. Ihr langjähriges Engagement und ihre Innovationskraft, beispielsweise bezüglich globaler Herausforderungen, tragen ebenfalls zum hohen Ansehen und zur Ausstrahlung der Schweiz auf internationaler Ebene bei.

Ein echt schweizerisches Engagement

Mit ihrer soliden Verankerung in den Werten unseres Landes basiert die internationale Zusammenarbeit auch auf schweizerischem Knowhow, das im Ausland anerkannt ist und von ihr nutzbringend eingesetzt wird. Mit ihrem Netz von innovativen und leistungsfähigen schweizerischen Partnern – Nichtregierungsorganisationen, Forschungseinrichtungen, Privatsektor – trägt die internationale Zusammenarbeit der Schweiz dazu bei, dass die Schweiz auf internationaler Ebene mit Engagement, Innovation und Qualität gleichgesetzt wird.

Die internationale Zusammenarbeit legt den Schwerpunkt auf Themen, bei denen die Schweiz über einen Mehrwert und eine besondere Glaubwürdigkeit verfügt. In der Tat betrachten viele Länder die Schweiz als Modell, sei dies im Bereich der Demokratie, der guten Regierungsführung, der Menschenrechte, der Grund- und Berufsbildung, der Verwaltung öffentlicher Finanzen, des friedlichen Zusammenlebens von Gemeinschaften oder der Nachhaltigkeit. Aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen, aber auch dank ihrer Neutralität ist die Schweiz zudem gut aufgestellt, um Brücken zwischen unterschiedlichen Regionen oder Kulturen zu bauen und den Dialog zu fördern. Sie kann so – namentlich durch die Präsenz schweizerischer Expertinnen und Experten – aktiv zur Suche nach Friedenslösungen beitragen und erfolgreich Plattformen schaffen, die verschiedene beteiligte Akteure im Bereich der globalen Risiken vereinen.

⁶ Die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen (Brundtland-Kommission) definierte in ihrem 1987 veröffentlichten Bericht mit dem Titel «Our Common Future» das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung als eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.

⁷ Vgl. Aussenpolitische Legislaturstrategie 2016–19, vom Bundesrat verabschiedet am 17. Februar 2016.

⁸ Die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft bildet die dritte Dimension der strategischen Ausrichtung der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik, die der Bundesrat in seinem Bericht vom 12. Januar 2005 zur Aussenwirtschaftspolitik 2004 formulierte (BBI 2005 1089).

1.2 **Die internationale Zusammenarbeit baut auf ihren Erfahrungen und den daraus gewonnenen Erkenntnissen auf**

Die Tätigkeit der internationalen Zusammenarbeit wandelt sich im Laufe der Zeit, da sie dem jeweils aktuellen internationalen Kontext sowie den konkreten Bedürfnissen der Zielländer Rechnung trägt. Wichtig ist dabei, aus Erfahrungen zu lernen und die Arbeit auf diese Weise ständig zu verbessern. Eine stete Herausforderung besteht darin, die Ergebnisse zu messen, und diese Schwierigkeit wird durch immer vielfältigere Akteure und Kontexte noch akzentuiert. Die Ergebnisse der internationalen Zusammenarbeit sind oft gemeinsamen Anstrengungen mehrerer Akteure zu verdanken, darunter auch der Schweiz. Das kontinuierliche Engagement der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz in diesem Bereich hat in Kombination mit immer wirkungsvolleren Instrumenten jedoch bewirkt, dass es heute möglich ist, wesentliche Ergebnisse sowohl zugunsten der Menschen als auch der Institutionen in den Zielländern aufzuzeigen. Für die vorangehende Periode werden diese detailliert in einem Umsetzungsbericht vorgestellt (siehe Anhang A)⁹.

Aus den Erfahrungen der Vorperiode lassen sich einige wichtige Lehren ziehen: Die internationale Zusammenarbeit erzielt auch in einem schwierigen Umfeld, beispielsweise in fragilen Kontexten, dank einer entsprechend angepassten Arbeitsweise positive Ergebnisse. Die Arbeit ist anspruchsvoll, trägt aber Früchte. Die operationelle Erfahrung ist ein Vorteil, welcher es der Schweiz ermöglicht, massgeblich Einfluss auf den internationalen Rechtsrahmen zu nehmen. So wirkte die Schweiz als treibende Kraft, als es darum ging, eine sichere Wasserversorgung für alle sowie einen nachhaltigen Frieden und eine inklusive Gesellschaft in die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung aufzunehmen, die im September 2015 verabschiedet wurden. Ein Vertrauensverhältnis mit dem Privatsektor aufzubauen ist zentral, um das Potenzial von Partnerschaften mit Unternehmen für die Entwicklung auszuschöpfen. Die Ergebnisse gemeinsamer Projekte mit der Privatwirtschaft, unter anderem mit renommierten Schweizer Industrieunternehmen, zeigen auf, wie wichtig es ist, diese Zusammenarbeit weiterzuführen und zu intensivieren. Noch bessere Ergebnisse sind erzielbar, wenn unter den verschiedenen Akteuren in der Bundesverwaltung die sich ergänzenden Kompetenzen optimal genutzt und die Koordination verstärkt werden, insbesondere mittels gemeinsamer Strategien. Schliesslich haben auch mehrere externe Evaluationen und Prüfungen bestätigt, dass die Instrumente der Schweizer Zusammenarbeit zielführend sind: Sie entsprechen den Bedürfnissen der Empfänger und sorgen dafür, dass die Schweiz ihr Knowhow einbringen kann.

⁹ Im Falle der DEZA und des SECO wird dieser Bericht durch einen öffentlichen Bericht ergänzt.

1.3 Internationale Zusammenarbeit in einer Welt im Umbruch

Globale Herausforderungen bedingen gemeinsames Handeln

In einer immer enger verwobenen Welt kennen Herausforderungen wie Klimawandel, Ernährungssicherheit oder Wirtschafts- und Finanzkrisen, aber auch Armut und bewaffnete Konflikte keine Grenzen. Entsprechend vermögen isolierte Massnahmen einzelner Länder weder Lösungen herbeizuführen noch Ursachen zu beseitigen. Diese Herausforderungen prägen die weltweiten Friedens- und Entwicklungsperspektiven. Sie erfordern mehr denn je kollektive Anstrengungen sowohl auf globaler als auch auf lokaler Ebene und liegen in der gemeinsamen Verantwortung von Industrie- und Entwicklungsländern. Jedes Land muss nach seinen Möglichkeiten zu ihrer Bewältigung beitragen.

Die Beseitigung der extremen Armut ist erstmals in Reichweite

In den vergangenen Jahrzehnten wurden in der Armutsreduktion und der menschlichen Entwicklung beträchtliche Fortschritte erzielt und in Bereichen wie Gesundheit, Bildung oder Einkommen substanzielle Verbesserungen herbeigeführt. Noch nie zuvor war die internationale Gemeinschaft so nahe am Ziel, die extreme Armut zu beseitigen: Der Anteil der Menschen, die in den Entwicklungsländern in extremer Armut leben (weniger als 1.25 US-Dollar pro Tag) ist zwischen 1990 und 2015 von 47 Prozent auf 14 Prozent zurückgegangen. Würde dieser Trend anhalten, könnte die extreme Armut eigentlich bis 2030, d. h. bis zur nächsten Generation, beseitigt sein. Auch die einzelnen Länder erzielten grosse Fortschritte. Der Privatsektor hat sich dabei namentlich in den Schwellenländern als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung und der Armutsreduktion erwiesen. Seit den 2000er-Jahren, die im Zeichen der Millenniumsentwicklungsziele und besser abgestimmter internationaler Bemühungen standen, schafften fast dreissig Länder mit niedrigem Einkommen den Aufstieg in die Ländergruppe mit mittlerem Einkommen. Sie sind weiterhin mit grossen Herausforderungen konfrontiert, verfügen aber über mehr Mittel und Kapazitäten zu deren Bewältigung.

Armut ist aber nach wie vor verbreitet ...

Auch wenn die Armut weltweit gesehen abnimmt, müssen noch immer über zwei Milliarden Menschen mit weniger als zwei US-Dollar pro Tag auskommen. In den am wenigsten entwickelten Ländern wie der Demokratischen Republik Kongo, Somalia oder Haiti ist die Mehrheit der Bevölkerung arm. Besonders betroffen ist der afrikanische Kontinent, auf dem 2025 gut 80 Prozent der Armen leben dürften. In Subsahara-Afrika leidet nach wie vor fast jeder vierte Mensch unter Hunger. Auch in den Ländern mit mittlerem Einkommen und hohem Wachstum lebt ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung weiterhin in Armut. Gleichzeitig konzentriert sich die Armut tendenziell immer mehr in fragilen¹⁰ Kontexten, wo laut der Organi-

¹⁰ Gemäss OECD (Fragile States Report 2013) ist eine fragile Region oder ein fragiler Staat nicht in der Lage, staatliche Grundleistungen zu gewährleisten und konstruktive Beziehungen mit der Gesellschaft aufzubauen. Fragile Staaten sind auch weniger gut gewappnet gegen interne oder externe Schocks wie Wirtschaftskrisen oder Naturkatastrophen.

sation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bis 2030 fast zwei Drittel der Armen leben werden. Somit werden sich in diesen Kontexten künftig für die Armutsbekämpfung wie auch die Gewährleistung der menschlichen Sicherheit¹¹ die grössten Herausforderungen stellen.

Die globale Mittelschicht wächst zwar und dürfte gemäss Prognosen der OECD bis 2030 fast 5 Milliarden Menschen umfassen. Bei vielen kann sich die Situation aber sehr schnell wieder ändern. Gemäss UNDP (HDR 2014) besteht bei 800 Millionen Menschen die Gefahr, dass sie zurück in die Armut fallen, wenn etwas Unvorhergesehenes geschieht. Ereignisse wie eine schlechte Ernte, unerwartete Gesundheitsausgaben, eine Naturkatastrophe, ein bewaffneter Konflikt oder eine Wirtschafts- oder Finanzkrise können zur Folge haben, dass einzelne Personen oder ganze Bevölkerungsgruppen neu oder wieder in die Armut abrutschen. Das Erdbeben, welches im Jahr 2010 Haiti, das ärmste Land auf dem amerikanischen Kontinent, getroffen hat, hat nicht nur 230 000 Menschenleben gefordert, sondern auch 1,5 Millionen Obdachlose sowie Kinder ohne Schulen und Kranke ohne Spitäler hinterlassen. In gleichem Masse kann ein blutiger Konflikt innerhalb weniger Jahre sämtliche Fortschritte zunichtemachen, die über Jahrzehnte erarbeitet worden waren. Entsprechend ist gemäss Schätzungen die Lebenserwartung in Syrien in vier Konfliktjahren um zwanzig Jahre eingebrochen.

... ebenso wie Ungleichheiten, meistens zulasten von Minderheiten und Frauen

Innerhalb der einzelnen Länder ist festzustellen, dass wirtschaftliche, gesellschaftliche oder politische Ungleichheiten weiterbestehen oder sogar noch zunehmen und sich auf gewisse Personengruppen konzentrieren. Ursache sind Benachteiligungen aufgrund des Einkommens, des Geschlechts oder der sozialen, ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit. Frauen und Mädchen sind weiterhin Opfer vielfältiger Formen von Diskriminierung und Gewalt, und fast 70 Prozent der Personen, die in extremer Armut leben, sind weiblich. Frauen, die unterernährt sind und keine Schulbildung haben, geben die Armut an ihre Kinder weiter. In den Parlamenten beträgt der Anteil der Frauen gemäss dem UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP) weltweit lediglich ein Viertel.

Jugendlichen eine Perspektive geben: ein Gebot

Heterogenere Bevölkerungsdynamiken verändern die globalen Gleichgewichte und bedeuten eine grosse Herausforderung für die Armutsbekämpfung. Beispielsweise geht es in Ländern mit einem raschen Bevölkerungswachstum darum, allen Kindern und Jugendlichen Schul- und Ausbildungsmöglichkeiten anzubieten. Eine gute Schul- und Ausbildung gestattet die Entwicklung jener Fertigkeiten, die sowohl für die Integration in die Gesellschaft und ins Berufsleben wie auch für eine aktive Bürgerrolle entscheidend sind.

Trotz der erzielten Fortschritte beim Zugang zur Schulbildung kann heute ein Viertel der jungen Menschen in den Entwicklungsländern weder lesen noch schreiben. In Subsahara-Afrika beträgt dieser Anteil gar die Hälfte und in Südasien einen Drittel.

¹¹ Menschliche Sicherheit im weiteren Sinn beinhaltet das Recht auf ein Leben ohne Angst und Not sowie das Recht auf ein Leben in Würde.

In diesen Ländern haben die jungen Menschen, welche die Bevölkerungsmehrheit ausmachen, noch kaum Zugang zu einer Berufsbildung. Ein dynamischer und inklusiver Privatsektor ist ebenfalls erforderlich, um Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Laut der Weltbank müssten bis 2020 für die Jugendlichen, welche in den Entwicklungsländern ins arbeitsfähige Alter kommen, 600 Millionen zusätzliche Stellen geschaffen werden. Um die Verschwendung von menschlichem und wirtschaftlichem Potenzial zu vermeiden, ist es unerlässlich, diesen jungen Menschen Perspektiven zu bieten und ihren Bestrebungen gerecht zu werden. Dies ist auch zentral, um soziale Spannungen abzubauen und gewalttätigen Extremismus oder die Anwendung bewaffneter Gewalt zu verhüten.

Ungleichheiten führen zu hohen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kosten ...

Die wachsenden Ungleichheiten sowie die Unzufriedenheit einer beschäftigungslosen und enttäuschten Jugend stellen ebenfalls eine Gefahr dar. Die Umwälzungen und Spannungen, welche die vergangenen Jahre prägten – vom «arabischen Frühling» bis zu den Demonstrationen in Osteuropa und in Schwellenländern – verdeutlichen, dass eine gerechtere Verteilung von Einkommen, Reichtum und Chancen sowie ein fairer Zugang zu Dienstleistungen und Ressourcen unabdingbar sind für nachhaltige Fortschritte.

... ebenso wie Korruption und Willkür

Durch Korruption gehen den betroffenen Ländern jedes Jahr Milliarden von Franken verloren – Geld, das folglich für Investitionen in Bildung und Gesundheit fehlt. Korruption zieht Diskriminierungen nach sich und schwächt die Institutionen. Allzu häufig geht politische Macht mit wirtschaftlichen Privilegien einher. Niedrige Löhne machen Beamte bestechlich. Weniger gebildete Bürgerinnen und Bürger kennen ihre Rechte nicht oder haben keine Möglichkeit, diese durchzusetzen.

Globale Risiken nehmen zu – auf Kosten besonders verletzlicher Menschen

Wirtschaftliche, geopolitische, ökologische, gesellschaftliche und technologische Trends und die damit verbundenen Risiken sind weltweit immer enger miteinander verknüpft. Umweltschäden gefährden die Grundlagen des Lebens und der Entwicklung: Die Beeinträchtigung der Ökosysteme, die Umweltverschmutzung und der Verlust an natürlichem Kapital, namentlich der Biodiversität, bedrohen die Lebensgrundlagen, aber auch die Gesundheit und das Entwicklungspotenzial der Armen und die Wachstumsaussichten der Volkswirtschaften. Mit dem Klimawandel werden meteorologische Extremereignisse wie Dürren, Überschwemmungen oder Wirbelstürme häufiger und heftiger. Heimgesucht werden vermehrt auch Regionen, die bisher verschont blieben, und immer mehr Menschen. Dies gefährdet die Ernährungssicherheit und zwingt die Betroffenen, Alternativen zu suchen, manchmal indem sie abwandern. Die Stärkung des internationalen Finanzsystems bleibt ebenfalls eine wichtige Komponente für Stabilität auf globaler Ebene. Gemeinsame Lösungen für diese wachsenden globalen Risiken zu finden, ist eine ebenso anspruchsvolle wie dringliche Herausforderung, welche die Mobilisierung aller Akteure, und namentlich des Privatsektors, sowie einen sektorübergreifenden Ansatz

erfordert. Mit ihrem Knowhow kann die Schweiz einen konstruktiven Beitrag zu diesen Lösungen leisten.

Am bedrohlichsten sind diese Risiken für die ärmsten Länder und Menschen: Ohne Versicherung, ohne Zugang zu Informationen, ohne Kapital oder ohne Beschäftigungsalternative sind die Ärmsten häufig nicht in der Lage, die Folgen einer Naturkatastrophe oder einer Beeinträchtigung von Lebensgrundlagen, beispielsweise von Kulturland oder Fischbeständen, zu bewältigen. Ohne funktionierendes Gesundheitssystem können die Länder eine Pandemie wie das Ebola-Virus nicht wirksam bekämpfen. Und ohne Zugang zu den Plattformen, auf denen Lösungen diskutiert werden, können sich die Ärmsten kein Gehör verschaffen.

Bewaffnete Konflikte bleiben eine grosse Herausforderung

Seit mehreren Jahren verharrt die Zahl der bewaffneten Konflikte¹² auf hohem Niveau, und manche fordern jedes Jahr Tausende von Toten. Für die Zivilbevölkerung gehen die Folgen weit über den Verlust an Menschenleben hinaus. Laut dem UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge gab es 2015 weltweit fast 60 Millionen Vertriebene, so viele wie nie mehr seit dem Zweiten Weltkrieg. Aufgrund des Syrien-Konflikts zum Beispiel benötigten im Dezember 2014 mehr als 12 Millionen Menschen, d. h. mehr als die Hälfte der syrischen Bevölkerung, humanitäre Hilfe. Die internationale Gemeinschaft verfügt zwar über ausgeklügelte Instrumente und Kenntnisse. Bewaffnete Konflikte einzudämmen und einen nachhaltigen Frieden zu gewährleisten, ist aber dennoch schwierig, insbesondere aufgrund divergierender geopolitischer Interessen und häufig schwer einzuordnender Konfliktparteien. Den Beitrag, welchen die Schweiz insbesondere dank ihrer Mediations- und Fazilitationserfahrung zum Aufbau des Friedens leisten kann, findet im Ausland breite Anerkennung. Gesellschaften, die nach Jahrzehnten bewaffneter Konflikte tief gespalten sind, müssen zuerst einen neuen Gesellschaftsvertrag aushandeln. Nachhaltige Lösungen zu finden, setzt die Beschäftigung mit den Konfliktursachen voraus. Zu den Ursachen gehören gesellschaftliche und politische Ausgrenzung, der zunehmende Einsatz von Gewalt, mangelnde wirtschaftliche Möglichkeiten oder das Fehlen eines Rechtsstaats sowie von Mechanismen zur friedlichen Beilegung von Ungechtigkeiten. Diese Herausforderungen sind in fragilen und konfliktbetroffenen Kontexten besonders markant.

Die heutige multipolare Welt ist vielfältiger und komplexer geworden ...

In einer multipolaren Welt, in der verschiedene globale und regionale, traditionelle und aufstrebende Mächte nebeneinander bestehen, wird es immer anspruchsvoller, Krisen, Konflikte und globale Herausforderungen zu bewältigen. Schwellenländer wie China, Indien, Südafrika und Brasilien, aber auch Nigeria und die Golfstaaten haben ein immer grösseres wirtschaftliches Gewicht. Diese Länder, die für die

¹² Gemäss internationaler Rechtsprechung liegt ein bewaffneter Konflikt vor, «wenn es in zwischenstaatlichen Beziehungen oder in einem anhaltenden Konflikt zwischen einer Regierung und organisierten bewaffneten Gruppen oder zwischen solchen Gruppen innerhalb eines Staates zu bewaffneten Auseinandersetzungen kommt». Ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt muss jedoch eine gewisse Intensität aufweisen, und die bewaffnete Gruppe oder die bewaffneten Gruppen müssen wenigstens minimal organisiert sein, damit er als bewaffneter Konflikt gilt.

Armutreduktion und den Weltfrieden eine zentrale Rolle spielen, sind neue Machtpole, die auf dem internationalen Parkett immer selbstbewusster auftreten. Die Machtspiele intensivieren sich, namentlich im Nahen Osten und in Osteuropa.

Diese Multipolarität bedeutet auch, dass vielfältige Entwicklungsmodelle und eine breite Palette von Wahlmöglichkeiten existieren und dass sich neue Chancen eröffnen. Unternehmen aus Schwellenländern richten sich immer stärker international aus, und die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ländern des Südens intensivieren sich. Die Schwellenländer sind heute für die Entwicklung unverzichtbare Akteure, sowohl in ihrer Region als auch darüber hinaus. Einige Länder distanzieren sich ausserdem von der traditionellen internationalen Hilfe oder lehnen sie sogar ausdrücklich ab. Gewisse Akteure zögern nicht, universell etablierte Normen und Errungenschaften infrage zu stellen. Heute existieren verschiedene Wertesysteme und Weltanschauungen nebeneinander.

... und die globale Gouvernanz erhält eine neue Bedeutung

Immer schwierigere multilaterale Verhandlungen, beispielsweise über Handel oder Klima, zeugen von dieser Neubestimmung der Weltordnung. Unterschiedliche Wertvorstellungen oder divergierende Positionen können Institutionen behindern oder vollständig lähmen und eine Suche nach Alternativen notwendig machen. Internationale Regeln und Normen wären heute wichtiger denn je, sind aber immer schwieriger zu erarbeiten. Auch die Umsetzung bestehender Verpflichtungen wird erschwert.

Die neuen Akteure fordern mehr Einfluss im System der globalen Gouvernanz, das nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen wurde, insbesondere mit der Weltbank. Neue Institutionen werden gegründet. Beispielsweise hat China die Schaffung einer Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank in die Wege geleitet, während die BRICS-Länder (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) eine eigene Entwicklungsbank aufbauen wollen. Einerseits ist diese Entwicklung angesichts eines immensen Bedarfs willkommen, und sie signalisiert, dass diese Länder zur Übernahme neuer Verantwortung bereit sind; andererseits dürfte die Koordination immer komplexer werden, wenn verschiedene Institutionen nebeneinander existieren, insbesondere mit der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank. Der Austausch mit den aufstrebenden Akteuren ist zu einem zentralen Element der multilateralen Zusammenarbeit geworden. Die Schweiz ist mehr denn je gefragt in ihrer Rolle als Brückenbauerin.

Polyzentrische Welt mit steigendem Einfluss neuer Akteure

An der Seite der Schweiz und anderer traditioneller Geber tritt in der internationalen Zusammenarbeit ein immer breiteres Spektrum von Akteuren in Erscheinung: aufstrebende Geberländer, Privatunternehmen, Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen oder die Diaspora, aber auch religiöse Anführer oder bewaffnete Gruppen. Diese Vielfalt birgt Chancen, zuweilen aber auch Herausforderungen. Chancen dann, wenn Migrantinnen und Migranten durch Geldüberweisungen oder Investitionen die Entwicklung ihres Herkunftslandes beschleunigen, wenn Unternehmen vor Ort attraktive Stellen schaffen oder wenn Führer von Religionsgemeinschaften zur Konfliktlösung beitragen. Herausforderungen hingegen, wenn sich die

Geber nicht an die internationalen Standards der Zusammenarbeit halten, wenn Unternehmen bei ihrer Tätigkeit die Menschenrechte missachten oder die Umwelt schädigen, wenn die Handlungsfreiheit der Zivilgesellschaft eingeschränkt wird, oder wenn bewaffnete Gruppen nicht für das humanitäre Völkerrecht¹³ sensibilisiert werden können.

Austausch und Innovation eröffnen neue Chancen

Vernetzung, Mobilität und neue Technologien – getragen von der Wissenschaft und Unternehmen der industrialisierten Welt, aber in zunehmendem Mass auch der Entwicklungsländer – beschleunigen die Verbreitung von Ideen und Wissen in einem nie zuvor erreichten Rhythmus. Sie verändern die Gesellschaft von Grund auf und eröffnen neue Horizonte. Soziale Medien beispielsweise schaffen einerseits die Voraussetzungen dafür, dass Menschenrechtsverletzungen angeprangert oder politische Entscheidungsträger zur Rechenschaft gezogen werden können. Applikationen für Mobiltelefone können dazu beitragen, Gesundheits- oder Finanzdienstleistungen in abgelegene Dörfer zu bringen. Andererseits bieten soziale Medien auch Propagandaplattformen für bewaffnete Gruppen. Zudem richtet sich der Medienfokus immer stärker auf die unmittelbare Aktualität, was es erschwert, die Notwendigkeit langfristiger Engagements, der Friedenssicherung oder des Institutionenaufbaus zu rechtfertigen, da diese Jahre oder sogar Jahrzehnte in Anspruch nehmen.

Die Mobilität zwischen und innerhalb von Ländern nimmt zu. Die globalen Migrationsbewegungen sind leider häufig ein hartes Schicksal für die Männer, Frauen und Kinder, die sich ins Exil aufmachen, tragen aber auch zur Entwicklung vieler Länder bei und bringen Dynamik und Chancen. In den Entwicklungsländern lebt zwar eine Mehrheit der Armen nach wie vor in ländlichen Gebieten, die Urbanisierung schreitet aber rasch voran. Gemäss der Afrikanischen Entwicklungsbank lebten 2010 in Afrika 36 Prozent der Bevölkerung in Städten; bis 2030 sollen es 50 Prozent sein. Diese rasante Urbanisierung bringt vielfältige Herausforderungen mit sich, insbesondere in Bereichen wie Abfallentsorgung, Ausbau des öffentlichen Verkehrs, Bildung, Beschäftigung und menschenwürdiges Wohnen. Gleichzeitig bietet ein städtisches Umfeld mehr Möglichkeiten und eine bessere Vernetzung, und die Bevölkerung kann politisch mehr Einfluss nehmen. Die Kluft zwischen Stadt und Land vertieft sich. Eine gesunde Entwicklung setzt hingegen mehr denn je voraus, dass sich diese beiden Welten in einem Land ergänzen und befruchten.

¹³ Das humanitäre Völkerrecht – auch Recht der bewaffneten Konflikte oder Kriegsrecht genannt – kommt nur in internationalen oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikten zur Anwendung. Es hat zwei Funktionen: Regeln für die Durchführung der Feindseligkeiten aufzustellen und die Opfer bewaffneter Konflikte zu schützen.

1.4 **Engerer Zusammenhang zwischen Armut, globalen Risiken und Konflikten**

Kein nachhaltiger Frieden ohne Entwicklung, keine nachhaltige Entwicklung ohne Frieden

Die Herausforderungen der internationalen Zusammenarbeit sind immer enger miteinander verwoben. Armut, Menschenrechtsverletzungen, Diskriminierungen und schwache oder korrupte staatliche Institutionen bilden auch in Zukunft einen Nährboden für soziale Spannungen, wirtschaftliche Instabilität, gewalttätigen Extremismus und bewaffnete Konflikte. Gleichzeitig zerstören diese Faktoren das wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Gefüge einer Gesellschaft, und sie behindern die Entwicklung. Sowohl Frieden als auch Entwicklung sind unabdingbare Voraussetzungen, um die Sicherheit der Menschen in ihren unterschiedlichen Dimensionen zu gewährleisten. In fragilen Kontexten, die sich namentlich durch den Verlust staatlicher Legitimität kennzeichnen, sowie Kontexten, die von Konflikten oder systematischer bewaffneter Gewalt betroffen sind, schreitet die Entwicklung am langsamsten voran. Die Kindersterblichkeit zum Beispiel ist in fragilen Kontexten doppelt so hoch wie in den übrigen Entwicklungsländern. Die fraglichen Staaten sind auch anfälliger bei externen Schocks. Verschiedene Formen von Kriminalität, insbesondere Menschenhandel, florieren und haben Auswirkungen auch bis in die Schweiz. Gewalt, Menschenrechtsverletzungen, Diskriminierung, Korruption und Ausgrenzung sind verbreitet und nähren ein Unrechtsempfinden, welches dem Extremismus Vorschub leisten kann. Voraussetzung für die Überwindung der Fragilität ist eine Aufwärtsspirale mit guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftlichen Fortschritten für die gesamte Bevölkerung.

Globale Risiken verstärken Armut und Konfliktgefahr

Die globalen Risiken und die damit einhergehenden Herausforderungen in Bereichen wie Stabilität der Weltwirtschaft, Klimawandel, Migration, Gesundheit, Wasserbewirtschaftung und Ernährungssicherheit treffen besonders verletzbare Menschen und verschlimmern die Armut. Folgen wie Naturkatastrophen oder Pandemien sowie die Erschöpfung der natürlichen Ressourcen werden auch in Zukunft die Konfliktgefahr erhöhen. So wird bis 2025 die Hälfte der Weltbevölkerung in Regionen mit Wasserknappheit leben, weshalb sich die Spannungen im Zusammenhang mit der Wassernutzung verschärfen dürften. Ein umsichtiger Umgang mit diesen globalen Risiken wird massgeblich dazu beitragen, Krisen, Naturkatastrophen und menschliches Leid zu vermeiden und gleichzeitig einen wesentlichen Beitrag zur Friedensförderung zu leisten.

Enge Verbindungen zwischen Armut und Umwelt

Zwischen Entwicklung und Umwelt bestehen zahlreiche Verbindungen: Die Belastungsgrenzen der Erde bedingen eine faire Verteilung und eine nachhaltige Nutzung von Ressourcen wie Wasser, Boden, Biodiversität und Wald, damit alle davon profitieren können. Besonders die ärmsten Menschen sind den Folgen des Klimawandels, der abnehmenden Biodiversität oder der Wüstenbildung schutzlos ausgeliefert. Diese Gemeinschaften – die im Zentrum der Entwicklungszusammenarbeit stehen – benötigen besonderen Schutz vor diesen Herausforderungen, die ihre Exis-

tenzgrundlagen beeinträchtigen und bereits erzielte Fortschritte gefährden. Der Zugang zu nachhaltigen Energiequellen ist ebenfalls unabdingbar für die Entwicklung. Zur Bewältigung der ökologischen Herausforderungen sind inklusive und transparente Institutionen und ein solider Rechtsrahmen zentral.

1.5 Eine neue globale Agenda für nachhaltige Entwicklung

Als Spiegel dieser komplexeren, enger vernetzten, sich ständig wandelnden Welt und aufbauend auf dem Erfolg der Millenniumsentwicklungsziele, die die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft mobilisierten, wurden im September 2015 unter der Schirmherrschaft der UNO die Agenda «Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung» (Agenda 2030) sowie die darin enthaltenen Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) verabschiedet. Indem sie die drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung – sozial, wirtschaftlich und ökologisch – widerspiegelt, zeigt die Agenda 2030 die Notwendigkeit auf, mit der Verknüpfung der Herausforderungen, denen wir gegenüberstehen, umzugehen. Die SDG integrieren die Armutsbekämpfung in eine weiter gefasste Agenda, die stärker auf nachhaltige Entwicklung ausgerichtet ist und anerkennt, dass die extreme Armut nur dann bis 2030 besiegt werden kann, wenn sie Aspekte wie Umwelt, Chancengleichheit, nachhaltigen Frieden, inklusive Gesellschaft und Menschenrechte berücksichtigt. Die Agenda 2030 ist somit ein Aktionsplan für die Menschheit, den Planeten und den Wohlstand, welcher zudem den Frieden in der Welt stärkt. Die SDG stellen insbesondere den Anspruch, dass niemand zurückgelassen wird; alle Länder, alle Völker und alle gesellschaftlichen Gruppen, namentlich die am meisten Benachteiligten, müssen davon profitieren können. Die Agenda 2030 richtet ein besonderes Augenmerk auf die Verletzlichsten, indem sie die Bedürfnisse der Kinder, der Jugendlichen, der Behinderten (von denen über 80 Prozent in Armut leben), der Kranken, der älteren Menschen, der Angehörigen indigener Völker, der Flüchtlinge, der Vertriebenen sowie der Migrantinnen und Migranten speziell berücksichtigt.

Diese universelle Agenda, zu deren Erarbeitung die Schweiz beigetragen hat, und die für sie ebenso gilt wie für die Entwicklungsländer, wird künftig ein wichtiger Referenzrahmen für die internationale Zusammenarbeit der Schweiz sein, ergänzend zu anderen zentralen Rechtsrahmen, beispielsweise den internationalen Übereinkommen im Bereich Menschenrechte. Es liegt in der Verantwortung aller, die Agenda 2030 umzusetzen, wobei gewisse Länder jedoch zusätzliche Ressourcen und Unterstützung benötigen. Durch die Abkehr von einer sektoriell geprägten Sichtweise liegt der Schwerpunkt der neuen Agenda auf den Verbindungen, der Kohärenz und den Synergien zwischen den verschiedenen Bereichen. Sie stellt die Mobilisierung der unterschiedlichen Akteure, und namentlich des Privatsektors, in den Vordergrund, um das gemeinsame Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu verwirklichen.

Die Addis Abeba-Aktionsagenda, welche von der UNO-Generalversammlung im Juli 2015 verabschiedet wurde, ergänzt die Agenda 2030 und verleiht der Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung einen Rahmen.



Die internationale Zusammenarbeit wird einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 und der darin enthaltenen SDG leisten. In operationeller Hinsicht wird sich die internationale Zusammenarbeit insbesondere für eine verstärkte Abstimmung zwischen den multilateralen Organisationen einsetzen und dafür plädieren, die SDG bei der Erarbeitung internationaler Normen vermehrt zu berücksichtigen. Sie wird sich weiterhin bei der Entwicklung des Überprüfungssystems für die Ziele engagieren. Sie wird darauf achten, dass die SDG in die Mandate der verschiedenen Organisationen, in denen sie Mitglied ist, integriert werden. Auf Länderebene wird die internationale Zusammenarbeit Unterstützung zur Erarbeitung und Umsetzung von Strategien für eine nachhaltige Entwicklung auf der Grundlage der SDG anbieten. Auf thematischer Ebene beziehungsweise beziehen sich die SDG auf Themen, die bereits gut in der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz verankert sind und es auch bleiben werden, beispielsweise die sichere Wasserversorgung, die Geschlechtergleichstellung, die Gesundheit, die Verringerung von Katastrophenrisiken, nachhaltiger Frieden und eine inklusive Gesellschaft sowie Nachhaltigkeit in der Produktion und beim Konsum. Sektorübergreifende Ansätze, die bestehenden Verbindungen zwischen verschiedenen Themen der internationalen Zusammenarbeit berücksichtigen, zum Beispiel zwischen Klimawandel und Ernährungssicherheit oder zwischen Wasser und Gesundheit, erhalten mehr Gewicht.

Dieser Beitrag, welcher einen wichtigen Pfeiler für die Umsetzung der SDG darstellt, ist zudem Bestandteil der Anstrengungen, welche von der Schweiz auf nationaler Ebene in der vom Bundesrat am 27. Januar 2016 verabschiedeten neuen Strategie Nachhaltige Entwicklung festgelegt sind.

1.6 Vision und Ziele der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz

1.6.1 Eine Welt ohne Armut und in Frieden, für eine nachhaltige Entwicklung

Im Rahmen ihrer internationalen Zusammenarbeit engagiert sich die Schweiz für die Verringerung der Armut und der globalen Risiken, für die Linderung von Not sowie für die Friedensförderung und die Achtung der Menschenrechte. Mit ihren Tätigkeiten in der internationalen Zusammenarbeit strebt sie eine nachhaltige weltweite Entwicklung an, welche namentlich durch eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen die Umwelt respektiert.

Die internationale Zusammenarbeit stärkt Menschen und Institutionen

Der Mensch steht im Zentrum des Wirkens der internationalen Zusammenarbeit. Diese zielt darauf ab, die Menschen vor politischer Gewalt und bewaffneten Konflikten zu schützen und dafür zu sorgen, dass sie ihre Rechte wahrnehmen können. Die internationale Zusammenarbeit bekämpft die verschiedenen Formen von Armut, Benachteiligung, Ausgrenzung und Verletzlichkeit, damit alle Menschen in Würde leben, Chancen wahrnehmen und ihren Anliegen Gehör verschaffen können. Sie arbeitet darauf hin, dass die Jugendlichen Perspektiven haben und ihr Potenzial ausschöpfen können.

Eine Verbesserung der Situation der einzelnen Person erfordert verlässliche und faire politische, wirtschaftliche, rechtliche, gesellschaftliche, formelle und informelle Spielregeln auf lokaler, nationaler und globaler Ebene. Die internationale Zusammenarbeit engagiert sich deshalb für eine Stärkung der Institutionen; sie versucht Einfluss zu nehmen auf die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systeme und setzt sich für eine Stärkung des internationalen Rahmens und dessen Umsetzung ein.

Die internationale Zusammenarbeit trägt zu mehr Sicherheit in der Welt bei

Die internationale Zusammenarbeit leistet einen Beitrag dazu, dass alle Menschen in Sicherheit leben können, insbesondere hinsichtlich Ernährung sowie wirtschaftlicher, ökologischer, persönlicher und politischer Aspekte. Sie hilft, globale Risiken und Konflikursachen wie mangelnde Beschäftigung und fehlende Perspektiven oder Diskriminierungen abzubauen und die Sicherheit verletzlicher Personen zu gewährleisten. Indem sie offene Gesellschaften fördert und der Bevölkerung – namentlich der Jugend – Perspektiven anbietet, trägt sie indirekt zur Verhütung von gewalttätigem Extremismus bei. In diesem Sinn ergänzt sie, obgleich mit unterschiedlichem Auftrag, das Engagement der Schweiz zur Bekämpfung von Gefahren, welche die Sicherheit von Staaten und die internationale Stabilität gefährden.

Die internationale Zusammenarbeit ist sowohl in Notsituationen als auch im langfristigen Aufbau tätig

Die internationale Zusammenarbeit bietet Hilfe in Notsituationen. Im Einklang mit der langen humanitären Tradition der Schweiz rettet sie Leben, steht für den Schutz der Zivilbevölkerung ein und lindert das Leid der Menschen, die nach Krisen, bewaffneten Konflikten oder Naturkatastrophen in Not sind.

Die internationale Zusammenarbeit arbeitet auch langfristig in ihren Partnerländern und gemeinsam mit diesen sowie auf internationaler Ebene darauf hin, Einzelpersonen und Institutionen besser gegen Krisen und externe Schocks zu wappnen, zusammen Instrumente zur Prävention und Lösung globaler Risiken zu entwickeln, die Ursachen von Armut und Fragilität anzugehen, zur Beilegung bewaffneter Konflikte beizutragen und Systeme unter Achtung der Belastungsgrenzen der Erde zu transformieren.

Die internationale Zusammenarbeit berücksichtigt die Interessen der Schweiz

Die internationale Zusammenarbeit ist ein integraler Bestandteil der Aussenpolitik der Schweiz, welche darauf abzielt, die Interessen unseres Landes zu wahren und seine Werte zu fördern. In diesem Sinn berücksichtigt die internationale Zusammenarbeit unter den Grundsätzen, welche ihr Engagement leiten, und im Einklang mit den geltenden internationalen Normen und Standards auch die Interessen der Schweiz. Beispielsweise strebt die Schweiz dort, wo es zweckmässig und möglich ist, im Rahmen ihrer Migrationsaussenpolitik eine Verknüpfung ihres entwicklungs-politischen Engagements mit ihren migrationspolitischen Interessen an. Dies ist insbesondere im Rahmen von Migrationspartnerschaften, aber auch durch den Abschluss von Rückübernahmeabkommen und Migrationsabkommen der Fall.

Wirksamkeit und Leadership dank gemeinsamer Engagements und komplementärer Instrumente

Dank der breiten Palette von Instrumenten sowie ihres koordinierten Einsatzes und ihrer Komplementarität reagiert die schweizerische Zusammenarbeit gezielt und flexibel auf die Bedürfnisse in ihren Partnerländern. Durch dieses gemeinsam abgestimmte Vorgehen können die verschiedenen Akteure der internationalen Zusammenarbeit ihr Knowhow und ihre Netzwerke teilen und so ihre Kenntnisse über den Kontext erweitern. Dies verleiht der internationalen Zusammenarbeit die kritische Masse, die erforderlich ist, um *Leadership* auszuüben und Einfluss auf die Politik zu nehmen. Die Schweiz erhöht damit auch ihre Sichtbarkeit. Zur Stärkung dieses Ansatzes sind die von der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des EDA umgesetzten Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit erstmals Bestandteil des gemeinsamen strategischen Rahmens der internationalen Zusammenarbeit – neben den Massnahmen, welche die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) durchführen.

1.6.2 **Strategische Ziele der internationalen Zusammenarbeit für den Zeitraum 2017–2020**

Zur Konkretisierung ihrer Vision einer Welt ohne Armut und in Frieden, für eine nachhaltige Entwicklung, orientiert sich die internationale Zusammenarbeit an folgenden strategischen Zielen:

1. Beitrag zur Entwicklung eines internationalen Rahmens, der die Bewältigung der globalen Herausforderungen ermöglicht
2. Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität sowie Förderung der Konflikttransformation
3. Gewährleistung eines nachhaltigen Zugangs zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle
4. Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums
5. Stärkung des Rechtsstaats und der demokratischen Mitsprache, Unterstützung von Institutionen, die der Gesellschaft und der Wirtschaft dienen
6. Achtung und Förderung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten
7. Stärkung der Geschlechtergleichstellung und der Rechte von Frauen und Mädchen

1.6.2.1 **Beitrag zur Entwicklung eines internationalen Rahmens, der die Bewältigung der globalen Herausforderungen ermöglicht**

Die globalen Herausforderungen betreffen jeden einzelnen Menschen, jedes Land und jede Region. Ihre Bewältigung erfordert definitionsgemäss gemeinsames Handeln, das sich an der Verwirklichung der SDG orientiert. Damit dieses Handeln Wirkung zeigt, muss es auf einer Politik und auf Normen beruhen, die gerecht, inklusiv und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sind. Die internationale Zusammenarbeit setzt sich dafür ein, dass die globalen Agenden vorangebracht werden, die sich auf Herausforderungen beziehen, welche die armen Bevölkerungsgruppen besonders betreffen; zu diesen Herausforderungen zählen beispielsweise die Ernährungssicherheit, der Klimawandel und die Beeinträchtigung der Umwelt, aber auch Wasser, Migration, Gesundheit, Finanzen und Handel. Sie engagiert sich für die Förderung und Entwicklung des internationalen Rahmens in den Bereichen Menschenrechte, Friedensförderung und humanitäre Hilfe. Ausserdem arbeitet sie darauf hin, dass die Architektur, auf der diese Agenden beruht, inklusiv, repräsentativ und wirksam ist:

- Die internationale Zusammenarbeit stützt sich zur Mitbestimmung des internationalen Rahmens namentlich in den multilateralen Gremien auf ihre *operationelle Erfahrung*. Umgekehrt nutzt sie die internationale Erfahrung bewusst in ihrer operationellen Tätigkeit.

- Sie engagiert sich dafür, dass der *internationale Rahmen den Bedürfnissen der Armen Rechnung trägt* und es ihnen ermöglicht, ihren Anliegen Gehör zu verschaffen.
- Sie fördert *regionale Institutionen*, die zur Lösungssuche und zur Stärkung der Kohäsion auf regionaler Ebene beitragen.
- Sie unterstützt ihre Partnerländer in der Entwicklung von *Politiken und Normen*, auf die sie sich stützen können, um die globalen Herausforderungen zu bewältigen.

1.6.2.2 Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität sowie Förderung der Konflikttransformation

Krisen, Katastrophen und Konflikte fordern nicht nur Menschenleben, sondern machen auch die Zukunftsperspektiven der Überlebenden zunichte, da sie Bildungssysteme und Infrastruktur zerstören, die Einkommensquellen der Einzelnen und der wirtschaftlichen Akteure schmälern, die Institutionen schwächen, die Investitionstätigkeit lähmen und ganze Gemeinschaften traumatisieren. Sie verursachen zudem erhebliche Bevölkerungsverschiebungen. Die internationale Zusammenarbeit schützt und unterstützt die Opfer von Konflikten, Katastrophen oder anderen Krisen vor, während und nach solchen Ereignissen. Sie wirkt auf Konflikttransformationen hin, indem sie alle involvierten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure zusammenbringt. Dabei engagiert sie sich insbesondere in fragilen Kontexten.

- Sie trägt zur *Rettung von Leben* und zur *Linderung von Leid* bei, wenn Menschenleben bedroht sind. Sie leistet *humanitäre Nothilfe und arbeitet mit einem längeren Zeithorizont* in der Katastrophenvorsorge sowie im Wiederaufbau und in der Rehabilitation.
- Sie wirkt als *Mediatorin oder Fazilitatorin* zwischen Konfliktparteien und arbeitet in der Konflikttransformation und der langfristigen Friedenskonsolidierung.
- Sie trägt wirksam zur Reduktion der *Fragilität* bei, indem sie die Ursachen und Faktoren von Konflikten angeht, langfristige politische und soziale Reformagenden unterstützt und die Achtung der Menschenrechte fördert.

1.6.2.3 Gewährleistung eines nachhaltigen Zugangs zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle

Die internationale Zusammenarbeit will eine Verbesserung der Lebensbedingungen von Männern und Frauen herbeiführen, die in armen und prekären Verhältnissen leben. Ein Leben in Würde setzt einen gesicherten Zugang zu wichtigen Ressourcen und Leistungen voraus, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung, Ernährung, Wasser, Gesundheit, Grund- und Berufsbildung, wie es die SDG vorsehen. Mit einem solchen Zugang lassen sich Aufwärtsspiralen in Gang setzen: Beispielsweise

hat eine bessere Bildung positive Auswirkungen auf die Gesundheit, die Produktivität in der Landwirtschaft und die Einforderung der politischen Rechte:

- Die internationale Zusammenarbeit bekämpft die verschiedenen Formen von *Armut*¹⁴, *Verletzlichkeit und Ausgrenzung*. Sie stärkt die wirtschaftlichen, menschlichen, politischen und soziokulturellen Kapazitäten sowie die Widerstandskraft der Menschen und legt dabei ein besonderes Augenmerk auf Frauen und die Schwächsten – namentlich Kinder, Jugendliche, ältere Menschen, Kranke und Behinderte sowie andere benachteiligte Gruppen. Sie engagiert sich dafür, dass alle Menschen Chancen haben, ihre Anliegen vorbringen und externe Schocks bewältigen können.
- Sie will günstige *Rahmenbedingungen* schaffen, damit alle Frauen und Männer gleichermaßen über die notwendigen Ressourcen und Leistungen verfügen können.
- Sie achtet auf den *Schutz und eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und der Ökosysteme*. Sie unterstützt die rechtmässige und umsichtige Nutzung von Wasser, Boden, Wäldern sowie Rohstoff- und Energieressourcen, die allen zugutekommt, namentlich den Ärmsten und Verletzlichsten, und die Belastungsgrenzen der Erde respektiert. Sie begünstigt saubere Energien und Energieeffizienz. Sie tritt für die Achtung der Konventionen von Rio über Klima, Biodiversität und Wüstenbildung sowie anderer multilateraler Vereinbarungen über globale Umweltfragen ein. Sie treibt die sachgerechte Entsorgung von Abfällen und Schadstoffen voran. Damit trägt sie zur Umsetzung von multilateralen Umweltabkommen durch die Schweiz bei.

1.6.2.4 Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums

Damit alle Menschen ihr Potenzial ausschöpfen können, braucht es entsprechende wirtschaftliche Möglichkeiten. Wachsende Ungleichheiten zeigen, dass die gesellschaftliche Dimension der wirtschaftlichen Entwicklung mehr Gewicht erhalten muss, da sonst Fortschritte in der Armutsreduktion zunichte gemacht werden und der soziale Zusammenhalt leidet. Dies gilt für weiter fortgeschrittene Entwicklungsländer ebenso wie für die ärmsten Länder. Damit Wachstum wirklich mit Fortschritten und Chancen einhergeht, muss es auch widerstandsfähig gegenüber dem Klimawandel und umweltgerecht sein. Eine wichtige Rolle spielen angesichts dieser Herausforderungen die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, aber auch die Förderung der Nachhaltigkeit beim Konsum und in der Produktion auf nationaler und internationaler Ebene. Im

¹⁴ Armut ist mehrdimensional und besteht darin, dass verschiedene menschliche Grundbedürfnisse nicht gedeckt werden können: wirtschaftliche (Einkommen, Existenzgrundlagen, menschenwürdige Arbeitsplätze, Zugang zu natürlichen Ressourcen), menschliche (Gesundheit, Bildung, Ernährung, Wohnen), politische (Handlungsmöglichkeiten, Rechte, Mitsprache), soziokulturelle (Status, Würde) und Schutzaspekte (Widerstandsfähigkeit gegenüber wirtschaftlichen oder äusseren Schocks und gegenüber Unsicherheiten) (siehe «DAC-Leitlinien: Armutsbekämpfung», 2001).

Sinne der SDG engagiert sich die internationale Zusammenarbeit für ein nachhaltiges und inklusives Wachstum, das Arbeitsplätze schafft, die Produktivität steigert, Armut und Ungleichheiten abbaut, aber auch umweltverträglich und sozial fair ist:

- Die internationale Zusammenarbeit engagiert sich für ein *stabiles Wirtschafts- und Finanzumfeld*.
- Sie trägt zur *Entwicklung des Privatsektors* und der Finanzdienstleistungen bei. Sie will insbesondere das Umfeld für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die Stellen und Einkommen schaffen, verbessern und deren Wettbewerbsfähigkeit stärken. Sie fördert den Zugang zu Finanzdienstleistungen für Haushalte, KMU und Bauernfamilien.
- Sie trägt zur nachhaltigen Entwicklung *städtischer und ländlicher Gebiete* bei, zum Beispiel durch die Bereitstellung einer Basisinfrastruktur, und trägt der *wechselseitigen Abhängigkeit* dieser Räume spezifisch Rechnung.
- Sie fördert *nachhaltige lokale, regionale und globale Wertschöpfungsketten*. Die internationale Zusammenarbeit hilft Produzenten und Unternehmen, sich in ihrer Wertschöpfungskette zu positionieren, und fördert die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft.
- Sie fördert ein *umwelt- und klimaverträgliches Wachstum* mit möglichst geringen Auswirkungen der Wirtschaftstätigkeit auf Klima, Ressourcen und Biodiversität.

1.6.2.5 Stärkung des Rechtsstaats und der demokratischen Partizipation, Unterstützung von Institutionen, die der Gesellschaft und der Wirtschaft dienen

Die Lebensbedingungen der Menschen sind weitgehend von den Regeln und Institutionen in ihrem Umfeld abhängig. Rechtsstaatlichkeit und solide, inklusive Institutionen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene sind unabdingbar zur Umsetzung der Ziele der internationalen Zusammenarbeit. Deshalb unterstützt die internationale Zusammenarbeit Transitions- und Reformprozesse; sie stärkt die Institutionen, engagiert sich für die Einhaltung der internationalen Regeln und Normen und fördert die gute Regierungsführung. Letztere ist auch ein Transversalthema für die internationale Zusammenarbeit (siehe Ziff. 1.7.2.3.2).

- Auf der Grundlage der bisher erzielten Fortschritte unterstützt die internationale Zusammenarbeit eine *Transition* hin zu Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Marktwirtschaft.
- Sie leistet einen Beitrag zur *Stärkung von demokratischen politischen Institutionen*, von Rechtssystemen und von Institutionen zur Förderung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung.
- Sie fördert die *Mitsprache* der Bürgerinnen und Bürger, verbessert die Gouvenanzstrukturen und unterstützt Dezentralisierungsreformen.
- Sie tritt ein für eine *gute Regierungsführung im Wirtschafts- und Finanzbereich* sowie für einen gesunden, verantwortungsvollen und transparenten

Umgang mit den öffentlichen Finanzen und ein regulatorisches Umfeld, das wirtschaftlichen Aktivitäten förderlich ist.

- Sie kämpft gegen *Willkür und Korruption*, da diese die arme Bevölkerung sowie ethnische und sprachliche Minderheiten beim Zugang zu öffentlichen Leistungen benachteiligen, das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen untergraben und soziale Spannungen verschärfen. So trägt sie dazu bei, Radikalisierungs- und Extremismustendenzen den Nährboden zu entziehen.

1.6.2.6 **Achtung und Förderung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten**

Die Menschenrechte sind universelle Grundrechte und zentral für die Würde, das Überleben und die Entwicklung jedes Menschen. Sie sind unveräusserlich und unteilbar. Im Rahmen ihrer internationalen Zusammenarbeit engagiert sich die Schweiz für die Achtung, den Schutz, die Förderung und die Weiterentwicklung der Menschenrechte. Sie tritt sowohl in multilateralen Institutionen als auch auf bilateraler Ebene dafür ein:

- Die internationale Zusammenarbeit will vor allem die *Rechte von verletzlichen Personen schützen*. Sie engagiert sich gegen *Straffreiheit und Diskriminierung* und für die Achtung der Rechte von Angehörigen von Minderheiten.
- In ihren Partnerländern und insbesondere in fragilen Kontexten setzt sie sich für *Rahmenbedingungen* ein, die der *Achtung der Menschenrechte* förderlich sind und es jedem Menschen ermöglichen, seine Rechte auszuüben.
- Sie trägt dazu bei, die zentrale Position nichtstaatlicher Akteure zu stärken; dazu gehören namentlich die *Zivilgesellschaft* einschliesslich der Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger; auch Unternehmen spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle.
- Sie leistet einen Beitrag zur Stärkung des Gouvernanz- und Monitoringsystems im Bereich der Menschenrechte.

1.6.2.7 **Stärkung der Geschlechtergleichstellung und der Rechte von Frauen und Mädchen**

Frauen spielen eine entscheidende Rolle in der Entwicklung ihrer Familie und ihrer Gemeinschaft. Gleichberechtigte Frauen sind besser ausgebildet und gesünder und haben eher Zugang zu Boden, Beschäftigung und Finanzmitteln. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rollen und Bedürfnisse von Frauen und Männern engagiert sich die internationale Zusammenarbeit für die Gleichstellung der Geschlechter in der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und in der politischen Partizipation sowie dafür, dass Männer und Frauen gleich stark in alle Prozesse einbezogen werden, wie es die SDG vorsehen. Sie wirkt darauf hin, dass die entsprechenden internationalen Regeln und Normen eingehalten werden. Die Gleich-

stellung der Geschlechter ist auch ein Transversalthema für die internationale Zusammenarbeit (siehe Ziff. 1.7.2.3.1).

- Sie engagiert sich für das *Recht von Frauen und Mädchen auf ein Leben, das frei von jeder Form von Gewalt ist*, sowie für ihre Rechte im Bereich der *sexuellen und reproduktiven Gesundheit*. Sie fördert insbesondere die Stärkung ihrer Rechte in fragilen und konfliktbetroffenen Situationen. Sie arbeitet darauf hin, das *Engagement von Männern und Jungen* für die Gleichstellung der Geschlechter und die Gewaltprävention zu stärken.
- Sie engagiert sich für die *Stärkung der wirtschaftlichen Kapazitäten* der Frauen, indem sie deren nachhaltigen Zugang zu natürlichen Ressourcen, Grund- und Berufsbildung sowie zu Märkten und Dienstleistungen fördert.
- Sie bezweckt eine *politische Stärkung* der Frauen, damit diese gleichberechtigt mit den Männern auf lokaler und nationaler Ebene an Entscheidungs-, Demokratisierungs- und Friedensprozessen sowie am Aufbau und der Führung des Staates teilhaben können.

1.7 Umsetzung

Bei der Umsetzung stellt die internationale Zusammenarbeit der Schweiz besondere Stärken unseres Landes in den Vordergrund und berücksichtigt dessen Interessen. Mit ihrer Ausrichtung auf Ergebnisse ist die internationale Zusammenarbeit der Schweiz sowohl flexibel als auch berechenbar, und sie genießt dank ihrem langfristigen Engagement eine hohe Glaubwürdigkeit bei ihren Partnern. Sie stützt sich auf ihren Einsatz vor Ort, um den politischen Dialog voranzubringen, dessen Ergebnisse wiederum die operationellen Aktivitäten nähren. Diese Pendelbewegung zwischen der operationellen und der politischen Ebene ist eine Besonderheit und ein anerkannter Vorteil der schweizerischen Zusammenarbeit. Im Migrationsbereich beispielsweise betont die im Rahmen der Migrationsausserpolitik angewendete positive Konditionalität die Zusammenarbeit und die Schaffung von Verbindungen zwischen den unterschiedlichen Dossiers, und sie gestattet einen kohärenten Ansatz im Interesse aller betroffenen Akteure.

Das schweizerische Personal mit seiner Fachkompetenz und seinem Einsatz für den Erfolg der Programme, Projekte und Prozesse ist ein weiterer Vorteil der internationalen Zusammenarbeit. Dessen Sachverständigkeit und Professionalität werden auf internationaler Ebene sehr geschätzt und gewährleisten dauerhaft die Sichtbarkeit des schweizerischen Engagements. Mit den Nichtregierungsorganisationen, dem Privatsektor und den Forschungseinrichtungen der Schweiz erschliesst sich die internationale Zusammenarbeit die herausragende Leistungsfähigkeit der Schweiz dank ihrer Partnerschaften und auf der Grundlage wettbewerblicher Ausschreibungsverfahren.

1.7.1 **Instrumente zur optimalen Ausschöpfung von Synergien**

Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz verfügt über eine Palette von Instrumenten, die sich gegenseitig ergänzen, kombinieren und verstärken. Es handelt sich dabei um die humanitäre Hilfe, die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe zugunsten der Entwicklungsländer, um wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, um Transitionszusammenarbeit und um Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit. Indem sie gemeinsam handeln und ihre jeweiligen Schlüsselkompetenzen einbringen, erzielen die Akteure der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz eine grössere Wirkung, als wenn sie einzeln handeln würden. Als Reaktion auf die zunehmende Vernetzung und die wachsende Komplexität der Herausforderungen, mit denen die internationale Zusammenarbeit konfrontiert ist, wird dieser Ansatz im Zeitraum 2017–2020 verstärkt. In Regionen mit lang anhaltenden Konflikten werden beispielsweise die Berührungspunkte zwischen den Aktivitäten der humanitären Hilfe und der Entwicklungshilfe ausgebaut. Dass die Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit, die von der AMS durchgeführt werden, künftig Bestandteil des gemeinsamen Rahmens der internationalen Zusammenarbeit sind, schafft ebenfalls neue Möglichkeiten für Synergien, insbesondere in einem fragilen und konfliktbetroffenen Umfeld. So engagieren sich die DEZA, die AMS und das SECO bereits seit 2011 auf ergänzende Weise in Nordafrika, indem sie den demokratischen Wandel und die wirtschaftliche Entwicklung unterstützen und zum Schutz verletzlicher Personengruppen beitragen. In fragilen Kontexten tragen die unterschiedlichen Instrumente der internationalen Zusammenarbeit in ergänzender Weise insbesondere zur Stärkung des Vertrauens zwischen Staat und Gesellschaft bei, indem sie staatliche Institutionen, welche den Bürgerinnen und Bürgern dienen, fördern und die wirtschaftliche, soziale und politische Ausgrenzung – Faktoren, die Gewalt begünstigen und gewalttätigem Extremismus Vorschub leisten können – bekämpfen. Die Interaktionen zwischen den Tätigkeiten der internationalen Zusammenarbeit zur Verminderung der Katastrophenrisiken und der Folgen des Klimawandels werden ebenfalls intensiviert. Auch auf thematischer Ebene werden die Synergien dank der Verwendung verschiedener Instrumente zu globalen Themen verstärkt.

Im Sinne eines abgestimmten departementsübergreifenden Ansatzes («whole-of-government-approach») bemüht sich die internationale Zusammenarbeit der Schweiz, die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen, indem sie koordinierte und kohärente Antworten und Politiken erarbeitet und im Ausland als eine Einheit wahrgenommen wird. Die Länderstrategien der Zusammenarbeit werden als wichtiges Instrument zur Realisierung der Synergien und Komplementaritäten dienen. Besonders wichtig ist ein koordinierter Ansatz, wenn ein Instrument der internationalen Zusammenarbeit in einem bestimmten Kontext neu oder nicht mehr angewendet wird.

Als Beispiel kann die verstärkte departementsübergreifende Koordination bei der Berufsbildung im internationalen Bereich, an der sich das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, das SECO, die Politische Direktion und die

Direktion für Europäische Angelegenheiten des EDA, die DEZA sowie das Staatssekretariat für Migration (SEM) beteiligen, genannt werden¹⁵.

Ein abgestimmter departementsübergreifender Ansatz:

Das Beispiel der Migration

Im Migrationsbereich arbeiten die DEZA, das SECO, die AMS und das Staatssekretariat für Migration im Rahmen gemeinsam umgesetzter Programme eng zusammen, so beispielsweise in Nordafrika oder im Balkan – Regionen, welche sowohl Herkunfts- als auch Durchgangsgebiete für Migrationsbewegungen sind. Mit ihrem ganzheitlichen Ansatz will die Schweiz die positiven Auswirkungen der Migration stärken und die negativen vermindern. Konkret arbeitet sie mit lokalen Behörden und der Diaspora im Ausland; sie schützt und unterstützt gefährdete Migrantinnen und Migranten und Opfer von Menschenhandel und setzt sich für deren Rechte ein; sie bekämpft die irreguläre Migration, und sie finanziert Rückkehrhilfeprogramme in den Herkunftsländern.

Neben Tätigkeiten, die direkt in Zusammenhang mit der Migration stehen, setzen die Programme der internationalen Zusammenarbeit auch bei den Ursachen an, um die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern, namentlich indem sie die Berufsbildung und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern oder demokratische Transitionsprozesse unterstützen, denn dies sind wichtige Faktoren im Hinblick auf Alternativen zur Migration.

1.7.1.1 Humanitäre Hilfe (siehe Kap. 2)

Die humanitäre Hilfe der Schweiz, für die die DEZA zuständig ist, leistet einen Beitrag zur Rettung von Leben und zur Linderung des Leids, das Menschen aufgrund von Krisen, Konflikten und Katastrophen erfahren. Sie stellt die Würde der Menschen ins Zentrum ihres Engagements. Die humanitäre Hilfe ist neutral, unabhängig und unparteiisch. Sie ist der Spiegel einer Schweiz, die Solidarität mit notleidenden Menschen zeigt und damit ihre lange humanitäre Tradition fortführt. Sie unterstützt vor allem besonders verletzte Gruppen. Je nach Kontext können dies beispielsweise Frauen oder Kinder, Flüchtlinge oder Vertriebene, Kranke oder Behinderte sein. Die humanitäre Hilfe trägt zur Dreifachrolle der Schweiz bei, als Staat, der sich durch humanitäre Plädoyers, Dialoge und Verhandlungen engagiert, als flexible und zuverlässige Geberin und als humanitäre Akteurin, die technisches Fachwissen zur Verfügung stellt.

Die humanitäre Hilfe liefert vor allem schnelle, umfassende Nothilfe, die auf die Bedürfnisse vor Ort abgestimmt ist. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Hilfe und Schutz für die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen und auf der Stärkung der

¹⁵ Strategischer Grundlagenbericht des SBFI, des SECO, der PD, der DEZA, der DEA und des SEM: Internationale Berufsbildungszusammenarbeit (IBBZ), November 2014 (www.admin.ch > WBF > SBFI > Themen > Internationale Bildungszusammenarbeit > Internationale Berufsbildungszusammenarbeit SBFI)

Widerstandsfähigkeit¹⁶ auf lokaler Ebene. Neben der Nothilfe konzentriert sich die humanitäre Hilfe auf Präventionsmassnahmen und den Wiederaufbau, insbesondere bezüglich der Verringerung der Katastrophenrisiken, und sie trägt zu einem integrierten Risikomanagement bei. Die humanitäre Hilfe engagiert sich durch Beiträge an humanitäre Partnerorganisationen wie die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, die humanitären UNO-Organisationen und die schweizerischen, lokalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen. Ergänzt wird ihr Engagement durch die Entsendung von spezialisiertem Personal des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe im Rahmen von Nothilfeeinsätzen und humanitären Projekten, die direkt von der Schweiz umgesetzt werden. Diese Expertinnen und Experten werden auch multilateralen Organisationen zur Verfügung gestellt. Die humanitäre Hilfe trägt zur Stärkung des Rechtsrahmens, zur Koordination der humanitären Akteure und zum Funktionieren des humanitären Systems bei, damit Letzteres den aktuellen und künftigen Herausforderungen gerecht wird. Durch humanitäre Plädoyers, Dialoge und Verhandlungen unterstützt sie zudem die Anstrengungen der Schweiz, Entscheidungsträgerinnen und Meinungsführer davon zu überzeugen, dass sie jederzeit im Interesse verletzlicher Personen und unter Einhaltung der humanitären Prinzipien handeln.

1.7.1.2 Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (siehe Kap. 3)

Die bilaterale Zusammenarbeit der DEZA: eine langfristige Partnerschaft zur Unterstützung der Empfängerländer in ihren Entwicklungsbemühungen

Die Armutsreduktion bildet den Kern der bilateralen Zusammenarbeit der DEZA, die ein besonderes Augenmerk auf fragile Situationen und die am wenigsten entwickelten Länder legt. Die bilaterale Zusammenarbeit orientiert sich an den Entwicklungsstrategien ihrer Schwerpunktländer des Südens, d. h. ihrer Partnerländer in Afrika, im Nahen Osten, in Asien und in Lateinamerika. Sie unterstützt die Bemühungen der Regierungen zur Armutsreduktion und zur nachhaltigen Entwicklung und legt den Schwerpunkt auf die Verbesserung der Situation der Menschen, die besonders benachteiligt und verletzlich sind. Neben den operativen Tätigkeiten spielt der politische Dialog mit den Regierungen der Partnerländer eine zentrale Rolle. In den fragilen und konfliktbetroffenen Regionen, die gleichzeitig zu den ärmsten der Welt gehören, setzt die bilaterale Zusammenarbeit der DEZA insbesondere bei den Wurzeln der Konflikte an, d. h. bei Faktoren wie sozialer und politischer Ausgrenzung oder Diskriminierung, welche oft auch zur Radikalisierung beitragen und zu gewalttätigem Extremismus führen können. Sie unterstützt auch den Aufbau staatlicher Institutionen, die Leistungen für die Gesellschaft erbringen. Bei regionalen Herausforderungen, die länderübergreifende Lösungen erfordern, wendet die DEZA einen regionalen Ansatz an.

¹⁶ Gemäss OECD bezieht sich die Widerstandsfähigkeit auf die Fähigkeit von Menschen, Gemeinschaften und Staaten sowie deren Institutionen, Schocks zu verkraften und dabei ihre Strukturen und Existenzgrundlagen den veränderten Bedingungen und langfristigen Unsicherheiten anzupassen.

Die bilaterale Zusammenarbeit geht von einem langfristigen Engagement mit einem Partnerland aus. Denn die Erfahrung der Geber hat einhellig gezeigt, dass sich nachhaltige Ergebnisse mit Systemwirkung nur über ein langfristiges Engagement erzielen lassen. Damit sie solche engen Partnerschaften aufbauen kann, konzentriert sich die DEZA auf rund zwanzig Schwerpunktländer und -regionen. Ausgewählt werden diese aufgrund spezifischer Einschluss- und Ausschlusskriterien wie Mehrwert und Ergebnispotenzial der Zusammenarbeit, gegenseitiges Interesse an der Zusammenarbeit, Bedarf, Fragilität und Reform- und Zusammenarbeitswille der betroffenen Länder.¹⁷ Die bilaterale Zusammenarbeit ist in Länderstrategien oder regionalen Strategien verankert, die mit den Partnerländern und im Austausch mit den verschiedenen Bundesstellen ausgearbeitet werden. Die Konzentration auf die Schwerpunktländer wird künftig weiter verstärkt, um eine grössere Hebelwirkung zu erzielen.

Globalprogramme zur Bewältigung weltweiter Risiken

Die globalen Risiken werden die Existenzgrundlagen der Ärmsten und die Entwicklungsperspektiven vieler Länder in immer grösserem Masse beeinträchtigen. Zur Eindämmung dieser Risiken hat die internationale Zusammenarbeit in ihrer Botschaft 2013–2016 einen innovativen Ansatz in Form von Globalprogrammen festgeschrieben. Die Globalprogramme der DEZA konzentrieren sich auf grosse globale Herausforderungen, zu deren Bewältigung die Schweiz mit besonderem Knowhow und hoher Glaubwürdigkeit – namentlich dank dem Fachwissen und dem Engagement ihrer Hochschulen, ihrer Forschungseinrichtungen und ihrer anderen Partner in Zivilgesellschaft und Privatsektor – massgeblich beitragen kann: Klimawandel und Umwelt, Ernährungssicherheit, Wasser, Gesundheit und Migration. Diese Herausforderungen werden zwar auch durch andere Instrumente der internationalen Zusammenarbeit angegangen. Der Ansatz der Globalprogramme der DEZA ist jedoch insofern spezifisch, als er auf drei Interventionsbereichen beruht: Die Programme initiieren *innovative Projekte* und nutzen den Erfahrungsaustausch mit den übrigen Bereichen der internationalen Zusammenarbeit. Auf dieser Grundlage tragen sie bei zum *internationalen Politikdialog* und zur Formulierung von Normen und Politiken auf globaler und regionaler Ebene. Schliesslich unterstützen sie den *Aufbau von Knowhow und die Vernetzung* mit dem Ziel, die Innovation zu stimulieren und vielfältigere Einflusskanäle zu erschliessen. Dank dieses Ansatzes konnte ein Land wie die Schweiz zum Beispiel über hundert Länder für die von ihr vorgeschlagene Einführung eines Wasserziels in die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mobilisieren.

Multilaterale Zusammenarbeit: strategisches Engagement der Schweiz

Die multilaterale Zusammenarbeit ist für die Schweiz von wesentlicher strategischer Bedeutung. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit beteiligt sich an multilateralen Organisationen wie Entwicklungsbanken, UNO-Entwicklungsorganisationen oder globalen Fonds und Netzwerken, die in allen Entwicklungsländern tätig sind. Die Mitwirkung in den prioritären UNO-Entwicklungsorganisationen fällt in die Zuständigkeit der DEZA. Gemeinsam mit dem SECO engagiert sie sich in den

¹⁷ Siehe Ziff. 3.4.3.

Entwicklungsbanken, wobei das SECO die Koordination wahrnimmt. Die multilateralen Organisationen haben umfassende Handlungsmöglichkeiten. Das Engagement der Weltbankgruppe beläuft sich auf über 65 Milliarden US-Dollar pro Jahr. Durch ihre Grösse und ihr Fachwissen in verschiedensten Bereichen sind die multilateralen Organisationen unverzichtbare Akteure bei der Bewältigung der globalen Herausforderungen, und sie ergänzen das bilaterale Engagement. Mit ihrer Reorganisation positioniert sich die Weltbank immer stärker als Kompetenzzentrum und Plattform für den Wissensaustausch. Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung wurde die normative Rolle der multilateralen Organisationen neu belebt. Sie haben auch einen privilegierten Zugang zu den Regierungen und spielen deshalb in der Förderung von Reformen eine Schlüsselrolle. Diese Vorteile sind besonders in schwierigen Kontexten wichtig, beispielsweise in Konflikten oder bei heiklen Themen wie Korruptionsbekämpfung oder Familienplanung. Die multilaterale Zusammenarbeit profitiert auch von den Erfahrungen, die sie in anderen Bereichen der internationalen Zusammenarbeit gewonnen hat, und umgekehrt. Die Schweiz konzentriert ihre multilaterale Entwicklungszusammenarbeit auf eine begrenzte Zahl von Organisationen. Sie engagiert sich dafür, deren Wirksamkeit und Ergebnisse zu optimieren und die Einhaltung angemessener Umwelt- und Sozialstandards durch diese zu fördern. Sie beteiligt sich aktiv in deren Führungsgremien und geniesst beispielsweise im Fall der Weltbank – einer entscheidenden Organisation – einen bevorzugten Zugang zur Institution und zu den anderen Akteuren. Sie kann so Einfluss auf die strategischen Ausrichtungen dieser Organisationen nehmen und ihren eigenen Prioritäten eine globale Reichweite verleihen.

1.7.1.3 Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (siehe Kap. 4)

Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit werden vom SECO umgesetzt. Sie leisten einen Beitrag zur Verringerung der Armut und der globalen Risiken und fördern gleichzeitig ein nachhaltiges, inklusives Wachstum, das allen Bevölkerungsschichten zugutekommt und neben wirtschaftlichen Aspekten auch soziale und ökologische Fragen berücksichtigt. Ein nachhaltiges, inklusives Wachstum spielt eine wichtige Rolle, um Arbeitsplätze zu schaffen, um dem Staat den Aufbau zentraler Institutionen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung sowie die Erbringung von Leistungen zu gestatten, um die Wettbewerbsfähigkeit und den nachhaltigen Handel zu stärken und um eine klimaverträgliche Wirtschaft zu unterstützen, welche die Belastungsgrenzen der Erde respektiert.

Um diese Ziele zu erreichen, engagiert sich das SECO für ein nachhaltiges, inklusives und insbesondere ein klimaverträgliches Wachstum, indem es im Rahmen seiner Themenschwerpunkte die Rahmenbedingungen seiner Partner verbessert: Stärkung der Wirtschafts- und Finanzpolitik, Ausbau der städtischen Infrastruktur und Versorgung, Unterstützung des Privatsektors und des Unternehmertums, Förderung des nachhaltigen Handels. Das SECO engagiert sich auf bilateraler Ebene in den Partnerländern und auf multilateraler Ebene durch die Koordination der Schweizer

Beteiligung an den Entwicklungsbanken – in Zusammenarbeit mit der DEZA (siehe Ziff. 1.7.1.2). Aktiv ist das SECO ausserdem in globalen Themenbereichen wie Finanzen und Handel, Klimawandel und Umwelt, Wasser und Migration. Sieben von zehn armen Menschen leben in Ländern mit mittlerem Einkommen, wo auch äusserst drängende ökologische Herausforderungen bestehen. In den Regionen des Südens konzentriert sich das SECO deshalb auf acht Partnerländer mit mittlerem Einkommen. Durch sogenannt komplementäre Massnahmen ist das SECO mit seinen wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen auch gezielt in gewissen Schwerpunktländern der DEZA sowie im Rahmen der Freihandelspolitik der Schweiz tätig.

1.7.1.4 Transitionszusammenarbeit in den Staaten Osteuropas (siehe Kap. 5)

Die Transitionszusammenarbeit leistet einen Beitrag zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und zur Achtung der Menschenrechte, zur Festigung demokratischer Strukturen und zum Aufbau einer sozialen Marktwirtschaft in ihren Partnerländern, die nicht Mitglied der EU sind, das heisst in den Ländern auf dem Westbalkan, in Zentralasien und im Südkaukasus – zu denen mehrere Mitglieder der Stimmrechtsgruppe der Schweiz in gewissen internationalen Finanzinstitutionen gehören – sowie in der Ukraine und in Moldawien. Die Transitionszusammenarbeit fördert die Sicherheit, den Frieden und den Wohlstand in der europäischen Nachbarschaft der Schweiz. Die Transitionsprozesse zeigen in gewissen Fällen beträchtliche Erfolge, wie etwa der Beitritt mehrerer ehemals sozialistischer Länder zur Europäischen Union zeigt. Gleichzeitig bestehen weiterhin bedeutende Ungleichheiten zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowie Konflikte – intern und mit anderen Ländern. Die Transitionszusammenarbeit bezweckt den gleichberechtigten Zugang der ganzen Bevölkerung – Frauen und Männer, Jugendliche und ältere Menschen, verschiedene Ethnien und Sprachgruppen – zu politischen Entscheidungsprozessen, wirtschaftlichen Ressourcen und Sozialleistungen. In der Konfliktransformation zielt die Transitionszusammenarbeit darauf ab, Ursachen wie soziale und politische Ausgrenzung oder Diskriminierungen anzugehen. Sie unterstützt die Stärkung staatlicher Institutionen, die der Gesellschaft und der Wirtschaft dienen, und sie trägt zur Suche nach Lösungen für Umweltherausforderungen bei.

Umgesetzt wird die Transitionszusammenarbeit gemeinsam und komplementär von der DEZA und vom SECO. Der Schwerpunkt liegt auf einer begrenzten Zahl von Themen. Zu erwähnen sind insbesondere Gouvernanz, Institutionen und Dezentralisierung; Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung einschliesslich Berufsbildung; Infrastruktur, Klimawandel und Wasser; Gesundheit. Im Rahmen der Transitionszusammenarbeit engagiert sich das SECO auch auf der Grundlage seiner vier Schwerpunkthemen (siehe Ziff. 1.7.1.3). Angestrebt wird eine verstärkte Mittelkonzentration mit dem Hauptziel, im politischen Dialog einen grösseren Hebeleffekt zu erzeugen.

1.7.1.5 **Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (siehe Kap. 6)**

Die Förderung der menschlichen Sicherheit – Friedensförderung, humanitäre Politik, Menschenrechtspolitik, Migrationsaussenpolitik – widerspiegelt das Recht jedes Menschen auf ein Leben in Würde ohne Angst und Not. Es geht somit nicht darum, die militärische Verteidigung der Staaten oder politische Machtinteressen von Regierungen zu unterstützen, sondern die Integrität aller Menschen. Die Schweiz unterstützt dieses Konzept und fördert den Frieden und die menschliche Sicherheit in ihrer Aussenpolitik. Konkret tritt sie ein für einen nachhaltigen Frieden, für Schutz vor Gewalt, für die Menschenrechte und für den Schutz von Vertriebenen und Opfern von Menschenhandel.

Die Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit erfolgt auf politisch-diplomatischem und operationellem Weg. Hier geht es darum, Einfluss auf die Schlüsselakteure zu nehmen. Ausserdem soll dafür gesorgt werden, dass die Menschen ihre Sicherheit selber gewährleisten können. Durch Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit, welche die Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA umsetzt, bemüht sich die Schweiz, Transformationsprozesse in Gang zu setzen, aus denen friedliche, demokratischere und auf die Achtung des Völkerrechts ausgerichtete Gesellschaften hervorgehen. Sie unterstützt die Suche nach politischen Lösungen für Konflikte, namentlich durch ihre Kompetenzen im Bereich der Mediation und Fazilitation. Sie arbeitet mit Schlüsselakteuren aus Politik, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft zusammen. Sie ist in spezifischen Ländern aktiv, aber auch in den globalen *Foren*. Sie entwickelt – selber oder gemeinsam mit ihren Partnern – innovative und auf die konkreten Bedürfnisse ausgerichtete Ansätze.

1.7.2 **Geografische und thematische Positionierung**

1.7.2.1 **Geografische Positionierung**

Die Länder, in denen die verschiedenen Zusammenarbeitsinstrumente zum Einsatz kommen, werden aufgrund der Eigenschaften dieser Instrumente gewählt: Bestimmte Instrumente, beispielsweise die Nothilfe oder die Unterstützung in Friedensprozessen, erfüllen sehr spezifische Zwecke, lassen sich aber nicht im Voraus geografisch festlegen. Andere haben grundsätzlich eine weltweite Dimension, etwa die Globalprogramme. Bei den wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wiederum liegt das Hauptgewicht auf Ländern mit mittlerem Einkommen, in denen viele Menschen in Armut leben. Unter Berücksichtigung dieser spezifischen Überlegungen wird die internationale Zusammenarbeit ihr Engagement im Zeitraum 2017–2020 dort verstärken, wo der Bedarf am grössten ist. Im Vordergrund stehen somit Subsahara-Afrika, Nordafrika und der Nahe Osten sowie fragile Kontexte in anderen Regionen (z. B. Ukraine, Afghanistan, Myanmar oder Haiti). Diese Regionen stehen vor zahlreichen Herausforderungen wie bewaffneten Konflikten, Armut, Pandemien oder Nahrungskrisen und sind auf tatkräftige Unterstützung durch die internationale Zusammenarbeit angewiesen.

In den fragilen Kontexten ist die Bevölkerung oft Missbräuchen, Korruption, Diskriminierung, sozialer oder politischer Ausgrenzung und Gewalt ausgesetzt – namentlich aufgrund der Schwäche des Rechtsstaats und der Institutionen. Diese Umstände können der Kriminalität oder dem Extremismus Vorschub leisten.

Zudem ist die internationale Zusammenarbeit mit verschiedenen Instrumenten in Ländern mit mittlerem Einkommen präsent, in denen sieben von zehn armen Menschen leben und in denen weiterhin gezielte Aktivitäten notwendig sind, insbesondere um Ungleichheiten und globale Risiken wie Klimawandel und Wirtschafts- und Finanzkrisen zu verringern. Solche Länder werden auch künftig insbesondere bei den wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit den Schwerpunkt bilden

1.7.2.2 Thematische Kompetenzen

Spezifisches Knowhow ist zentral für eine wirksame internationale Zusammenarbeit

Die internationale Zusammenarbeit legt den Schwerpunkt auf Themen, die zur Erreichung ihrer strategischen Ziele am relevantesten sind und bei denen die Schweiz einen Mehrwert erbringen kann. Sie mobilisiert dabei verschiedene Instrumente unter unterschiedlichen Gesichtspunkten, um eine grössere Wirkung zu erzielen. Die Kombination von Einsätzen vor Ort und politischem Engagement gehört zu den Stärken der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz. Fundiertes Fachwissen zu den betreffenden Themen ist auf zwei Ebenen zentral: auf operativer Ebene für eine erfolgreiche Durchführung der Programme und Projekte und auf politischer Ebene, um tatsächlich Einfluss auf die entsprechende nationale oder multilaterale Agenda nehmen zu können. Dieses Fachwissen wird immer wichtiger angesichts zunehmend komplexer Herausforderungen und Kontexte. Die internationale Zusammenarbeit engagiert sich für globale Themen, die sowohl gemeinsames Handeln auf internationaler Ebene als auch Aktionen in den einzelnen Ländern erfordern (z. B. beim Klimawandel). Sie ist ausserdem aktiv bei spezifischen nationalen Themen. Das thematische Fachwissen der internationalen Zusammenarbeit spielt eine wichtige Rolle bei ihrem Beitrag zur Umsetzung der SDG.

Die internationale Zusammenarbeit ist in folgenden Themenbereichen aktiv: Achtung der Menschenrechte; Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung; Entwicklung der städtischen Infrastruktur und Versorgung; Ernährungssicherheit, Förderung des nachhaltigen Handels; Gesundheit; Gouvernanz, Institutionen, Dezentralisierung; Grund- und Berufsbildung; Klimawandel, Energie und Umwelt; Migration; nachhaltiger Frieden, Bewältigung fragiler Situationen und Konflikttransformation; Schutz der Zivilbevölkerung; Stärkung der Wirtschafts- und Finanzpolitik; Unterstützung von Privatsektor und Unternehmertum; Verringerung der Katastrophenrisiken; Wasser.

Die thematischen Schwerpunkte der verschiedenen Instrumente sind in den Rahmenkrediten beschrieben.

Mehr als technisches Wissen: ein dynamischer und offener Ansatz

Für dieses thematische Knowhow stützt sich die internationale Zusammenarbeit auf die Kompetenzen ihrer Partner – zivilgesellschaftliche Organisationen, Privatsektor, Forschung. Sie nutzt die Möglichkeiten, die sich mit technologischen Neuerungen, mit wissenschaftlichen Kenntnissen, mit Plattformen zum Erfahrungsaustausch und mit der Arbeit in Netzwerken bieten. Diese verleihen Impulse für die Weiterentwicklung und den Wissensaustausch. Sie verfügt über ein kohärentes Wissens- und Informationsmanagement, das zur Qualität der Programme und zu fruchtbaren politischen Dialogen beiträgt. Sie baut auf ihrer langjährigen Erfahrung und ihren international anerkannten Kompetenzen auf, beispielsweise im Bereich der Mediation und Fazilitation oder der Grund- und Berufsbildung. Sie stützt sich auf das einzigartige Fachwissen der Schweiz in wichtigen Bereichen, namentlich betreffend Bergegebiete, um ihre Partnerländer besser zu unterstützen.

Das thematische Knowhow der Schweizer Zusammenarbeit geht über reine Fachkompetenzen hinaus. Sie ist direkt vor Ort und fusst auf einem echt interkulturellen Ansatz. Dadurch kann sie lokal vorhandene Ressourcen und Kenntnisse optimal nutzen und Veränderungsprozesse beschleunigen. Sie fördert das friedliche Nebeneinander von Gemeinschaften mit unterschiedlichen Weltanschauungen und bezieht die verschiedenen Akteure ein. Diese Anforderungen werden auch im Profil der Mitarbeitenden berücksichtigt. Diese erweitern ihre Kompetenzen laufend, damit sie das Umfeld richtig analysieren und Lehren aus Erfahrungen ziehen können.

Thematische Leadership auf internationaler Ebene und in den Partnerländern

Die internationale Zusammenarbeit setzt sich dafür ein, dass ihre thematischen Schwerpunkte Eingang in die Prioritäten der multilateralen Organisationen finden, in denen die Schweiz Mitglied oder Partnerin ist. Sie wird ihr operationelles und politisches Themenwissen weiterhin nutzen, um Einfluss auf den internationalen Rechtsrahmen zu nehmen und auf multilateraler Ebene bei ausgewählten Agenden *Leadership* zu zeigen. Dies ist bereits der Fall bei humanitären Fragen, bei der Verringerung der Katastrophenrisiken oder beim Thema Wasser, insbesondere im Kontext der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, sowie bei der Vergangenheitsarbeit. Gleichzeitig bezieht sie den internationalen Rahmen in ihre operationellen Tätigkeiten ein. Die internationale Zusammenarbeit bemüht sich auch, auf thematischer Ebene *Leadership* in ihren Partnerländern wahrzunehmen, namentlich durch die Nutzung von Synergien zwischen ihren verschiedenen Instrumenten. So verfügt sie beispielsweise über ein hohes Profil im Bildungsbereich in der Region Westafrika.

1.7.2.3 Gemeinsame Querschnittsthemen der gesamten internationalen Zusammenarbeit

Die Gleichstellung von Frauen und Männern und die gute Regierungsführung sind unabdingbare Voraussetzungen zur Umsetzung der Vision der internationalen Zusammenarbeit – einer Welt ohne Armut und in Frieden, für eine nachhaltige Ent-

wicklung. Diese beiden Themen werden deshalb transversal in sämtliche Aktivitäten der internationalen Zusammenarbeit eingebunden.

1.7.2.3.1 Gleichstellung der Geschlechter

Die Gleichstellung der Geschlechter ist ein strategisches Ziel der internationalen Zusammenarbeit (siehe Ziff. 1.6.2.7). Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz verwendet einen integrierten Gleichstellungsansatz und trägt dem Gender-Aspekt in ihren Programmen und Projekten systematisch Rechnung. Sie berücksichtigt die Rolle und die Bedürfnisse von Frauen und Männern und achtet darauf, dass sich ihre Tätigkeit positiv auf die Gleichstellung auswirkt. Sie wirkt darauf hin, Männer und Jungen für die Gleichstellung der Geschlechter zu sensibilisieren und sie einzubeziehen. Die Frauen sind in den Programmen und Projekten der internationalen Zusammenarbeit Akteurinnen und Partnerinnen, und es wird darauf geachtet, dass sie Chancen erhalten und ihr Potenzial ausschöpfen können. Sie fördert die gleichberechtigte Beteiligung der Frauen auf allen Entscheidungsebenen im politischen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben. Dabei wird darauf hingearbeitet, dass die notwendigen Veränderungen nicht nur auf Papier oder in den Gesetzen stattfinden, sondern auch im Alltagsleben. In der Kontextanalyse werden Gleichstellungsfragen systematisch einbezogen. Sie werden bereits in der Planung und anschliessend bei der Umsetzung und beim Monitoring der Programme und Projekte berücksichtigt.

1.7.2.3.2 Gute Regierungsführung

Die internationale Zusammenarbeit integriert die Grundsätze der guten Regierungsführung – beispielsweise Partizipation, Transparenz, Verantwortungsbewusstsein, Nichtdiskriminierung und Wirksamkeit – in alle ihre Tätigkeiten und auch in ihre politischen Dialoge. Sie fördert diese Grundsätze auf allen Ebenen: lokal beispielsweise durch eine vermehrte Beteiligung lokaler Akteure im Grundeigentumsbereich, aber auch multilateral und global, zum Beispiel durch ihren Einsatz für ein internationales Migrationsmanagement unter Achtung der Rechte und Interessen aller betroffenen Parteien, einschliesslich jener der Schweiz, sowie durch die Förderung des humanitären Völkerrechts. Die internationale Zusammenarbeit fördert die gute Regierungsführung nicht nur bei den Institutionen, sondern auch durch die Unterstützung von Akteuren der Zivilgesellschaft. Sie bezieht die Achtung der Menschenrechte in sämtliche Tätigkeiten ein. Sie engagiert sich gegen Willkür und fördert die Grundsätze der guten Regierungsführung in staatlichen Institutionen, aber auch bei privaten Einrichtungen. Damit will sie transparentes und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln begünstigen.

1.7.3 Eine internationale Zusammenarbeit, die sich für die Umwelt engagiert

Angesichts der engen Wechselwirkungen zwischen Entwicklung und Umwelt (siehe Ziff. 1.4) und mit Blick auf die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung engagiert sich die internationale Zusammenarbeit für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Ökosysteme (siehe Ziff. 1.6.2.3). Gemäss ihrem Mandat legt sie den Schwerpunkt auf die Bedürfnisse benachteiligter Länder und Bevölkerungsgruppen. Die internationale Zusammenarbeit engagiert sich auf bilateraler Ebene, beispielweise für die Förderung von nachhaltigen und widerstandsfähigen landwirtschaftlichen Produktionssystemen, die den Erhalt der Biodiversität begünstigen. Sie ist gemeinsam mit dem BAFU auch auf multilateraler Ebene aktiv, namentlich durch die Beteiligung an internationalen Finanzmechanismen. Sie achtet dabei darauf, dass den Bedürfnissen der benachteiligten Länder angemessen Rechnung getragen wird, und engagiert sich in den Entwicklungsgremien, an denen sie sich beteiligt, zugunsten von Umweltstandards.

Viele der Aktivitäten der internationalen Zusammenarbeit, zum Beispiel im Bereich Gouvernanz, tragen dazu bei, dass Bedingungen geschaffen werden, die auch für die Bewältigung ökologischer Herausforderungen förderlich sind. Solide Institutionen sind nämlich besser in der Lage, die Bevölkerung und die Umwelt zu schützen und eine angemessene Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen zu gewährleisten. Die internationale Zusammenarbeit achtet ausserdem darauf, dass ihre Tätigkeiten keine negativen Auswirkungen auf die Umwelt haben, sondern im Gegenteil zu deren Schutz beitragen. Wo dies angezeigt ist, führt sie auch Umweltverträglichkeitsprüfungen durch, bevor sie ein Projekt umsetzt. In Zukunft wird die internationale Zusammenarbeit die Umweltdimension in ihrer Tätigkeit noch stärker gewichten, insbesondere durch Tätigkeiten in Bereichen, in denen zwischen Armutsreduktion und Umweltaspekten Synergien bestehen. So ist beispielsweise vorgesehen, dass ungefähr 300 Millionen Franken jährlich zur Eindämmung des Klimawandels beitragen, was etwa 12,5 % der Mittel der internationalen Zusammenarbeit für den Zeitraum 2017–2020 entspricht.

1.7.4 Ein abgestimmter Ansatz für die mit der Migration verbundenen Herausforderungen und Chancen

Die Migration bildet einen integralen Bestandteil der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Um die damit verbundenen Herausforderungen anzugehen und die Chancen, die sie bietet, zu nutzen, engagiert sich die internationale Zusammenarbeit entlang mehrerer Achsen:

Sie geht Migrationsfragen direkt an, indem sie Vertriebene sowie Migrantinnen und Migranten schützt und ihnen beisteht und indem sie den Beitrag der Migrantinnen und Migranten zur nachhaltigen Entwicklung fördert. Die direkten Beiträge schliessen Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe sowie Massnahmen zur Förderung des Friedens ein. Die dabei eingesetzten finanziellen Mittel, insbesondere diejenigen der humanitären Hilfe, können selbstverständlich aufgrund der vorhandenen Krisen und Konflikte variieren. Zum aktuellen Zeitpunkt

werden diese Mittel auf ungefähr 5 % der Gesamtmittel des Zeitraums 2017–2020 geschätzt. Die internationale Zusammenarbeit engagiert sich auch indirekt, indem sie bedürftigkeitsbedingter Migration durch langfristige Arbeit an deren Ursachen vorbeugt. Zu diesen gehören beispielsweise Konflikte, Armut, das Fehlen sozialer und wirtschaftlicher Perspektiven (namentlich Arbeitslosigkeit), Willkür und Menschenrechtsverletzungen, vermehrt auch Auswirkungen des Klimawandels. Die internationale Zusammenarbeit trägt so zur Schaffung von Alternativen bei, indem sie die Lebensbedingungen vor Ort verbessert und der Bevölkerung namentlich durch die Berufsbildung der Jugend Perspektiven anbietet. Das Engagement in fragilen Kontexten kann in diesem Sinne als indirekter Beitrag verstanden werden. Dieses Engagement wird auf ungefähr 14 % der gesamten Mittel der internationalen Zusammenarbeit für den Zeitraum 2017–2020 geschätzt.

Die internationale Zusammenarbeit engagiert sich auf bilateraler Ebene mit Programmen in ihren Partnerländern und auf multilateraler Ebene mit Beiträgen zum internationalen Dialog. Sie ist in diesem Bereich in den hauptsächlich von den Migrationsbewegungen betroffenen Regionen tätig, namentlich in Nordafrika, am Horn von Afrika, im Nahen Osten, im westlichen Balkan und in Südasien.

Im März 2015 hat eine externe Evaluation der Migrationspartnerschaften gezeigt, dass die Migrationspartnerschaften ein angemessenes Instrument zur Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern durch eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen der verschiedenen beteiligten Seiten sind; zu den Ergebnissen gehört auch eine grössere Politikkohärenz im Migrationsbereich. Gemäss dieser Evaluation haben die im Rahmen der Migrationspartnerschaften unternommen Anstrengungen mittelfristig einen positiven Einfluss auf die Bekämpfung der irregulären Migration und auf die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich.

Dort, wo es zweckmässig und möglich ist, strebt die Schweiz im Rahmen ihrer Migrationsaussenpolitik eine Verknüpfung ihres entwicklungspolitischen Engagements mit ihren migrationspolitischen Interessen an. Dies ist insbesondere im Rahmen von Migrationspartnerschaften der Fall. Diese positive Konditionalität, bei der die Zusammenarbeit und die Schaffung von Verbindungen zwischen den verschiedenen Dossiers im Vordergrund stehen, hat somit Früchte getragen. Auf der Grundlage dieser positiven Erfahrung wird die internationale Zusammenarbeit den bilateralen Dialog für einen kohärenten Ansatz im Migrationsbereich im Interesse aller betroffenen Akteure fortsetzen.

Die internationale Zusammenarbeit ist Teil eines departementsübergreifenden, abgestimmten Ansatzes («whole-of-government-approach»), welcher bei sämtlichen mit der Migration verbundenen Fragen die Koordinierung und die Zusammenarbeit unter den beteiligten Ämtern und Abteilungen, namentlich dem SEM, der DEZA, dem SECO und der AMS, gestattet.

1.7.5 Eine wirksame internationale Zusammenarbeit

Wirksamkeit – über reine Zahlenwerte hinaus

Die internationale Zusammenarbeit geht weit über die unmittelbar mess- und sichtbaren Ergebnisse ihrer Aktivitäten hinaus: Sie ermöglicht nicht nur einer bestimmten Zahl von Menschen eine Ausbildung, sondern schafft auch Zugang zu menschenwürdiger Arbeit, eröffnet neue Chancen und verbessert den Alltag dieser Männer und Frauen und deren Familien. Sie sorgt nicht nur dafür, dass mehr Haushalte an Wasserversorgungs- und Abwassersysteme angeschlossen werden, sondern trägt auch zu einer besseren Hygiene und Gesundheit bei. Sie führt nicht nur eine bestimmte Zahl von Mediationen durch, sondern leistet auch einen Beitrag dazu, dass die betroffenen Menschen und Gemeinschaften in Frieden leben können. Sie unterstützt nicht nur eine bestimmte Anzahl Wahlverfahren, sondern strebt auch an, dass sich die Bevölkerung zur Zukunft des Landes äussern kann. Sie zahlt nicht nur eine bestimmte Summe an Nothilfe, sondern hilft den Menschen, ihre Würde zu bewahren. Es geht also um mehr als um reine Zahlen, nämlich um die Verbesserung der Lebensbedingungen. Eine solche Gesamtwirkung ist das eigentliche Ziel der internationalen Zusammenarbeit.

Die internationale Zusammenarbeit orientiert sich an internationalen Wirksamkeitsstandards

Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz achtet und unterstützt die internationalen Standards zur Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der Förderung der menschlichen Sicherheit¹⁸. Sie versteht sich vor allem als Partnerin der Entwicklungsländer, die ihre Entwicklung selber in der Hand haben. Die Schweiz achtet darauf, dass sie ihre Tätigkeit möglichst gut mit anderen Gebern koordiniert. In der Politik der menschlichen Sicherheit ist die Schweiz in erster Linie eine direkte Akteurin. Die internationale Zusammenarbeit setzt auf ein resultatorientiertes Projektmanagement. In allen Projektphasen – Planung, Durchführung, Monitoring – richtet sie ihr Hauptaugenmerk auf die Verbesserung der Bedingungen ihrer Zielgruppen. Sie evaluiert die Wirksamkeit ihrer Interventionen, misst ihre Ergebnisse und zieht Lehren aus ihren Erfahrungen und Misserfolgen (siehe Ziff. 1.10). Im Länderexamen der Schweiz über die Aktivitäten der DEZA und des SECO hat der OECD-Entwicklungsausschuss im Jahr 2013 die Qualität und die Wirksamkeit der Schweizer Zusammenarbeit gewürdigt.

Management operationeller Risiken immer drängender

Die internationale Zusammenarbeit entwickelt sich in einem Umfeld mit immer mehr Risiken. Die Tätigkeit in fragilen oder konfliktbetroffenen Kontexten und die Entwicklung innovativer Lösungen bergen Risiken – Risiken im Zusammenhang mit dem Umfeld, mit den Finanzen, mit der Reputation, mit dem Personal, aber auch ein

¹⁸ Diese Grundsätze sind beispielsweise verankert in der Erklärung von Paris (2005) und im Aktionsprogramm von Accra (2008) sowie in der 2001 in Busan initiierten globalen Partnerschaft für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit; im New Deal für das Engagement in fragilen Staaten (2011); in den Grundsätzen und guten Praktiken für Geber humanitärer Hilfe von 2003 (*Good Humanitarian Donorship Principles*) und in den Humanitären Grundstandards von 2014 (*Core Humanitarian Standard*).

Misserfolgsrisiko. In fragilen Kontexten beispielsweise sind die Ergebnisse unsicherer. Die internationale Zusammenarbeit ist sich dieser Gefahren bewusst, stellt jedoch ihr Engagement in risikoreichen Kontexten nicht infrage, sondern bemüht sich laufend, geeignete Massnahmen zur Eindämmung dieser Risiken zu treffen. Sie ist nahe an der Realität, verfolgt die Entwicklung des Umfelds, in dem sie tätig ist, und passt sich daran an.

1.8 Internationale Zusammenarbeit als Hebel und Katalysator

Die internationale Zusammenarbeit ist wesentlich mehr als eine Finanzierungsquelle: Sie regt zu Reformen an und nimmt Einfluss auf die jeweilige nationale und die internationale Politik für eine nachhaltige Entwicklung. Sie ermutigt den Aufbau von Wissen mit dem Ziel, die nachhaltige Entwicklung voranzutreiben. Sie strebt danach, im Einklang mit der im Juli 2015 verabschiedeten Addis Abeba-Aktionsagenda die für die nachhaltige Entwicklung erforderlichen öffentlichen und privaten Mittel zu mobilisieren. Heute sieht sich die internationale Zusammenarbeit konfrontiert mit äusserst vielfältigen Situationen in den Partnerländern und auf globaler Ebene. Während in den am wenigsten entwickelten Ländern die öffentliche Entwicklungshilfe (Aide publique au développement, APD) weiterhin einen wesentlichen Teil der staatlichen Einnahmen ausmacht, gelingt es den übrigen Entwicklungsländern allgemein besser, private Investitionen zu mobilisieren und die Abhängigkeit von öffentlichen Hilfgeldern zu verringern. Die internationale Zusammenarbeit passt ihre Aktivitäten an. Dazu berücksichtigt sie die Situation ihrer Partnerländer, und sie bemüht sich darum, die Wirkung ihres Engagements zu maximieren, indem sie ihre Rolle als Hebel und Katalysator für die nachhaltige Entwicklung nutzt.

1.8.1 Die internationale Zusammenarbeit unterstützt Reformen und stärkt die Rahmenbedingungen

Die Armut zu reduzieren, in Frieden lebende Gemeinschaften aufzubauen und eine nachhaltige Entwicklung herbeizuführen, ist nicht nur eine Frage der Ressourcen. Die Umsetzung dieser Ziele erfordert geeignete politische, wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen. Deshalb steht die Förderung positiver Veränderungen im Zentrum der Tätigkeit der internationalen Zusammenarbeit. Eine der wesentlichen Aufgaben besteht darin, Reformen zu unterstützen und die Rahmenbedingungen und Institutionen in den Partnerländern zu stärken: beispielsweise durch die Verbesserung des Rechtsrahmens oder der Bedingungen für Investitionen, die Erarbeitung und Umsetzung von Sektorpolitiken, die Verbesserung der demokratischen Kontrolle der staatlichen Akteure, die Förderung der Achtung der Menschenrechte und durch die Einhaltung von internationalen Regeln und Normen oder den Wissenstransfer. Sie arbeitet dazu eng mit den Regierungen ihrer Partnerländer im Rahmen von politischen Dialogen zusammen, beispielsweise über Menschenrechte, Budgetfragen oder das Gesundheitssystem. Ausserdem werden in Zukunft – namentlich

durch eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen dem EDA (DEZA und AMS) und den Parlamentsdiensten – die Aktivitäten im Bereich der parlamentarischen Unterstützung verstärkt.

1.8.2 Die internationale Zusammenarbeit stärkt den Privatsektor und die Zivilgesellschaft als Akteure des Wandels

In ihren Partnerländern fördert die internationale Zusammenarbeit Akteure des Wandels, beispielsweise die Zivilgesellschaft und den Privatsektor. Private Unternehmen sind das Herzstück jeder Entwicklungsdynamik, indem sie Beschäftigung und Einkommen schaffen. Sie spielen auch bei der Ausbildung junger Menschen und bei der Entwicklung ihrer Fähigkeiten eine Schlüsselrolle. Sie sind unerlässlich, um den Millionen von Jugendlichen, die jährlich in den Arbeitsmarkt eintreten, Möglichkeiten anzubieten. Aus diesem Grund fördert die internationale Zusammenarbeit in ihren Partnerländern einen verantwortungsvollen, leistungsfähigen und offenen Privatsektor. Die Zivilgesellschaft stellt ihrerseits einen äusserst wertvollen Akteur dar: Sie erbringt Leistungen, entwickelt Innovationen, mobilisiert, bringt Kräfte zusammen, nimmt Einfluss und ist ein unabdingbarer Gegenpol zum Staat. Sie stärkt die Menschen auch in der Ausübung ihrer Rechte und staatsbürgerlichen Pflichten, und sie spielt eine fundamentale Rolle in der Entwicklung des Rechtsstaats und im Aufbau demokratischer Strukturen. Die internationale Zusammenarbeit engagiert sich daher für ein günstiges Umfeld für die Zivilgesellschaft und die Entwicklung ihrer Kapazitäten.

1.8.3 Die internationale Zusammenarbeit nimmt Einfluss auf die globale Politik

Die internationalen politischen Vereinbarungen und Regeln schaffen einen gemeinsamen Bezugsrahmen. Die nationalen Prioritäten orientieren sich an den globalen Zielen, und die Staaten lassen sich bei ihren Aktionen von den weltweit abgestimmten Lösungen leiten. Die Globalpolitik ist somit ein starker Reformmotor und wirkt als treibende Kraft in Transformationsprozessen zur Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung.

Gestützt auf ihre operationelle Erfahrung nimmt die internationale Zusammenarbeit aufgrund fundierter Informationen in Zusammenarbeit mit den betroffenen sektoriellen Ämtern Einfluss auf die Erarbeitung der globalen Normen und Politiken und fördert deren Umsetzung. Dieser Ansatz ist fundamental in all ihren Tätigkeitsbereichen. Er bildet zum Beispiel das Herzstück ihrer Globalprogramme sowie ihrer Engagements zur Durchsetzung und Stärkung des humanitären Völkerrechts. Auf diesen Ansatz stützen sich aber auch ihre Aktionen zugunsten der Menschenrechte sowie die diplomatischen Initiativen der Schweiz auf internationaler Ebene zur Verbesserung der Instrumente der Friedensförderung.

Die internationale Zusammenarbeit nutzt und fördert die Plattform des internationalen Genf, um die verschiedenen Agenden voranzutreiben. Sie profitiert dabei von der Präsenz zahlreicher in Genf ansässiger Akteure, die direkt in die Erarbeitung und Umsetzung multilateraler Regeln und Politiken involviert sind, und stärkt die Beziehungen zwischen diesen Akteuren.

1.8.4 Die internationale Zusammenarbeit engagiert sich für eine kohärente Politik der nachhaltigen Entwicklung

Für eine nationale und internationale Politik, die sich an der nachhaltigen Entwicklung orientiert

Die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung geht davon aus, dass alle Länder Akteure der nachhaltigen Entwicklung und gemeinsam für deren Realisierung, jeweils im Rahmen ihrer Möglichkeiten, verantwortlich sind. Dies bedeutet, dass die Politik – beispielsweise die Handels-, Umwelt- oder Migrationspolitik – der einzelnen Länder und international in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung gehen muss. Eine kohärente Politik für eine nachhaltige Entwicklung erfordert deshalb ein Engagement auf drei Ebenen: Identifikation von Interessenkonflikten und -überschneidungen, Förderung der Synergien zwischen verschiedenen Politiken und Auseinandersetzung mit der Wirkung der nationalen Politiken.

Die internationale Zusammenarbeit nimmt im Hinblick auf die Stärkung der Politikkohärenz verschiedene Funktionen wahr, namentlich auf der Grundlage ihrer operationellen Erfahrung, indem sie bei den Bedürfnissen der Entwicklungsländern und ihrer Bevölkerung sowie beim Frieden und bei den Menschenrechten Schwerpunkte setzt. Sie beteiligt sich aktiv an den etablierten Prozessen zur Erarbeitung der Politik der Schweiz (insbesondere Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren, interdepartementale Plattformen). Sie analysiert die Auswirkungen der schweizerischen Politik auf die Entwicklungsländer und bringt in Diskussionen auf nationaler Ebene ihre operationelle Erfahrung ein und umgekehrt. Sie sucht aktiv nach Synergien mit anderen Politikbereichen und Akteuren wie Zivilgesellschaft, Privatsektor oder Wissenschaft. Die internationale Zusammenarbeit unterstützt auch ihre Partnerländer bei der Erarbeitung und Umsetzung einer kohärenten Politik.

Schwerpunkte in Bereichen, in denen die Schweiz ein Leader ist

Die Schweiz nimmt in gewissen Sektoren international eine Führungsposition ein. Dazu zählen die Finanzdienstleistungen, Landwirtschaft und Ernährung, Chemie und pharmazeutische Produkte und der Rohstoffhandel. Eine verbesserte Politikkohärenz für eine nachhaltige Entwicklung in diesen Bereichen, in denen die Schweiz besonders wirkungsvoll arbeitet und eine besondere Verantwortung hat, kann somit einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zur Achtung der Menschenrechte leisten. Auf dieses Ziel hin arbeitet die internationale Zusammenarbeit gemeinsam mit den übrigen betroffenen Akteuren gemäss den bereits erwähnten unterschiedlichen Rollen, indem sie insbesondere bei der Politik betreffend internationale Finanzflüsse und Steuerfragen, Umwelt, Handel, Investitionen und Unter-

nehmensverantwortung, Migration und Gesundheitssysteme Schwerpunkte setzt – Bereiche, welche sowohl durch die Agenda 2030, als auch die Addis Abeba-Aktionsagenda zur Entwicklungsfinanzierung abgedeckt sind.

1.8.5 Die internationale Zusammenarbeit spielt eine Rolle als Katalysator für die anderen Finanzierungsquellen der Entwicklung

Vielfältigere Finanzierungsquellen für die Entwicklung

Gemäss OECD machten die Finanzmittel, die nicht zur öffentlichen Entwicklungshilfe zählen, 2011 über 80 Prozent der Mittel aus, die Entwicklungsländer aus dem Ausland erhielten. Die Mehrheit der internationalen Direktinvestitionen, die zum Beispiel die Gründung und den Kauf von Unternehmen beinhalten, fliesst heute in Entwicklungsländer. Die nationalen Einnahmen steigen dank der Entwicklung des lokalen Privatsektors. Laut Weltbank überwiesen 2013 Migrantinnen und Migranten aus Industrie-, aber auch aus Entwicklungsländern 550 Milliarden US-Dollar ins Ausland, 434 Milliarden davon in Entwicklungsländer. Eine Migrantin oder ein Migrant kann damit den Kindern eine Schulbildung oder den im Herkunftsland verbliebenen Eltern eine Gesundheitsversorgung ermöglichen. 2011 wurde die Summe privater Spenden auf gegen 60 Milliarden US-Dollar geschätzt. Dies entspricht fast der Hälfte der APD, welche die Mitglieder des OECD-Entwicklungshilfesausschusses sprachen. Diese Geldflüsse können einen wesentlichen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung leisten.

Mobilisierung nationaler Ressourcen der Entwicklungsländer als Priorität

Die internen Ressourcen der Länder sind wesentliche Finanzierungsquellen für die nachhaltige Entwicklung. Diese Einnahmen erlauben den Regierungen vermehrte Investitionen in das Bildungswesen oder die Infrastruktur sowie die Schaffung grundlegender Sozialleistungen. Die internationale Zusammenarbeit wird sich in Zukunft bemühen, ihre Katalysatorwirkung zu maximieren, damit die Entwicklungsländer selber möglichst umfangreiche Mittel aus eigenen Steuereinnahmen mobilisieren. Eine gute Regierungsführung und spezifischer eine gerechte und transparente Fiskalpolitik, effiziente Steuerbehörden und ein gewissenhafter Umgang mit den Einnahmen, insbesondere aus dem Rohstoffsektor, sind zentral. Sie begünstigen zudem die Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber der Bevölkerung. Ergänzt werden müssen diese nationalen Bemühungen durch einen internationalen Rahmen, der illegale Finanzflüsse einzudämmen vermag, werden doch den Ländern durch diese Finanzflüsse notwendige Ressourcen entzogen.

Die internationale Zusammenarbeit wird ihre Katalysatorwirkung auf Finanzflüsse verstärken

Zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung muss die Hilfe künftig noch «intelligenter» eingesetzt werden. Sie sollte als Katalysator für Mittel anderer Akteure wirken, namentlich aus dem Privatsektor, damit den Entwicklungsländern genügend Mittel zur Verfügung stehen.

Die internationale Zusammenarbeit engagiert sich daher für tiefe und transparente Kosten für Geldüberweisungen von Migrantinnen und Migranten sowie für Rahmenbedingungen (z. B. Zugang zu Finanzdienstleistungen für alle), welche die positive Wirkung dieser Überweisungen auf die Entwicklung maximieren. Auf der Grundlage ihrer Erfahrung wird die internationale Zusammenarbeit danach streben, vermehrt innovative Finanzierungsmechanismen zu testen, zum Beispiel durch die Förderung von Projektfinanzierungsstrukturen, die dem Nutzen von Projekten für die nachhaltige Entwicklung Rechnung tragen.

1.8.6 Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen

Die Entwicklung eines unabhängigen Kultursektors, namentlich in Transitionsländern oder fragilen Kontexten, trägt zur Stärkung der Zivilgesellschaft und ihrer Rolle als Gegenpol bei. Der kulturelle und künstlerische Ausdruck kann durch seine symbolische Dimension, die sowohl an die Vernunft als auch an die Emotionen appelliert, Denkprozesse und Debatten befruchten sowie die Meinungsvielfalt, die Meinungsfreiheit und den gesellschaftlichen Wandel begünstigen. Nach einem Konflikt kann sie die Vergangenheitsarbeit und die Aussöhnung begünstigen. Die Schweizer Zusammenarbeit unterstützt den Kultursektor in ihren Partnerländern im Süden und Osten und fördert den Zugang ihrer Kulturschaffenden und Kulturproduktionen zum Schweizer Markt und Publikum. Sie setzt damit das UNESCO-Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen um.

1.9 Partnerschaften zur Unterstützung der Tätigkeit der internationalen Zusammenarbeit

Die vielfältigen Akteure sorgen für Komplementarität und Chancen

Eine ganze Reihe von Akteuren nehmen Einfluss auf die Entwicklungsdynamiken: In erster Linie natürlich die Menschen und die Regierungen der betreffenden Länder; multilaterale Organisationen; Organisationen der schweizerischen, internationalen und lokalen Zivilgesellschaft, die in verschiedensten Bereichen von Bildung über Handel bis Vergangenheitsarbeit aktiv sind; lokale Betriebe und multinationale Konzerne; «nicht-traditionelle» Geber wie China, Brasilien oder die Golfstaaten; Migrantinnen und Migranten, die Knowhow in Umlauf bringen und nicht nur zur wirtschaftlichen Entwicklung ihres Herkunftslandes, sondern auch zum kulturellen Reichtum der Gesellschaft beitragen. Neben diesen Akteuren engagieren sich auch die Kantone und Gemeinden in der internationalen Zusammenarbeit. Sie sind wichtige Wissensquellen, beispielsweise im Bereich der Dezentralisierung, wo das Schweizer Modell im Ausland breit anerkannt ist. In der Westschweiz und im Tessin spielen sogenannte kantonale Föderationen eine wichtige Rolle bei der Vernetzung der lokalen Akteure, in der Bildung und für Finanzierungen; ausserdem tragen sie zur Sensibilisierung der öffentlichen Meinung bei.

Der Aufbau einer Welt ohne Armut und in Frieden, für eine nachhaltige Entwicklung, erfordert verlässliche Baumaterialien, aber auch unterschiedliche Handwerker, welche alle ihr spezifisches Fachwissen beitragen. Dies ist kein schlüsselfertiges Bauwerk, und die Schweiz kann es nicht im Alleingang errichten. Die Berücksichtigung der verschiedenen Akteure ist eine Notwendigkeit, um immer komplexere Herausforderungen bewältigen zu können, und Partnerschaften sind deshalb zentral für die internationale Zusammenarbeit der Schweiz. Die internationale Zusammenarbeit arbeitet insbesondere eng mit staatlichen Akteuren, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor zusammen. Diese bilden drei tragende Säulen für ihre Tätigkeit. Diese Perspektive, die seit Langem die Schweizer Zusammenarbeit prägt, ist nun auch international weitgehend anerkannt, insbesondere unter dem Blickwinkel einer globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung, welche im Zentrum der Umsetzung der Agenda 2030 steht.

Partnerschaften als Instrument zur Umsetzung der Ziele der internationalen Zusammenarbeit

Institutionelle Partnerschaften – langfristige strategische Allianzen – ermöglichen es, die Kompetenzen der verschiedenen Partner optimal für die Ziele der internationalen Zusammenarbeit einzusetzen. Sie werden auch künftig eine Säule der internationalen Zusammenarbeit bilden, insbesondere jene mit schweizerischen Nichtregierungsorganisationen. In einem Umfeld mit immer vielfältigeren Akteuren wird die internationale Zusammenarbeit in Zukunft noch stärker mit Partnern kooperieren, auch mit solchen, die nicht unbedingt dieselben Sichtweisen vertreten, wie die Eidgenossenschaft. Partnerschaften sind ein Instrument, das es den Beteiligten ermöglicht, sich zu verstehen, sich anzunähern und Einfluss zu nehmen. Sie schaffen gleichzeitig gemeinsame Erfahrungen.

Der Einbezug vielfältiger Akteure ist eine Notwendigkeit

Plattformen, mit denen verschiedene Parteien – Entwicklungsorganisationen, weitere staatliche Akteure, zivilgesellschaftliche Organisationen, Privatsektor, Forschung – ihre Erfahrungen und Kenntnisse austauschen, werden bei der Erarbeitung internationaler Regeln, Standards und Praktiken für eine nachhaltige Entwicklung eine wesentliche Rolle spielen. Die Schweiz hat diese Erfahrung bereits gemacht, beispielsweise bei den Verhandlungen über die 2014 verabschiedeten Grundsätze für verantwortungsvolle Investitionen in die Landwirtschaft und die Ernährungssysteme. Solche Plattformen mit verschiedensten Akteuren zu fördern, wird künftig eine wichtige Aufgabe der internationalen Zusammenarbeit sein.

NGO – zentrale Partner für die internationale Zusammenarbeit

Durch ihr Knowhow, ihre thematische und operationelle Erfahrung, ihre Kenntnisse über das lokale Umfeld und ihr Innovationspotenzial sind Nichtregierungsorganisationen (NGO) unverzichtbare Partner der internationalen Zusammenarbeit. Sie erbringen Dienste für die Ärmsten und spielen eine massgebliche Rolle in den Bereichen Anwaltschaft, Kontrolle und staatliche Rechenschaftspflicht.

Die schweizerischen NGO bringen Erfahrung, Knowhow und Kompetenzen ein. Über die Umsetzung der Programme und Projekte hinaus ergänzen sich die Tätigkeit

der internationalen Zusammenarbeit und jene der schweizerischen NGO. Deren Engagement trägt massgeblich zur Umsetzung der Ziele der internationalen Zusammenarbeit bei, zum Beispiel durch die Verbesserung des Zugangs zu Ressourcen oder der Qualität der Leistungen im Bildungs- und Gesundheitswesen, durch die Stärkung der Menschenrechte, durch die Unterstützung der sozialen Gerechtigkeit und der Demokratisierungsprozesse, durch die Förderung einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen oder durch Beiträge zur Katastrophenprävention und zur Konfliktlösung. Schweizerische NGO sind Gesprächspartner und kritischer Spiegel der internationalen Zusammenarbeit. Sie leisten auch einen Beitrag zum Bewusstsein für Entwicklungsfragen in der Schweiz. Die institutionellen Partnerschaften mit den schweizerischen NGO werden auch künftig eine tragende Säule der internationalen Zusammenarbeit bilden, wobei der Schwerpunkt auf der Nutzung der Kompetenzen dieser Organisationen liegt.

Intensivierung der Partnerschaften mit dem Privatsektor

Unternehmen sind seit jeher in den Entwicklungsländern tätig. Sie schaffen Arbeitsplätze und Einkommen und sind daher Schlüsselakteure für die Entwicklung. Aus diesem Grund ist die Entwicklung des lokalen Privatsektors, namentlich durch bessere Rahmenbedingungen für die Unternehmen, eine tragende Säule der internationalen Zusammenarbeit (siehe Ziff. 1.8.2). Das Potenzial und die Notwendigkeit eines vermehrten Engagements des Privatsektors sind auch im Hinblick auf eine weltweite nachhaltige Entwicklung unbestritten. Zahlreiche Unternehmen beteiligen sich immer aktiver an der Suche nach Lösungen für globale Probleme wie Ernährungssicherheit und Wasser. Bei den privaten Akteuren wächst das Bewusstsein dafür, dass Armutsbekämpfung und Entwicklung, aber auch gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit wichtig sind für einen erfolgreichen Geschäftsgang. Deshalb können staatliche und private Akteure trotz teilweise divergierender Interessen beide für das gemeinsame Ziel einer nachhaltigen Entwicklung einstehen.

Eine Bündelung der Ressourcen und vor allem des Knowhows der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz und der Privatunternehmen ist essenziell. Sie trägt dazu bei, die positive Wirkung der Tätigkeit von Unternehmen auf die Entwicklung zu verstärken und die negativen Begleiterscheinungen zu reduzieren – beispielsweise auf Umwelt, Arbeitnehmerrechte oder lokale Gemeinschaften – und neue Ressourcen für die Entwicklung zu mobilisieren. Es geht darum, Geschäftsmodelle zu fördern, die eine nachhaltige Entwicklung begünstigen. In Zukunft wird die internationale Zusammenarbeit somit danach streben, ihre Zusammenarbeit mit dem Privatsektor auszubauen, namentlich durch operationelle öffentlich-private Partnerschaften, die die Wirkungsgrundsätze der Hilfe respektieren, oder im Rahmen von Themenplattformen.

Die internationale Zusammenarbeit engagiert sich auch dafür, dass die multinationalen Unternehmen verantwortungsvoll handeln und dass sie insbesondere die Menschenrechte achten. Sie unterstützt die Erarbeitung von Anreizen und Standards auf nationaler und internationaler Ebene – zum Beispiel mit Initiativen wie dem Globalen Pakt der Vereinten Nationen – und fördert die Umsetzung der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte (Ruggie-Grundsätze) sowie der OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen.

Partnerschaften mit Forschungseinrichtungen, die auf Interdisziplinarität und Austausch ausgerichtet sind

Dem Aufbau und der Verbreitung von Wissen wird in Zukunft eine weiter wachsende Bedeutung zukommen. Wissenschaftliche Forschung, Bildung sowie technische, gesellschaftliche und politische Innovationen sind unabdingbar zur globalen Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung. Beispielsweise ist die Entwicklung nachhaltiger Produktionsmethoden zentral zur Gewährleistung besserer Lebensbedingungen für Produzenten und für eine bessere Umweltverträglichkeit. Die internationale Zusammenarbeit unterstützt die Forschung auf der Grundlage ihrer langfristigen Prioritäten und Ziele. Dabei geht es darum, Lösungen für Entwicklungsfragen und die globalen Herausforderungen zu finden. Im Vordergrund stehen die Ermutigung und Anregung einer interdisziplinären, lösungsorientierten Forschung. Der Dialog mit den Forschungs- und Bildungseinrichtungen sowie anderen Partnern wie dem Schweizerischen Nationalfonds oder der Stiftung éducation21 ist zentral, namentlich zur Verwirklichung der Ziele einer nachhaltigen Entwicklung, und erfolgt hauptsächlich im Rahmen thematischer Netzwerke. Die Zusammenarbeit zwischen den Schweizer Kompetenzzentren (Eidgenössische Technische Hochschulen, Universitäten, Fachhochschulen usw.) und ihren Partnern in den Entwicklungsländern spielt ebenfalls eine zentrale Rolle, namentlich über Forschungsprojekte. Dieser Austausch ergänzt die multilateralen Initiativen, trägt so weltweit und in Entwicklungsregionen zum Aufbau von Kompetenzen bei und verleiht den globalen Netzen Impulse. Die für die Entwicklung relevanten Forschungsergebnisse bereichern den politischen Dialog; sie können in die Programme und Projekte aufgenommen werden und so zu einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit beitragen, die auf Fakten beruht.

Stärkung der Zusammenarbeit mit den Schwellenländern

Die Schwellenländer – China, Indien, Brasilien, die Türkei oder die Golfstaaten – spielen eine wachsende Rolle als Geber, Entwicklungsmodelle und wichtige Akteure für die Lösung der globalen Herausforderungen wie Klimawandel. Allerdings bilden sie keine einheitliche Gruppe, weil ihr Gewicht, ihr Einfluss und ihre Interessen variieren. Die internationale Zusammenarbeit will in Zukunft die Kooperation mit den Schwellenländern ausbauen – mit dem Ziel, die Kompetenzen und das Wissen dieser Akteure zum Wohl unserer Partnerländer und der nachhaltigen Entwicklung zu erschliessen, aber auch, um sie besser zu verstehen, sie für die Ansätze, welche die Schweizer IZA kennzeichnen, zu sensibilisieren und die multilateralen Diskussionen zu erleichtern. Sie wird mit ihnen auch in kritischen und umstrittenen Punkten den konstruktiven Dialog suchen. Sie wird weiterhin im Rahmen ihrer Globalprogramme und bilateral mit Schwellenländern zusammenarbeiten, um sie für die Lösung der globalen Herausforderungen zu mobilisieren. Sie wird die Süd-Süd-Zusammenarbeit fördern und ausgewählte trilaterale Engagements eingehen – beispielsweise durch gemeinsame Projekte mit einem aufstrebenden Geber wie Brasilien, Mexiko oder China – wenn diese Projekte einen Mehrwert für das Empfängerland bringen.

1.10 Evaluation und Messung der Ergebnisse

In der heutigen globalisierten Welt sind die Fortschritte bei der Verringerung der Armut und der globalen Risiken sowie in der Konflikttransformation nicht nur der internationalen Zusammenarbeit zu verdanken. Sie sind vielmehr das Ergebnis vielfältiger Dynamiken und gemeinsamer Bemühungen, zu denen auch die Schweiz beigetragen hat. Die Messung der Wirksamkeit soll den Beitrag der Schweiz zu den herbeigeführten Veränderungen ermitteln und bewerten.

Deshalb sind in allen Rahmenkrediten Ziele zur Wirkung der Zusammenarbeit definiert, basierend auf Beobachtungsfeldern und Indikatoren. Diese Ziele beschreiben die für den Zeitraum 2017–2020 angestrebten Ergebnisse und ermöglichen es, die Tätigkeit der internationalen Zusammenarbeit zu evaluieren und die bei der Umsetzung ihrer strategischen Ziele erreichten Fortschritte zu bewerten. Die Ergebnisse werden nicht nur auf der Ebene der Rahmenkredite gemessen, sondern auch auf der Ebene der Strategien (namentlich der Schweizer Zusammenarbeitsstrategien in den Partnerländern), Programme und Projekte. Ausserdem werden jedes Jahr unabhängige Evaluationen zu spezifischen Fragen durchgeführt, die das Engagement der DEZA, des SECO oder der AMS in einem bestimmten Bereich bewerten.

Das Evaluationssystem stützt sich auf verschiedene Daten, hauptsächlich auf Informationen aus den Jahresberichten der Schweizer Vertretungen und Missionen zu ihrer operationellen Tätigkeit, aber auch auf zusätzliche Analysen. Die verschiedenen Berichte, die in diesem Rahmen erarbeitet werden, geben gleichzeitig Rechenschaft ab über die Verwendung der öffentlichen Gelder. Das Parlament wird mit einer Halbzeitevaluation über die Ergebnisse im Zeitraum 2017–2020 orientiert. Andere Unterlagen wie der Aussenpolitische Bericht und der Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, der gemeinsame Jahresbericht der DEZA und des SECO sowie die alle zwei Jahre erstellten Wirkungsberichte dieser beiden Stellen sind ebenfalls für die Öffentlichkeit verfügbar. Ausserdem werden im Kontext der Berichte über den Stand der Finanzen die im Rahmen des NFB festgelegten Indikatoren verwendet. Schliesslich wird alle vier Jahre ein Schlussbericht zur Umsetzung der Botschaft, der sogenannte Rechenschaftsbericht, herausgegeben.

Dieses System, das sich bereits im Zeitraum 2013–2016 bewährte und dessen Qualität vom OECD DAC gewürdigt wurde, baut auf den bisherigen Erfahrungen auf. Die in der Vorperiode erzielten Ergebnisse und der Umgang mit Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Programme werden im Anhang präsentiert (siehe Anhang A).

1.11 Finanzierung und Personal

1.11.1 Finanzierung

Im Februar 2011 hat das Parlament entschieden, die Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD)¹⁹ bis 2015 auf 0,5 Prozent des BNE zu erhöhen. Die Quote liegt unter dem von der UNO festgelegten und von der Schweiz anerkannten Ziel von 0,7 Prozent.²⁰ Mit den in der vorliegenden Botschaft beantragten Finanzmitteln wird die Quote 2020 gemäss heutiger Schätzung²¹ voraussichtlich 0,48 Prozent des BNE betragen und somit unter der vom Parlament beschlossenen Quote liegen. Mit dieser Quote wird sich die Schweiz wahrscheinlich weiterhin als *mittlerer Geber* innerhalb der OECD-Länder positionieren.

Neben den im Rahmen der vorliegenden Botschaft vorgesehenen Mitteln werden andere Leistungen, beispielsweise die Erhöhungen des Kapitals der multilateralen Banken und die Beiträge an gewisse internationale Organisationen, die Entwicklungshilfesaufgaben der Kantone und Gemeinden sowie die durch die Aufnahme von Asylsuchenden während des ersten Jahres ihres Aufenthalts in der Schweiz verursachten Kosten zur APD gezählt. 2014 stellten diese Kosten rund 14 Prozent der APD dar (siehe Anhang C).

Die Aufgaben der IZA werden hauptsächlich von der DEZA, der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA (AMS) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO umgesetzt. Die DEZA setzt die Massnahmen im Bereich der Humanitären Hilfe, der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern sowie im Bereich der Ostzusammenarbeit um. Der Bereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des SECO realisiert die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen zugunsten von Entwicklungs- und Transitionsländern. Die AMS ist für die Umsetzung der Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit zuständig. Die Verantwortlichkeiten der DEZA und des SECO stützen sich auf die Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe²² und auf die Verordnung vom 6. Mai 1992 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas²³. Die Verantwortlichkeit der AMS stützt sich auf das Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003²⁴

¹⁹ Gemäss der Definition der OECD besteht die APD aus allen Leistungen, die für Entwicklungsländer und -regionen, die auf der OECD-Liste aufgeführt sind, oder multilaterale Organisationen bestimmt sind, und die die folgenden Kriterien erfüllen: (i) Sie stammen von öffentlichen Organen; (ii) sie zielen vorrangig auf die Erleichterung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Empfängerländer ab; und (iii) sie werden zu Vorzugskonditionen gewährt.

²⁰ 2014 wurde das APD-Ziel von 0.7% des BNE durch Schweden, Luxemburg, Norwegen, Dänemark und Grossbritannien erreicht. Für eine Übersicht über die APD-Quoten der OECD-Geberländer, vgl. Anhang C. Die Verbuchung der APD folgt den Richtlinien des Ausschusses für Entwicklungshilfe der OECD.

²¹ Die Prognosen zur APD-Quote sind indikativ. Schwankungen können insbesondere aufgrund der Entwicklung des BNE oder der Kosten, die im Zusammenhang mit der Aufnahme von Asylsuchenden im ersten Jahr ihres Aufenthalts in der Schweiz anfallen, auftreten.

²² SR 974.01

²³ SR 974.11

²⁴ SR 193.9

über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Der Legislaturfinanzplan 2017–2019 und die Extrapolation für das Jahr 2020 für die internationale Zusammenarbeit bilden die Grundlage für die Berechnung der fünf Rahmenkredite.

Die Verteilung der Ressourcen auf die verschiedenen Rahmenkredite entspricht den Prioritäten, die für den Zeitraum 2017–2020 festgelegt wurden (siehe Ziff. 1.6–1.10). Um die Notwendigkeit zur Reaktion auf die Zunahme bewaffneter Konflikte und deren Folgen zu berücksichtigen, wurden vor allem für die humanitäre Hilfe sowie die Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit zusätzliche Mittel vorgesehen.

Tabelle 1

Internationale Zusammenarbeit – Legislaturfinanzplan 2017–2019 und Extrapolation für das Jahr 2020

(in Millionen, gerundet)	Voranschlag	Finanzplan				
	2016*	2017	2018	2019	2020**	Total 17–20
1. RK Humanitäre Hilfe (DEZA)	412,6	443,6	461,9	475,6	484,1	1865,2
2. RK Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (DEZA)	1324,4	1296,8	1365,0	1416,1	1445,3	5523,2
– <i>Bilaterale Programme und Projekte</i>	816,5	765,7	804,7	836,4	854,5	3261,3
– <i>Multilaterale Beiträge</i>	318,8	340,5	363,1	352,3	370,1	1426,0
– <i>Wiederauffüllung IDA</i>	189,1	190,6	197,2	227,4	220,7	835,9
3. RK Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der EZA (SECO)	228,8	225,5	240,1	253,6	258,4	977,6
4. RK Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas	207,7	210,3	218,9	225,0	229,6	883,8
– <i>DEZA</i>	135,0	134,1	140,5	145,8	148,8	569,2
– <i>SECO</i>	72,7	76,2	78,4	79,2	80,8	314,6
5. RK Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (AMS)	52,8	54,9	56,2	58,8	59,9	229,8
Total	2226,3	2231,1	2342,1	2429,1	2477,3	9479,6
Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate						2,7 %

* Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, ist in den Beträgen für 2016 der Eigenaufwand, der mit der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 beantragt wurde, nicht berücksichtigt.

** geschätzt

1.11.2 Bemessung der Rahmenkredite 2017–2020

Volumen der Rahmenkredite

Mit den fünf Rahmenkrediten ermächtigt das Parlament den Bundesrat, finanzielle Verpflichtungen für Vorhaben einzugehen. Die Programme und Projekte erstrecken sich in der Regel über mehrere Jahre, wobei die Dauer vom jeweiligen Instrument abhängt. Die Zahlungen, die aus den eingegangenen Verpflichtungen stammen, können über die Periode der Rahmenkredite hinausgehen. Auch kurz vor Ablauf des Rahmenkredits sollen noch längerfristige Verträge eingegangen werden können (Verlässlichkeit gegenüber den Partnern). Ferner können unvorhersehbare Krisen und Katastrophen oder politische Ereignisse zum Abbruch von Programmen und Projekten führen oder Zahlungen verzögern. Im Übrigen sind im Zeitraum 2017–2020 zwei Wiederauffüllungen der IDA-Mittel vorgesehen; dies hat ein höheres Verpflichtungsvolumen zur Folge, nicht jedoch höhere Zahlungen. Um Projekte und multilaterale Beiträge im Umfang von 9,48 Milliarden Franken finanzieren zu können und deren effiziente Ausführung unter Berücksichtigung der genannten Faktoren zu sichern, ist ein Verpflichtungsvolumen, welches das Ausgabenvolumen der betreffenden Zeitperiode durchschnittlich um 17 Prozent übersteigt, vorgesehen. Das Verpflichtungsvolumen der fünf Rahmenkredite für die Periode 2017–2020 beträgt insgesamt 11,105 Milliarden Franken. Die Details zur Berechnung sind in den Kapiteln über die einzelnen Rahmenkredite erläutert.

Die finanzielle Steuerung der Botschaft über die gesamte Laufzeit erfolgt über die Verpflichtungsmittel. Die Überwachung über die Einhaltung erfolgt über geeignete Systeme, und die zuständigen Direktionen werden in regelmässigen Abständen über die Erkenntnisse informiert.

Internationale Zusammenarbeit 2017–2020 – Übersicht Rahmenkredite

Die Strategie Internationale Zusammenarbeit beschreibt Profil und Umsetzungsarten sowie die Prioritäten und Ansätze. Innerhalb der jeweiligen Rahmenkredite kann der Mitteleinsatz allenfalls Anpassungen aufgrund einer veränderten Bedürfnislage erfordern. Die Mittel der Rahmenkredite dürfen bis zum 31. Dezember 2020 verpflichtet werden.

Tabelle 2

Internationale Zusammenarbeit 2017–2020 – Übersicht Verpflichtungsvolumen der Rahmenkredite

(in Millionen, gerundet)	Beantragte Mittel	%
1. RK Humanitäre Hilfe (DEZA)	2060	19
2. RK Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (DEZA)	6635	60
– <i>Bilaterale Programme und Projekte</i>	3870	
– <i>Multilaterale Beiträge</i>	2765	
3. RK Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (SECO)	1140	10
4. RK Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas	1040	9
– <i>DEZA</i>	704	
– <i>SECO</i>	336	
5. RK Massnahmen Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (AMS)	230	2
Total	11105	100

Auswirkungen der Wechselkurse

Die Finanzplanung für die internationale Zusammenarbeit wird in Schweizer Franken vorgenommen. Währungsschwankungen – unabhängig davon, ob es sich um eine Auf- oder Abwertung handelt – haben keine automatische Anpassung der Zahlungsmittel der Rahmenkredite zur Folge.

1.11.3 Personelle und sonstige finanzielle Auswirkungen

Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) sieht vor, dass Subventionskredite vom Globalbudget, das den Eigenaufwand der Verwaltung (Personal, Güter und Dienstleistungen) deckt, getrennt werden; dieser Grundsatz gilt auch für die internationale Zusammenarbeit. Daher wird der Eigenaufwand ab 2017 in die jährlichen Globalbudgets des EDA und des SECO integriert, anstatt wie in den Jahren 2013–2016 zusammen mit den Verpflichtungskrediten beantragt zu werden. Dieser Transfer hat keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Das Parlament wird jedes Jahr mit dem Voranschlag über den Eigenaufwand entscheiden. Im Interesse der Vollständigkeit und der Information wird dieser Eigenaufwand in der vorliegenden Botschaft dargelegt.

Im Zeitraum 2017–2020 wird für die DEZA, für den Leistungsbereich «Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung» des SECO und für die AMS mit der Umsetzung der vorliegenden Botschaft voraussichtlich insgesamt ein Eigenaufwand in der Höhe von rund 1012 Millionen Franken anfallen.

Davon entfallen etwa 819 Millionen Franken auf den Personalaufwand, der für die Finanzierung von eigenem Personal an der Zentrale, in den Aussenstellen und in internationale Organisationen – einschliesslich das Lokal- und Projektpersonal, das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe und den Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung – zur Umsetzung eigener Programme erforderlich ist. Das Personal an der Zentrale ist verantwortlich für die strategische und finanzielle Steuerung, die Festlegung der Normen, Vorgaben und Standards, die Kontrolle der operationellen und finanzadministrativen Umsetzung sowie die Koordinationsaufgaben in der Schweiz. In den Aussenstellen und in den Partnerorganisationen setzt die Schweiz Fachpersonal zur ergebnisorientierten Umsetzung der Programme ein. Die Personalkosten sind in den jeweiligen Kapiteln zu den spezifischen Rahmenkrediten detailliert dargestellt.

Die Aussenstellen beschäftigen Lokalpersonal. Ab 2017 umfasst der Eigenaufwand auch die Kosten des Lokalpersonals, die bis anhin aus den Subventionskrediten gedeckt wurden. Der im Vergleich zu 2016 festzustellende Anstieg der Personalkosten im Zeitraum 2017–2020 ist zurückzuführen auf diese Integration.

Die restlichen 193 Millionen Franken entfallen auf den Sach- und Betriebsaufwand (z. B. Mieten, Transportkosten, andere Kosten), der für die Umsetzung der Rahmenkredite erforderlich ist.

Der voraussichtliche Eigenaufwand teilt sich folgendermassen auf die besagten Bereiche auf:

Tabelle 3

Voraussichtlicher Eigenaufwand während der Periode 2017–2020

Mio. Franken	2016	2017	2018	2019	2020	Total 17–20
DEZA*						
Personalaufwand	134,1	134,6	134,9	135,7	136,1	541,3
Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe	24,5	26,5	27,0	28,0	28,5	110,0
Sach- und Betriebsaufwand	30,9	31,0	31,4	31,4	31,5	125,3
Total Eigenaufwand DEZA	189,5	192,1	193,3	195,1	196,1	776,6
SECO**						
Personalaufwand	22,8	22,7	22,8	22,8	23,0	91,3
Sach- und Betriebsaufwand	8,2	8,5	8,9	9,1	9,3	35,8
Total Eigenaufwand SECO	31,0	31,2	31,7	31,9	32,3	127,1
AMS						
Personalaufwand	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	30,8
Schweizerischer Expertenpool für zivile Friedensförderung	10,9	11,1	11,3	11,5	11,7	45,6
Sach- und Betriebsaufwand	7,8	7,9	8,0	8,1	8,3	32,3
Total Eigenaufwand AMS	26,4	26,7	27,0	27,3	27,7	108,7
Total Eigenaufwand	246,9	250,0	252,0	254,3	256,1	1012,4

* Noch nicht enthalten ist der Aufwand für das Nachwuchsprogramm der DEZA. Der Bundesrat wird im Rahmen des Prozesses zum Voranschlag und Finanzplan darüber befinden.

** Die dargestellten Werte beziehen sich lediglich auf den Leistungsbereich «Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung» des SECO.

Tabelle 4 zeigt indikativ auf, im Rahmen welcher Rahmenkredite der voraussichtliche Eigenaufwand anfällt:

Tabelle 4

Internationale Zusammenarbeit: Indikative Aufteilung des Eigenaufwands auf die Bereiche (in Mio. Franken)

Humanitäre Hilfe	237,3
Entwicklungszusammenarbeit (Südhilfe)	461,9
Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit	85,2
Ostzusammenarbeit	119,3
<i>davon DEZA</i>	77,4
<i>davon SECO</i>	41,9
Menschliche Sicherheit	108,7
Total	1012,4

Mehrwert durch das Personal der internationalen Zusammenarbeit

Die Aufwendungen für personelle Ressourcen hängen eng mit dem Ansatz und den Modalitäten der schweizerischen Zusammenarbeit zusammen. Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz agiert mit hoher eigener Umsetzungskapazität. Zusammen mit den staatlichen und privaten Partnerinstitutionen vor Ort gestalten DEZA, SECO und die AMS Programme und Prozesse inhaltlich und setzen diese um. Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz unterstützt die eigenen Anstrengungen der Partnerländer, Armuts- und Entwicklungsprobleme zu bewältigen. Sie stärkt die Kapazität der lokalen Partner und stellt die nötige Qualität der Programme sicher; sie arbeitet strategisch mit den multilateralen Institutionen und den UNO-Organisationen zusammen. Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz beteiligt sich am internationalen Dialog über die Lösung globaler Herausforderungen; sie gestaltet selber friedensfördernde Prozesse mit – sowohl auf lokaler als auch auf internationaler Ebene, und sie fördert die menschliche Sicherheit aktiv und setzt dazu eigene Expertise ein.

Wer die Kapazitäten für die eigene Umsetzung von Programmen und das Gestalten von Prozessen weiterentwickeln und das Fachwissen verstärken will, um auch in internationalen Organisationen Einfluss zu nehmen und die Politik der Schweiz in der internationalen Zusammenarbeit zu gestalten, schafft mit seinem eigenen Personal den nötigen Mehrwert. Dies erfordert hochqualifiziertes und gezielt ausgebildetes Fachpersonal. Die internationale Zusammenarbeit benötigt vor allem Mitarbeitende, die über hervorragende operationelle sowie auch politische Kompetenzen verfügen, die sie in die Lage versetzen, nationale und multilaterale Agenden wirkungsvoll zu beeinflussen. Besonders wichtig ist die Präsenz hochqualifizierten Schweizer Personals bei politischen Dialogen mit Partnerländern und -organisationen sowie bei Interventionen im Zusammenhang mit Konflikten. Ergänzt durch das Fachwissen des Personals entsteht ein Mehrwert, der über die eingesetzten finanziellen Mittel hinausgeht.

2

Rahmenkredit Humanitäre Hilfe und das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe (SKH)²⁵

Lessons Learned 2013–2016

Die Humanitäre Hilfe der DEZA konnte die im Rahmenkredit 2013–2016 definierten Ziele erreichen. In der Nothilfe und im Wiederaufbau leistete sie für rund vier Millionen Menschen pro Jahr bedürfnisgerechte Unterstützung. Mit innovativen Ansätzen wie beispielsweise der Bargeldhilfe konnte die Hilfe zudem noch gezielter auf die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung ausgerichtet werden. Dank ihrer operationellen Eigenständigkeit war die Humanitäre Hilfe nach Naturkatastrophen weiterhin rasch vor Ort und setzte sich effektiv für die Betroffenen ein. Auf internationaler Ebene wird die Kompetenz der Schweiz im humanitären Bereich anerkannt und geschätzt. Auf dem Gebiet der Katastrophenvorsorge konnte die Humanitäre Hilfe das 2015 ausgehandelte internationale Rahmenwerk zur Minderung der Katastrophenrisiken aktiv mitprägen.

Die humanitären Herausforderungen sind im Zeitraum 2013–2016 zahlreicher und komplexer geworden. Die zunehmende Grösse, Anzahl, Intensität und Dauer der aktuellen Krisen, Konflikte und Katastrophen sowie die mangelnde Einhaltung des humanitären Völkerrechtes und der humanitären Prinzipien bringen das humanitäre System an seine Grenzen. Die Zivilbevölkerung trägt das grösste Leid. Mit über 60 Millionen sind so viele Menschen auf der Flucht vor Not und Gewalt wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Die Auswirkungen dieser Flüchtlingsströme sind auch in Europa spürbar. Die Hauptlast wird aber nach wie vor von den Herkunftsstaaten selber und deren Nachbarstaaten getragen. Die Humanitäre Hilfe setzt hier an: Sie konzentriert sich auf die Hilfe für die Meistbedürftigen vor Ort.

Zusammenfassung 2017–2020

Um auf die wachsenden Herausforderungen zu reagieren, leistet die Humanitäre Hilfe im Zeitraum 2017 bis 2020 einen Beitrag zu zwei strategischen Zielen der Botschaft: Erstens verstärkt sie auf operationeller Ebene die Nothilfe vor Ort und zweitens trägt sie zur Stärkung des internationalen humanitären Rahmens bei, welcher die Bewältigung der aktuellen humanitären Herausforderungen ermöglicht.

In das Kernmandat der Humanitären Hilfe – die Nothilfe – fliessen rund zwei Drittel der humanitären Mittel. Die Nothilfe beinhaltet den Schutz und die Unterstützung (Grundversorgung mit Trinkwasser, sanitären Anlagen, Nahrungsmittel, temporären Unterkünften und medizinischen Hilfsgütern) der am stärksten betroffenen Bevölkerung wie beispielsweise Flüchtlinge und intern Vertriebene. Gerade in langanhaltenden bewaffneten Konflikten ist die Hilfe zur Selbsthilfe unabdingbar. Die Nothilfe

²⁵ Der Aufwand für das SKH wird in der Kreditperiode 2017–2020 nicht mehr als Teil des Rahmenkredits, sondern mit dem Globalbudgets des EDA anbegehrt (siehe auch Kapitel 2.6.3). Als zentrales Instrument der Humanitären Hilfe wird der strategische Einsatz des SKH jedoch im vorliegenden Kapitel festgelegt. Da es zudem häufig in Kombination mit den anderen Einsatzmitteln der Humanitären Hilfe zum Zuge kommt und eine finanzielle Durchlässigkeit zwischen dem Aufwand für das SKH und demjenigen der anderen Einsatzmitteln der Humanitären Hilfe geplant ist, werden die Aktivitäten des SKH in vorliegendem Kapitel beschrieben.

Leben retten und Leiden lindern

Die Humanitäre Hilfe stellt auch 2017–2020 das Leben der von Krisen, Konflikten und Katastrophen betroffenen Menschen sowie ihre Würde und ihre Rechte ins Zentrum der Arbeit. Sie trägt dazu bei, Leben zu retten und das Leiden der Menschen in Not zu lindern. Die Humanitäre Hilfe respektiert die notleidenden Menschen als Partnerinnen und Partner und fördert deren Vertrauen in ihre eigenen Kräfte und Möglichkeiten, um Krisen, Konflikten und Katastrophen vorzubeugen und sie zu überwinden. So unterstützt und verstärkt sie existierende lokale, nationale, regionale und internationale Bewältigungsmechanismen. Dies schliesst auch die Unterstützung des humanitären Engagements der betroffenen Regierungen ein.

2.1.1 Grundlagen und Mandat

Nationale Verpflichtungen

Der Grundauftrag der Humanitären Hilfe und des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe (SKH) stützt sich auf Artikel 54 der Bundesverfassung, der den Bund beauftragt, zur Linderung von Not und Armut, zur Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen beizutragen. Das Bundesgesetz vom 19. März 1976²⁶ über internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe legt das Mandat der Humanitären Hilfe fest. Gemäss Artikel 7 soll die Humanitäre Hilfe «mit Vorbeugungs- und Nothilfemassnahmen zur Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens und zur Linderung von Leiden beitragen; sie ist namentlich für die von Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten heimgesuchte Bevölkerung bestimmt.» Artikel 8 legt die anzuwendenden Formen fest: Sachleistungen, Geldbeiträge, Entsendung von Spezialistinnen und Spezialisten und Einsatzgruppen sowie jede andere Form, die den Zielen nach Artikel 7 dient.

Aus den zwei Artikeln im Bundesgesetz leiten sich die drei Arbeitsfelder der Humanitären Hilfe ab: Nothilfe, Vorsorge und Wiederaufbau, welcher die Prävention zukünftiger Katastrophen einschliesst. Die Arbeit der Humanitären Hilfe bettet sich auch in die Aussenpolitische Strategie 2016–2019 ein.

Internationale Verpflichtungen

Die Humanitäre Hilfe orientiert sich konsequent am humanitären Völkerrecht, den Menschenrechtskonventionen und an den international anerkannten humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Hilfeleistung zugunsten der Betroffenen.²⁷ Ergänzend dazu bestehen bilaterale und internationale Hilfsabkommen mit anderen Ländern und internationalen Organisationen.

Die nachhaltige Entwicklungsagenda (Agenda 2030), welche an die UNO Millenniumsentwicklungsziele (MDG) anschliesst, unterstreichen explizit die Unterstützung der Menschen, die von Krisen, Konflikten und Katastrophen am stärksten betroffen

²⁶ SR 974.0

²⁷ Resolutionen UNO Generalversammlung 46/182 (1991) und 58/114 (2004).

sind. Dabei steht die Bevölkerung in fragilen und konfliktbelasteten Ländern sowie in Regionen, welche von einer Natur- oder technischen Katastrophe betroffen sind, im Zentrum des Engagements. Dabei spielt die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen eine zentrale Rolle.

2.1.2 Eigenschaften der Humanitären Hilfe

Humanitäre Hilfe wird unabhängig von politischen Bedingungen für alle Menschen geleistet, die aufgrund von Krisen, Konflikten und Katastrophen in existentielle Not geraten sind. Sie zielt darauf ab, allen Bedürftigen ungeachtet ihres Geschlechts, ihrer Sprache, Religion, politischen Meinung oder sozialen und ethnischen Zugehörigkeit Hilfe zu leisten.

Die Humanitäre Hilfe leistet einen Beitrag zur eine dreifachen Rolle der Schweiz im humanitären Bereich

- Sie setzt vor Ort als pragmatischer und effektiver operationeller humanitärer Akteur eigene Projekte um.
- Sie ist ein verlässlicher und flexibler humanitärer Partner und Geldgeber für humanitäre Organisationen.
- Sie engagiert sich als staatlicher Akteur mit humanitären Plädoyers, Dialogen und Verhandlungen.

Das Zusammenspiel dieser verschiedenen Rollen erlaubt der Humanitären Hilfe, gemeinsam mit den anderen Akteuren der Schweizer Aussenpolitik eine einzigartige, flexible und anpassungsfähige Rolle in der internationalen humanitären Gemeinschaft einzunehmen. Sie kann ihre Erfahrung als operationeller Akteur – in Koordination mit den anderen Akteuren der Aussenpolitik – sowohl in den Politikdialog als auch in die Diskussionen mit Partnerorganisationen einbringen.

Präsenz vor Ort

Die Humanitäre Hilfe stützt sich auf das dichte Aussennetz der Schweiz mit Botschaften, Missionen, DEZA Büros; sie hat zahlreiche Mitarbeitende im Ausland, die entweder Programme und Projekte umsetzen oder humanitären Organisationen zur Verfügung gestellt werden. Diese Präsenz erlaubt es der Humanitären Hilfe, die humanitäre Situation aus erster Hand zu kennen und dementsprechend ihre Hilfe optimal einzusetzen. Zudem fördert sie die Visibilität der Schweiz.

Operationelle Eigenständigkeit

Ein grosser komparativer Vorteil der Schweiz ist es, dass die Humanitäre Hilfe über eine operationelle Eigenständigkeit verfügt. Die Fähigkeit rasch, koordiniert, flexibel und situationsgerecht auf humanitäre Notlagen reagieren zu können, trägt in hohem Mass zur Wirkung und Qualität der Hilfe bei. Das SKH sowie die vom Bundesrat zugewiesene Entscheidkompetenzen für Soforthilfe (in Gestalt der Ver-

ordnung vom 11. Mai 1988²⁸ über das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe) geben dem Delegierten für Humanitäre Hilfe den nötigen operationellen Handlungsspielraum, um sein Mandat zu erfüllen.²⁹

Gute Qualität – extern validiert

Die letzte Überprüfung des Development Assistance Committee (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Jahr 2013 gab der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz gute Noten. Im Bereich der Humanitären Hilfe hebt das Länderexamen den Schweizer Ansatz zur Minderung des Katastrophenrisikos, die flexiblen Finanzierungsmechanismen sowie die Bemühungen zur Kohärenz zwischen der Humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit hervor und lobt diese. Die OECD attestiert der Schweiz, dass sie innerhalb der humanitären Gemeinschaft eine prominente Rolle übernehmen kann.

2.1.3 Trends und Herausforderungen

Krisen und bewaffnete Konflikte

Geopolitische Spannungen und bewaffnete Konflikte haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Durch die Verletzung des humanitären Völkerrechtes ist die Zivilbevölkerung die Leidtragende und sieht sich massivster Gewalt und grosser Not gegenüber. Bewaffnete Konflikte haben die Lebensgrundlage von Millionen von Menschen zerstört, was sich auch in den Flüchtlingszahlen widerspiegelt. Diese haben im Jahr 2015 mit über 60 Millionen Flüchtlingen und intern Vertriebenen den höchsten Stand seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht. Es muss davon ausgegangen werden, dass sich diese Tendenz weiter verstärkt.

Die blutigsten Kriege werden aktuell im Mittleren Osten und in bestimmten Regionen Afrikas ausgetragen. Die Konfliktsituation in und um Syrien mit über vier Millionen Flüchtlingen, über 10 Millionen intern Vertriebenen und weit über 200 000 Opfern (Anfang 2015) ist die grösste humanitäre Krise unserer Epoche. Ein Ende ist nicht absehbar. Auch in neuen oder bereits lang andauernden bewaffneten Konflikten wie beispielsweise in Somalia, im Südsudan, in der Demokratische Republik Kongo oder im Sahel ist die Zivilbevölkerung besonders betroffen. Neben diesen grossen Krisenherden zeigt zurzeit das Beispiel der Ukraine, dass auch in anderen Weltregionen geopolitische Spannungen zu bewaffneten Konflikten führen können.

Konfrontiert mit diesen komplexen Konflikten wird mangels einer politischen Lösung oft der Ruf nach verstärkter humanitärer Hilfe laut. Es gibt jedoch keine humanitäre Lösungen für politische Konflikte. Humanitäre Hilfe kann das Leid der Bevölkerung lindern und an die Verantwortung der politischen Akteure appellieren, jedoch selber keine langfristige Veränderung der politischen Situation herbeiführen.

²⁸ SR 172.211.31

²⁹ Verordnung über das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe vom 11. Mai 1988

Naturkatastrophen und technische Katastrophen

Wetterbedingte Naturkatastrophen (Dürren, Überschwemmungen und Wirbelstürme), Erdbeben und Flutwellen (Tsunamis) sowie technische Katastrophen werden die Welt auch in Zukunft vor grosse humanitäre Herausforderungen stellen. Gerade die Folgen des Klimawandels und die damit verbundenen extremen Wetterereignisse werden weiter zunehmen und die armen Bevölkerungsschichten in Entwicklungs- und Schwellenländern und besonders in fragilen Staaten hart treffen. Die Urbanisierung, die Ausdehnung von Siedlungsgebieten sowie die Übernutzung der natürlichen Ressourcen haben die Vulnerabilität der Bevölkerung weiter erhöht. Auch die technologische Abhängigkeit birgt Risiken mit potenziellen humanitären Folgen. Positiv ist zu werten, dass viele Länder und Regionen heute Kapazitäten im Umgang mit Natur- und technischen Katastrophen aufgebaut haben.

Geschlechterspezifische Auswirkungen von Krisen, Konflikten und Katastrophen

Frauen und Männer, Mädchen und Knaben sind unterschiedlich von humanitären Krisen betroffen und bewältigen diese auf unterschiedliche Weise. Es besteht ein Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Status von Frauen und der Wahrscheinlichkeit, dass diese in einer Naturkatastrophe ums Leben kommen. Gleichzeitig sterben Männer und Jungen in bewaffneten Konflikten eher an direkter Waffengewalt, während Frauen und Mädchen einem erhöhten Risiko von sexueller und geschlechterspezifischer Gewalt ausgesetzt sind. Die Problematik der geschlechterspezifischen Gewalt stellt sich darüber hinaus auch nach Naturkatastrophen. Eine wirksame humanitäre Hilfe erfordert, dass geschlechterspezifische Schutzaspekte von Anbeginn einer Krise berücksichtigt werden.

Fragmentierung der humanitären Landschaft

Die humanitäre Landschaft verändert sich einerseits aufgrund des verstärkten Engagements von neuen humanitären Geberländern (wie beispielsweise China oder die Golfstaaten). Einerseits leisten westliche Industrieländer (Mitglieder OECD-DAC) nach wie vor den Grossteil der internationalen humanitären Hilfe, andererseits sind die Beiträge der neuen Geberländer in den letzten Jahren stetig angestiegen. Zudem nimmt die Anzahl neuer Akteure wie internationale Firmen oder neue Nichtregierungsorganisationen (NGO) sowie das humanitäre Engagement von regionalen Organisationen wie zum Beispiel der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) oder der *African Union* (AU) stetig zu. Während dieses zunehmende Engagement erfreulich ist, vermag das traditionelle internationale System diese neuen Akteure nur ungenügend zu integrieren.

Nichtrespektierung des humanitären Völkerrechtes und der humanitären Prinzipien

Nach wie vor verletzen gewisse staatliche Akteure und nicht-staatliche bewaffnete Gruppen das humanitäre Völkerrecht systematisch. Die humanitären Prinzipien werden nicht von allen anerkannt und zu oft aufgrund politischen Kalküls instrumentalisiert. Anti-Terrorismus-Gesetzgebungen und Sanktionen können die Aktivitäten von humanitären Partnern einschränken. Die moderne Kriegsführung macht

die strikte Anwendung des humanitären Völkerrechtes komplexer. Dazu kommt die steigende Zahl der Regierungen, welche trotz humanitärer Notlage die internationale Hilfe von aussen nicht mehr willkommen heissen. Dies hat direkte Auswirkungen auf den Zugang zu den Betroffenen. Es ist davon auszugehen, dass sich dieses Problem in Zukunft noch verschärfen wird.

Diskrepanz zwischen humanitären Bedürfnissen und vorhandenen Mitteln

Die zunehmende Anzahl, Grösse, Intensität und Dauer der aktuellen Krisen, Konflikte und Katastrophen sowie das erhöhte Sicherheitsrisiko für humanitäre Akteure bringen das humanitäre System an seine Grenzen. Der finanzielle Umfang der UNO-Hilfeapelle zwischen 2005 und 2015 ist um das Fünffache angestiegen. Ausserordentlich schwierige Situationen entstehen, wenn Naturkatastrophen oder Epidemien in bereits von Konflikten betroffenen Regionen oder fragilen Staaten auftreten. Komplexe und lang anhaltende Krisen beeinträchtigen zunehmend die Flexibilität der Hilfe, da dadurch humanitäre Gelder längerfristig gebunden werden.³⁰ Auch die Massnahmen im Bereich Sicherheitsmanagement für humanitäres Personal binden zunehmend Mittel.

Kohärenz in der Schweizer Aussenpolitik

In der Schweizer Aussenpolitik können sich Situationen ergeben, in welchen die verschiedenen Zielsetzungen inkohärent zu den angestrebten humanitären Massnahmen sind. Ein Spannungsfeld besteht beispielsweise bei konfliktverschärfenden Konstellationen, die sich beim Abbau und Handel von Rohstoffen durch in der Schweiz ansässige Firmen ergeben. Humanitäre Krisen können zudem grosse Herausforderungen darstellen für eine gangbare und breit abgestützte Asyl- und Flüchtlingspolitik der Schweiz. In letzter Instanz obliegt es dem Bundesrat, mit entsprechenden Entscheiden eine kohärente, wirksame und glaubwürdige Gesamtpolitik umzusetzen.

2.2 Strategische Ausrichtung

Die Humanitäre Hilfe reagiert auf die steigenden humanitären Herausforderungen, indem sie ihre Mittel stärker fokussiert, ihre Flexibilität erhöht und ihre operationelle Eigenständigkeit weiterhin aufrechterhält. Der Fokus auf die Kernaufgabe – die humanitäre Nothilfe – wird verstärkt. Als Teil des internationalen humanitären Systems setzt sie sich zudem für die Respektierung des humanitären Rechtsrahmens und für die Stärkung des operationellen humanitären Systems ein. Die Komplexität der Krisen erfordert auch eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen den Schweizer IZA-Partnern, sodass die nötige Wirkung und Relevanz erzielt werden kann.

³⁰ Laut OECD-DAC flossen 2014 78% der humanitären Gelder in komplexe, lang anhaltende Krisen.

Die Humanitäre Hilfe trägt mit ihrer Arbeit zu allen sieben strategischen Zielen der Internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 bei, wobei sie zu den folgenden Zielen einen besonderen Beitrag leistet:

- *Strategisches Ziel 1:* Zur Entwicklung eines internationalen Rahmens beitragen, der die Reaktion auf globale Herausforderungen erlaubt
- *Strategisches Ziel 2:* Konsequenzen von Krisen, Katastrophen und Fragilität vorbeugen und überwinden, und Konflikttransformation fördern

Der Beitrag der Humanitären Hilfe zu diesen beiden Zielen unterstützt gleichzeitig die Erreichung der strategischen Ziele 3 (Nachhaltiger Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle schaffen), 5 (Rechtsstaat und demokratische Mitsprache unterstützen), 6 (Förderung der Menschenrechte) und 7 (Gleichheit der Geschlechter und Rechte von Frauen und Mädchen fördern).

2.2.1 Beitrag zur Entwicklung eines internationalen Rahmens, der die Bewältigung der globalen Herausforderungen ermöglicht

2.2.1.1 Stärkung des normativen humanitären Rahmens

Stärkung der Respektierung des humanitären Rechtsrahmens

Um der Missachtung und Verletzung des humanitären Völkerrechts sowie der Menschenrechte entgegenzuwirken, setzt sich die Humanitäre Hilfe – unterstützend zur Direktion für Völkerrecht (DV) und in Zusammenarbeit mit der AMS (s. Kap. 6) – für die Einhaltung des Rechtsrahmens ein. Aufgrund der historischen Rolle der Schweiz als Gastgeberin der Konferenzen zu den Genfer Konventionen ist es der Schweiz dabei ein besonderes Anliegen, das IKRK in seiner Rolle als Hüter der Genfer Konventionen zu stärken.

Operationelle humanitäre Prinzipien und Standards

Um die Instrumentalisierung der internationalen Hilfe zu limitieren, setzt sich die Humanitäre Hilfe dafür ein, dass diese gemäss den humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit umgesetzt wird. Die Humanitäre Hilfe beteiligt sich deshalb gemeinsam mit der AMS aktiv an der Weiterentwicklung und der Verankerung operationeller Standards. Diese stellen sicher, dass die Hilfe wirksam und effizient aber auch unabhängig von politischer, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit der Betroffenen geleistet wird.

Multilaterale Prozesse

Verschiedene multilaterale Prozesse treiben die Weiterentwicklung der internationalen Normen voran. Die Agenda 2030 integriert den Schutz der vulnerablen Bevölkerung und somit auch die Aufgaben der humanitären Hilfe in ihren Zielen. Die Humanitäre Hilfe spielt eine aktive Rolle in den internationalen Konferenzen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie in den Konferenzen und Gremien der UNO. Sie setzt sich zudem für die Umsetzung des Sendai-Rahmenwerkes zur Min-

derung von Katastrophenrisiken³¹ (2015) und der Empfehlungen des *World Humanitarian Summit* (2016) ein.

2.2.1.2 Stärkung des operationellen humanitären Systems

Um auf die steigenden humanitären Bedürfnisse adäquat reagieren zu können, muss sich das operationelle humanitäre System weiterentwickeln. Die Humanitäre Hilfe nutzt das Ansehen der Schweiz, um sich für Wirkung, Effizienz, Rechenschaftslegung und die dringend notwendige Anpassungsfähigkeit der verschiedenen humanitären Akteure einzusetzen.

Beitrag zu Reformen

Das gesamte System kann nur durch die Stärkung der einzelnen Agenturen, die konsequente Orientierung an den humanitären Prinzipien und die gleichzeitige verbesserte Koordination zwischen den Agenturen sowie zwischen den Hauptsitzen und dem Feld gestärkt werden. Durch ihre Präsenz vor Ort, durch ihre Erfahrung mit der Umsetzung eigener Projekte und durch ihr multilaterales Engagement kann die Humanitäre Hilfe in den Entscheidungsgremien der humanitären Organisationen Reformen vorantreiben und zu pragmatischen, lösungsorientierten Ansätzen beitragen.

Zugang für humanitäre Akteure fördern

In Konfliktgebieten ist der rasche, sichere und ungehinderte Zugang zur am stärksten betroffenen Bevölkerung oft nicht gewährleistet. Dem gilt es entgegenzutreten. Die Humanitäre Hilfe setzt sich auf politischer, rechtlicher und operativer Ebene dafür ein, dass humanitäre Akteure ungehinderten Zugang erhalten und nicht zur Zielscheibe gewalttätiger Angriffe werden. Sie arbeitet dabei komplementär zur AMS und der DV.

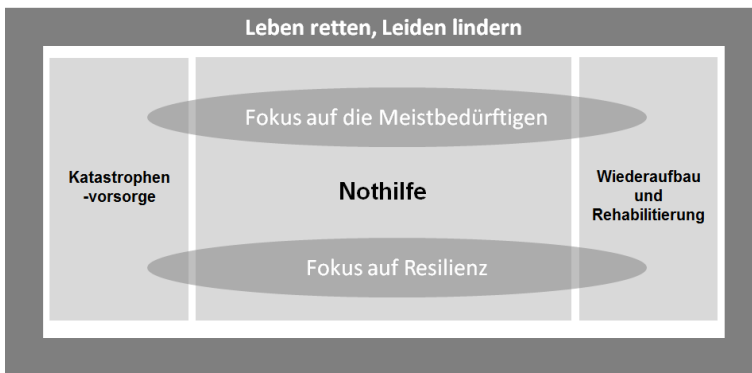
Das internationale Genf stärken

Dank der Konzentration von humanitären Organisationen, aber auch von Expertise und Wissen ist die internationale humanitäre Hilfe einer der thematischen Eckpfeiler des internationalen Genf. Die Humanitäre Hilfe trägt mit Partnerschaften mit und zwischen humanitären Organisationen sowie akademischen Institutionen mit Sitz in Genf zur Gaststaatenrolle der Schweiz bei. Sie fördert so die Nutzung der Plattform Genf zur Koordination sowie zur Entwicklung von wirksamen Ansätzen in der humanitären Hilfe.

³¹ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030

2.2.2 Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität sowie Förderung der Konflikttransformation

Konsequenzen von Krisen, Konflikten und Katastrophen vorzubeugen und zu ihrer Bewältigung beizutragen gehört zum Kernauftrag der Humanitären Hilfe und ihren drei operationellen Arbeitsfeldern: Nothilfe, Katastrophenvorsorge und Wiederaufbau. Humanitäre Hilfe wird somit vor, während und nach Krisen, Konflikten und Katastrophen geleistet, wobei vor allem in langanhaltenden und komplexen bewaffneten Konflikten sowie in fragilen Kontexten die zeitliche Abfolge weder linear noch klar abgrenzbar ist.



2.2.2.1 Nothilfe verstärken

Die Humanitäre Hilfe reagiert auf die steigenden humanitären Herausforderungen, indem sie ihre Mittel stärker auf die Kernaufgabe – die humanitäre Nothilfe – fokussiert. Rund zwei Drittel der humanitären Mittel der Schweiz fließen in die Nothilfe. Diese umfasst die Sofort- und Überlebenshilfe und beinhaltet die Bereitstellung der Grundversorgung mit Trinkwasser, sanitären Anlagen und Nahrungsmitteln, temporären Unterkünften, medizinischer Nothilfe sowie die Betreuung und den Schutz von Flüchtlingen und intern Vertriebenen. Aufgrund ihrer Flexibilität und operationellen Eigenständigkeit kann die Humanitäre Hilfe für die Meistbedürftigen schnell und lokal angepasste Nothilfe leisten.

Fokus auf die Meistbedürftigen

Die Humanitäre Hilfe konzentriert sich in ihrem Engagement auf besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen und trägt so dazu bei, die Not für die am stärksten Betroffenen zu lindern. Je nach Art der Krise sind dies beispielsweise Frauen oder Kinder, Flüchtlinge oder Vertriebene, Kranke oder Behinderte oder Angehörige von Minoritäten.

Fokus auf Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz)

Das internationale Engagement in der Nothilfe muss die Stärkung von lokalen, nationalen und regionalen Mechanismen ermöglichen und die humanitären Bemühungen der Regierungen und der Zivilgesellschaft der betroffenen Länder unterstützen. Gerade in langanhaltenden bewaffneten Konflikten ist die Hilfe zur Selbsthilfe, der Respekt für die Selbstbestimmung und das Mitspracherecht der Betroffenen sowie die Stärkung der lokalen Krisenresilienz unabdingbar. So lassen sich auch Anknüpfungspunkte für den Wiederaufbau und die spätere Rehabilitation sowie die Zusammenarbeit mit anderen IZA-Partnern schaffen.

2.2.2.2 Katastrophenvorsorge und Wiederaufbau

Katastrophenvorsorge

In der Katastrophenvorsorge legt die Humanitäre Hilfe einen Fokus auf das Engagement vor Naturkatastrophen. Sie umfasst die Prävention sowie die Stärkung von Krisenmanagement-Strukturen, welche es erlauben, im Krisenfall richtig zu handeln. Zunehmend stehen dabei der Wissenstransfer und der Politikdialog im Zentrum. Erfahrungen zeigen, dass der Zeitpunkt für Vorbeugungsmaßnahmen direkt nach einer Katastrophe günstig ist, da sowohl Regierung wie auch Bevölkerung sensibilisiert sind. In diesem Sinne gehen Wiederaufbau- und Vorsorgemaßnahmen oft Hand in Hand.

Wiederaufbau und Rehabilitation

Das Engagement nach Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten zielt darauf ab, die betroffene Bevölkerung beim Wiederaufbau und in der Rehabilitation zu unterstützen. So soll sichergestellt werden, dass die Wiederherstellung menschenwürdiger Lebensbedingungen erreicht und damit den betroffenen Menschen die Rückkehr in die Normalität rasch ermöglicht wird. Die Humanitäre Hilfe legt dabei Wert auf den Aufbau lokaler Kapazitäten und den Wissenstransfer sowie Anknüpfungspunkte für längerfristige Entwicklungsinitiativen. Sie nimmt zudem Rücksicht auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Die Programme und Projekte der Humanitären Hilfe und der anderen Akteure der Schweizer IZA werden so aufeinander abgestimmt, dass sie sich gegenseitig ergänzen und Synergien genutzt werden können. Im Wiederaufbau wird, wo nötig und möglich, der Kulturgüterschutz beachtet. So unterstützt die Humanitäre Hilfe beispielsweise den Erhalt und die Verbreitung von alten, traditionellen und erdbebensicheren Bautechniken.

2.2.3 Beitrag zu weiteren strategischen Zielen

Gewährleistung des nachhaltigen Zugangs zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle

Wenn ein Staat aufgrund von Krisen, Konflikten oder Katastrophen nicht fähig oder nicht willens ist, der Bevölkerung lebenswichtige Ressourcen und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, kann die humanitäre Nothilfe diese Bedürfnisse subsidiär

abdecken – dies immer mit dem Ziel, dass die betroffenen Staaten so schnell wie möglich wieder ihren Verpflichtungen nachkommen können. So leistet die Humanitäre Hilfe mit dem Engagement in der Nothilfe (strategisches Ziel 2) auch einen Beitrag zum strategischen Ziel 3.

Stärkung des Rechtsstaats und der demokratischen Partizipation, Unterstützung von Institutionen, die der Gesellschaft und der Wirtschaft dienen

Die Förderung der Rechtsstaatlichkeit beinhaltet unter anderem auch die Förderung und das Einfordern des Respektes für den internationalen humanitären Rechtsrahmen. So leistet die Humanitäre Hilfe mit dem Engagement zur Stärkung des normativen Rahmens (strategisches Ziel 1) auch einen Beitrag zum strategischen Ziel 5.

Achtung und Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Der Schutz der betroffenen Bevölkerung ist ein zentrales Anliegen der Humanitären Hilfe, welches sich aus dem humanitären Rechtsrahmen sowie den Menschenrechten ableitet. Der Menschenrechtsschutz ist komplementär zum humanitären Rechtsrahmen. Die Humanitäre Hilfe setzt sich für die Stärkung und Einhaltung dieser Rechte ein. Die Menschenrechte und Grundfreiheiten agieren zusätzlich als Referenzrahmen für das humanitäre Engagement.

Stärkung der Geschlechtergleichstellung und der Rechte von Frauen und Mädchen

Bei der Umsetzung des strategischen Ziels 7 stellen Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch sexuelle und geschlechterspezifische Gewalt in humanitären Krisen eine besondere Herausforderung dar. Auf die Bekämpfung dieser Problematik wird deshalb ein thematischer Schwerpunkt gelegt. Die Humanitäre Hilfe ist bestrebt, den unterschiedlichen Bedürfnissen und Bewältigungsmöglichkeiten von Männern, Frauen, Mädchen und Knaben von Anbeginn einer humanitären Aktion Rechnung zu tragen. Dies geschieht im Rahmen des Transversalthemas «Gleichstellung der Geschlechter».

2.3 Thematische und geografische Prioritäten

2.3.1 Thematische Prioritäten

Die Humanitäre Hilfe hat vier prioritäre Themen gewählt, die in der Bewältigung der humanitären Herausforderungen nachweisbare Breitenwirkung haben:

- Schutz der betroffenen Bevölkerung
- Minderung des Katastrophenrisikos (Disaster Risk Reduction, DRR)
- Wasser und Siedlungshygiene (Water, Sanitation and Hygiene, WASH)
- Geschlechterspezifische Gewalt (Sexual and Gender-Based Violence, SGBV)

Die Schweiz will in diesen vier Themen gezielt ihre operationelle Arbeit in allen drei Arbeitsfeldern (Katastrophenvorsorge, Nothilfe und Wiederaufbau) mit dem internationalen Dialog verbinden und ihr internationales Profil und ihre Kapazitäten ausbauen. Die vier prioritären Themen gliedern sich ebenfalls in die Agenda 2030 ein, welche sich unter anderem der Wassersicherheit, der Gleichstellung der Geschlechter und Rechte der Frauen, dem Klimawandel und der Minderung des Katastrophenrisikos (DRR) sowie dem Schutz der vulnerablen Bevölkerung widmet. Die Humanitäre Hilfe trägt somit zu einer umfassenden und kohärenten Antwort auf die globalen Herausforderungen bei.

2.3.1.1 Schutz der betroffenen Bevölkerung

Krisen, Konflikte und Katastrophen setzen die betroffenen Personen Risiken in Form von körperlicher oder psychischer Gewalt aus. Die Rekrutierung von Kindern in bewaffneten Konflikten, Zwangsvertreibungen und sexuelle Gewalt sind nach wie vor aktuelle Themen. Die Behörden eines Staates oder nicht-staatliche bewaffnete Gruppen, welche ein Territorium kontrollieren, sind verantwortlich, den Schutz und die Wahrung der Rechte der betroffenen Menschen zu garantieren. Massnahmen zum Schutz der betroffenen Bevölkerung leiten sich aus dem humanitären Rechtsrahmen sowie den Menschenrechten ab.

Die Humanitäre Hilfe leistet finanzielle und personelle Unterstützung für humanitäre Organisationen, die sich direkt für den Schutz der betroffenen Bevölkerung einsetzen und sicherstellen, dass die betroffene Bevölkerung ihre Rechte wahrnehmen kann. Das gezielte Engagement umfasst zum Beispiel die Schaffung von geschützten Orten, welche syrischen Kindern ermöglichen soll, ihr Recht auf Bildung, Begegnung und Spiel wahrzunehmen. Zudem setzt sich die Humanitäre Hilfe dafür, dass der Schutzaspekt integral in allen Projekten und Programmen berücksichtigt wird. So werden zum Beispiel Schweizer Expertinnen und Experten dem Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP) zur Verfügung gestellt, welche sicherstellen, dass bei der Verteilung von Nahrungsmitteln der Schutzaspekt konsequent mitberücksichtigt wird. Die Präsenz vor Ort ist ein weiterer wichtiger Aspekt des Schutzes der betroffenen Bevölkerung und erlaubt der Humanitären Hilfe, sich glaubwürdig durch Dialog und Anwaltschaft für die schutzbedürftigen Menschen und deren Rechte einzusetzen.

Um die Kohärenz und Wirksamkeit ihrer Massnahmen zu erhöhen, hat die Schweiz 2009 als erstes Land eine Strategie zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten verabschiedet.³² Die Strategie umfasst die Aktivitäten des EDA, des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) und stellt die Komplementarität der operationellen, politischen und normativen Arbeit in den Vordergrund.

³² Strategie zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten (2013, revidiert)

2.3.1.2 Minderung des Katastrophenrisikos (DRR)

Die Minderung des Katastrophenrisikos (Disaster Risk Reduction, DRR) ist ein zentraler Pfeiler nachhaltiger Entwicklung und trägt dazu bei, Menschen und ihre Lebensgrundlagen vor Katastrophen und Notlagen zu schützen. Sie ist für die Humanitäre Hilfe besonders dort von zentraler Bedeutung, wo Naturgefahren häufig und intensiv auftreten, die Gefährdung der Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen hoch ist und die Kapazitäten im Umgang mit Naturgefahren begrenzt sind. Zudem ist DRR eine Kernaufgabe für eine bessere Anpassung an den Klimawandel. Die Aktivitäten der Schweiz orientieren sich am Sendai-Rahmenwerk zur Minderung von Katastrophenrisiken, welcher von der Schweiz aktiv mitgeprägt wurde.³³

Von der Humanitären Hilfe unterstützte DRR-Massnahmen umfassen Projekte zum Wiederaufbau von naturkatastrophenresistenten Infrastrukturen wie Schulen und Spitäler, Wiederaufforstungen und Schutzbauten; zu den unterstützten Massnahmen gehören auch die Entwicklung von Standards, beispielsweise von Baunormen (und Plädoyer zu deren Einhaltung) sowie die Ausbildung lokaler und nationaler Fachleute («*build back better*»). Die Humanitäre Hilfe legt einen weiteren Fokus auf den Wissenstransfer beim Aufbau von Krisenmanagementstrukturen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene. Dazu gehören beispielsweise Such- und Rettungsteams für Einsätze in urbanen Gebieten, insbesondere nach schweren Erdbeben (*Urban Search and Rescue, USAR*) sowie die Einführung und der Betrieb von Katastrophen-Frühwarnsystemen. So hat die Schweiz zum Beispiel Jordanien und Marokko im Aufbau eigener Rettungsketten unterstützt. Neben solchen selbst umgesetzten DRR-Programmen unterstützt die Humanitäre Hilfe auch multilaterale Partner in ihren DRR-Aktivitäten. Das integrale Risikomanagement (IRM) und die Berücksichtigung möglicher Katastrophenrisiken ist zudem ein wichtiger transversaler Bestandteil vieler IZA-Projekte. Die Schweiz wirkt auch bei ihren operationellen Partnern darauf hin, dass der IRM-Ansatz in ihren Strategien und Programmen umgesetzt wird.

Beispiel: Minderung von Katastrophenrisiken in Zentralamerika

Als Teil der regionalen Kooperationsstrategie der DEZA hat die Humanitäre Hilfe 51 arme Gemeinden von Nicaragua und Honduras dabei unterstützt, ihre Naturgefahren (Erdbeben, Überschwemmungen) anhand von Gefahrenkarten zu erfassen und bei der Planung neuer Infrastrukturprojekte zu berücksichtigen. Gleichzeitig konnten 350 Siedlungen ihre Bereitschaft für Notfälle durch den Aufbau von Brigaden, deren Ausrüstung und Simulationsübungen verbessern. Um in den Ländern langfristig Kapazitäten aufzubauen, werden zurzeit 23 zentralamerikanische Universitäten bei der Integration der Themen DRR und Klimawandel in ihre Studiengänge begleitet.

³³ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030

DRR ist eine komplexe Aufgabe, die das Zusammenspiel und die Koordination verschiedener Akteure aus Behörden, Wissenschaft, Versicherungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft erfordert. Die Humanitäre Hilfe hat als Kompetenzzentrum innerhalb der Schweizer IZA eine tragende Rolle. Sie arbeitet eng mit dem Globalprogramm Klimawandel und Umwelt und den anderen Partnern der IZA zusammen. Sie betreut zudem das DRR-Netzwerk, welches unter anderem Akteure aus verschiedenen Bundesstellen, kantonalen Fachstellen, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der NGO vereint.

2.3.1.3 Wasser und Siedlungshygiene (WASH)

Zugang zu ausreichend sauberem Wasser ist für das Überleben der Menschen von zentraler Bedeutung und ein Menschenrecht. Vor, während und nach Katastrophen sowie in langwierigen Krisen und bewaffneten Konflikten bleibt der Zugang zu Trinkwasser und sanitären Anlagen jedoch eine Herausforderung. Das Engagement der Humanitären Hilfe im WASH-Bereich konzentriert sich vorwiegend auf den Zugang zu Wasser, effiziente Wassernutzung, Verbesserung der Wasserqualität sowie auf die Sanierung der Wasser- und Abwasserstrukturen. Dies hat nicht nur unmittelbare Auswirkungen auf das Überleben der betroffenen Bevölkerung, sondern auch auf deren längerfristige Gesundheit.

In der Nothilfe lanciert die Humanitäre Hilfe Soforteinsätze in Krisensituationen und nach Naturkatastrophen, um das betroffene Land bei der Sicherstellung der Trinkwasserqualität sowie der Schaffung erster Hygieneeinrichtungen zu unterstützen. Sie installiert Chlorungssysteme zur Desinfizierung von Wasser, was einen besseren Zugang zu lebenswichtigem, in Krisensituationen oft schlecht erhältlichem Trinkwasser ermöglicht. Die Verbesserung der Wasserqualität sowie die Entwicklung neuer Systeme zur Entsorgung von Fäkalien tragen bei der Nothilfe darüber hinaus dazu bei, durch Wasser übertragene Krankheiten und Epidemien wie Cholera zu vermeiden. Zunehmend wichtig im Wiederaufbau ist auch die Sanierung urbaner Wasser- und Abwassersysteme, ein Fokus, der in den letzten Jahren aufgrund der wachsenden Stadtbevölkerung an Bedeutung gewonnen hat. Beim Wiederaufbau und in der Vorsorge steht die Instandsetzung von WASH-Systemen sowie die Aus- und Weiterbildung auf lokaler und nationaler Ebene im Vordergrund. Die Humanitäre Hilfe investiert dabei auch in innovative Ansätze zur Bewahrung der globalen Wasserressourcen.

Beispiel: Südsudan

Der südsudanesischen Gliedstaat *Northern Bahr el Ghazal*, im Grenzgebiet zum Sudan, gehört zu den ärmsten Regionen weltweit und ist eines der Hauptrückkehrgebiete von südsudanesischen Vertriebenen nach dem Friedensabkommen mit dem Sudan. Die Rückkehr von rund 450 000 Vertriebenen erhöht den Druck auf die schon vorher unzureichende Infrastruktur im Wassersektor. Die Humanitäre Hilfe unterstützt den Aufbau lokaler Kapazitäten, um die Trinkwasserversorgung für mehr als 100 000 Personen zu verbessern. Dank dem Schweizer

Fachwissen werden Gemeinden und lokale Behörden befähigt, das Management des Wassersektors zu übernehmen und die Wassernutzung nachhaltig zu gestalten. Zudem stärkt die Humanitäre Hilfe die Einsatzbereitschaft der lokalen Behörden und Gemeinden in Notsituationen, damit bei Naturkatastrophen oder Konflikten rasch Vorsorge geleistet werden kann.

Die Humanitäre Hilfe arbeitet im WASH-Bereich eng mit einem breiten Netzwerk von SKH Mitgliedern, Bundes- und Kantonverwaltungen und Hochschulen sowie mit dem Globalprogramm Wasser und anderen Partnern der IZA zusammen. Sie konzentriert sich auf die operationelle Ebene, da sie mit dem SKH über ausgewiesene technische Expertise im WASH-Bereich verfügt. Die Schweizer WASH-Expertinnen und -Experten werden auch Partnerorganisationen zur Verfügung gestellt (Secondments).

2.3.1.4 Geschlechterspezifische Gewalt (SGBV)

Sexuelle und geschlechterspezifische Gewalt (sexual and gender based violence; zum Beispiel Vergewaltigungen oder Zwangsverheiratung von Mädchen) in humanitären Krisen stellt eine besondere Herausforderung dar. Diese Gewaltform ist oft mit einem starken Tabu versehen und wird darum von den humanitären Akteuren nicht immer genügend wahrgenommen. Gleichzeitig ist bekannt, dass SGBV verheerende Auswirkungen auf die Opfer und deren Umfeld haben kann. Umso wichtiger ist es, dass Aspekte der sexuellen und geschlechterspezifischen Gewalt von Anfang an bei der Bewältigung einer Krise miteinbezogen werden.

Dies geschieht unter anderem durch präventive Massnahmen (Sensibilisierung, Anwaltschaft, Berücksichtigung von geschlechterspezifischen Schutzaspekten bei der Umsetzung humanitärer Interventionen) oder durch gezielte Hilfeleistungen an Opfer von sexueller Gewalt. Da aktuell der grössere Teil der humanitären Mittel der Schweiz in Konfliktgebiete fliesst, richtet die Humanitäre Hilfe ein besonderes Augenmerk auf die unterschiedliche Betroffenheit der Geschlechter in Gewaltkonflikten.

Die Bearbeitung dieser Problematik ist eng verbunden mit der Schutz-Thematik. Der Schutz und die Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt in Konflikten und humanitären Krisen ist ein Schwerpunkt in der Schweizer Position zur Agenda 2030 und orientiert sich am Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Resolution 1325 (2000) zu Frauen, Frieden und Sicherheit. Das Gender-Netzwerk der DEZA ist eine zentrale Plattform für Wissenstransfer und Zusammenarbeit.

2.3.1.5 Globalprogramme der DEZA

Die Globalprogramme der DEZA – Klimawandel, Wasser, Ernährungssicherheit, Migration, Gesundheit – sind auch in humanitären Kontexten relevant:

- Im Bereich der *Ernährungssicherheit* und der Bewältigung von Hungersnöten stützt sich die Humanitäre Hilfe mit ihrer Nahrungsmittelhilfe vor allem auf die Zusammenarbeit mit dem WFP und dem Nothilfeprogramm der UNO Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO). Um die Resilienz der betroffenen Bevölkerung zu stärken unterstützt die Humanitäre Hilfe den Paradigmenwechsel von der Nahrungsmittelhilfe zu Ernährungssicherheit, welche auf eine nachhaltige Landnutzung abgestützt ist. So stellen beispielsweise Expertinnen und Experten des SKH beim WFP sicher, dass neben der Nahrungsmittelhilfe in humanitären Notlagen auch Saatgut für die zukünftige Ernte verteilt wird. Das Globalprogramm der DEZA und das Netzwerk Ernährungssicherheit sind wichtige thematische Schnittstellen.
- In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass die humanitären Herausforderung durch globale Epidemien (beispielsweise Ebola und Malaria) und durch Naturkatastrophen, Konflikte und Klimawandel verursachte Gesundheitsrisiken (Cholera, Mangelernährung, Kriegsverletzungen, Traumata) weiterhin zunehmen werden. Die medizinische Nothilfe spielt vor allem in den ersten Tagen einer Katastrophe eine bedeutende Rolle. Sie muss so angelegt sein, dass vorhandene Strukturen des Gesundheitssystems schnell wieder funktionieren und längerfristig in eine Normalität überführt werden können. Die Humanitäre Hilfe arbeitet im Bereich *Gesundheit* eng mit dem IKRK und den *Ärzten ohne Grenzen* (MSF) zusammen. Das Engagement im WASH-Bereich leistet ebenfalls einen Beitrag zur öffentlichen Gesundheit. Die nachhaltige Stärkung und der Aufbau von resilienten Gesundheitssystemen vor, während und nach humanitären Krisen erfordert eine enge Zusammenarbeit mit den anderen IZA-Partnern, namentlich mit dem Netzwerk Gesundheit.
- Die Auswirkungen der grössten Flüchtlingsströme seit dem Zweiten Weltkrieg sind auch in Europa spürbar. Die Hauptlast wird aber nach wie vor von den Herkunftsstaaten selber und deren Nachbarstaaten getragen. Hier setzt die Humanitäre Hilfe an: Schutz und Unterstützung für Flüchtlinge und intern Vertriebene ist eine zentrale Aufgabe der Humanitären Hilfe. Sie konzentriert sich dabei auf die Hilfe vor Ort in den Herkunftsregionen sowie in den Erstaufnahmeländern. Ziel ist es, das Leid der Flüchtlinge und intern Vertriebenen zu lindern und ihre Würde zu stärken. Gleichzeitig soll damit ein Beitrag geleistet werden, um den Druck, eine gefährliche Weiterreise zu unternehmen, zu mindern. Neben der humanitären Hilfe darf auch das mittel- und langfristige Engagement der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz nicht vernachlässigt werden. Die Flucht- und Migrationskrise hat ihren Ursprung nicht nur in bewaffneten Konflikten sondern auch in Armut und Perspektivenlosigkeit. Die Entwicklungszusammenarbeit trägt einen Beitrag zur Minderung von Migrationsursachen wie soziale und politische Ausgrenzung, unzureichende wirtschaftliche Möglichkeiten oder fehlender

Rechtsstaat.. Das Engagement ist Teil der *Migrationsthematik*, an der auch das Globalprogramm Migration sowie die AMS und das SEM arbeiten.

- Die prioritären Themen DRR und WASH verschränken sich mit der Arbeit der Globalprogramme Klimawandel und Wasser sowie den entsprechenden Netzwerken.

2.3.1.6 Transversalthemen der Schweizer IZA

Für die Humanitäre Hilfe sind die Transversalthemen «Gouvernanz» und «Gleichstellung der Geschlechter» in all ihren Aktionen relevant.

In Krisen, Konflikten und Katastrophen ist die Verletzlichkeit der betroffenen Bevölkerung sehr gross. Die konsequente Anwendung der humanitären Prinzipien, des humanitären Völkerrechts, des Schutzes der Würde und Rechte der betroffenen Menschen sowie die fünf Aspekte der Gouvernanz – Partizipation, Effizienz, Transparenz, Rechenschaft und Nicht-Diskriminierung – sind zentral in allen Aktionen der Humanitären Hilfe.

Geschlechterspezifische Überlegungen werden in sämtliche Aspekte der Humanitären Hilfe einbezogen, sei dies auf Ebene der Institution (Chancengleichheit bei Rekrutierungen, Trainings zur Genderthematik, Budgets), bei der Erarbeitung von Kooperationsstrategien, der Umsetzung von Programmen und Projekten (Genderanalyse, gendersensitive Planung, Umsetzung, Monitoring und Evaluation), bei der Zusammenarbeit mit den Partnern oder bei der Mitgestaltung von internationalen Politikprozessen. Dort, wo Geschlechterungleichheiten besonders stark ausgeprägt sind, unterstützt die Humanitäre Hilfe genderspezifische Projekte, um diese Ungleichheiten direkt anzugehen.

2.3.2 Geografisches Engagement

Die Dynamik von Krisen, Konflikten und Katastrophen ist schwer einzuschätzen, womit das zukünftige Engagement der Humanitären Hilfe mit ihrem globalen Mandat in der Nothilfe nur beschränkt planbar ist. Im Syrien- und Irakkontext oder in den Krisenherden in Subsahara-Afrika ist eine markante Verbesserung der humanitären Situation kaum absehbar. So muss damit gerechnet werden, dass in diesen Kontexten die Bevölkerung während vielen Jahren auf Nothilfe angewiesen sein wird. Gleichzeitig bewahrt die Humanitäre Hilfe ihre Flexibilität und operationelle Einsatzbereitschaft, um weltweit auf unerwartete Ereignisse reagieren zu können.

2.3.2.1 Kriterien für das Engagement

Kriterien in der Nothilfe

Die humanitäre Nothilfe erfolgt rasch, bedürfnisorientiert und basierend auf den humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit, und Unabhängigkeit. Sie ist den lokalen Verhältnissen angepasst und wird weltweit geleistet. Sie wird so lange fortgeführt, wie die humanitäre Notlage es erfordert. Die Nothilfe setzt dort an:

- wo es grosse humanitäre Bedürfnisse gibt und wo viele Menschen aufgrund von Krisen oder bewaffneten Konflikten, als Folge von Natur- und technischen Katastrophen sowie aufgrund von Epidemien in existentielle Not geraten;
- wo lokale, nationale und regionale Kapazitäten fehlen oder ungenügend vorhanden sind, um mit der Krise und ihren Folgen umzugehen.

Bei der Beurteilung der Bedürfnislage und Wahl der Kontexte richtet sich die Humanitäre Hilfe nach den Hilfeappellen der betroffenen Staaten und denjenigen des IKRK und der zuständigen UNO-Organisationen sowie den Abklärungen und Beobachtungen der Schweizer Vertretungen vor Ort und Informationen von NGO. Eine weltweite umfassende Nothilfe kann mit begrenzten Mitteln nicht immer erreicht werden. Die Art und das Ausmass des Engagements muss deshalb kontextspezifisch angepasst werden, um den grösstmöglichen Mehrwert zu erzielen.

Kriterien in der Katastrophenvorsorge

Die Humanitäre Hilfe konzentriert sich in der Vorsorge auf Naturkatastrophen. Kriterien für das Engagement umfassen:

- Hohe Wahrscheinlichkeit von Naturkatastrophen mit grossen Folgeschäden für Mensch und Umwelt.
- Ungenügende lokale und nationale Kapazitäten, um adäquat auf Naturkatastrophen reagieren zu können und deren Folgen zu bewältigen.
- Konkrete Anfrage eines Landes mit grossen Naturrisiken nach Schweizer Expertise.

Wo möglich, priorisiert die Humanitäre Hilfe in der Katastrophenvorsorge ausgewählte Länder und Regionen, in denen die Entwicklungs- oder Ostzusammenarbeit der DEZA tätig sind.

Kriterien im Wiederaufbau und in der Rehabilitation

Einsatzkriterien für Programme im Wiederaufbau und in der Rehabilitation nach Naturkatastrophen und Konflikten umfassen:

- Massnahmen während und nach einem grossen Engagement in der Nothilfe;
- Ungenügende lokale und nationale Kapazitäten, um Lebensgrundlagen wiederherzustellen;
- Die Beobachtung, dass das Schweizer Engagement und die zur Verfügung gestellte Expertise einem konkreten Bedürfnis entsprechen.

Die Humanitäre Hilfe legt im Wiederaufbau und in der Rehabilitierung ein besonderes Augenmerk auf die mögliche Übernahme der Programme und Projekte durch die Entwicklungs- oder Ostzusammenarbeit oder durch andere Entwicklungsakteure.

Ausstiege

Die Humanitäre Hilfe beendet ihr Engagement dort, wo die humanitären Folgen von Krisen, Konflikten oder Katastrophen mehrheitlich bewältigt sind und die Behörden der betroffenen Länder die Ressourcen und Dienstleistungen grösstenteils wieder selber zur Verfügung stellen können. Die Beendigung der Programme erfolgt schrittweise, mit Rücksicht auf die Nachhaltigkeit der erreichten Ergebnisse sowie in enger Absprache mit den Vertretungen vor Ort und den anderen IZA-Partnern. In der letzten Botschaftsperiode 2013–2016 hat sich die Humanitäre Hilfe aus dem Südkaukasus, aus Zimbabwe, Sri Lanka und Liberia zurückgezogen, und das Wiederaufbauprogramm in Pakistan abgeschlossen.

2.3.2.2 Krisenherde im Mittleren Osten

Der Mittlere Osten ist seit Jahrzehnten von macht- und geopolitischen Konflikten betroffen. Mit dem Ausbruch der bewaffneten Konflikte in Syrien und im Irak ist die Region zum Schauplatz der grössten humanitären Krise unserer Epoche geworden. Die Konflikte haben zunehmend auch Auswirkungen auf die Region. Im Jemen hat die Eskalation der innerjemenitischen Kämpfe und die darauf folgende Militärintervention im Jahr 2015 das von politischer Instabilität und chronischer Unterentwicklung geprägte Land in eine akute humanitäre Krise gestürzt.

Syrien und Irak

Was im März 2011 in Syrien mit der Verhaftung und Folter einer Gruppe von Jugendlichen – die regimekritische Parolen auf Schulwände in der Stadt Dara'a geschrieben hatten – begann, hat sich zu einem komplexen bewaffneten Konflikt ausgeweitet. Der Syrien- und Irakkrieg verschmelzen immer stärker zu einer regionalen Krise ohne absehbares Ende und mit dramatischen humanitären Folgen. Die Humanitäre Hilfe ist mit einem umfassenden Nothilfeengagement präsent, welches auf den Schutz und die Unterstützung der am stärksten betroffenen Bevölkerung in Syrien und im Irak sowie in den Nachbarländern ausgerichtet ist. Vermehrt werden auch Massnahmen zur nachhaltigen Stärkung der Resilienz der Lokalbevölkerung und der lokalen Behörden in der gesamten Region umgesetzt. Die Aktivitäten der Humanitären Hilfe stehen im Einklang mit den UNO Strategien, mit den humanitären Prinzipien und in Koordination mit den anderen IZA-Partnern.

Beispiel: Das Engagement der Humanitären Hilfe in der Syrienkrise

Die Humanitäre Hilfe setzt im Rahmen der Syrienkrise alle vier Einsatzmittel ein, um die betroffene Bevölkerung zu unterstützen (Kap. 2.4.2): Sie leistet erstens Hilfe via humanitäre Partnerorganisationen (Kap. 2.4.3). Ein zentraler Partner ist dabei das IKRK, welches als einer der wenigen Akteure Zugang zu fast allen Gebieten innerhalb von Syrien hat. Die Humanitäre Hilfe entsendet zweitens technische Expertinnen und Experten des SKH an Partnerorganisationen. So leitet beispielsweise ein Bauingenieur des SKH das Notunterkunft-Programm des UNHCR in Damaskus. Die Humanitäre Hilfe setzt drittens eigene Projekte um. Seit Ausbruch der Syrienkrise im Jahr 2011 haben Fachkräfte des SKH 84 Schulgebäude in Libanon und Jordanien renoviert, sodass fast 57 000 lokale Schülerinnen und Schüler sowie syrische Flüchtlingskinder in die Schule gehen können. Mit Direktaktionen konnten bis Ende 2015 insgesamt rund 75 000 Menschen unterstützt werden. Die Humanitäre Hilfe engagiert sich viertens in Absprache mit den anderen aussenpolitischen Akteuren der Schweiz für einen verbesserten humanitären Zugang und unterstützt die internationale Koordination der Hilfeleistungen.

Besetztes Palästinensisches Gebiet und Palästina-Flüchtlinge im Mittleren Osten

Seit fast sieben Jahren ist der Konflikt um das Besetzte Palästinensische Gebiet ungelöst. Dieser eskaliert in regelmässigen Abständen zu bewaffneten Auseinandersetzungen. Die Humanitäre Hilfe engagiert sich in der Nothilfe. Sie setzt sich für den Schutz, die Verbesserung der Grundversorgung und die Stärkung der Resilienz der verletzlichsten Bevölkerungsteile im Westjordanland und dem Gazastreifen ein. Die gleiche Unterstützung geht auch an die Palästina-Flüchtlinge in Jordanien, Syrien und im Libanon. Einer der wichtigsten Partner in der Region ist das UNO-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge (UNRWA). Die Aktivitäten der Humanitären Hilfe sind eingebettet in eine gemeinsame IZA-Strategie, welche auch ein Engagement für die Einhaltung des humanitären Völkerrechtes, des Flüchtlingsrechtes und der Menschenrechte einschliesst.

2.3.2.3 Krisenherde in Subsahara-Afrika

Viele Regionen in Subsahara-Afrika sind geprägt von chronischen Krisen, in welchen eine markante Verbesserung der Situation nicht absehbar ist und die betroffene Bevölkerung wiederholt oder längerfristig auf humanitäre Hilfe angewiesen ist. In diesen Kontexten ist die Humanitäre Hilfe in gemeinsame Strategien mit den anderen IZA-Partnern eingebunden. Neben den Haupteinsatzgebieten, kann die Humanitäre Hilfe aber auch schnell und flexibel auf dem ganzen Kontinent Nothilfe leisten, wie beispielsweise in der Zentralafrikanischen Republik, wo die Gewalteskalation 2014 und 2015 zu einer humanitären Krise grössten Ausmasses führte.

Südsudan und Sudan

Die bürgerkriegsähnlichen Zustände in manchen Regionen im Südsudan halten an. In Kombination mit der latent vorhandenen Hungerkrise führt dies zu einer weiteren Verschlimmerung der humanitären Situation. Im Sudan zeigt sich ein ähnlich schwieriges Bild mit steigenden humanitären Bedürfnissen in den Regionen Darfur, Südkordofan und Blue Nile sowie mit schwierigem und unsicherem Zugang für humanitäre Organisationen zu den Betroffenen. In der Region werden deshalb der humanitäre Dialog wie auch die Nothilfe weitergeführt sowie neue Initiativen im Übergang von humanitärer Hilfe zur Entwicklungszusammenarbeit lanciert. Die Zusammenarbeit mit den anderen IZA-Partnern erlaubt eine bestmögliche Nutzung von Synergien.

Horn von Afrika

Am Horn von Afrika konzentriert sich die grösste Anzahl Flüchtlinge, intern Vertriebene und Migranten auf dem afrikanischen Kontinent. Die Region in und um Somalia ist politisch besonders fragil und von Hungersnöten geprägt. Die humanitäre Not am Horn von Afrika und diejenige in Jemen verstärken sich gegenseitig. Die Humanitäre Hilfe engagiert sich für den Schutz bedürftiger Menschen sowie die Stärkung lokaler Resilienz, insbesondere im Bereich der Ernährungssicherheit. Die Aktivitäten der Humanitären Hilfe werden komplementär zu denjenigen der anderen IZA-Partner geplant und durchgeführt.

Region der Grossen Seen

Der Osten der Demokratischen Republik Kongo ist seit Jahrzehnten von bewaffneten Konflikten mit massivsten Menschenrechtsverletzungen und geschlechterspezifischer Gewalt geprägt. Die ethnischen und machtpolitischen Spannungen haben weiterhin grosses Eskalationspotential in der ganzen Region, so auch bis in das nördliche Nachbarland, die Zentralafrikanische Republik. Eingebettet in eine gemeinsame IZA-Strategie setzt sich die Humanitäre Hilfe in dieser oft vergessenen Konfliktregion für den Schutz, das Überleben und die Stärkung der Resilienz der notleidenden Bevölkerung ein. In Zukunft sollen die humanitären Anliegen noch stärker in den politischen Dialog Eingang finden.

Sahel

Die Krisengebiete im Sahel erstrecken sich von Mali, über den Norden Nigerias und den Tschad bis nach Somalia. Immer häufiger taucht für diese Region der Begriff «Krisengürtel» auf. Radikale und bewaffnete Gruppierungen setzen sich in denjenigen Gebieten fest, in denen die staatliche Präsenz schwach oder kaum vorhanden ist. Die Konflikt- und Gewaltdynamik steht in Wechselwirkung mit den bewaffneten Konflikten der einzelnen Länder. Für die Humanitäre Hilfe ist es auch hier entscheidend, ihre Einsatzmittel flexibel, prinzipientreu, kontextspezifisch, möglichst wirkungsvoll und in Ergänzung zu den Aktivitäten der anderen IZA-Partner einzusetzen. Im Zentrum der Aktivitäten stehen Hilfeleistungen für und Schutz der vulnerablen Bevölkerung, insbesondere marginalisierter Gruppen, sowie die Förderung lokaler Resilienz.

2.3.2.4 Weitere Krisengebiete

Neben den grossen Krisenherden im Mittleren Osten und in Subsahara-Afrika engagiert sich die Humanitäre Hilfe auch in anderen Krisengebieten. Sie leistet, schnell, flexibel und wirkungsvoll Nothilfe nach Naturkatastrophen wie beispielsweise nach dem Erdbeben in Nepal im April 2015, oder sie unterstützt die von bewaffneten Konflikten betroffene Zivilbevölkerung wie beispielsweise in der Ukraine. Zudem ist die Humanitäre Hilfe, eingebettet in ein gemeinsames Engagement der IZA-Partner, in folgenden Krisengebieten tätig:

Nordafrika

Die politischen Umwälzungen 2011 haben in Nordafrika einen langwierigen und ungewissen Veränderungsprozess in Gang gesetzt. Die komplexe Situation in Libyen, dem volatilsten Land in der Region, und die Vorgänge im Sahel tragen gegenseitig zur Gewalteskalation bei. Nordafrika ist zudem Transitroute für Menschen aus Subsahara-Afrika und dem Mittleren Osten auf dem Weg nach Europa. Viele Menschen werden dabei Opfer von Rassismus, Gewalt und Ausbeutung. Frauen und Kinder sind besonders gefährdet. Im Rahmen des Schweizer Nordafrikaprogramms implementiert die Humanitäre Hilfe Projekte zum Schutz von vulnerablen Migrantinnen und Migranten sowie zur Unterstützung gefährdeter Personen wie Flüchtlinge, intern Vertriebene oder Opfer von Menschenhandel.

Afghanistan und Pakistan

Die geo- und machtpolitischen Konflikte in Afghanistan und Pakistan haben auch in Zukunft das Potential zu eskalieren und die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft zu ziehen. In Afghanistan sind im Jahr 2015 nach wie vor über sieben Millionen Menschen von internationaler humanitärer Hilfe abhängig. Über zwei Millionen afghanische Flüchtlinge leben in Pakistan. Die humanitäre Not spiegelt sich in den Hilfeappellen des IKRK und der entsprechenden UNO-Organisationen, welche weltweit zu den umfangreichsten gehören. Die Humanitäre Hilfe konzentriert sich auf den Schutz und die Unterstützung von intern Vertriebenen, Rückkehrenden und Flüchtlingen und auf die Bewältigung der humanitären Folgen von Naturkatastrophen.

2.3.2.5 Geografisches Engagement in der Katastrophenvorsorge und im Wiederaufbau

Geografisches Engagement in der Katastrophenvorsorge

Die Humanitäre Hilfe engagiert sich längerfristig in Ländern mit einem hohen Risiko für Naturkatastrophen und mit ungenügenden lokalen und nationalen Vorbeugungs- und Bewältigungskapazitäten. Oft gehen Wiederaufbau- und Vorsorgemassnahmen Hand in Hand, wie das Engagement der Humanitären Hilfe in Haiti illustriert. Die Humanitäre Hilfe war seit dem Erdbeben im Jahr 2010 im Wiederaufbau von katastrophenresistenten Schulhäusern tätig. Sie konnte in diesem Bereich neue nationale Standards setzen und Berufsbildungsmodule für erdbebensicheres Bauen entwickeln. Die Humanitäre Hilfe engagiert sich nun im Rahmen der DEZA-Kooperationsstrategie weiterhin in der Katastrophenvorsorge.

Auch in Nordkorea ist die Humanitäre Hilfe im Bereich der Katastrophenvorsorge engagiert. Das Land wird regelmässig von Überschwemmungen heimgesucht. Diese lösen Hangrutschungen aus und vernichten Ernten, was die Problematik der Mangelernährung und ungenügender Trinkwasserversorgung – unter welcher ein Grossteil der Bevölkerung leidet – weiter verschärft. Mit Schutzmassnahmen gegen die Erosion werden die Risiken von Hangrutschungen vermindert. Die Humanitäre Hilfe unterstützt zudem die Bevölkerung durch den verbesserten Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Installationen sowie durch Nahrungsmittelhilfe.

In Süd- und Südostasien, Süd- und Zentralamerika sowie in der Karibik verursachen Naturkatastrophen (Erdbeben, Wirbelstürme, Überschwemmung, Dürren und Vulkanausbrüche) die höchsten Todeszahlen. Der Klimawandel verstärkt die Häufigkeit und Intensität vieler extremer Naturereignisse. Die Humanitäre Hilfe engagiert sich in diesen Kontexten mehrheitlich mit Wissenstransfer und in der Beratung von Partnerorganisationen im Bereich der Minderung von Katastrophenrisiken (DRR). Punktuell trägt die Humanitäre Hilfe auch zu anderen Kooperationsstrategien mit technischer Expertise im DRR-Bereich bei.

Geografisches Engagement im Wiederaufbau und in der Rehabilitierung

Das Engagement der Humanitären Hilfe im Wiederaufbau und in der Rehabilitierung zielt darauf ab, menschenwürdige Lebensbedingungen nach Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten wieder herzustellen und damit den betroffenen Menschen die Rückkehr in die Normalität zu ermöglichen. Wiederaufbau und Rehabilitierung folgen einem Nothilfe-Engagement, die Aufgabengabefelder gehen aber oft fliegend ineinander über, wie das Engagement der Humanitären Hilfe in Kolumbien und Myanmar zeigt.

Der seit über 50 Jahre andauernde bewaffnete Konflikt zwischen der Guerillabewegung FARC und der kolumbianischen Regierung könnte mit einem erfolgreichen Abschluss der Friedensverhandlungen 2016 zu einem Ende kommen. Die humanitären Folgen des bewaffneten Konfliktes – mit über fünf Millionen Binnenvertriebenen ist Kolumbien eines der Länder mit der weltweit höchsten Zahl an intern Vertriebenen – sowie die weitverbreitete Gefahr von Landminen und die organisierte Gewalt werden das Land jedoch weiterhin beschäftigen.

In Myanmar halten die bewaffneten internen Auseinandersetzungen in der Region Kachin auch nach der offiziellen Beendigung des 60 Jahre andauernden bewaffneten Konfliktes an. Zudem werden in der Region Rahkine muslimische Minderheiten weiterhin verfolgt.

Nahe an der betroffenen Bevölkerung – Cash-Projekte

In ihren Bemühungen die Hilfe möglichst direkt an die Betroffenen zu richten und damit nicht nur eine hohe Wirkung zu erzielen, sondern auch deren Würde und Selbstbestimmung zu stärken, investiert die Humanitäre Hilfe in die Bargeldmethode (Cash). Beim Cash-Ansatz erhalten die betroffenen Menschen keine klassische Hilfeleistung mit Gütern, sondern Geld (in bar oder elektronisch) oder Gutscheine. Damit können sie auf dem lokalen Markt ihre lebensnotwendigen Bedürfnisse gemäss ihren eigenen Prioritäten abdecken. Die Beiträge können an Bedingungen geknüpft werden. So kann beispielsweise der Verwendungszweck wie Nahrungsmittel oder Wiederaufbau eines Hauses definiert werden, oder die teilnehmende Person kann zur Ausbildung oder zum Ausführen von Arbeiten aufgefordert werden. Cash-Projekte sind eine innovative, effiziente und unbürokratische Hilfe zur Selbsthilfe, sofern funktionierende lokale Märkte und sichere Finanzkanäle gegeben sind. Sie versetzen einerseits die Betroffenen in die Lage, ihr gegenwärtiges und zukünftiges Schicksal selbst in die Hand zu nehmen. Andererseits stärken Cash-Projekte die lokale Wirtschaft, was auch der Lokalbevölkerung zugute kommt.

2.4.1.2 Internationale Koordination

Das humanitäre Engagement der Schweiz ist in das internationale humanitäre System eingebettet und trägt dadurch zur internationalen Koordination bei. Nicht nur vor Ort sondern auch in den internationalen Gremien ist die Geber-Koordination zentral. Vor Ort betten sich die Schweizer Aktivitäten in das internationale Koordinationssystem (Cluster System) ein. In der Geber-Koordination stehen die Gebergruppen von IKRK und OCHA, die Leitungsgremien von UNHCR und WFP, die Advisory Commission der UNRWA sowie internationale Netzwerke wie INSARAG (*International Search and Rescue Advisory Board*), Gute Humanitäre Geberschaft (*Good Humanitarian Donorship*) und die Konsultativgruppe für humanitäre zivilmilitärische Koordination (CG UN CMCoord) im Vordergrund. Auch mit der EU und der Nato sucht die Humanitäre Hilfe den Dialog.

Im internationalen humanitären System treten vermehrt nicht-traditionelle Geberländer wie die BRICS-Staaten, die Türkei und die Länder der Golfregion auf. Die Humanitäre Hilfe setzt sich für die Einbindung dieser Geberländer in die Koordination und die Zusammenarbeit vor Ort ein.

2.4.1.3 Koordination innerhalb der Schweizer IZA

Synergien mit den anderen Partnern der Schweizer IZA

Vor allem in langanhaltenden und komplexen Konfliktsituationen müssen verschiedene Instrumente der IZA zum Einsatz kommen, welche die Arbeit an Konfliktrursachen, Konfliktransformation, sowie die Förderung von Menschenrechten und Entwicklung miteinschliesst. Die komplementäre und synergetische Zusammenarbeit

der Humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit (inkl. Globalprogramme) und der Ostzusammenarbeit der DEZA, des SECO und der AMS sowie weiterer Stellen der Bundesverwaltung (wie zum Beispiel des SEM) resultiert wo immer möglich in gemeinsamen Kooperationsstrategien.

Zivil-Militärische Zusammenarbeit

Humanitäre Aktionen der Schweiz werden in erster Linie durch zivile Institutionen ausgeführt. Wenn jedoch die zivilen Kräfte nicht ausreichen, können militärische Mittel für Rettungs- und Überlebensmassnahmen unterstützend im Ausland eingesetzt werden. Die subsidiäre Zusammenarbeit der Humanitären Hilfe mit der Schweizer Armee ist gesetzlich geregelt³⁵ und geschieht auf Antrag des Delegierten für Humanitäre Hilfe. Sie erfolgt unter der Führung von zivilen Institutionen nach dem Prinzip der Subsidiarität. Sie unterliegen den international akzeptierten Regeln (*Oslo* und *Military and Civil Defence Assets (MCDA) Guidelines*) und werden nur durchgeführt, wenn das Einsatzland damit einverstanden ist.

Unterstützungsleistungen der Humanitäre Hilfe im Katastrophenfall

Die Humanitäre Hilfe übernimmt im Katastrophenfall in der Schweiz die ihr zugewiesenen Aufgaben im Krisenmanagement Bund. Sie kann zudem das Schweizer Aussennetz in Krisen- und Katastrophenfällen unterstützen.

2.4.1.4 Risiko und Sicherheit

Die humanitäre Arbeit in Krisen, Konflikten und Katastrophen ist mit operationellen Risiken verbunden, und die Programme können nicht immer die erwünschten Resultate und Wirkungen erzielen. So kann der erschwerte Zugang in Krisengebieten die Hilfe verzögern oder verunmöglichen und das Monitoring erschweren. Es gilt, die nötige Geduld und Flexibilität zu bewahren, ohne das Ziel der Aktivitäten aus den Augen zu verlieren. Die Schweiz verfügt über langjährige Erfahrung im umfassenden Risikomanagement in schwierigen Kontexten. Die Sicherheit der Mitarbeitenden und der Partner ist ein zentrales Anliegen der Schweizer IZA. In enger Zusammenarbeit mit dem Krisenmanagementzentrum des EDA (KMZ) werden kontextspezifische Sicherheitspläne erarbeitet, welche es ermöglichen, mit einem vertretbaren Risiko die Aktivitäten vor Ort durchzuführen.

2.4.1.5 Resultatorientierung und Wissensmanagement

Die Humanitäre Hilfe richtet ihre Arbeit darauf aus den Menschen in Not möglichst direkt, effizient und effektiv zu helfen. Die kontinuierliche Qualitätssicherung und die Ergebnisse und Erkenntnisse aus Monitoring, Evaluation und Berichterstattung haben zum Ziel, aus den Erfahrungen der humanitären Einsätze und Projekte zu lernen und diese für eine weitere Verbesserung der Leistung, Qualität und Wirkung nutzbar zu machen. Im Wissensmanagement wird ein besonderer Wert auf den

³⁵ Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die Katastrophenhilfe im Ausland (SR 974.03)

Austausch zwischen Ausland und Zentrale gelegt. Dazu gehört auch, dass die SKH-Einsätze systematisch ausgewertet werden. Die SKH-Fachgruppen sind zentrale Plattformen des technischen Wissensmanagements. Die thematischen Netzwerke der DEZA spielen ebenfalls eine tragende Rolle im Wissensmanagement.

2.4.2 Einsatzmittel

Der Humanitären Hilfe stehen vier Einsatzmittel zur Verfügung: das SKH und seine Expertise; Finanzbeiträge an humanitäre Partnerorganisationen; Hilfsgüterlieferungen; Dialog und Anwaltschaft. Die Wahl der Einsatzmittel basiert auf einer umfassenden Kontextanalyse und passt sich somit der jeweiligen Notsituation an, was der Humanitären Hilfe ermöglicht, flexibel und rasch zu reagieren und mit ihrer Hilfe einen maximalen Mehrwert zu generieren.

2.4.2.1 Schweizerisches Korps für humanitären Hilfe (SKH)

Die Humanitäre Hilfe verfügt mit dem SKH über einen einzigartigen Pool an ausgewiesenen Fachkräften, welche kurz-, mittel- und längerfristige Einsätze in der Nothilfe, der Vorsorge und dem Wiederaufbau leisten. Der Aufwand für das SKH wird in der Kreditperiode 2017–2020 nicht mehr als Teil des Rahmenkredits, sondern mit dem Globalbudgets des EDA anbegehrt (siehe auch Kap. 2.6.3). Als zentrales Instrument der Humanitären Hilfe wird der strategische Einsatz des SKH jedoch im vorliegenden Kapitel festgelegt. Da es zudem häufig in Kombination mit den anderen Einsatzmitteln der Humanitären Hilfe zum Zuge kommt und eine finanzielle Durchlässigkeit zwischen dem Aufwand für das SKH und demjenigen der anderen Einsatzmitteln der Humanitären Hilfe geplant ist, werden die Aktivitäten des SKH in vorliegendem Kapitel beschrieben.

Das SKH erzielt anerkannte Resultate und ermöglicht es, die Nähe zu den betroffenen Menschen beizubehalten. Das SKH verleiht der humanitären Aktion der Schweiz ein Gesicht und trägt wesentlich zur Verankerung des humanitären Gedankens in der Schweizer Aussenpolitik bei. Als Milizkorps ist das SKH eine typisch schweizerische Lösung, die in der Bevölkerung breit verankert ist. Der Personalbestand und die fachliche Ausrichtung im SKH werden laufend der strategischen Ausrichtung der Humanitären Hilfe angepasst.

SKH Expertise für Soforteinsätze

Die bekannteste Form von SKH-Einsätzen sind Soforteinsätze (*Rapid Response*), die meist infolge von Naturkatastrophen durchgeführt werden. Gut die Hälfte der SKH-Angehörigen steht für solche kurzfristige Soforthilfeinsätze zur Verfügung. Die *Rapid Response* der Humanitären Hilfe ist ISO 9001:2000-zertifiziert und entspricht einem hohen professionellen Standard. Dank ihrer operationellen Eigenständigkeit kann die Humanitäre Hilfe schnell und unbürokratisch auf Krisensituationen reagieren. Der Delegierte für Humanitäre Hilfe ist vom Bundesrat ermächtigt, nach Ein-

willigung der entsprechenden Regierung jederzeit ein Soforteinsatzteam (SET) oder die Rettungskette Schweiz in ein betroffenes Land zu senden.

Ein SETs kann innerhalb von 24 Stunden nach einer Katastrophe vor Ort zu sein. Es ist aus einer interdisziplinären Gruppe von SKH-Expertinnen und -Experten aus den Bereichen Medizin, Telekom, Information, Sicherheit, Koordination, Wasser, Bau, Logistik situationsgerecht zusammengesetzt. Das Team beurteilt die Lage vor Ort und erstattet darüber Bericht, leitet erste Soforthilfemassnahmen ein, klärt Bedürfnisse für Folgeaktionen ab, baut Kontakte mit Behörden und Partnerorganisationen auf und unterstützt diese bei der Koordination der Soforthilfe.

Die Rettungskette Schweiz ist auf die Ortung, Rettung und medizinische Erstversorgung von Verschütteten nach Erdbeben und anderen Katastrophen im Ausland spezialisiert. Sie setzt sich aus acht privat- und öffentlich-rechtlichen, zivilen und militärischen Partnerinstitutionen zusammen, die im Einsatzfall unter der Leitung der Humanitären Hilfe stehen.³⁶ Die Rettungskette Schweiz umfasst im Vollbestand über 100 Personen, ein Dutzend Suchhunde und rund 20 Tonnen Material. Sie ist innerhalb von zehn Stunden nach dem Einsatzentscheid abflugbereit. Die Rettungskette Schweiz erfüllt den Standard der *International Search and Rescue Advisory Group* (INSARAG).³⁷

SKH Expertise für Direktaktionen

Neben den Soforteinsätzen sind die durch das SKH selber umgesetzten Projekte und Programme die direkteste Form der Unterstützung für die betroffene Bevölkerung. Sie nutzen die langjährige Expertise und die anerkannte Qualität der Schweizer Hilfe. Durch die Direktaktionen hat die Humanitäre Hilfe eine operationelle Verankerung im Feld und kann diese Erfahrungen in Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen und im Politikdialog nutzen. Direktaktionen werden dort umgesetzt, wo:

- die Schweiz als staatlicher Akteur gemäss den humanitären Prinzipien arbeiten kann;
- die Schweizer Expertise vorhanden und ihr Einsatz vom betroffenen Staat erwünscht ist;
- die Schweiz als staatlicher Akteur Vorteile nutzen kann;
- kein anderer Partner in der gleichen Zeit und Qualität dieselben Resultate liefern kann.

³⁶ Humanitäre Hilfe und SKH; Schweizerischer Erdbebendienst (SED); Schweizerische Rettungsflugwacht (REGA); Schweizerischer Verein für Such- und Rettungshunde (REDOG); Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) bzw. Rettungstruppen der Schweizer Armee; Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK); Swiss International Air Lines; Flughafen Zürich AG.

³⁷ INSARAG Reklassifizierung als «Heavy Urban Search and Rescue Team» im Herbst 2014.

Schweizer Expertise in Direktaktionen:*Wasser und Siedlungshygiene (WASH)*

Zu den Expertinnen und Experten des SKH im WASH-Bereich zählen Ingenieurinnen und Ingenieure, die sich von manuellen Wasserpumpen bis hin zur Instandstellung von komplexen urbanen Wassersystemen befassen; Geologinnen und Geologen, die bei Dürren nach neuen Wasservorkommen suchen; oder Fachleute, die Wasserversorgungssysteme in Krisensituationen einrichten. Im WASH-Bereich ist der Wissenstransfer und die Zusammenarbeit vor Ort eine zentrale Aufgabe der SKH-Expertinnen und -Experten.

Bau

Die Bau-Expertinnen und -Experten des SKH sind zum Einen spezialisiert auf den Bau und den Unterhalt von temporären Unterkünften (Zelte, Notbehausungen) im Rahmen der Überlebenshilfe. Zum anderen fließt die Schweizer Expertise in den naturkatastrophenresistenten Wiederaufbau der sozialen Infrastruktur, wie beispielsweise erdbebensichere Schulen und Spitäler, ein. Dabei ist der Wissenstransfer und die berufliche Aus- und Weiterbildung der Behörden, der Bauunternehmer und der Arbeiter vor Ort der Schlüssel zur langfristigen Prävention.

Umwelt und DRR

Die Expertinnen und Experten im Bereich Umwelt und DRR werden in der Beurteilung der Umweltschäden nach Natur- und technischen Katastrophen eingesetzt. Sie führen aber auch Gefahren- und Risikoanalysen vor Naturkatastrophen durch. Dies erlaubt es, gezielte Massnahmen zur Vorbeugung wie auch zur Bewältigung von Naturkatastrophen umzusetzen. Die Schweizer Expertinnen und Experten haben grosse Erfahrung in der Stärkung und im Aufbau von lokalen Strukturen z.B. im Bereich Risikobewusstsein, Alarmorganisation, Ausbildung von nationalen Fachkräften und Lokalbevölkerung.

Bargeldhilfe (Cash)

Die Expertinnen und Experten im Bereich Bargeldhilfe sind ausgewiesene humanitäre Fachkräfte, welche über eine Zusatzausbildung verfügen. Bargeldhilfeprogramme der Humanitären Hilfe werden punktuell umgesetzt. Sie können auch als Pilotprojekte für humanitäre Partnerorganisationen wie beispielsweise WFP oder UNHCR dienen (siehe Seite 22).

SKH-Expertise zur Verstärkung von Partnerorganisationen (Secondments)

Insbesondere in langwierigen und komplexen Krisen sehen sich Partner mit personellen Engpässen konfrontiert. Um solche zu überbrücken und um strategische Prozesse zu unterstützen, stellt die Humanitäre Hilfe ihren Partnerorganisationen SKH-Expertinnen und -Experten zur Verfügung (Secondments). Dieses Personal wird meist UNO-Organisationen zur Verfügung gestellt, wobei bei Bedarf auch NGO sowie Partnerländer unterstützt werden können. Die Erfahrungen aus diesen Einsätzen bilden eine wichtige Basis für einen erfahrungsorientierten Dialog mit den Partnerorganisationen und in den multilateralen Gremien.

- Bei den fachlichen Secondments werden primär Expertinnen und Experten aus den Bereichen Bau, WASH, Koordination sowie Bargeldhilfe (Cash) und Schutz der betroffenen Bevölkerung eingesetzt.
- Bei strategischen Secondments stellt die Humanitäre Hilfe ihren Partnerorganisationen qualifizierte SKH-Expertinnen und -Experten für Führungspositionen zur Verfügung.

Verstärkung für Aussennetz und Zentrale

Durch die unvorhersehbare Natur von grossen Krisen können SKH-Mitglieder die Schweizer Vertretungen im Ausland oder die Zentrale verstärken. Bei der Ebolakrise im Jahr 2014 wurden beispielsweise mehrere SKH-Mitglieder an der Zentrale sowie im Kooperationsbüro in Liberia zur Verstärkung eingesetzt. Die SKH- Expertise steht auch den anderen IZA-Partnern zur Verfügung, insbesondere bei gemeinsamen Programmen und Projekten.

2.4.2.2 Finanzbeiträge an humanitäre Partnerorganisationen

Zur Umsetzung ihrer Aktivitäten setzt die Humanitäre Hilfe auf die Zusammenarbeit mit zahlreichen Partnerorganisationen. Sie konzentriert sich dabei vor allem auf die Rotkreuz- und Rotmondhalbmondbewegung, insbesondere das IKRK, und humanitären Organisationen der UNO sowie auf lokale, nationale und internationale NGO. Die Humanitäre Hilfe ist darauf bedacht, dass die zur Verfügung gestellten Mittel wirksam, effizient und den humanitären Prinzipien folgend eingesetzt werden. Deshalb verfolgt sie die Aktivitäten der Partnerorganisationen auf strategischer Ebene – zum Beispiel in den Aufsichtsorganen, Gebergremien und im bilateralen Austausch – und in den Krisengebieten, wo die Humanitäre Hilfe die Qualität der Programme und Projekte direkt vor Ort beurteilen kann.

Grundsätzlich kann zwischen kontextspezifischen und globalen Beiträgen unterschieden werden. Bei kontextspezifischen Beiträgen spricht die Humanitäre Hilfe Gelder für eine bestimmte Krise. Bei globalen Beiträgen an Partnerorganisationen liegt es im Ermessen der Organisationen, für welche humanitären Aktivitäten sie die Gelder einsetzen:

Globale Beiträge

- Kernbeitrag an das IKRK (inkl. Sitzbeitrag)
- Kernbeiträge an prioritäre UNO-Organisationen
- Programmbeiträge an Schweizer Hilfswerke
- Beitrag an den zentralen Nothilfe-Fonds der UNO (CERF)

Kontextspezifische Beiträge

- Multi-Bi-Beiträge an das IKRK und die prioritären UNO-Organisationen (WFP, UNHCR, UNRWA, UNICEF und OCHA)

- Kontextspezifische Beiträge an Partnerregierungen
- Kontextspezifische Beiträge an NGO
- Pooled Funds mit anderen Gebern

2.4.2.3 **Hilfsgüter und Nahrungsmittelhilfe**

Nahrungsmittelhilfe

Als Vertragspartei des Ernährungshilfe-Übereinkommen, welches die Schweiz im Jahr 2012 unterzeichnet hat, verpflichtet sich die Schweiz, Nahrungsmittelhilfe für unter- und mangelernährte Menschen zu leisten. Die Schweiz hilft somit, Hunger in der Welt zu bekämpfen und die Ernährungssicherheit zu verbessern. Dies ist auch zentrales Anliegen der Agenda 2030. Zu diesem Zwecke kann die Humanitäre Hilfe Nahrungsmittellieferungen, Finanzbeiträge und Expertenwissen zur Verfügung stellen und sich auf Politikebene für das Thema einsetzen. In diesem Zusammenhang sind Schweizer Nichtregierungsorganisationen und das Welternährungsprogramm die wichtigsten Partner.

Hilfsgüter

Um die Einsatz- und schnelle Reaktionsbereitschaft der Soforteinsatzteams aufrechtzuerhalten, verfügt die Humanitäre Hilfe über ein Materiallager mit Hilfsgütern wie Zelte, mobile Trinkwasserlabors und medizinisches Notfallmaterial. Die Humanitäre Hilfe kann situativ auch auf Armeebestände zurückgreifen. Bei Bedarf können zusätzliche Hilfsgüter in der Schweiz oder vor Ort eingekauft und in den Katastrophen- und Krisengebieten in enger Begleitung direkt verteilt werden.

Beispiel Ukraine

Die Humanitäre Hilfe führte insgesamt im Jahr 2015 im Rahmen der Ukrainekrise drei Hilfsgütertransporte in regierungskontrollierte und nicht-regierungskontrollierte Gebiete durch. Mit den gelieferten 1230 Tonnen Chemikalien konnte beispielsweise das Trinkwasser von mangelhafter Qualität für rund 3,2 Millionen Menschen auf beiden Seiten der Kontaktlinie während einem Dreivierteljahr so aufbereitet werden, dass deren Gesundheit nicht gefährdet war. Die humanitären Konvois der Schweiz sind die bis anhin einzigen von einem westlichen Drittstaat durchgeführten Transporte, welche die Kontaktlinie überquerten.

2.4.2.4 **Dialog und Anwaltschaft**

Die Humanitäre Hilfe pflegt bilaterale und multilaterale zwischenstaatliche Beziehungen im humanitären Bereich. Um eine inhaltliche Kohärenz der Schweizer Positionen herzustellen, steht sie im engen Austausch mit den anderen IZA-Partnern und der Politischen Direktion (PD), insbesondere der AMS.

Bilateraler Dialog und Anwaltschaft

Die Humanitäre Hilfe und insbesondere der Delegierte für Humanitäre Hilfe setzt sich durch humanitäre Plädoyers, Dialoge und Verhandlungen dafür ein, dass in spezifischen Kontexten der humanitäre Rechtsrahmen respektiert wird, dass sich die Hilfe an den humanitären Prinzipien orientiert, dass der Zugang zu den Betroffenen ermöglicht wird, dass die Betroffenen ihre Rechte ausüben können und dass die Sicherheit sowie der Handlungsspielraum der humanitären Akteure gewährleistet wird. Zudem setzt sich die Humanitäre Hilfe in konkreten Situationen bewaffneter Konflikte anwaltschaftlich für den Schutz der Zivilbevölkerung und für die Stärkung von humanitären Prinzipien und Standards ein.

Multilateraler Dialog und Anwaltschaft

In den multilateralen Gremien kombiniert die Humanitäre Hilfe ihre operationelle Erfahrung aus ihren eigenen Programmen, der Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen im Feld und den Rückmeldungen von SKH-Personal in Secondments, um das humanitäre System zu stärken.

Koordination der humanitären Hilfe

Wichtig in der Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen ist ein koordiniertes Vorgehen, unter anderem auch mit anderen Geberländern, um Versorgungslücken und Überschneidungen der Hilfe so gering wie möglich zu halten. In den Einsatzgebieten pflegt die Humanitäre Hilfe aktiv Kontakte mit lokalen und nationalen Regierungsgremien, mit den humanitären UNO-Organisationen, der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie den NGO. Auf internationaler Ebene steht die Koordination innerhalb der relevanten Gremien im Vordergrund (Kap. 2.4.1.2).

2.4.3 Partnerschaften

Die Humanitäre Hilfe ist ein wichtiger Partner für die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und die humanitären Organisationen der UNO, und sie leistet einen substantiellen Beitrag an das internationale humanitäre System. Die Humanitäre Hilfe arbeitet zudem zusammen mit Schweizer Hilfswerken, NGO und zivilgesellschaftliche Organisationen. Eine besondere Bedeutung kommt den Schweizer Hilfswerken zu. Sie tragen nebst der privaten Mittelbeschaffung und des Mitteleinsatzes wesentlich zur Sensibilisierung der Bevölkerung für die Anliegen der humanitären Arbeit und für die erfolgreiche Umsetzung der Programme und Projekte der Humanitären Hilfe bei. Ein zentrales Anliegen bei allen Partnerschaften ist es, die Wirksamkeit und die Flexibilität der Organisationen zu erhöhen, sodass diese der betroffenen Bevölkerung wirksamer helfen und auf neue Krisen reagieren können.

2.4.3.1 Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung

Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung hat ihren Ursprung in der Schweiz, und ihre Hauptorganisationen haben ihren Sitz in Genf. Die Bewegung ist ein zentraler humanitärer Akteur, global tätig und das weltweit grösste zivilgesellschaftliche Netzwerk. Sie spielt eine zentrale Rolle in der Entwicklung und Umsetzung humanitärer Normen, verbindet humanitäre Politik mit konkreter wirkungsorientierter humanitärer Arbeit und hat mit der alle vier Jahre stattfindenden internationalen Konferenz ein gemeinsames Organ mit den Staaten. Wie kaum ein anderes Land ist die Schweiz eng mit der Rolle und Weiterentwicklung der Bewegung verbunden.

Aufbauend auf dieser soliden Grundlage engagiert sich die Humanitäre Hilfe für eine weitere Stärkung der Beziehungen mit der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, wobei ein ganzheitlicher Ansatz gewählt und das Engagement zu den verschiedenen Mitgliedern der Bewegung gestärkt wird. Zudem besteht die Absicht, die internationale Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz weiter aufzuwerten und dem humanitären Völkerrecht und den humanitären Prinzipien mehr Nachdruck zu verschaffen.

Die Humanitäre Hilfe koordiniert die Schweizer Position gegenüber der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung innerhalb der Bundesverwaltung.

Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)

Das IKRK ist eine unabhängige und neutrale Organisation, deren humanitäres Mandat sich direkt aus dem internationalen humanitären Recht ableitet. Das IKRK ist der zentrale humanitäre Akteur im Bereich Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten und spielt eine Schlüsselrolle als Hüter der Genfer Konventionen. Zunehmend ist das IKRK eine der wenigen, wenn nicht die einzige, humanitäre Organisation, die auch in hochkomplexen bewaffneten Konflikten sowie in anderen Kontexten bewaffneter Gewalt von den meisten Parteien respektiert wird und so Zugang zu den Bedürftigen sicherstellen kann.

Angesichts wachsender Bedürfnisse und der beschränkten Mittel ist Innovation und Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und mit Forschungsinstituten ein zunehmend wichtiger Aspekt der Arbeit des IKRK. Die Schweiz arbeitet in diesem Bereich eng mit dem IKRK zusammen. Know-how, technologische Lösungen und Ressourcen des Privatsektors können die Arbeit des IKRK unterstützen, und sie erlauben es, in der Umsetzung der Hilfe neue Wege zu begehen. Gleichzeitig fördert der Dialog zwischen Firmen, privaten Organisationen und dem IKRK die Sensibilisierung für humanitäre Anliegen und verantwortungsvolles Verhalten in Kontexten mit bewaffneten Konflikten. Ein weiteres Beispiel für neue Ansätze ist das Zentrum für humanitäre Verhandlungen, welches die Erfahrungen und das Wissen der IKRK-Mitarbeitende an andere humanitäre Organisationen und interessierte Akteure weitergibt. Das Zentrum arbeitet auch an der Weiterentwicklung von Verhandlungsinstrumenten. Auf Anregung der Schweiz und des IKRK wurde im Jahr 2012 zudem eine Initiative initiiert, um einen wirksamen internationalen Mechanismus zur besseren Respektierung des humanitären Völkerrechtes ins Leben zu rufen, welcher die Signatarstaaten der Genfer Konventionen einschliessen soll.

Das IKRK ist mit der Schweiz seit jeher eng verbunden und ist der wichtigste operationelle Partner der Humanitären Hilfe. Neben den finanziellen Beiträgen kann die Humanitäre Hilfe dem IKRK auch Expertise zur Verfügung stellen. Dem IKRK werden rund ein Drittel der humanitären Mittel zukommen. Dabei wird die Humanitäre Hilfe sowohl einen Beitrag an den IKRK-Hauptsitz leisten als auch die humanitären Operationen des IKRKs finanziell unterstützen. Auf der Basis einer gemeinsamen Vereinbarung aus dem Jahr 2013 führen die Schweiz und das IKRK regelmässig institutionalisierte Dialoge auf allen Ebenen und bauen so die konstruktive Partnerschaft weiter aus.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im März 2015 ein Audit des schweizerischen IKRK-Sitzbeitrages durchgeführt. Ein Gegenstand der Prüfung war die Kompatibilität des Sitzbeitrages mit dem schweizerischen Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990³⁸ (SuG), insbesondere auch vor dem Hintergrund der Höhe der Reserven des IKRK.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Reserven des IKRK den operativen und politischen Erfordernissen entsprechen. Bei kurzfristigen Entscheiden zu Finanzierungsaufrufen bezieht er die Höhe der Reserven des IKRK in die Beurteilung mit ein. Eine grundlegende Anpassung der Schweizer Beiträge aufgrund der Reserven erachtet er jedoch nicht als erforderlich. Die Reserven des IKRK erfüllen u.a. den Zweck, unterjährig operationelle, finanzielle und personelle Risiken abzudecken, Wechselkursschwankungen auszugleichen sowie zeitliche Verzögerungen bei den Beiträgen anderer Geberländer abzufedern. Dies wird in den Jahresabschlüssen nicht immer sichtbar bzw. nur in Jahren mit stark steigenden Bedürfnissen und/oder ungenügenden Beiträgen (so z.B. im Jahre 2015).

Die Reserven des IKRK betragen per Ende 2015 weniger als drei Monate des gesamten Jahresbudgets, d.h. das IKRK könnte ohne externen Zufluss von Mitteln seine Aktivitäten nur zwei bis drei Monate weiterführen. Für eine internationale Organisation mit völkerrechtlichem Mandat, welche in einer von Konflikten gezeichneten Zeit eine zentrale Rolle spielt und von freiwilligen Beitragszahlungen abhängt, ist eine solche Reserve vertretbar. Die Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spenden sammelnde Organisationen (ZEWÖ) empfiehlt ihren Mitgliedern beispielsweise, über Reserven in der Höhe eines Jahresbudgets zu verfügen. Schliesslich würde die Schweiz, wenn sie vom IKRK einen Abbau der Reserven verlangen würde, bei einem Finanzierungsengpass in der Verantwortung stehen, diesen zu beseitigen. Dadurch würden Schwankungen bei den Beiträgen des Bundes entstehen, was nicht dessen Interesse an einer stetigen Finanzplanung entspricht.

Die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC)

Als Dachverband der nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften ist die IFRC die zentrale Drehscheibe der Bewegung. Sie setzt Normen und Standards (die sieben Rotkreuzgrundsätze umfassen die Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität), koordiniert die Akti-

vitäten der Bewegung und stärkt die Kapazitäten nationaler Gesellschaften. Sie hat ihren Sitz, der mit Hilfe eines Darlehens des Bundes erneuert wird, ebenfalls in Genf. Die Humanitäre Hilfe plant, die Zusammenarbeit mit der IFRC und ihren Mitgliedern im Rahmen dieser Botschaft mit Fokus auf Katastrophenvorsorge und Minderung von Katastrophenrisiken zu stärken.

Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK)

Das SRK erhält von der Humanitären Hilfe wie auch in der Vergangenheit einen jährlichen Beitrag für Überlebens- und Nothilfe in akuten Krisen- und Katastrophenfällen in den Bereichen Gesundheit, Ernährung und Schutz. Als Partnerinstitution der Rettungskette Schweiz nimmt das SRK nach Naturkatastrophen Einsitz in der Einsatzleitung der Humanitären Hilfe und koordiniert bei gemeinsamen Einsätzen die Zusammenarbeit mit den nationalen Rotkreuzgesellschaften. Die Humanitäre Hilfe beabsichtigt, den Austausch mit dem SRK zu internationalen Themen wie die Katastrophenvorsorge und die Zusammenarbeit mit der Rotkreuz- und Rothalbmobilbewegung zu vertiefen.

2.4.3.2 Vereinte Nationen (UNO)

Die Schweiz ist Mitglied, Geber und operationeller Partner der UNO. Sie kann deshalb die internationale humanitäre Politik der UNO mitgestalten und sich gleichzeitig für die Stärkung des humanitären UNO Systems – und somit für die wirksame Verwendung der Finanzbeiträge der Schweiz – einsetzen. Die Humanitäre Hilfe priorisiert die Zusammenarbeit mit fünf UNO Organisationen (WFP, UNHCR, UNRWA, OCHA und UNICEF), die ausgewiesene Kompetenzen und Kapazitäten in der Umsetzung der humanitären Hilfe haben. Punktuell kann sie auch mit anderen UNO-Organisationen zusammenarbeiten. So ist zum Beispiel eine Zusammenarbeit mit FAO, UNISDR, UNDP und der Weltbank im DRR-Bereich oder mit UNESCO im Bereich des Kulturgüterschutzes möglich. Neben den Finanzbeiträgen unterstützt die Humanitäre Hilfe die humanitäre Aktion der UNO auch mit Expertise aus dem SKH. Den humanitären UNO-Organisationen werden rund ein Drittel der humanitären Mittel zukommen.

Die Humanitäre Hilfe koordiniert die Schweizer Position gegenüber den humanitären UNO Organisationen innerhalb der Bundesverwaltung.

Welternährungsprogramm (WFP)

Das WFP ist weltweit die grösste humanitäre Organisation und einer der wichtigsten Partner der Humanitären Hilfe. Die Organisation leistet jedes Jahr Nahrungsmittelhilfe für über 80 Millionen Menschen in über 75 Ländern und Regionen. Das WFP wird in Zukunft als globale Logistikorganisation für humanitäre Aktionen noch weiter an Bedeutung gewinnen. Die Humanitäre Hilfe wird die Zusammenarbeit mit dem WFP weiter vertiefen. Sie will das WFP einerseits darin unterstützen, den Schutz der betroffenen Bevölkerung konsequent in allen Aktionen mitzubedenken. Andererseits wird die Humanitäre Hilfe mit innovativen Ansätzen (wie bei-

spielsweise der Bargeldmethode) das WFP beim Übergang von Nahrungsmittelhilfe zu umfassender Ernährungshilfe begleiten.

UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR)

Das Mandat des UNHCR gründet auf dem UNO-Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention) und dem entsprechenden Protokoll von 1967. Das UNHCR ist die einzige UNO-Organisation, die laut Generalversammlung das Mandat hat, Schutz und Unterstützung für Flüchtlinge und Staatenlose zu leisten. Angesichts der zunehmenden Flüchtlingsströme wird das UNHCR in Zukunft mehr gefordert sein als je zuvor in seiner Geschichte. Die Schweiz ist seit 1958 im Exekutivausschuss des UNHCR. Die Humanitäre Hilfe setzt sich dafür ein, dass die technischen Kapazitäten des UNHCR bei der Bereitstellung und im Management von Notunterkünften mit den zunehmenden Flüchtlingszahlen mithalten können. Ebenfalls legt sie einen Schwerpunkt auf den wirksamen Schutz der Flüchtlinge.

UNO-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge (UNRWA)

Die UNRWA leistet einen wichtigen Beitrag zur Stabilität in der Region, in dem sie Basisdienstleistungen an fünf Millionen Palästina-Flüchtlinge erbringt. Die Humanitäre Hilfe unterstützt die UNRWA seit 1949 mit einem wichtigen Beitrag an den Generalfonds, welcher Leistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialhilfe finanziert. Sie unterstützt zudem strategische Aktivitäten und Reformen, die unter anderem die Reaktionsfähigkeit der UNRWA auf die Herausforderungen der regionalen Krisen verbessert. Die Humanitäre Hilfe spielt eine aktive Rolle in den Gouvernanz-Gremien der UNRWA und hat im Jahr 2017 die Präsidentschaft der Beratenden Kommission inne. Seit 2014 wird die UNRWA von einem Schweizer geleitet.

UNO-Büro für die Koordination der humanitären Hilfe (OCHA)

OCHA spielt bei der Koordination der verschiedenen humanitären Akteure sowie bei der Sicherstellung einer kohärenten und wirksamen Reaktion auf Notsituationen eine zentrale Rolle. Als Teil des UNO-Sekretariats ist es der Auftrag von OCHA, einen klaren und prinzipienorientierten Rahmen für alle Akteure zu bilden. Als langjährige Partnerin von OCHA setzt sich die Humanitäre Hilfe für eine schlanke und schlagkräftige Organisation ein, welche glaubwürdig ihre Koordinationsrolle übernehmen kann, um die humanitären Partner in den Krisen zu unterstützen.

UNO-Kinderhilfswerk (UNICEF)

UNICEF ist für die Humanitäre Hilfe ein wichtiger Partner im Schutz und bei der Unterstützung von Kindern in Krisensituationen. Die Organisation ist in 190 Ländern präsent und setzt Programme zum Schutz der Rechte von Kindern (0–18 Jahren) um, trägt zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse bei und bietet ihnen Möglichkeiten, ihr volles Potenzial zu erreichen. Die Humanitäre Hilfe setzt sich dafür ein, dass UNICEF ihre Hilfeleistungen und -kapazitäten im Bereich urbane Wasser und Siedlungshygiene (WASH) ausbauen kann. Zudem unterstützt die Humanitäre Hilfe UNICEF durch das Entsenden von Expertinnen und Experten im Bereich des Schutzes von Kindern.

2.4.3.3 Nichtregierungsorganisationen (NGO)

Schweizer Hilfswerke

Die Partnerschaften mit den Schweizer Hilfswerken sind von zentraler Bedeutung. Sie sind ein integraler Teil der humanitären Schweiz und verfügen über ausgewiesene Kompetenzen und Kapazitäten in der humanitären Hilfe. Zudem tragen sie dazu bei, in der Schweizer Bevölkerung den Gedanken der Solidarität und Menschlichkeit wach zu halten.

Ausgewählte Schweizer Hilfswerke erhalten im Rahmen der institutionellen Partnerschaften der DEZA mehrjährige humanitäre Programmbeiträge. In der Botschaftsperiode 2013–2016 erhielten *MSF Schweiz*, *Fondation Terre des Hommes* (TdH), das SRK, Caritas, das *Hilfswerk der evangelischen Kirche der Schweiz* (HEKS) und die *Fondation Hirondelle* solche Programmbeiträge. Die Humanitäre Hilfe sucht die Komplementaritäten mit den Schweizer Hilfswerken. Im Feld werden Projekte eng abgesprochen, und in der Schweiz tauscht sich die Humanitäre Hilfe regelmässig zu aktuellen Themen und Kontexten mit den Hilfswerken aus.

Die Stiftung Glückskette und ihre Mitgliedsorganisationen sind wichtige Partner für die Humanitäre Hilfe. Die Glückskette führt öffentliche Sammelkampagnen für humanitäre Hilfeprojekte durch, die von ausgewählten Schweizer Hilfswerken umgesetzt werden. Besonders bei Naturkatastrophen können diese Kampagnen auf die Solidarität der Schweizer Bevölkerung zählen.

Internationale und lokale NGO

Die Humanitäre Hilfe arbeitet, je nach Kontext, mit internationalen NGO wie beispielsweise dem *Norwegian Refugee Council* (NRC), dem *Danish Refugee Council* (DRC), der *Action Contre la Faim* (ACF), *Save the Children* und weiteren Organisationen zusammen. Diese Organisationen ergänzen und ermöglichen die Zusammenarbeit mit kleineren, lokalen NGO.

2.4.3.4 Weitere Partnerschaften

Regionale multilaterale Organisationen

Mit der zunehmenden Bedeutung regionaler Akteure ist auch die humanitäre Landschaft vielfältiger geworden. So haben verschiedene regionale Organisationen im humanitären Bereich Kapazitäten entwickelt. Deshalb wird für die Humanitäre Hilfe die Zusammenarbeit mit Organisationen wie zum Beispiel der AU, der ASEAN oder der *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) zukünftig an Bedeutung gewinnen.

Privatsektor

Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, welche ihr Fachpersonal für Einsätze mit dem SKH zur Verfügung stellt, ist wichtig. Dank dieser Kooperationsbereitschaft des Privatsektors ist die Humanitäre Hilfe in der Lage, Spezialisten und Spezialistinnen für das SKH aus der Privatwirtschaft kurzfristig einzusetzen. Damit

verfügt die Humanitäre Hilfe über einen Pool an ausgewiesenen Fachleuten für alle ihre Einsatzbereiche. Die reichen Erfahrungen aus dem Privatsektor – beispielsweise Rückversicherungen bei Naturkatastrophen – kommen auch bei den thematischen Prioritäten der Humanitären Hilfe zum Tragen.

Hochschulen, Think Tanks

Aus der Zusammenarbeit mit Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Stiftungen und Think Tanks ergeben sich wertvolle Synergien in thematischen und personellen Bereichen. So unterstützt die Humanitäre Hilfe die Arbeit der akademischen Institutionen in Genf mit Fokus auf humanitäre Aus- und Weiterbildung wie zum Beispiel das *Centre d'Education et de Recherche en Action Humanitaire* (CERAH). Die Fachexpertise im SKH basiert auf einem regen Austausch mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen in der Schweiz.

2.5 Evaluation und Wirkungsmessung

Die Resultatorientierung und Rechenschaftslegung ist ein zentrales Anliegen der Humanitären Hilfe. Sie hat für die zwei relevanten strategischen Ziele je ein Wirkungsziel mit entsprechenden Beobachtungsfeldern definiert.

Strategisches Ziel 1: Beitrag zur Entwicklung eines internationalen Rahmens, der die Bewältigung der globalen Herausforderungen ermöglicht

Wirkungsziel

Die Humanitäre Hilfe trägt bis 2020 zur Stärkung und Reform des humanitären Systems, seiner operationellen Standards sowie zur Stärkung des internationalen humanitären Rechtsrahmens bei, damit besser auf die steigenden humanitären Herausforderungen reagiert werden kann.

Beobachtungsfelder

1) *Stärkung des multilateralen humanitären Systems*: Beitrag zur aktiven Ausgestaltung der Politik der multilateralen humanitären Organisationen. Beitrag zu den Reformen der UNO, mit dem Ziel, die internationale Koordination zu verbessern.

Ausgewählter Indikator:

– *Anzahl und Erfolgsgrad der von der Humanitären Hilfe mitgeprägten Reforminitiativen im Rahmen der Umsetzung des «World Humanitarian Summit» (2016).*

2) *Humanitärer Rechtsrahmen und operationelle Standards*: Beitrag zur Einhaltung des humanitären Rechtsrahmens und der operationellen Standards bzw. EINFORDERUNG derselben.

Ausgewählter Indikator:

- *Anzahl und Erfolgsgrad der von der Humanitären Hilfe mitunterstützten Initiativen zum besseren Respekt des humanitären Rechtsrahmens sowie von humanitären Prinzipien und Standards.*

3) *Politikmitgestaltung in Disaster Risk Management:* Beitrag zu innovativen Ansätzen zur Stärkung multilateraler und regionaler Mechanismen im Katastrophenrisikomanagement

Ausgewählter Indikator:

- *Anzahl und Qualität der Beiträge der Humanitären Hilfe zur Umsetzung des Sendai-Rahmenwerkes.*

4) *Gleichstellung der Geschlechter:* Gleichberechtigung von Männern und Frauen im Wirkungsfeld der Humanitären Hilfe (Begünstigung durch geschlechter-spezifischen Ermächtigungs- und Schutzmassnahmen).

Ausgewählter Indikator:

- *Grad der Integration von Geschlechterüberlegungen in Politikprozessen, an denen sich die Humanitäre Hilfe aktiv beteiligt.*

Strategisches Ziel 2: Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität sowie Förderung der Konflikttransformation

Wirkungsziel

Die Humanitäre Hilfe leistet einen relevanten Beitrag zur Verminderung und Linderung des menschlichen Leidens als Folge von Krisen, Konflikten und Katastrophen sowie zum Schutz der zivilen Opfer von Gewaltkonflikten.

Beobachtungsfelder

1) *Nothilfe:* Beitrag der Humanitären Hilfe durch Nothilfemassnahmen zur Erhaltung von Leben und zur Linderung von menschlichem Leiden sowie für den Schutz und die Sicherheit für die zivilen Opfer von Gewaltkonflikten; Betreuung von Flüchtlingen und Vertriebenen; Beitrag zur Grundversorgung mit Trinkwasser, Nahrungsmitteln, Unterkünften, medizinischer Soforthilfe sowie allgemeinen materiellen und logistischen Mitteln.

Ausgewählte Indikatoren:

- *Anzahl erreichter Personen in Nothilfesituationen;*
- *Anzahl und Anteil der durch IKRK und UNO-Organisationen betreuten Personen.*

2) *Wiederaufbau und Rehabilitierung:* Wirksamer Wiederaufbau und Rehabilitierung in ausgewählten Ländern durch die Humanitäre Hilfe

Ausgewählter Indikator:

- Anzahl der mit Wiederaufbaumassnahmen erreichten Personen;
- Anzahl von Wiederaufbaumassnahmen, die gezielt Katastrophenrisiken vermindern;

3) *Katastrophenvorsorge:* Beitrag zum Aufbau und der Stärkung von nationalen und lokalen Strukturen zur Katastrophenbewältigung in ausgewählten Ländern mit grossen Katastrophenrisiken.

Ausgewählter Indikator:

- Anzahl und Qualität der aufgebauten oder verstärkten nationalen/lokalen Strukturen zur Krisen- und Katastrophenbewältigung.

4) *Synergien Humanitäre Hilfe – Entwicklungszusammenarbeit:* Fließender Übergang und Komplementarität von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit .

Ausgewählte Indikatoren:

- Anzahl der Fälle des Übergangs von humanitären Programmen zu Entwicklungsprogrammen;
- Anzahl der Fälle des gleichzeitigen Einsatzes von Instrumenten der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit.

5) *Gleichstellung der Geschlechter:* Gleichberechtigung von Männern und Frauen im Wirkungsfeld der Humanitären Hilfe (Begünstigung durch geschlechterspezifischen Ermächtigungs- und Schutzmassnahmen).

Ausgewählte Indikatoren:

- Anteil von Projekten in Nothilfe- und Wiederaufbaumassnahmen, die gendersensitiv oder genderspezifisch sind;
- Anzahl und Erfolgsgrad der Projekte mit Schwerpunkt auf sexuelle und geschlechterspezifische Gewalt (bei Naturkatastrophen und in bewaffneten Konflikten).

2.6 Ressourcen

2.6.1 Finanzielle Auswirkungen und Antrag

Nach Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976³⁹ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe bewilligen die eidgenössischen Räte in Form von Rahmenkrediten über mehrere Jahre die nötigen finanziellen Mittel für die Humanitäre Hilfe des Bundes.

Für die Weiterführung der Humanitären Hilfe der Schweiz in den nächsten vier Jahren beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen Rahmenkredit in der Höhe von 2,06 Milliarden Franken für die Jahre 2017–2020.

Die Allokation der finanziellen Mittel der internationalen Zusammenarbeit auf die verschiedenen Rahmenkredite ist in der Strategie der vorliegenden Botschaft 2017–2020 definiert (siehe Ziff. 1.11). Im Legislaturfinanzplan 2017–2019 wurden die Mittel entsprechend eingestellt. Der Rahmenkredit Humanitäre Hilfe 2017–2020 umfasst vier Voranschlagskredite.

Tabelle 1

Legislaturfinanzplan 2017–2019 und Extrapolation für das Jahr 2020

Voranschlagskredite (in Millionen, gerundet)	Vor- anschlag	Finanzplan					Total 17–20
		2016*	2017	2018	2019	2020**	
1. Finanzielle Unterstützung humanitärer Aktionen	A2310.0550	301,3	329,6	347,9	361,6	370,1	1409,2
2. Nahrungsmittelhilfe mit Milchprodukten	A2310.0552	18,4	20,0	20,0	20,0	20,0	80,0
3. Nahrungsmittelhilfe mit Getreide	A2310.0553	12,9	14,0	14,0	14,0	14,0	56,0
4. Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Genf	A2310.0551	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	320,0
Total Transferkredite		412,6	443,6	461,9	475,6	484,1	1865,2
Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate							4,1 %

* Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, ist in den Beträgen für 2016 der Eigenaufwand, der mit der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 beantragt wurde, nicht berücksichtigt (siehe Ziff. 2.7.3).

** geschätzt

2.6.2 Bemessung des Rahmenkredits 2017–2020

Mit dem Rahmenkredit Humanitäre Hilfe 2017–2020 ermächtigt das Parlament den Bundesrat, finanzielle Verpflichtungen für Vorhaben einzugehen. Die Zahlungen für Programme und Projekte der Humanitären Hilfe, die aus den eingegangenen Verpflichtungen zur finanziellen Unterstützung humanitärer Aktionen stammen, können sich über einen längeren Zeitraum als die Periode des Rahmenkredits erstrecken. Unvorhergesehene Krisen und politische Ereignisse können zum Abbruch von Programmen und Projekten führen oder Zahlungen verzögern. Um eine effiziente Abwicklung der humanitären Aktionen unter Berücksichtigung der genannten Faktoren zu sichern, ist ein Verpflichtungsvolumen, welches das Ausgabenvolumen der betreffenden Zeitperiode um rund 10 Prozent übersteigt, vorgesehen. Damit beträgt das Verpflichtungsvolumen des Rahmenkredits 2017–2020 2,06 Milliarden Franken.

Um auf ausserordentliche Bedarfslagen bei der Humanitären Hilfe bzw. der Entwicklungszusammenarbeit flexibel reagieren zu können, kann die DEZA in der Periode 2017–2020 zwischen den Rahmenkrediten «Humanitäre Hilfe» und «Tech-

nische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern» Verschiebungen in der Höhe von maximal 120 Millionen Franken vornehmen. Der Bundesrat wird dem Parlament jeweils mit der Botschaft zum Voranschlag eine entsprechende Verschiebungsmöglichkeit für die Voranschlagskredite beantragen.

Um wie bis anhin auf ausserordentliche Bedarfslagen beim Schweizerischen Korps für Humanitäre Hilfe (SKH) – dessen Finanzierung nicht über den vorliegenden Rahmenkredit erfolgt – flexibel reagieren zu können, soll die DEZA in der Periode 2017–2020 zudem Verschiebungen zwischen dem Voranschlagskredit für die finanzielle Unterstützung humanitärer Aktionen und dem Aufwand für das SKH im Globalbudget vornehmen können. Der Entscheid über die Verschiebungen obliegt der DEZA. Der Bundesrat wird dem Parlament jeweils mit der Botschaft zum Voranschlag eine entsprechende Verschiebungsmöglichkeit für die Voranschlagskredite beantragen.

Tabelle 2

Übersicht der Verpflichtungen und Zahlungen

Voranschlagskredite (in Millionen, gerundet)	Beantragte Mittel	Legislaturf Finanzplan 2017–2019 und Extrapolation für das Jahr 2020
1. Finanzielle Unterstützung humanitärer Aktionen	1604	1409
2. Nahrungsmittelhilfe mit Milchprodukten	80	80
3. Nahrungsmittelhilfe mit Getreide	56	56
4. Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Genf Sitzbeitrag und Sekretariat	320	320
Total	2060	1865

Die Schweiz erhält Mittel von anderen Entwicklungsagenturen für die Durchführung von Projekten. Diese Mittel werden auf den Subventionskrediten einerseits als Ertrag und andererseits als Aufwand budgetiert und verbucht. Für den Bundeshaushalt entstehen somit keine Mehrkosten. Die geschätzten Beträge sind bei den beantragten Verpflichtungskrediten eingerechnet. Die DEZA verpflichtet sich im Umfang der Drittmittel nur unter dem Vorbehalt, dass der Drittmittelgeber diese auch effektiv leistet. Die DEZA verwaltet die erhaltenen Finanzmittel nach ihren Standards und kontrolliert ebenso den Einsatz. Sofern die DEZA den ordentlichen Monitoring- und Controllingpflichten nachkommt, haftet sie nicht für den Ausfall bei Drittmitteln.

Mittelallokation

Die Strategie Internationale Zusammenarbeit beschreibt Profil und Umsetzungsarten sowie die Prioritäten und Ansätze. Die humanitäre Hilfe kann mit einer allfälligen internen Verschiebung der Mittel auf neu aufkommende Bedürfnisse und Prioritäten antworten.

Geberländer haben im Jahre 2003 die Grundsätze der guten humanitären Geberschaft verabschiedet. Sie beinhalten unter anderem die Verpflichtung, wenn immer möglich mehrjährige finanzielle Beiträge für internationale humanitäre Organisatio-

nen zu leisten. Die Schweiz will dementsprechend mit den wichtigsten humanitären UNO-Organisationen Verträge mit einer Laufzeit von mindestens zwei Jahren abschliessen.

Dank eines bewährten leistungsfähigen Kontrollsystems (Corporate Controlling) überwacht die DEZA regelmässig die Umsetzung der Botschaften anhand der Zielwerte, die in den auf vier Jahre angelegten Rahmenkrediten definiert sind. Die regelmässige Kontrolle in Bereichen wie der geografischen und thematischen Konzentration, der Einhaltung der finanziellen Vorgaben und der Personalkosten sowie der Umsetzung einer ergebnisorientierten Verwaltung ist gewährleistet.

2.6.3 Personelle und sonstige finanzielle Auswirkungen

Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) sieht vor, dass Subventionskredite vom Globalbudget, das den Eigenaufwand der Verwaltung (Personal, Güter und Dienstleistungen) deckt, getrennt werden; dieser Grundsatz gilt auch für die internationale Zusammenarbeit. Daher wird der Eigenaufwand ab 2017 in das jährliche Globalbudget des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten integriert, anstatt wie in den Jahren 2013–2016 zusammen mit den Verpflichtungskrediten beantragt zu werden. Das Parlament wird jedes Jahr mit dem Voranschlag über den Eigenaufwand entscheiden. Dieser Transfer hat keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Im Interesse der Vollständigkeit und der Information stellt das vorliegende Kapitel diesen Eigenaufwand vor, da er für die Planung, Umsetzung und Evaluation der in diesem Rahmenkredit vorgesehenen Tätigkeiten verwendet wird.

Strukturpersonal und Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe SKH

Im Zeitraum 2017–2020 wird insgesamt ein Eigenaufwand in der Höhe von rund 237 Millionen Franken anfallen. Davon entfallen etwa 219 Millionen Franken auf den Personalaufwand, der für die Finanzierung von Schweizer Personal an der Zentrale, in den Aussenstellen und zur Umsetzung eigener Programme erforderlich ist. Ab 2017 umfassen die Personalkosten auch die Kosten des Lokal- und Projektpersonals und des SKH, die bis anhin aus den Subventionskrediten gedeckt wurden. Sie betragen für die Laufzeit der Botschaft rund 144 Millionen. Der Bestand an Strukturpersonal der Humanitären Hilfe soll im Vergleich zu 2016 stabil bleiben. Die Integration der Kosten für das Lokal- und Projektpersonal hat keine zusätzliche Belastung des Bundeshaushaltes zur Folge, da diese Kosten von den Subventionskrediten abgezogen werden. Künftig werden sich die Personalkosten, was Löhne und Arbeitgeberbeiträge betrifft, parallel zu den Personalkosten des gesamten Bundes entwickeln. Politische Entscheide oder unvorhergesehene Ereignisse können zu einem temporären Mehrbedarf an Personal und einer entsprechenden Erhöhung der Personalkosten führen.

Die Humanitäre Hilfe ist ebenfalls zuständig für die Logistik und den Support ihrer Aktionen. Zu den Kernaufgaben von Logistik und Support gehört die Beschaffung von Gütern, deren Lagerung im Inland und der Transport in die Einsatzländer. Die Sektion fungiert gleichzeitig als Kompetenzzentrum des EDA. Sie ist verantwortlich

für die Bereitstellung und den Transport der Einsatzinstrumente der Humanitären Hilfe (Schweizerische Rettungskette, Fachgruppen, spezielles Material, Hilfsgüter, usw.). Um die verschiedenen Dienstleistungen zu erbringen, ist ein breites Netzwerk (DEZA/Bundesverwaltung/Privatwirtschaft) unerlässlich.

Das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe (SKH)

Die Humanitäre Hilfe verfügt mit dem SKH über einen einzigartigen Pool an ausgewiesenen schweizerischen Fachkräften, welche kurz-, mittel- und längerfristige Einsätze in der Nothilfe, der Katastrophenvorsorge und dem Wiederaufbau leisten. Das SKH ist direkt dem Delegierten für humanitäre Hilfe unterstellt. Durch diese direkte Einbettung in den Bereich «Humanitäre Hilfe und SKH» ist die rasche Reaktion auf Ereignisse sichergestellt. Der Einsatz des SKH und die institutionelle Einbettung sind im Bundesgesetz vom 19. März 1976⁴⁰ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sowie in der Verordnung vom 11. Mai 1988⁴¹ über das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe festgelegt. Die Kosten für Korpsangehörige, die mit einem Arbeitsvertrag des Bundes für ihren Einsatz angestellt werden, sind im Globalbudget (Eigenaufwand) enthalten. Für die Laufzeit der Botschaft 2017–2020 ist ein Betrag von 110 Millionen Franken vorgesehen. Dieser Betrag ist indikativ und ist direkt abhängig von der Anzahl auftretender Krisen, Konflikten und Katastrophen (Kap. 2.6.2).

Sach- und Betriebsaufwand

Rund 19 Millionen Franken entfallen auf den Sach- und Betriebsaufwand, der für die Umsetzung des Rahmenkredits erforderlich ist (z. B. Transportkosten, Mietmehrkosten Ausland).

Tabelle 3

Voraussichtlicher Eigenaufwand während der Periode 2017–2020

Mio. Franken	2016	2017	2018	2019	2020	Total 17–20
Personalaufwand	51,6	53,3	53,9	55,4	56,0	218,6
<i>davon Lokalpersonal</i>	7,1	8,2	8,3	8,8	8,9	34,2
<i>davon Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (SKH)</i>	24,5	26,5	27,0	28,0	28,5	110,0
Sach- und Betriebsaufwand	4,3	4,3	4,8	4,8	4,8	18,7
Total Eigenaufwand	55,9	57,6	58,7	60,2	60,8	237,3

Im Eigenaufwand ist ebenfalls lokales Projektpersonal mit einem Arbeitsvertrag des EDA enthalten.

⁴⁰ SR 974.0

⁴¹ SR 172.211.31

Mehrwert durch das Personal der DEZA

Das Personal trägt entscheidend zur Erreichung von soliden Resultaten bei. Im Rahmen der humanitären Hilfe ist die Präsenz von Schweizer Personal namentlich aufgrund der traditionellen Neutralität unseres Landes wichtig, vor allem bei Interventionen in Konfliktsituationen. Zudem hat die humanitäre Hilfe dank der Präsenz von Schweizer Personal vor Ort regelmässigen und engen Kontakt zu den betroffenen Bevölkerungsgruppen. Die Massnahmen, die den Einsatz, die Auswahl und die Entwicklung des Personals betreffen, stützen sich auf das Bundesgesetz vom 19. März 1976⁴² über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und die dazugehörige Verordnung vom 12. Dezember 1977⁴³.

Die Planung, die Umsetzung und das Monitoring der humanitären Programme und Projekte sowie der politische und fachtechnische Dialog mit beteiligten Institutionen, Organisationen und Bundesämtern werden durch festangestelltes schweizerisches Personal sichergestellt.

3 Rahmenkredit Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern

3.1 Überblick

Die technische Zusammenarbeit zugunsten von Entwicklungsländern erfolgt in einem sich ständig verändernden Umfeld. Die Beseitigung der extremen Armut und die Bekämpfung aller Formen von Armut erfordern nach wie vor lokale *und* globale Lösungen. Dabei müssen insbesondere die ärmsten und am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen gleichberechtigten Zugang zu funktionierenden Institutionen, Ressourcen und Dienstleistungen erhalten. Zudem müssen sie vor globalen Risiken geschützt werden, die sie besonders betreffen, wie zum Beispiel Probleme mit der nachhaltigen Wasserbewirtschaftung, der Ernährungssicherheit, der Migration, dem Klimawandel, der Umweltschädigung und der Gesundheit.

Die neue Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bildet einen wichtigen Bezugsrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA. Die DEZA leistet einen Beitrag zur Bewältigung der globalen Herausforderungen und zur Umsetzung der neuen Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030. Dazu verfügt sie über drei Instrumente: die bilaterale Zusammenarbeit, die eine Präsenz in prioritären Ländern und Subregionen sicherstellt, die globale Zusammenarbeit, die Globalprogramme zur Bewältigung von Herausforderungen durchführt, welche die ganze Welt betreffen, aber die ärmsten Bevölkerungsgruppen disproportional beeinträchtigen, und schliesslich die multilaterale Zusammenarbeit, wo die DEZA sich stark für günstige Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung einsetzt. Im Rahmen der bilateralen, der globalen und der multilateralen Zusammenarbeit nutzt die DEZA das Knowhow, das Fachwissen und die innovativen Ideen aus der Schweiz.

⁴² SR 974.0

⁴³ SR 974.01

Partnerschaften mit Entwicklungsländern sind komplexer geworden und betreffen eine Vielzahl von Akteuren. Die Schweiz muss dabei ihre komparativen Vorteile, ihre Sichtbarkeit und ihre Wirksamkeit aufrechterhalten. Subsahara-Afrika steht zweifellos im Zentrum der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Aber Nordafrika und der Nahe Osten sind in den letzten Jahren fragiler geworden. Im Bereich der bilateralen Zusammenarbeit liegt der Schwerpunkt deshalb wie bei anderen aussenpolitischen Instrumenten weiterhin auf dieser Region. Das Gleiche gilt in anderen fragilen Kontexten in Asien und Lateinamerika, wo sich die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit verstärkt in der Konflikttransformation engagiert, mit dem Ziel, die Fragilität in diesen Regionen zu reduzieren und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Mit ihrem regionalen Ansatz, der zunehmend die Festlegung der geografischen Einsatzgebiete bestimmt, kann die DEZA flexibler auf fragile Kontexte reagieren. Mit Rücksicht auf die thematische Ausrichtung der bilateralen Zusammenarbeit engagiert sich die Schweiz immer häufiger in Bereichen, in denen sie über anerkannte Kompetenzen verfügt, genannt seien Kompetenzen im Bereich der globalen Themen, aber auch der Grund- und Berufsbildung, der Wirtschaftsförderung und der Förderung der Menschenrechte mit besonderem Schwerpunkt auf Frauenrechte. Die Geschlechtergleichstellung ist bleibt in der neuen Botschaft über die internationale Zusammenarbeit ein Querschnittsthema und wird gleichzeitig zum ersten Mal als strategisches Ziel anerkannt. Was neue Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit betrifft, wird die Privatwirtschaft in den kommenden Jahren vor Ort und in der Schweiz zweifellos eine bedeutendere Rolle spielen. Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft bildet einen wichtigen Hebel für die nachhaltige Entwicklung. Private Investitionen haben deshalb zunehmend Auswirkungen auf die Entwicklung der am wenigsten entwickelten Länder und der Schwellenländer.

Damit die Ziele der Agenda 2030 erfüllt und die Armut weltweit verringert werden können, müssen zusätzlich zur bilateralen Zusammenarbeit die globalen Herausforderungen angegangen und eine entwicklungsfördernde Globalisierung unterstützt werden. Die DEZA engagiert sich hier mit ihrem Bereich Globale Zusammenarbeit. Sie konzentriert sich auf grenzüberschreitende Themen, multilaterale Initiativen und den internationalen politischen Dialog. Mit innovativen Initiativen, Programmen und Beiträgen sucht sie Lösungen für spezifische globale Herausforderungen in den Bereichen Klimawandel und Umwelt, Ernährungssicherheit, Gesundheit, nachhaltige Wasserbewirtschaftung und Migration und leistet einen Beitrag zur Verbesserung der globalen Architektur der internationalen Zusammenarbeit. Dank dem Wissen und den Erfahrungen, die die Schweiz in diesen fünf Bereichen erworben hat, kann sie mit ihrer Leadership und ihren Interventionen die globale Politik in diesen Bereichen beeinflussen und darauf hinwirken, dass die ärmsten Bevölkerungsgruppen gefördert werden.

Auch die multilateralen Organisationen schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Erfüllung der Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auf internationaler und nationaler Ebene. Sie spielen eine zentrale Rolle bei der Einhaltung der Menschenrechte und der Bekämpfung der absoluten Armut und generieren viel Wissen. Die Schweiz profitiert von diesem Wissen, trägt aber selber auch dazu bei. Bei der Wahl der Organisationen, mit denen sie schwerpunktmässig zusammenarbeitet, stützt sich die DEZA auf Kriterien wie aussenpolitische Interessen der

Schweiz, Relevanz aus Sicht der Schweizer Entwicklungspolitik, von den Organisationen erzielte Ergebnisse und die Möglichkeit, politisch und strategisch Einfluss auf die betreffende Organisation auszuüben. So wirkt die Schweiz aktiv in den Führungsorganen dieser Organisationen mit und kann Einfluss nehmen auf die multilaterale Architektur und Gouvernanz. Dies ermöglicht es ihr, einen thematischen und strategischen Dialog mit diesen Organisationen zu führen. Ziel ist es, auf internationaler Ebene den Einfluss der Schweiz in den für sie prioritären thematischen Bereichen zu erhöhen. Als Nichtmitglied der G-7, der G-20 und der Europäischen Union kann sich die Schweiz dank ihrer Mitwirkung in den multilateralen Organisationen trotzdem Gehör verschaffen und das internationale Genf effizient fördern.

Angesichts der zunehmenden Komplexität der Herausforderungen im Entwicklungsbereich müssen die Synergien zwischen den drei Instrumenten der Zusammenarbeit optimal genutzt werden. Unerlässlich ist auch ein Zusammenspiel mit anderen Instrumenten der internationalen Zusammenarbeit, wie der humanitären Hilfe, der Transitionszusammenarbeit und den Aktivitäten der Abteilung Menschliche Sicherheit; wichtig ist aber auch ein Zusammenspiel mit dem SECO und andern Bundesstellen. Schliesslich könnte der Entwicklungsauftrag der DEZA ohne den Beitrag von Schweizer NGO nicht erfüllt werden. Deshalb sind Partnerschaften mit NGO weiterhin von strategischer Bedeutung.

3.2 Zweck und Herausforderungen

3.2.1 Zweck des Rahmenkredits

Die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe zugunsten der Entwicklungsländer beruhen auf Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung⁴⁴, auf dem Bundesgesetz vom 19. März 1976⁴⁵ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sowie auf den einschlägigen Ausführungsbestimmungen. Die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA ist demnach bestrebt, alle Formen von Armut zu bekämpfen und die Anfälligkeit für globale Risiken zu senken. Sie bemüht sich insbesondere, die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zu verbessern, und führt ein langfristig ausgerichtetes systemisches Engagement, damit diese Länder ihre Entwicklung selber in die Hand nehmen können. Dabei legt sie den Schwerpunkt auf eine nachhaltige Entwicklung, welche die Belastungsgrenzen der Erde respektiert und die natürlichen Ressourcen und die Biodiversität bewahrt. Ihr Engagement beruht auf drei Pfeilern: bilaterale Unterstützung der Entwicklungsländer, Mitwirkung in den multilateralen Organisationen und Mithilfe bei der Bewältigung globaler Herausforderungen durch Globalprogramme. Die in diesem Rahmenkredit enthaltenen Massnahmen spielen eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung der Vision der internationalen Zusammenarbeit: eine friedlichen Welt ohne Armut, die sich nachhaltig entwickelt. Für den Zeitraum 2017–2020 ist ein Verpflichtungsvolumen von 6635 Millionen Franken vorgesehen.

⁴⁴ SR 101

⁴⁵ SR 974.0

3.2.2 Lehren aus dem Rahmenkredit für Entwicklungszusammenarbeit 2013–2016

Hochgerechnet haben in der Botschaftsperiode 2013–2016 rund 80 Millionen arme Menschen in den 21 Schwerpunktländern der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit von einem verbesserten Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen profitiert. Dies verdeutlicht, dass der komplementäre Einsatz von Instrumenten und Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA zur Bekämpfung der Armut in Afrika, Asien und Lateinamerika gut gewählt und insgesamt wirksam war. Prägend war auch die Einflussnahme der Schweiz auf nationale oder internationale Politikdialoge, die positiv zum wirtschaftlichen und sozialen Wandel in den Partnerländern beitrug.

Das neue Instrument der Globalprogramme, welches mit der Botschaft 2013–2016 eingeführt wurde, ermöglichte es der Schweiz, verstärkten Einfluss zu nehmen auf die Ausarbeitung internationaler Normen und Regelungen in den Bereichen Wasser, Ernährungssicherheit, Migration und Entwicklung, Klimawandel und Gesundheit. Ein Beispiel ist die aktive Mitgestaltung der neuen Agenda für nachhaltige Entwicklung. Deren Umsetzung, Finanzierung und Monitoring wird im Fokus der neuen Botschaftsperiode stehen. Schliesslich hat die geschickte Mischung von Kompetenzen und Stärken verschiedener Entwicklungsakteure zu mehr Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit geführt. In der Botschaftsperiode 2013–2016 erhöhte insbesondere die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor die Hebelwirkung der Projekte und Programme. Diese wird in der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2017–2020 noch stärker akzentuiert.

In der multilateralen Zusammenarbeit konnte die Schweiz aufgrund ihrer konkreten Erfahrungen in Entwicklungsländern sowie ihrer Expertise verschiedene Reformprozesse, zum Beispiel der Weltbank oder des UNO-Systems, unterstützen. Die Umsetzung dieser Reformen sowie die Ausrichtung der multilateralen Partnerorganisationen auf die Agenda 2030 wird ebenfalls im Fokus der neuen Botschaftsperiode stehen. Eine Stärke der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit liegt in der Langfristigkeit ihres Engagements und in der Beharrlichkeit bei der Durchführung des politischen Dialoges. Dabei lernt sie aus Fehlern und passt die Steuerung von Projekten und Initiativen dementsprechend an. So floss zum Beispiel die Erkenntnis, dass die direkte Einbindung der Bauern und Bäuerinnen in die landwirtschaftliche Forschung und Beratung zentral ist, in die Landwirtschaftsprogramme und den internationalen Politikdialog zur Ernährungssicherheit ein.

3.2.3 Die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA passt sich einer Welt im Wandel an

Die Entwicklungszusammenarbeit ist mit einem Umfeld konfrontiert, das sich in einem tiefgreifenden Wandel befindet und eine Anpassung an Chancen und Herausforderungen mit sich bringt. Dank ihrem Wissen und ihrer langjährigen Erfahrung kann die DEZA in diesem Wandlungsprozess der internationalen Zusammenarbeit in bestimmten Themen und Ländern eine führende Rolle beanspruchen. Es besteht bei

vielen Partnern weiterhin eine Nachfrage nach schweizerischem Wissen und Expertise.

Die Beseitigung der extremen Armut und die Bekämpfung aller Formen von Armut erfordert lokale Lösungen; zunehmend muss aber auch auf globaler Ebene gehandelt werden. Insbesondere muss die Anfälligkeit der Ärmsten der Welt für globale Risiken, von denen sie besonders betroffen sind, reduziert werden. Die internationale Zusammenarbeit muss sich daher stärker für die globale Politikgestaltung einsetzen, etwa in den Bereichen Klimawandel, Gesundheit, Ernährungssicherheit, Wasser und Migration. Diese Bereiche sind von zentraler Bedeutung für die nachhaltige Entwicklung der Entwicklungsländer wie auch der Mitglieder des OECD-Entwicklungshilfesausschusses (DAC). Die Mitgliedstaaten der UNO haben deshalb Ziele vereinbart, die die wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimension der nachhaltigen Entwicklung in einem universellen Referenzrahmen zusammenfassen, der gemeinsame Prioritäten und Ziele im Bereich der Armutsbekämpfung und der nachhaltigen Entwicklung vorsieht (Ziele der Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung). Dieser Paradigmenwechsel erfordert auch eine tiefgreifende Anpassung des multilateralen Systems (UNO, internationale Finanzinstitutionen), wie sie kürzlich von der Weltbank vollzogen worden ist (siehe Ziff. 3.5.2). Durch den Ausbau ihres Engagements in fragilen Kontexten und der Anstrengungen zur Reduktion der globalen Risiken sowie durch die vermehrte Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft hat die DEZA diesen Paradigmenwechsel bereits in der Botschaft 2013–2016 vorweggenommen. Der vorliegende Rahmenkredit behält diese Schwerpunkte bei und verstärkt sie.

Ausserdem soll die klassische Beziehung zwischen Geberland und Empfängerland durch komplexere Partnerschaften ersetzt werden, die der Realität, in der eine Vielzahl von Akteuren miteinander zusammenarbeiten, besser entsprechen. Im Einklang mit den Verpflichtungen, die die Schweiz auf internationaler Ebene eingegangen ist, etwa durch die Globale Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit, richtet die Entwicklungszusammenarbeit ihr Engagement auf die politischen Prioritäten und die Verfahren der Partnerländer aus. Sie leistet ihre Hilfe subsidiär zu den von den Ländern selbst mobilisierten Ressourcen und Kapazitäten. Diese wurden in den letzten Jahren deutlich ausgebaut, da die Entwicklungsländer ein anhaltendes Wachstum verzeichneten und nationale Entwicklung selbst steuern. Deshalb spielen die nationalen Entwicklungspläne eine wichtige Rolle. Mittlerweile ist die internationale Hilfe nicht mehr das einzige Finanzierungsinstrument bzw. die einzige Finanzierungsquelle der Entwicklungsländer. Wichtige Entwicklungsakteure sind heute auch Privatunternehmen, Stiftungen und Privatpersonen, die nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen handeln. Staaten wie Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika (BRICS) und die Golfstaaten sind mittlerweile wichtige Geber: laut zuverlässigen Quellen haben nichttraditionelle Geberländer (die nicht dem DAC angehören) 2009 rund 10,4 Milliarden USD bereitgestellt. Das ist doppelt so viel wie 2005 (4,6 Mrd.). Die Länder des Südens haben international an Einfluss gewonnen, vor allem in den multilateralen Entwicklungsorganisationen. Dies gilt für die G-77, die 77 Prozent der Weltbevölkerung und zwei Drittel der Staaten und Stimmen innerhalb der UNO-Generalversammlung auf sich vereinen. Die G-77 umfasst laut Schätzungen fast die Hälfte des weltweiten Wirtschaftsvolumens. Bei der Entwicklungsfinanzierung zeigt sich zunehmend, dass die öffentliche Entwicklungshilfe (APD)

nicht ausreichen wird, um die in den Zielen der Agenda 2030 ausgemachten Bedürfnisse abzudecken. Kapitalflüsse von Nord nach Süd und zwischen den Ländern des Südens nehmen zu. Die APD, die bei ihrer Definition durch den DAC im Jahr 1969 über 50 Prozent der ausländischen Nettokapitalflüsse in die Entwicklungsländer ausmachte, kommt heute nur noch auf einen Anteil von rund 15 Prozent. Eine globale Strategie zur Entwicklungsfinanzierung wird diese dynamischen Zusammenhänge berücksichtigen müssen. Insbesondere wird es darum gehen, die APD strategisch und geschickt zu nutzen, um andere Finanzströme, wie nationale Ressourcen der Partnerländer, aber auch private Investitionen, Geldüberweisungen von Migranten und Migrantinnen (Remittances), Bankdarlehen und andere Investitionsformen, zugunsten von nachhaltigen Lösungen zu mobilisieren und zu kanalisieren. Neben den Finanzströmen müssen auch die Kenntnisse, Kompetenzen und Ideen der verschiedenen Akteure mobilisiert werden.

3.2.4 Kontext in den Partnerländern: Streben nach Nachhaltigkeit zwischen Chancen und Risiken

Ob ein Entwicklungsland internationale Unterstützung benötigt, hängt nicht mehr von seiner geografischen Lage ab, sondern von seinem Armutsniveau und seiner Fähigkeit, das richtige Gleichgewicht zwischen politischen Entscheidungen und den verfügbaren Mitteln zur Armutsreduktion zu finden und eine nachhaltige Entwicklung einzuleiten. Ein wesentliches Element dieser Fähigkeit besteht darin, den sozialen Frieden zu bewahren und ein Abgleiten in bewaffnete Konflikte zu vermeiden, die sowohl Ursache als auch Folge staatlicher Fragilität sind. Dafür ist der Aufbau verlässlicher und transparenter Institutionen und das Sicherstellen des Zugangs zu entsprechenden Partizipationsmöglichkeiten von hoher Bedeutung. Auch ist die Fähigkeit des Staates, einen gerechten Zugang zu den natürlichen Ressourcen, zum Beispiel zu Land und Landeigentum, zu gewährleisten, eine wichtige Voraussetzung für die Rechtssicherheit, Stabilität und Reduktion von Armut in den Ländern. Ein weiterer Faktor ist die Fähigkeit des Staates, den gerechten Zugang zu qualitativ hochstehenden Basisdienstleistungen sicherzustellen, insbesondere für Frauen und Mädchen sowie für arme und verletzte Gruppen. Dazu gehören Kinder, Jugendliche, Alte, Kranke oder Behinderte sowie andere Gruppen, die ausgegrenzt werden. Zentral ist die Fähigkeit der Länder, ihre Bevölkerung vor den zunehmenden globalen Risiken zu schützen, vor allem vor den Folgen des Klimawandels. Für eine wirksame und koordinierte internationale Unterstützung dieser Länder braucht es eine nationale Strategie zur Armutsreduktion und zur nachhaltigen Entwicklung sowie den Willen, diese umzusetzen. Die Schweiz hat sich in der Erklärung von Paris (2005) und den Aktionsplänen von Accra (2008) und Busan (2011) verpflichtet, ihre Kooperationsprogramme unter Berücksichtigung dieser nationalen Pläne zu definieren. Bei der Ausführung ihrer Programme stimmt sich die DEZA EDA-intern und mit den anderen Departementen ab, vor allem mit den Organisationseinheiten, die über einen expliziten Auftrag im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und entsprechende finanzielle Mittel verfügen (SECO und AMS).

Der Fokus der bilateralen, sowie der globalen Zusammenarbeit wird in den nächsten Jahren auf *Subsahara-Afrika* liegen. Der afrikanische Kontinent verzeichnet ein

beachtliches Wirtschaftswachstum und zieht bedeutende Auslandsinvestitionen an, vor allem im Bergbau und in der Telekommunikation. Zahlreiche Afrikanerinnen und Afrikaner haben den Aufstieg in die globale Mittelschicht geschafft und haben Zugang zu modernen Dienstleistungen. Viele Staaten werden heute von demokratisch gewählten Entscheidungsträgern oder Entscheidungsträgerinnen geführt, und friedliche Machtwechsel sind keine Ausnahme mehr. Die grosse Zahl junger Menschen in Subsahara-Afrika ist eine Chance, was auch für Nordafrika und den Nahen Osten gilt. Bis 2050 wird sich die Zahl der Kinder unter fünf Jahren in Afrika um 51 Prozent erhöht haben. Die Anzahl Menschen jünger als 18 Jahren wird auf dem Afrikanischen Kontinent bis Mitte dieses Jahrhunderts eine Milliarde erreicht haben. Dieses Potenzial zu nutzen, gehört zu den grössten Herausforderungen Afrikas. Trotzdem ist Afrika der Kontinent mit der höchsten Armutsquote. Armut ist in allen ihren Formen anzutreffen und beruht auf verschiedenen Diskriminierungsmechanismen, die von Geschlecht, Einkommen oder der Zugehörigkeit zu einer ethnischen, religiösen oder sozialen Gruppe ausgehen. Diese Mechanismen verstärken sich teilweise gegenseitig. Ein Beispiel sind etwa die Frauen und die nomadisch lebenden Gemeinschaften im Sahel und am Horn von Afrika. Wichtige Ursachen für Armut und Fragilität sind eine ungenügende Grundversorgung in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Infrastruktur, eine wenig demokratische Regierungsführung, Verstösse gegen die Menschenrechte und mangelnde institutionelle Stabilität. In der Auseinandersetzung mit internen oder unter ausländischem Einfluss stehenden bewaffneten Gruppen verfügen die Regierungen nicht über die notwendigen institutionellen Mechanismen. Sie büssen daher noch mehr an Glaubwürdigkeit ein, und die Länder geraten in einen Teufelskreis von Armut und Fragilität. Ähnliche Auswirkungen haben Naturkatastrophen, die häufig auf die schlechte Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und den dadurch bedingten Verlust an Biodiversität zurückzuführen sind. Dazu kommen immer wieder Epidemien. Die Afrikanische Entwicklungsbank beschreibt diese Phänomene als *auslösende Faktoren*, die dazu führen, dass sich die zahlreichen Schwächen der Staaten in unangemessenen Massnahmen niederschlagen. Dadurch werden die Regierungen diskreditiert und die Fragilität verschärft. Zwei Beispiele dafür sind die Zunahme der internen bewaffneten Konflikte und die Schwierigkeiten bei der Bewältigung der Ebola-Epidemie. Die Schwäche der Staaten beruht oft auch auf fehlendem politischem Willen und mangelnden institutionellen Kapazitäten. Zusätzlich werden die Institutionen durch die Korruption gelähmt. Dass Afrika einen Grossteil der Millenniumsentwicklungsziele nicht erreicht hat und beispielsweise die höchsten Indikatoren für Diskriminierung aufgrund des Geschlechts aufweist, ist auf die strukturellen Defizite und die zunehmende Fragilität zurückzuführen. Bis auf wenige Ausnahmen sind es die demokratischsten sowie wirtschaftlich und politisch offensten Staaten, die beachtliche und nachhaltige Erfolge erzielt haben. Ohne Verbesserung der Gouvernanz verfügen die Länder zudem nur über beschränkte Mittel, um die künftigen Herausforderungen durch den Klimawandel – vor allem Häufigkeit und Schwere von Dürreperioden – zu bewältigen und die Ernährungssicherheit zu gewährleisten. Die Zukunft Afrikas hängt zudem massgeblich davon ab, ob es gelingt, eine integrierte Wasserbewirtschaftung einzuführen. Damit bei diesen globalen Herausforderungen Fortschritte auf der Grundlage solider nationaler Strategien erzielt werden können, braucht es eine bessere regionale oder globale Abstimmung zwischen den Staaten. Eine gewis-

se Koordination existiert zwar bereits, doch genügt sie keineswegs, um signifikante positive Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung auszulösen. Afrika gehört in wirtschaftlicher, sozialer und politischer Hinsicht zu den Weltregionen mit der geringsten subregionalen Integration, und zwar in sämtlichen Bereichen. Dies behindert die nachhaltige Entwicklung und beeinträchtigt die politische und soziale Stabilität des Kontinents.

Nordafrika und der Nahe Osten sind in den letzten Jahren fragiler geworden. Die Region ist heute durch eine Vielzahl sichtbarer und oft gewaltsamer Konflikte sowie eine bedeutende Zahl von unsichtbaren innergesellschaftlichen Konflikten geprägt. Die Herausforderung besteht darin, eine partizipative, inklusive und rechtsbasierte politische Kultur einzuführen, von der die gesamte Bevölkerung und insbesondere auch die Frauen profitieren. Nur so ist es möglich, die dringenden regionalen Probleme nachhaltig zu lösen. Dazu gehört etwa die Bewirtschaftung der schwindenden Wasserressourcen: Die Region ist durch die Ausdehnung des Sahel infolge des Klimawandels stark betroffen. Dazu gehört auch die Bewältigung der wirtschaftlichen Herausforderungen, die aufgrund der Instabilität der letzten Jahre noch grösser geworden sind: die Integration der Jugend in den Arbeitsmarkt, die Sanierung der öffentlichen Finanzen, die Umgestaltung des Subventionssystems und die Bekämpfung der Korruption. Die Instabilität der Region führt ausserdem zu bedeutenden Migrationsbewegungen, nicht nur zwischen den Ländern der Region, sondern auch nach Europa und in die Schweiz. Sie dürften mit den Auswirkungen des Klimawandels mittelfristig noch zunehmen.

Die Transitionsprozesse in Nordafrika kommen unterschiedlich rasch voran. Es gibt Fortschritte und Rückschläge, und der Übergang wird nicht vor der nächsten Generation abgeschlossen sein. Tunesien kann auf eine vielversprechende demokratische Entwicklung zurückblicken. Die Fortschritte bleiben jedoch fragil und müssen sich vor dem Hintergrund der grossen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen bewähren. Marokko und Algerien sind stabil, doch gibt es erhebliche Defizite im Bereich der partizipativen Regierungsführung. Ägypten hat wieder eine autoritäre Regierung, die kurzfristige Stabilität garantiert. Diese ist jedoch mit einem hohen Preis verbunden, was bürgerliche Freiheiten und die Achtung der Menschenrechte betrifft. In Libyen muss dringend eine politische Lösung gefunden werden, um dem Einfluss der extremistischen Bewegungen entgegenzuwirken, die die Sicherheit der ganzen Region bedrohen.

Im Nahen Osten zeichnet sich bis jetzt keine Lösung für die Syrien-Krise und die Destabilisierung des Irak ab. Extremistische Gruppierungen haben einen bedeutenden Teil des Gebiets unter Kontrolle und errichten Regierungsstrukturen, die in krassem Widerspruch zu den etablierten rechtsstaatlichen Standards stehen. Die Syrien-Krise ist die grösste humanitäre Krise der Welt. Sie gefährdet die Stabilität der ganzen Region und insbesondere jene des Libanon, wo die Flüchtlinge mehr als ein Viertel der Bevölkerung ausmachen. Auch das besetzte palästinensische Gebiet gibt weiterhin Anlass zu Sorge. Die Konfrontation mit Israel geht weiter; es kommt immer wieder zu bewaffneten Konflikten, die die langfristigen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungschancen der Bevölkerung beeinträchtigen.

In *Asien* leben am meisten Menschen unterhalb der Armutsgrenze, obwohl die Region das weltweite Wirtschaftswachstum seit Jahren antreibt und zahlreiche

Staaten gemäss DAC-Klassifikation von der Kategorie der armen Länder in die Kategorie der Länder mit mittlerem Einkommen aufgestiegen sind. Dieses Paradox ist insbesondere auf die ungleiche Vermögensverteilung zurückzuführen, die teilweise die Notwendigkeit einer inklusiven Entwicklung beeinträchtigt. Weitere Gründe sind die Übernutzung der natürlichen Ressourcen und die Schwierigkeit, mittel- und langfristig eine nachhaltige Nutzung sicherzustellen. Zudem bestehen nach wie vor Defizite im Bereich der inklusiven Regierungsführung unter verstärkter Mitwirkung der Zivilgesellschaft sowie bei der Dezentralisierung. Diese Faktoren sind verantwortlich für die Fragilität von Ländern wie Myanmar und Nepal sowie für die Fragilisierung Bangladeschs. In vielen Staaten zeigt sich diese Fragilität auch in der Präsenz bewaffneter Gruppen. Das Konfliktpotenzial wird zusätzlich verschärft durch die Verpachtung grosser Landflächen an ausländische Investoren zu Ungunsten der vielen Kleinbauern und -bäuerinnen, die auf dieses Land angewiesen sind, um überleben zu können. Diese Faktoren und die mangelnden Investitionen in die kleinbäuerliche Landwirtschaft und die Forstwirtschaft tragen dazu bei, dass die Armut in ländlichen Regionen Kambodschas oder Laos anhält. Hier sind immer noch 21 beziehungsweise 28 Prozent der Bevölkerung, vor allem benachteiligte ethnische Gruppen, von Armut betroffen.

Neben den Defiziten in der Regierungsführung gibt es regelmässig verheerende Naturkatastrophen, die auf den Klimawandel oder Erdbeben zurückzuführen sind. Die jüngsten Beispiele sind das Erdbeben von 2015 in Nepal oder die Taifune auf den Philippinen, aber auch die Tsunamis von 2004 und 2011 sind noch in Erinnerung. Afghanistan und die pakistanischen Grenzgebiete stellen einen Sonderfall dar. Die Armut in der Region ist eine Folge der langjährigen bewaffneten Konflikte, die auf lokale Streitigkeiten und die komplexen Wechselwirkungen mit den geopolitischen Interessen der Grossmächte zurückzuführen sind. Der Rückzug der internationalen Truppen aus Afghanistan im Jahr 2014 hat bis jetzt zu keiner Stabilisierung geführt.

In *Lateinamerika* setzen die Regierungen vermehrt auf Sozialpolitik, um die Ungleichheiten zu verringern. Diese bleiben aber trotzdem ausgeprägter als in allen anderen grossen Regionen der Welt. In den meisten Partnerländern der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit sind die Unterschiede sogar gewachsen. Die Partizipation der Bevölkerung ist jedoch seit der Ablösung der Militärregime durch demokratisch gewählte Regierungen zunehmend ein fester Bestandteil der Entscheidungsprozesse. Dank der Kombination dieser Faktoren konnte die extreme Armut auf dem Kontinent reduziert werden. Die grösste Herausforderung ist jedoch die Gefahr, dass die Bevölkerung aufgrund einer nicht nachhaltigen Ressourcennutzung, die das Ökosystem und die Biodiversität schädigt, oder infolge von Naturkatastrophen wieder in die Armut zurückfällt. Besonders gefährdet sind diesbezüglich Zentralamerika und die Karibik. Dazu kommen die Risiken von Unsicherheit und Gewalt, für die zu einem grossen Teil das organisierte Verbrechen verantwortlich ist. Der gesellschaftliche Konsens und die staatlichen Strukturen müssen erheblich gestärkt werden, damit die Bevölkerung die Armut dauerhaft überwinden kann. Es braucht mehr Erwerbsmöglichkeiten, die eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung erlauben und nicht nur auf der Ausbeutung natürlicher Ressourcen beruhen, sowie eine stärker diversifizierte Wirtschaft. Illegale Einkommensquellen müssen

eingedämmt werden. Andernfalls sind alle anderen Gouvernanzprozesse in Gefahr, und Anstrengungen zur Bekämpfung der Korruption sind zum Scheitern verurteilt.

3.2.5 Folgen für die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA

Neue und verstärkte Schwerpunkte

Berücksichtigung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung: Die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA trägt zur Umsetzung der in der globalen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verankerten Ziele der Agenda 2030 bei. Diese Ziele, zu denen die Beseitigung der extremen Armut gehört, sind massgebend für das multilaterale Engagement der DEZA. Sie werden in die bilateralen Kooperationsstrategien integriert und bei der Umsetzung der Globalprogramme berücksichtigt. Bei ihren Aktivitäten aufgrund des vorliegenden Rahmenkredits setzt die DEZA verschiedene Mittel zur Umsetzung der Ziele der Agenda 2030 ein, etwa indem sie die Rahmenbedingungen stärkt und die Mobilisierung von privaten und öffentlichen Ressourcen für eine nachhaltige Entwicklung verbessert.

Verstärktes Engagement in fragilen Kontexten: Gemäss der OECD werden bis 2018 zwei Drittel der Armen in fragilen Kontexten leben, vor allem in Afrika. Diese Kontexte zeichnen sich aus durch schwache oder instabile Institutionen, teilweise fehlendem politischen Willen, eine inklusive Entwicklungspolitik, eine hohe Armutsquote, geringe Einkommen und Gewalt, insbesondere gegen Frauen, sowie durch Korruption und Willkür. Mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit will die DEZA die Fragilität dieser Kontexte verringern, den Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen und Strukturen fördern und zur Umsetzung von Ziel 16 beitragen (Förderung von friedlichen Gesellschaften, die die Interessen aller berücksichtigen). Sie berücksichtigt die Fragilität in ihren Kriterien zur Auswahl neuer Schwerpunktländer für diesen Rahmenkredit und übernimmt auf internationaler Ebene weiterhin eine Führungsrolle beim multilateralen Dialog über die Fragilität.

Verstärkte Präsenz in Afrika: Die DEZA plant eine deutliche Erhöhung ihres Engagements in Afrika. Dieser Kontinent ist nach wie vor mit zahlreichen Herausforderungen in den Bereichen Armutsreduktion, bewaffnete Konflikte, Pandemien, Nahrungsmittelkrisen und Bewirtschaftung von Ressourcen, etwa Wasser, konfrontiert (siehe Ziff. 3.1.3). Der Anteil der finanziellen Mittel, die in Afrika, inklusive Nordafrika und Naher Osten, eingesetzt werden, steigt von 50 auf 55 %.

Abbau von Ungleichheiten und Achtung der Menschenrechte: Die zunehmenden Ungleichheiten und die Diskriminierung im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich sind zugleich Ursache und Folge der Armut. Sie erhöhen das Risiko von Konflikten, auch im Zusammenhang mit dem Zugang zu natürlichen Ressourcen wie zum Beispiel dem Zugang und Eigentum von Land. Die Entwicklungszusammenarbeit misst dem gerechten Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen sowie der Beteiligung benachteiligter Gruppen an den Entscheidungsprozessen grosse Bedeutung bei. Indem sie den Rechtsstaat, die Zivilgesellschaft und den Zugang zur Justiz verstärkt, verbessert sie auch die Verantwortlichkeit des Staates gegenüber der Bevölkerung und dem Parlament im Bereich der Menschenrechte.

Gleichstellung der Geschlechter: Die internationale Zusammenarbeit hat beschlossen, die Gleichstellung der Geschlechter zu einem strategischen Ziel zu erheben und dem Thema damit mehr Gewicht zu verleihen. Gleichberechtigung ist ein entscheidender Faktor für die nachhaltige Entwicklung und die Armutsbekämpfung. Die Schweiz setzt sich auch aktiv im internationalen Dialog für das Thema ein, insbesondere im Zusammenhang mit der globalen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Hier geht es um die Umsetzung von Ziel 5 der Agenda 2030 (Geschlechtergleichstellung). Das strategische Ziel, zu dem der vorliegende Rahmenkredit namentlich durch bilaterale und multilaterale Anstrengungen beiträgt, ergänzt die transversale Einbindung des Themas (siehe Ziff. 3.3.2.1).

Grundsulbildung und Berufsbildung: Das Engagement der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA im Bereich der Schul- und Berufsbildung wird ausgebaut. Damit trägt die DEZA zur Umsetzung von Ziel 4 der Agenda 2030 bei (inklusive und gerechte Bildung). Aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung mit zahlreichen Projekten in diesem Bereich wird sich die DEZA für die Stärkung des Dialogs zwischen den verschiedenen Parteien einsetzen, namentlich zwischen Regierungen und Privatwirtschaft, um die Rahmenbedingungen zu verbessern. Sie wird dabei auch auf das Knowhow und die Glaubwürdigkeit der Schweiz im Bereich der Berufsbildung setzen.

Umwelt und Katastrophenvorsorge: Im Umweltbereich wird ein besonderer Schwerpunkt auf die Erhaltung der natürlichen Ressourcen und der Ökosysteme sowie auf die Verringerung des Katastrophenrisikos (Disaster Risk Reduction, DRR) gelegt. Diese Aktivitäten kommen mehreren Zielen der Agenda 2030 zugute, insbesondere Ziel 13 (Bekämpfung des Klimawandels) und Ziel 15 (Schutz und nachhaltige nachhaltige Bewirtschaftung von Ökosystemen, Wäldern usw.). Das Globalprogramm Klimawandel wird ausgebaut und deckt ein breiteres Spektrum an Umweltfragen ab, die in Verbindung mit multilateralen Übereinkommen stehen. Die DRR-Aspekte werden systematischer in die Entwicklungsprogramme und -projekte integriert, dies auch auf globaler Ebene.

Engagement für eine kohärente Politik im Bereich der nachhaltigen Entwicklung: In Übereinstimmung mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und den im Rahmen der OECD entwickelten Konzepten führt die DEZA ihr Engagement für eine kohärente Politik im Bereich der nachhaltigen Entwicklung auf nationaler und internationaler Ebene weiter. Sie stützt sich dabei auf die in diesem Rahmenkredit festgelegten thematischen und geografischen Schwerpunkte. Sie arbeitet mit verschiedenen – staatlichen und nichtstaatlichen – Akteuren zusammen. Im Einklang mit der Empfehlung des Entwicklungshilfausschusses der OECD an die Schweiz, eine systematische Beobachtung und Analyse der Politiken, welche Auswirkungen auf die Entwicklungsländer haben, vorzunehmen, entwickelt die DEZA Monitoringinstrumente, die es gestatten, die bei der Politikkohärenz erzielten Fortschritte zu beurteilen. Im Rahmen der entsprechenden angemessenen Kanäle und Verfahren berichtet sie regelmässig über ihre Feststellungen, namentlich mittels des jährlichen Berichts an das Parlament über die Aussenpolitik.

Verstärkte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor: Es wurden Plattformen für den Austausch und die Zusammenarbeit mit der schweizerischen und der internationalen Privatwirtschaft errichtet, um Allianzen für wichtige Entwicklungsthemen zu

schmieden. Die DEZA ist sich bewusst, dass diese Unternehmen, aber auch der lokale Privatsektor eine zentrale Rolle bei der Sicherstellung einer nachhaltigen sozio-ökonomischen Entwicklung eines Landes spielen. Sie will die Zusammenarbeit insbesondere mit öffentlich-privaten Partnerschaften ausbauen. Dies entspricht auch dem Wunsch der Schweiz, die Privatwirtschaft bei der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung stärker einzubeziehen. Zudem hilft die DEZA mit, im Rahmen ihrer Projekte, systemische Verbesserungen für die Entwicklung des Privatsektors und für öffentlich-private Partnerschaften zu schaffen. Die Schweiz intensiviert ausserdem ihr Engagement im Rahmen des Globalen Pakts der UNO (Global Compact), um die soziale und ökologische Verantwortung der lokalen und multinationalen Unternehmen, vor allem der Schweizer Firmen, zu fördern.

Die drei Instrumente der Zusammenarbeit werden beibehalten und die Synergien stärker genutzt

Die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA hilft mit, die in den vorherigen Kapiteln aufgeführten Herausforderungen zu bewältigen. Dazu verfügt sie über drei Instrumente der Zusammenarbeit: Sie ist in Schwerpunktländern oder Subregionen des Südens präsent; sie setzt Globalprogramme um, um Problemen, die den ganzen Planeten und insbesondere die ärmsten Bevölkerungsgruppen betreffen, zu begegnen; sie setzt sich auf multilateraler Ebene aktiv für ein Umfeld ein, das die nachhaltige Entwicklung begünstigt. Im Rahmen dieser drei Instrumente nutzt die DEZA das Knowhow, das Fachwissen und die innovativen Ideen aus der Schweiz.

Bilaterale Zusammenarbeit: Durch ihre bilaterale Zusammenarbeit stellt die DEZA eine Präsenz vor Ort und eine bessere Koordination ihrer Aktivitäten mit den Schwerpunktländern sicher. Dank der verschiedenen Instrumente und Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit, beispielsweise technische Zusammenarbeit, sektorielle Budgethilfe und Beiträge an gemeinsame Fonds (Basket Funding), die durch einen politischen Dialog ergänzt werden, kann die DEZA die Entwicklung der Partnerländer wirksamer und effizienter unterstützen. Die bilateralen Aktivitäten der DEZA orientieren sich an Kooperationsstrategien, die Ziele, Schwerpunktthemen, Unterstützungsmodalitäten, Partner, Aufgabenverteilung sowie Formen der Zusammenarbeit mit anderen schweizerischen und ausländischen Akteuren festlegen, welche in diesen Ländern tätig sind, insbesondere multilaterale Organisationen, NGO und die Privatwirtschaft.

Multilaterale Zusammenarbeit: Das multilaterale Engagement der Schweiz trägt direkt zur Umsetzung der Ziele dieser Botschaft bei. Durch ihre Mitwirkung in den Führungsgremien verschiedener multilateraler Organisationen, aber auch durch die Zusammenarbeit mit diesen Organisationen in den Partnerländern nimmt die Schweiz direkt auf das Engagement der Institutionen Einfluss. Sie kann so ihre eigenen Prioritäten einbringen und ihnen global Beachtung verschaffen. Der Einfluss der Schweiz kann damit ein vielfach grösseres Gewicht erzielen, als es ihre Beitragszahlungen erwarten lassen.

Globalprogramme: In der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 legte die DEZA das Schwergewicht auf die globalen Herausforderungen und führte fünf Programme zu deren Bewältigung ein. Damit nahm sie die durch die Diskussion über die Ziele der Agenda 2030 eingeleitete Entwicklung bereits vorweg.

Die Globalprogramme Klimawandel, Ernährungssicherheit, Wasser, Gesundheit und Migration werden bei der Umsetzung des vorliegenden Rahmenkredits weiterhin eine zentrale Rolle spielen. Sie erlauben es der DEZA, gestützt auf ihre Erfahrungen in den Ländern des Südens und des Ostens stärker auf die globalen und regionalen Politiken Einfluss zu nehmen und Schweizer Knowhow einzubringen.

Angesichts der zunehmenden Komplexität der Herausforderungen der internationalen Zusammenarbeit müssen die Synergien zwischen den drei Instrumenten der Zusammenarbeit optimal genutzt werden. Unerlässlich ist auch ein Zusammenspiel mit anderen Instrumenten der internationalen Zusammenarbeit, namentlich der humanitären Hilfe und der Transitionshilfe. Die DEZA verfügt über verschiedene Instrumente, die sie je nach Kontext einzeln und gemeinsam einsetzen kann.

Der vorliegende Rahmenkredit weist auch Synergien mit den übrigen Rahmenkrediten der internationalen Zusammenarbeit auf, namentlich zu den Kompetenzbereichen des SECO und der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des EDA.

3.3 Strategische Ausrichtung

Die Entwicklungszusammenarbeit stellt die Würde der Menschen ins Zentrum ihres Engagements. Sie will einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der ärmsten und verletzlichsten Bevölkerungsgruppen leisten, insbesondere benachteiligter und ausgegrenzter Personen, Menschen mit Behinderungen, Minderheiten, Migrantinnen und Migranten sowie Menschen, die in grösster Armut leben. Dabei spielt auch die Gleichstellung der Geschlechter eine zentrale Rolle. Die DEZA konzentriert ihre Aktivitäten auf ländliche Gebiete, in denen weiterhin auf meisten armen Menschen leben. Sie berücksichtigt dabei die Stadt-Land-Dynamik sowie neue Formen von Armut, die im urbanen Umfeld vor allem aufgrund der Binnenmigration entstehen. In Ländern mit mittleren Einkommen richtet die DEZA ihr Engagement auf Bevölkerungsschichten, die besonders arm und risikogefährdet sind.

Das in diesem Rahmenkredit vorgesehene Engagement der Schweiz ist die treibende Kraft und ein Eckpfeiler bei der Umsetzung der gesamten Botschaft 2017–2020. Es wird über die Vertretungen in den Schwerpunktländern und -regionen, über die Mitgliedschaft in den Exekutivräten der internationalen Finanzinstitutionen und über die Missionen bei den Vereinten Nationen in New York, Genf und Rom konkretisiert. Das Engagement trägt folglich zur Erfüllung sämtlicher strategischer Ziele der internationalen Zusammenarbeit für den Zeitraum 2017–2020 bei (siehe Ziff. 1.6.2.). Die Beiträge zu den strategischen Zielen orientieren sich strikt an den politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Zieldimensionen der nachhaltigen Entwicklung. Sie kommen wie folgt zum Tragen:

1. Beitrag zur Entwicklung eines internationalen Rahmens, der die Voraussetzungen zur Bewältigung der globalen Herausforderungen schafft

Bei der Umsetzung von Massnahmen aus diesem Rahmenkredit engagiert sich die DEZA namentlich für die Erarbeitung von internationalen Normen und politischen Leitlinien in den Bereichen Nachhaltigkeit, Klimawandel, Wasser, Migration, Ernährungssicherheit und Gesundheit. Im Vordergrund stehen dabei die internationale

Gouvernanz, welche eine zweckmässige Mitsprache der Entwicklungsländer ermöglichen soll, die Verbesserung der Wirksamkeit sowie die Stärkung der Rechenschaftspflicht der multilateralen Organisationen. Zu diesem Zweck fördert die DEZA nicht allein die Zusammenarbeit der Staaten, sondern aller Akteure der Entwicklungszusammenarbeit (NGO, UNO, regionale Organisationen, internationale Finanzorganisationen, G-20, Privatsektor usw.). Die Aktivitäten der DEZA und des SECO ergänzen sich.

2. Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität sowie Förderung der Konflikttransformation

Die DEZA trägt im Sinne des Rahmenkredits zur Erreichung dieses Ziels bei, indem sie sich für die Reduktion von Konfliktursachen und die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von staatlichen Institutionen engagiert. In fragilen Kontexten und Konfliktsituationen leistet die DEZA einen wesentlichen und langfristigen Beitrag und übernimmt in multilateralen Organisationen und Gesprächen eine Führungsrolle. Ausserdem setzt sie sich für die Minderung des Risikos von Naturkatastrophen ein. Die in diesem Rahmenkredit beschriebenen Massnahmen ergänzen jene der Rahmenkredite Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (Kap. 2) bzw. Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (Kap. 6).

3. Gewährleistung eines nachhaltigen Zugangs zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle

Der nachhaltige Zugang zu hochwertigen Basisdienstleistungen und zu Ressourcen, die ein ausreichendes Einkommen für ein Leben in Würde ermöglichen, ist ein Grundrecht jedes Menschen und steht folglich im Zentrum jeglicher Kooperationsstrategie der Schweiz. Je nach Situation betrifft das Engagement den gesicherten Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen, Grund und Boden, Energie, Trinkwasser und sanitäre Grundversorgung oder zu Grund- und Berufsbildung. Die öffentlichen Dienstleistungssysteme setzen zudem eine inklusive Regierungsführung voraus, die das öffentliche Interesse wahrt und die Nähe zu den Bürgern und Bürgerinnen sicherstellt. Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Länder sind diese Aktivitäten verstärkt auf die bedürftigsten und ärmsten Frauen und Männer auszurichten.

Auch die multilateralen Organisationen, die für die Schweiz prioritär sind, sehen in ihren Mandaten den Zugang zu Basisdienstleistungen vor, namentlich mittels Schaffung geeigneter rechtlicher Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene, sowie mittels Bereitstellung subsidiärer und temporärer Dienstleistungen. Die DEZA sorgt dafür, dass diese Massnahmen von guter Qualität sind, und fördert einen wechselseitigen Lernprozess zwischen den beiden Ansätzen.

4. Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums

Inklusives Wirtschaftswachstum gehört zu den wirksamsten Mitteln zur Gewährleistung nachhaltiger Entwicklung und zur Reduktion von Armut. Die Massnahmen des vorliegenden Rahmenkredits tragen zu diesem Ziel bei, indem sie die Entwicklung des Privatsektors begünstigen und die wirtschaftlichen Kapazitäten armer und be-

nachteiliger Menschen stärken. Die DEZA fördert dadurch ein nachhaltiges Wachstum in ihren Partnerländern. Sie setzt sich für die Umsetzung von Instrumenten ein, die zum Beispiel die negativen Auswirkungen in Bereichen wie Rohstoffförderung, unlautere und illegale Finanzflüsse oder nicht nachhaltige Investitionen senken sollen. Diese Aktivitäten ergänzen jene aus dem Rahmenkredit Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (Kap. 4).

5. Stärkung des Rechtsstaats und der demokratischen Partizipation, Unterstützung von Institutionen, die der Gesellschaft und der Wirtschaft dienen

Bei der bilateralen Zusammenarbeit, beim multilateralen Engagement und bei den Globalprogrammen misst die DEZA der guten Regierungsführung eine grosse Bedeutung bei. Sie unterstützt zahlreiche Programme und Projekte in Bereichen wie Dezentralisierung, Stärkung der Zivilgesellschaft, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und Aufbau staatlicher Kapazitäten zur Vorbeugung von Kriminalität. Gute Regierungsführung ist ein Querschnittsthema der internationalen Zusammenarbeit und bei allen Aktivitäten der DEZA von zentraler Bedeutung. In allen Kontexten, in denen die DEZA tätig ist, führt sie unmittelbar – ob bilateral, multilateral oder mit Globalprogrammen – Programme und Projekte durch, die die Beteiligung von Bürgern und Bürgerinnen, Transparenz und Verantwortung stärken, sodass eine inklusive Entwicklung gewährleistet ist. Die Dezentralisierung in administrativer, politischer und finanzieller Hinsicht gehört zu den wichtigsten Aktionslinien der DEZA.

6. Achtung und Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten

In den Kooperationsstrategien variiert der Ansatz zur Förderung der Rechte je nach Ausgangslage: Stärkung des Rechtssystems, Umsetzung von Sektorpolitiken oder Förderung der Rolle von Zivilgesellschaft und Medien. Die Förderung der Menschenrechte spielt in der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA eine wichtige Rolle. Ihre Interventionen werden durch Massnahmen der multilateralen Organisationen verstärkt, was den rechtlichen Rahmen festigt und einen Anknüpfungspunkt an die Rechenschaftspflicht auf internationaler Ebene schafft. Die Aktivitäten ergänzen ausserdem die Massnahmen aus dem Rahmenkredit Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (Kap. 6).

7. Stärkung der Geschlechtergleichstellung und der Rechte von Frauen und Mädchen

Bei der Umsetzung von Massnahmen aus diesem Rahmenkredit engagiert sich die DEZA für die Gleichstellung der Geschlechter und die Rechte der Frauen, für die Stärkung ihrer wirtschaftlichen Kapazitäten, für ihre Beteiligung an politischen Prozessen und für den Schutz ihrer Grundrechte, dies auch in fragilen Kontexten. Die Geschlechtergleichstellung ist systematischer Bestandteil aller Kooperationsstrategien und Gespräche mit den multilateralen Organisationen, die von der Schweiz unterstützt werden. Auf multilateraler Ebene setzt sich die Schweiz insbesondere für die Umsetzung der Ziele der Agenda 2030 ein, die sich mit der Gleichstellung von Männern und Frauen befassen. Darüber hinaus wird die Zusammenarbeit mit Sonderorganisationen wie UN Women intensiviert. Dieses Engagement soll

einerseits die bestehenden Normen stärken und andererseits den Erfahrungsaustausch bei der wirksamen Anwendung geschlechtergerechten Entwicklungsgrundsätze fördern.

3.4 Thematische und geografische Schwerpunkte

Die thematischen und geografischen Prioritäten der DEZA werden in erster Linie aufgrund ihrer Relevanz für die Reduktion der Armut und der globalen Risiken festgelegt. Die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen und die Stärkung der Institutionen stehen im Zentrum ihrer Bemühungen. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die ärmsten Bevölkerungsschichten gelegt.

Im Sinne der aussenpolitischen Strategie der Schweiz und angesichts der aktuellen Lage bezüglich Armut und globaler Risiken ist die DEZA überzeugt, dass ihre Präsenz auch in Zukunft auf allen Kontinenten mit Entwicklungsländern unerlässlich ist. Allerdings definiert sie geografische und thematische Prioritäten, um ihre Mittel möglichst wirksam einzusetzen. Zu diesem Zweck stützt sie sich namentlich auf die Agenda 2030, die einen universellen Charakter hat und als Referenz dient für Reaktionen auf die aktuellen Herausforderungen, mit denen die Länder individuell oder global konfrontiert sind.

Aus Gründen der Wirksamkeit und der Effizienz ist somit vorgesehen, mindestens 90 Prozent der Mittel in jeder Schwerpunktregion bzw. jedem Schwerpunktländ für höchstens drei Themen aufzuwenden, wobei mindestens ein Thema eine globale Herausforderung betreffen muss (siehe Themenschwerpunkte 3.4.1.1 bis 3.4.1.5). Ausserdem will die DEZA bei mindestens einem der drei Themen eine führende Rolle übernehmen im Dialog mit den Regierungen. Eine solche Fokussierung verstärkt die Synergien zwischen den einzelnen Instrumenten, die der DEZA bei der Umsetzung zur Verfügung stehen (siehe 3.1.5). Dank ihrer Felderfahrung, ihres Knowhows und ihres Langzeitengagements kann die DEZA folglich für jedes ihrer Schwerpunktthemen und in jedem ihrer Schwerpunktländer gezielt ihr Wissen und ihre Glaubwürdigkeit einbringen.

3.4.1 Themenschwerpunkte

Mit ihren thematischen Aktivitäten setzt sich die DEZA für die Umsetzung der Ziele der Agenda 2030 ein. Sie engagiert sich insbesondere für Themen, bei denen sie über anerkanntes Expertenwissen verfügt. Auch mit ihrem multilateralen Engagement trägt sie dazu bei, indem sie sich für die Schaffung eines entwicklungswirksamen Rechtsrahmens stark macht.

In Bezug auf die globalen Herausforderungen erweitert der vorliegende Rahmenkredit das Engagement der DEZA in folgenden Bereichen: Klimawandel und Umwelt, Wasser, Ernährungssicherheit, Gesundheit und Migration. Bei den Themen, die spezifisch die Entwicklungsländer betreffen, liegt der Fokus auf der Grund- und Berufsbildung, der Bewältigung fragiler Kontexte, der Beschäftigung sowie dem Wirtschaftswachstum.

Wie bei der vorangehenden Botschaft sind die Themen Gleichstellung von Mann und Frau sowie gute Regierungsführung sowohl Querschnitts- als auch sektorielle Themen. Die Themen Umwelt und Minderung des Katastrophenrisikos sind zwar keine Querschnittsthemen, sie werden jedoch aufgrund ihrer Relevanz für zahlreiche bilaterale und globale Interventionen bei der Umsetzung der vorliegenden Botschaft ebenfalls verstärkt einbezogen.

3.4.1.1 **Klimawandel und Umwelt (unterstützt durch Globalprogramm)**

Beispiel 1: Anpassung an den Klimawandel und Erhalt der biologischen Vielfalt

2014 gelang es der Schweiz in Bolivien, durch Wiederaufforstung und Bodensanierung eines 20 000 Hektar grossen Gebiets die ökologische Resilienz zu verbessern. Dadurch wurden das Ökosystem und die stark bedrohte Biodiversität des Landes wieder gestärkt. Mit diesen Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sowie zusätzlichen Massnahmen der Regierung konnte die Abholzung zwischen 2006 und 2014 um 75 Prozent gesenkt werden. Im Zeitraum 2012–2014 profitierten dank der Initiative der Schweiz fast 30 000 Familien von der wachsenden ökologischen Resilienz, durch die sich ihre Beschäftigungs- und Einkommenslage verbesserte.

Die mit dem Klimawandel verbundenen Probleme verstärken Armut und Konflikte und bedrohen die bereits erreichten Fortschritte bei der Armutsreduktion. Die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen leiden bereits unter Armut, insbesondere in den Ländern des Südens, und sind deshalb kaum in der Lage, sich an den Klimawandel anzupassen oder sich dagegen zu wappnen. Der Klimawandel hat nicht zuletzt verheerende Auswirkungen auf die Lebensgrundlage dieser Bevölkerungsgruppen, welche unmittelbar von den natürlichen Ressourcen abhängig sind. Weltweit sind Millionen von landwirtschaftlichen Familienbetrieben für ihre landwirtschaftliche Produktion auf ausreichend Niederschläge angewiesen, die sich aufgrund der Erderwärmung verändern. Der Temperaturanstieg führt dazu, dass gewisse Pflanzen- und Tierarten verschwinden oder in kühlere Zonen abwandern, wodurch sich die Existenzgrundlage der Menschen die bisher von diesen Arten lebten, ändert. Ausserdem verursacht der Klimawandel ein Ansteigen der Meeresspiegel und führt zu häufigeren und stärkeren Überschwemmungen und Dürren. Die neuen Herausforderungen, die durch den Klimawandel in den Bereichen Ernährungssicherheit, Wasser- und Stromversorgung sowie Gesundheit entstehen, beeinträchtigen die nachhaltige Entwicklung. Die Minderung der Klimaveränderungen und die Anpassung an den Klimawandel sind zwei wichtige Prioritäten in der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz. Die Massnahmen zur Begrenzung der Klimaveränderungen (Mitigation) bezwecken eine Senkung der Treibhausgasemissionen. Bei der Anpassung an klimatische Veränderungen (Adaptation) geht es um die Förderung von Initiativen und Massnahmen zum Schutz von Ökosystemen und Menschen vor bestehenden oder zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels.

Die Massnahmen im Bereich Klimamitigation und Adaptation sind direkt verknüpft mit jenen im Bereich der Katastrophenvorsorge und müssen auch andere entwicklungsrelevante Aspekte wie zum Beispiel die gute Regierungsführung berücksichtigen. Das Globalprogramm Klimawandel und Umwelt der DEZA fördert eine emissionsarme nachhaltige Entwicklung, die Verringerung von Treibhausgasen, welche durch Waldrodungen entstehen, sowie die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft, indem es Veränderungs- und Anpassungsprozesse im Zusammenhang mit veränderten Umweltbedingungen unterstützt. Parallel zu den Massnahmen bezüglich des Klimawandels stellt die DEZA auch die nachhaltige Bewirtschaftung der Naturressourcen und Ökosysteme in den Vordergrund, welche gleichzeitig die Biodiversität erhalten, einschliesslich Wälder und Gebirge. Weiterhin engagiert sich die DEZA für den Zugang zu sauberer Energie, für Energieeffizienz und für die Reduktion von Schadstoffemissionen.

Operationelle Auswirkungen: Zur Unterstützung des Ziel 13 der Agenda 2030 (Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen) sind Klimawandel und Umwelt nicht nur Gegenstand eines Globalprogramms, sondern auch zahlreicher bilateraler Programme und Projekte in Afrika, Asien und Lateinamerika. Das Netzwerk Klimawandel und Umwelt fördert in Absprache mit dem Netzwerk Katastrophenvorsorge das Wissensmanagement in Bezug auf die Themen Klimawandel und Umwelt sowie deren Einbindung in die Programme und Projekte der gesamten Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz und jener ihrer Partner.

Die DEZA verstärkt ihre Aktionen im Bereich der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, welche für die Armutsbekämpfung relevant sind, insbesondere für die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder, des Wassers, des Bodens und der Luft. Das Ziel ist, dass diese Ressourcen verfügbar bleiben trotz der zahlreichen Risiken, die mit ihrer Übernutzung, ihrer Verschmutzung sowie den Auswirkungen des Klimawandels verbunden sind.

Innerhalb der Bundesverwaltung arbeitet die DEZA im Rahmen der gemeinsamen Plattform über die internationale Finanzierung und die Entwicklungszusammenarbeit im Umweltbereich (PLAFICO) eng mit dem BAFU und dem SECO zusammen. Diese Plattform erlaubt eine koordinierte Auseinandersetzung sowohl mit den Finanzmechanismen der Umweltkonventionen als auch mit der bi- und multilateralen Zusammenarbeit im Umweltbereich. Sie ermöglicht namentlich die Diskussion der Aspekte zur Stärkung der ökologischen Dimension. Die DEZA beteiligt sich ausserdem aktiv an der internationalen Debatte und arbeitet eng mit global tätigen Partnern zusammen. Sie hilft insbesondere bei der Beschaffung zusätzlicher Mittel zur umfassenden Finanzierung von Massnahmen im Bereich Klimamitigation und Adaptation in den Entwicklungsländern. Solange keine andere Finanzierung gewährleistet ist, stellt die DEZA sicher, dass die für Klimaprojekte vorgesehenen Mittel aus dem aktuellen Rahmenkredit entwicklungswirksam sind.

3.4.1.2 Nahrungsmittelsicherheit und Ernährung (unterstützt durch Globalprogramm)

Beispiel 2: Beitrag der Schweiz zu einer verantwortungsvollen Landgouvernanz in Laos

Die Schweiz war aktiv an der Ausarbeitung der «Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung von Boden- und Landnutzungsrechten» beteiligt, die 2012 verabschiedet wurden. Seither macht sie sich auf globaler, regionaler und nationaler Ebene für diese Leitlinien stark, mit dem Ziel, dass gefährdete und benachteiligte Bevölkerungsgruppen davon profitieren. In Laos unterstützt die DEZA lokale Partner in ihren Bemühungen, die Leitlinien in die aktuelle Debatte über die neue Bodenpolitik einfließen zu lassen. Die Schweiz und ihre Partner haben ausserdem die Universität Bern beauftragt, ein Inventar aller Landkonzessionen in Laos zu erstellen, welches seit 2013 das erste systematisch erstellte Inventar in diesem Bereich darstellt. Es dient als Grundlage für die Erarbeitung der neuen Bodenpolitik und sensibilisierte die Behörden für das Ausmass der Problematik. Die laotische Regierung beschloss, die Vergabe von Landkonzessionen zwecks Investitionen in den Bergbau oder im Zusammenhang mit dem Anbau von Kautschuk oder Eukalyptus bis Ende 2015 auszusetzen. Das Engagement der Schweiz ist vor allem deshalb wichtig, weil in den letzten zehn Jahren in Laos mehr als eine Million Hektar Land mit Konzessionen an Investoren vergeben wurden, d. h. eine Fläche, die der gesamten Reisanbaufläche entspricht.

Seit vielen Jahren engagiert sich die DEZA stark in den Bereichen Landwirtschaft und Ernährungssicherheit. Die Schweiz gehört zu jenen Geberländern, die prozentmässig den grössten Anteil ihres Budgets auf diese Themen verwenden.

Ziel der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA ist eine Welt ohne Hunger und Fehlernährung (Ziel 2: Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit erreichen). Kleinbäuerinnen und -bauern leisten dazu einen wichtigen Beitrag, indem sie nahrhafte Produkte anbauen und gleichzeitig ihr Einkommen steigern und die Umwelt schonen. Die Aktivitäten der DEZA in diesem Bereich sind somit in erster Linie auf die ländliche Bevölkerung ausgerichtet, insbesondere in Berggebieten; meist sind dies von Frauen geführte Familienbetriebe. Dabei bilden gesicherte Landnutzungsrechte eine wichtige Voraussetzung, um dieses Ziel zu erreichen. Das Ziel ist eine nachhaltige Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion und der damit einhergehenden Dienstleistungen. Im Rahmen der Massnahmen des SECO zur Entwicklung globaler Wertschöpfungsketten sind die Aktivitäten der DEZA auch ein Beitrag zu erhöhter Ernährungssicherheit in städtischen Gebieten, und die Tätigkeiten der DEZA sorgen insbesondere für einen nachhaltigen Verbrauch. Zudem fördert die DEZA die Forschung und Entwicklung in der Landwirtschaft. Angesichts der zunehmenden Belastung von Böden, Gewässern und Pflanzen ist die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen für die Familienbetriebe eine Frage des Überlebens. Auf internationaler Ebene engagiert sich die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit für die Schaffung und Umsetzung eines Regelwerks für Nutzungs- und Besitzrechte an Land und weiteren natürlichen Ressourcen, und sie beteiligt sich an der Erarbeitung von Kriterien für

verantwortungsvolle landwirtschaftliche Investitionen. Insbesondere Landrechte werden auf nationaler Ebene entsprechend prioritär umgesetzt mit einem speziellen Augenmerk auf die entsprechenden Rechte der Frauen. In enger Zusammenarbeit mit weiteren Staaten, dem Privatsektor, NGO und anderen öffentlichen und privaten internationalen Institutionen begleitet die DEZA die Umsetzung der «Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung von Boden- und Landnutzungsrechten und der Grundsätze für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Investitionen» (Principles for Responsible Agricultural Investments, RAI), die im August 2014 in Rom unter der Leitung der Schweiz erfolgreich verabschiedet wurden.

Neben dem Schwerpunktthema Landwirtschaft engagiert sich die DEZA auch für die Bekämpfung der unmittelbaren Ursachen von Unter- und Fehlernährung. Dazu gehört insbesondere der mangelnde Zugang zu gesunder Ernährung, Trinkwasser und sanitäre Grundversorgung und angemessener Gesundheitsversorgung. Angesichts der vielschichtigen Ursachen ist ein integriertes Vorgehen in allen Bereichen erforderlich, um dem Ernährungsproblem entgegenwirken zu können. Damit die weltweite Ernährungssituation verbessert werden kann, braucht es eine kohärentere Politik sowie eine Koordination und Kooperation mit anderen Instrumenten und Themen der DEZA wie Gesundheit und Wasser.

Auch die Verhinderung der Bodenerosion, der Erhalt der Biodiversität als natürliche Ressource sowie der Umweltschutz im Allgemeinen, sind beim Engagement der Schweiz in Bezug auf die Ernährungssicherheit prioritär. Zu diesem Zweck braucht es insbesondere Massnahmen für nachhaltige Saatgutssysteme, die auch für die ärmsten und bedürftigsten Menschen zugänglich sind. Im Bereich der Bekämpfung der Wüstenbildung unterstützt die DEZA Projekte in Ländern wie Niger, Mali, Tschad, Burkina Faso, Tansania, Mongolei oder Kirgisistan, wo extreme Trockenheit gravierende Probleme verursacht.

Die Schweiz anerkennt den finanziellen Bedarf, der mit der Anwendung des Überkommens über die Biologische Vielfalt einhergeht, und befürwortet die angestrebte Verdoppelung der für die Zeitspanne 2006–2010 bereit gestellten Mittel bis 2020. In den nächsten Jahren wird die DEZA ihr Engagement im Bereich der Biodiversität verstärken und so zur Umsetzung mehrerer Ziele der Agenda 2030 und anderer internationaler Ziele beitragen, wie zum Beispiel zur nachhaltigen Nutzung der Biodiversität gemäss Strategieplan für die biologische Vielfalt 2011–2020.

Operationelle Auswirkungen: Mit der Einführung eines DEZA-Globalprogramms Landwirtschaft und Ernährungssicherheit im Jahr 2008 und einem regelmässigen Austausch zwischen der DEZA und dem Bundesamt für Landwirtschaft (BWL) hat die Schweiz ihr Engagement in den Bereichen Landwirtschaft, Nahrung und Ernährungssicherheit ausgebaut. Sie will damit auf internationaler und globaler Ebene besser auf die strukturellen Herausforderungen reagieren können. Die DEZA ist seit Langem ein zuverlässiger und glaubwürdiger Partner und geniesst bei diesen Themen weltweit hohes Ansehen. Im Rahmen des IFAD und anderer UNO-Organisationen, die sich mit Landwirtschaft und Ernährungssicherheit beschäftigen, namentlich der FAO, spielt die Schweiz eine aktive Rolle. Das Netzwerk «Landwirtschaft und Ernährungssicherheit» fördert ausserdem das Wissensmanagement und den Austausch von Best Practices unter Fachleuten in diesem Gebiet. Es zählt 260 Mitglieder.

3.4.1.3 Wasser (unterstützt durch Globalprogramm)

Beispiel 3: Beitrag der Schweiz zur Lösung von Wasserkonflikten (Nahe Osten, Einzugsgebiet des Tigris)

Die AMS und die DEZA unterstützen den Ansatz, Wasser als Instrument zur Friedensförderung zu betrachten (Blue-Peace-Initiativen). Im Nahen Osten birgt das Wasser ein hohes Konfliktpotenzial, weil dort der Wassermangel Millionen Menschen bedroht. Er hat Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, die Umwelt und die Ernährungssicherheit. Das Sammeln von Daten und die Festlegung von Standards sind vor diesem Hintergrund von strategischer Bedeutung. Unter der Schirmherrschaft der Schweiz wurde beispielsweise in Genf 2014 ein Abkommen zwischen dem Irak und der Türkei über das Einzugsbecken des Tigris geschlossen. Dabei wurden konkret die Errichtung von Messstationen auf beiden Seiten der Grenze und die Vereinheitlichung von Standards vereinbart. Zur Stärkung des Dialogs spielt neben diesen technischen Aspekten auch eine intensive Sensibilisierung durch die Politik und die Medien eine wichtige Rolle. 2013 erreichte die regionale Blue-Peace-Initiative unter Beteiligung der Schweiz insgesamt 30 Millionen Menschen im Nahen Osten. Das Blue-Peace-Konzept wird auf Anfrage anderer Regionen der Welt ausgedehnt, namentlich in den Bergregionen Zentralasiens und des Ost-Himalaja

2010 anerkannten die Vereinten Nationen das Recht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung als ein Menschenrecht. Trotzdem haben fast eine Milliarde Menschen noch immer keinen Zugang zu Trinkwasser, und 2,5 Milliarden verfügen über keine oder keine ausreichende sanitäre Grundversorgung. Die nachhaltige Bewirtschaftung der Wasserressourcen gehört zu den grössten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Studien bezeugten immer wieder: Bis ins Jahr 2025 wird mindestens die Hälfte der Weltbevölkerung von der Wasserknappheit betroffen sein. In Indien, China und den USA sinken die Grundwasserspiegel. Die grossen Ströme erreichen das Meer nicht mehr ganzjährig. Die Problematik der Qualität und der Quantität von Wasserressourcen ist in erster Linie ein regionales Problem, hat jedoch auch Folgen für den Rest der Welt – insbesondere wirtschaftliche. Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz setzt sich intensiv mit dieser Problematik auseinander. Sie nimmt in diesem Bereich eine weltweit anerkannte Führungsrolle ein und war bei der Erarbeitung der globalen Ziele bezüglich des Zugangs zu Wasser und nachhaltigem Wassermanagement federführend, namentlich bei der Festlegung des sechsten Ziels in der neuen Agenda für nachhaltige Entwicklung. Die DEZA und das SECO investieren weltweit rund 200 Millionen Franken pro Jahr in Wasserprojekte. Eine unabhängige Evaluation belegt die Wirksamkeit dieses Engagements, dessen positive Auswirkungen auf die Zielgruppen die Investition um das Drei- bis Fünffache übertrafen. Die DEZA unterstützt einerseits Initiativen zur Sicherung des Zugangs zu Trinkwasser für eine Milliarde Menschen, die bisher keinen Zugang hatten, insbesondere für Frauen. Andererseits setzt sie sich für ein besseres Wassermanagement in der Landwirtschaft (70 % des Wasserverbrauchs) und in der Abwasseraufbereitung (nur 20 % der Länder bereiten ihr Abwasser auf) ein.

Bei der Ressource Wasser herrscht Fehl- und Übernutzung. Es kann zu Verteilungskonflikten oder sozialen Spannungen kommen, was den Zugang der Ärmsten zu Trinkwasser erschwert. Das Gewalt- und Konfliktpotenzial im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Gewässern und Grundwasser ist seit Langem bekannt. Die DEZA betrachtet Wasser als Instrument zur Friedensförderung und hat mehrere Blue-Peace-Initiativen lanciert. Die Schweiz unterstützt die Koordination einer bestmöglichen grenzüberschreitenden Bewirtschaftung der Wasserressourcen unter Berücksichtigung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Anforderungen aus der Nachhaltigkeitsagenda. Das anwaltschaftliche Engagement der Schweiz während der letzten Jahre trug massgeblich dazu bei, dass die grenzüberschreitende Wasserbewirtschaftung in die Agenda 2030 aufgenommen wurde.

Operationelle Auswirkungen: Das Thema Wasser wird durch ein Globalprogramm unterstützt. Die Schweiz beteiligt sich im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit an mehreren internationalen Netzwerken für die Verbesserung des Zugangs zu Wasser und für ein nachhaltiges Wassermanagement. Sie ist Gründungsmitglied der *Water Supply and Sanitation Collaborative Council*, der *Global Water Partnership* und des *Rural Water Supply Network*. Ausserdem beteiligt sie sich aktiv an Wasserprogrammen der Weltbank und führt in Partnerschaft mit Privatunternehmen aus der Schweiz und dem Ausland mehrere Projekte durch. Auf nationaler Ebene betreibt sie ein aktives Netzwerk mit 210 Mitgliedern und ist Teil der *Swiss Water Partnership*, die verschiedene Schweizer Akteure im Bereich Wasser vereint. Dazu gehören sowohl Privatunternehmen als auch Forschungszentren, zivilgesellschaftliche Organisationen und öffentliche Behörden.

3.4.1.4 Migration (unterstützt durch Globalprogramm)

Beispiel 4: Menschenwürdige Arbeit und sicherere Migrationsprozesse für Arbeitsmigrierende aus Sri Lanka

Der 2003 gestartete Schweizer Einsatz in Sri Lanka war aufgrund des langjährigen Bürgerkriegs und des Tsunamis im Jahr 2004 in erster Linie humanitärer Natur. Auch nach Ablauf des humanitären Programms Ende 2015 wird die DEZA weiterhin eine wichtige Rolle in Sri Lanka spielen, vor allem aufgrund ihres Engagements im Bereich Arbeitsmigration. Seit 2010 führt sie ein Projekt zu sicherer und fairer Arbeitsmigration in Sri Lanka durch und setzt sich damit für die Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für Arbeitsmigrierende im Nahen und Mittleren Osten ein. Das Projekt unterstützt lokale Zivilgesellschaftsorganisationen, die soziale Dienstleistungen für Arbeitsmigrantinnen und -migranten in diesen Regionen sowie für zurückgebliebene Familien in Sri Lanka anbieten. Die unterschiedlichen Aktivitäten der DEZA bewirkten z.B. dass zwischen Februar 2014 und September 2015 rund 87 000 Haushalte informierte Migrationsentscheidungen trafen, weil sie über die Vor- und Nachteile von Arbeitsmigration und sichere Migrationsprozesse instruiert wurden.

Migration – eine in der heutigen Zeit verbreitete Form von Mobilität der Menschen – ist ein globales und für einen Grossteil der Weltbevölkerung reales Phänomen. Mit ihren positiven und negativen Seiten beeinflusst sie zahlreiche Akteure und Aspekte der menschlichen Entwicklung und die Armutsreduktion. Migration betrifft Themen wie Ungleichheit, Gleichstellung der Geschlechter, persönliche Freiheiten und Menschenrechte.

Die DEZA will einen Beitrag zur Schaffung von Rahmenbedingungen leisten, die Migration freiwillig, sicher und geordnet zulassen und die Migrantinnen und Migranten als potenzielle Entwicklungsakteure und -akteurinnen achten. Sie handelt komplementär zu und in Absprache mit den anderen Bundesstellen, was einen ganzheitlichen und globalen Ansatz im Umgang mit diesem Phänomen gewährleistet und nachhaltige Lösungen im Gesamtkontext ermöglicht. Dieser kohärente Ansatz berücksichtigt somit ökonomische, humanitäre und entwicklungspolitische Aspekte. Das Engagement der Schweiz basiert auf der Feststellung, dass der Grossteil der Migrantinnen und Migranten im Arbeitsmarkt integriert ist. Migrantinnen und Migranten sorgen nicht nur für eine Verbesserung ihrer eigenen Lebensumstände, sondern tragen auch zum Wohlstand des Aufenthalts- und des Herkunftslandes bei. Die Schaffung von Lebens-, Arbeits- und Anstellungsbedingungen, welche die Rechte von Migrantinnen und Migranten achten, ist eine Grundvoraussetzung. Die vorhergehende Unterstützung bei der Berufsbildung trägt dazu bei, dass die Erfahrung der Migranten und Migrantinnen profitabler und positiver sind. Aus diesem Grund setzt sich die DEZA aktiv für einen zwischenstaatlichen bzw. globalen Dialog ein, der auf den Erfahrungen aus konkreten Programmen mit und für Migrantinnen und Migranten aufbaut. Die Programme der DEZA berücksichtigen auch das Potenzial und das vorhandene Wissen der verschiedenen Diasporagemeinschaften. Die meisten Migrantinnen und Migranten engagieren sich bereits für ihr Heimatland; bessere Rahmenbedingungen können die positive Wirkung dieses Engagements zusätzlich verstärken. Die Diaspora kann somit bei der wirtschaftlichen Entwicklung als Bindeglied zwischen dem Herkunfts- und dem Gastland fungieren.

Operationelle Auswirkungen: Die globalen Aktivitäten der DEZA im Bereich Migration folgen konsequent einem systemischen Ansatz. Sie fördern den globalen Dialog auf multilateraler Ebene und mit der Zivilgesellschaft. Sie sorgen für mehr Kohärenz in der Migrationspolitik der Schweiz und beeinflussen die multilaterale Entscheidungsfindung bei globalen Fragen, wie zum Beispiel im Rahmen der KNOMAD-Partnerschaft der Weltbank oder des Globalen Forums über Migration und Entwicklung (Global Forum on Migration and Development, GFMD). In mehreren Regionen (Nordafrika, Naher Osten, Südasien, Horn von Afrika, Westafrika) sind die Aktivitäten in einen «Whole-of-Government»-Ansatz (WOGA) eingebettet, an dem das Staatssekretariat für Migration (SEM), das SECO und die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) teilnehmen. Gewisse Aktivitäten werden mit Partnern aus dem Privatsektor durchgeführt. Sie werden zudem im Rahmen von departementsübergreifenden thematischen und geografischen Arbeitsgruppen abgesprochen (Internationale Migrationszusammenarbeit, IMZ). Das Netzwerk Migration mit rund 100 Mitgliedern sowie eine Plattform der wichtigsten Schweizer NGO im Bereich Migration setzen sich für ein gemeinsames und kohärentes Vorgehen gegenüber den jeweiligen Entwicklungsakteuren und -akteurinnen ein.

Beispiel 5: Zwangsvertreibung, eine globale Herausforderung

Flüchtlinge und Zwangsvertriebene sind zum tragischen Symbol der globalen Herausforderungen und Risiken geworden. Dazu gehören andauernde Konflikte in Syrien oder am Horn von Afrika, der Klimawandel, einschliesslich des schlimmsten El Niño seit 1997/98, gewalttätiger Extremismus, Menschenrechtsverletzungen und die anhaltende Fragilität bestimmter Staaten. Wenn die Hoffnung auf eine baldige Rückkehr schwindet und sich keine Perspektiven für eine bessere Zukunft im Erstaufnahmeland abzeichnen, kommt es vermehrt zu Weiterwanderungen auch Richtung Europa. Hier setzt die Schweiz an: Durch die systematischere Verknüpfung von humanitären Einsätzen mit Entwicklungsinstrumenten sollen nicht nur der Schutz und die Unterstützung für Flüchtlinge und intern Vertriebene garantiert werden, sondern auch längerfristige Perspektiven für die direkt betroffenen Bevölkerungen geschaffen werden. Berufsbildung für Flüchtlinge vereinfacht zum Beispiel den Eintritt in den lokalen Arbeitsmarkt und garantiert dadurch eine selbstständige finanzielle Existenz. Um Spannungen zu verhindern und die soziale Integration zu erlauben, muss hierbei auch die lokale Bevölkerung unterstützt werden. Gleichzeitig soll die Entwicklungszusammenarbeit auch längerfristig und im Verbund mit friedens- und menschenrechtspolitischen Initiativen die Ursachen der Zwangsvertreibung anpacken. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung kann hier als neuer Referenzrahmen dienen. Deren Ziele – beispielsweise: die Armut beenden, nachhaltiges Wirtschaftswachstum begünstigen, Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern oder friedliche und inklusive Gesellschaften fördern – können dazu beitragen, dass Migration in Zukunft nicht aus Not sondern aus freiem Willen geschieht.

3.4.1.5 Gesundheit (unterstützt durch Globalprogramm)

Beispiel 6: Beitrag der Schweiz zu einem effizienteren Gesundheitswesen, das zur Stärkung des Friedens am Horn von Afrika beiträgt

Die Schweiz setzt sich bereits seit fünf Jahren für die Verbesserung des Gesundheitswesens am Horn von Afrika ein, zunächst über die humanitäre Hilfe, seit 2013 über längerfristige Programme. Dieses Engagement ist wichtig, weil es zur Stärkung von Frieden in der Region beiträgt, indem es das Vertrauen in die staatlichen Einrichtungen stärkt, und weil es die Gesundheitsindikatoren weiter Teile der Bevölkerung verbessert (die Mütter- und Kindersterblichkeit in dieser Region gehört zu den höchsten weltweit). In Somalia sind erste Erfolge zu erkennen. Durch die Schaffung von Gesundheitseinrichtungen erhielten 2014 weitere 16 000 Menschen, darunter über 9000 Frauen, Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen. Dank der Beteiligung der Schweiz an einer Impfkampagne gelang es, ein epidemisches Wiederaufflammen der Kinderlähmung zu verhindern. Solche Kampagnen helfen, die Mütter- und Kindersterblichkeit langfristig zu reduzieren. Die Schweiz entwickelte ausserdem eine innovative Kombination von Human- und Veterinärmedizin (One Health), mit der gewisse Nomaden-

stämme im Grenzgebiet zwischen Äthiopien und Kenia (rund 40 000 Menschen) besser vor Krankheiten wie Malaria geschützt werden können. All diese Massnahmen tragen zu einer höheren Qualität der Gesundheitsversorgung bei und verbessern den Zugang der Bevölkerung, namentlich für Frauen und Kinder, zu Gesundheitseinrichtungen, Trinkwasser und Grundnahrungsmitteln.

Im Bereich Gesundheit engagiert sich die DEZA insbesondere für die Stärkung der Gesundheitssysteme. Gemeinsam mit anderen Entwicklungsakteuren fördert die DEZA die Einführung innovativer Finanzierungs- und Zahlungsmechanismen für Gesundheitsdienste, damit besonders gefährdete Personen nicht aufgrund von Gesundheitsausgaben in die Armut abrutschen. Um das Gesundheitssystem zu stärken, braucht es eine bessere Gouvernanz und eine effiziente Bewirtschaftung der Ressourcen im Gesundheitswesen durch die Beteiligung privater Akteure und lokaler Gemeinschaften. Ausserdem ist in verschiedenen Bereichen (Wasser, Landwirtschaft, Bildung, Umwelt, Klima usw.) eine koordinierte Zusammenarbeit erforderlich, um die Gesundheitsdeterminanten beeinflussen zu können.

Ein weiteres Schwerpunktthema der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheitsbereich ist die sexuelle und reproduktive Gesundheit, die für die gesundheitliche, soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Menschen eine massgebende Rolle spielt. Die Schweiz fördert das Selbstbestimmungsrecht der Frauen, und engagiert sich für einen besseren Zugang für Jugendliche zu Information, Prävention und angemessener Behandlung. Dazu gehört die ärztliche Betreuung von Schwangeren bis zur Geburt, der Zugang zu Verhütungsmitteln, die Diagnose und Behandlung von sexuell übertragbaren Infektionskrankheiten, die Verhinderung unsachgemäss ausgeführter Abtreibungen sowie die Prävention und Bekämpfung von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt.

Die DEZA unterstützt ausserdem die Prävention, Behandlung und Erforschung von übertragbaren Krankheiten wie Malaria, vernachlässigten Tropenkrankheiten und HIV/Aids sowie von nichtübertragbaren Krankheiten, die insbesondere die Entwicklung von Ländern mit mittlerem und geringem Einkommen beeinträchtigen (Krebs, Diabetes, Herz-Kreislaufkrankheiten, Atemwegserkrankungen und psychische Erkrankungen). Weiter braucht es Strategien zur Gesundheitsförderung, Prävention, Diagnose und Behandlung von nichtübertragbaren Krankheiten. Im Fall von Malaria und der vernachlässigten Tropenkrankheiten umfasst die Unterstützung auch die Erforschung neuer Medikamente, Diagnoseinstrumente und Präventionsmethoden. Die Strategien zur Gesundheitsförderung basieren auf einem gemeinschaftlichen Ansatz. Sie sind multisektoriell ausgerichtet und berücksichtigen Aspekte wie Ernährung, zuverlässige Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie Gesundheitserziehung.

Neben ihren bilateralen und globalen Aktivitäten arbeitet die DEZA mit multilateralen Organisationen wie der WHO, dem Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria, UNAIDS, UNFPA u.a. zusammen (siehe Ziff. 3.5).

Operationelle Auswirkungen: Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Gesundheit wird durch ein Globalprogramm unterstützt und erfolgt im Rahmen der Schweizer Gesundheitsausserpolitik, welche die thematischen Prioritä-

ten festlegt und die Zusammenarbeit der Bundesstellen bei Themen der globalen Gesundheit regelt. Im Schnitt beläuft sich der Beitrag der Schweiz im Bereich Gesundheit auf rund 150 Millionen Franken pro Jahr. Die DEZA arbeitet eng mit bilateralen Partnern, multilateralen Organisationen, Forschungsinstituten, internationalen NGO und dem Privatsektor zusammen. Sie beteiligt sich an zahlreichen öffentlich-privaten Partnerschaften und unterstützt Plattformen für den Austausch zwischen Spitälern in der Schweiz und in Entwicklungsländern. Ein offenes Netzwerk mit rund 100 Mitgliedern, zu denen Schweizer NGO und Institutionen gehören, stellt Kontakte zwischen zahlreichen Schweizer Akteuren in diesem Bereich her und ermöglicht die Koordination ihrer Aktivitäten und den Erfahrungsaustausch. In ihren Partnerländern setzt sich die DEZA für einen ganzheitlichen und bereichsübergreifenden Ansatz im Gesundheitswesen ein, namentlich in Bezug auf Wasser und Abwasser sowie Landwirtschaft und Ernährung.

3.4.1.6 Grundbildung und Berufsbildung

Mit der vorliegenden Botschaft will die DEZA ihr Entwicklungsengagement im Bereich der Grund- und Berufsbildung wesentlich verstärken, die finanziellen Mittel dafür werden im Vergleich zur Botschaft 2013–2016 um 50 Prozent erhöht. Dabei wird das Thema in regionalen Kooperationsstrategien sowie in globalen und multilateralen Programmen verankert. 2013 gingen weltweit schätzungsweise 57 Millionen Kinder und 69 Millionen Jugendliche nicht zur Schule. Von den 650 Millionen eingeschulerten Kindern konnten mindestens 250 Millionen weder lesen noch schreiben oder rechnen. Heute beträgt die Zahl der Analphabeten weltweit 781 Millionen. 64 Prozent davon sind Frauen. Die Zahl der Jugendlichen, die weder eine Ausbildung besuchen noch eine Arbeit haben, liegt bei 621 Millionen. Dieser Zustand bremst das wirtschaftliche Wachstum der betroffenen Länder beträchtlich. Ohne Grund- oder Berufsbildung ist keine Entwicklung möglich. Die DEZA stellt sich dieser Herausforderung, indem sie sich für einen besseren Zugang zu qualitativ guter Bildung einschliesslich der nachhaltigen Entwicklung, insbesondere für Jugendliche und Frauen, einsetzt. Diese muss die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten der jeweiligen Gemeinschaften berücksichtigen und deren Sprachen Rechnung tragen. Darüber hinaus fördert sie die Dezentralisierung der Bildungssysteme. Weiter sollen Bildungssysteme durch die Diversifizierung des öffentlichen und privaten Bildungsangebots gestärkt und die Grund- und Berufsbildung besser aufeinander abgestimmt werden.

Im Bereich der Berufsbildung basiert das Engagement der DEZA auf ihrer langjährigen Erfahrung mit Berufsbildungsangeboten, die für alle zugänglich sind. Einen Handlungsschwerpunkt bildet dabei die Erleichterung des Zugangs zu Berufsbildungsangeboten, insbesondere für Frauen und Mädchen aus den verletzlichsten Bevölkerungsgruppen. Um dies zu erreichen, weitet die DEZA das Berufsbildungsangebot in den Partnerländern deutlich aus und greift auch auf private Bildungsanbieter zurück. Das duale Bildungsmodell der Schweiz dient als Vorbild, wobei die Ausgangslage und die Verhältnisse in den Partnerländern zu berücksichtigen sind. In diesem Zusammenhang sind drei Aspekte von besonderer Bedeutung: die Möglichkeit, während der Ausbildung, praktische Erfahrungen zu sammeln, die Einbindung

des lokalen Arbeitsmarktes und die enge Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, um Berufsprofile und Prüfungskriterien zu definieren und Finanzierungsfragen zu klären. Frei zugängliche Online-Kurse ermöglichen einen besseren Wissensaustausch über gewisse Themen wie zum Beispiel integriertes Wassermanagement einerseits und über bewährte Lehrmethoden andererseits. Eine allen zugängliche Grund- und Berufsbildung setzt aber auch Relevanz und Qualität bei den Angeboten voraus. Dies lässt sich zumindest teilweise daran erkennen, dass die Absolventinnen und Absolventen eine Beschäftigung finden und ein Einkommen erzielen können, das sie aus der Armut befreit. Die Fähigkeit der Schweiz, eine hochwertige Grundbildung für alle Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, stellt dabei einen beträchtlichen Mehrwert und zugleich einen Ansporn dar. Um die sehr unterschiedlichen Bedürfnisse abzudecken und dem Grundsatz der Chancengleichheit gerecht zu werden, wurden innovative Ansätze entwickelt, namentlich in Form von Passerellen. Die internationale Gemeinschaft und die Entwicklungsländer, welche vor der doppelten Herausforderung stehen, sowohl ein qualitativ hochwertiges als auch ein für alle zugängliches Bildungssystem zur Verfügung zu stellen, können von der einschlägigen Erfahrung der Schweiz profitieren.

Operationelle Auswirkungen: Der Fokus auf das Thema Bildung – Grund- und Berufsbildung – verlangt einen neuen und breiten Ansatz, welcher Grund- und Berufsbildung ganzheitlich umfasst. Dies wird der Schweiz erlauben, sich auf internationaler Ebene besser zu positionieren und ihre bilaterale Aktivitäten, ihre Expertise und ihre einschlägige Erfahrung im diesem Bereich zu stärken.

Die Erfahrung der Schweiz bei der Abstimmung von Grundbildung (einschliesslich Alphabetisierung von Erwachsenen) und Berufsbildung ist ein Mehrwert, den es sowohl auf fachlicher als auch auf politischer Ebene zu nutzen gilt. Die DEZA wird ihre Partnerschaften bei der Weiterentwicklung von klassischen und alternativen Schulen und Bildungseinrichtungen sowie bei der Einführung von Brückenangeboten am Beispiel der Passerelle ausbauen. Sie wird sich im politischen Dialog auf verschiedenen Ebenen (national, regional und global) weiterhin für eine stärkere Kohärenz ihrer Aktivitäten einsetzen. Auf multilateraler Ebene arbeitet die DEZA zum Beispiel eng mit der Global Partnership for Education (GPE), der UNICEF und der UNESCO, dem IAA, der Weltbank und den anderen Finanzorganisationen in diesem Bereich zusammen. Die an der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit beteiligten Bundesstellen (SECO, SBFI, EDA und SEM) haben einen strategischen Grundlagenbericht verfasst, der die Aktivitäten leitet und die Wirksamkeit der Massnahmen stärkt.

3.4.1.7 Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung

Wirtschaftswachstum ist eine Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung und Armutsreduktion. Bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eines Landes spielen der Privatsektor, insbesondere Kleinstbetriebe sowie Klein- und Mittelunternehmen (KMU) eine entscheidende Rolle. In den Entwicklungsländern bieten sie mehr als 90 Prozent der Arbeitsstellen an, tragen direkt zum Wachstum bei und generieren Steuereinnahmen für den Staat. Die Entwicklungszusammenarbeit stärkt

den Privatsektor und trägt dazu bei, dass die Entwicklungsländer über stabile und günstige Rahmenbedingungen sowie effiziente Märkte und Institutionen verfügen. Anstelle direkter Aktionen setzt die DEZA bei der Förderung des Privatsektors auf einen systemischen Ansatz und berücksichtigt auch die spezifischen Herausforderungen, mit denen Frauen im Berufs- und Arbeitsleben konfrontiert sind. Neben der Stärkung der Berufsbildung (vgl. oben) engagiert sich die DEZA für die Beseitigung von Erschwernissen bei Tätigkeiten im informellen Sektor, den Kapazitätsaufbau im öffentlichen Sektor, die Pflege eines integrierten Dialogs zwischen öffentlichem und privatem Sektor sowie die Entwicklung eines allen zugänglichen Finanzsektors. Dieser Ansatz trägt nicht nur zur Armutsreduktion bei, sondern kreiert auch reelle Chancen für ein nachhaltiges Wachstum der Weltwirtschaft. Er ist komplementär zum Engagement des SECO.

Durch die Abstimmung ihrer Aktivitäten auf lokaler und regionaler Ebene trägt die DEZA direkt zur Reduktion der Armut von Kleinproduzenten und -produzentinnen im Landwirtschaftsbereich bei, und ermöglicht ihnen, sich besser auf den Absatzmärkten zu positionieren. Zu diesem Zweck trägt sie zur Stärkung der Wertschöpfungsketten bei, damit arme Bevölkerungsgruppen besseren Zugang zu Märkten haben (Making Markets Work for the Poor, M4P). Die DEZA unterstützt ausserdem inklusive Prozesse auf regionaler Ebene, an denen sich der Staat, die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft beteiligen.

Sie setzt sich dafür ein, dass Finanzdienstleistungen zugunsten einkommensschwacher Haushalte, Kleinunternehmen und Bauern und Bäuerinnen angeboten werden. 90 Prozent der armen Landbevölkerung haben keinen Zugang zum formellen Finanzsektor. Deshalb unterstützt die DEZA zahlreiche Mikrofinanzprojekte, d. h. Finanzdienste für arme Haushalte und Kleinstunternehmen, zusätzlich gibt es speziell auf Frauen ausgerichtete Interventionen. Auch Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen sollen Zugang zu mehr und umfassenderen Finanzdienstleistungen erhalten. Und schliesslich engagiert sich die DEZA bei ihren Programmen und Projekten auch für einen Zugang zu *Finanzdienstleistungen für alle*, indem sie darauf achtet, dass die sozialen und ökonomischen Ziele der Finanzinstitutionen ausgewogen sind.

Beispiel 7: Beitrag der Schweiz zu Beschäftigung und regionaler Wirtschaftsentwicklung in Bangladesch

Das 2004 lancierte Programm Katalyst entwickelte sich zu einem bedeutenden Instrument zur Armutsbekämpfung in Bangladesch. Es half benachteiligten Frauen und Männern, Kleinunternehmen zu gründen, und begünstigte die Diversifizierung in den Bereichen Handwerk und Landwirtschaft. Im Verlauf der letzten zehn Jahre ermöglichte es Katalyst rund 1,3 Millionen Frauen und Männern, ein Zusatzeinkommen von fast 200 US-Dollar pro Jahr zu erwirtschaften. Das Programm wurde 2014 für seine originelle Förderung des Privatsektors mit einem Preis der OECD ausgezeichnet. Gleichzeitig beflügelte Katalyst auch die Berufsbildung: Allein 2014 konnten 42 000 Personen, davon 40 Prozent Frauen, dank dem von der Schweiz unterstützten nationalen Berufsbildungsprogramm ihr Einkommen und ihren Lebensstandard verbessern. Ausserdem haben

60 Prozent ein eigenes Kleinunternehmen gegründet. Wenn sich der Privatsektor seiner sozialen Verantwortung stellt, namentlich in der Textilbranche, entstehen für die armen, aber besser ausgebildeten Bevölkerungsgruppen vermehrt würdige Arbeitsbedingungen und bessere Einkommensmöglichkeiten. Die Schweiz nutzt darüber hinaus den politischen Dialog, um Einfluss auf den rechtlichen Rahmen zu nehmen und würdigere Arbeitsbedingungen für bengalische Wanderarbeiterinnen und -arbeiter in den Golfstaaten zu erwirken.

Operationelle Auswirkungen: Auf bilateraler Ebene stellt die Schaffung von Arbeitsplätzen in praktisch allen Schwerpunktländern der DEZA eine Priorität dar. Auf globaler Ebene befassen sich die Globalprogramme mit den Arbeitsbedingungen von Migrantinnen und Migranten, der Entwicklung globaler Versicherungs- und Finanzdienstleistungen im Bereich der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen (Wasser, Boden, Wald usw.), der Nahrungsmittelproduktion und den Geldüberweisungen (*Remittances*). Auf multilateraler Ebene schliesslich arbeitet die DEZA eng mit der Weltbank, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und dem Kapitalentwicklungsfonds der Vereinten Nationen (UNCDF) zusammen, um einen globalen Rechtsrahmen zu definieren, der die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen begünstigt. Ein Netzwerk mit mehr als 400 Mitgliedern bündelt das Wissen in diesem Bereich und ermöglicht den Austausch von Erfahrungen und Erkenntnissen in den unterschiedlichsten Kontexten. Eine beschränkte Anzahl spezifischer Projekte fördert den Lernprozess und entsprechende Partnerschaften.

3.4.1.8 Friedensentwicklung, Konfliktprävention und Förderung der Menschenrechte

Zahlreiche Partnerländer der DEZA gelten als fragil. Gemäss OECD ist ein Staat fragil, «wenn die Regierung und die Institutionen nicht fähig oder willens sind, die zur Armutsbekämpfung, Entwicklungsförderung, individuelle Sicherheit und Einhaltung der Menschenrechte notwendigen Funktionen wahrzunehmen». Fragile Länder und Kontexte zeichnen sich somit durch einen Verlust an staatlicher Legitimität und ein mangelndes Vertrauensverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft aus. Bei den meisten ihrer Partnerländer ist Fragilität für die DEZA mehr als nur ein Problem aufgrund schwacher staatlicher Strukturen. Aus diesem Grund setzt sie sich für die Bekämpfung der Ursachen von Fragilität ein. Ökonomische, soziale und politische Ausgrenzung, namentlich von Frauen und Mädchen, ethnische Konflikte, fehlende Rechtsstaatlichkeit, Straflosigkeit und Machtmissbrauch sowie Perspektivlosigkeit sind oft Auslöser von Fragilität. Unter anderem durch die Stärkung der Achtung der Menschenrechte setzt die DEZA bei der Behebung der Ursachen an.

Auf internationaler Ebene macht sich die DEZA für einen internationalen Dialog zur Friedensentwicklung und Staatsbildung stark; sie trug entscheidend zum Abschluss des «New Deal for Engagement in Fragile States» bei, d. h. einem Abkommen zwischen fragilen oder konfliktbetroffenen Ländern und Geberländern, mit dem Ziel, Politik und Praxis des Engagements in fragilen Kontexten zu verändern. Die

Schweiz hat den New Deal unterzeichnet. Sie verpflichtet sich damit, inklusive politische Vereinbarungen und Konfliktlösungen zu fördern, die menschliche Sicherheit aufzubauen und zu stärken, Zugang zu Justiz und Rechtsstaatlichkeit zu fördern, Beschäftigung zu schaffen und Lebensgrundlagen zu verbessern sowie Einkommen zu generieren und eine verantwortungsvolle und gerechte Dienstleistungserbringung zu stärken. Um auf globalem Niveau Einfluss zu nehmen, arbeitet die DEZA eng mit verschiedenen multilateralen Organisationen wie UNDP, UN Women und Weltbank zusammen.

Mit ihren Programmen zu Gouvernanz, Umgang mit natürlichen Ressourcen, Gleichstellung der Geschlechter, Infrastruktur und Bildung bekämpft die DEZA die Ursachen der Fragilität und der Ungleichheit und trägt so zur Friedensentwicklung und Achtung der Menschenrechte bei. In Ergänzung zur AMS trägt sie zudem zur Stärkung der Zivilgesellschaft bei, die eine bedeutende Rolle spielt, wenn es um die Verbesserung der Rechenschaftspflicht in Sachen Menschenrechte geht. Gerade im Hinblick auf die Sicherheit der Individuen ist die Unterstützung der DEZA von Bevölkerungsgruppen in fragilen Kontexten unentbehrlich für deren Entwicklungsprozess. Vor diesem Hintergrund sind die Stärkung der guten Regierungsführung sowie staatlicher Kapazitäten zur Kriminalitäts- und Korruptionsbekämpfung und ein geschlechtergerechter Ansatz mit spezifischen Projekten und Programmen zur Gewaltprävention von grösster Bedeutung, wobei dieser Aspekt als Querschnittsthema bei allen Aktivitäten zu beachten ist.

Operationelle Auswirkungen: Durch die Unterzeichnung des New Deal im Jahr 2011 hat sich die Schweiz klar verpflichtet, einen Beitrag zur Reduktion von Fragilität und Gewaltkonflikten zu leisten. Dies bedingt eine Koordination innerhalb der Bundesverwaltung, mit den Schweizer NGO und mit der Regierung, den anderen Geldgebern und der Zivilgesellschaft im jeweiligen Partnerland. Für diese Koordinationsaufgabe ist ein DEZA-Netzwerk von 100 Mitgliedern zuständig. Dieses stellt sicher, dass die strategischen Ziele der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit vermehrt Aktivitäten vorsehen, die zur Lösung von Gewaltkonflikten beitragen und es den Partnerländern ermöglichen, den Zustand der Fragilität zu überwinden. Die Methoden des konflikt sensitiven Programmmanagements und des Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit sind dabei von grosser Bedeutung.

3.4.2 Sektorielle und zugleich transversale Themen

3.4.2.1 Gleichstellung von Mann und Frau

Für die DEZA ist die Gleichstellung von Mann und Frau ein transversales Thema, das in allen Entwicklungsprogrammen konsequent gefördert wird. Der Abbau von geschlechterspezifischer Diskriminierung ist sowohl Ziel als auch Voraussetzung für Entwicklung. Im Rahmen der Definition der neuen Ziele für eine nachhaltige Entwicklung setzte sich die Schweiz deshalb für ein eigenständiges Ziel zur Gleichstellung von Mann und Frau und für die Integration genderspezifischer Zielvorgaben in die anderen Ziele ein. Auf der Grundlage dieses Rahmenkredits und als Beitrag zum strategischen Ziel 7 wendet die DEZA deshalb das «Gender Mainstreaming» an und bezieht Genderanliegen nicht nur als transversales Thema, sondern auch als sektori-

elles Ziel in ihre Programme ein. Sie unterstützt, wo nötig, Projekte zur Reduktion spezifischer Ungleichheiten, und setzt sich für institutionelle Veränderungen ein. Das Ziel der DEZA ist es, durch ihre Programme und Projekte die Geschlechtergleichstellung in den Partnerländern zu fördern und dabei den spezifischen sozio-kulturellen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt zu diesem Zweck auch multilaterale Organisationen, Thinktanks und lokale Institutionen, die ähnliche Ziele verfolgen, damit diese differenzierte Analysen der spezifischen Bedürfnisse von Männern und Frauen bei der Planung und Umsetzung von Projekten fördern und einbeziehen. Durch ein gezieltes Monitoring werden die verschiedenen Aktivitäten zur Förderung der Gleichstellung erfasst, damit deren Beitrag zur Erreichung der Entwicklungsziele ausgewiesen werden kann.

Gestützt auf die Haltung der Schweiz bezüglich der Geschlechtergleichstellung im Rahmen der Definition der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung legt die DEZA einen besonderen Schwerpunkt auf den Schutz der Rechte der Frauen und auf die Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt insbesondere im Kontext von oder nach Konflikten. Besondere Schwerpunkte legt die DEZA auch auf die wirtschaftliche Stärkung der Frauen durch erleichterten Zugang zu natürlichen Ressourcen, Schul- und Berufsbildung und, einem angemessenen Einkommen, sowie auf die verstärkte Mitwirkung der Frauen in Entscheidungsprozessen. Wichtig sind insbesondere Massnahmen zur Stärkung der Fähigkeiten von Frauen, damit diese ihre Anliegen besser artikulieren und sich für eine gleichstellungsfreundliche Politik in allen politischen und gesellschaftlichen Bereichen einsetzen können. Die DEZA setzt sich dafür ein, dass unbezahlte Haushalts- und Familienarbeit anerkannt und wertgeschätzt wird. Erreicht werden soll dieses Ziel durch die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen, Stärkung der sozialen Sicherheit und Förderung geteilter Verantwortlichkeiten für Haushalts- und Familienarbeit.

3.4.2.2 Gouvernanz

Gute Regierungsführung ist ein Kernanliegen der DEZA und wird bei allen Tätigkeiten in den verschiedenen Interventionsbereichen in den Partnerländern sowie auf regionaler und globaler Ebene berücksichtigt. In vielen Partnerländern stellt gute Regierungsführung ein eigenständiges Handlungsfeld dar. Dabei werden spezifische Massnahmen in Bereichen wie Demokratisierung, Dezentralisierung und lokale Gouvernanz, sowie die Förderung von integrativen politischen Prozessen, Rechtsstaatlichkeit und Zugang zur Justiz mit stark sektorspezifischen Programmen kombiniert, etwa Programmen in den Bereichen Wasser und Sanitärversorgung in städtischen und ländlichen Gegenden, Bildung, Bauwesen sowie Management der lokalen Wirtschaftsinfrastruktur. Ziel ist es, eine nachhaltige systemische Wirkung auf einzelstaatlicher Ebene nach einem rechtebasierten Ansatz zu erlangen. Die Auswahl der Ansätze kann dabei je nach Kontext stark variieren. Die Gouvernanzanalyse erlaubt es, ein ausgewogenes Verhältnis herzustellen zwischen der Unterstützung von Zentral- oder Lokalregierungen und der Unterstützung von politischen Prozessen oder spezifischen Themen wie Verringerung der Gewalt gegen Frauen oder der Wassergouvernanz.

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit setzt sich die DEZA für Partizipation, Transparenz und Verantwortlichkeit, für Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung sowie für Effizienz in ihren Projekten und bei ihren Partnern ein. Diese Grundsätze müssen auf alle Bereiche der Zusammenarbeit wie Gesundheit, Bildung oder Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen angewendet werden. Die Dezentralisierung der politischen Entscheidungsprozesse sowie der Verwaltungs- und Finanzkompetenzen ist eine zentrale Strategie der DEZA, die in zahlreichen Partnerländern umgesetzt wird. Die DEZA unterstützt die Stärkung der Zivilgesellschaft im Hinblick auf die Förderung der politischen Partizipation und der Einforderung der Rechenschaftspflicht. Durch ihre Tätigkeit will die DEZA so den Teufelskreis aus Diskriminierung, Ungleichheit, Ausgrenzung, Armut und Machtlosigkeit durchbrechen. Ziel dieser Politik ist, den ärmsten und mittellosen Bevölkerungsgruppen Zugang zu Bürgerpartizipation und gleichen Rechten auf internationaler Ebene zu verhelfen, damit sie von den Chancen der Globalisierung profitieren können. Die DEZA setzt sich auch aktiv für die Eindämmung der Korruption ein, indem sie deren Bekämpfung transversal in ihre gesamte Tätigkeit integriert. Darüber hinaus engagiert sie sich dafür, dass unrechtmässig erworbene Vermögenswerte ordnungsgemäss in ihre Ursprungsländer zurückgeführt werden. Sie setzt einen wesentlichen Akzent auf die Stärkung der Gouvernanz im Bereich Ernährungssicherheit, beispielsweise durch Multi-Stakeholder-Plattformen. Besondere Anstrengungen gelten der besseren gesellschaftlichen Integration und Teilhabe von Frauen, Jugendlichen und Minderheiten als wichtiger Aspekt guter Regierungsführung.

Angesichts der zunehmenden Verflechtung aller Länder, der zahlreichen globalen Herausforderungen (Klimawandel, Pandemien, Ernährungssicherheit, Wasser, Migration) und des Aufstiegs neuer Mächte setzt sich die DEZA ausserdem für die Schaffung eines starken institutionellen Rahmens mit einflussreichen Institutionen auf allen Ebenen (lokal bis global) ein. Um dies zu erreichen, nimmt sie Einfluss auf die entsprechenden Strategien in diesen Bereichen und fördert so eine globale Gouvernanz der Entwicklung.

3.4.3 Geografische Schwerpunkte

3.4.3.1 Kriterien für das Engagement der Schweiz

Entsprechend den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik ist die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA in einer Vielzahl von Ländern und Kontexten aktiv. Die Mehrzahl ihrer Schwerpunktländer gehört zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder. Die DEZA engagiert sich mit genügend Personalressourcen vor Ort und sichert den lokalen Partnern Kontinuität und Vorhersehbarkeit ihrer Unterstützung zu. Sie gewährleistet eine gute Koordination mit den übrigen beteiligten Gebern und nimmt, wenn immer möglich, Verantwortung in den Koordinationsgremien wahr. Zudem zielt sie darauf ab, in den einzelnen Partnerländern und -regionen ein Verpflichtungsvolumen bereitzustellen, das nachhaltige systemische Effekte ermöglicht. Deshalb werden während der Laufzeit einer Botschaft höchstens zwei bis drei Länder oder Regionen neu in die Liste der Schwerpunktländer aufgenommen oder daraus gestrichen. Die Liste wird anhand folgender Kriterien revidiert:

Damit sich die Regionale Zusammenarbeit der Schweiz in einem neuen Land oder einer neuen Region *engagiert*, muss die *Mehrzahl* der folgenden Kriterien erfüllt sein:

- Das Land ist stark von Armut in ihren unterschiedlichen Ausprägungen betroffen;
- das Land gilt als fragil;
- das Land ist zum Dialog und zu politischen Reformen bereit;
- das Land liegt in Afrika oder im Nahen Osten;
- die Zusammenarbeit ist für die Schweiz aus entwicklungs- und ausserpolitischer Sicht von Interesse;
- die Zusammenarbeit in einem bestimmten Themenbereich erlaubt es der Schweiz, die internationale Politik gezielt zu beeinflussen und die Aushandlung globaler Regelungen mitzugestalten;
- andere Geber sind nur begrenzt vertreten.

Für einen *Rückzug* der Zusammenarbeit der Schweiz muss das betreffende Land folgende Merkmale aufweisen:

- Das Land verfügt über ausreichend eigene Mittel und Fähigkeiten;
- das Land verfolgt eine solide Politik zur Verringerung der Armut und konnte seine Position auf dem «Human Development Index» kontinuierlich verbessern;
- die Regierung ist relativ stabil; und
- die staatlichen Investitionen fördern die private Investitionstätigkeit; oder
- das Land hat nicht mehr um Unterstützung durch die Schweizer Zusammenarbeit nachgesucht.

Die Prozesse für die Aufnahme eines neuen Engagements in einem Land und vor allem des Rückzugs aus einem Land sind politisch heikel. Eine gute Koordination mit den anderen Entwicklungsakteuren ist deshalb essenziell.

Ein besonders wichtiger Aspekt ist das Zusammenspiel zwischen humanitärer Hilfe und langfristiger Entwicklungszusammenarbeit. Die Erfahrung zeigt, dass ein linearer Übergang von der einen zur anderen Form der Unterstützung häufig nicht möglich ist. Vor allem bei mehrdimensionalen und lang anhaltenden Krisen müssen die beiden Instrumente häufig gleichzeitig und komplementär über einen längeren Zeitraum hinweg eingesetzt werden. Dies ist am Horn von Afrika, in der Region der Grossen Seen, in Haiti und in der Sahelregion der Fall. In solchen Situationen werden die Strategien gemeinsam definiert. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf Synergien zwischen den beiden Instrumenten, zum Beispiel durch die Konzentration der Tätigkeit auf die gleichen Sektoren oder geografischen Räume.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen beabsichtigt die DEZA, ihr Engagement im Zeitraum 2017–2020 auf folgende 21 Länder und Regionen zu konzentrieren:

Tabelle 1

Schwerpunktländer und -regionen der bilateralen Zusammenarbeit

Subsahara-Afrika:

Benin

Burkina Faso

Mali

Mosambik

Niger

Tansania

Tschad

Region Horn von Afrika
(*Äthiopien, Kenia, Somalia*)

Region südliches Afrika
(*Lesotho, Malawi, Sambia, Simbabwe, Swasiland*)

Region der Grossen Seen
(*Burundi, Demokratische Republik Kongo DRK, Ruanda*)

Nordafrika und Naher Osten:

Region Nordafrika und Naher Osten
(*Ägypten, Tunesien, besetztes palästinensisches Gebiet (B.P.G.), evtl. Syrien*)

Asien:

Bangladesch

Nepal

Mongolei

Myanmar

Mekong-Region
(*Kambodscha, Laos*)

Hindukusch-Region
(*Afghanistan, Pakistan*)

Lateinamerika und Karibik:

Bolivien

Haiti

Kuba

Zentralamerika
(*Honduras, Nicaragua*)

7 der 21 bilateralen Programme haben regionalen Charakter. Die Verfolgung eines regionalen Ansatz ist von vier Hauptfaktoren abhängig: 1) Die globalen und regionalen Herausforderungen (z. B. Konfliktmanagement, Ernährungssicherheit, Wasser und Gesundheit in Afrika, Landgouvernanz in Asien, Migration im Nahen Osten und in Nordafrika, Klimawandel in Lateinamerika und Asien) müssen auf regionaler Ebene grenzübergreifend angegangen und gelöst werden. 2) Die Existenz regionaler, von der DEZA unterstützter Organisationen, wie zum Beispiel der Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN), die Afrikanische Union oder die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (SADC) ist eine wichtige Voraussetzung für die Rechtfertigung eines regionalen Ansatzes. Der regionale Charakter gewisser Programme erlaubt es der Entwicklungszusammenarbeit zudem, die internationale Politik gezielt zu beeinflussen und die Aushandlung globaler Regelungen mitzugestalten. 3) Dem regionalen Ansatz liegt eine grenzüberschreitende Sichtweise zugrunde. Dies bietet einen gewissen Spielraum, um zusätzlich in neuen Ländern intervenieren zu können, und ermöglicht eine effizientere Risikominderung und -bewältigung. Zudem achtet die DEZA darauf, dass ihr Länder- und Regionenportfolio im Hinblick auf die

operationellen Risiken, die mit dem Engagement in fragilen Kontexten verbunden sind, bewältigbar bleibt. 4) Der Entscheid zugunsten eines regionalen Ansatzes beruht stets auf einer ausführlichen regionalen Analyse der Ausgangslage.

3.4.3.2 Subsahara-Afrika (50 % des Verpflichtungsvolumens)

Die DEZA ist in *sechs Ländern* und fünf Subregionen in Subsahara-Afrika aktiv. Ihre Tätigkeit zielt darauf ab, das Potenzial Afrikas und insbesondere seiner Jugend zu erschliessen und zur Bewältigung der grossen Herausforderungen der Region im Bereich der Armutsreduktion beizutragen. Bis 2020 soll der Anteil der bilateralen Verpflichtungen für Afrika im vorliegenden Rahmenkredit gegenüber dem vorherigen Rahmenkredit erhöht werden. Im Rahmen der verfügbaren finanziellen Mittel erörtert die DEZA Möglichkeiten, ihre Arbeit auf ein neues Land oder eine neue Region in Subsahara-Afrika auszudehnen. Im Falle der Regionalprogramme sind die beiden Kriterien, die bei der Entscheidung zugunsten eines regionalen Ansatzes anzuwenden sind, erfüllt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass. Das Kriterium des Risikomanagements ist vor allem in der Region der Grossen Seen und jener des Horns von Afrika gegeben.

Eine bessere Gouvernanz auf der Grundlage einer wirksamen Dezentralisierung und rechenschaftspflichtiger Institutionen ist zentral für die Verringerung der Armut in all ihren Formen. Die DEZA legt deshalb ein besonderes Augenmerk auf gute Regierungsführung. Die Prioritäten werden auf die besonderen Gegebenheiten jedes Landes abgestimmt. Die politischen Rechte von Frauen und Männern, Dezentralisierung, der Zugang zu Gesundheitsdiensten, Wasser und einer ausreichenden und gesunden Ernährung können alle Gegenstand von Unterstützungsmassnahmen sein. Grundschul- und Berufsbildung – mit einem Fokus auf Gleichstellungsaspekte und dem Einbezug gesellschaftlich marginalisierter Gruppen – sind die Vektoren der Eingliederung Jugendlicher in den Erwerbsprozess und in die Gesellschaft im Allgemeinen. Für die soziale Eingliederung sind Programme zur Wiedereingliederung Jugendlicher, die das Bildungssystem für eine gewisse Zeit verlassen haben, von grosser Bedeutung. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen, vor allem in bäuerlichen Familienbetrieben und verwandten Sektoren, nimmt bei 80 Prozent der Kooperationsstrategien einen wichtigen Platz ein. Dies steht im Einklang mit dem Ziel, eine nachhaltige Landwirtschaft zu fördern, die gesunde Lebensmittel produziert und Marktchancen für Grundstoffe und Produkte mit hoher Wertschöpfung nutzt. Die vorhandenen Synergien zwischen ländlicher Entwicklung und der Entwicklung mittlerer Städte und ihrer wirtschaftlichen Infrastruktur sollen noch stärker genutzt werden. Die Präsenz der Globalprogramme in Afrika wird gestärkt, insbesondere durch eine bessere Abstimmung zwischen den Pilotprogrammen, die während der Laufzeit der vorherigen Botschaft lanciert wurden, und den Länderprogrammen. Darüber hinaus sollen vermehrt Synergien mit multilateralen Akteuren, vor allem mit der Afrikanischen Entwicklungsbank (ADB), genutzt werden. Ebenfalls gefördert werden sollen afrikaweite Initiativen in Bereichen, in denen diese besonders relevant sind, zum Beispiel bei der Ernährungssicherheit. Ein zentrales Element der Schweizer Präsenz in Afrika ist die Humanitäre Hilfe der DEZA, die

sich in erster Linie auf die Schweizer Vertretungen (einschliesslich die internationale Zusammenarbeit) stützt. Diese Organisationsform erlaubt es, auf der Grundlage gemeinsamer Analyse- und Planungsmechanismen Verbindungen zwischen Soforthilfe und längerfristiger Hilfe herzustellen.

Beispiel 8: Schweizer Beitrag zum Zugang zu Trinkwasser und zu sanitärer Grundversorgung in Westafrika

Die Aktivitäten, welche die Schweiz 2014 in mehreren Gemeinden des Niger und Burkina Faso durchgeführt hat, haben die Hygienebedingungen und den Zugang zu Trinkwasser und sanitärer Grundversorgung erheblich verbessert und dazu beigetragen, Krankheiten und Epidemien unter den armen Bevölkerungsgruppen einzudämmen. Im Niger zum Beispiel ermöglichte die Installation von Wasserpumpen 84 000 Personen, mehrheitlich Frauen, einen einfacheren Zugang zu Trinkwasser. In Burkina Faso verfügen 25 000 Personen heute dank der Hilfe der Schweiz über eine bessere Trinkwasserversorgung. Die Verbesserung der Wasserversorgung wird weiter fortgesetzt. Sie hat beträchtliche Auswirkungen auf das Alltagsleben der Frauen: Diese müssen nicht länger enorme Strecken zurücklegen, um Wasser zu holen, und haben dadurch mehr Zeit für Haushalt und Kinder. Viele nutzen die gewonnene Zeit, um landwirtschaftliche Erzeugnisse anzubauen und zu verkaufen und dadurch ein zusätzliches Einkommen zu generieren. Durch die Weitergabe ihrer praktischen Erfahrung und ihres Knowhows an die internationale Gemeinschaft gelang es der Schweiz zudem, ein eigenständiges Wasserziel im Katalog der 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung zu verankern.

Im Zentrum des Engagements der DEZA steht die Unterstützung der Umsetzung der von den nationalen Regierungen formulierten und der internationalen Gemeinschaft mitgetragenen Strategien zur Armutsreduktion. Dies ist beispielsweise der Fall in Benin, in Burkina Faso, in Mali, im Niger, in Tansania und in Mosambik. Nach Möglichkeit wird dieser Ansatz auch in den Ländern umgesetzt, die durch Regionalprogramme abgedeckt werden. Diese Strategien bieten die Voraussetzung für die Gestaltung eines strukturierten und langfristigen Dialogs zwischen den Entwicklungspartnern und für die Koordination der Hilfe gemäss den Prinzipien von Busan. Sie sind eine der wesentlichen Grundlagen der Kooperationsstrategien der Schweiz, die künftig zu über 70 Prozent Beiträge aus verschiedenen Rahmenkrediten umfassen werden, insbesondere aus dem Rahmenkredit wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit des SECO und dem Rahmenkredit für die zivile Friedensförderung und die Stärkung der Menschenrechte der AMS.

Die Notwendigkeit einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit äussert sich auf politischer wie auf sektorieller Ebene. Die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA engagiert sich deshalb insbesondere für die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen wie der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC), der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung (IGAD) am Horn von Afrika. Obschon es wichtig ist, einzugestehen, dass die regionalen Organisationen nicht gegen die

Probleme des afrikanischen Kontinents im Bereich der Gouvernanz und der Wirksamkeit gefeit sind, haben die jüngsten Erfahrungen ihren möglichen Nutzen deutlich gemacht. Im südlichen Afrika wird die DEZA die SADC bei ihrer Aufgabe der Förderung der Menschenrechte unterstützen, dies zum Beispiel im Rahmen von Wahlverfahren. Sie unterstützt die Entwicklungsgemeinschaft auch bei der Ausarbeitung einer abgestimmten öffentlichen Politik in den Bereichen Gesundheit, Landwirtschaft und Wirtschaft. Die Rolle der Schweiz als Schlüsselakteurin in der Entwicklung dieser Sektoren wird von den Regierungen der Region durchaus erkannt. Die Schweiz führt zum Beispiel seit langem den politischen Dialog der Gruppe der Geberländer zur Verbesserung der Gesundheitssysteme in Tansania und in Mosambik. In Westafrika wird die ECOWAS eine wichtige Partnerin sein bei der zwar langsamen, aber wachsenden wirtschaftlichen Integration und bei der Gestaltung einer Migrationspolitik, welche die Menschenrechte wahrt und das Potenzial der Mobilität für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung nutzt. Die IGAD wird Unterstützung erhalten bei der Entwicklung einer Plattform für den Austausch zwischen den Regierungen der Staaten am Horn von Afrika in den Bereichen Wasserpolitik und Bodenpolitik sowie zu Sicherheits- und Migrationsthemen. In der Region der Grossen Seen ist die regionale Dynamik auf institutioneller Ebene weniger weit fortgeschritten. Die Schweiz beabsichtigt jedoch, die positiven Entwicklungen wie den erleichterten Grenzübergang für Personen zu stärken. Zu diesem Zweck fördert sie Lernprozesse zwischen den Programmen in den verschiedenen Sektoren, namentlich in den Bereichen Unterstützung der Zivilbevölkerung beim Dialog mit den Behörden, psychosoziale Betreuung von Frauen, die Opfer von Gewalt im Kontext von Konflikten geworden sind, und Bodenrecht.

Sämtliche Kooperationsstrategien in Afrika basieren auf einem kontextadäquaten Einsatz der Instrumente, die zur Stärkung der Staaten in fragilen Situationen entwickelt wurden. Die Schaffung von Synergien innerhalb der Instrumente der internationalen Zusammenarbeit und zwischen diesen und weiteren Feldern der Aussenpolitik der Schweiz gehört zu den wichtigen Aufgaben der Auslandvertretungen der Schweiz. Angesichts des derzeitigen Armutsprofils der Region und der Risiken, denen sie ausgesetzt ist, kommt den Globalprogrammen und der humanitären Hilfe sowie dem Engagement der AMS und des SEM in Bezug auf den Schutz von Vertriebenen eine besondere Bedeutung zu. Ausserdem ergänzen sie die bilaterale und multilaterale Hilfe im afrikanischen Kontext.

3.4.3.3 Nordafrika und Naher Osten (5 % des Verpflichtungsvolumens)

Die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung der Region Nordafrika und Naher Osten zusammen mit den Partnerländern der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit (*Libanon, B.P.G, Ägypten, Tunesien und evtl. Syrien*) ist für die Schweiz von grossem politischem, wirtschaftlichem und sozialem Interesse, insbesondere aufgrund der geografischen Nähe dieser Staaten zu Europa und der bestehenden engen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verbindungen. Gleichzeitig wird die Schweiz von den politischen Akteuren in dieser Region als eine wichtige strategi-

sche Partnerin anerkannt, vor allem wegen ihrer Unterstützung für die Demokratisierung, die Dezentralisierung und die Entwicklung der lokalen Gouvernanz.

Die DEZA wird ihr Engagement in der Region verstärken. Sie setzt dafür verschiedene Instrumente der Zusammenarbeit ein. Ziel ist es, einen Beitrag zur Förderung der Stabilität in der Region zu leisten, indem eine politische und soziale Aussöhnung unterstützt wird, die einem inklusiven und partizipativen Anspruch gerecht wird. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei den ärmsten und am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Die DEZA wird ihre Präsenz im Zeitraum 2017–2020 verstärken, indem sie den Programmen eine mittelfristige Perspektive verleiht und ein Verpflichtungsvolumens der bilateralen Zusammenarbeit von rund 140 Millionen Franken zulasten des vorliegenden Rahmenkredits anstrebt. Diese Mittel werden im Sinne eines «Whole-of-Government»-Ansatzes durch die Globalprogramme der DEZA, durch Beiträge aus den Rahmenkrediten Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (Kap. 4), Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (Kap. 2) und Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (Kap. 6) sowie durch die Aktivitäten des SEM ergänzt. Die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA wird auf der Grundlage eines Regionalprogramms Nordafrika (Ägypten, Tunesien) fortgeführt. Eine solche regionale Sichtweise ermöglicht es, die Risiken im Zusammenhang mit globalen Herausforderungen wie Wassernutzung und Migration sowie im Besetzten Palästinensischen Gebiet (B.P.G.) zu verringern. Sofern es die Entwicklung der Lage zulässt, wäre ein punktuelles Engagement der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA in der Region während der Laufzeit der Botschaft zu prüfen, vor allem in Syrien.

Angesichts der politischen Bedeutung der Region für die Schweiz wird besonders darauf geachtet, unter den verschiedenen Schweizer Akteuren ein gemeinsames Verständnis der Prioritäten und der Kohärenzerfordernisse auf der Grundlage gemeinsamer periodischer Lageanalysen zu entwickeln. Der regionale Ansatz ist auch deshalb wichtig, weil die anhaltende Dynamik in der ganzen Region ein hohes Mass an Flexibilität erfordert. Dies gilt insbesondere für den Bereich der humanitären Hilfe. Dank dem in dieser Botschaft skizzierten, zwischen den wichtigsten Akteuren der internationalen Zusammenarbeit koordinierten strategischen Rahmen und aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung in der Zusammenarbeit mit anderen politischen Akteuren, insbesondere dem SEM, ist die Schweiz gut positioniert. Der stetige Austausch mit der AMS und weiteren Abteilungen der Politischen Direktion des EDA bieten Gewähr, dass ihr Engagement immer von den Menschenrechten geleitet ist.

In *Nordafrika* will die DEZA diejenigen gesellschaftlichen Kräfte unterstützen, die Brücken zwischen verschiedenen politischen, ethnischen und religiösen Gruppen bauen, die demokratischen Prozesse stärken und die soziale Aussöhnung fördern. Die DEZA zeichnet sich aus durch ihre Nähe zu den lokalen Akteuren und will vor allem Initiativen der demokratisch gewählten Regierungen unterstützen. Die Unterstützung der Zivilgesellschaft ist wichtig für die Kontrolle der Rechenschaftslegung der Regierung gegenüber der Bevölkerung, die Achtung der Menschenrechte und den Aufbau einer verantwortungsbewussten Gesellschaft mit gleichstellungssensiblen Bürgerinnen und Bürgern. Die Unterstützung von Wahlprozessen fördert Demo-

kratisierungsprozesse, die ihren Höhepunkt in den Wahlen finden, aber tagtäglich durch aktives bürgerschaftliches Engagement gestärkt werden. Aus demselben Grund engagiert sich die DEZA auch für öffentlich-rechtliche Medien. Ein weiterer Punkt ist die umsichtige, durchdachte und regelmässig evaluierte Unterstützung der Reform der nationalen Sicherheitssysteme. Die Umsetzung dieser Unterstützung erfolgt in erster Linie über eine Zusammenarbeit mit anerkannten Kompetenzzentren wie den Genfer Zentren, beispielsweise dem DCAF.

Ein besonderer Schwerpunkt wird auf die wirtschaftliche und soziopolitische Entwicklung peripherer und strukturschwacher Regionen wie Oberägypten und West- und Zentraltunesien gelegt. Gleichzeitig gilt es den schwerwiegenden wirtschaftlichen Auswirkungen des Klimawandels Rechnung zu tragen, welche die Region aufgrund der Ausdehnung des Sahelgürtels in besonderem Masse treffen. Zusammen mit der Unterstützung des Demokratisierungsprozesses trägt dieser Ansatz dazu bei, eine der Ursachen der sozialen Konflikte zu mildern: die Chancenungleichheit zwischen den verschiedenen Regionen eines Landes. Die Wasserbewirtschaftung und die damit verbundenen Konfliktgefahren sind für die Entwicklung der Region von zentraler Bedeutung. Gleiches gilt für die Berufsausbildung junger Frauen und Männer, die auf der Suche nach Erwerbsperspektiven sind, und die Stärkung kleiner und mittlerer Unternehmen im Umfeld ländlicher Wertschöpfungsketten. Im Hinblick auf die Förderung günstiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Privatsektors ist dabei der Austausch mit dem SECO besonders wichtig. Schliesslich will die DEZA über ihr Globalprogramm Migration und Entwicklung die Verbindungen zwischen der jeweiligen Diaspora in der Schweiz und den Herkunftsländern stärken und damit das Knowhow der Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung ihrer Heimatländer nutzbar machen.

Im Nahen Osten, namentlich im B.P.G. und in den von der Syrien-Krise betroffenen Ländern, besteht ein integrierter Kooperationsansatz. Dabei kommen Instrumente der humanitären Hilfe zur Gewährleistung einer angemessenen Soforthilfe und die längerfristige Zusammenarbeit zur nachhaltigen Stärkung der Widerstandsfähigkeit der lokalen Bevölkerung gleichzeitig zur Anwendung. Die Hilfe für Vertriebene wird so organisiert, dass Konflikte mit der ortsansässigen Bevölkerung sowie Beeinträchtigungen der Umwelt in den betroffenen Gebieten möglichst vermieden werden.

Als Folge der politischen Erschütterungen und bewaffneten Konflikte leben heute zwei Drittel der syrischen Bevölkerung in Armut. Dadurch wird die Situation chronischer Bedürftigkeit der sehr grossen Gruppe von Vertriebenen weiter zementiert. Diese Personen werden in Zukunft nach Alternativen suchen. Ein grosser Teil dieser Menschen wird vor Ort nach Möglichkeiten suchen, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Viele ziehen entweder in andere Regionen des Landes oder ins Ausland, wobei die Golfstaaten und Europa die ersten Anlaufziele sind. Die Situation der Frauen und Mädchen steht im Zentrum der Aufmerksamkeit der DEZA. Sie leiden am ehesten unter den Folgen der Instabilität, und ihre Chancen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, schwinden im Laufe der Zeit. Die DEZA unterstützt auch die Staaten der Region, die Vertriebene aufgenommen haben, namentlich den Libanon, um deren soziale und wirtschaftliche Strukturen zu stabilisieren, die einem enormen Druck ausgesetzt sind. Sobald es möglich ist, wird der Wiederaufbau Syriens unter-

stützt werden, wobei ein besonderer Fokus auf die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur der ärmsten Regionen und Bevölkerungsgruppen gerichtet wird. Synergien mit den Globalprogrammen werden aktiv angestrebt im Bereich der grenzüberschreitenden Bewirtschaftung von Wasserressourcen, zum Beispiel im Fall des Orontes-Flusses zwischen dem Libanon, Syrien und der Türkei, bei der Steuerung der Ströme von Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten im Rahmen der sogenannten Decent-Work-Programme, sowie unter anderem bei der Unterstützung bei der Berufsbildung für Vertriebene in der Region. Jegliche Unterstützung der Entwicklung sollte auch die Verringerung der Ursachen der Fragilität zum Ziel haben.

In der Erkenntnis, dass die Herstellung eines dauerhaften Friedens auf der Grundlage einer Zweistaatenlösung eine langwierige Aufgabe darstellt, konzentriert sich das Kooperationsprogramm im Besetzten Palästinensischen Gebiet auf die Erhaltung und Weiterentwicklung des Humankapitals der palästinensischen Gesellschaft sowie auf die Erhaltung ihrer Lebensgrundlagen. Das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) ist ein bewährter Partner in diesem Kontext. Die Zusammenarbeit erstreckt sich auf das Besetzte Palästinensische Gebiet ebenso wie auf die Flüchtlingslager in den Nachbarländern, in denen die UNRWA aktiv ist. Im Vordergrund steht die Bereitstellung der Grundversorgung in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialhilfe. Die Schweiz spielt nach wie vor eine führende Rolle bei der Unterstützung der UNRWA, insbesondere was die Finanzierungsstrategien und die Reformen der Institution betrifft.

Die Erhaltung der Lebensgrundlagen des palästinensischen Volkes, insbesondere durch die landwirtschaftliche Nutzung der Bodenressourcen, die Bereitstellung einer Basisinfrastruktur und ein gerechtes Wassermanagement, ist dabei zentral. Daneben fokussiert sich die DEZA auf die Verbesserung der lokalen Gouvernanz, die Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sowie auf die nachhaltige Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung und der Institutionen. Die Vertretungen der Schweiz in der Region gewährleisten die Kohärenz der Politiken, indem sie gemeinsame Kontextanalysen vornehmen und die Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten der Zusammenarbeit zu stärken suchen. Die Einhaltung der Menschenrechte bildet jederzeit und überall die Grundlage des Diskurses der Schweiz.

3.4.3.4 Asien (30 % des Verpflichtungsvolumens)

In Asien konzentriert sich die DEZA auf *vier Länder und zwei Regionen* mit weiterhin hohen Anteilen an mehrdimensionaler Armut, zum Beispiel in Bezug auf Einkommen, mangelnde Sicherheit, beschränkten Zugang zur Grundversorgung, chronische Mangelernährung, Gefährdung durch wirtschaftliche und ökologische Schocks sowie soziale und ethnische Diskriminierung grosser Bevölkerungsgruppen.

Diese Kriterien sind weitgehend verantwortlich für die Präsenz der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA in *Bangladesch, in Nepal, in der Hindukusch-Region*

(Afghanistan, Pakistan) in der Mongolei, in Myanmar und in der Mekong-Region (Laos, Kambodscha).

Kennzeichnend für die Partnerländer ist eine *fragile Staatlichkeit*, die sich in unterschiedlicher Form äussert. Die Situation im Hindukusch lässt sich in keiner Weise mit jener Nepals und Myanmars vergleichen. Gleiches gilt für Kambodscha und Laos. Gestützt auf eine detaillierte Kontextanalyse und einen diversifizierten Ansatz legt die DEZA einen besonderen Fokus auf die Behebung der Ursachen der Fragilität und die Stärkung der Staaten, damit sie ihrer Verantwortung und Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung besser nachkommen können. Die Verbesserung der Gouvernanz gilt deshalb in allen Programmen als vordringlich. Beispiele dafür sind die Förderung der Demokratisierung, insbesondere durch die Unterstützung der nationalen Parlamente und Beiträge an die Durchführung von Wahlen, die Stärkung der Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern und die Förderung der Dezentralisierung. Die politische und soziale Integration der verletzlichsten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen genießt Priorität, ebenso ein gerechter Zugang zu den Produktionsfaktoren (z. B. Boden) und zur Grundversorgung (z. B. bezüglich Gesundheit und Bildung). Myanmar ist ein neues Partnerland. Nach dem Übergang zu einer zivilen Regierung im Jahr 2012 hat das Land einen schwierigen Reformprozess eingeleitet. Bis anhin ist es nicht gelungen, mit den in verschiedenen Gebieten aktiven bewaffneten Gruppen einen dauerhaften Frieden zu schliessen. Die Schweiz will mit verschiedenen Instrumenten der internationalen Zusammenarbeit, insbesondere mit Entwicklungszusammenarbeit, Friedensförderung und Wirtschaftsförderungsmassnahmen, einen Beitrag zum Stabilisierungsprozess dieser Länder leisten. Die Programme – beispielsweise zur Unterstützung des Gesundheitssektors – sind so konzipiert, dass alle Akteure einbezogen und die Konflikte an den Wurzeln angegangen werden. Der Austausch vor Ort mit der Abteilung Menschliche Sicherheit, die Kompetenzen im Bereich Friedensförderung mitbringt, ermöglicht die Ausschöpfung einer einmaligen Komplementarität.

In der *Hindukusch-Region* wird die DEZA ihr Kooperationsprogramm in Afghanistan ausgehend von der Sicherheitslage fortführen. Eine Präsenz vor Ort ist notwendig, um den Austausch mit den lokalen Akteuren und das Monitoring der Projekte zu gewährleisten. Das derzeit laufende Programm in Pakistan soll schrittweise reduziert werden, wobei auf die Übertragung der Zuständigkeiten auf die Partner zu achten ist, die für den Weiterbestand der unterstützten Aktivitäten, insbesondere im Bereich Wassermanagement, zuständig sein werden.

Die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA ist bestrebt, die Wirkung ihres Engagements durch einen aktiven Dialog mit ihren internationalen Partnern des UNO-Systems und der Asiatischen Entwicklungsbank zu maximieren. Sie spielt eine führende Rolle bei der Förderung konfliktensensitiver Ansätze, die auf die verletzlichsten Gruppen – insbesondere die Ärmsten und Schwächsten – ausgerichtet sind.

In der *Mongolei* und zum Teil in *Bangladesch* ist der Fokus stärker auf verletzte Gruppen auszurichten, die entweder von chronischer Armut betroffen sind oder sich zwar aus der Armut befreit haben, aber Gefahr laufen, aufgrund externer Schocks wieder in die Armut abzurutschen. Die Unterstützung der guten Regierungsführung im Rahmen von Dezentralisierungsbestrebungen ist in beiden Kontexten ein geeignetes Instrument. In der *Mongolei*, wo trotz eines eindrücklichen Wachstums noch

zahlreiche Herausforderungen bestehen bleiben, geht es für die DEZA darum, das Land bei seinen Bemühungen um eine dauerhafte Überwindung der Armut für den Grossteil der Bevölkerung zu begleiten. Die Stärkung der guten Regierungsführung und der nachhaltigen Entwicklung, besonders hinsichtlich des Umgangs mit Rohstoffen, sollen dazu beitragen. In *Bangladesch* wird die DEZA in erster Linie die Ausarbeitung von Politiken der öffentlichen Hand im Sozialschutzbereich unterstützen. Sie wird sich weiterhin dafür einsetzen, dass der lokale Privatsektor Chancen schafft für verletzte Gruppen, insbesondere durch die Errichtung einer inklusiven Berufsbildung und die Entwicklung von Risikoversicherungsprodukten für arme Menschen. In *Nepal* unterstützt die DEZA zum einen die Stärkung des Staates auf zentraler und lokaler Ebene, damit dieser in der Lage ist, die Herausforderungen des Umbaus des Landes in einen Bundesstaat im Einklang mit der neuen Verfassung zu meistern. Zum anderen fördert sie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der benachteiligten Bevölkerungsgruppen im ländlichen Raum und abgelegenen Bergregionen, mit Schwerpunkt auf der Bekämpfung der Diskriminierung, von der bestimmte Gruppen wie Frauen sowie ethnische und religiöse Minderheiten besonders betroffen sind. Der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, zum Arbeitsmarkt und zu den natürlichen Ressourcen, unter Berücksichtigung der speziellen Anforderungen von Bergregionen, bildet die Grundlage dieser Zusammenarbeit.

Die Lage der Mädchen und Frauen ist in den verschiedenen Partnerländern in Asien besonders beunruhigend. Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit will führend sein bei der Förderung einer geschlechtergerechten Entwicklung in der ganzen Subregion. Dazu werden auch regionale Partner wie die Vereinigung südostasiatischer Staaten (ASEAN) unterstützt. In der *Mekong-Region (Laos, Kambodscha und teilweise Myanmar)* fokussiert der regionale Ansatz auf einem Beitrag zur Lösung der regionalen Herausforderungen; dazu gehören die nachhaltige Bewirtschaftung des Flusses Mekong, die Verletzlichkeit gegenüber Naturkatastrophen, politisch sensible Landnutzungsfragen und die inklusive Ausgestaltung der Wirtschaftsintegrationsprogramme der ASEAN.

Daneben engagieren sich die bilaterale Zusammenarbeit und das Globalprogramm Ernährungssicherheit aktiv im Bereich der Ernährungssicherheit, um zur Reduktion der chronischen und akuten Mangelernährung beizutragen, sowie im Bereich Volkswirtschaft und Landgouvernanz. In die Projekte zur ländlichen Entwicklung, aber auch in die Programme zur Unterstützung der Gemeinden werden Massnahmen zur Verminderung der Gefahren von Naturkatastrophen integriert. Die DEZA setzt sich auf verschiedenen Wegen für die Katastrophenvorsorge ein, etwa im Rahmen der Humanitären Hilfe, durch das Globalprogramm Klimawandel und Umwelt und durch gezielte bilaterale Projekte auf regionaler und nationaler Ebene.

Entwicklungsrelevante Aspekte menschlicher Mobilität werden innovativ in verschiedene Programme integriert und dadurch Synergien mit Initiativen des Globalprogramms Migration und Entwicklung geschaffen. Menschen, die auswandern müssen, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen (zum Beispiel in die Golfstaaten oder nach Thailand), sowie ihre Vermittler und Vermittlerinnen werden geschult, um sicherzustellen, dass die Erfahrung profitabel und positiv ist für die Migrantinnen und Migranten, unter denen sich eine hohe Zahl junger Frauen aus benachteiligten ländlichen Regionen befindet. Abgesehen von der Migration ist die Region auch

stark von den globalen Risiken betroffen, mit denen sich die DEZA befasst. Aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte in der Region besteht ein grosser Druck auf die Umwelt und auf den Zugang zu natürlichen Ressourcen, Energie und Nahrungsmitteln.

3.4.3.5 Lateinamerika und Karibik (15 % des Verpflichtungsvolumens)

Das Engagement der DEZA in Lateinamerika und in der Karibik konzentriert sich auf spezifische Länder und Kontexte, in denen die Armut nach wie vor eine grosse Herausforderung darstellt. Es sind diese Länder und Subregionen, die zu den ärmsten der Welt zählen – *Haiti, Bolivien und Zentralamerika (Nicaragua, Honduras)*. In Kuba wird ein spezifischer Einsatz fortgeführt. In den einzelnen Partnerländern legt die DEZA den Fokus auf die ärmsten Regionen und stellt sicher, dass ihre Arbeit den schwächsten Bevölkerungsgruppen zugutekommt, insbesondere Frauen und Mädchen. Die DEZA verfolgt einen Ansatz, der es breiteren Bevölkerungskreisen erlaubt, sich dauerhaft aus der Armut zu befreien und ihre Einkommensgrundlagen zu diversifizieren. Sie trägt dadurch zum Abbau der Ungleichheiten und zur Wappnung gegen externe Schocks bei, die zur Folge haben können, dass einzelne Personen der Armut nicht entkommen oder wieder in die Armut abrutschen. Die DEZA will eine führende Rolle spielen bei der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, vor allem auf lokaler Ebene. Ziel ist es, innovative Produkte auf breiter Ebene zu entwickeln, zum Beispiel privatwirtschaftliche soziale Dienstleistungen oder umweltverträgliche Produkte. Die Arbeit wird dabei an die unterschiedlichen Gegebenheiten in den jeweiligen Ländern angepasst: *Haiti* ist mit einer Situation fragiler Staatlichkeit und strukturellen Defiziten auf allen Ebenen konfrontiert. *in Kuba gilt es*, die Bürgerbeteiligung zu fördern und die wachsenden sozialen Ungleichheiten zu bekämpfen. Die breite Bevölkerung in Kuba führt noch immer ein Leben in Entbehren. Die aktuellen Reformen, sowie die Neugestaltung der Beziehungen zu den USA schaffen neue Möglichkeiten für das Land. Gleichzeitig vergrössert sich die soziale Ungleichheit. Dank ihrer historischen Stellung und ihrem Knowhow ist die Schweiz ausgezeichnet positioniert, um diesen Transitionsprozess zu begleiten. Die DEZA unterstützt die kubanischen Gemeinden und Genossenschaften dabei, die lokale Wirtschaft partizipatorisch und integrativ zu entwickeln. In *Zentralamerika* beeinträchtigt die hohe Unsicherheit die Entwicklung. Die Fragen im Zusammenhang mit den Menschenrechten und der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger gewinnen auch in den Regionalprogrammen an Bedeutung. Dies erfordert gegebenenfalls eine Neuausrichtung der thematischen und geografischen Schwerpunkte des Programms der DEZA.

Die soziale Integration ist in erster Linie von der öffentlichen Sozialpolitik abhängig. Es braucht aber auch wirtschaftliche Chancen für die Bevölkerung. Gute Regierungsführung ist deshalb ein Kernanliegen der DEZA bei allen ihren Programmen. Gefördert wird sie in der Regel durch die Unterstützung der Dezentralisierung und die Stärkung der Zivilgesellschaft. Dies ist wichtig für den Aufbau einer verantwortungsbewussten Bürgerschaft, welche über die erforderliche Glaubwürdigkeit verfügt, damit die Regierung ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung

nachkommt. Die unter der urbanen Jugend existierende Gewalt ist vor allem auf die soziale Ausgrenzung, aber auch auf den Einfluss der illegalen Wirtschaftssektoren zurückzuführen. Dieser Herausforderung begegnet das Programm in Honduras durch eine Unterstützung für die Reform des Sicherheitssektors und für Berufsbildungsangebote für Jugendliche. Das Engagement ist mit den multilateralen Akteuren und der Geberkoordinationsgruppe abgestimmt. Der Genderansatz muss auf einer eingehenden Analyse der gesellschaftlichen Realitäten basieren. Auf der Grundlage dieser Analyse richtet die DEZA den Fokus in Honduras auf junge Männer, bei denen das Risiko, dass sie Opfer oder Täter von Gewalt- und Tötungsdelikten werden, besonders hoch ist. Dies geschieht beispielsweise im Rahmen der Berufsbildungsprogramme. In Bolivien und in Nicaragua hingegen soll mit spezifischen Programmen die häusliche Gewalt gegen Frauen und Mädchen verringert werden. Dabei wird ein zweigleisiger Ansatz verfolgt, der sowohl die Sensibilisierung der Männer als auch den Schutz der Rechte der Frauen beinhaltet. Die DEZA will ihre wichtige Rolle in den Bereichen Förderung der Menschenrechte und Unterstützung der Zivilgesellschaft weiter festigen.

Die dezentralisierte ländliche Entwicklung bleibt ein Schwerpunkt der Präsenz der DEZA, obwohl sie beispielsweise in Bolivien auch im peri-urbanen Raum tätig ist. Dieser Schwerpunkt dient dazu, die Ernährungssicherheit der armen Bevölkerung durch die Verbesserung des Austauschs zwischen Produktionsstandorten und Verkaufsmärkten zu stärken. Er entspricht auch den volkswirtschaftlichen Gegebenheiten der Länder, die eine gerechtere Chancenverteilung zwischen Stadt und Land erfordern. Die Unterstützung der ländlichen Entwicklung ist zugleich ein effektiver Weg, um die Risiken und Folgen von Naturkatastrophen, die in Zentralamerika und in der Karibik besonders häufig auftreten, einzudämmen und die Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu fördern. Die Andenregion ist von den Auswirkungen des Klimawandels und von der Wasserkrise ebenfalls stark betroffen. Mit ihrer Vielfalt der Klimazonen und der Ökosysteme trägt diese Region wesentlich zur weltweiten genetischen Vielfalt bei und gilt als wichtiges Wasserreservoir. Deshalb unterstützen das Globalprogramm Klimawandel und Umwelt sowie das Globalprogramm Wasserinitiativen der DEZA in dieser Region innovative Lösungsansätze, die weiter skaliert werden können und die internationale Debatte bereichern. Das Management der mit Naturkatastrophen verbundenen Risiken ist in ganz Lateinamerika sehr bedeutsam. Ergänzt und unterstützt wird dieses Risikomanagement durch eine ausgewählte Präsenz der Humanitären Hilfe und eine kohärente Planung der Strategien für die einzelnen Länder beziehungsweise Regionen. Synergien mit den Programmen des SECO sorgen für eine Stärkung der Schweizer Präsenz im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung und der Förderung von nachhaltigen, integrativen Wertschöpfungsketten, dies in enger Zusammenarbeit mit privaten Partnern vor Ort und in der Schweiz. Die Innovationskraft der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA kann als führend bezeichnet werden, wenn es um die Förderung eines verantwortungsvollen Unternehmertums geht.

3.5 Multilaterale Zusammenarbeit

3.5.1 Ziele und Interessen der Schweiz

Die multilaterale Zusammenarbeit und die bilaterale Zusammenarbeit der Schweiz ergänzen sich. Während die bilaterale Zusammenarbeit flexibel auf den jeweiligen Kontext zugeschnitten ist und das Sammeln von innovativen Erfahrungen im Feld ermöglicht, trägt die multilaterale Zusammenarbeit dazu bei, die gesammelten Erfahrungen im grossen Massstab umzusetzen und sie in nationale Politiken und Strategien einfließen zu lassen. Dank ihrer normativen Funktion schaffen die multilateralen Organisationen günstige Rahmenbedingungen für die Erreichung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung auf internationaler und nationaler Ebene. Sie tragen massgeblich zur Achtung der Menschenrechte und zur Beseitigung der absoluten Armut bei. Ausserdem sind die Kenntnisse und Erfahrungen der anderen Geber und der multilateralen Organisationen selber eine Bereicherung für die bilaterale Zusammenarbeit der Schweiz. Die multilateralen Organisationen spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung des Erfahrungsaustauschs, der einen direkten Einfluss auf die Projektarbeit der DEZA und des SECO im Feld hat. Diese Erfahrungen generieren ein grosses Wissen. Die Schweiz profitiert von diesem Wissen, trägt aber selber auch zu diesem Wissen bei.

Die multilaterale Zusammenarbeit stärkt das Ansehen der Schweiz im Ausland und schafft günstige Rahmenbedingungen für den Ausbau ihrer bilateralen Allianzen, ihres internationalen Beziehungsnetzes und ihrer aussenpolitischen Interventionsmöglichkeiten. Sie trägt zur Minderung der globalen Risiken, zur Wahrung der Interessen der Schweiz und zur Ausarbeitung internationaler Normen bei. Sie erlaubt der Schweiz eine Einflussnahme, die über ihre Schwerpunktländer hinausgeht. Die Schweiz gehört zu den wichtigsten Gebern der multilateralen Entwicklungsorganisationen (z. B. Rang 9 beim UNDP und bei der IDA/Weltbank). Dadurch verfügt sie über eine Sonderstellung und eine solide Grundlage für ihre Beiträge zum Dialog über normative, operationelle und politische Aspekte. Durch ihre aktive Teilnahme in den Leitungsgremien kann sie direkt Einfluss nehmen auf die Strategien der multilateralen Organisationen. Dort kann sie auch ihre eigenen Prioritäten einbringen und ihnen somit eine globale Tragweite verleihen.

Die Tatsache, dass die Mehrheit der multilateralen Organisationen ihren Sitz in der Schweiz hat, namentlich in Genf, ist ein weiterer Vorteil für die Schweiz. Die Rolle als Gaststaat gibt ihr mehr Visibilität und ermöglicht ihr einen einfacheren Zugang zu diesen Organisationen, ihren Leitungsgremien und ihren Expertinnen und Experten. Dadurch erhalten auch ihre Positionen mehr Gewicht. In diesem Sinn verleihen das internationale Genf und die Rolle als Gaststaat der Schweiz eine im Vergleich zu ihrer Grösse überproportionale Bedeutung.

Die multilateralen Partner der Schweiz sind unersetzliche Akteure im Kampf gegen die Armut, namentlich in Konflikt-, Krisen oder Katastrophensituationen. Ihre Grösse, ihr Wissen, ihre politische Neutralität erlauben es ihnen, sich in diesen Bereichen erfolgreich und effizient zu engagieren. Sie respektieren die international vereinbarten Regeln und Standards und haben dank ihrer Grösse und ihrem Fachwissen einen privilegierten Zugang zu zahlreichen Bereichen des politischen Dialogs.

Das Portfolio der multilateralen Organisationen, die von der internationalen Zusammenarbeit der IZA unterstützt werden, hat sich über die Jahre immer wieder verändert und wurde in der Folge den neuen globalen Herausforderungen und den entwicklungspolitischen Prioritäten der Schweiz angepasst. 1996 kam zum Beispiel UNAIDS dazu, 2010 UN Women und 2015 und 2016 der Green Climate Fund (GCF), die Globale Partnerschaft für Bildung (Global Partnership for Education, GPE) sowie die Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB, 2014 von China initiiert).

Heute reflektiert das Portfolio entsprechend die prioritären Anliegen der Schweiz zur Umsetzung der Agenda 2030. Eine grobe Typologie erlaubt folgende Gruppierung: Organisationen mit humanitärem Fokus, Organisationen mit einer thematischen Ausrichtung, Organisationen mit einem regionalen Auftrag sowie Organisationen, deren Aufgabe es ist, das eigentliche Funktionieren des multilateralen Systems sicherzustellen.

Die Schweiz profitiert von ihrem Beitrag an die multilateralen Organisationen. Als Nichtmitglied der G-7, der G-20 oder der Europäischen Union kann sich die Schweiz dank ihrer Mitwirkung in den multilateralen Organisationen Gehör verschaffen. Ihr Image als innovatives Land, das bereit ist, die mit der Globalisierung einhergehenden Lasten und Risiken mitzutragen (Burdensharing), wird im Ausland gestärkt. Ausserdem profitiert sie von den internationalen Normen im Bereich des Schutzes globaler öffentlicher Güter und kann dank ihrem Engagement in den multilateralen Organisationen das internationale Genf wirksam und effizient fördern. Schliesslich sind die wirtschaftlichen Auswirkungen für die Schweiz von Bedeutung. Die von den multilateralen Organisationen bei Schweizer Lieferanten eingekauften Güter und Dienstleistungen übersteigen das Beitragsvolumen der Schweizer IZA an die UNO.

3.5.2 Internationale Finanzinstitutionen

Für die Schweiz sind die Beiträge an die internationalen Finanzinstitutionen (IFI) – Weltbank, Regionale Entwicklungsbanken und Entwicklungsfonds – wegen ihrer Wirkung und der Möglichkeit zur politischen Einflussnahme von grosser Bedeutung. Sie weisen einen Mehrwert auf, namentlich wenn es um grosse Infrastrukturprojekte und sektorspezifische Programme oder aber um die Bewältigung globaler Herausforderungen geht. Neben ihren finanziellen Mitteln und ihrer Koordinationsfunktion für die Geber in den Empfängerländern spielen die IFI auch eine entscheidende Rolle im Bereich des Wissensmanagements und der Förderung innovativer Entwicklungspraktiken. Die multilateralen Organisationen stehen in einem engen politischen Dialog mit den Empfängerländern. Die Schweiz ist in allen Leitungsgremien der regionalen Entwicklungsbanken vertreten. Bei der Weltbank ist sie an der Spitze einer Stimmrechtsgruppe, der Polen, Serbien, Aserbaidschan, Kirgistan, Kasachstan, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan angehören. Diese Rolle stärkt die Beziehungen der Schweiz zu diesen Ländern und geht folglich über die reine Koordination ihrer Positionen in der Weltbankgruppe hinaus. Zudem verleiht das langfristige Engagement der internationalen Zusammenarbeit in diesen Ländern,

namentlich im Rahmen der Transitionshilfe, der Schweiz die nötige Glaubwürdigkeit, um in dieser Stimmrechtsgruppe eine führende Rolle wahrzunehmen (siehe Rahmenkredit Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, Kap. 5). Die immer wichtigere Rolle, die Polen in dieser Stimmrechtsgruppe wahrnimmt, sollte jedoch bei der Umsetzung der vorliegenden Botschaft berücksichtigt werden.

Für den Zeitraum 2017–2020 machen die Beiträge an die IFI insgesamt 1828 Millionen Franken aus, das sind 66 Prozent der gesamten multilateralen Zusammenarbeit der Schweiz.

Die Schweiz unterstützt die folgenden IFI:

Weltbank – Internationale Entwicklungsorganisation (IDA): Zum Auftrag der IDA gehört die Armutsreduktion durch die Gewährung von nicht rückzahlbaren Zuschüssen und zinsgünstigen Darlehen an die Regierungen der ärmsten Länder. Ziel ist es, ein mittellose Menschen günstiges Wachstum zu fördern sowie zum Abbau von Ungleichheiten und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung beizutragen. Die IDA ist folglich eine wichtige Quelle der finanziellen und technischen Hilfe für die Entwicklungsländer in der ganzen Welt. Sie legt das Gewicht insbesondere auf Infrastruktur, Landwirtschaft, Förderung des Privatsektors, Bildung, Gesundheit, Wasser und sanitäre Grundversorgung, institutionelle Reformen, densozialen Schutz und auf das Klima als Transversalthema. Die Schweiz leitet eine Stimmrechtsgruppe mit neun Mitgliedstaaten (siehe oben). Aufgrund ihrer Einsitznahme in den Leitungsgremien der Weltbank (vertreten durch einen Gouverneur, einen Vizegouverneur und einen ständigen Exekutivdirektor) wirkt sie u. a. auch an der Ausarbeitung internationaler Entwicklungspolitiken mit. Eine Reform der Stimmverteilung ist jedoch im Gang. Sie könnte Auswirkungen auf die heutige Konstellation haben. Vor Ort arbeitet die Schweiz auch eng mit den lokalen Vertretungen der Weltbank zusammen. Dank ihrem Engagement konnte sie die Festlegung der Prioritäten der Weltbank entscheidend mitbestimmen. 2013 überprüfte die Weltbank ihre Strategie und legte zwei vorrangige Ziele fest: Beendigung der extremen Armut bis 2030 und Förderung eines geteilten Wohlstands durch eine Erhöhung der Realeinkommen der ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung. Mit der neuen Strategie soll die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit der Massnahmen und Ergebnisse gestärkt werden. Sie stützt sich auf zuverlässige Partnerschaften, namentlich mit dem Privatsektor. Die Weltbankgruppe wurde auch reorganisiert, namentlich um die Koordination zwischen ihren Organisationen zu verbessern und die Wissenskapitalisierung zu stärken. Das SECO und die DEZA arbeiten verstärkt auch sehr eng mit den anderen Organisationen der Weltbankgruppe zusammen. Es sind dies die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), die Internationale Finanz-Corporation (IFC) und die Multilaterale Agentur für Investitionsgarantie (MIGA).

Afrikanische Entwicklungsbank und Afrikanischer Entwicklungsfonds: Zu den Aufgaben der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) und des Afrikanischen Entwicklungsfonds (AfDF) gehört die nachhaltige Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des sozialen Fortschritts in Afrika. Der AfDF ist in vierzig einkommensschwachen Ländern Afrikas tätig. Er gewährt Zuschüsse und zinsgünstige Kredite sowie technische Hilfe. Gemäss den in der Strategie 2013–2022 festgelegten Zielen konzentriert er sich auf ein grünes und inklusives Wachstum.

Sein Engagement konzentriert sich auf folgende Bereiche: Aktivitäten in fragilen Kontexten, Wirksamkeit der Entwicklung und ergebnisorientiertes Management, Gleichstellung von Frau und Mann, Klimawandel und grünes Wachstum, Armut und Auswirkungen der Aktivitäten des Privatsektors auf die Entwicklung.

Asiatische Entwicklungsbank und Asiatischer Entwicklungsfonds: Die Asiatische Entwicklungsbank (AsDB) und der Asiatische Entwicklungsfonds (AsDF) haben den Auftrag, ihren Mitgliedsländern bei der Armutsreduktion und der Verbesserung der Lebensqualität ihrer Bevölkerung zu helfen. Gemäss Strategie 2020 setzten sich die AsDB und der AsDF für eine inklusive wirtschaftliche und ökologisch nachhaltige Entwicklung sowie für die Förderung der regionalen Zusammenarbeit und Integration in Asien ein. Sie unterstützen die Verbesserung der Infrastruktur, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen und den Abbau von Handels- und Investitionshemmnissen in der Region. Die Schweiz setzt sich ihrerseits für Themen wie gute Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung, Klimawandel und Wasser ein. Ausserdem engagiert sie sich für eine Verbesserung der Gouvernanz der Bank und mehr Wirksamkeit und Effizienz in Bezug auf ihre Aktivitäten.

Interamerikanische Entwicklungsbank und Fonds für Sondereinsätze: Zum Auftrag der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) und des Fonds für Sondereinsätze (FSO) gehören die Reduktion der Armut und der sozialen Ungleichheiten sowie die Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstum in den Ländern Lateinamerikas und in der Karibik, wo 30 Prozent der Bevölkerung in Armut leben. Ihre Aktivitäten konzentrieren sich auf den sozialen Sektor, die Infrastruktur und die regionale Integration. Im Lauf der Jahre wurde die IDB zu einer Schlüsselakteurin im Bereich des Klimawandels. Sie befasst sich vor allem mit dem Wassersektor, in dem die Schweiz und die IDB über Erfahrungen und Knowhow verfügen, die sie austauschen können. Der IDB kommt aber auch eine wichtige Rolle bei der Förderung der Privatwirtschaft zu. Die Schweiz (SECO/DEZA) schlägt vor, ihre Unterstützung im Bereich der Förderung des Privatsektors zu stärken, namentlich durch einen Beitrag an die Interamerikanische Investitionsgesellschaft (IIC). Diese Kapitalerhöhung ist Gegenstand einer separaten Botschaft.

Die Schweiz prüft mögliche Beteiligungen. Im Fall der Asiatischen Investitionsbank für Infrastruktur (AIIB), die 2014 von China initiiert wurde, hat die Schweiz bereits Zusagen für eine Beteiligung gemacht. Sobald die Kapitalausstattung der Bank steht, muss sichergestellt werden, dass die Anteile der Wiederauffüllungen, die der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) entsprechen, durch die Mittel gedeckt sind, die die vorliegende Botschaft für die internationalen Finanzinstitutionen vorsieht. Dies ist jedoch nur nötig, wenn bis 2020 eine Wiederauffüllung ansteht. Die Schweiz verfolgt auch die Schaffung *neuer Finanzinstitutionen* durch die BRICS-Staaten und andere Schwellenländer aufmerksam. Die Finanzierungsbedürfnisse, namentlich im Infrastrukturbereich, übersteigen bei Weitem die heute verfügbaren Ressourcen, und diese Institutionen können in Zukunft eine wichtige Rolle spielen, indem sie die traditionellen Institutionen ergänzen. Gleichzeitig gestalten diese neuen Institutionen, die für eine multipolare Welt stehen, die multilaterale Architektur neu. Drittstaaten wie der Schweiz ermöglichen sie neue Partnerschaften mit Schwellenländern, die den Entwicklungsländern zugutekommen, die aber auch zur Durchsetzung

internationaler Standards beitragen, zum Beispiel im Bereich der Transparenz und der Nachhaltigkeit. Auch ermöglicht es der Beitritt der Schweiz zur AIIB insbesondere, zentralasiatische Staaten komplementär zur Zusammenarbeit in der Stimmrechtsgruppe der Bretton- Woods-Institutionen zu unterstützen.

3.5.3 Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen

Beispiel 9: Beitrag der Schweiz zur Stärkung des Zugangs zur Justiz und der Rechtsstaatlichkeit

Mit ihrem Beitrag an das UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP) hat die Schweiz geholfen, die Bedingungen im Bereich Justiz, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit der Bevölkerung in 86 Staaten zu stärken. Dank den Aktivitäten des UNDP 2014 haben nun 750 000 Personen – darunter 51 Prozent Frauen – Zugang zu Rechtshilfedienstleistungen. In Jamaika konnten zum Beispiel die Komitees für Sicherheit und Gefahrenabwehr die Gewalt- und Kriminalitätsrate um 17 Prozent senken. In Bangladesch werden dank der Unterstützung des UNDP bald 27 Millionen Menschen Zugang zu einem Dorfgericht haben. Das UNDP ist die grösste Organisation der Vereinten Nationen, die sich ausschliesslich mit Entwicklung befasst. Bereits seit vielen Jahren ist sie zusammen mit der Weltbank die wichtigste Partnerinstitution der Schweiz innerhalb des UNO-Systems. Das UNDP ist aufgrund seiner weltweiten Präsenz, seines umfassenden Netzwerks und seiner Schlüsselrolle bei der Koordination des UNO-Entwicklungssystem eine wichtige Ergänzung zu den Aktivitäten der internationalen Zusammenarbeit des Bundes.

Die Fonds und Programme der Vereinten Nationen sind in allen Entwicklungsländern aktiv und tragen dort zur Stärkung der technischen und institutionellen Kapazitäten bei. Das System der Vereinten Nationen ist für die Schweiz auch im Hinblick auf das internationale Genf von besonderem Interesse. Die Schweiz unterstützt auf diese Weise mehrere Schlüsselorganisationen der Vereinten Nationen. Für den Zeitraum 2017–2020 machen die Beiträge an die für die DEZA wichtigsten UNO-Organisationen insgesamt 655 Millionen Franken aus, das sind 24 Prozent der gesamten multilateralen Zusammenarbeit der Schweiz.

UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP): Das UNDP unterstützt Entwicklungsländer bei der Ausarbeitung und Umsetzung von nationalen Politiken für eine nachhaltige menschliche Entwicklung. Es hilft ihnen, die eigenen Entwicklungsziele und die international vereinbarten Ziele, namentlich die Ziele der Agenda 2030, zu erreichen. Es ist in 177 Ländern aktiv. Der Schwerpunkt des UNDP liegt namentlich auf einer inklusiven wirtschaftlichen Entwicklung. Es hat einen komparativen Vorteil in Bezug auf Fragen der Gouvernanz und des Einbezugs des Privatsektors. Die Schweiz gehört zu den zehn wichtigsten Gebern des UNDP, dessen Zielsetzungen sich mit den entwicklungspolitischen Schwerpunkten der Schweiz decken. Dem UNDP kommt eine einzigartige Rolle zu bei der Förderung der demokratischen Gouvernanz, der Krisenprävention und dem raschen Wiederaufbau. Das Jahres-

budget des UNDP beläuft sich auf 4,715 Milliarden US-Dollar. Die DEZA unterstützt namentlich die Bemühungen des UNDP, das UNO-System zu reformieren, und stärkt seine Rolle in fragilen und konfliktbetroffenen Kontexten.

Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF): UNICEF leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Rechte des Kindes. Das Hilfswerk setzt sich insbesondere für den Schutz von Kindern in Konfliktsituationen ein. Es ist in den Bereichen Gesundheit von Müttern und Kindern, Wasser, Ernährung und Bildung aktiv. Bildung, Wasser und Schutz der Kinder gehören zu seinen Schwerpunktthemen.

Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA): Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen ist eine Sonderorganisation, die sich mit der demografischen Entwicklung befasst. Er fördert insbesondere das Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit. Dieser Ansatz wird auch von der Schweiz unterstützt. Für die DEZA sind die Aktivitäten des UNFPA wichtig, namentlich in kulturell sensiblen Bereichen wie Familienplanung und Empfängnisverhütung.

Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD): Der Fonds funktioniert ähnlich wie eine internationale Finanzinstitution. Er stellt armen Gemeinden im ländlichen Raum Mittel zur Verfügung für eine Verbesserung der Ernährungssicherheit und der Versorgung mit Nährstoffen, für bessere Einkommen und eine Stärkung ihre Widerstandskraft. Er setzt sich insbesondere dafür ein, dass die arme Bevölkerung in ländlichen Gebieten Zugang zu natürlichen Ressourcen und Kapital hat, fördert dabei die Umsetzung der international verhandelten Richtlinien zu Landrechten, und er unterstützt Massnahmen zur Anpassung der bäuerlichen Landwirtschaft an den Klimawandel. Die thematische Ausrichtung des Fonds deckt sich nahezu mit den Themenschwerpunkten der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Der IFAD arbeitet wie die DEZA mit den Produzenten und dem Nahrungsmittelsektor zusammen, um lokale und regionale Wertschöpfungsketten aufzubauen, namentlich im Bereich der Grundnahrungsmittel. Er setzt sich aber auch für eine Umgestaltung des ländlichen Raums ein, wobei er den Schwerpunkt auf die Rolle der Frauen und der Jugendlichen legt, insbesondere auf Aspekte der Ernährung und Sicherung der Landrechte.

Weltgesundheitsorganisation (WHO): Die WHO ist die Koordinationsbehörde der Vereinten Nationen für das öffentliche Gesundheitswesen. Sie ist insbesondere damit beauftragt, auf internationaler Ebene die Aktivitäten im Gesundheitsbereich zu leiten, gesundheitsrelevante Forschungsprojekte zu definieren, Normen und Kriterien festzulegen und die Länder fachlich zu unterstützen. Zu ihren Schwerpunkten zählen die Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten, die Verbesserung von Gesundheitssystemen und Nothilfeinsätze.

UNO-Einheit zur Geschlechtergleichstellung und zur Förderung der Frauen (UN Women): UN Women wurde 2010 im Rahmen einer UNO-Reform gegründet. Sie setzt sich für die Abschaffung von Diskriminierungen und gegen Gewalt gegenüber Frauen und Mädchen sowie für die Gleichstellung von Frau und Mann ein. Diese Organisation unterstützt die Ausarbeitung von internationalen Regeln und Politiken und unterstützt die Mitgliedsländer bei deren Umsetzung. UN Women ist die einzige transversale Organisation innerhalb des UNO-Systems. Sie unterstützt die übrigen UNO-Einheiten in ihren Bemühungen, die Gleichstellung von Frauen und Männern

zu fördern. Für die DEZA sind die Stärkung der wirtschaftlichen Macht der Frauen, ihre Ausbildung und ihre politische Mitwirkung, namentlich auch auf lokaler Ebene, wichtige Themen.

Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen zu HIV/Aids (UNAIDS): UNAIDS ist damit beauftragt, die Aktivitäten der Vereinten Nationen im Rahmen der Bekämpfung von HIV/Aids zu koordinieren. Ziel ist es, die Zahl der Neuinfektionen zu senken und die Lebenserwartung und die Lebensqualität von Aids-Betroffenen zu erhöhen. Für die DEZA haben die Vorbeugung einer Infektion durch das Aids-Virus und die Sensibilisierung der Jugendlichen Vorrang.

3.5.4 Globale Fonds und Netzwerke

Die globalen thematischen Fonds und Netzwerke, die von verschiedenen Akteuren (Industrie- und Entwicklungsländer, Stiftungen, private Unternehmen) finanziert werden, werden immer wichtiger. Neben ihren Beiträgen an internationale Finanzinstitutionen und UNO-Sonderorganisationen unterstützt die Schweiz vorrangig drei globale thematische Fonds und Netzwerke in den Bereichen Agrarforschung und Gesundheit und seit 2014 auch im Bereich Klima. Im Vergleich zur Gesamtheit ihrer multilateralen Fonds investiert die Entwicklungszusammenarbeit zehn Prozent in diese Fonds. Es ist vorgesehen, während der Laufzeit der vorliegenden Botschaft einen vierten Fonds auf diese Liste aufzunehmen, nämlich die Globale Partnerschaft für Bildung. Sie setzt sich aus rund sechzig Regierungen von Entwicklungsländern und Geberländern, Organisationen der Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Ihr Auftrag ist es, die gemeinsamen Anstrengungen für eine gute Bildung für alle Kinder, namentlich für die ärmsten und die am stärksten benachteiligten, zu fördern und zu koordinieren. Sie soll in erster Linie einen gleichberechtigten Zugang zur Bildung gewährleisten, indem sie den Schwerpunkt auf die Qualität des Unterrichts und die Unterstützung von Bildungsreformen legt. An der letzten Konferenz zur Wiederauffüllung der Partnerschaft im Juni 2014 kündigten die Geberländer Beiträge von insgesamt 28 Milliarden Franken an, was einen Rekord darstellt.

CGIAR – Beratungsgruppe für internationale Agrarforschung: Die CGIAR ist eine globale Agrarforschungspartnerschaft, die sich in folgenden Bereichen engagiert: Armutsreduktion, Ernährungssicherheit, Verbesserung der Gesundheit und der Ernährung der Bevölkerung und nachhaltiger Umgang mit den natürlichen Ressourcen. Dem Konsortium gehören 15 internationale Forschungszentren an. Der CGIAR-Fonds finanziert Forschungsprogramme. Die Schweiz gehört zu den Gründungsmitgliedern der CGIAR. Ihre Aktivitäten im Bereich Ernährungssicherheit, Klimawandel und Wasser sind besonders relevant für die entsprechenden Globalprogramme der DEZA.

Globaler Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (GFATM): Die Aufgabe des GFATM ist es, zusätzliche Mittel für eine bessere Prävention und Behandlung von Aids, Tuberkulose und Malaria zu mobilisieren und bereitzustellen. Diese Krankheiten fordern in den Entwicklungsländern nach wie vor jedes Jahr Millionen von Toten. Der Fonds unterstützt lokale Entwicklungsprogramme und

arbeitet eng mit den Regierungen, der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor, den Entwicklungsorganisationen und den von diesen Krankheiten betroffenen Bevölkerungsgruppen zusammen. Die Schweiz will mit ihrem Beitrag vor allem die lokalen Gesundheitssysteme festigen und den Kapazitätsaufbau fördern.

Grüner Klimafonds (GCF): Die Schweiz beteiligt sich am Grünen Klimafonds (Green Climate Fund, GCF), der 2015 seine Arbeit aufnahm. Die Aufgabe des Fonds besteht darin, die Entwicklungsländer beim Umgang mit den Herausforderungen des Klimawandels zu unterstützen. Er finanziert im Rahmen der Armutsbekämpfung und der nachhaltigen Entwicklung Präventionsmassnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an die unvermeidbaren Folgen des Klimawandels. Er arbeitet eng mit öffentlichen und privaten Partnern in den Entwicklungsländern zusammen. Seit 2012 hat die Schweiz Einsitz im Exekutivrat und kann somit Einfluss nehmen auf die Entscheide des GCF. Zu ihren prioritären Anliegen gehören der Zugang zu emissionsarmen Energien, eine Einschränkung der Abholzung sowie die Förderung der Chancengleichheit und des Privatsektors. Die DEZA, das SECO und das BAFU koordinieren die Beziehungen der Schweiz zum Klimafonds über PLAFICO, eine Plattform über die internationale Finanzierung und die Entwicklungszusammenarbeit im Umweltbereich (siehe Ziff. 3.4.1.1).

3.5.5 Ziele der Schweiz aufgrund ihres Engagements in diesen 15 Organisationen

Bei der Wahl der Organisationen, mit denen sie schwerpunktmässig zusammenarbeitet, stützt sich die Schweiz auf die folgenden vier Kriterien:

- ausserpolitische Interessen der Schweiz
- Relevanz für die Entwicklungspolitik der Schweiz
- ausgewiesene Ergebnisse der Organisationen
- Möglichkeit, in diesen Organisationen politisch und strategisch Einfluss zu nehmen.

Im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit diesen Organisationen verfolgt die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit verschiedene Ziele: Durch ihre aktive Teilnahme in den Führungsorganen dieser Organisationen kann sie Einfluss nehmen auf die multilaterale Architektur und Gouvernanz. Im thematischen und strategischen Dialog mit diesen Organisationen kann sie auf internationaler Ebene ihren Einfluss in den für sie prioritären Themenbereichen erhöhen (siehe Ziff. 3.4.1). Mit ihrer Unterstützung der Reformen in diesen Organisationen trägt sie zu einer Steigerung der Wirksamkeit bei. Schliesslich soll die Zusammenarbeit mit diesen ausgewählten Organisationen dazu beitragen, die multilaterale und die bilaterale Hilfe noch stärker aufeinander abzustimmen.

Zusätzlich sind punktuelle Beiträge der Schweiz an andere wichtige multilaterale Partner wie die FAO, die IOM, UNRWA und die WMO möglich.

3.5.6 Wirksamkeit der multilateralen Organisationen

Die multilateralen Organisationen und die internationalen Finanzinstitutionen werden bei der Erreichung der Ziele der Agenda 2030 eine entscheidende Rolle spielen. Dies ist jedoch nur möglich, wenn sie trotz ihrer Grösse zum Aufbau eines effizienten multilateralen Systems beitragen. Die Weltbank hat beispielsweise eine umfassende Reform in die Wege geleitet (siehe Ziff. 3.5.2), um die Komplementarität mit anderen Institutionen und Sonderorganisationen zu erhöhen und Synergien besser zu nutzen. Innerhalb der Vereinten Nationen wurde in den letzten Jahren eine Reihe von Reformen am operationellen System in Angriff genommen. Zu den grössten Herausforderungen des operationellen UNO-Systems gehören heute die Vereinheitlichung der Verfahrensweisen der verschiedenen Sonderorganisationen, eine sichere und nachhaltige Finanzierung und eine Vereinfachung der operationellen Praktiken. Angesichts der grossen Umwälzungen, welche die Entwicklungszusammenarbeit heute erfährt, namentlich im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Agenda 2030, sind besondere Anstrengungen in diesem Bereich nötig. Die Schweiz unterstützt diese Reformen. Sie spielt eine wichtige Rolle im Rahmen der vierjährigen umfassenden Grundsatzüberprüfung (*Quadrennial Comprehensive Policy Review*; QCPR), dem wichtigsten Reforminstrument des UNO-Systems.

In Bezug auf das Monitoring dieser multilateralen Organisationen führt die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit jährlich eine Evaluation ihrer Leistungsfähigkeit durch und überprüft die Ziele, die sie sich selber für diese Organisationen gesteckt hat. Zu diesem Zweck setzt sie das neue «Core Contribution Management» (CCM) ein, das auch vom Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der OECD anerkannt und geschätzt wird. Das ergebnisorientierte Management von Kernbeiträgen ermöglicht eine fokussierte strategische Ausrichtung und einen strukturierten Dialog mit den multilateralen Organisationen. Die DEZA beteiligt sich auch am Netzwerk zur Bewertung der Leistungsfähigkeit multilateraler Organisationen (MOPAN), das 2002 eingeführt wurde. MOPAN zählt 18 Mitglieder, die 95 Prozent der APD zugunsten des multilateralen Systems auf sich vereinen. Es beurteilt alle vier Jahre die Leistungsfähigkeit der grössten multilateralen Organisationen. Die Aktivitäten der Organisationen werden jeweils in einem Dutzend Länder untersucht. Schliesslich hat die DEZA ein drittes Bewertungsinstrument eingeführt, das «Annual Multilateral Performance Assessment» (AMPA), das die beiden ersten Instrumente miteinander verbindet. Dieses neue Instrument erlaubt es der Schweiz, die Leistungsfähigkeit der für sie prioritären multilateralen Organisationen jährlich zu beurteilen. Es wird auch vom SECO und anderen interessierten öffentlichen Akteuren genutzt, namentlich im Rahmen des multilateralen Netzwerks, das die DEZA mindestens zweimal jährlich einberuft.

3.6 Umsetzung und Partnerschaften

3.6.1 Politische Kohärenz und systemische Effekte

Die Umsetzung des vorliegenden Rahmenkredits muss integrierend wirken und Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten der internationalen Zusammenarbeit, anderen aussenpolitischen Instrumenten und den sektoriellen Strategien der Schweiz schaffen. So kann der Rahmenkredit einen Beitrag zu einem nachhaltigen Wandel der lokalen und internationalen Gouvernanzsysteme leisten.

Ein wichtiger Aspekt dieser Synergien ist die Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung. Die internationale Zusammenarbeit bemüht sich darum gemeinsam mit den anderen betroffenen Akteuren, wobei sie insbesondere bei der Politik betreffend internationale Finanzflüsse und Steuerfragen, Umwelt, Handel, Investitionen und Unternehmensverantwortung, Migration und Gesundheitssysteme – Bereiche, welche sowohl durch die Agenda 2030, als auch die Addis Abeba-Aktionsagenda zur Entwicklungsfinanzierung abgedeckt sind – Schwerpunkte setzt. Die internationale Zusammenarbeit beteiligt sich an den Diskussionen über diese Themen in der Schweiz namentlich auf der Grundlage ihrer operationellen Erfahrung. Gleichzeitig orientiert sich der Beitrag der Schweiz zur Festlegung der strategischen Ausrichtung ihrer multilateralen Partner an der Erfahrung vor Ort und umgekehrt. Innovation, eine wichtige Aufgabe in allen Programmen, profitiert von der Interaktion zwischen den Globalprogrammen und deren Partnernetzen auf der einen Seite und den Länderprogrammen auf der andern Seite. Einen wichtigen Bezugsrahmen bilden dabei die Grundsätze zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, die vom Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der OECD aufgestellt und 2014 in Mexiko am Treffen der Globalen Partnerschaft für Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit neu definiert wurden. Dank der Koordination mit den Partnern und insbesondere mit den anderen Geldgebern kann die Schweiz die Wirkung ihrer Eigenmittel vervielfachen und von den Erfahrungen anderer Stellen profitieren.

Auf der Ebene der DEZA dienen geografische und thematische Strategien, die alle vier bis fünf Jahre überarbeitet und von der Direktion genehmigt werden, als Grundlage für die Einsätze. Diese Strategien definieren kohärent, wie eine bestimmte Ausgangssituation 1) auf der Ebene der ärmsten und/oder benachteiligten Bevölkerungsgruppen, 2) auf der Ebene der lokalen oder nationalen sektoriellen oder politischen Gouvernanz oder 3) auf der Ebene der globalen Politik verbessert werden kann. Je nach geografischem oder thematischem Kontext kann die relative Gewichtung dieser Elemente verschieden sein. Die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA verfügt so über bewährte Instrumente, mit denen sie gegenüber den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und den Partnern vor Ort Rechenschaft ablegen kann. Ein vom DAC (OECD) als sehr leistungsfähig bezeichnetes System für das Monitoring und die Evaluation der Projekte ist vorhanden. Es dient der Rechenschaftslegung und der Leistungssteigerung bei der konkreten Umsetzung der Strategien.

3.6.2 Arbeitsmethoden und Partnerschaften

Wie in den Kapiteln 1.1 und 1.7 der vorliegenden Botschaft erwähnt wurde, kann sich die Umsetzung des vorliegenden Rahmenkredites auf das Knowhow, die Erfahrung und die qualitative Arbeit der Schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit stützen. Die Schweiz wird in der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit als glaubwürdig und verlässlich wahrgenommen. Ihre vielseitige Erfahrung sowohl in der Praxis als auch im Rahmen der multilateralen Kooperation erlaubt es der Schweiz, die Wirksamkeit, Visibilität und Anerkennung ihrer Handlungen stetig zu erweitern.

Dies verlangt allerdings die erforderliche und langfristige Präsenz von Schweizer Expertinnen und Experten in den Schweizer Botschaften und Kooperationsbüros vor Ort, in der Zentrale der DEZA, in internationalen Organisationen sowie für die Umsetzung der Globalprogramme (siehe Ziff. 3.8 zu Ressourcen). Zusätzlich ist eine gute Zusammenarbeit zwischen der DEZA, dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft wichtig für die Erarbeitung innovativer und wirksamer Antworten auf die Herausforderungen in den Entwicklungsländern.

Die Mehrheit der durch den vorliegenden Rahmenkredit finanzierten bilateralen Projekte wird durch schweizerische NGO umgesetzt. Diese besitzen eine anerkannte Expertise sowohl auf nationalem als auch auf internationalem Niveau. Die DEZA wird diese wichtige Zusammenarbeit mit der schweizerischen Zivilgesellschaft weiterführen (siehe Ziff. 3.6.2.4).

In Bezug auf die Privatwirtschaft ist das Knowhow der kleinen, mittleren und grossen Schweizer Unternehmen, welches in die thematischen Aktivitäten in den Entwicklungsländern einfließt – beispielsweise in die landwirtschaftliche Produktion, die nachhaltige Wassernutzung, die Schaffung des Zugangs zu Gesundheits- oder Finanzdienstleistungen – weltweit bekannt. Durch eine gestärkte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften kann die Langfristigkeit und die Normierung der Interventionen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit deutlich verbessert werden (siehe Ziff. 3.6.2.6).

Der Rahmenkredit für die technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern legt in diesem Sinne einen besonderen Schwerpunkt auf den Mehrwert, den die Schweiz mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit bringen kann. Dazu werden die Synergien zwischen der DEZA, dem Privatsektor, den Forschungsinstitutionen und den zivilgesellschaftlichen Organisationen der Schweiz gestärkt. Darauf beziehen sich die nachfolgenden Kapitel.

3.6.2.1 Ansatz in den Partnerländern und -regionen

Die Ausarbeitung der geografischen Strategien wird von der DEZA koordiniert. Im Allgemeinen werden diese Strategien gemeinsam mit anderen Akteuren der internationalen Zusammenarbeit, anderen Bundesämtern und vor allem mit den lokalen Partnern – mit der Regierung, aber auch mit der Zivilgesellschaft – erarbeitet. Sie decken entweder ein bestimmtes Land oder eine bestimmte geografische Region ab

und legen vor allem die Ergebnisse fest, die aufgrund der Tätigkeit der Schweiz erwartet werden.

Sie beruhen auf:

- einer detaillierten Analyse des Kontextes und insbesondere der Armut in all ihren Facetten sowie der Faktoren, die zur Fragilisierung führen können.

Sie definieren:

- ein logisch aufgebautes System für strategische Planung und Monitoring
- die Modalitäten für die Umsetzung der Wirksamkeitsprinzipien in der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere den Bezug zu den Entwicklungsstrategien der Partnerländer
- die Art, wie Synergien mit den globalen Themen und der humanitären Interventionen erzielt werden können
- die Modalitäten der Interaktion mit dem SECO und der AMS
- die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit der lokalen und internationalen Privatwirtschaft und der Wirtschaft in der Schweiz
- die Grundsätze zur Umsetzung von gendersensiblen Ansätzen
- die Szenarien für Strategien in fragilen Kontexten
- die Grundsätze der Zusammenarbeit mit den bi- und multilateralen Partnern vor Ort

Die Strategien werden von Vertretungen in den Partnerländern umgesetzt, die über ausreichend personelle und materielle Mittel verfügen, um die operationelle, administrative und finanzielle Durchführung dezentral zu übernehmen. Die Vertretungen legen fest, welche Programme und Projekte von spezialisierten, aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählten Organisationen umgesetzt werden, und welche von staatlichen oder nichtstaatlichen Partnern realisiert werden, die mittels Beiträge finanziert werden. Das durchschnittliche Budget für ein Land oder ein regionales Schwerpunktprogramm beläuft sich normalerweise auf 25 Millionen Franken. Dieser Betrag kann bei einem Regionalprogramm bis auf 50 Millionen Franken steigen. Mit einem gemeinsamen Strategieansatz wird festgelegt, wie die Zusammenarbeit zwischen der DEZA und dem SECO in einer begrenzten Zahl von Partnerländern durch komplementäre Massnahmen gemäss dem Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gestaltet werden soll. Im Zentrum dieser Vereinbarungen werden das öffentliche Finanzmanagement und die Entwicklung von Normen und Praktiken zur Verbesserung der gleichberechtigten Integration der Partnerländer in die Weltwirtschaft stehen.

3.6.2.2 **Ansatz bei Globalprogrammen**

Für jedes Globalprogramm erarbeitet die DEZA eine Strategie, in der die Koordination mit anderen Bundesämtern (BAFU, BLW, SEM, SECO usw.), der Privatwirtschaft und anderen Akteuren der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere in Partnerländern und -regionen, geregelt ist. Die so entwickelten Strategien reflektieren den internationalen Stand der Diskussion zu den angesprochenen Themen und deren Zusammenhang mit Armut und nachhaltiger Entwicklung und skizzieren Programme, mit denen die Schweiz einen Beitrag zu den nachfolgenden drei Zielen leisten kann.

- *Politische Einflussnahme:* Mit den Globalprogrammen soll auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene Einfluss auf die Strategien zur Armutsbekämpfung und zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung genommen werden. Konkret bedeutet dies, dass die DEZA sich die nötigen Mittel gibt, um ihre Erfahrungen zu nutzen und Initiativen zu ergreifen, um der Stimme der Schweiz ein grösseres Gewicht zu geben und den Entwicklungsaspekt in Schlüsseldossiers zu stärken. Dazu gehört auch der Austausch mit der Privatwirtschaft und den NGO.
- *Innovation:* Die Globalprogramme fördern die Entwicklung innovativer Lösungsansätze mit Skaleneffekten in Ländern oder wichtigen Organisationen, bei denen die Wirkung voraussichtlich am grössten ist. Sie kommen auch ausserhalb der bilateralen Schwerpunktländer der DEZA zum Tragen.
- *Wissensmanagement und Lernen:* Die Globalprogramme leisten einen Beitrag zur Stärkung des Wissensmanagements und des Wissensaustauschs, sodass im Zusammenhang mit globalen Risiken fundierte Entscheidungen gefällt werden können.

Die Strategien definieren zudem folgende Punkte:

- ein System für strategische Planung und Monitoring mit Schwerpunkt auf den Auswirkungen auf die nationale und internationale Politik;
- den Austausch mit multilateralen Sonderorganisationen;
- die Art, wie Synergien mit den geografischen Programmen erzielt werden können; sowie
- die Modalitäten der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und anderen thematischen Partnern in der Schweiz, insbesondere der Forschung.

Jedes Globalprogramm verfügt über ein Verpflichtungsbudget in der Höhe von jährlich etwa 30 Millionen Franken, das zur Finanzierung von innovativen Pilotprojekten und Programmen bestimmt ist, welche die drei oben genannten Ziele erfüllen.

3.6.2.3 Multilaterale Partnerschaften

Die Beteiligung an multilateralen Entwicklungsorganisationen und das Engagement in ihren Führungs- und Aufsichtsgremien ist gemäss Artikel 8 der Verordnung vom 12. Dezember 1977⁴⁶ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe eine gemeinsame Aufgabe der DEZA und des SECO. Bei den UNO-Organisationen, die auf Handelsfragen spezialisiert sind, liegt die Federführung beim SECO, das von der DEZA unterstützt wird, bei den anderen UNO-Organisationen und globalen Fonds liegt die Federführung bei der DEZA, mit Unterstützung durch das SECO. Das SECO ist gemeinsam mit der DEZA zuständig für die Vorbereitung der Positionen in den multilateralen Entwicklungsbanken.

Die DEZA und das SECO arbeiten auf multilateraler Ebene generell eng zusammen und streben eine systematische Einflussnahme in den Leitungsgremien der wichtigsten Organisationen an. Die Schweiz unterstützt multilaterale Organisationen grundsätzlich mit zwei Arten von Beiträgen:

Grundbeiträge: Hier handelt es sich um allgemeine Beiträge, die im Falle der Schweiz auf fünfzehn prioritäre Organisationen konzentriert sind (siehe Ziff. 3.5). Die Schweiz überprüft systematisch die ergebnisorientierte Führung derjenigen Organisationen, die sie mit allgemeinen Beiträgen unterstützt (Core Contribution Management, CCM). Sie analysiert sowohl die Leistung der DEZA und des SECO in den Organisationen, welche Grundbeiträge erhalten, als auch die Leistung der Organisationen selbst.

«*Multi-bi*»: Mit diesen Beiträgen an multilaterale Organisationen kann die Schweiz Programme oder Projekte finanzieren, die aus der bilateralen Zusammenarbeit oder den Globalprogrammen hervorgegangen sind, zum Beispiel in Schwerpunktländern der DEZA. Dank diesem Instrument kann die Schweiz im Entwicklungsbereich Erfahrungen mit ihren multilateralen Partnern austauschen und die Suche nach innovativen Lösungen unterstützen. Im Gegenzug profitiert sie im Zuge ihres bilateralen Engagements von den Erfahrungen und den Fachkompetenzen der multilateralen Organisationen.

Die Beiträge für internationale Finanzinstitutionen, UNO-Organisationen und die globalen Fonds belaufen sich insgesamt auf rund 40 Prozent des Rahmenkredits Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern, im Einklang mit dem Referenzwert, welcher in den vorangehenden Botschaften berechnet wurde. Die Höhe des Betrags ist nicht konstant. Sie wird im Wesentlichen beeinflusst durch die Häufigkeit und die Dynamik der Verhandlungen über die zukünftigen Wiederauffüllungen. Grundsätzlich sind etwa zwei Drittel der Mittel für die internationalen Finanzinstitutionen bestimmt und ein Drittel für die UNO-Organisationen (etwa 24 %) und die globalen Fonds (etwa 10 %). Die Schweiz bemüht sich generell, bei ihren Beiträgen eine gewisse Kontinuität sicherzustellen, um damit ihre Partnerschaften mit den prioritären multilateralen Organisationen zu stärken und als zuverlässige Partnerin wahrgenommen zu werden. Dank dieser Verlässlichkeit und dank der mehrjährigen institutionellen Finanzverpflichtungen (Core Contributions), die die DEZA und das SECO eingegangen sind, können die

⁴⁶ SR 974.01

prioritären Organisationen der Schweiz ihre Einsätze besser planen. Diese Vorhersehbarkeit ist unerlässlich, damit diese Organisationen funktionieren können. Im Rahmen der vorliegenden Botschaft sollte die DEZA gemeinsam mit dem SECO und in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) prüfen, inwiefern neue Finanzinstrumente komplementär zu herkömmlichen Beiträgen eingesetzt werden könnten, zum Beispiel in Form von zinsgünstigen Krediten, die von Finanzinstitutionen und Fonds bereits heute häufig vergeben werden.

3.6.2.4 Partnerschaften mit Schweizer Nichtregierungsorganisationen

Der Entwicklungsauftrag der DEZA könnte ohne den Beitrag von Schweizer NGO nicht erfüllt werden. Deshalb sind Partnerschaften mit NGO von strategischer Bedeutung. Diese sind schon sehr lange in den Partnerländern präsent und verfügen über ein bedeutendes Vertrauenskapital bei ihren Zielgruppen, bei der organisierten Zivilgesellschaft oder bei den Regierungen. Sie verfügen auch über fundierte Kenntnisse des Kontexts und der Themen, auf die sie spezialisiert sind. In der Schweiz treiben sie die Diskussion über Themen einer kohärenten Entwicklungspolitik voran und informieren die Öffentlichkeit über Entwicklungsfragen.

Es gibt zwei Formen der Zusammenarbeit mit NGO im Bereich der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit: einerseits Aufträge für spezifische Projekte, die gemäss den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens vergeben werden, andererseits Beiträge für Programme, die von gewissen Organisationen auf eigene Verantwortung durchgeführt werden. Diese Programmbeiträge sind eine Investition der DEZA in die Kompetenzen der NGO und dienen dazu, Komplementarität zwischen der Arbeit der DEZA und der Tätigkeiten dieser Organisationen herzustellen. Die Organisationen verfügen häufig über komparative Vorteile, zum Beispiel im Bereich der zivilgesellschaftlichen Unterstützung oder deren Einforderung von Landrechten, häufig unter starkem Einbezug von Frauen. Dadurch können die in dieser Botschaft dargelegten strategischen Ziele differenziert angegangen werden. Es handelt sich also um Investitionen in die Kompetenzen und Spielräume von anerkannten NGO im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Die NGO decken ein breites Themenspektrum ab, insbesondere in den Bereichen soziale Gerechtigkeit, Einhaltung der Menschenrechte, nachhaltige Nutzung von und gesicherten Zugang zu natürlichen Ressourcen sowie Kinderrechte und Friedensförderung. Ein Programmbeitrag im Rahmen einer institutionellen Partnerschaft ist das Ergebnis von Verhandlungen und wird nur nach einer genauen Prüfung gewährt. Dabei wird untersucht, ob das Programm einen Beitrag an die strategischen Ziele der internationalen Zusammenarbeit leistet und ob die NGO über eine solide Themenkompetenz und Wirtschaftlichkeit verfügt und in der Schweizer Gesellschaft verankert ist. Dabei wird auch die Gouvernanz der betroffenen Organisation geprüft.

Die DEZA ist zudem Partnerschaften mit Schweizer Kompetenzzentren eingegangen, die sich an den strategischen Zielen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit orientieren. So unterstützt sie gemeinsam mit anderen Bundesämtern und den Kantonen die Förderung von Bildung für nachhaltige Entwicklung innerhalb des

Schweizer Schulsystems (Education 21). Es handelt sich dabei um eine wichtige Partnerschaft, die Schweizer Jugendliche für die Herausforderungen sensibilisiert, die mit der nachhaltigen Entwicklung verbunden sind, und Informationen über die Ziele für nachhaltige Entwicklung verbreitet. Sie unterstützt zudem andere Dienstleistungen von Organisationen, die auf schul- und berufsbildungspolitische Fragen in der internationalen Zusammenarbeit spezialisiert sind.

3.6.2.5 Wissen und Lernen

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ist bekannt für ihre Qualität. Dieses positive Image beruht auf ihrer Innovationskraft, ihrer Konzentration auf Themen, bei denen sie über komparative Vorteile verfügt, der Kontinuität ihrer Präsenz sowie ihrer Fähigkeit, Wissen aus der Schweiz und lokales Wissen zu verbinden. Die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA pflegt diese Qualitäten mit einem systematischen und effizienten Wissensmanagement (Erfahrungskapitalisierung, internes Wissensmanagement, Förderung des Lernens) und der kontinuierlichen Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Methodik und interkulturellen Kompetenzen. Letztere sind angesichts der zunehmenden Herausforderungen und Bedarf neuer Ansätze in fragilen Kontexten zentral. Die Themenetzwerke der DEZA fördern Austausch, Analyse und Innovation mit dem Ziel, die Wirksamkeit und Effizienz der Programme zu steigern. Sie bieten thematische Unterstützung und umfassen interne und externe Experten und Expertinnen, einschliesslich Vertreterinnen und Vertretern von Schweizer NGO, der Privatwirtschaft und multilateralen Partnern. Aufgrund der thematischen Strategien werden spezifische Programme zur Unterstützung des Lernens und zur Stärkung von Partnerschaften durchgeführt, die von der Direktion der DEZA genehmigt und periodisch verlängert werden.

3.6.2.6 Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Die Zusammenarbeit der DEZA mit der Privatwirtschaft in der Schweiz und im Ausland hat in den letzten Jahren merklich zugenommen. Wie die verschiedenen Kapitel zum Rahmenkredit zeigen, soll diese Facette der Zusammenarbeit bei der Umsetzung der vorliegenden Botschaft noch verstärkt werden, dies auch als Reaktion auf den Wunsch der Schweiz, die Privatwirtschaft wegen ihrer Hebelwirkung auf die Entwicklungszusammenarbeit bei der Umsetzung der Agenda 2030 stärker einzubeziehen. Ein besonderes Augenmerk soll auf der Arbeitsteilung mit dem SECO liegen. Dabei sollen die Schlüsselkompetenzen der beiden Institutionen berücksichtigt werden.

Private Investitionen haben einen massgeblichen Einfluss auf die am wenigsten entwickelten Länder und die Schwellenländer. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Nachhaltigkeit des Wachstums und der Umsetzung der Ziele der Agenda 2030. Indem sie strategische Bündnisse mit privaten Partnern eingeht, erschliesst sich die DEZA Kompetenzen und Ressourcen, mit denen sie ihre Wirkung auf die Entwicklung erhöhen kann. Gleichzeitig ermutigt die DEZA die Unter-

nehmen, ihre soziale und ökologische Verantwortung wahrzunehmen und zur gemeinsamen Wertschöpfung beizutragen. Diese Zusammenarbeit setzt voraus, dass die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA sich die nötigen Mittel gibt, um sich an die Privatwirtschaft anzupassen und Einfluss zu nehmen. Partnerschaften mit der Privatwirtschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (Public-Private Development Partnerships, PPDP) bilden deshalb heute einen der Pfeiler, auf denen die internationale Zusammenarbeit der Schweiz beruht. Dabei geht es darum, den strategischen Dialog mit privaten Akteuren über Fragen der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz und im Ausland zu verstärken und auf Länderebene, auf internationaler Ebene sowie in der Schweiz operationelle Partnerschaften mit Unternehmen einzugehen. Es gibt verschiedene Formen der Partnerschaft mit der Privatwirtschaft, je nachdem ob sie im bilateralen oder multilateralen Rahmen oder in einem Globalprogramm stattfindet. Die DEZA richtet diese Partnerschaften aufgrund der angestrebten Ziele aus. Auf jeden Fall müssen die durchgeführten Aktivitäten Lösungen ermöglichen, die von den jeweiligen Partnern allein nicht erreicht worden wären, und positive Auswirkungen auf die Entwicklung haben. In diesem Sinn sind solche Partnerschaften nicht ein Ziel an sich, sondern erhöhen die Effizienz der Zusammenarbeit. Sie ermöglichen auch die Sensibilisierung der Privatwirtschaft für eine bessere Integration von verletzlichen Gruppen. Dies ist besonders wichtig bei der Umsetzung der Grundsätze für verantwortungsvolle Investitionen in die Land- und Ernährungswirtschaft, und die Schweiz richtet ein besonderes Augenmerk darauf. Im Zeitraum der vorliegenden Botschaft wird die DEZA deshalb ihr Engagement in PPDP verstärken, wenn sie dadurch ihre Entwicklungsziele effizienter und rascher erreichen kann. In den prioritären Organisationen setzt sich die Schweiz besonders dafür ein, vermehrt Initiativen zu unterstützen, deren Ziel es ist, die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zu verstärken. Die DEZA intensiviert ihr Engagement im Rahmen des Globalen Pakts der UNO (Global Compact) und fördert die Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (Ruggie-Richtlinien) und der Leitlinien der OECD für multinationale Unternehmen.

3.6.2.7 Zusammenarbeit mit schweizerischen und internationalen Forschungsinstitutionen

Die langfristige Zusammenarbeit und der Dialog mit der schweizerischen und internationalen Forschungsgemeinschaft gehören traditionell zu den Stärken der DEZA. Sie orientiert sich an einem Forschungsplan, der auf der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit beruht. Dieser Forschungsplan wird alle vier Jahre überarbeitet und von der Direktion der DEZA verabschiedet. Die Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen wie der CGIAR wird themenbezogen im Rahmen von multilateralen Partnerschaften definiert. In den Partnerländern werden Forschungs Kooperationen je nach den strategischen Prioritäten der Entwicklungszusammenarbeit aufgebaut. In der Schweiz unterstützt die DEZA in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) die Erforschung der globalen Herausforderungen und die Mitwirkung der Wissenschaft in der entwicklungspolitischen Debatte, insbesondere was die Kohärenz der gewählten Strategien anbelangt. Ziel ist es, die Produktion von neuem

Wissen zu fördern, das die nachhaltige Entwicklung und die Armutsbekämpfung unterstützt, und neue Beziehungen zu Partnern zu knüpfen, die dieses Wissen nutzen können. Dieses Wissen kann als öffentliches Gut zur Verfügung gestellt oder strategischem in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit genutzt werden. Die Zusammenarbeit erfolgt in Form von Projekten, die von Forschungseinrichtungen in der Schweiz und in den Partnerländern gemeinsam durchgeführt werden. Die Umsetzung dieser Projekte wird gemeinsam vom Schweizerischen Nationalfonds und der DEZA überwacht.

Die Forschungsschwerpunkte orientieren sich an den thematischen Schwerpunkten der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Die Projekte werden im Wettbewerbsverfahren ausgewählt. Neben den thematischen Vorgaben müssen die Projekte auch wissenschaftliche Qualitätskriterien gemäss internationalen Normen erfüllen und Partnerschaften mit Forschungseinrichtungen in Entwicklungsländern fördern.

3.6.2.8 Zusammenarbeit mit Kulturorganisationen

Ein unabhängiger Kulturbereich spielt bei der Stärkung der Zivilgesellschaft, der nachhaltigen Entwicklung und der Friedensförderung eine Schlüsselrolle. Diese Rolle ist besonders in fragilen Kontexten wichtig. In ihren Partnerländern unterstützt die DEZA die Entwicklung des Kulturbereichs, insbesondere indem sie die Kapazitäten der Kulturakteure und ihrer Institutionen stärkt und Raum für Kreativität und Debatten schafft. Dabei unterstützt sie einerseits Projekte und Programme in den Partnerländern. Die DEZA unterstützt dabei die Umsetzung der UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen. Sie arbeitet mit dem BAK und der Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen (AIO) des EDA, insbesondere im Zusammenhang mit dem Beitrag an den Internationalen Fond für die kulturelle Vielfalt. Weil der Zugang zu internationalen Ressourcen und Netzwerken für die ganze Kulturszene entscheidend ist, unterstützt die DEZA andererseits in Partnerschaft mit Kulturorganisationen in der Schweiz auch den Zugang von Kunstschaffenden aus dem Süden und Osten zum Schweizer Markt und zum Schweizer Publikum.

3.6.2.9 Zusammenarbeit mit Schwellenländern und Süd-Süd-Zusammenarbeit

Die Länder des Südens, insbesondere die Schwellenländer, spielen eine wachsende Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Ländern und Regionen. Sie gehören mittlerweile zu den wichtigsten Akteuren und haben einen zunehmenden Einfluss auf regionaler und globaler Ebene. Für die DEZA ist die Zusammenarbeit mit diesen Akteuren wesentlich: Sie müssen von den Vorteilen der nachhaltige Entwicklung überzeugt werden. Das Engagement der DEZA-Globalprogramme in den Schwellenländern orientiert sich an den strategischen Zielen. Die Globalprogramme sind in Ländern tätig, in denen eine kritische Masse und ein Wirkungspotenzial erreicht werden kann, und die die regionale oder globale Politik beeinflussen und als Multiplikatoren wirken können. In diesem Sinne führt die DEZA Projekte in

Indien, in China oder in Südafrika durch. Die DEZA fördert in ihren Schwerpunktländern und in internationalen Gremien auch die Süd-Süd-Zusammenarbeit. Sie unterstützt den Erfahrungsaustausch und die Vernetzung und fördert die Nutzung des Knowhows und der Technologien von Schwellenländern, wenn diese für die DEZA-Schwerpunktländer von Vorteil sein können. Die Unterstützung von regionalen Organisationen, zum Beispiel der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (Southern African Development Community, SADC), spielt eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von regionalen Lösungen. Die DEZA setzt sich zudem für Projekte in der trilateralen Entwicklungszusammenarbeit ein, wenn diese Form der Zusammenarbeit dem betroffenen Land einen echten Mehrwert bringt und die Werte und Qualitätsstandards der Schweiz garantiert werden können. Dabei geht die Rolle der DEZA weit über die Finanzierung hinaus. Sie bringt ihr Knowhow und ihre Ansätze ein und engagiert sich als Fazilitatorin. In Zukunft wird sie sich noch stärker für innovative Ansätze einsetzen, insbesondere gestützt auf die Abkommen mit Brasilien (2012), Mexiko (2013) und Chile (2013), und dabei ihre Erfahrungen, zum Beispiel im Wasserbereich, nutzen. Die DEZA wird sich auch bemühen, bei Geberdialogen oder im Rahmen von nationalen Strategien die Koordination mit Schwellenländern, die als Geber in ihren Schwerpunktländern auftreten, zu verstärken. Auf multilateraler Ebene (siehe Ziff. 3.5) wird die Schweiz die Gründung neuer internationaler Finanzinstitutionen durch Schwellenländer begleiten und Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit prüfen.

3.7 Ziele in Bezug auf die Wirksamkeit und Beurteilung der Ergebnisse

Die Wirkungsziele erlauben eine Beurteilung der Aktivitäten der internationalen Zusammenarbeit und der Fortschritte bei der Erreichung der strategischen Ziele. Die Beurteilung beruht in erster Linie auf den Informationen, die die Jahresberichte der Schweizer Vertretungen und Missionen bei den internationalen Organisationen liefern, und in zweiter Linie auf spezifischen Analysen. Die gesamte Überwachung ist Teil eines resultatorientierten Managementsystems, das von der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit 2013 eingeführt wurde.

3.7.1 **Beitrag zur Entwicklung eines internationalen Rahmens, der die Voraussetzungen zur Bewältigung der globalen Herausforderungen schafft**

Ziel in Bezug auf die Wirksamkeit 1

Die Schweiz trägt zur Weiterentwicklung des UNO-Systems, der Entwicklungsbanken und anderer globaler Fonds und Netzwerke bei, um angemessen auf die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 und die globalen Herausforderungen im Zusammenhang mit Klimawandel, Wasserbewirtschaftung, öffentlicher Gesundheit, Nahrungsmittelsicherheit und Migration zu reagieren. Sie achtet darauf, dass sich die internationalen und nationalen Agenden bereichern.

Beobachtungsfelder

- Beitrag (selektiv) zur Festlegung von Normen, globalen Politiken und politischen Prozessen in Bezug auf Themen wie Klimawandel, Wasser, Gesundheit, Ernährungssicherheit sowie Migration und Entwicklung. *Ausgewählter Indikator:* Anzahl beeinflusster Politikprozesse und internationaler Vereinbarungen mit entwicklungsfördernder Wirkung mit Fokus auf die Themen Klimawandel, Wasser, Gesundheit, Ernährungssicherheit sowie Migration und Entwicklung
- Beitrag an die Reform der Vereinten Nationen: «One United Nations» und an die Anpassung des Rahmens der Ziele der Agenda 2030 «Fit for Purpose». *Ausgewählter Indikator:* Prozentanteil der Regierungen, die «vollumfänglich» oder «mehr oder weniger» der Auffassung sind, dass es eine klare Arbeitsteilung gibt unter den UNO-Sonderorganisationen auf Länderebene (QCPR Indicator No 58)
- Beitrag an ein gutes Gesamtergebnis der prioritären multilateralen Organisationen.
- Beitrag an eine bessere Koordination und mehr Kohärenz unter den multilateralen Akteuren, namentlich in fragilen Kontexten.
- Umsetzung des Aktionsplans der Vereinten Nationen zur Geschlechtergleichstellung (UN-SWAP), Konsolidierung der führenden Rolle von UN Women im Bereich der Gendergleichstellung und wirksame Umsetzung der verschiedenen Genderpolitiken und -mechanismen der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken. *Ausgewählter Indikator:* Stand der Umsetzung der systemübergreifenden Evaluation der Wirksamkeit, des Mehrwerts und der Auswirkung des «System-wide Action Plan on Gender Equality and the Empowerment of Women» (QCPR Indikator Nr. 40).

3.7.2 **Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität sowie Förderung der Konflikttransformation**

Ziel in Bezug auf die Wirksamkeit 2

Die DEZA trägt dazu bei, die Ursachen für Fragilität und Krisen zu bekämpfen, ihre negativen Folgen zu mindern, namentlich für Frauen sowie für verwundbare Bevölkerungsgruppen.

Beobachtungsfelder

- Beitrag an den Einbezug von verwundbaren Gruppen und der Genderdimension in die Friedensprozesse und die Stärkung der öffentlichen Institutionen.
- Bekämpfung von Konfliktursachen (Vergangenheitsarbeit; politische und soziale Inklusion; Konflikttransformation). *Ausgewählter Indikator*: Ausmass des Vertrauens unter Konfliktparteien bezüglich grenzüberschreitender Konflikte und Ressourcen (insbesondere Wasser).
- Erhöhung staatlicher Krisenresistenz (Rechtsstaatlichkeit, Zugang zu Justiz, Sicherheitssektorreform, Sicherheit der Bevölkerung).

3.7.3 **Gewährleistung eines nachhaltigen Zugangs zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle**

Ziel in Bezug auf die Wirksamkeit 3

Die DEZA trägt zu einer nachhaltigen Verbesserung des Zugangs zu Ressourcen und zu einer qualitativ guten Grundversorgung in den Bereichen Gesundheit, Wasser und Sanitärversorgung, Nahrung und Grundbildung sowie einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen bei. Zu den Hauptbegünstigten zählen die verwundbaren Bevölkerungsgruppen, Frauen und Mädchen.

Beobachtungsfelder

- Beitrag zur Verbesserung des Zugangs zu guten Basisdienstleistungen in den Bereichen Wasser und sanitärer Grundversorgung, Grundschulbildung und Gesundheit, namentlich für die verletzlichen Gruppen. *Ausgewählte Indikatoren*: Anzahl Frauen und Männer, die Zugang zu Trinkwasser, sanitären Einrichtungen, Gesundheitsdienstleistungen und Grundbildung haben (konsolidierte Informationen aus Jahresberichten). Anzahl Mütter und Kinder, die verbesserte Gesundheitsdienstleistungen nutzen.

- Beitrag für den Zugang zu einer qualitativ guten Berufsbildung und an die Eingliederung junger Menschen in den Arbeitsmarkt, namentlich verwundbare Gruppen und junge Mädchen. *Ausgewählter Indikator*: Prozentanteil von Personen, die nach Abschluss ihrer Berufsausbildung eine Stelle gefunden haben.
- Beitrag zur Ausarbeitung und Umsetzung von öffentlichen Strategien im Bereich Ernährungssicherheit und Nahrung, die sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung, insbesondere der verwundbaren Gruppen, orientieren.
- Beitrag zur Ausarbeitung und Umsetzung öffentlicher Politiken, die einen nachhaltigen und gerechten Zugang zu natürlichen Ressourcen – namentlich Wasser, Boden, Wald, Biodiversität, Bodenschätze und Energiequellen – sowie deren nachhaltige und gerechte Bewirtschaftung beinhalten.
- Beitrag zu einer gleichberechtigten Mitwirkung von Frauen in der Gouvernanz von Grunddienstleistungen und beim Umgang mit natürlichen und produktiven Ressourcen. *Ausgewählter Indikator*: Prozentanteil von Frauen in Entscheidungsgremien, die über den Zugang zu und die Qualität von Basisdienstleistungen und natürlichen Ressourcen bestimmen.

3.7.4 Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums

Ziel in Bezug auf die Wirksamkeit 4

Die DEZA trägt zur Ausarbeitung und Umsetzung von öffentlichen Politiken und privaten Initiativen bei, die eine nachhaltige und gerechte wirtschaftliche Entwicklung anstreben.

Beobachtungsfelder:

- Beitrag zur Erhöhung der Einkommen in der Landwirtschaft und in ihren verwandten Sektoren zur Sicherstellung der Ernährungssicherheit in den Partner- und Schwerpunktländern der Schweiz.
- Beitrag zum nachhaltigen Umgang und eine nachhaltige Vermarktung der Rohstoffe. *Ausgewählter Indikator*: Ein gut funktionierender Regulierungsrahmen für das Rohstoffmanagement auf nationaler Ebene.
- Beitrag zum Aufbau von Finanzdienstleistungen, die auch für Frauen und Mädchen sowie benachteiligte Gruppen in den Partner- und Schwerpunktländern der Schweiz zugänglich sind. *Ausgewählter Indikator*: Anzahl Frauen und Männer, die Zugang zu Finanzdienstleistungen haben.

3.7.5 **Stärkung des Rechtsstaats und der demokratischen Partizipation, Unterstützung von Institutionen, die der Gesellschaft und der Wirtschaft dienen**

Ziel in Bezug auf die Wirksamkeit 5

Die DEZA trägt zur Stärkung einer demokratischen und gerechten Gouvernanz auf globaler Ebene und in ihren Partnerländern bei, namentlich auf Gemeindeebene. Dabei stehen die soziale Kohäsion, die wirtschaftliche Entwicklung und die Armutsreduktion im Vordergrund.

Beobachtungsfelder:

- Beitrag an inklusivere Institutionen und Politiken, die mehr Mitwirkung der Zivilgesellschaft und eine stärkere Teilhabe der Frauen sowie den Einbezug benachteiligter Gruppen in politische Entscheidungsprozesse gestatten.
- Beitrag zur Organisation und Durchführung von freien, demokratischen und transparenten Wahlen. *Ausgewählter Indikator:* Anzahl der von der Schweiz unterstützten Wahlprozesse.
- Beitrag zu einer wirksamen und transparenten Steuer- und Finanzverwaltung der Gemeinden, die die wirtschaftliche Entwicklung fördert, Armut abbaut und die Grundversorgung von Frauen, Männern, Mädchen und Jungen deckt. *Ausgewählter Indikator:* Anzahl von Partnerländern, in welchen die Aufsichtsfunktion durch lokale Parlamente, zivilgesellschaftliche Organisationen und unabhängige Aufsichtsorgane gewährleistet ist.
- Beitrag zur Ausarbeitung internationaler Normen und Politiken in den Bereichen Gesundheit, Wasser, Klimawandel, Ernährungssicherheit und Migration.

3.7.6 **Achtung und Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten**

Ziel in Bezug auf die Wirksamkeit 6

Die DEZA trägt international und in ihren Partnerländern zur Achtung der Menschenrechte aller bei, mit einem besonderen Augenmerk auf den verwundbaren Gruppen und den Opfern von Diskriminierungen.

Beobachtungsfelder:

- Beitrag zur Ausarbeitung, Verabschiedung und Umsetzung eines normativen und politischen Rahmens im Bereich der Menschenrechte in den Partnerländern, namentlich in fragilen Situationen. *Ausgewählte Indikatoren:* Anzahl nationaler Menschenrechtsinstitutionen gemäss Pariser Grundsätzen (A Rating). Anzahl der im Rahmen der Universellen Periodischen Überprüfung (UPR) gemachten-Empfehlungen, die akzeptiert und umgesetzt wur-

den, namentlich im Bereich des Abbaus von Diskriminierung und Ausschluss.

- Beitrag zur Beseitigung jeder Form von geschlechtsspezifischer Gewalt durch Prävention, psychosoziale Unterstützung, und durch Engagement der Männer und Jungen; besserer Zugang zum Rechtssystem und Bekämpfung der Straflosigkeit. *Ausgewählter Indikator:* Genderspezifische Gewalt im häuslichen und öffentlichen Bereich in ausgewählten Programmen von Schwerpunktländern.
- Respektierung der Menschenrechte (Stärkung nationaler Menschenrechtsinstitutionen und Mechanismen; Umsetzung internationaler Verpflichtungen). *Ausgewählter Indikator:* Ausmass der Implementierung konkreter Empfehlungen aus internationalen Menschenrechtsüberprüfungsmechanismen (insbes. UPR).
- Beitrag zur Stärkung der nationalen Institutionen für Menschenrechte (Zivilgesellschaft, unabhängige und staatliche Institutionen) *Ausgewählter Indikator:* CIVICUS, Index der Zivilgesellschaft.

3.7.7 Stärkung der Geschlechtergleichstellung und der Rechte von Frauen und Mädchen

Ziel in Bezug auf die Wirksamkeit 7

Die DEZA trägt systematisch zur Umsetzung der genderspezifischen Ziele bei, wobei sie den Schwerpunkt auf die politische und wirtschaftliche Stärkung der Frauen, auf die Achtung der Rechte der Frauen und Mädchen (oder Genderaspekte) in fragilen Kontexten und in Konflikten legt. Sie ist in der Lage, die Wirksamkeit auf diesem Gebiet zu messen.

Beobachtungsfelder:

- Verfügbarkeit von Informationen über die die Resultate und Wirkungen zur Gleichstellung der Geschlechter (gemäss den thematischen Prioritäten) – Stärkung von Genderdimension in internationalen Politikprozessen sowie im Politikdialog mit den Partnerländern. *Ausgewählter Indikator:* Grad der Wahrnehmung und Einflussnahme der Schweiz in internationalen und multilateralen Gremien wie auch in den Partnerländern als wirksame Akteurin in Gleichstellungsfragen.
- Aufbau von Kompetenzen und Expertise, institutionelles Lernen und Wissensmanagement in Partnerländern.

3.8 Ressourcen

3.8.1 Finanzielle Auswirkungen und Antrag

Nach Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976⁴⁷ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe bewilligen die eidgenössischen Räte in Form von Rahmenkrediten über mehrere Jahre die nötigen finanziellen Mittel für die internationale Entwicklungszusammenarbeit des Bundes.

Für die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern der Schweiz in den nächsten vier Jahren ersucht der Bundesrat die eidgenössischen Räte um die Eröffnung des Rahmenkredits Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern in der Höhe von 6,635 Milliarden Franken für die Jahre 2017–2020.

Die Allokation der finanziellen Mittel der internationalen Zusammenarbeit auf die verschiedenen Rahmenkredite ist in der Strategie der vorliegenden Botschaft 2017–2020 definiert (siehe Ziff. 1.11). Im Legislaturfinanzplan 2017–2019 wurden die Mittel entsprechend eingestellt. Der Rahmenkredit Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern umfasst drei Voranschlagskredite.

Tabelle 1

Legislaturfinanzplan 2017–2019 und Extrapolation für das Jahr 2020

Voranschlagskredite (in Millionen, gerundet)	Vor- anschlag	Finanzplan					Total 17–20
		2016*	2017	2018	2019	2020**	
1. Bestimmte Aktionen der Entwicklungszusammenarbeit	A2310.0547	816,5	765,7	804,7	836,4	854,5	3261,3
2. Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit	A2310.0548	318,8	340,5	363,1	352,3	370,1	1426,0
3. Wiederauffüllung IDA	A2310.0549	189,1	190,6	197,2	227,4	220,7	835,9
Total Transferkredite		1324,4	1296,8	1365,0	1416,1	1445,3	5523,2
Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate (in %)							2,2 %

* Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, ist in den Beträgen für 2016 der Eigenaufwand, der mit der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 beantragt wurde, nicht berücksichtigt (siehe Ziff. 3.8.3).

** geschätzt

⁴⁷ SR 974.0

3.8.2 Bemessung des Rahmenkredits 2017–2020

Mit dem vorliegenden Rahmenkredit ermächtigt das Parlament den Bundesrat, finanzielle Verpflichtungen für Vorhaben einzugehen. Die multilateralen Abkommen sehen verbindliche Zahlungspläne vor, die sich über bis zu zehn Jahren erstrecken können. Die meisten Phasen der Programme und Projekte der bilateralen Zusammenarbeit erstrecken sich über drei bis vier Jahre. Die Zahlungen, die aus den eingegangenen Verpflichtungen stammen, können über die Periode des Rahmenkredits hinausgehen. Unvorhergesehene Krisen und politische Ereignisse können zum Abbruch von Programmen und Projekten führen oder Zahlungen verzögern. Im Übrigen sind im Zeitraum 2017–2020 zwei Wiederauffüllungen der Mittel der IDA und des AfDF vorgesehen; dies hat ein höheres Verpflichtungsvolumen zur Folge, nicht jedoch höhere Zahlungen. Um eine effiziente Abwicklung der bilateralen Operationen und multilateralen Abkommen unter Berücksichtigung der genannten Faktoren zu sichern, ist ein Verpflichtungsvolumen, welches das Ausgabenvolumen der betreffenden Zeitperiode um rund 20 Prozent übersteigt, vorgesehen. Damit beträgt das Verpflichtungsvolumen des Rahmenkredits 6,635 Milliarden Franken.

Um auf ausserordentliche Bedarfslagen bei der Humanitären Hilfe bzw. der Entwicklungszusammenarbeit flexibler reagieren zu können, kann die DEZA in der Periode 2017–2020 zwischen den Rahmenkrediten «Humanitäre Hilfe» und «Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern» Verschiebungen in der Höhe von maximal 120 Millionen Franken vornehmen. Der Bundesrat wird dem Parlament jeweils mit der Botschaft zum Voranschlag eine entsprechende Verschiebungsmöglichkeit für die Voranschlagskredite beantragen.

Tabelle 2

Übersicht der Verpflichtungen und Zahlungen

Voranschlagskredite (in Millionen, gerundet)	Beantragte Mittel	Legislaturfinanzplan 2017–2019 und Extrapolation für das Jahr 2020
1. Aktionen der Entwicklungszusammenarbeit	3870	3261
2. Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit	1678	1426
3. Wiederauffüllung IDA	1087	836
Total	6635	5523

Die Schweiz erhält Mittel von anderen Entwicklungsagenturen für die Durchführung von Projekten. Diese Mittel werden auf den Subventionskrediten einerseits als Ertrag und andererseits als Aufwand budgetiert und verbucht. Für den Bundeshaushalt entstehen somit keine Mehrkosten. Die geschätzten Beträge sind bei den beantragten Verpflichtungskrediten eingerechnet. Die DEZA verpflichtet sich im Umfang der Drittmittel nur unter dem Vorbehalt, dass der Drittmittelgeber diese auch effektiv leistet. Die DEZA verwaltet die erhaltenen Finanzmittel nach ihren Standards und kontrolliert ebenso den Einsatz. Sofern die DEZA den ordentlichen Monitoring- und Controllingpflichten nachkommt, haftet sie nicht für den Ausfall bei Drittmitteln.

Mittelallokation

Die Strategie Internationale Zusammenarbeit beschreibt Profil und Umsetzungsarten sowie die Prioritäten und Ansätze im Detail. Politische, wirtschaftliche und soziale Instabilitäten können die Umsetzung der Programme der Entwicklungszusammenarbeit stark beeinflussen. Eine «starre» Zuteilung der Mittel, zum Beispiel entsprechend der Aufteilung der Ländergruppen (fragile bzw. stabile), ist oft wenig zweckmässig. Aus diesem Grund ist die Mittelverteilung indikativ.

Tabelle 3

Indikative Mittelverteilung (Verpflichtungen)

Verteilung (gerundet)		Zielwert (in Mio.)	Aktivitäten
39 %	<i>Bilateral</i>	2613	Armutsbekämpfung: Länder- und Regionalprogramme
12 %	<i>Bilateral</i>	800	Armutsbekämpfung: Globalprogramme und Initiativen
7 %	<i>Bilateral</i>	457	Programm- und Fokusbeiträge Schweiz
42 %	<i>Multi</i>	2765	Multilaterale Zusammenarbeit
100 %		6635	Total

Dank eines bewährten leistungsfähigen Kontrollsystems (Corporate Controlling) kontrolliert die DEZA regelmässig die Umsetzung der Botschaften anhand der Zielwerte, die in den auf vier Jahre angelegten Rahmenkrediten definiert sind. Die regelmässige Kontrolle in Bereichen wie der geografischen und thematischen Konzentration, der Einhaltung der finanziellen Vorgaben und der Personalkosten sowie der Umsetzung einer ergebnisorientierten Verwaltung ist gewährleistet.

Tabelle 4

Indikative Priorisierung multilaterale Zusammenarbeit

	Zielwert (in Mio.)	
100 %	2765	Multilaterale Zusammenarbeit
66 %	1828	– Internationale Finanzierungsinstitutionen
24 %	655	– UNO-Organisationen
10 %	282	– Globale Fonds und Netzwerke

3.8.3 Personelle und sonstige finanzielle Auswirkungen

Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) sieht vor, dass Subventionskredite vom Globalbudget, das den Eigenaufwand der Verwaltung (Personal, Güter und Dienstleistungen) deckt, getrennt werden; dieser Grundsatz gilt auch für die internationale Zusammenarbeit. Daher wird der Eigenaufwand ab 2017 in das jährliche Globalbudget des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten integriert, anstatt wie in den Jahren 2013–2016 zusammen mit den Ver-

pflichtungskrediten beantragt zu werden. Das Parlament wird jedes Jahr mit dem Voranschlag über den Eigenaufwand entscheiden. Im Interesse der Vollständigkeit und der Information stellt die vorliegende Botschaft diesen Eigenaufwand vor, da er für die Planung, Umsetzung und Evaluation der in diesem Rahmenkredit vorgesehenen Tätigkeiten verwendet wird.

Im Zeitraum 2017–2020 wird insgesamt ein Eigenaufwand in der Höhe von rund 462 Millionen Franken anfallen. Davon entfallen etwa 365 Millionen Franken auf den Personalaufwand, der für die Finanzierung von Schweizer Personal an der Zentrale, in den Aussenstellen, in internationalen Organisationen und zur Umsetzung eigener Programme erforderlich ist. Die Personalkosten umfassen auch die Kosten des Projekt- und Lokalpersonals, die bis anhin aus den Subventionskrediten gedeckt wurden. Sie betragen für die Laufzeit der Botschaft rund 99 Millionen Franken. Die Integration der Kosten für das Lokalpersonal hat keine zusätzliche Belastung des Bundeshaushaltes zur Folge, da diese Kosten von den Subventionskrediten abgezogen werden. Künftig werden sich die Personalkosten, was Löhne und Arbeitgeberbeiträge betrifft, parallel zu den Personalkosten des gesamten Bundes entwickeln. Politische Entscheide oder unvorhergesehene Ereignisse können zu einem temporären Mehrbedarf an Personal und einer entsprechenden Erhöhung der Personalkosten führen.

Die restlichen 97 Millionen Franken entfallen auf den Sach- und Betriebsaufwand (z. B. Mietkosten, Umzugs-/Transportkosten), der für die Umsetzung des Rahmenkredits erforderlich ist.

Tabelle 5

Voraussichtlicher Eigenaufwand während der Periode 2017–2020

Mio. Franken	2016	2017	2018	2019	2020	Total 17–20
Personalaufwand	88,8	91,1	91,2	91,4	91,6	365,3
<i>davon Lokalpersonal</i>	24,4	24,6	24,7	24,9	25,1	99,3
Sach- und Betriebsaufwand	24,1	24,2	24,1	24,1	24,2	96,6
Total Eigenaufwand	112,9	115,3	115,3	115,5	115,8	461,9

Im Eigenaufwand ist ebenfalls lokales Projektpersonal mit einem Arbeitsvertrag des EDA enthalten.

Mehrwert durch das Personal der DEZA

Das Personal trägt entscheidend zur Erreichung von soliden Resultaten bei. Die Massnahmen, die den Einsatz, die Auswahl und die Entwicklung des Personals betreffen, stützen sich auf das Bundesgesetz vom 19. März 1976⁴⁸ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und die Verordnung

vom 12. Dezember 1977⁴⁹ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

Die Personalintensität der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA ist vergleichsweise hoch, unter anderem aufgrund der Umsetzung von Projektvorhaben in komplexen, mehrheitlich fragilen Kontexten, deren Qualität und Wirksamkeit es sicherzustellen und nachzuweisen gilt, sowie aufgrund der Abhängigkeit von spezifisch qualifiziertem operationell tätigem Personal. Dies erfordert mehr Personal als beispielsweise das Verwalten eines Portfolios von finanziellen Zuwendungen. Aufgrund des Fachwissens des Personals entsteht ein Mehrwert, der über die eingesetzten finanziellen Mittel hinausgeht. Ausserdem bedingen die Bildung neuer Partnerschaften, die Umsetzung innovativer Initiativen und das stete Bemühen um eine höhere Wirksamkeit sowie eine grössere Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen der Entwicklungspolitik immer anspruchsvollere Formen der Kooperation und bedeutende qualitative Anstrengungen bezüglich der Konzipierung, Durchführung, Begleitung und Evaluation der Projekte. Die weltweiten Umwälzungen wirken sich massgeblich auf die Partnerländer aus und führen dazu, dass die Aufgaben im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit immer komplexer werden. Angesichts der Tatsache, dass die DEZA ihrer Tätigkeit in fragilen Kontexten sehr grosse Bedeutung beimisst, ist für die enge Begleitung der Programme sowie die ständige Anpassung und Optimierung der Interventionsstrategien die Einstellung geeigneten Personals erforderlich.

Diese gesteigerten Anforderungen verlangen eine enge Programmbegleitung, um die Risiken zu mindern und die Qualität der Programme und Projekte zu sichern. Dazu kommt der Wissensaufbau bei den Partnern, der sich gerade in fragilen Ländern besonders ressourcenintensiv gestaltet. Um die Mittel der internationalen Zusammenarbeit ergebnisorientiert einsetzen zu können, braucht es deshalb genügend professionelles Personal, sowohl an der DEZA-Zentrale als auch vor Ort in den Partnerländern.

Der prognostizierte voraussichtliche Personalaufwand ist somit nötig, damit das Verpflichtungsbudget gemäss den Anweisungen des Parlaments und des Bundesrats wirksam und verantwortungsvoll umgesetzt werden kann. Die entsprechend hohen Qualifikationen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfordern auch adäquate Personalressourcen.

⁴⁹ SR 971.01

4 **Rahmenkredit Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit**

Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen des SECO im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit tragen zur Reduktion von Armut und globalen Risiken wie auch zur Förderung von Frieden und Menschenrechten bei. Hauptziel ist es, einen Beitrag zum nachhaltigen und inklusiven Wachstum zu leisten. Der Fokus der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit liegt dabei auf den fortgeschrittenen Entwicklungsländern (Middle Income Countries, MICs), in denen ein Grossteil der Menschen in extremer Armut lebt und die eine Ausstrahlung auf ganze Regionen haben. Insbesondere in den MICs haben Disparitäten sowie globale Risiken wie Wirtschafts- und Finanzkrisen oder der Klimawandel zugenommen. Eine entsprechend ausgerichtete wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit erfordert im Besonderen die Akzentuierung der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit.

Der Beitrag des SECO an ein nachhaltiges und inklusives Wachstum erfolgt über vier operationelle Wirkungsziele: effektive Institutionen und Dienstleistungen, mehr und bessere Arbeitsplätze, verstärkter Handel und höhere Wettbewerbsfähigkeit sowie eine emissionsarme und klimaresiliente Wirtschaft. Neben dem Fokus auf die acht Schwerpunktländer des SECO im Süden werden gleichzeitig Komplementär-massnahmen in ausgewählten Prioritätsländern anderer Bundesstellen gestärkt, insbesondere der DEZA, damit diese Länder ebenfalls von der wirtschaftlichen Expertise des SECO profitieren und Synergien der Internationalen Zusammenarbeit besser genutzt werden können.

4.1 **Zweck und Herausforderungen**

Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen zur Armutsbekämpfung haben in den letzten Jahren weiter an Bedeutung gewonnen. Dabei kommen die Instrumente der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit häufig in Ländern mittleren Einkommens zum Einsatz. Während in den 1990er-Jahren der Grossteil der Menschen in extremer Armut in den einkommensschwächsten Ländern der Welt lebte, sind heute sieben von zehn in Ländern mittleren Einkommens (*Middle Income Countries – MICs*) anzutreffen – ein Trend, der anhält. Ebenso nimmt die Bedeutung globaler Risiken wie Klimawandel oder Wirtschafts- und Finanzkrisen zu, insbesondere in Länder mittleren Einkommens, die schnell wachsen und eine regionale Ausstrahlung haben. Gleichzeitig sind vormals stabile Kontexte unter anderem aufgrund politischer Konflikte neu von Fragilität betroffen.

Diese Gegebenheiten, die sich seit der letzten Botschaft 2013–16 weiter akzentuiert haben, verlangen nach einer entsprechend ausgerichteten wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit. Da Ländern mittleren Einkommens mittlerweile eine Bandbreite von Finanzierungsquellen offen steht, wird ein gezielter Einsatz der Öffentlichen Entwicklungshilfe (*Aide publique au développement* APD) zunehmend wichtiger («*Smart Aid*»). Im Sinne eines Multiplikator-Effekts soll APD etwa dazu eingesetzt werden, zusätzliche Mittel in den Partnerländern zu generieren, seien es Steuerereinnahmen oder private Investitionen. Im Zentrum steht somit die Förderung

von wirksamen staatlichen Institutionen und Rahmenbedingungen, welche das positive Wirkungspotenzial des Privatsektors ausschöpfen. Dabei profitiert das SECO von seiner über zwanzigjährigen Erfahrung auf diesem Feld.

Nachhaltiges Wachstum bleibt vor diesem Hintergrund eine Voraussetzung zur Reduktion von Armut und globalen Risiken. Gerade im Hinblick auf die Ziele für eine Nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals – SDGs*) kommt diesem eine besondere Rolle zu. Das SECO ist folglich weiterhin bestrebt, nachhaltiges Wachstum zu fördern. Im Gegensatz zum letzten Rahmenkredit wird in der Periode 2017–20 noch mehr Wert auf die soziale Dimension der Nachhaltigkeit gelegt. Entsprechend wurde das SECO-Ziel erweitert in «nachhaltiges und inklusives Wachstum» (Ziff. 4.2.2), womit unterstrichen wird, dass die Früchte des Wachstums allen Bevölkerungsschichten zugutekommen sollen. Damit greift es die zentralen Elemente des Nachhaltigen Entwicklungsziels 8 auf.

In der Umsetzung dieses Zielrahmens profitiert das SECO wie bisher von seiner Stellung als wirtschaftliches Kompetenzzentrum des Bundes. Über vier Wirkungsziele trägt das SECO zu inklusivem und nachhaltigem Wachstum bei. Zu den Wirkungsziele gehören effektive Institutionen und Dienstleistungen, mehr und bessere Arbeitsplätze, verstärkter Handel und höhere Wettbewerbsfähigkeit sowie eine emissionsarme und klimaresiliente Wirtschaft (Ziff. 4.3). Diese Ziele werden über die Themenschwerpunkte des SECO umgesetzt (Ziff. 4.4.1).

An seiner bisherigen Ausrichtung auf acht Schwerpunktländer im Süden, alles Länder mittleren Einkommens, hält das SECO fest (Ägypten, Tunesien, Ghana, Südafrika, Indonesien, Vietnam, Kolumbien, Peru). Gleichzeitig wird die Komplementarität der verschiedenen Instrumente der Internationalen Zusammenarbeit dadurch gestärkt, dass die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des SECO in ausgewählten Prioritätsländern anderer Bundesstellen wie der DEZA ausgebaut wird (Ziff. 4.4.2). Neben der bilateralen Kooperation mit Partnerländern arbeitet das SECO auf multilateraler Ebene eng mit der Weltbank und anderen Entwicklungsforschungsinstitutionen zusammen. Ein neuer multilateraler Schwerpunkt stellt etwa der für entwicklungsrelevante Klimaprojekte ins Leben gerufene *Green Climate Fund* dar (Ziff. 4.5.3).

Der Rahmenkredit 2017–20 für die Finanzierung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen in der Internationalen Zusammenarbeit sieht einen Umfang von 1,14 Milliarden Franken Verpflichtungen vor. Rechtliche Grundlage bilden Artikel 54 der Bundesverfassung⁵⁰ und das Gesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976⁵¹. Die Verordnung über die Internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977⁵² regelt die Umsetzung.

50 SR 101

51 SR 974.0

52 SR 974.01

4.2 **Strategische Ausrichtung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen des SECO**

Das folgende Kapitel erläutert die Aufgaben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit des SECO und wie diese mit der übergeordneten Strategie der Internationalen Zusammenarbeit (IZA) zusammenhängen. Das Oberziel der IZA ist die Minderung von Armut und globalen Risiken, die Linderung von Not sowie die Friedensförderung und die Achtung der Menschenrechte. Mit ihren Tätigkeiten in der internationalen Zusammenarbeit strebt die Schweiz eine nachhaltige weltweite Entwicklung an, welche die Umwelt berücksichtigt. Das SECO trägt dazu bei, indem es in seinen Partnerländern ein wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltiges Wachstum fördert, das vermehrt allen Bevölkerungsschichten eine Perspektive bietet.

4.2.1 **Wirtschafts- und entwicklungspolitische Ausgangslage**

Internationaler Kontext

Die Unterschiede zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern nehmen zunehmend ab. Die IZA zielt entsprechend nicht mehr nur eindimensional auf die Armutsreduktion ab, sondern trägt wesentlich auch zu einer weltweiten nachhaltigen Entwicklung bei.

In den letzten 30 Jahren ist der Welthandel um durchschnittlich fünf Prozent pro Jahr gestiegen. Gleichzeitig hat sich das Gesamtvolumen an ausländischen Direktinvestitionen mehr als versechsfacht. Diese Indikatoren einer offenen Weltwirtschaft gehen mit einem signifikanten Anstieg des globalen Wachstums einher. Schwellen- und Entwicklungsländer haben massgeblich davon profitiert. So hat sich die Zahl der Menschen in extremer Armut seit 1990 mehr als halbiert. Wachstum alleine sichert jedoch nicht zwangsläufig eine nachhaltige Entwicklung. Beobachter dieser Entwicklung stellen fest, dass:

1. die Früchte des Wachstums häufig nicht gleichmässig verteilt werden, was die bestehenden Disparitäten innerhalb von Entwicklungsländern verschärfen kann. Wenn jedoch Wachstum nicht genügend Arbeitsplätze schafft, kann dies zu sozialen Spannungen führen. Das gefährdet den sozialen Frieden und längerfristig auch die politische wie wirtschaftliche Stabilität;
2. dieses Wirtschaftswachstum nicht immer auf soliden Grundlagen steht. In vielen rohstoffreichen Entwicklungsländern beruht das hohe Wachstum etwa auf dem Abbau und Verkauf endlicher natürlicher Ressourcen, ohne dass die Länder ihre Wirtschaft weiter entwickeln und diversifizieren. Es ist zweifelhaft, ob dies eine Grundlage für langfristigen Wohlstand darstellt, gerade vor dem Hintergrund volatiler Rohstoffpreise. Zudem stellt eine transparente und wirksame Verteilung der Mittel aus dem Rohstoffabbau für viele Länder eine Herausforderung dar, nicht zuletzt aufgrund schwacher Institutionen;

3. im Zeitalter der Globalisierung fast alle Entwicklungsländer und deren Unternehmen Teil von globalen Wertschöpfungsketten sind, die vor Ort anfallenden Gewinne und Steuern aber häufig noch beschränkt ausfallen;
4. sich schliesslich im letzten Jahrzehnt globale Risiken verschiedener Art vermehrt manifestierten (Naturkatastrophen, Wirtschafts- und Finanzkrisen, etc.) und die Verletzlichkeit und gegenseitige Abhängigkeit moderner Gesellschaften verdeutlichten. Gerade die Folgen des durch hohen Energiekonsum mitversuchten Klimawandels gewannen in der öffentlichen Debatte zunehmend an Gewicht. Die Frage nach den planetaren Grenzen des gängigen Wirtschaftsmodells wurde vermehrt aufgeworfen, der Ruf nach einem «grünen» Wachstum immer lauter. Doch nicht zuletzt in Entwicklungsländern werden wirtschaftlicher Wohlstand und Umweltschutz häufig noch als sich konkurrierende Ziele betrachtet. Neben Umweltrisiken stellen auch die zunehmenden Ströme von Arbeits- und Asylsuchenden sowohl entwickelte wie ärmere Staaten vor Herausforderungen.

Die internationale Staatengemeinschaft ist bestrebt, diese Herausforderungen und Risiken unter anderem mit neuen globalen Entwicklungszielen (*Sustainable Development Goals, SDGs*) anzugehen. Die 2015 verabschiedete Agenda 2030 für eine Nachhaltige Entwicklung integriert erstmals alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (wirtschaftlich, sozial, ökologisch) und gilt universell für alle Staaten, also nicht mehr nur für Entwicklungsländer.

Damit geht sie über die zwischen 2000 und 2015 massgeblichen Millenniumsentwicklungsziele hinaus. Die Schweiz hat sich aktiv an der Ausarbeitung der SDGs beteiligt und richtet auch ihre Internationale Zusammenarbeit 2017–20 danach aus.



Agenda 2030 für eine Nachhaltige Entwicklung: SECO-relevante Ziele

Das SECO trägt über seine wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit unter anderem zu den globalen Entwicklungszielen in den Bereichen nachhaltiges Wachstum, Arbeitsplätze, Institutionen, Wasser, Städte, Handel, Energie und Klima bei.⁵³

Lehren des Rahmenkredits Süd 2013–2016

Der vorliegende Rahmenkredit des SECO baut auf den Erfahrungen der vergangenen Vierjahresperiode 2013–16 auf. Die Umsetzung dieser Botschaft hat gezeigt, dass das SECO strategisch wie operationell auf die richtigen Themen⁵⁴ gesetzt hat. Die Arbeit in einem sich rasch verändernden lokalen, regionalen und globalen Kontext sowie zum Teil anhaltende wirtschaftliche Disparitäten erfordern jedoch Flexibilität und eine ständige Anpassung und Optimierung der Interventionen.

Unabhängige Evaluationen⁵⁵ attestieren den SECO-Interventionen hohe Relevanz in Bezug auf die Bedürfnisse der Partnerländer und gute Resultaterreichung (vgl. Annex A1). Sie zeigen aber auch, dass themenübergreifende Ansätze wichtig sind, um der Komplexität des Auftrags gerecht zu werden und Synergien besser nutzen zu können.

Schlussfolgerungen, welche die Ausrichtung der vorliegenden Botschaft prägen⁵⁶:

- Die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Partnerländer machte in den letzten Jahren grosse Fortschritte in der Identifizierung notwendiger Reformen, und das SECO spielte bei der Entwicklung von Diagnoseinstrumenten eine wichtige Rolle. Künftig sollen Analyse und Umsetzung dieser Reformen näher zusammenrücken. Reformen gelten als Schlüssel für starke öffentliche Institutionen, die zuverlässig sind und für alle Bürgerinnen und Bürger erschwingliche Dienstleistungen erbringen.

⁵³ SECO-relevante SDGs: 1) Überwindung der weltweiten Armut; 5) Gleichberechtigung von Frau und Mann 6) Verfügbarkeit und nachhaltiger Gebrauch von Wasser und sanitären Anlagen; 7) Nachhaltig Energie für alle; 8) Nachhaltiges und inklusives Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und würdige Arbeit für alle; 9) Nachhaltige Infrastruktur und Industrialisierung sowie Innovationsförderung; 10) Reduktion von Disparitäten 11) Inklusive, sichere und nachhaltige Städte und Siedlungen; 12) Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion; 13) Klimawandel und dessen Auswirkungen; 15) Nachhaltiger Gebrauch der ländlichen Ökosysteme inkl. Biodiversität; 17) Partnerschaften zur Umsetzung der Agenda 2030.

⁵⁴ Das SECO hatte sich in der letzten Botschaft auf fünf Themenschwerpunkte konzentriert: I. Wirtschafts- und Finanzpolitik stärken; II. Städtische Infrastruktur und Versorgung ausbauen; III. Privatsektor und Unternehmertum unterstützen; IV. Nachhaltigen Handel fördern; V. Klimafreundliches Wachstum ermöglichen (siehe Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 vom 15. Februar 2012, Kapitel 4.3)

⁵⁵ Zu folgenden Themen erfolgten 2013–16 unabhängige Evaluationen (alle Berichte sind über seco-cooperation.ch verfügbar): Wirtschaftliche Gouvernanz; Betriebliche und finanzielle Stärkung von Versorgungsgesellschaften; Förderung von nachhaltigem Handel; Schweizerische Entwicklungsfinanzierungsinstitution SIFEM

⁵⁶ Detailliertere Resultate zu den fünf Themenschwerpunkten und zur Zusammenarbeit mit den Multilateralen Organisationen: siehe Anhang A1.4 Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.

- Der Fokus auf städtische Infrastruktur hat sich als richtig erwiesen. Um dem raschen Bevölkerungswachstum sowie dem steigenden Ressourcenverbrauch gerecht zu werden, soll dieser Ansatz künftig vermehrt auf eine ganzheitliche Stadtentwicklung ausgeweitet werden. Dabei sollen Finanzierungsfragen, die optimale räumliche Nutzung, die Stärkung von öffentlichen Versorgungsbetrieben (*Corporate Development*) und die Reduktion von Emissionen im Zentrum stehen.
- Die Privatsektorförderung war bisher generell auf den Zugang zu Kapital, die Verbesserung von Rahmenbedingungen und die Stärkung des Unternehmertums ausgerichtet. Da diese Massnahmen nicht automatisch zu mehr und besseren Arbeitsplätzen führen, sollen die Lebensbedingungen ärmerer Bevölkerungsgruppen künftig durch zusätzliche, spezifische Massnahmen (Zugang zu Finanzdienstleistungen und Technologie) verbessert werden.
- Im Bereich Handelsförderung wird das SECO weiterhin entlang der gesamten Wertschöpfungskette aktiv bleiben. Beispielsweise haben sich Nachhaltigkeitsstandards und Labels, wie sie vom SECO während Jahren gefördert wurden, inzwischen international etabliert. Künftig soll sichergestellt werden, dass die Zahl und Kontrolle dieser Labels übersichtlich bleiben und sie, wenn möglich, in umfassendere Standards münden. Ausserdem haben sich durch die Labels die Lebensbedingungen von Produzenten und Produzentinnen nicht automatisch verbessert. Auch Kleinproduzenten müssen sich besser organisieren, um unter für sie günstigen Bedingungen am Weltmarkt teilhaben zu können. Das SECO wird sich daher vermehrt für die Verbesserung der Produktionsbedingungen einsetzen. Im Kontext des multilateralen Handelssystems hat sich die Unterstützung von Ländern im Vorfeld ihres WTO-Beitritts als wirksam erwiesen. Dies hält etwa die unabhängige Evaluation zum Thema Aid for Trade fest.
- Der wachsende Verbrauch fossiler Energiequellen ist hauptverantwortlich für die Zunahme an Treibhausgasemissionen. Da sich die CO₂-Kompensationsmechanismen noch nicht in der erwarteten Weise etablieren konnten, bleiben Energieeffizienz und erneuerbare Energien auch künftig die wichtigsten Interventionsfelder zur Erreichung der internationalen Klimaziele.

4.2.2 **Ziel des SECO: Nachhaltiges, inklusives Wachstum für weniger Armut und globale Risiken**

Das SECO trägt zu einer Reduktion von Armut und globalen Risiken bei, indem es nachhaltiges, inklusives Wachstum fördert (siehe Grafik). Dabei verfolgt das SECO die sieben strategischen Ziele der Internationalen Zusammenarbeit der Schweiz (siehe 1.6.2) und setzt einen besonderen Akzent auf die folgenden Ziele:

- *Beitrag zur Entwicklung eines internationalen Rahmens, der die Bewältigung der globalen Herausforderungen ermöglicht:* Hierunter fallen etwa Projekte zur Abfederung von Wirtschafts- und Finanzkrisen und des Klima-

wandels sowie der politische Dialog zu globalen Herausforderungen im Rahmen der multilateralen Entwicklungsbanken.

- *Gewährleistung eines nachhaltigen Zugangs zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle:* Von der Energie- und Wasserversorgung bis hin zu Dienstleistungen für KMU unterstützt das SECO auf diesem Feld diverse Programme. Dabei wird auf den Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und Ökosysteme geachtet.
- *Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums:* Das Ziel eines nachhaltigen Wachstums durchdringt praktisch alle Aktivitäten des SECO. Im Zentrum steht hier die Förderung von geeigneten Rahmenbedingungen für Unternehmen.
- *Stärkung des Rechtsstaats und der demokratischen Mitsprache, Unterstützung von Institutionen, die der Gesellschaft und der Wirtschaft dienen:* Über die Unterstützung von Institutionen wie Wirtschaftsministerien, Zentralbanken oder privaten Akteuren wie Fachverbänden trägt das SECO ebenfalls zu diesem strategischen Ziel bei.

Unter die weiteren strategischen Ziele der Internationalen Zusammenarbeit der Schweiz fällt insbesondere auch die Förderung der Geschlechtergleichstellung, die für das SECO ein grundlegender Wert darstellt (siehe 4.5.2)

Auf Basis der strategischen Ziele trägt das SECO mit seinen Aktivitäten zu einem nachhaltigen und inklusiven Wachstum bei. Wirtschaftswachstum ist eine zentrale Voraussetzung, um Armut und globale Risiken zu reduzieren, erlaubt es doch der Privatwirtschaft, neue Stellen zu schaffen und dem Staat, essenzielle Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen.

Allerdings sollte Wachstum nachhaltig ausfallen, also nicht nur ökonomische, sondern auch soziale und ökologische Aspekte berücksichtigen und den Wohlstand künftiger Generationen nicht beeinträchtigen. Eine schnell wachsende Wirtschaft, die kaum Arbeitsplätze schafft oder zu massiver Umweltverschmutzung führt, kann nur einen begrenzten Beitrag zur langfristigen Armutsreduktion bieten. Gerade die Bedeutung der sozialen Dimension ist in den letzten Jahren zunehmend ins Zentrum gerückt. Zahlreiche Entwicklungs- und Schwellenländer verzeichneten ein beträchtliches Wachstum bei gleichzeitiger Stagnation oder Verschärfung des Gefälles zwischen Arm und Reich. Zunehmende Disparitäten können sich negativ auf den Zusammenhalt einer Gesellschaft auswirken und dadurch die politische Stabilität und mittel- bis längerfristig auch die Wirtschaftsleistung tangieren. Idealerweise sollten daher möglichst alle Bevölkerungsgruppen von einer aufstrebenden Wirtschaft profitieren. Demnach ist nachhaltiges und inklusives Wachstum das SECO-Ziel für die Vierjahresperiode 2017–20 – und diese Art des Wachstums reflektiert auch das Ziel 8 der Agenda 2030 für eine Nachhaltige Entwicklung

Über vier operationelle Wirkungsziele tragen die Aktivitäten des SECO zu inklusivem und nachhaltigem Wachstum bei.

1. Nachhaltiges und inklusives Wachstum bedingt wirksame Institutionen und Dienstleistungen, die allen Bevölkerungsschichten zugutekommen. Ohne Rechtssicherheit oder funktionierende Wasserversorgung kann beispielsweise

se ein Kleinunternehmer nur mit Mühe eine Firma aufbauen und Arbeitsplätze schaffen. Ein verantwortungsvoller Umgang mit öffentlichen Finanzen und Investitionen sowie ein gut entwickelter Finanzsektor wirken sich hingegen positiv auf die wirtschaftliche Leistung eines Landes aus, was wiederum die Armut reduziert.

2. Mehr und bessere Arbeitsplätze sind der Schlüssel zu einer wirtschaftlichen Entwicklung, von der möglichst viele profitieren. So stellt ein würdiger Arbeitsplatz das wohl wirksamste Mittel gegen Armut dar. Gerade in Entwicklungsländern ist es deshalb nicht nur wichtig, das Wachstum durch Produktivitätsgewinne zu erhöhen, sondern auch, eine möglichst grosse Arbeitsmarktpartizipation zu schaffen. Dazu braucht es neben einem förderlichen Geschäftsumfeld auch Zugang zu Finanzdienstleistungen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Gleichzeitig müssen Arbeitsplätze die Kernarbeitsnormen der ILO erfüllen, um ein sicheres und menschenwürdiges Umfeld zu ermöglichen. Die Rahmenbedingungen sollen folglich so gestaltet sein, dass sie nicht nur mehr Stellen schaffen, sondern auch deren Qualität verbessern.
3. Längerfristiges Wachstum setzt verstärkte Handelsaktivitäten und eine höhere Wettbewerbsfähigkeit voraus. Güter durchlaufen heute komplexe Wertschöpfungsketten (*Global Value Chains*) in verschiedenen Ländern, bis sie die Endkonsumentinnen und -konsumenten erreichen. Viel zu häufig profitieren Entwicklungsländer jedoch noch nicht von den ertragsreichen Etappen in der Wertschöpfungskette eines Produkts. Geeignete wirtschaftliche Rahmenbedingungen tragen dazu bei, dass die Produktivität von KMU kontinuierlich steigt und lukrative Produktionsschritte mit hoher Wertschöpfung allmählich vor Ort anfallen. Ebenso zentral ist, dass alle vor Ort an der Wertschöpfung Beteiligten angemessen von dem Ertrag profitieren können. Neben der sozialen Dimension gilt es auch, die Umweltverträglichkeit von internationalen Wertschöpfungsketten etwa mittels freiwilliger Umweltstandards stetig zu verbessern, damit diese längerfristig nachhaltig ausfallen.
4. Emissionsarme und klimaresiliente Ansätze sind notwendig für ein nachhaltiges Wachstum mit begrenztem negativen Einfluss auf die Umwelt. Der Klimawandel und die Ausbeutung natürlicher Ressourcen gehören zu den grössten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Entwicklungsländer sind besonders exponiert und bekommen die Folgen extremer Klimaereignisse stärker zu spüren als entwickelte Staaten. Gerade die Ärmsten in diesen Ländern sind überproportional von Überschwemmungen und anderen Katastrophen betroffen. Klimarelevante Strategien umfassen sowohl Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgase als auch solche zur Anpassung an die Folgen der Klimaerwärmung. Einen Schwerpunkt bilden Massnahmen in Städten, die einerseits bedeutende Emittenten klimarelevanter Gase sind und andererseits immer mehr Bewohnerinnen und Bewohner zählen.

Detaillierte Informationen zu den einzelnen Wirkungszielen finden sich in Kapitel 4.3.



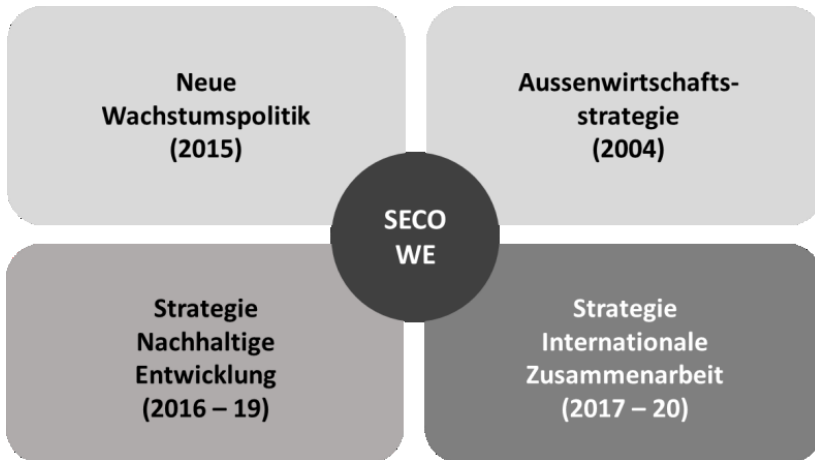
Die oben ausgeführte Strategie des SECO fördert neben einem nachhaltigen und inklusiven Wachstum auch die Widerstandsfähigkeit (*Resilience*) der betroffenen Gesellschaften. So tragen die Massnahmen des SECO mit dazu bei, dass nicht nur Fortschritte erzielt, sondern gleichzeitig auch Rückschritte vermieden oder begrenzt werden können. Effektive Institutionen, gute Arbeitsplätze, eine hohe Wettbewerbsfähigkeit, eine ressourcenschonende Produktion und eine robuste Infrastruktur stellen einen gewissen Schutzmechanismus gegen unerwartete Ereignisse wie Wirtschafts- und Finanzkrisen, Umweltkatastrophen oder politische Konflikte dar, die ein Land um Jahre zurückwerfen können. Die Widerstandsfähigkeit wirkt dabei nicht nur auf gesellschaftlicher Ebene, sondern betrifft immer auch die Ebene des Individuums, beispielsweise eine Familie, die dank angemessener Infrastruktur trotz Überschwemmungen weiterhin Zugang zu Wasser und Strom hat.

4.2.3 Bezug zu anderen Strategien des Bundesrates

Die thematische Konzentration der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit des SECO basiert auf den Kernkompetenzen des Staatssekretariats für Wirtschaft. Entsprechend orientieren sich die oben ausgeführten Massnahmen nicht nur an der *Strategie Internationale Zusammenarbeit 2017–20*, sondern auch an Strategien des Bundesrates, die für das gesamte SECO massgebend sind (siehe Grafik).

Darunter fällt einerseits die *Aussenwirtschaftsstrategie des Bundesrates (2004)*. Diese unterstreicht die Zusammenhänge zwischen Binnenwirtschaft, Aussenwirtschaft und wirtschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit. So fördert eine verstärkte Teilnahme am Welthandel den Wohlstand in der Schweiz wie auch in den Partnerländern. Zudem führen wirtschaftliche Fortschritte in Entwicklungsländern zu neuen Märkten für die Schweizer Exportwirtschaft. Die Schweiz unterstützt demnach eine Integration der Partnerländer in die Weltwirtschaft. Andererseits hat der Bundesrat eine *Neue Wachstumspolitik* verabschiedet (2015), die neben der Arbeitsproduktivität auch die Themen Widerstandsfähigkeit und unerwünschte Nebeneffekte des Wachstums aufnimmt. Dies entspricht den Akzenten, die das SECO in der IZA setzt.

Schliesslich verfolgt die Schweiz seit vielen Jahren eine *Strategie für Nachhaltige Entwicklung*. In der fünften Strategie (2016–2019) hält der Bundesrat an der gegenwärtigen Stossrichtung im Bereich Nachhaltigkeitspolitik fest. In enger Zusammenarbeit mit Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft erarbeitet, geht die Strategie unter anderem auf die Umsetzung der Ziele für eine Nachhaltige Entwicklung (SDGs) in der Schweiz ein.



Neben diesen vier Strategien orientiert sich die Entwicklungszusammenarbeit des SECO auch an diversen weiteren Positionsbezügen des Bundesrats, unter anderem zu Biodiversität, Corporate Social Responsibility oder den Ruggie-Richtlinien (Unternehmen und Menschenrechte).

4.3 Wirkungsziele des SECO

4.3.1 Wirkungsziel I – Wirksame Institutionen und Dienstleistungen

Wirksame Institutionen und ein effizienter Staat sind wichtige Voraussetzungen für stabile volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen, ein nachhaltiges Wachstum und damit auch für eine einschneidende Bekämpfung der Armut. Sie erlauben es einer von privater Initiative getriebenen Wirtschaft, sich zu entfalten, und bieten allen Bürgerinnen und Bürgern die Chance, ihr Potenzial zu entwickeln und die Armut zu überwinden. Institutionen – sofern diese richtig ausgestaltet und verwaltet sind – sowie qualitativ und quantitativ gute öffentliche Dienstleistungen sind massgebend für die allgemeinen Investitions- und Wachstumsbedingungen; sie schaffen Anreizstrukturen und Regeln, welche wirtschaftliche und soziale Entwicklung ermöglichen, die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft erhöhen, Unsicherheit reduzieren und Vertrauen schaffen.

Inklusive Institutionen und gute öffentliche Dienstleistungen manifestieren sich unter anderem in: (i) gesunden öffentlichen Finanzen, mit welchen die nötigen staatlichen Ausgaben finanziert werden; (ii) einer berechenbaren Geldpolitik, welche die Inflation stabilisiert und damit die vulnerablen Bevölkerungsschichten schützt; (iii) einem stabilen rechtlichen und regulatorischen Rahmen, welcher persönliche Freiheit und Eigentum schützt und damit Berechenbarkeit für den privaten Sektor vermittelt; (iv) einem gut ausgebauten Finanzsektor und (v) einer funktionierenden Infrastruktur mit Basisdienstleistungen für Bevölkerung und Wirtschaft.

Das SECO interveniert auf verschiedenen Ebenen, um die Institutionen und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen in seinen Partnerländern zu stärken und damit zu einem inklusiven Wachstum beizutragen. Die Massnahmen des SECO in diesem Bereich lassen sich in drei Aktionslinien gliedern:

**Aktionslinie 1:
Transparente Ressourcenmobilisierung und zuverlässige öffentliche
Finanzverwaltung**

Die Qualität der öffentlichen Finanzen auf der Ebene der Zentralregierung, der Regionen oder der Gemeinden bestimmt weitgehend den Handlungsspielraum des Staates für die Gestaltung eines attraktiven Standorts. Robuste öffentliche Finanzen und ein verantwortungsvoller Umgang mit Schulden sind wichtige Voraussetzungen für eine inklusive und gesunde Ausgabenpolitik, die eine erfolgreiche Bekämpfung der Armut und Reduktion der sozialen und geografischen Disparitäten ermöglicht. Eine solide Haushaltslage und ein verantwortungsvoller Umgang mit Fiskalrisiken, auch solche aus klimatischen Ereignissen, erleichtern den Zugang zu privaten Kapitalmärkten und zur Finanzierung der nötigen öffentlichen Investitionen. Der Mobilisierung und transparenten Verwendung von internen Ressourcen, inklusive aus vorhandenen Rohstoffen, kommt eine grosse Wichtigkeit zu, nicht zuletzt, um die Abhängigkeit von Entwicklungsgeldern zu reduzieren. Das SECO unterstützt seine Partnerländer deshalb sowohl bei der Gestaltung der Einnahmen- als auch bei der Ausgabenpolitik, dies auf nationaler sowie auf subnationaler Ebene. Der Austausch unter Fachspezialistinnen und -spezialisten innerhalb regionaler Fachgremien, beispielsweise die regionalen Organisationen für Steuerverwaltungen in Lateinamerika und in Afrika, wird besonders gefördert. Das SECO fördert bei allen Interventionen internationale Standards und stützt sich auf koordinierte Diagnostikinstrumente, beispielsweise das auf öffentliche Ausgaben ausgerichtete Instrument der *Public Expenditure and Financial Accountability Initiative* (PEFA) oder das *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool* (TADAT) zur Analyse der Steuerverwaltungen.

**Aktionslinie 2:
Stabiler und gut ausgebauter Finanzsektor**

Der Aufbau eines funktionierenden Finanzsektors, der Mittel für die wirtschaftliche Tätigkeit der Individuen und Unternehmen bereitstellt, sowie eine gesunde Geldpolitik sind für die nachhaltige Entwicklung in den Partnerländern des SECO entscheidend. Eine gesunde, d.h. vorrangig dem Ziel der Preisstabilität verpflichtete, Geldpolitik unterstützt die makroökonomische Stabilität und das Wachstum. Die intelligente Regulierung und Aufsicht des Finanzsektors, welche eine adäquate

Kosten-Nutzen Analyse voraussetzen, tragen zu einem stabilen, diversifizierten und wettbewerbsfähigen Finanzmarkt bei und stärken damit auch das internationale Finanzsystem. Sie ermöglichen ebenfalls einen breiteren, jedoch verantwortungsvollen Zugang aller Bevölkerungsschichten zu Finanzdienstleistungen. Eine gesunde Geldpolitik und ein guter aufsichtsrechtlicher Rahmen sind wichtige Bedingungen für die Entwicklung von Finanz- und Kapitalmärkten. Diese wiederum sind notwendig, damit langfristige Kredite und andere Instrumente zur Finanzierung von Investitionen und als Anlagemöglichkeit für institutionelle Anleger wie Pensionskassen oder Finanzinstitute zur Verfügung gestellt werden. Angesichts der riesigen Finanzierungsbedürfnisse in den Bereichen nachhaltige Infrastruktur, Wohnungsbau und KMU-Finanzierung kommt diesem Thema eine grosse Bedeutung zu, da der Spielraum für staatliche Verschuldungen beschränkt ist. Das SECO unterstützt Reformen und die Stärkung von Fähigkeiten in all diesen Bereichen. Darüber hinaus begleitet das SECO in den Partnerländern Massnahmen zur Entwicklung der Finanzmarktinfrastruktur und zur Stärkung der Integrität des Finanzsektors, was langfristig ebenfalls zu dessen Stabilität beiträgt. Das ist zum Beispiel bei der Beteiligung am Treuhandfonds des Internationalen Währungsfonds zur technischen Unterstützung bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und Finanzierung von Terrorismus der Fall. Solche Initiativen des Internationalen Währungsfonds werden mit dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) koordiniert.

Aktionslinie 3: Solide öffentliche Basisdienstleistungen

Investitionen in die Infrastruktur spielen bei der Förderung des wirtschaftlichen Entwicklungspotenzials und bei der Armutsbekämpfung eine zentrale Rolle. Das SECO unterstützt seine Partner bei der Bereitstellung effizienter und nachhaltig finanzierter öffentlicher Dienstleistungen im Rahmen der grundlegenden Infrastruktur. Der Beitrag des SECO ermöglicht es, den Institutionen und Behörden, die für die betroffenen Bereiche zuständig sind, sich weiterzuentwickeln und zu festigen. Das SECO engagiert sich vor allem im Bereich Wasser, sanitäre Grundversorgung und Abfallbewirtschaftung und setzt dabei die folgenden vier Schwerpunkte um: (i) gezielte Investitionen und technische Unterstützung, um den Standard und die Zuverlässigkeit der Einrichtungen zu verbessern und ihre Auswirkungen auf die Umwelt zu reduzieren, (ii) gute Gouvernanz und effiziente Führung der öffentlichen Betriebe, damit sie zuverlässige und nachhaltige Dienstleistungen anbieten können, die den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden entsprechen, (iii) Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für eine hohe Dienstleistungsqualität in den Gemeinden durch klare Festlegung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten aller Akteure sowie der Finanzierungsmodalitäten und (iv) Sicherstellung eines ausreichenden und diversifizierten Zugangs der öffentlichen Akteure zur Infrastrukturfinanzierung durch internationale Finanzinstitutionen oder öffentlich-private Partnerschaften (PPP) dank einer besseren Solvenz der Kreditnehmerinnen und -nehmer. Das SECO richtet sich vor allem an städtische und nationale Institutionen und ergänzt so die Aktivitäten der DEZA in den Bereichen Wasser, Energie und öffentliches Gesundheitswesen.

Peru: Stärkung der öffentlichen Finanzen, um die Dienstleistungen zu verbessern

Dieses SECO-Programm hat zum Ziel, die Institutionen, welche die öffentlichen Finanzen in Peru verwalten, fachlich zu unterstützen. Längerfristig soll dadurch der Zugang der Bevölkerung zu hochstehenden Dienstleistungen erleichtert werden. Zu diesem Zweck setzt sich das SECO für die Verbesserung der Budgetplanung, der Ausgabenkontrolle und der Steuereintreibung ein. Unterstützt werden nicht nur die nationalen Behörden, insbesondere das Finanzministerium, sondern auch die Regionalregierungen und die Gemeinden, die einen grossen Teil der öffentlichen Gelder verwalten, insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Infrastruktur. Um die Kohärenz der Interventionen zu verstärken, unterstützt das SECO die subnationalen Regierungsbehörden bei der Erstellung von Investitionsplänen und der laufenden finanziellen Verwaltung der Infrastrukturen. Parallel dazu setzt das SECO seine Bemühungen zur Förderung eines stabilen und gut ausgebauten Finanzsektors fort, indem es die Zentralbank und die Finanzmarktbehörde gezielt unterstützt.

Wirkungsziel I: Wirksame Institutionen und Dienstleistungen

Beitrag zu den strategischen Zielen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz: 1, 3, 4, 5 (siehe 1.6.2)

Beobachtungsfeld 1: Wirtschaftspolitische Reformen und eine verbesserte Finanzpolitik führen zu einer transparenteren und effizienteren Ressourcenmobilisierung sowie zu einer zuverlässigeren Verwaltung öffentlicher Finanzen.

Ausgewählte Indikatoren: «Erfolgreiche Reformschritte», «Schlüsselindikatoren *Public Finance Management* gemäss PEFA-Methodologie», «Zusätzlich mobilisierte Ressourcen»

Beobachtungsfeld 2: Die Verbesserung der Regulierung und die Aufsicht über den Finanzsektor tragen zu einem stabilen, diversifizierten und wettbewerbsfähigen Finanzmarkt bei und stärken das internationale Finanzsystem.

Ausgewählte Indikatoren: «Massnahmen zur Regulierung und Aufsicht des Finanzmarkts»

Beobachtungsfeld 3: Mit technischer und finanzieller Unterstützung werden öffentliche Versorgungsbetriebe in die Lage versetzt, einen verlässlichen und erschwinglichen Service Public anzubieten.

Ausgewählte Indikatoren: «Anzahl Personen mit Zugang zu besseren (Basis-)Dienstleistungen», «Deckungsgrad der Betriebs- und Unterhaltskosten», «Hebelwirkung der Finanzierung durch das SECO (als Massnahme zur Erhöhung der Solvenz der öffentlichen Betriebe)»

4.3.2 Wirkungsziel II – Mehr und bessere Arbeitsplätze

Armutsreduktion erfolgt erwiesenermassen durch die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen, die zu nachhaltigem, inklusivem Wachstum beitragen und damit ein Land auch widerstandsfähiger machen. Eine langfristige Förderung von Beschäftigung erfordert u.a. eine angemessene makroökonomische Politik, die Beseitigung der Hindernisse für die Teilnahme am Arbeitsmarkt, die Stärkung der Nachfrage nach Arbeit und die Förderung der Kompetenzen und Fähigkeiten der Arbeitskräfte. Gemäss der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) sind über eine Milliarde Menschen im arbeitsfähigen Alter arbeitslos oder verdienen so wenig, dass sie unter der Armutsgrenze leben. Es gilt somit Wachstumsstrategien zu unterstützen, die darauf ausgerichtet sind, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und damit einen Beitrag zur *decent work*-Agenda⁵⁷ zu leisten. Dem Privatsektor kommt dabei eine Schlüsselrolle zu, schafft er doch neun von zehn Arbeitsplätzen weltweit. Im Folgenden wird aufgezeigt, wie die Aktionslinien *Unternehmertum, Fachkompetenzen und Arbeitsmarkt* sowie *Zugang zu langfristigem Kapital* konkrete Beiträge zum Wirkungsziel «mehr und bessere Arbeitsplätze» leisten können. Auch andere Aktionslinien, namentlich unter dem Wirkungsziel III «Verstärkter Handel und höhere Wettbewerbsfähigkeit», tragen zu mehr und besseren Arbeitsplätzen bei.

Aktionslinie 1:

Dynamisches Unternehmertum, gestärkte Fachkompetenzen und anpassungsfähiger Arbeitsmarkt

Gute Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes stellen sicher, dass Angebot und Nachfrage nach Arbeit übereinstimmen und Sozialpartnerschaften gemeinsam Lösungen erarbeiten, die dem Staat, Arbeitgebern sowie Arbeitnehmerinnen und -nehmern zugute kommen (z.B. soziale Sicherungssysteme). Auf Basis der Erfahrungen mit dem Schweizer Arbeitsmarkt und in Zusammenarbeit mit der Direktion für Arbeit sollen die Kapazitäten von Arbeitsmarktinstitutionen und Sozialpartnern in Partnerländern gestärkt werden. Im Vordergrund steht v.a. die Schaffung von Mechanismen zur besseren Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage von Fachkompetenzen. Anknüpfungspunkte für eine Verstärkung im Bereich Fachkompetenzen gibt es auf Unternehmensebene bei der guten Unternehmensführung (*corporate governance*), Beratungsdienstleistungen, der Verbesserung von sozialen Standards und Umweltstandards, die Befähigung zur Erschliessung des Marktzugangs sowie bei der Schaffung von besseren Arbeitsbedingungen (s. Kasten mit Projektbeispiel), wobei das SECO komplementär zu den Berufsbildungsprojekten der DEZA agiert. Mit diesen Aktivitäten trägt das SECO auch zu den *Corporate Social Responsibility*-Aktivitäten des Bundes bei⁵⁸. Mehr Transparenz und damit besserer Zugang zu Kapital, erhöhte Kompetenz durch Beratung, bessere Arbeitsbedingungen und damit erhöhte Produktivität einhergehend mit verbesserten Absatzmöglichkeiten tragen zu mehr und besseren Arbeitsplätzen bei. Von diesen Dienstleistungen profitieren nicht nur kleine und mittlere Unternehmungen (KMU), sondern auch Mikrounternehmungen mit der Perspektive, aus der Informalität aus-

⁵⁷ Schaffung von Arbeitsplätzen, Arbeitnehmerrechte, sozialer Basisschutz und sozialer Dialog, wie auch von den IAO-Kernnormen definiert.

⁵⁸ www.seco.admin.ch/csr

zuberechen. Ebenfalls unterstützt wird wachstumsorientiertes Unternehmertum. Durch Innovation gelingt es solchen Unternehmungen, im Wettbewerb zu bestehen und bessere Arbeitsplätze zu generieren. Schliesslich sollen Arbeitnehmerinnen und -nehmer jene Fachkompetenzen stärken können, welche die Chancen einer Anstellung erhöhen. Bei der Aus- und Weiterbildung braucht es dabei eine Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem Privatsektor sowie den Sozialpartnern, um Verantwortlichkeiten und Kosten in der Fachausbildung gemeinsam zu klären und zu tragen.

SCORE: Sustaining Competitive and Responsible Enterprises

Das SCORE-Programm soll durch verantwortungsvolle Praktiken am Arbeitsplatz die Einhaltung der Arbeits- und Umweltnormen sowie die Verbesserung des Qualitätsmanagements über den ganzen Produktionszyklus die Wettbewerbsfähigkeit von KMU stärken. Zu diesem Zweck unterstützt das Programm die Ausbildung von lokalen Instruktoeren, die die Unternehmen bei der kontinuierlichen Verbesserung ihrer Praktiken mit einem modularen Arbeitsplan begleiten.

Dieses Programm wird von der IAO durchgeführt und vom SECO seit 2009 in neun Ländern unterstützt. Von 2009–2012 haben etwa 250 KMU Verbesserungen nach der SCORE-Methode realisiert, hauptsächlich in China, Kolumbien, Ghana, Indien, Indonesien, Vietnam und Südafrika. Es wurden über 250 lokale Instruktoeren geschult. Diese Bemühungen beginnen nun Früchte zu tragen: Der soziale Dialog in den betroffenen Unternehmen hat sich verbessert, es gab weniger Arbeitsunfälle und Absenzen. Zudem konnten über 50 Prozent der Unternehmen ihre Produktionskosten senken, und 80 Prozent berichten, dass sie die Ausschussquote senken konnten. Schliesslich konnte über die Hälfte der Unternehmen ihre Energieeffizienz verbessern. Diese ermutigenden Ergebnisse haben das SECO bewogen, seine Unterstützung des SCORE-Programms zwischen 2013 und 2017 weiterzuführen.

Aktionslinie 2:

Zugang zu langfristigem Kapital

Der Zugang zu langfristigem Kapital erlaubt es einer Unternehmung, Investitionen zu tätigen, neue Märkte zu erschliessen und zu wachsen, wodurch die Beschäftigung gefördert wird. Insbesondere KMU sind aber von schlecht funktionierenden lokalen Kreditmärkten überproportional betroffen. Das SECO unterstützt in diesem Bereich drei Hauptachsen:

Erstens soll durch die Vermittlung zwischen Kapitalnachfrage und -angebot (Finanzintermediation) eine langfristige Unternehmensfinanzierung bereitgestellt werden, insbesondere für lokale KMU. Die Hauptinstrumente der Finanzierung sind der *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM), eine privatrechtliche Aktiengesellschaft des Bundes (siehe Kasten) sowie der *SECO Start-up Fund*. Ergänzt wird die Finanzierung durch technische Hilfe, um Unternehmen in ihrer Kreditwürdigkeit zu stärken und lokale Finanzintermediäre in der Kreditvergabe an KMU zu

schulen. Diese Achse stellt einen relativ direkten Bezug zur formellen Arbeitsplatzschaffung her, indem sie Investitionen und das Wachstum der KMU fördert.

Zweitens soll über die Stärkung der lokalen Finanzmarktinfrastruktur und -regulierung die Kreditvergabe in lokaler Währung gefördert und die Kosten der Finanzintermediation gesenkt werden. Hierzu gehören auch Massnahmen, welche eine Ausweitung von Finanzprodukten und –dienstleistungen auf ärmere Bevölkerungsschichten fördern. Insbesondere Migrantinnen und Migranten und ihre Familien können von einer Reduktion der Transferkosten und alternativen Optionen profitieren. Hierdurch wird ein inklusives Finanzsystem gefördert, was sich positiv auf Einkommensmöglichkeiten für breitere Teile der Bevölkerung auswirkt.

Drittens sollen mittels Anschubfinanzierungen (z.B. Startkapital), innovativen Lösungen (z.B. Risikoteilungsmechanismen) und Partnerschaften zusätzliches Kapital und Wissen, u.a. auch aus der Schweiz, mobilisiert und Demonstrationseffekte erzielt werden. Mit der Beteiligung an der multilateralen *Private Infrastructure Development Group* PIDG verfügt das SECO diesbezüglich über ein Vehikel, um Kapital für Infrastrukturinvestitionen zu mobilisieren. Investitionen in Infrastruktur schaffen zum einen direkt Arbeitsplätze, etwa im Fall von Angestellten eines Kraftwerks. Zum anderen ist der Zugang zu Infrastruktur und insbesondere Energie für KMU entscheidend, womit, auf indirekte Weise, Arbeitsplätze entstehen.

SIFEM: Swiss Investment Fund for Emerging Markets

Die SIFEM AG ist die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft der Schweiz. Sie ist im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit des Bundes das wichtigste Instrument zur Unternehmensfinanzierung und zum Erhalt und der Schaffung von Arbeitsplätzen in Partnerländern.

Die SIFEM AG stellt zusammen mit anderen öffentlichen und privaten Investoren ausgewählten Firmen Kapital für deren Wachstum zur Verfügung. Ihre Investitionen erfolgen in Form von rückzahlbaren Krediten und Beteiligungen. Sie investiert primär in Bereiche von besonderer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung der Zielländer, zum Beispiel die verarbeitende Industrie oder die physische Infrastruktur, aber auch in die Bildung und Gesundheit.

Als investitionswürdig gelten Unternehmen, die finanziell nachhaltig wirtschaften, sich für gute Arbeitsbedingungen einsetzen, internationale Sozial-, Umwelt und Gouvernanzstandards einhalten und die Entwicklung des privaten Sektors in ihren jeweiligen Gemeinschaften fördern. Die SIFEM AG ist aktuell in über 370 Firmen investiert.

Sie misst die Entwicklungseffekte ex-ante wie ex-post, systematisch und aggregierbar für jede einzelne Investition. Eine 2012 durchgeführte unabhängige Wirkungskontrolle bescheinigt den SIFEM-Investitionen gute bis sehr gute Resultate (vgl. Anhang A1). Die Umsetzung der Empfehlungen aus der Evaluation erfolgte weitgehend im Rahmen der strategischen Ziele 2014–17 des Bundesrates und ist auf Kurs.

Das SECO setzt sich für eine – auch im internationalen Vergleich – angemessene Investitionskapazität der SIFEM AG ein. Darum wird in der Rahmenkreditperiode eine weitere Kapitalaufstockung beabsichtigt. Zugleich werden die Möglichkeiten für die Mobilisierung bzw. Einbindung privater und institutioneller Investoren geprüft.

Wirkungsziel II: Mehr und bessere Arbeitsplätze

Beitrag zu den strategischen Zielen der Schweizer IZA: 4, 5, 7 (siehe 1.6.2)

Beobachtungsfeld 1: Die Förderung von Unternehmertum und von Fachkompetenzen sowie die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes und der Sozialpartnerschaft führen zur Schaffung neuer bzw. zur Erhaltung von (besseren) Arbeitsplätzen.

Ausgewählte Indikatoren: «Anzahl neu geschaffene Arbeitsplätze und Anzahl erhaltene Arbeitsplätze», «Anzahl aus- bzw. weitergebildete Personen (Unternehmer/innen, Produzent/innen, Belegschaft)», «Anwendung bzw. geplante Anwendung der ILO-Kernarbeitsnormen»

Beobachtungsfeld 2: Ein verbesserter Zugang für Unternehmen zu langfristigen Investitionskapital über innovative und effizientere Finanzierungsinstrumente sowie öffentlich-private Partnerschaften schafft neue Arbeitsplätze.

Ausgewählte Indikatoren: «Anzahl der Unternehmen, die neu Zugang zu Kapital haben», «Kapital mobilisiert (Kredite, Beteiligungen etc.) in USD», «Anzahl neu geschaffene Arbeitsplätze, falls möglich aufgeschlüsselt nach Alter und Geschlecht», «Anwendung bzw. geplante Anwendung der Kernarbeitsnormen gemäss ILO-Standards»

4.3.3 Wirkungsziel III – Gestärkter Handel und höhere Wettbewerbsfähigkeit

Der internationale Handel hat sich in den letzten zehn Jahren stark verändert: Die Wertschöpfungsketten von Produkten und Dienstleistungen sind immer globaler geworden, was mit einer komplexen Kette von Produktionsschritten einhergeht. Innovationen und Produktivitätsgewinne werden dabei immer wichtiger für die Bewältigung von internen und externen Risiken. Das anhaltende Wachstum in mehreren Regionen der Welt hat aber bei den Einkommen und bei der Schaffung von Arbeitsplätzen nicht immer zu den erwarteten Umverteilungseffekten geführt.

In diesem Zusammenhang üben die Verstärkung der handelspolitischen Integration und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer eine bedeutende Hebelwirkung auf die nachhaltige Diversifizierung der Wachstumsquellen und die Schaffung von Arbeitsplätzen aus. Diese Diversifizierung erlaubt es, Einkommensunterschiede und Ungleichgewichte zwischen ländlichen und städtischen Gebieten anzugehen und damit die soziale Inklusion zu verbessern.

Dieser Ausgleich ist in den Interventionsländern der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit des SECO angesichts der starken Abhängigkeit von ein bis zwei Exportbranchen besonders nötig, um Wirtschaftsschocks von aussen zu mildern und die Widerstandsfähigkeit zu fördern.

Das SECO konzentriert sich auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft und den Handel sowie auf die Stärkung des verantwortungsvollen Wettbewerbs entlang der Exportwertschöpfungsketten, um die Verbreitung des nachhaltigen Handels zu fördern. Es arbeitet mit verschiedenen multilateralen, regionalen oder bilateralen Akteuren zusammen, die am nachhaltigen Handel beteiligt sind, insbesondere mit den in Genf ansässigen internationalen Institutionen.

Aktionslinie 1:

Günstige Rahmenbedingungen für den nachhaltigen Handel

Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den nachhaltigen Handel steht im Zentrum der Tätigkeit des SECO. Dies erfordert eine Stärkung der Kapazitäten zur Umsetzung der WTO-Regeln, der handelspolitischen Institutionen, der Wettbewerbspolitik sowie der Rahmenbedingungen für geistiges Eigentum und die öffentliche Beschaffung, aber auch und vor allem die Stärkung aller technischen Institutionen, die am Exportprozess beteiligt sind, von der nationalen Qualitätsinfrastruktur (technische Handelshemmnisse, Gesundheits- und Pflanzenschutznormen) über die Zollinfrastruktur bis zur Erleichterung des Handelsaustauschs. Diese Massnahmen sind Teil der Unterstützung für das Post-Bali-Arbeitsprogramm und tragen auch zur Umsetzung der Freihandelspolitik der Schweiz bei, mit der die Partnerländer darauf vorbereitet werden, die Möglichkeiten von Freihandels- und Regionalabkommen besser auszuschöpfen. Die Welle von regionalen oder bilateralen Präferenzabkommen sowie das bestehende WTO-Paket bergen noch viele unausgeschöpfte Vorteile, aber auch Risiken im Fall der Nichteinhaltung der vereinbarten Regeln. Durch diese Unterstützungsmassnahmen sollen die in internationalen Konventionen festgelegten Umwelt- und Sozialnormen (Biodiversität, Klima, Chemikalien, grundlegende Übereinkommen der IAO) in den nationalen Institutionen und bei der Ausrichtung der Handelspolitik besser berücksichtigt werden mit dem Ziel, nachhaltige Arbeitsplätze zu schaffen und die Wachstumsmöglichkeiten für alle Akteure zu diversifizieren. Das SECO wird auch weiterhin einen Beitrag zur Stärkung der Verhandlungskapazitäten von Entwicklungsländern und insbesondere der ärmsten Länder leisten, um die Berücksichtigung ihrer Interessen in multilateralen Prozessen zu fördern.

Aktionslinie 2:

Ein effizientes Geschäftsumfeld

Das Geschäftsumfeld spielt für die Wachstumsperspektiven von Unternehmen und deren Potenzial für die Integration in die Weltwirtschaft eine entscheidende Rolle. Die Qualität (oder das Fehlen) von Gesetzen, Bestimmungen und administrativen Verfahren beeinflusst den Kostenaufwand der Unternehmen stark und bildet Anreize oder Hindernisse für Investitionen und Handel. Deshalb leistet das SECO in Schlüsselbereichen des Lebenszyklus eines Unternehmens – von der Firmenregistrierung über Betriebsgenehmigungen und Wettbewerbsregeln bis zum Konkursverfahren – aktive Unterstützung bei der Reform der Rahmenbedingungen in Partnerländern. Mit diesen Reformen soll der regulatorische Rahmen unter Berücksichtigung der

Ziele der Wirtschaftspolitik und der verfügbaren Instrumente vereinfacht oder gestärkt werden. Das SECO setzt dabei auf ein partizipatives Vorgehen zwischen der Partnerregierung und der Privatwirtschaft, damit angemessene Lösungen umgesetzt werden können.

Aktionslinie 3: Gestärkte internationale Wettbewerbsfähigkeit der KMU und erleichterter Marktzugang

Bei der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der KMU geht es darum, die Partnerländer bei der Integration in nachhaltige Wertschöpfungsketten zu begleiten und die Entstehung von Wettbewerbsnischen zu fördern, damit Ungleichheiten reduziert werden und die Beschäftigungslage nachhaltig verbessert wird. Die vom SECO unterstützten Massnahmen konzentrieren sich auf zwei Schwerpunkte, die sich stark ergänzen:

- *Förderung von Nachhaltigkeitsstandards.* Hier geht es darum, die autonome Umsetzung von «Best Practices» zu erleichtern, nicht nur im Umweltbereich, sondern auch im Sozialbereich und bei der Einhaltung von grundlegenden arbeitsrechtlichen Normen und Menschenrechten. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Überprüfbarkeit von Lieferketten und Mechanismen zur Rückverfolgbarkeit von Produkten. Diese Bemühungen zielen darauf ab, das Angebot an nachhaltig produzierten Gütern und Dienstleistungen auf dem Markt auszubauen, die Produktionssysteme zu stärken und die Qualität der CSR-Berichte von Unternehmen zu verbessern.⁵⁹
- *Verantwortungsvolle Nutzung der natürlichen Ressourcen.* Hier liegt der Schwerpunkt auf nachhaltigen Produktionsmethoden, zum Beispiel auf der Valorisierung von Biodiversitätsprodukten. Dies stellt eine wichtige Möglichkeit für eine verantwortungsvolle und inklusive Diversifizierung dar. Dabei konzentriert das SECO seine Aktivitäten auf bestimmte Wertschöpfungsketten (Kaffee, Kakao, Baumwolle und Textilien, Öle und tropische Früchte) sowie auf den nachhaltigen Tourismus. Das SECO unterstützt zudem die Umsetzung von Schlüsselempfehlungen aus dem Rohstoffbericht des Bundesrats und legt ein besonderes Augenmerk auf die Wertschöpfungskette für nachhaltiges Gold. Die Schweiz als Drehscheibe des Rohstoffhandels kann in diesem Bereich eine wichtige Rolle spielen.

Die Verbesserung des Zugangs zum schweizerischen und europäischen Markt ist die logische Folge der Bemühungen zur besseren Positionierung ausgewählter Produkte und steht in Zusammenhang mit der Bedeutung von Nachhaltigkeitsstandards auf diesen Märkten. Das SECO sorgt deshalb dafür, dass der rechtliche Rahmen für Präferenzzölle auf Landwirtschaftsprodukten und Textilien, die den Entwicklungsländern von der Schweiz gewährt werden, aktualisiert wird. Das SECO will das Augenmerk auch auf die Stärkung der institutionellen Kapazitäten der Partnerländer im Exportbereich legen; ferner will das SECO das Augenmerk auf die Verbesserung der Exportfähigkeiten von KMU und die Erleichterung von Geschäftsbeziehungen

⁵⁹ Diese Aktionslinie steht in engem Zusammenhang zu den Aktivitäten des SECO, die unter «Wirkungsziel II – Mehr und bessere Arbeitsplätze» beschrieben sind.

zu schweizerischen und europäischen Importeuren legen. Dank dieser Bemühungen können die Möglichkeiten des nachhaltigen Handels, die sich aus den bestehenden Freihandelsabkommen mit den Partnerländern ergeben, besser ausgeschöpft werden.

Biodiversität

Die Entwicklungsländer verfügen über viele verschiedene biologische Ressourcen, aber auch einheimisches Knowhow, wie diese Ressourcen genutzt werden können. Da die nachhaltige Ressourcennutzung den betroffenen Gemeinschaften interessante wirtschaftliche Chancen eröffnet, kann sie die soziale Inklusion unterstützen. Dieser Prozess erfordert aber einen klaren regulatorischen Rahmen, um Missbräuche zu verhindern und die Nachhaltigkeit der Massnahmen sicherzustellen. Das SECO unterstützt über hundert Programme, die in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Biodiversität stehen, darunter mehrere Projekte zur Entwicklung von Exportwertschöpfungsketten für den Export in Südafrika (Naturkosmetika), Vietnam (Küchenkräuter) und Ghana (Palmölersatz).

Das SECO wird seine Bemühungen zur Erleichterung des nachhaltigen Handels im Bereich der Biodiversität und der Waldwirtschaft (z. B. Tropenholz) als integraler Bestandteil der Entwicklung von nachhaltigen Wertschöpfungsketten weiterführen. Operationell wird der Schwerpunkt auf der Schaffung von angemessenen lokalen Rahmenbedingungen liegen sowie auf der Anpassung an geltende Normen im Biohandel und in den Importmärkten, der Erarbeitung von konkreten Strategien zur Erhaltung der Biodiversität bei gleichzeitiger Generierung von fairem Einkommen für die lokale Bevölkerung und der Stärkung der unternehmerischen Fähigkeiten und Kenntnisse (Handelskapazitäten, Verarbeitungstechniken) in den Partnerländern.

Das SECO rechnet aufgrund der Verpflichtungen, die die Schweiz 2012 im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt eingegangen ist, bis 2019 gegenüber der Periode 2006–2010 mit einer Verdoppelung seines Engagements im Bereich Biodiversität. Diese Aktivitäten werden einen Beitrag zur Umsetzung mehrerer internationaler Ziele leisten, die im Strategieplan für die biologische Vielfalt 2011–2020 (Aichi-Ziele) definiert sind, insbesondere die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt.

Wirkungsziel III: Gestärkter Handel und höhere Wettbewerbsfähigkeit

Beitrag zu den strategischen Zielen der Schweizer IZA: 1, 4, 5 (siehe 1.6.2)

Beobachtungsfeld 1: Ein vertieftes Verständnis der Rahmenbedingungen des internationalen Handels ermöglicht den Partnerländern einen besseren Zugang zum Weltmarkt für ihre Produkte.

Ausgewählte Indikatoren: «Erfolgreiche Reformschritte für einen erleichterten Marktzugang»

Beobachtungsfeld 2: Die Verbesserung des Geschäftsumfeldes von Unternehmen durch den Abbau von Bürokratie und eine effektive Regulierung fördert das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen.

Ausgewählte Indikatoren: «Doing Business-Indikatoren (v.a. 5 Jahreszyklus)», «Kosteneinsparungen in USD durch die Vereinfachung/Eliminierung von hinderlichen Verfahren», «Zusätzlich ausgelöste Investitionen»

Beobachtungsfeld 3: Effizientere Arbeitsabläufe von Produzentinnen und Produzenten und KMU verbessern deren Produktivität und fördern die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Der Marktzugang für Waren und Dienstleistungen der Partnerländer in die Schweiz und Europa wird dank nachhaltiger Standards verbessert.

Ausgewählte Indikatoren: «Zunahme des Handelsvolumens (in % und in Mio. USD) aus nachhaltig zertifizierten Rohstoffen (Soja, Kaffee, Kakao, Baumwolle, Holz, Palmöl, Tee, Biotrade-Produkte) aus Entwicklungsländern», «Anzahl neu geschaffene und Anzahl erhaltene Arbeitsplätze», «Zunahme des Exportvolumens (in % und in Mio. USD) von verarbeiteten Produkten und Dienstleistungen (Textilien, Möbel, Tourismus, etc.) aus Entwicklungsländern», «Anzahl der Produzenten und Produzentinnen mit höherem Netto-Einkommen»

4.3.4 **Wirkungsziel IV – Emissionsarme und klimaresiliente Wirtschaft**

Die Folgen des Klimawandels stellen eine zunehmende Belastung und Gefährdung der Bevölkerung und Wirtschaft in den Entwicklungsländern dar. Der steigende Ausstoss von klimarelevanten Treibhausgasen führt zu extremen Wetterereignissen und schleichenden Veränderungen der natürlichen Umwelt, welche zu hohen Schäden, Ertragsausfällen und direkten und indirekten Gesundheitskosten führen. Besonders betroffen sind arme Bevölkerungsschichten und Unternehmen, die den Risiken des Klimawandels stärker ausgesetzt sind und nicht über die Möglichkeiten verfügen sich zu schützen. Die Gründe für die steigenden Emissionen liegen in einer unkontrollierten räumlichen Besiedlung und ungenügenden Vernetzung von rasch wachsenden städtischen Wirtschafts- und Lebensräumen, einer hohen Energie- und Ressourcenintensität der Wirtschaft sowie in den fehlenden Rahmenbedingungen und Anreizen für klimafreundliches Handeln. Zur Senkung der CO₂-Emissionen und Erhöhung der Klimaresilienz unterstützt das SECO deshalb Massnahmen in den Bereichen Stadtentwicklung, Energieversorgung und ressourceneffiziente Privat-

wirtschaft. Damit soll ein Beitrag zu nachhaltigem Wachstum geleistet werden, an dem alle Bevölkerungsschichten partizipieren können.

Neben operationellen Projekten beteiligt sich das SECO auch an der Politikgestaltung auf internationaler Ebene. Durch die Teilnahme an den Klimaverhandlungen unter der Klimarahmenkonvention der UNO und die Mitarbeit in wichtigen globalen Klimafonds wie dem *Green Climate Fund* (GCF) oder den *Climate Investment Funds* (CIFs) der Weltbank nimmt das SECO Einfluss auf die globale Klimaagenda. Zudem wirkt es aktiv an der Ausarbeitung von Klimastrategien und -programmen in den multilateralen Entwicklungsbanken wie der Weltbank mit und leistet finanzielle Beiträge an entsprechende Projekte.

Aktionslinie 1: Integrierte städtische Entwicklung

Städte sind wichtige Wachstums- und Innovationszentren. Die Stadtplanung bildet einen grundlegenden Hebel zur Förderung ihrer nachhaltigen Entwicklung. Gut organisierte und gut erschlossene urbane Siedlungsräume begünstigen die Wirtschaftstätigkeit und verbessern den Zugang zu Arbeitsplätzen, zu Bildung sowie zu Basisinfrastruktur- und Gesundheitsdienstleistungen, insbesondere für arme Bevölkerungsgruppen. Sie tragen zudem zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen bei. Die Stadtentwicklung bemüht sich, verschiedene Interventionsbereiche zu koordinieren und zu integrieren und trägt damit auch zur Lebensqualität sowie zur Widerstandsfähigkeit einer Stadt bei. Das SECO finanziert die technische Unterstützung, die Stärkung von Kapazitäten, den politischen Dialog sowie gezielte Investitionen in folgende, sich ergänzende Bereiche:

Stadtplanung und Stadtmanagement: Das SECO unterstützt die Behörden der Partnerländer bei der Entscheidungsfindung bezüglich Stadtentwicklung und Investitionsprioritäten. Es trägt zur Verbesserung der Datenerfassung und der Kataster bei und unterstützt die Erarbeitung von städtischen Strategien – auch für das Label «Energierstadt» und die Raumplanung – sowie von Investitionsplänen. Dabei fördert das SECO den Dialog und die Innovation, indem es den Austausch zwischen Interessengruppen sowie sektorübergreifende Projekte unterstützt.

Städtische Mobilität: Die Gestaltung der Mobilität, insbesondere des öffentlichen Verkehrs, beeinflusst die Funktionalität von urbanen Lebensräumen und die CO₂-Emissionen. Das SECO unterstützt deshalb leicht zugängliche Mobilitätssysteme, die den Zielsetzungen der Raumplanung entsprechen und in die Stadtentwicklung integriert sind.

Reduktion von Katastrophenrisiken: Das SECO finanziert die Erfassung von Natur- und Klimarisiken und die Identifizierung von gefährdeten Bevölkerungsgruppen. Zudem geht es darum, Infrastrukturvorhaben sowie die Planung von Anpassungs- und Wiederaufbaumaßnahmen nach extremen Naturereignissen zu unterstützen. Bei seinen Aktivitäten berücksichtigt das SECO die vorhandenen Erfahrungen, insbesondere jene der DEZA.

Aktionslinie 2: Nachhaltige Energieversorgung

Damit die CO₂-Emissionen reduziert werden können, muss die Produktion von Strom, Wärme und Kälte sauberer und effizienter werden, dies unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit. Gleichzeitig müssen diese Energien auch allgemein zugänglich und kostengünstig sein, um eine faire wirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten. Das SECO will öffentliche Partner im Rahmen von bilateralen Projekten, Programmen, Fonds oder öffentlich-privaten Partnerschaften mit Investitionen und technischer Hilfe unterstützen. Es fördert die Erarbeitung von Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Strom- und Wärmebereich und die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die Produktion von erneuerbaren Energien und für die Energieeffizienz. Dabei geht es zum Beispiel um die Regulierung, die Tariffestsetzung und die Verbesserung des Investitionsklimas sowie Reformen bei der Subventionierung von fossilen Brennstoffen. Das SECO unterstützt ausserdem die Finanzierung von Infrastrukturprojekten mit Pioniercharakter und mit einem grossen sozialen oder ökologischen Mehrwert, die kommerziell nicht realisierbar sind. Dies betrifft unter anderem die Energieversorgung aus erneuerbaren Quellen (z. B. Biomasse, Solarenergie, Wasserkraft).

Aktionslinie 3: Ressourceneffiziente Privatwirtschaft

Der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen kommt im Rahmen einer «grünen Wirtschaft» eine zentrale Rolle zu. Aus diesem Grund engagiert sich das SECO um einen für nachhaltige Finanzdienstleistungen, mit dem Ziel, dass Finanzinstitute den Klimarisiken, aber auch den Klimachancen vermehrt Rechnung tragen. Dies kann durch innovative Finanzierungsmechanismen im Klimaschutz, durch verbesserte Analysen von Umweltrisiken und entsprechender Zins- und Investitionsanpassungen, oder durch die Gestaltung von guten Rahmenbedingungen für «grüne» Finanzierungsinstrumente geschehen. Zum anderen unterstützt das SECO KMU dabei, ihre Produktionsweise nachhaltiger zu gestalten. Mittels gezielter Beratungsaktivitäten in den Unternehmen werden die Einführung von sauberen Produktionsmethoden gefördert und der Ressourcenverbrauch optimiert, was z.B. durch Verminderung oder Wiederverwendung von Abfällen erreicht werden kann. Zudem setzt sich das SECO dafür ein, dass schädlichen Emissionen sowie Umweltrisiken mit einem Preis versehen werden und dass natürliche Ressourcen in der Form von Tropenwäldern geschützt, respektive nachhaltig bewirtschaftet werden (vgl. auch 4.3.3).

Erneuerbare Energien

Das SECO unterstützt das *Scaling-Up Renewable Energy Program* (SREP) der Climate Investment Funds der Weltbank seit 2010 mit 26 Millionen USD. Neben der Schweiz haben zehn andere Länder Beiträge an das SREP geleistet, sodass das Programm nun über ein Kapital von 796 Millionen US-Dollar verfügt. Damit wird das SREP insgesamt bis zu 27 Entwicklungsländer, insbesondere die ärmsten Länder, in Afrika, Lateinamerika und Asien in ihren Bemühungen zur Verbreitung von erneuerbaren Energien unterstützen; das SREP hilft ihnen da-

bei, die Machbarkeit eines CO₂-armen Entwicklungspfades aufzuzeigen. Die Finanzhilfen und Kapitalbeiträge des SREP werden dazu eingesetzt, zusätzliche Gelder von multilateralen Entwicklungsbanken und Privatinvestoren zu mobilisieren, um eine möglichst hohe Hebelwirkung zu erzielen. So sind z.B. für die derzeit elf bewilligten Investitionspläne von SREP-Pilotländern und sieben Projektvorschläge aus dem Privatsektor 500 Millionen US-Dollar an SREP-Mitteln vorgesehen, welche mit weiteren 3,3 Milliarden US-Dollar von Entwicklungsbanken und dem Privatsektor ergänzt werden. Damit sollen Projekte in den Bereichen Geothermie (Armenien, Äthiopien, Kenia, Tansania), Kleinwasserkraft (Honduras) und mit Solar- oder Windenergie versorgte dezentrale Netze (Liberia, Malediven, Mali, Nepal) realisiert werden. Im SECO-Schwerpunktland Ghana wird ausserdem auch ein besonders auf die derzeitige Energiekrise ausgerichtete *Solar-Net-Metering* Projekt geprüft.

Wirkungsziel IV: Emissionsarme und klimaresiliente Wirtschaft

Beitrag zu den strategischen Zielen der Schweizer IZA: 1, 4 (siehe 1.6.2)

Beobachtungsfeld 1: Aufgrund verbesserter planerischer Grundlagen und gezielter Massnahmen wird eine nachhaltige Stadtentwicklung in Partnerländern unterstützt.

Ausgewählte Indikatoren: «Anzahl von Stadtplänen und -strategien, die den Nachhaltigkeitsanforderungen entsprechen», «Bevölkerungszahl, die von Entwicklungsplänen und Städteprojekten erfasst werden, falls möglich aufgeschlüsselt nach Region und deren wirtschaftlicher Stärke», «Eingesparte CO₂-Emissionen durch Energieeffizienzmassnahmen in Städten».

Beobachtungsfeld 2: Dank des Einbezugs nachhaltiger und klimaverträglicher Aspekte trägt das SECO dazu bei, die Energiepolitik sowie Reform- und Investitionsmassnahmen zu verbessern und die Energieeffizienz und -versorgung zu fördern (beispielsweise durch die Förderung erneuerbarer Energien).

Ausgewählte Indikatoren: «Zusätzliche Kilowattstunden aus erneuerbarer Energie und aus Energieeffizienz-Massnahmen durch Projektinterventionen».

Beobachtungsfeld 3: Förderung eines ressourceneffizienten Privatsektors

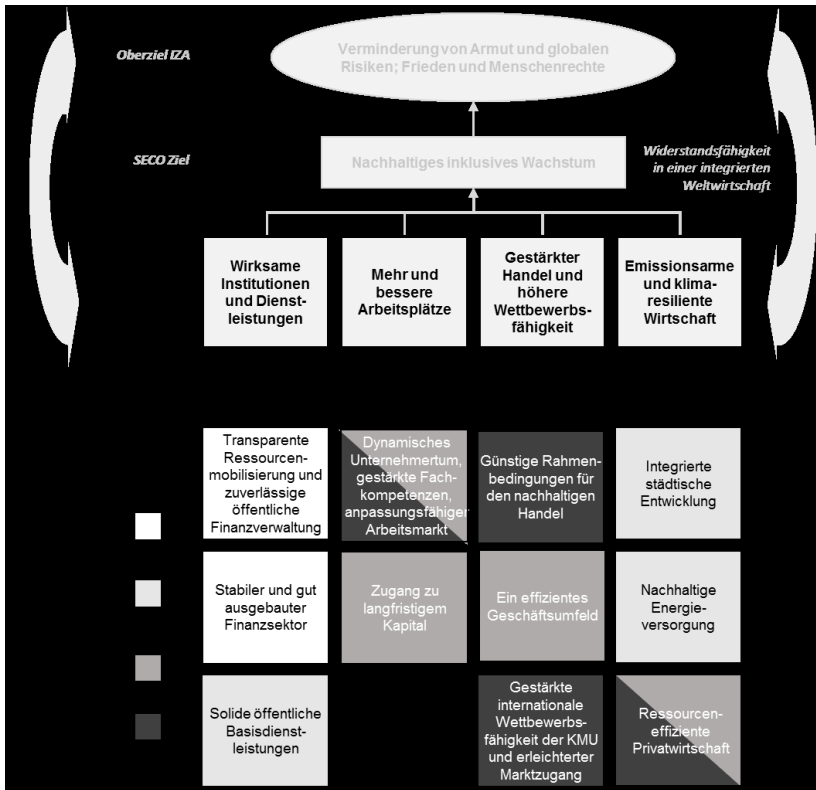
Ausgewählte Indikatoren: «Handelsvolumen von nachhaltig zertifizierten Produkten aus Entwicklungsländern», «Zahl der Arbeitsplätze, die dank der Ausweitung des Handels neu geschaffen werden, falls möglich aufgeschlüsselt nach Alter und Geschlecht»; «Eingesparte CO₂-Emissionen», «Volumen von neuen grünen Investitionen/Finanzierungsinstrumenten»

4.4 Thematische und geografische Schwerpunkte

4.4.1 Themenschwerpunkte

Wie oben beschrieben, setzt das SECO seine Wirkungsziele über 11 sogenannte Aktionslinien um. Diese können den vier Themen/Ressorts des Leistungsbereichs «Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung» des SECO zugeordnet werden: 1. Wirtschafts- und Finanzpolitik stärken 2. Städtische Infrastruktur und Versorgung ausbauen 3. Privatsektor und Unternehmertum unterstützen 4. Nachhaltigen Handel fördern.

Eine Aktionslinie kann zur Umsetzung verschiedener Wirkungsziele beitragen, wird der besseren Messbarkeit halber aber einem bestimmten Wirkungsziel zugewiesen. Dabei kann eine Aktionslinie von mehreren Themen/Ressorts bearbeitet werden (siehe doppel eingefärbte Kästen in der Grafik).



4.4.2 **Schwerpunktländer und Komplementärmassnahmen**

Die geografische Orientierung der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit des SECO soll:

- Antwort auf Bedürfnisse der Partnerländer geben und damit den optimalen Einsatz der thematischen Expertise des SECO sicherstellen;
- die Kohärenz mit anderen Schweizer Interventionen fördern;
- den geografischen Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen fokussieren.

Dementsprechend werden die bisherigen Schwerpunktländer im vorliegenden Rahmenkredit beibehalten. Gleichzeitig werden Komplementärmassnahmen in Partnerländern anderer Schweizer Entwicklungsakteure, insbesondere der DEZA, oder im Rahmen anderer aussenwirtschaftspolitischer Massnahmen des SECO, namentlich im Rahmen von Freihandelsverträgen, gestärkt.

Schwerpunktländer

Das SECO wird wie bisher in einer begrenzten Anzahl von Schwerpunktländern tätig sein. Auf den vorletzten Rahmenkredit 2009–2012 hin wurde die Zahl der Schwerpunktländer des SECO gesenkt und ein Grossteil der Massnahmen auf die Kategorie der fortgeschritteneren Entwicklungsländer (*Middle Income Countries*, MIC) ausgerichtet. Für die Periode 2013–2016 wurde Tunesien im Rahmen der bundesrätlichen Schwerpunktsetzung für Nordafrika neu als Schwerpunktländer definiert. Diese Auswahl hat sich in Bezug auf eine komplementäre Schweizer IZA-Präsenz (SECO/DEZA) und auch anhand einer im Jahr 2015 neu erfolgten Länderanalyse bewährt. Es ergeben sich, wie bis anhin, folgende Schwerpunktländer:

Afrika:	Ägypten	Asien:	Indonesien	Amerika:	Kolumbien
	Ghana		Vietnam		Peru
	Südafrika				
	Tunesien				

Die Gründe für einen Beibehalt dieser Schwerpunktländer sind zweierlei. Einerseits ermöglicht nur ein kontinuierliches, mittel- bis langfristiges Engagement nachhaltige Resultate. Es erlaubt dem SECO, bestehende Strukturen in den Partnerländern sowie langjährig gesammeltes Kontextwissen optimal zu nutzen. Kontinuität und Vorausschaubarkeit sind auch für die Partnerländer wichtig. Andererseits hat das SECO in der Zusammenarbeit mit den bestehenden Partnerländern, wie in mehreren Evaluationen dargelegt, positive Erfahrungen in Bezug auf Relevanz, Nachhaltigkeit, Effizienz und Effektivität seiner Massnahmen gemacht, was ebenfalls für eine Weiterführung des Engagements spricht.

Bei den Schwerpunktländern des SECO handelt es sich weiterhin um MICs. Deren Gewicht wächst im Rahmen der Globalisierung stetig, und viele der Partnerländer des SECO nehmen vermehrt Schlüsselrollen im regionalen und globalen Wirtschaftskontext ein. Trotz – oder wegen – eines stetigen Wachstums gewinnen Fragen der Ungleichheit und Armut, wenn auch in veränderter Geografie (z.B. urbane Armut), in diesen Ländern an Bedeutung. Durch die zunehmende Systemrelevanz

der MICs können zudem eine ungenügende Widerstandsfähigkeit der landeseigenen Institutionen und damit verbundene Schocks negative Auswirkungen auf eine ganze Region haben. Das SECO leistet hier einen wesentlichen Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur Stabilisierung in zunehmend fragilen Kontexten.

Die aktuelle Länderauswahl bzw. deren Beibehaltung wurde anhand verschiedener Kriterien überprüft:

- Das Partnerland qualifiziert für öffentliche Entwicklungshilfe (gemäss dem OECD-Entwicklungsausschuss DAC).
- Das Partnerland weist ein Bedürfnis für die spezifische Expertise des SECO sowie eine für die entsprechenden Interventionen geeignete makroökonomische Situation (positive Grunddynamik und Reformwille) auf.
- Die Erfolgsvoraussetzungen für die Interventionen des SECO, sprich eine Absorptionskapazität für die Massnahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit und Mindeststandards bezüglich Gouvernanz, sind im Partnerland gegeben.
- Es besteht ein gegenseitiges (wirtschafts-)politisches Interesse an einer Zusammenarbeit seitens des Partnerlandes und der Schweiz.

Diese Kriterien würden auch für die Analyse allfälliger neuer Schwerpunktländer bzw. dem mittelfristigen Ausstieg aus einem Schwerpunktland beigezogen. Im Süden wurden im Rahmen der Botschaft 2009–2012 Vertretungen des SECO in sieben Prioritätsländern, eine weitere 2013–2016 zusammen mit anderen Schweizer Akteuren in Tunesien etabliert. Diese sollen für die Umsetzung des neuen Rahmenkredits beibehalten und wenn nötig an laufende Bedürfnisse angepasst werden. Die Vertretungen sind stark in den Projektzyklus einschliesslich der Projektidentifikation involviert, wobei ihnen aufgrund ihrer geografischen Nähe eine wichtige Rolle bei der Projektüberwachung, der Geberharmonisierung und dem Politikdialog zukommt.

In jedem seiner Partnerländer arbeitet das SECO mit einer Kooperationsstrategie, welche in enger Abstimmung mit den Prioritäten der Partnerregierung sowie anderen Gebern und Partnern im Land erstellt wird.

Komplementärmassnahmen

Komplementärmassnahmen sind von ihrer Natur her bilaterale Interventionen, kommen aber in Nicht-Prioritätsländern des SECO zum Einsatz. Sie ermöglichen es dem Leistungsbereich SECO Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, auf Nachfrage Aktivitäten punktuell auch zugunsten von Partnern anderer Akteure im SECO oder in der Bundesverwaltung (insbesondere der DEZA) einzusetzen. Komplementärmassnahmen werden dabei als Aktivitäten definiert, die das SECO ausserhalb seiner Schwerpunktländer (z.B. auch in Least Developed Countries; LDCs) und im Einklang mit anderen Schweizer Akteuren in einem Bereich durchführt, in denen das SECO über besondere Expertise verfügt (z.B. das *Better Work* – Projekt in Myanmar). Für den vorliegenden Rahmenkredit sollen die Komplementärmassnahmen gegenüber der vorherigen Periode gestärkt werden, um die Synergien der Internationalen Zusammenarbeit zu stärken und der gestiegenen Nachfrage nach wirtschaftlichen Entwicklungsprojekten gerecht zu werden.

Voraussetzungen für den Einsatz von Komplementärmassnahmen des SECO sind die folgenden:

- Die Massnahme trägt zu einem der vier Wirkungsziele des SECO bei (siehe 4.3).
- Die Massnahme erfolgt in einem Land, das kein Schwerpunktland des SECO ist.
- Die Massnahme entspricht einem gegenseitigen Interesse des SECO und des Partnerlandes.
- Die Massnahme ist abgestimmt oder kohärent mit einer Kooperationsstrategie einer anderen Schweizer Bundesstelle (insbesondere der DEZA), falls eine solche Strategie vorhanden ist, oder die Massnahme trägt zur Verstärkung einer anderen aussenwirtschaftspolitischen Massnahme des SECO bei (z.B. Freihandelsabkommen)⁶⁰.
- Die vor Ort und in Bern zur Betreuung der Massnahmen notwendigen personellen und logistischen Ressourcen können im Vorfeld sichergestellt werden.

4.4.3 Globale und regionale Massnahmen

Regionale und globale Aktivitäten ergänzen bilaterale Massnahmen und stellen Projekte in den Themenschwerpunkten des SECO dar, die entweder einer Gruppe von Ländern derselben Region («regional») oder aber einer Vielzahl von Ländern über den Globus verteilt («global») zukommen.

Oft werden diese Projekte von mehreren Geberstaaten gemeinsam etabliert und durch internationale Organisationen (Entwicklungsbanken, Vereinte Nationen) umgesetzt. Sie bieten dem SECO die Gelegenheit, sich am internationalen Dialog zu wichtigen Entwicklungsfragen zu beteiligen und zu Themenschwerpunkten der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit auszutauschen. Die Massnahmen tragen dazu bei, den nationalen und internationalen Fachdialog sowie die Entwicklung globaler Regeln und Politikansätze mitzugestalten.

Typische Beispiele sind die Unterstützung von leistungsfähigen Steuerverwaltungen und einer entwicklungsfördernden Steuerpolitik dank Süd-Süd Kooperation im Rahmen der regionalen Organisationen in Lateinamerika (CIAT) oder Afrika (ATAF); mehr Transparenz und bessere Gouvernanz im Rohstoffbereich durch internationale Standards; die Förderung globaler (z.B. über WTO) und regionaler Handelsintegration, die Reduktion von städtischer Armut und Förderung von Städten als zentrale Akteure nachhaltiger Entwicklung durch eine globale Partnerschaft (*Cities Alliance*); der Beitrag zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft durch eine regionale Initiative, welche Fragen des Klimawandels und der Entwicklung miteinander verknüpft und Mitgliedsländer bei der Vorbereitung von Klimainvestitionen

⁶⁰ Komplementärmassnahmen zur Verstärkung eines anderen aussenwirtschaftspolitischen Instruments des SECO erfolgen ausschliesslich in Entwicklungsländern gemäss Definition der OECD und stets im Rahmen der operationellen Ziele dieser Botschaft.

unterstützt (SECCI IDB); die Unterstützung von Angehörigen der Diaspora in der Schweiz bei der Unternehmensgründung in ihren Heimatländern (*SECO Start-up Fund*), die Verbesserung des regionalen Geschäftsumfeldes (z.B. über die Unterstützung der *Investment Climate Advisory Services / FIAS* der Weltbank) und des Unternehmertums, z.B. im Balkan.

4.4.4 Globale Themen

Zu dem Oberziel der Schweizer Internationalen Zusammenarbeit gehört die Verminderung globaler Risiken (vgl. 1.6.2.1). Die entwicklungshemmende Wirkung globaler Risiken wird allgemein anerkannt, gerade auch von der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung oder im jährlichen «*Global Risk Report*» des *World Economic Forum (WEF)*. Obwohl globale Herausforderungen wie Wirtschafts- und Finanzkrisen, der Klimawandel oder der Verlust von Biodiversität alle Menschen angehen, sind ärmere Menschen ungleich stärker davon betroffen. Sie haben oft kaum eigene Reserven, zudem verfügen die Institutionen ihrer Staaten über weniger Kapazitäten und technisches Wissen als entwickelte Länder. Es gehört entsprechend zum Anliegen der Internationalen Zusammenarbeit, Entwicklungs- und Schwellenländer im Umgang mit globalen Risiken zu stärken und gemeinsam innovative Lösungen zu erarbeiten.

Über den Politikdialog mit Regierungen, multilateralen Institutionen und anderen Entwicklungsakteuren werden international akzeptierte Normen zur Lösung globaler Herausforderungen erarbeitet und bewährte Lösungen im Sinne eines Wissenstransfers verbreitet. Länder mit grossem politischem Einfluss und regionaler Ausstrahlung stehen dabei im Vordergrund dieser globalen Zusammenarbeit. Gerade Länder mittleren Einkommens (MICs) können aufgrund ihrer regionalen Vorbildrolle wesentlich zur Lösung globaler Herausforderungen beitragen.

Das SECO beteiligt sich an vier der sechs von der Schweiz als prioritär identifizierten globalen Themen. Finanzen und Handel, Klimawandel und Umwelt, Wasser sowie Migration.⁶¹ Dieser bewährte Ansatz soll in Zukunft weiterverfolgt werden, wobei sämtliche Projektmodalitäten dazu beitragen können. Aufgrund seiner Expertise hat das SECO den Lead für das Thema Finanzen und Handel inne. Es leistet einen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität, beispielsweise über die Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber globalen Finanzrisiken oder über die Integration der Partnerländer in den Welthandel. Die Stärkung der hierfür relevanten Institutionen bildet den Kern der Aktivitäten. Konkret werden beispielsweise Zentralbanken oder Finanzministerien in der Ausgestaltung einer stabilen Geld- und Fiskalpolitik unterstützt. Andere Massnahmen fördern die Entwicklung von internationalen Normen, was sowohl den Zugang zum Weltmarkt erleichtert, als auch Mensch und Umwelt schützt. Des Weiteren trägt das SECO zu den beiden globalen Themen Klimawandel/Umwelt sowie Wasser bei, wo die Schweiz über grosse Glaubwürdigkeit und Wissen verfügt. Schliesslich setzen DEZA und SECO innovative Projekte im Bereich «Migration und wirtschaftliche Entwicklung» um, damit das wirtschaft-

⁶¹ Die zwei weiteren globalen Themen Gesundheit sowie Ernährungssicherheit fallen nicht unter das Mandat des SECO.

liche Potenzial der Migration besser genutzt werden kann und Perspektiven vor Ort eine Alternative zur wirtschaftlich motivierten Emigration schaffen. Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit befasst sich somit mit längerfristig relevanten Ursachen von Migrations- und Flüchtlingsbewegungen.

4.5 Umsetzung und Partnerschaften

4.5.1 Politische Dimension und Politikkohärenz

Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung. Der neue Referenzrahmen der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung betont die Wichtigkeit der Kohärenz und stellt seinerseits eine wichtige Plattform zur Stärkung der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung dar. Die Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) anerkennt, dass die Schweiz über etablierte Instrumente zur Güterabwägung und zur Lösung von institutionellen Konflikten verfügt (z.B. Konsultationsverfahren, interdepartementale Plattformen). Die Schweiz setzt sich für eine systematischere Erfassung der Einflüsse ihrer unterschiedlichen Politiken (z.B. Landwirtschaft, Finanzpolitik) auf die Entwicklung der Partnerländer ein.

Das SECO ist bestrebt, die Kohärenz innerhalb des Amtes sowie mit den anderen Bundesstellen und deren Strategien sicherzustellen (vgl. Grafik Kap. 4.3). Verschiedene Plattformen und Gremien der entsprechend mandatierten Ämter, darunter die DEZA, dienen der gegenseitigen Information und der Konsensfindung. Das SECO bemüht sich national und international (unter anderem in internationalen Organisationen) um Kohärenz in Finanz-, Umwelt-, Energie- sowie Migrationsfragen. Zunehmend an Wichtigkeit gewonnen in den letzten Jahren besonders die Rohstofffrage, wo wichtige Fortschritte erzielt wurden, und jene nach der Eindämmung unlauterer Finanzflüsse aus Entwicklungsländern in die Schweiz. Beide Themen werden mittels spezifischer Projekte der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit seit einiger Zeit angegangen und sollen im Rahmen dieser Botschaft vertiefter behandelt werden. So setzt sich das SECO etwa auf internationaler Ebene für mehr Transparenz bei der Erfassung von Finanzflüssen ein.

Mehr Kohärenz im Rohstoffbereich.

In den vergangenen Jahren hat nicht nur die Schweizer Rohstoffbranche an Bedeutung gewonnen, sondern auch das öffentliche Interesse an dieser Thematik. Aufgrund der grossen innen- und aussenpolitischen Bedeutung der Rohstoffthematik haben sich die drei betroffenen Departemente (WBF, EFD, EDA) in einer Plattform zusammengeschlossen und einen Grundlagenbericht mit konkreten Empfehlungen erarbeitet. Über den Stand der Umsetzung dieser Empfehlungen wird regelmässig Bericht an den Bundesrat erstattet. Die Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des SECO unterstützt Partnerländer über spezifische Projekte darin, Einkommen aus dem Rohstoffsektor transparent zu deklarieren und entwicklungsrelevant einzusetzen. Das SECO unterstützt zudem die Entwicklung und Verbreitung freiwilliger internationaler Standards für rohstofffördernde Firmen (Bsp. *EITI, Better Gold Initiative, IWF Topical Trust Fund on*

Managing Natural Resource Wealth, OECD Due Diligence Guidelines for Responsible Supply Chains of Minerals) und unterstützt die Ausarbeitung von Anleitungen für einen nachhaltigen Rohstoffabbau.

Synergien suchen und nutzen. Um die Kohärenz seiner Entwicklungszusammenarbeit zu maximieren, sucht das SECO gezielt nach verschiedenen Synergien. Zunächst gibt es Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten und Themen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, dann aber auch zwischen den Leistungsbereichen des SECO: Wenn beispielsweise die Arbeitsbedingungen verbessert werden, so schützen diese nicht nur die Arbeitenden, sondern wirken sich auch förderlich auf den Handel aus, da nachhaltig produzierte Güter weltweit zunehmend nachgefragt werden. Des Weiteren wird die sich gegenseitig ergänzende Zusammenarbeit mit den anderen international tätigen Bundesstellen immer wichtiger (primär DEZA, sowie BAFU, FINMA, SBF, SEM, SIF, SNB, etc.). Dies dient sowohl der Koordination als auch der Versammlung der bundesweit vorhandenen Expertise. Alle Stellen sind bestrebt, ihre Aktivitäten im Gesamtinteresse der Schweiz opportun zu verknüpfen und so den Schweizer Auftritt in seiner Wirksamkeit, Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit zu stärken. Seit 2011 verfolgt die Schweiz beispielsweise in Nordafrika über DEZA, SECO und AMS erfolgreich den so genannten *Whole of Government Approach* (WOGA). In der konkreten Umsetzung bedeutet dies für die beteiligten Bundesstellen: gemeinsame Länderstrategien und Kooperationsbüros sowie regelmässige Information, zum Beispiel über geplante Abkommen, Verhandlungen und Dienstreisen. Zentral für die konkrete Arbeit auf Programm- und Projektebene sind aber auch die Synergien zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren, namentlich den NGO und dem Privatsektor. Nicht zuletzt kennt die Schweiz auch die systematische Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Akteuren, beispielsweise den Entwicklungsagenturen anderer Staaten.

4.5.2 Prinzipien der Zusammenarbeit

Rahmenbedingungen und Kapazitäten zur Mobilisierung eigener Ressourcen stärken. Damit Partnerländer nachhaltiges Wachstum und Erfolge in der Armutsbekämpfung erreichen können, braucht es stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen und die Kapazität, eigene finanzielle Ressourcen zu mobilisieren. Das SECO unterstützt daher die Partnerländer gemäss den Bestimmungen im Abschlussdokument der dritten Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (*Addis Ababa Action Agenda*, 2015) beim Aufbau förderlicher Rahmenbedingungen für den Privatsektor und der Mobilisierung eigener Finanzressourcen.

Hebelwirkung und Anstossgeber. Staatliche Entwicklungsgelder stellen für viele Partnerländer inzwischen nur noch einen Geldfluss unter vielen dar – und volumemässig keineswegs den wichtigsten. Angesichts dieser Realität versteht sich die wirtschaftlich und handelspolitisch ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit des SECO zunehmend als Impulsgeberin, die durch gezielte Unterstützung weitere Ressourcen mobilisieren will. Die Partnerländer selbst werden besser in die Lage versetzt, eigene Ressourcen zu mobilisieren, seien dies Steuereinnahmen, ausländi-

sche Direktinvestitionen oder Erträge aus dem internationalen Handel. Oftmals reicht ein relativ bescheidener, dafür sehr spezifischer Beitrag der Schweiz, um über eine Initiative oder Plattform grosse finanzielle Mittel und Knowhow zu mobilisieren, gerade auch des Privatsektors.

Politikdialog. Um Reformen voranzutreiben sowie neue Politiken zu entwickeln und umzusetzen, braucht es den strategischen politischen Dialog mit allen Partnern. Um konkrete Ergebnisse zu erzielen (Aktionsplan, nationale Strategie, entwicklungsförderndes Staatsbudget) muss der Politikdialog auf diversen Ebenen und mit verschiedensten Akteuren geführt werden: mit Landes- und Regionalregierungen, mit multilateralen Institutionen ebenso wie mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren, aber auch mit den anderen im Land präsenten Gebern. Besonders wichtig ist der Politikdialog im Rahmen der Budgethilfen. Ein qualitativ hochwertiger Politikdialog ist bei der Budgethilfe unerlässlich, um sicherzustellen, dass das Instrument die Partnerländer bei der Umsetzung ihrer Reformagenda unterstützt. Bei allen Interventionen setzt sich das SECO für eine Stärkung der Transparenz und Rechenschaftspflicht ein, damit die Ressourcen im Einklang mit den nationalen Prioritäten eingesetzt werden. Das erfordert ein gemeinsames Verständnis für die Probleme und eine Priorisierung der Reformen. Die Erfahrung zeigt, dass nur eine langjährige Zusammenarbeit zum Erfolg führt. Entsprechend bleibt der Politikdialog für das SECO weiterhin zentral. Grössere Aufmerksamkeit wird dabei der Austausch auf subnationaler Ebene erhalten, wie dies beispielsweise in Peru (Verwaltung öffentlicher Finanzen) bereits sehr erfolgreich umgesetzt wird. Ebenfalls bedeutend ist der Politikdialog im Bereich Klimawandel, um in politischen Entscheidungsprozessen das Bewusstsein für dieses globale Risiko zu schärfen. Das SECO fördert deshalb den Erfahrungs- und Wissensaustausch im Klimabereich mit lokalen Behörden und setzt sich für einen besseren Zugang der Zivilgesellschaft zu klimarelevanten Informationen ein.

Nachhaltigkeit. Längst hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine Entwicklung nur dann nachhaltig ist, wenn alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit integriert und gewährleistet sind: Wirtschaft, Umwelt, Soziales. Entsprechend orientieren sich die Programme des SECO im Bereich der sozialen Inklusion und der Umwelt an internationalen Agenden und an Konventionen, die von der Schweiz ratifiziert wurden (z.B. ILO-Kernarbeitsnormen, United Nations Framework Convention on Climate Change, Biodiversitätskonvention etc.). Die Auswirkung der Aktivitäten des SECO auf Wirtschaft, Umwelt und die soziale Dimension wird im Rahmen des üblichen Projektverfahrens kritisch analysiert und laufend überprüft. Angesichts der weltweit zunehmenden Verschmutzung und Belastung der planetaren Grenzen werden Umweltschutz, die Bewahrung der Biosphäre sowie der Biodiversität in Zukunft stärker und systematischer (z.B. bereits bei Machbarkeitsstudien) in Projektaktivitäten integriert und ins Zentrum des Politikdialogs gestellt. Die Schweiz soll dabei die Erfahrung weitergeben, dass sich Umweltschutz und Wirtschaftswachstum nicht gegenseitig ausschliessen.

Innovation. Die Schweiz kann mit innovativen Programmansätzen und Projekten – aber auch mittels neuartiger Finanzierungsmechanismen (vgl. unten 4.5.3 Umsetzungsmodalitäten) – in ausgewählten Nischen viel bewirken und international eine Vorreiterrolle übernehmen. Nicht zuletzt soll die Schweiz auch für Innovationen in

ihren Partnerländern offen sein, diese fördern und ihr Potenzial in die gemeinsamen Projekte integrieren. Ein innovatives Konzept und moderne Technologie kommen beispielsweise im Projekt *South East Europe Catastrophe Risk Insurance Facility* zum Einsatz, das im Westbalkan neuartige Katastrophenrisikoversicherungen gegen Hitze, Dürre, Überschwemmungen und Erdbeben entwickelt und auf dem Markt anbietet.

Transversale Themen. Sogenannte transversale Themen bezeichnen hochgradig entwicklungsrelevante Anliegen, die in allen Programmen und Projekten systematisch berücksichtigt werden müssen, um deren Wirkung zu maximieren. Das SECO setzt folgende zwei Transversalthemen um:

- 1) *Gleichstellung von Frau und Mann.* Das strategische Ziel der Schweizer Internationalen Zusammenarbeit «Stärkung der Gleichstellung der Geschlechter sowie der Rechte von Frauen und Mädchen» gilt vollumfänglich auch für die wirtschaftliche Zusammenarbeit des SECO. Denn Ausgrenzung und Ungleichbehandlung von Frauen haben nebst gravierenden sozialen auch wirtschaftliche Folgen: nach wie vor können Frauen vielerorts in geringerem Umfang am wirtschaftlichen Leben teilhaben, und vielerorts haben sie einen erschwerten Zugang beispielsweise zu finanziellen Dienstleistungen, was sich negativ auf die Entwicklung der gesamten Gesellschaft auswirkt. Daher ist es gerade auch in wirtschaftlich ausgerichteten Projekten unerlässlich, die Gender-Dimension (soziale Normen, gesetzliche Vorgaben und geschlechtsspezifische Risiken) systematisch einzubeziehen. Entsprechend hat das SECO ein Instrument entwickelt, das für jeden thematischen Schwerpunkt Fragen nach genderspezifischen Risiken oder Opportunitäten stellt und so die Mitarbeitenden sensibilisiert. Vermehrt werden zudem gender-disaggregierte Indikatoren entwickelt, um über genauere und systematischere Resultate der Projekte zu verfügen. Auch in der Risikopolitik des SECO wird der Genderdimension Rechnung getragen.
- 2) *Wirtschaftliche Gouvernanz.* Zum zweiten Transversalthema der Internationalen Zusammenarbeit «Gute Regierungsführung» leistet das SECO namentlich im Bereich der wirtschaftlichen Gouvernanz einen wichtigen Beitrag. Verbesserte Gouvernanz ist unabdingbar, um die gewünschte Stärkung der Institutionen der Partnerländer und die Nachhaltigkeit der Projekte zu erreichen. «Wirtschaftliche Gouvernanz» umfasst das gesamte Regelwerk, das den öffentlichen und privatwirtschaftlichen Bereich der Wirtschaft steuert, sie transparenter und effizienter macht. Sie ist Voraussetzung für eine stabile Wirtschaft und den erfolgreichen Kampf gegen die Korruption, die wirtschaftliche Tätigkeit hindert. Gerade bei schwachen staatlichen Strukturen kann ein transparent und verantwortungsvoll agierender Privatsektor eine Vorreiterrolle einnehmen, sei dies in den Bereichen der Wirtschaftsprüfung, dem transparenten Ausweisen von Einnahmen (namentlich aus dem Rohstoffhandel) oder im Einhalten von Normen, insbesondere in Bezug auf die verantwortungsvolle Unternehmensführung. Über die Förderung der wirtschaftlichen Gouvernanz trägt das SECO wesentlich zur Stärkung der Institutionen bei (Wirkungsziel 1). Eine externe Evaluation hat die Bedeutung des SECO-Ansatzes im Umgang mit wirtschaftlicher Gouvernanz unterstri-

chen. Das SECO wird den Ansatz daher weiterverfolgen und die Beiträge seiner Instrumente an die wirtschaftliche Gouvernanz weiter verstärken.

4.5.3 Umsetzungsmodalitäten

Partnerschaften. Seit geraumer Zeit setzt das SECO zur Umsetzung seiner Programme auf Partnerschaften mit diversen Akteuren. Bei der Umsetzung globaler und regionaler Initiativen arbeitet das SECO eng mit internationalen Institutionen zusammen, die über grosse Expertise und Kapazitäten verfügen (Weltbankgruppe, regionale Entwicklungsbanken, *Global Environment Facility*, ILO, UNCTAD etc.). Über Steuerungsausschüsse nimmt das SECO Einfluss auf die Ausrichtung der Programme dieser Institutionen. Immer wichtiger wird des Weiteren – gerade auch im Hinblick auf die Entwicklungsfinanzierung – die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor.⁶² Dieser verfügt über hochspezialisiertes Knowhow, das in Partnerländern entwicklungsrelevant eingesetzt werden kann. Aber nicht immer sind private Akteure in der Lage, das Risiko und die Kosten zur Entwicklung oder zum Vertrieb von Produkten alleine zu tragen (z.B. neue Versicherungsprodukte wie die Katastrophenrisikenversicherung von EuropaRe im Westbalkan). Hier kann die gezielte Unterstützung der öffentlichen Hand einen grossen Effekt haben – sofern strenge Prinzipien wie Subsidiarität und die strikte Vermeidung von Marktverzerrung eingehalten werden. Weitere Partner sind andere staatliche Entwicklungsagenturen und besonders Nichtregierungsorganisationen, die über das notwendige technische und kontextuelle Wissen verfügen. Immer wichtiger werden in Zukunft auch so genannte Multi-Stakeholder Plattformen, wo die erwähnten Akteure – von staatlichen Agenturen und der Wissenschaft bis hin zu Privatsektor und Zivilgesellschaft – gemeinsam nach Lösungen für aktuelle Herausforderungen suchen.

Finanzierungsinstrumente. Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit verfügt über eine Vielzahl von Unterstützungsmöglichkeiten, die sie je nach Bedürfnis und Entwicklungsstand der Länder kombinieren kann. Die reine Finanzhilfe *à fonds perdu* ist dabei nur eine von vielen Möglichkeiten. Gerade Länder mittleren Einkommens sind oft viel stärker an technischer Unterstützung in jenen Bereichen interessiert, in denen die Schweiz über ausgewiesene Expertise verfügt. Das SECO führt entsprechend bilaterale Massnahmen durch, kann aber beispielsweise auch ein Darlehen einer anderen Institution ergänzen und so die Reichweite und Wirkung eines Projektes vergrössern. Über das Instrument SIFEM (siehe Kasten unter 4.3.2) stellt das SECO Unternehmen in Entwicklungsländern zudem Wachstumskapital zur Verfügung, das zur Schaffung von Arbeitsplätzen beiträgt. Das SECO kann im Rahmen von Investitionsvehikeln auch Verluste übernehmen (sog. *first loss* Beiträge), wodurch weiteres Kapital angezogen wird. Verstärkt will das SECO auch innovative Modalitäten testen. So kann z.B. eine Entwicklungsbank den Hauptteil des Investitionsrisikos übernehmen, wodurch Regierungen oder andere Investoren eher bereit sind, ihr Kapital zur Verfügung zu stellen. Wiederum andere Finanzinstrumente schaffen Anreize für die Erreichung von Entwicklungszielen (*development*

⁶² Vgl. *SECO approach to partnering with the Private Sector*: www.seco-cooperation.admin.ch > Themen > Privatsektor und Unternehmertum

impact bonds). Innovation in diesem Bereich gehört ebenfalls zum Mandat der Internationalen Zusammenarbeit (vgl. oben 4.5.2 Innovation).

Schweizer Expertise und Visibilität. Die Schweiz verfügt über einen international anerkannten Leistungsausweis in mehreren wirtschaftlich relevanten Gebieten. Gerade das SECO als Kompetenzzentrum des Bundes für Wirtschaftsfragen verfügt über eine entsprechend breit gefächerte, jahrelange Expertise. Ziel der Zusammenarbeit mit den Partnerländern ist es daher immer auch, bewährtes Schweizer Wissen weiterzugeben. Das spezifische Wissen von Schweizer Firmen, Hoch- und Fachhochschulen, Nichtregierungsorganisationen, Sozialpartnern sowie der Verwaltung soll von den Partnerländern aktiv genutzt werden. Schweizer Hilfe soll spezifisch, hochwertig und effektiv sein. Sie soll zudem nach Möglichkeit auch sichtbar sein. Wenn ein Beitrag der Schweiz als solcher erkennbar ist, schafft dies Goodwill bei den Regierungen der Partnerländer und öffnet Türen für Zusammenarbeit in weiteren Bereichen.

Wirksamkeit der Hilfe. Die Interventionen des SECO orientieren sich an den Länderstrategien, die alle vier Jahre publiziert werden und deren Umsetzung einmal im Jahr evaluiert wird. Diese Strategien beruhen auf einer fundierten Analyse des politischen und wirtschaftlichen Kontexts in den acht Schwerpunktländern und orientieren sich an den Grundsätzen für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, die in der Erklärung von Paris 2005 festgelegt wurden. Die operationelle Tätigkeit des SECO entspricht den nationalen Entwicklungsstrategien (Grundsatz der Eigenverantwortung und der Partnerausrichtung), ist mit den Aktivitäten der anderen Geber abgestimmt (Harmonisierung) und beruht auf dem Grundsatz der Ergebnisorientierung und der gegenseitigen Rechenschaftspflicht. Als Resultat des Gipfels zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit 2011 in Busan entstand eine weltweite Partnerschaft für eine effektive Zusammenarbeit im Dienste der Entwicklung. Diese Partnerschaft will alle Akteure der Entwicklungszusammenarbeit – Industrieländer, aber auch Schwellenländer, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft – zusammenbringen. Das SECO beteiligt sich aktiv an den internationalen Diskussionen zu diesem Thema und anerkennt die Wichtigkeit dieser Akteure, mit denen es zusammenarbeitet, vor allem der Privatwirtschaft (siehe Abschnitt «Partnerschaften»). Es hat Richtlinien zur Umsetzung des Grundsatzes der Transparenz und der Nutzung nationaler Systeme entwickelt. Die Interventionen des SECO stützen sich zudem auf eine starke Präsenz in den Schwerpunktländern. So werden die Vertretungen vor Ort von der Identifizierung bis zur Schlussevaluation der Projekte systematisch einbezogen.

Risikomanagement und Sicherheit. Risiken einzugehen gehört bei SECO-Aktivitäten, die sich teilweise in fragilen Kontexten abspielen oder innovative Wirtschafts- oder Handelsmassnahmen vorsehen, dazu. Dies bedingt eine umfassende und rigorose Risikomanagementpolitik. Diese Politik deckt die Risiken im Zusammenhang mit dem politischen Kontext in den Schwerpunktländern, den Projekten und Programmen sowie der institutionellen Entwicklung des SECO ab. Sie erlaubt es, möglichst viele der Risiken, denen Entwicklungsprojekte ausgesetzt sind, zu identifizieren, zu analysieren und evaluieren sowie geeignete Massnahmen zu ergreifen. Ausserdem schliessen die sogenannten Schutzmassnahmen Projekte, die ein erhöhtes Sozial- oder Umweltrisiko aufweisen, mittels einer Liste von Negativkriterien aus (z. B.

Handel mit Waffen oder Produkten von bedrohten Arten, Zerstörung der Biosphäre usw.). Alle anderen Projekte werden genau analysiert und gemäss Risikopolitik fortlaufend auf Sozial- und Umweltrisiken hin überwacht. Zudem tragen die regelmässige Überprüfung des Projekt- und Qualitätsmanagements (Zertifizierung gemäss ISO-9001), eine Audit-Politik und die Anwendung von Richtlinien zur Bekämpfung der Korruption ebenfalls dazu bei, die Risiken zu minimieren. Neben Umsetzungsrisiken stellt insbesondere auch der Umgang mit Sicherheitsrisiken für die Mitarbeitenden und Partner im Ausland ein zentrales Anliegen der Schweiz dar. In diesem Zusammenhang setzt das SECO die offiziellen Sicherheitsparameter der Schweizer Vertretungen vor Ort um.

Multilaterale Entwicklungsbanken

Das SECO wird in der Umsetzung seiner Ziele wie bisher eng mit den Multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) kooperieren. Diese spielen aufgrund ihrer Unabhängigkeit und ihrer globalen Präsenz eine Schlüsselrolle, um die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und namentlich die weltweit geltenden Ziele für eine Nachhaltige Entwicklung (SDGs) erfolgreich umzusetzen. Dies umso mehr, als sich die MDBs in jüngster Zeit noch vermehrt zu so genannten «Wissensbanken» entwickelt haben, die nicht nur finanziell, sondern auch inhaltlich und beratend eine führende Rolle einnehmen. Sie fördern den intergouvernementalen Dialog und stellen auf internationaler und nationaler Ebene innovative Lösungen für globale Herausforderungen bereit.

Die MDBs spielen ausserdem bei der Mobilisierung und Kanalisierung privater Mittel, die für die Entwicklungsfinanzierung komplementär zur öffentlichen Unterstützung immer wichtiger werden, eine zentrale Rolle. Ziel ist es, dass diese Institutionen ihre komparativen Vorteile aufgrund ihres Leistungsausweises und der globalen Themenführerschaft zum Tragen bringen, hohe Standards bei der operativen Abwicklung und der Organisationsführung erfüllen sowie als Durchführungsagenturen grosser Entwicklungsprogramme effizient und wirksam agieren. Eine Schlüsselrolle spielt dabei die Weltbank als Schwesterorganisation des Internationalen Währungsfonds in Washington.

Ebenso wichtig ist für die Schweiz, dass ein hoher Grad an Kohärenz zwischen ihrer bilateralen und multilateralen Unterstützung besteht und Synergien genutzt werden. Über die direkten entwicklungspolitischen Anliegen hinaus soll durch die Schweizer Mitgliedschaft bei den wichtigsten multilateralen Entwicklungsbanken auch weiterführenden Schweizer Interessen u.a. ausserpolitischer und -wirtschaftlicher Natur Rechnung getragen werden.

In der Weltbank und in der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) stellt die Schweiz als Leiterin einer gemischten Länder- und Stimmrechtsgruppe den Gouverneur und den Exekutivdirektor. In der Afrikanischen, der Asiatischen und der Interamerikanischen Entwicklungsbank ist die Schweiz, zusammen mit andern europäischen Ländern, ebenfalls in den Leitungsgremien vertreten. Für die Nominierung der Gouverneure und die Erarbeitung der Schweizer Positionen ist das SECO gemeinsam mit der DEZA zuständig. Die Schweiz verfolgt durch ihre Vertreter in den Gouverneurs- und Exekutivräten ihre Anliegen und setzt Schwerpunkte bei der Gestaltung von Strategien, der Festlegung von Operationen und der

Diskussion institutioneller Fragen, die auf die Reduktion der Armut und die Erzielung eines nachhaltigen, inklusiven Wachstums ausgerichtet sind. Sie ist auch darum bemüht, als aktive und verantwortungsvolle Anteilseignerin der Banken ihren Verpflichtungen, unter anderem bei den Wiederauffüllungen bzw. Kapitalerhöhungen, in angemessener Weise nachzukommen.

Neu soll die Schweiz neben den erwähnten traditionellen MDBs auch an der Asiatischen Bank für Investitionen in Infrastruktur (AIIB) teilnehmen, wobei sich die konkrete Kooperation mit dieser Anfang 2016 gegründeten, in Peking angesiedelten wirtschaftlichen Entwicklungsbank noch einspielen muss. Ebenfalls prioritär ist die Zusammenarbeit des SECO, gemeinsam mit DEZA und BAFU, im *Green Climate Fund* (GCF). Die Bedeutung und die Beteiligung an den für die Schweiz prioritären multilateralen Organisationen, inkl. der MDBs und des GCF, werden in Kapitel 3.5 im Detail ausgeführt.

4.6 Wirkungs-messung und Evaluation

Das SECO ist der Wirksamkeit verpflichtet. Es verfügt über ein Qualitätsmanagementsystem, das internationalen Standards entspricht und mithelfen soll, in den Partnerländern auf der Ebene der Bevölkerung und der Institutionen positive Änderungen zu erzielen. Dieses Qualitätsmanagementsystem erlaubt einerseits eine kontinuierliche Verbesserung und Weiterentwicklung der Instrumente und Interventionen und stellt andererseits die konkrete Wirkungserfassung sicher. Die Wirkungsmessung zielt darauf ab, den Beitrag des SECO an die Veränderungen im Partnerland zu erfassen und zu qualifizieren. Dies schliesst die Identifikation von Erfolgsfaktoren sowie Gründe für mangelnden Erfolg mit ein. Damit trägt die Wirkungsmessung zu einer Projektauswahl gemäss evidenzbasierten Kriterien bei.

Die Messbarkeit der Wirksamkeit hat ihre Grenzen. Bei der Resultatmessung bestehen folgende Herausforderungen: 1. Häufig ist die geplante Messdauer zu kurz. Oft dauert es mehrere Jahre, bevor messbare Resultate vorliegen. 2. In den Partnerländern sind zuverlässige Vergleichsdaten und Statistiken oft nicht vorhanden, daher können Resultate nicht immer richtig eingeordnet werden. 3. Das SECO ist häufig nur einer unter mehreren Gebern und hat keinen Einfluss auf gewisse externe Faktoren, daher können Resultate nicht eindeutig SECO-Beiträgen zugeschrieben werden.

Das SECO wird sich auch während der Laufzeit des nächsten Rahmenkredits für eine ergebnisbasierte Verwaltung seiner Tätigkeiten einsetzen. Um offen und glaubwürdig über die erreichten Resultate zu berichten, werden jährlich zwischen 20 und 25 externe Projektevaluationen durchgeführt. Die entsprechenden Ergebnisse werden in einer Erfolgsrate zusammengefasst und im jährlichen Wirksamkeitsbericht zur Leistung des SECO-Projektportfolios publiziert. Das seit 2009 bestehende externe Evaluationskomitee spielt bei der Themenwahl und Zielformulierung von unabhängigen und auf einer höheren thematischen und sektoriellen Ebene angesiedelten Evaluationen eine zentrale Rolle. Das Evaluationskomitee begleitet diese Studien und nimmt zu deren Empfehlungen sowie zur Art und Weise, wie das SECO diese umzusetzen will, schriftlich Stellung. Am Ende der vierjährigen Laufzeit des Rahmenkredites fliessen die Ergebnisse der jährlichen Wirksamkeitsberichte und der

unabhängigen Evaluationen in den Rechenschaftsbericht zur Botschaft ein. Neben den SECO-internen Evaluationen werden auch Erkenntnisse anderer Entwicklungsakteure und in der akademischen Forschung gewonnene Kenntnisse berücksichtigt. Ausserdem werden die im Rahmen des NFB definierten Indikatoren in der Berichtserstattung über den Staatshaushalt berücksichtigt.

Wirkungsmessung des SECO

	Ziele / Indikator	Instrument zur Wirkungsmessung	Periodizität
Strategie	IZA-Ziele / Rahmenkredite	– Wirksamkeitsbericht – Rechenschaftsbericht Botschaft	– Jährlich – Alle vier Jahre
Schwerpunktland	Länderstrategie und -indikatoren	– Länder-Reporting	– Jährlich
Wirkungsziel/ Aktionslinie	Ziele und Indikatoren gemäss Botschaft	– Unabhängige Evaluation pro Aktionslinie – Thematische Wirkungs- berichte	– Periode Rahmen- kredit – Alle zwei Jahre
Projektstufe	Projektziele und Indikatoren	– Evaluation (extern/ ex-post) – Reporting	– Projektabhängig – Jährlich

Das etablierte Qualitätsmanagementsystem des SECO umfasst Monitoring- und Evaluationsinstrumente, die einer internationalen *best practice* entsprechen und eine umfassende Wirkungsmessung erlauben. Dies hat die 2014 veröffentlichte *Peer Review* des Entwicklungsausschusses der OECD (DAC) bestätigt. Dennoch bleibt es wichtig zu betonen, dass der Einfluss eines einzelnen Gebers in einem bestimmten Land oder Sektor nicht isoliert betrachtet werden darf. Externe Faktoren oder Akteure, die das SECO kaum oder nicht beeinflussen kann, wirken sich ebenfalls auf die erreichten Resultate aus. Zusätzlich gilt es, sich der Grenzen jedes Messsystems bewusst zu bleiben.

4.7 Ressourcen

4.7.1 Finanzielle Auswirkungen und Antrag

Nach Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976⁶³ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe bewilligen die eidgenössischen Räte in Form von Rahmenkrediten über mehrere Jahre die nötigen finanziellen Mittel für die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen des Bundes im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.

⁶³ SR 974.0

Für die Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz in den nächsten vier Jahren beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen Rahmenkredit in der Höhe von 1,14 Milliarden Franken für die Jahre 2017–2020.

Die Allokation der finanziellen Mittel der internationalen Zusammenarbeit auf die verschiedenen Rahmenkredite ist in der Strategie der vorliegenden Botschaft 2017–2020 definiert (siehe Ziff. 1.11). Im Legislaturfinanzplan 2017–2019 wurden die entsprechenden Mittel im Voranschlagskredit «Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit» (A2310.0370) eingestellt. Im Fall einer weiteren Kapitalaufstockung für die SIFEM AG werden die dazu erforderlichen Mittel in den Voranschlagskredit «Darlehen und Beteiligungen Entwicklungsländer» (A4200.0109) transferiert.

Tabelle 1

Legislaturfinanzplan 2017–2019 und Extrapolation für das Jahr 2020

Voranschlagskredite (in Millionen, gerundet)	Voranschlag	Finanzplan					
		2016*	2017	2018	2019	2020**	Total 17–20
Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit	A2310.0370	228,8 ***	225,5	240,1	253,6	258,4	977,6
Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate							3,1 %

* Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, ist in den Beträgen für 2016 der Eigenaufwand, der mit der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 beantragt wurde, nicht berücksichtigt (siehe Kap. 4.7.3)

** Geschätzt

*** Inklusive Voranschlagskredit «Darlehen und Beteiligungen Entwicklungsländer» (A4200.0109)

4.7.2 Bemessung des Rahmenkredits 2017–2020

Mit dem Rahmenkredit Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ermächtigt das Parlament den Bundesrat, finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Zur Realisierung der meisten im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit umgesetzten Programme und Projekte bedarf es drei bis acht Jahre. Die Zahlungen im Zusammenhang mit den eingegangenen Verpflichtungen gehen also über die Laufzeit des Rahmenkredits hinaus. Um eine effiziente Abwicklung der Operationen zu sichern, ist ein Verpflichtungsvolumen, welches das Ausgabenvolumen der betreffenden Zeitperiode um durchschnittlich 16 Prozent übersteigt, vorgesehen. Unvorhergesehene Krisen, politische Ereignisse oder Budgetkürzungen können bewirken, dass Verpflichtungsvolumen und Zahlungen zurückgestellt oder Programme und Projekte sogar aufgegeben werden müssen. Unter Berücksichtigung der obenstehenden Ausführungen, beträgt das Verpflichtungsvolumen des Rahmenkredits 2017–2020 1,14 Milliarden Franken.

Tabelle 2

Übersicht der Verpflichtungen und Zahlungen

Voranschlagskredite (in Millionen, gerundet)	Beantragte Mittel	Legislaturfinanzplan 2017–2019 und Extrapolation für das Jahr 2020
Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit – SECO	1139,9	977,6

Mittelallokation

Die beantragten Mittel werden wie folgt indikativ aufgeteilt:

Tabelle 3

Indikative geografische Mittelverteilung der bilateralen Mittel

Bilateral	Multilateral	
Bilaterale Programme in Schwerpunktländern der Schweiz (einschliesslich Komplementär-massnahmen)	Globale und regionale Massnahmen	Kernbeiträge an multilaterale Entwicklungsbanken
760 Mio. Franken ($\frac{2}{3}$ der bilateralen Massnahmen)	380 Mio. Franken $\frac{1}{3}$ der bilateralen Massnahmen)	Die Finanzierung erfolgt aus dem Verpflichtungskredit und dem Budget der DEZA

Tabelle 4

Indikative Mittelverteilung auf SECO-Wirkungsziele*

Indikative Werte (Mio. Franken)	SECO-Wirkungsziele
410	Wirksame Institutionen und Dienstleistungen
260	Mehr und bessere Arbeitsplätze
190	Gestärkter Handel und höhere Wettbewerbsfähigkeit
280	Emissionsarme und klimaresiliente Wirtschaft
1140	Total

* Themen/Sektoren sind wie folgt aufgegliedert: 1) Wirtschafts- und Finanzpolitik: 315 Mio. Franken, 2) Städtische Infrastruktur und Versorgung: 295 Mio. Franken, 3) Privatsektor und Unternehmertum: 305 Mio. Franken, 4) Nachhaltiger Handel: 225 Mio. Franken

Das Monitoring und Controlling der im Rahmenkredit gewährten Finanzmittel erfolgt mittels der Projektverwaltungslösung des SECO. Dieses System wird zusätzlich zu den in den Programmen und Projekten integrierten Monitoring-Systemen angewendet (siehe Ziff. 4.6), mit denen die angemessene, gesetzeskonforme Verwendung der Finanzmittel und die Erreichung der Ziele im Einzelnen verfolgt werden können. Dieses System entspricht dem Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) und wird in das NFB integriert.

4.7.3 Personelle und sonstige finanzielle Auswirkungen

Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) sieht vor, dass Subventionskredite vom Globalbudget, das den Eigenaufwand der Verwaltung (Personal, Güter und Dienstleistungen) deckt, getrennt werden. Daher wird der Eigenaufwand des Rahmenkredits Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ab 2017 in das jährliche Globalbudget des SECO integriert, anstatt wie in den Jahren 2013–2016 zusammen mit den Verpflichtungskrediten beantragt zu werden. Das Parlament wird jedes Jahr mit dem Voranschlag über den Eigenaufwand entscheiden. Dieses Kapitel stellt zwecks Transparenz auch den Eigenaufwand vor, da er für die Planung, Umsetzung und Evaluation der in diesem Rahmenkredit vorgesehenen Tätigkeiten verwendet wird.

Im Zeitraum 2017–2020 wird insgesamt ein Eigenaufwand in der Höhe von rund 85.2 Millionen Franken anfallen. Davon entfallen etwa 60,1 Millionen Franken auf den Personalaufwand, der für die Finanzierung von schweizerischem Personal an der Zentrale, in den Aussenstellen und in internationalen Organisationen erforderlich ist. Ab 2017 beinhaltet der Personalaufwand auch die Kosten für lokale Angestellte, welche vorher Teil der Subventionskredite (Transferaufwand) waren; diese betragen für die Laufzeit der Botschaft 6,9 Millionen Franken. Der im Vergleich zu 2016 festzustellende Anstieg der Personalkosten im Zeitraum 2017–2020 ist zurückzuführen auf die Integration der Kosten des Lokalpersonals und nicht auf eine Zunahme des Personals. Künftig werden sich die Personalkosten, was Löhne und Arbeitgeberbeiträge betrifft, parallel zu den Personalkosten des gesamten Bundes entwickeln. Politische Entscheide oder unvorhergesehene Ereignisse können zu einem temporären Mehrbedarf an Personal und einer entsprechenden Erhöhung der Personalkosten führen.

Die restlichen 25,1 Millionen Franken entfallen auf den Sach- und Betriebsaufwand.

Tabelle 5

Voraussichtlicher Eigenaufwand während der Periode 2017–2020

Mio. Franken	2016	2017	2018	2019	2020	Total 17–20
Personalaufwand	15,1	15,0	15,0	15,0	15,1	60,1
<i>davon Lokalpersonal</i>	<i>1,6</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,8</i>	<i>6,9</i>
Sach- und Betriebsaufwand	5,6	5,9	6,3	6,4	6,5	25,1
Total Eigenaufwand	20,7	20,9	21,3	21,4	21,6	85,2

Mehrwert durch schweizerisches Personal

Das Personal trägt entscheidend zur Erreichung von soliden Resultaten bei. Die Massnahmen, die den Einsatz, die Auswahl und die Entwicklung des Personals betreffen, stützen sich auf das Bundesgesetz vom 19. März 1976⁶⁴ über die interna-

tionale Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe (1976) und die Verordnung vom 12. Dezember 1977⁶⁵ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

Die Identifikation, die Planung, die Umsetzung, das Monitoring und die Evaluation der Programme und Projekte der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sowie der politische und fachtechnische Dialog mit beteiligten Institutionen, Organisationen und Bundesämtern werden durch festangestelltes schweizerisches Personal sichergestellt. Dank der Präsenz von Schweizer Personal vor Ort hat das SECO regelmässigen und engen Kontakt zu den Empfängern der wirtschaftlichen Entwicklungshilfe.

Die personellen Kapazitäten der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit müssen beibehalten werden, unter anderem aufgrund der Umsetzung von Projektvorhaben in komplexen Kontexten, deren Qualität und Wirksamkeit es sicherzustellen und nachzuweisen gilt, sowie aufgrund der Abhängigkeit von spezifisch qualifiziertem operationell tätigem Personal. Dies erfordert mehr qualifiziertes Personal als beispielsweise das Verwalten eines Portfolios von finanziellen Zuwendungen. Ergänzt mit dem Fachwissen des Personals entsteht ein Mehrwert, der über die eingesetzten finanziellen Mittel hinausgeht. Ausserdem erfordern der Abschluss neuer Partnerschaften, die Umsetzung innovativer Initiativen und das stete Bemühen um eine höhere Wirksamkeit sowie eine grössere Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen der Entwicklungspolitik immer anspruchsvollere Formen der Kooperation und bedeutende qualitative Anstrengungen bezüglich der Konzipierung, Durchführung, Begleitung und Evaluation der Projekte. Die weltweiten Umwälzungen wirken sich zudem massgeblich auf die Partnerländer aus und führen dazu, dass die Aufgaben im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend komplexer werden.

Überdies ist angesichts der zunehmenden Fragilität mancher Schwerpunktländer des SECO und mancher DEZA-Schwerpunktländer, in denen das SECO Komplementärmassnahmen ergreift, für eine enge Begleitung der Programme sowie eine ständige Anpassung und Optimierung der Interventionsstrategien die Einstellung geeigneten Personals erforderlich.

Diese gesteigerten Anforderungen verlangen eine enge Programmbegleitung, um die Risiken zu mindern und die Qualität der Programme und Projekte zu sichern. Dazu kommt der Wissensaufbau bei den Partnern, der sich gerade in Ländern mittleren Einkommens, wo sich das SECO prioritär engagiert, besonders ressourcenintensiv gestaltet. Um die Mittel der internationalen Zusammenarbeit ergebnisorientiert einsetzen zu können, braucht es deshalb genügend professionelles Personal, sowohl an der SECO-Zentrale als auch vor Ort in den Partnerländern.

⁶⁵ SR 974.01

5 **Rahmenkredit Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas**

Übersicht:

Was ist Transitionszusammenarbeit?

Die Transitionszusammenarbeit unterstützt Staaten Osteuropas⁶⁶ in ihrem Prozess hin zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen. Es sind dies: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Serbien, Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan, Ukraine, Moldawien sowie die Region des Südkaukasus (Georgien, Armenien, Aserbaidschan). All diese Länder haben eine kommunistische Vergangenheit. Das Transitionsziel bezieht sich auf diesen Umstand und den nach dem Fall der Berliner Mauer angestrebten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel.

Die Partnerländer der Transitionszusammenarbeit sind nicht Mitglieder der Europäischen Union. Die Transitionszusammenarbeit unterscheidet sich vom Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten EU (Erweiterungsbeitrag). Die Transitionszusammenarbeit gehört zur öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, während der Erweiterungsbeitrag Bestandteil der Europapolitik der Schweiz ist und dem Abbau von Ungleichheiten innerhalb der EU und Europas dient. Er kommt den Mitgliedsländern der EU zugute, welche ab 2004 der Staatengemeinschaft beigetreten sind. Diese Unterscheidung ist fundamental, auch wenn es im Falle einiger Länder – wie zum Beispiel Bulgarien oder Rumänien – eine Abfolge von der Transitionszusammenarbeit zum Erweiterungsbeitrag gegeben hat.

Die Transitionszusammenarbeit für die vorliegende Rahmenkreditperiode trägt dem Umstand Rechnung, dass neben Transitionsfortschritten und einem Nachholbedarf bei den Reformen (z. B. Dezentralisierung) auch neue Herausforderungen aufgetreten sind. Diese beziehen sich zum einen auf das Risiko, dass Reformen gänzlich ausbleiben und die Erwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Zum andern besteht Bedarf nach einer stärkeren sozialen Inklusion und der Verminderung von Ungleichheiten. Die Transitionszusammenarbeit beinhaltet heute auch einen Beitrag zur Reduktion von Fragilität und zur Friedensentwicklung.

Warum engagiert sich die Schweiz in der Transitionszusammenarbeit?

Die Schweiz engagiert sich in der Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, weil sie sich eine Zukunft mit

- demokratischen*
- wirtschaftlich prosperierenden und*
- gewaltfreien*

Gesellschaften in ihrer direkten Nachbarschaft erhofft.

⁶⁶ Staaten Osteuropas im Sinne des *Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1)* sind die ehemals kommunistischen Länder Osteuropas sowie der ehemaligen Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR).

Dabei handelt sie aus Solidarität gegenüber armen und ausgeschlossenen, an Konflikten leidenden und in der Ausübung der Menschenrechte beeinträchtigten Bevölkerungsgruppen. Sie nimmt ihre Verantwortung als verlässliche Partnerin in der Staatengemeinschaft wahr und unterstützt die Partnerländer in ihrer Transition zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen. Sie handelt dabei auch aus eigenem Interesse: Die Transitionszusammenarbeit soll wirtschaftliche Opportunitäten für die Schweiz fördern, das Zustandekommen einer Werte- und Dialoggemeinschaft unter den Staaten Europas und Zentralasiens ermöglichen, irreguläre Migration und Menschenhandel reduzieren sowie zur friedlichen Beilegung von Konflikten beitragen.

Wie engagiert sich die Schweiz in der Transitionszusammenarbeit?

Der Reformwille der Staaten ist eine wichtige Vorbedingung. Die Reformunterstützung soll sich an den Kapazitäten der Länder orientieren und die dafür geeigneten Unterstützungsformen einsetzen. Die Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen gewinnt in diesem Zusammenhang an Gewicht⁶⁷. Die Transitionszusammenarbeit wird ihre Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung intensivieren.

Die Transitionszusammenarbeit ist thematisch fokussiert. Das SECO und die DEZA sind in den folgenden Themenschwerpunkten tätig: 1) Gouvernanz einschliesslich Rechtsstaatlichkeit, Institutionen und Dezentralisierung, 2) Arbeit und wirtschaftliche Entwicklung, 3) Infrastruktur, Klimawandel und Wasser sowie 4) Gesundheit (nur DEZA). Bei der Umsetzung wird der Beitrag zur Reduktion von Konfliktsursachen immer, der Beitrag zum Umgang mit Migrationsherausforderungen wenn möglich integriert.

Die Umsetzung dieses Rahmenkredits liegt in der gemeinsamen Verantwortung von DEZA und SECO. Die Portfolios des SECO und der DEZA ergänzen sich gegenseitig und nutzen die jeweiligen Kompetenzen und Stärken. Mit der Transitionszusammenarbeit tragen die DEZA und das SECO zu den strategischen Zielen der gesamten Botschaft für internationale Zusammenarbeit 2017–2020 bei. Gemeinsam berichten sie über die in der Transitionszusammenarbeit erzielten Resultate und Wirkungen.

Die Fortführung der Transitionszusammenarbeit macht eine Weiterführung der per 31. Mai 2017 auslaufenden gesetzlichen Grundlage erforderlich. Diese wird im Rahmen der vorliegenden Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit beantragt (siehe Kap. 7). Das neue Gesetz – inhaltlich weitgehend deckungsgleich mit dem auslaufenden Gesetz – ist befristet auf den 31. Dezember 2024. Mit den allfälligen ab 2025 noch weiterhin zu unterstützenden Ländern Osteuropas und Zentralasiens kann dannzumal auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe kooperiert werden.

⁶⁷ Dazu gehört auch die Zusammenarbeit mit den Ländern der Stimmrechtsgruppe der internationalen Finanzinstitutionen. Siehe dazu Kapitel 5.1.

5.1 Zweck und Herausforderungen

Als eng mit Europa und der Welt verflochtenes Land trägt die Schweiz zur Verringerung von Armut und Ungleichheiten – der Ursache von Spannungen – bei und engagiert sich mit ihren Partnern in der internationalen Gemeinschaft bei der Suche nach Lösungen für globale Probleme. Mit seiner Transitionshilfe in den Ländern Osteuropas und Zentralasiens handelt der Bund entsprechend Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung. Dieser hält fest, dass der Bund im Rahmen der *Aussenpolitik* beiträgt «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». Die Transitionszusammenarbeit ist *Ausdruck der Schweizer Solidarität gegenüber der Bevölkerung in den Partnerländern und steht für eine Politik der guten Nachbarschaft*. Das Bundesgesetz vom 24. März 2006⁶⁸ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas ist ihre gesetzliche Grundlage.

Die Konsolidierung der Demokratie, die Stärkung der Institutionen und der Gouvernanz, die Einhaltung der Menschenrechte, die gewaltfreie Bearbeitung von Konflikten und die Stärkung der sozialen Marktwirtschaft tragen zur Sicherheit in Europa und in den benachbarten Regionen bei. Die Schweiz hat ein vitales Interesse an dieser Sicherheit. Wichtig ist, dass der politische Wandel im Einklang mit der Verfassung stattfindet, und dass der Wandel in Wahllokalen geschieht und nicht mit Gewalt. Dies ist aber nur möglich, wenn ein Mindestmass an Demokratie besteht. Das organisierte Verbrechen sowie der Drogen- und Menschenhandel, der in ganz Europa zu beobachten ist, hat seinen Ursprung häufig in Ländern und Territorien mit starken Rechtsdefiziten. Die Förderung des Rechtsstaates in den Transitionsländern ist daher ein *fester Bestandteil der Sicherheitspolitik der Schweiz*.

Einige Partnerländer der Transitionszusammenarbeit liegen nur wenige Hundert Kilometer von der Schweizer Grenze entfernt. Aus mehreren von ihnen kommt eine erhebliche Zahl von Migrantinnen und Migranten in die Schweiz. Da die Transitionshilfe die Schaffung von Arbeitsplätzen fördert, indem sie die Rahmenbedingungen verbessert, kleinere und mittlere Unternehmen des Privatsektors direkt unterstützt und die Infrastruktur und den Zugang zu Dienstleistungen in den Herkunftsländern verbessert, eröffnet sie Alternativen zur Migration und leistet so einen Beitrag zur *Migrationspolitik der Schweiz*.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Ländern Osteuropas und Zentralasiens sind wichtig und enthalten Entwicklungspotenzial. Mehrere dieser Länder sind Energieproduzenten oder Transitländer für Energie, die die Schweiz benötigt. Mit dem Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftslage und des Geschäftsklimas in diesen Ländern können Exportmärkte für schweizerische Güter und Dienstleistungen entwickelt und Investitionsmöglichkeiten eröffnet werden. *Die Transitionszusammenarbeit stärkt die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz*. Die bei der Ausführung von Vorhaben der Transitionszusammenarbeit beteiligten Unternehmen und Projektierungsbüros erhalten Gelegenheit, schweizerische Qualität zu demonstrieren, was ebenfalls Türen öffnen kann.

⁶⁸ SR 974.1

Schliesslich gehören mehrere Länder Osteuropas und Zentralasiens den von der Schweiz präsidierten Stimmrechtsgruppen in den multilateralen Finanzinstitutionen an.⁶⁹ Diese Zugehörigkeit zu den gleichen Stimmrechtsgruppen erleichtert den Zugang zur höchsten Regierungsebene, was ein grosser Vorteil für die Umsetzung der bilateralen Programme und des politischen Dialogs ist. Ferner wird die Schweiz in internationalen Gremien durch die Stimmrechtsgruppe mit der Region in Zusammenhang gebracht; sie geniesst aufgrund der Zusammenarbeit Anerkennung und kann eine wichtige und privilegierte Rolle spielen.

Insgesamt zeichnen sich die Beziehungen zu den Ländern Osteuropas und Zentralasiens durch vielfältige, sehr unterschiedliche Herausforderungen, aber auch Chancen aus. Die Transitionszusammenarbeit und die Aussenpolitik der Schweiz mit diesem Raum als Ganzes sind geprägt von Unmittelbarkeit und direkten Rückwirkungen auf die Schweizer Politik. Möglichkeiten für gewinnbringende Investitionen und Handelsbeziehungen gehen Hand in Hand mit Herausforderungen im Zusammenhang mit Korruption und anderen illegalen Geschäften vor Ort, Menschenrechtsverletzungen durch Regierungen, Umweltzerstörung sowie politischen Instabilitäten. Die Vielfalt dieser Themen bringt es mit sich, dass der Bund in seiner Transitionszusammenarbeit bisweilen verschiedene Zielsetzungen gegeneinander abwägen muss.

5.1.1 Ausgangslage

Zum Zeitpunkt des Falls der Berliner Mauer war die Zielsetzung der Transition die Umgestaltung der ehemals sozialistischen Länder, weg von der kommunistischen Diktatur und Planungswirtschaft hin zum demokratischen Rechtsstaat, zur uneingeschränkten Beachtung der Menschenrechte und zur freien Marktwirtschaft. Diese imposanten Schritte sollten innerhalb einer Generation erfolgen und die ganze Staatengruppe umfassen. Die Bilanz aus heutiger Sicht fällt differenziert aus: Es gibt klare Fortschritte zu verzeichnen. Es besteht indes weiterhin Reformbedarf, und die Transitionszusammenarbeit steht auch vor Risiken und neuen Herausforderungen. Die Dynamik ist ausserdem nicht linear und nicht gleichlaufend in den Ländern, ein differenzierter Blick auf diese ist unabdingbar geworden.

Fortschritt: Reformfortschritte hin zu Demokratie und Marktwirtschaft sind im ganzen Raum zu verzeichnen, diese sind aber im Quervergleich der Länder ungleich stark vollzogen. Deutlicher Ausdruck des Fortschritts ist der durch inzwischen 11 Länder erreichte Beitritt zur EU. Der Wunsch nach einem EU-Beitritt oder nach einem Assoziierungsabkommen sind noch immer förderlich für den Reformwillen und den Reformfortschritt. Dies kann innerhalb des Westbalkans gesehen werden: Serbien und Albanien bewegen sich insgesamt auf einer dynamischen und optimisti-

⁶⁹ Internationaler Währungsfonds: Aserbeidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Polen, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan.
Weltbank: Aserbeidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Polen, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan.
Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung: Moldawien, Montenegro, Serbien, Turkmenistan, Ukraine.
Globaler Umweltfonds: Aserbaidshan, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan.

schen Achse. Wenig dynamisch ist der Trend im Falle des Kosovo, von Bosnien und Herzegowina sowie von Mazedonien. In der ganzen Region sind Dezentralisierungsprozesse vorangekommen. Fortschritte wurden auch in der sozialen Grundversorgung (Gesundheit, Wasser) erzielt.

Weiterführung der Reformen: Der Bedarf nach stärkerer Beachtung der Menschenrechte besteht weiterhin. Die Demokratisierung weist vielenorts Defizite auf, autoritäre Regierungen sind verbreitet. Trotz Fortschritten im Bereich der sozialen Grundversorgung wurde vielenorts das ehemalige Versorgungsniveau der Sowjetunion oder Jugoslawiens noch nicht wieder erreicht. Defizite bestehen auch im Einbezug aller gesellschaftlichen Gruppen. Neben zunehmender Ungleichheit ist auch die Armut in den Ländern nicht überwunden oder neu entstanden. Dabei spielen die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 noch immer eine Rolle. Damals kamen gemäss Analysen der EBRD Löhne unter Druck, die Ausgaben der Haushalte für Nahrung und Gesundheit mussten von vielen Bevölkerungsgruppen eingeschränkt werden. Um eine nachhaltige, wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen, die Arbeitsplätze schafft und von der die gesamte Bevölkerung profitiert, bedarf es einer weiteren Stärkung der Institutionen und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Privatsektor. Wirtschaftliche Reformen sind auch nötig, um die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Ressourceneffizienz der Unternehmen zu verbessern. Zudem besteht Bedarf nach einer weiteren regionalen wirtschaftlichen Integration der Länder sowie deren Integration in die Weltwirtschaft.

Risiken verpasster Reformen und Herausforderungen: Gemäss einer breit abgestützten Erhebung der Vereinten Nationen in der Region⁷⁰ beziehen sich die wichtigsten Anliegen der osteuropäischen und zentralasiatischen Gesellschaften (Bevölkerung, Zivilgesellschaft, privatwirtschaftliche Akteure) nach wie vor auf Gesundheits- und Wasserversorgung, auf Ausbildung und Arbeitsplätze, aber auch – und dies noch stärker als in anderen Regionen der Welt – auf gute Regierungsführung (Honest and Responsive Government). Das schliesst auch das Problem der Korruption ein. Mit wenigen Ausnahmen verzeichnen alle Staaten der Region anhaltend hohe Fiskaldefizite, und die Staatsverschuldung ist im Schnitt stärker gestiegen als in allen anderen Regionen der Welt. Dies schränkt einerseits den Spielraum für staatliche Dienstleistungen ein, schmälert aber auch die Attraktivität dieser Volkswirtschaften für Investitionen. Wenig diversifizierte Finanzmärkte bremsen den Zugang von Unternehmen zu Finanzen für produktive Investitionen und erschweren eine zuverlässige Geldpolitik.

Wenn Reformen keine ausreichenden und positiv gewichteten Ergebnisse für die ganze Gesellschaft – unter anderem gemäss den genannten Erwartungen – bringen, wird sich das Interesse der Bevölkerung von ihnen abwenden (Transition Fatigue), was politisches Konfliktpotenzial birgt. Dies behindert den demokratischen, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt und ist Ursache von Konflikten. Etliche Konflikte – in den Ländern, zwischen Ländern – sind teils noch nicht gelöst, teils offen, teils «eingefroren» und verknüpfen sich ausserdem wieder mit geopolitischen Auseinandersetzungen, wie das Beispiel der Ukraine gezeigt hat.

⁷⁰ UNO. Building More Inclusive, Sustainable and Prosperous Societies in Europe and Central Asia. Genf. 2015. Siehe auch UNO. One Million Voices From Around the World. 2015.

Das geopolitische Umfeld, einschliesslich der Spannungen zwischen Russland und westlichen Ländern haben einen enormen Einfluss auf die Region, dies in der Ukraine und andernorts. Globalisierte, multipolare Wirtschaftsbeziehungen sind in der Region wichtig geworden, insbesondere in Zentralasien. Referenz sind nicht allein und nicht zuerst Westeuropa oder die EU, sondern China, Russland, die Türkei und andere Nachbarländer der Region.⁷¹

Gender: Die Auswirkungen von 25 Jahren Transition auf die Stellung von Männern und Frauen in den früheren sozialistischen und kommunistischen Staaten in Osteuropa und Zentralasien sind durchmischt; frühere Vorsprünge (im Vergleich mit anderen Regionen) in der Geschlechtergleichstellung (z. B. gleichberechtigter Zugang zu Arbeitsplätzen, Lohngleichheit, Kinderbetreuung) sind am Erodieren. Zwar ist das Verständnis für die Gleichstellung der Geschlechter bei Regierungen und breiteren Teilen der Bevölkerung vorhanden, entsprechende Gesetze werden verabschiedet, und Institutionen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung werden geschaffen. Die Umsetzung der entsprechenden Gesetze wie auch die Fähigkeit der staatlichen Institutionen, diesen Gesetzen Geltung zu verschaffen, sind jedoch oft beschränkt.

Häusliche Gewalt ist ein weitverbreitetes Problem. Frauen werden ausserdem belastet durch die migrationsbedingte Abwesenheit von Männern. Zunehmend sind aber auch Frauen selber Arbeitsmigrantinnen. Im Bereich aktive politische Partizipation weisen die Länder Osteuropas und Zentralasiens im weltweiten Vergleich sehr tiefe Werte auf. Der wachsende Einfluss der Religion auf einige Gesellschaften fördert eine traditionelle Interpretation der Geschlechterrollen. Im Gesundheitsbereich lassen sich grosse Unterschiede zwischen den Geschlechtern ausmachen, diesmal zuungunsten der Männer: Die Lebenserwartung von Männern liegt aufgrund ihres Gesundheitsverhaltens bedeutend tiefer als diejenige von Frauen.

5.1.2 Verbleibende Herausforderungen der Transition

Die Erfahrungen der letzten 25 Jahre zeigen, dass sich das Transitionskonzept nicht auf die Einführung von Marktmechanismen und Wahlabläufen beschränken darf. Die Transition muss mit einem Wandel des Werte- und Verhaltenssystems einhergehen, um von einem System, in dem der Staat allein das Sagen hatte und das Existenzminimum garantierte, zu einer Gesellschaft überzugehen, in der auch die Einzelnen Eigeninitiative beweisen müssen und die Solidarität mit den Benachteiligten greift. Das freie Spiel der Marktkräfte muss auch mit Mechanismen der sozialen Solidarität einhergehen (Rentenfonds, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, Hilfe für benachteiligte Regionen), die mit der Abwendung vom Sozialismus vernachlässigt wurden. Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Jugendlichen, ist ein weitverbreitetes Problem, welchem mit privater und öffentlicher Initiative begegnet werden muss.

⁷¹ Für eine umfassende Bilanz zur Transition und eine gründliche Analyse der verbleibenden Herausforderungen in der Region siehe die richtungsweisende Publikation der EBRD «Transition Report 2013: Stuck in Transition?» www.tr.ebrd.com. Siehe auch die jüngste Studie des IWF (24. Oktober 2014): «25 Years of Transition: Post-Communist Europe and the IMF». www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/eur/eng/pdf/erei_sr_102414.pdf.

Die Partnerländer der Transitionshilfe der Schweiz müssen in unterschiedlichem Ausmass die folgenden Herausforderungen bewältigen:

Stärkung der Institutionen, auf die sich die soziale Marktwirtschaft⁷² und die öffentlichen Dienstleistungen abstützen: Praktisch alle Wirtschaftssektoren sind mit dieser Herausforderung konfrontiert. Zu nennen sind insbesondere die Unabhängigkeit der Zentralbanken und ihre Aufsichtstätigkeit über den Bankensektor; ein effizienter und transparenter Umgang mit den Staatsfinanzen und eine bessere Mobilisierung der vorhandenen Ressourcen; die Fähigkeit der öffentlichen Dienste (Wasser, Energie, Verkehr usw.), dauerhaft und effizient kostendeckende, erschwingliche und qualitativ hochwertige Leistungen zu erbringen; die Stärkung der dezentralen Körperschaften, die auf die unmittelbaren Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger besser eingehen können. Die Verbesserung und Umwandlung der Gesundheitssysteme bleibt eine grosse Baustelle. Es geht darum, eine gerechte Finanzierung, die Anpassung an neue Gesundheitsbedürfnisse und ein Gleichgewicht zwischen präventiver und kurativer Medizin zu gewährleisten. Im Bildungsbereich genießt die Entwicklung der Berufsbildung und die Anpassung an die Arbeitsmarktbedürfnisse hohe Priorität.

Verbesserung des Geschäftsklimas und der Spielregeln der Märkte: Inländische und ausländische Unternehmen müssen sich weiterhin in einem Dickicht von sich ständig verändernden Gesetzen und Regelungen bewegen; dies führt zu einem Klima der Ungewissheit, behindert die Initiativekraft und bietet den Unternehmern im informellen Sektor (Schattenwirtschaft) keine Anreize, sich zu formalisieren. Ausserdem ist der Grundsatz der Vertragstreue häufig nicht gewährleistet. Aufgrund der Privatisierungsgeschichte und mangels Wettbewerbspolitik werden ganze Wirtschaftsbeiriche von einer kleinen Zahl wirtschaftlicher Akteure (Oligarchen) kontrolliert. Der Kreditzugang bleibt wegen des kleinen und fragilen Finanzsektors weiterhin ungenügend.

Verbesserung der Gouvernanz: Dieses Ziel umfasst die Förderung des Rechtsstaats, inklusive die Stärkung der Unabhängigkeit und Integrität der Judikative. Des Weiteren gehören dazu die Achtung der individuellen Freiheiten und die Festigung einer pluralistischen Demokratie, die den Bürgerinnen und Bürgern echte Alternativen bietet, welche sie in freien, fairen und transparenten Wahlen wahrnehmen können. Zusammen mit der Stärkung der Institutionen und der Bekämpfung der Korruption lassen sich diese Punkte zum Anliegen einer effektiven und demokratischen Regierungsführung bündeln. Diese Herausforderungen bleiben in jenen Ländern, in denen noch autoritäre Regimes an der Macht sind, besonders schwierig.

Eindämmung der weiterhin endemischen Korruption: Dieses Ziel ist für das Geschäftsklima sowie für alle Bürgerinnen und Bürger wesentlich; zu häufig müssen sie noch Schmiergeld zahlen, um Zugang zu Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung, Wasser, Strom) oder Bewilligungen zu erhalten.

⁷² «Soziale Marktwirtschaft» bezieht sich auf ein wirtschaftspolitisches Modell, das freie Marktwirtschaft eng mit dem sozialen Ausgleich verbindet. Mögliche negative Auswirkungen der freien Marktwirtschaft auf den sozialen Zusammenhalt und Frieden werden gezielt vermindert. Der Staat garantiert somit einerseits wettbewerbsförderliche Rahmenbedingungen, greift aber andererseits mittels sozial- und arbeitspolitischer Massnahmen aktiv ein, um den sozialen Ausgleich zu fördern. Dies kann auch den fairen Zugang zu Arbeitsplätzen (Inklusion) einschliessen.

Verstärkte Achtung der Menschenrechte: Diese umfasst einerseits die verstärkte Anteilnahme aller Gruppen an politischen Entscheidungsprozessen und andererseits die Fähigkeit der Staaten, positive Beziehungen zur Gesellschaft aufzubauen und für die Sicherheit aller zu sorgen. Ohne eine Verstärkung dieser Fähigkeiten riskieren die Staaten einen Legitimationsverlust.

Besondere Herausforderungen bestehen in Kontexten *inner- und zwischenstaatlicher Konflikte (einschliesslich der eingefrorenen Konflikte)*: Ein Klima der Konfrontation führt dort unter anderem zur Aufstockung des Militärbudgets zulasten anderer prioritärer Aufgaben des Staates sowie zu Einschränkungen im Bereich des zivilgesellschaftlichen Engagements.

Ein Fokus gilt weiterhin auch der *Milderung interethnischer Spannungen, der Garantie der Rechte der Minderheiten* (sprachlich, religiös, ethnisch u. a.) sowie einer besseren Integration.

Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Inklusion: Benachteiligung und Diskriminierung von sozialen Gruppen und Ungleichheiten drohen sich zu verschärfen, was eine Zunahme der Armut zur Folge haben kann. Es ist unbestritten, dass die Transition das Gefälle zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Regionen vertieft hat; deshalb müssen besonders für Frauen und Jugendliche, für ältere Menschen, aber auch für ethnische Gruppen gezielte Anstrengungen geleistet werden. Der politischen und sozialen Inklusion muss ausreichend Beachtung geschenkt werden, um potenziellen Konfliktursachen rechtzeitig entgegenwirken zu können.

Vertiefung des Austauschs unter Nachbarländern, Förderung der regionalen Integration: Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Republik Jugoslawien wurde die während des Sozialismus geltende wirtschaftliche Arbeitsteilung aufgelöst. Die Konflikte in der Zeit nach der Unabhängigkeit und das Aufkommen des Protektionismus erschwerten den Austausch unter den Nachbarländern, sodass die Märkte für eine dynamische Entwicklung zu klein waren. Diese Verbindungen müssen wieder hergestellt werden, indem der grenzüberschreitende Waren- und Personenverkehr gefördert wird, um die Komplementarität der Länder besser zu nutzen. Die Bedeutung von globalisierten, multipolaren Wirtschaftsbeziehungen in der Region, insbesondere in Zentralasien, hat zugenommen. Zu den bedeutenden Handelspartnern gehören China, Russland (Eurasische Zollunion), die Türkei und benachbarte Länder.

Regionale Bewirtschaftung globaler öffentlicher Güter und Schutz der Umwelt: Die sozialistische Ära hat eine verheerende Umweltbilanz hinterlassen; zwar haben viele umweltbelastende Unternehmen Konkurs gemacht, doch der Rückstand gegenüber den europäischen Ländern bleibt beträchtlich. Auch die vielerorts mangelhafte Siedlungshygiene (sanitäre Anlagen, Abwasserentsorgung) belastet die Umwelt. Die regionale Bewirtschaftung von globalen öffentlichen Gütern wie zum Beispiel Wasser stellt für die Länder Zentralasiens einen Stolperstein dar, wobei der Klimawandel dieses Problem noch verstärkt.

Rehabilitation des Strumica-Flussbeckens in Mazedonien

In Mazedonien unterstützt die Schweiz verschiedene Projekte im Bereich Umweltschutz. Ein 2015 begonnenes Projekt zielt darauf ab, die Wasserqualität des Flusses Strumica zu verbessern und das natürliche Wasserregime des Flussbeckens wiederherzustellen. Ein früheres Projekt hat gezeigt, dass erfolgreicher Umweltschutz einen Gesinnungswandel sowohl bei der ländlichen Bevölkerung wie auch bei der Regierung voraussetzt. Das Strumica-Projekt setzt deshalb bewusst auf Sensibilisierung und Wissensvermittlung und fördert lokale und nationale Foren, die Interessenskonflikte entschärfen und zu einer gemeinsamen Vision im Umweltschutz beitragen. Auf lokaler Ebene arbeitet die DEZA mit Gemeindebehörden und der lokalen Bevölkerung zusammen und fördert landwirtschaftliche Techniken, die auf Gewässerschutz und nachhaltige Bodenbewirtschaftung setzen. Gleichzeitig werden mit dem Umweltministerium Massnahmen für ein ökologisches und nachhaltiges Management der Flusseinzugsgebiete ausgearbeitet, welche neben der Landwirtschaft auch industrielle und siedlungsbedingte Schadstoffquellen miteinbeziehen.

Der Umfang dieser Herausforderungen übersteigt die bisherige Transitionsagenda; die neu stärker zu gewichtenden Elemente der Gouvernanz, Inklusion, Reduktion von Ungleichheit, Konfliktbearbeitung und ökologischen Nachhaltigkeit führen zu einem breiteren Ansatz, der mit dem Konzept der Transformation umschrieben werden kann.

5.2 Strategische Orientierung und Beitrag zu den strategischen Zielen

Der für die Länder Osteuropas und Zentralasiens langfristig wünschbare Zustand kann wie folgt beschrieben werden: Die Bevölkerung und die Zivilgesellschaft nutzen den Raum für Demokratie durch politische Teilhabe und Engagement. Sie fordern Rechenschaft und Transparenz im öffentlichen Handeln und die Einhaltung der Menschenrechte ein. Dies geschieht auf lokaler und nationaler Ebene. Durch Nutzung zielgerichteter und nachhaltiger öffentlicher und privater Dienstleistungen verbessert die Bevölkerung ihre soziale und ökonomische Lage, insbesondere bezüglich Wasserversorgung, Gesundheit, Energienutzung und Arbeitsplätze. Die Armut wird reduziert. Unternehmen aller Stufen und Einzelpersonen, insbesondere Jugendliche, nutzen die Chance für erfolgreiche wirtschaftliche Initiativen. Unternehmen setzen soziale und ökologische Standards um. Diese Initiativen gehen von allen gesellschaftlichen Gruppen aus, Frauen und Männern, Jugendlichen und Erwachsenen, sowie Zugehörigen unterschiedlicher ethnischer, sprachlicher und religiöser Gruppen.

Der Staat fördert die Beteiligung und Sicherheit aller seiner Bürgerinnen und Bürger und den Respekt der Menschenrechte. Die Gewaltentrennung ist als Ziel anerkannt und wird in der Praxis beachtet. Der Staat stärkt die Leistungsfähigkeit und Verlässlichkeit seiner Institutionen und ihrer Dienstleistungen. Die Finanz- und Wirt-

schaftspolitik schafft bessere Bedingungen für die wirtschaftliche Initiative und den Arbeitsmarkt. Die Staaten der Region stärken die regionale Zusammenarbeit, politisch, wirtschaftlich und in Umweltfragen. Die Länder der Region engagieren sich in der Behandlung bestehender interner und regionaler Konflikte mittels Dialog und tragen zur Vermeidung neuer Konflikte bei.

Im Sinne dieser Vision kann die ursprüngliche Transitionszielsetzung – Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte, der Demokratie und der sozialen Marktwirtschaft – eine insgesamt positive Dynamik auslösen. Deshalb wird die Schweiz ihre Transitionsunterstützung weiterführen und den transitionspolitischen Dialog mit den Partnerländern führen.⁷³ Es soll dabei der Nutzen für die Bevölkerung und die wirtschaftlichen Akteure im Vordergrund stehen. Ein besonderer Akzent soll auf politische, soziale und wirtschaftliche Inklusion gesetzt werden. Dialog, Verhandlung und ein fairer Blick auf die Interessen aller Beteiligten und die historischen Ursachen sollen bestehende bewaffnete oder gewaltgeprägte Konflikte lösen und künftige verhindern helfen.

Die eingangs dieses Kapitels angesprochenen Verbesserungen widerspiegeln das Gesamtergebnis einer breiten Umfrage der Vereinten Nationen im Gebiet der Ostzusammenarbeit. Die an der Befragung beteiligten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gruppen – vertreten durch ungefähr 150 000 Personen verschiedenen Alters, Geschlechts, ethnischer Herkunft und sozioökonomischen Status – wünschen sich Verbesserungen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Ausbildung, einschliesslich Berufsbildung.
- Gesundheitsversorgung.
- Gute Regierungsführung (Honest and Responsive Government).
- Schutz vor Kriminalität und Gewalt.
- Mehr und bessere Arbeitsplätze.⁷⁴

Die Umfrage sowie die von ihr ausgelösten Analysen der UNO haben ferner die Überwindung von Ungleichheiten als wichtiges Anliegen identifiziert. Ungleichheiten beziehen sich auf Unterschiede zwischen (1) Männern und Frauen, (2) Armen

⁷³ Für die Transitionsunterstützung heisst die in der Vision enthaltene Zielsetzung ferner:

- *Wo wichtige Reformfortschritte bereits gemacht wurden*: Stärkung der trilateralen Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustauschs oder des Wissensmanagements
- *Wo Reformen weitergeführt werden müssen (Unfinished Business)*: Dialog, Anknüpfung bei reformbereiten Akteuren, Beratung mit hoher thematischer Qualität, Interventionen auf lokalem/subnationalem und nationalem Niveau, Einbezug aller gesellschaftlichen Gruppen (Inklusion), Anpassung der Instrumente und Modalitäten (mehr systemische Ansätze, weniger Projektansätze).
- *Wo das Risiko von Rückschritten und Konflikten/neuen Herausforderungen besteht (Risk, Failure, Fatigue)*: Stärkung der Resultatorientierung auf Bevölkerungsebene, breite Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen, wirtschaftliche Dividende für die Bevölkerung (Inclusive Sustainable Growth), Dialog, Reformbereitschaft, Konfliktmanagement, der geopolitischen Lage Rechnung tragen.

⁷⁴ Weitere wichtige Anliegen der Bevölkerung sind: Schutz von Gewässern, Zugang zu Trinkwasser, preiswerte Nahrungsmittel und politische Rechte sowie keine Diskriminierung. Siehe UNO. Building More Inclusive, Sustainable and Prosperous Societies in Europe and Central Asia. Genf. 2015. Ferner: UN. One Million Voices From Around the World. 2015.

und Reichen, (3) Hauptstädten und Regionen im Landesinnern, (4) ethnischen Gruppen (wie z. B. Roma) und (5) behinderten und nicht behinderten Personen. Ungleichheiten können wirtschaftlich, sozial und politisch ausgeprägt sein.

Die Transitionszusammenarbeit trägt zu allen *strategischen Zielen* der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit bei. Die strategischen Ziele «Rechtsstaat und demokratische Partizipation stärken und Institutionen im Dienste der Gesellschaft und der Wirtschaft unterstützen» und «Nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern» stehen historisch im Zentrum.

Strategisches Ziel	Beiträge der Transitionszusammenarbeit (von DEZA und SECO erbracht)
Globale Herausforderungen – Schaffung eines internationalen Rahmens der Zusammenarbeit	Engagement in den Themen Gesundheit, Wasser/ Klima, Energie, Handel und Migration einschliesslich Politikbeeinflussung in Partnerländern. Berücksichtigung der (wirtschaftlich, politisch) multipolaren Ausrichtung vieler Länder der Region.
Prävention von und Hilfe bei Katastrophen, Konfliktprävention und -transformation	Konsequenter Einbau der Zielsetzung in die Zusammenarbeit mit Ländern (Kooperationsstrategien), unterstützt durch regionale Engagements. Schliesst Umgang mit «Frozen Conflicts» ein.
Nachhaltiger Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle	Beitrag in Schwerpunktthemen der Transitionszusammenarbeit (Berufsbildung, Arbeitsplätze und wirtschaftliche Entwicklung, Gesundheit, Wasserversorgung).
Nachhaltiges Wirtschaftswachstum	Langjähriges Transitionsziel, schliesst Reformunterstützung ein, neu mit Akzent auf Inklusion.
Rechtsstaat, Demokratie, starke Institutionen im Dienste der Gesellschaft und der Wirtschaft	Langjähriges Transitionsziel, schliesst Dezentralisierung ein, aber auch Stärkung des nationalen Niveaus (Parlamente, Wahlunterstützung, Zivilregister; ökonomische Institutionen).
Respekt der Menschenrechte	Engagements in Menschenrechtspolitik und -dialog. Menschenrechtsprogramme (wie Zugang zu Justiz, Anwendung der Menschenrechte durch die Behörden, Medienfreiheit, Unterstützung von Menschenrechtsinstitutionen).
Geschlechtergleichstellung	Einsatz für den Abbau von Gewalt gegen Frauen und für den gleichen Nutzen für Männer und Frauen aus Projekten und politischen Massnahmen.

5.3 Thematische und geografische Schwerpunkte

Die Transitionszusammenarbeit fokussiert auf die Themenbereiche «Gouvernanz, Institutionen und Dezentralisierung», «Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung», «Infrastruktur, Klimawandel und Wasser», sowie «Gesundheit». In den ersten drei Themenbereichen arbeiten die DEZA und das SECO komplementär und schaffen wertvolle Synergien, indem die jeweilige thematische Expertise zum Einsatz kommt. Das Thema «Gesundheit» wird von der DEZA bearbeitet. Themenübergrei-

fend integriert die Transitionszusammenarbeit die Aspekte «Migration und Entwicklung» sowie stets «Konfliktprävention und Menschenrechte» in ihre Kooperationsstrategien. Mit ihren Aktivitäten engagieren sich die DEZA und das SECO für die Umsetzung der universellen Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs).

Die dargelegten Aktivitätslinien des SECO entsprechen denjenigen des Rahmenkredits «Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit des SECO» (Rahmenkredit Süd des SECO).⁷⁵

Bei der Planung und der operationeller Umsetzung der Vorhaben wird eng mit den Globalprogrammen der DEZA zusammengearbeitet. Insbesondere wird eine der Kernkompetenzen der Globalprogramme – die Fähigkeit, den internationalen Politikrahmen günstig zu beeinflussen –, unterstützt und für den Transitionsfortschritt genutzt.

5.3.1 Gouvernanz, Institutionen und Dezentralisierung: von der formalen zur substanziellen Demokratie

Die DEZA und das SECO engagieren sich in ihren Partnerländern auf der lokalen, regionalen und zentralstaatlichen Ebene für die Festigung der demokratischen Strukturen und die Stärkung von Institutionen. Die Unterstützung zielt ab auf die Verbesserung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen und der Regierungsführung, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, die erhöhte politische Partizipation, sowie das Vorantreiben der Dezentralisierungsprozesse. Als weitere treibende Kräfte für Reformprozesse rücken vermehrt auch Parlamente, Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen in den Fokus.

Damit leistet die Transitionszusammenarbeit auch wichtige Beiträge zur Reduktion von Konfliktursachen, zur Transformation von Konflikten sowie zur verstärkten Achtung der Menschenrechte. Starke staatliche Institutionen mit einer breiten Legitimation in der Bevölkerung sind dafür von zentraler Bedeutung. Wichtige Elemente sind die Teilnahme aller Bevölkerungsgruppen (einschliesslich ethnischer Minderheiten) an politischen Entscheidungsprozessen, der gleichberechtigte Zugang aller zu bedürfnisgerechten öffentlichen Dienstleistungen sowie die Fähigkeit der Staaten, für Rechtsstaatlichkeit und die Sicherheit aller zu sorgen.

Mit ihrem Engagement leisten die DEZA und das SECO einen Beitrag zur Umsetzung des SDG 16, das unter anderem die Förderung verantwortungsvoller und inklusiver Institutionen bezweckt.

Engagement für eine verbesserte politische Partizipation und aktive Bürgerbeteiligung, sowie eine bessere Rechenschaftslegung, Transparenz und Effizienz in der lokalen Regierungsführung: Ein wichtiger Einstiegspunkt der DEZA bleibt die lokale Ebene, dort wo die Bevölkerung und die Regierung am nächsten miteinander in Kontakt stehen. Zur Stärkung der politischen Partizipation und der Bürgerbeteili-

⁷⁵ Darin finden sich ausführliche Informationen zu den einzelnen SECO-Aktivitätslinien. Nachfolgend wird bei den SECO-Aktivitätslinien daher nur auf deren Besonderheiten im Rahmen der Transitionszusammenarbeit eingegangen.

gung von Frauen und Männern unterstützt die DEZA lokale Konsultationsmechanismen, die die Mitsprache bei wichtigen Investitionen und dem Gemeindebudget ermöglichen. Zur Verbesserung der Gemeindedienstleistungen setzt die DEZA zunehmend auf Budgethilfen an Gemeinden, deren Ausmass an Leistungskriterien und das Einhalten von Prinzipien der guten Regierungsführung gebunden sind. Die DEZA legt Wert darauf, dass auch benachteiligte Regionen und Bürgerinnen und Bürger in sozialen Schwierigkeiten bessere öffentliche Dienstleistungen erhalten. Ergänzend dazu trägt die Unterstützung von Reformen im Bereich der Eigentumssteuer dazu bei, die eigenständige Handlungsfähigkeit der Gemeinden zu erhöhen und eine Rechenschaftsbeziehung mit der Bevölkerung aufzubauen. Verfügt die Exekutive über mehr Mittel, wird aber auch die Unterstützung der Lokalparlamente wichtiger, damit diese ihre repräsentativen, legislativen und Aufsichtsfunktionen wirksam wahrnehmen können.

Erfolgreiche Dezentralisierungsreformen: Die DEZA setzt sich auf nationaler Ebene für *partizipative und transparente Dezentralisierungsreformen* ein, die alle Bevölkerungsteile einbeziehen. Diese Reformen werden auf der politischen, administrativen und fiskalischen Ebene umgesetzt. Für eine funktionierende Dezentralisierung ist ferner ein gutes Zusammenspiel zwischen Gemeinden, Regionen und dem Zentralstaat wichtig. Die DEZA unterstützt dafür *Gemeindeverbände sowie Plattformen und Netzwerke*, die den lösungsorientierten Dialog etwa im Bereich der Finanztransfers oder der Gestaltung von Politiken, die primär von den Gemeinden umgesetzt werden, pflegen. Zudem engagiert sich die DEZA auch dafür, dass die Budgetmittel der Gemeinden mit deren Aufgaben in Einklang stehen. Der Verbesserung der Transparenz und der Vorhersehbarkeit von Finanztransfers an die Gemeinden kommt dabei besondere Bedeutung zu. Das SECO und die DEZA setzen sich komplementär für die Stärkung der Kapazitäten der Gemeinden in der Verwaltung öffentlicher Mittel, einschliesslich der Finanzkontrolle, ein. Professionelle Finanzverwaltungen leisten auch einen wichtigen Beitrag an die Prävention von Korruption.

Erfolgreiche Dezentralisierungsreformen bedingen jedoch auch eine gut funktionierende öffentliche Finanzverwaltung auf nationaler Ebene. Das SECO berücksichtigt deshalb bei seinen Interventionen zur Stärkung von öffentlichen Finanzverwaltungen und der Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen sowohl die nationale als auch die subnationale Ebene.

Transparente Ressourcenmobilisierung und zuverlässige öffentliche Finanzverwaltung: Robuste öffentliche Finanzen, eine klare Priorisierung der Ausgaben und ein verantwortungsvoller Umgang mit Schulden sind wichtige Voraussetzungen für *eine inklusive und gesunde Ausgabenpolitik*, die eine erfolgreiche Bekämpfung der Armut und Reduktion der sozialen und geografischen Disparitäten ermöglicht. *Der Mobilisierung und transparenten Verwendung von eigenen Ressourcen* kommt eine grosse Bedeutung zu. Das SECO unterstützt seine Partnerländer deshalb sowohl bei der Gestaltung der *Einnahmen- als auch bei der Ausgabenpolitik* auf nationaler und subnationaler Ebene. Die Aufrechterhaltung der makroökonomischen Stabilität bleibt dabei ein wichtiges Ziel, weil eine nachhaltige Fiskaldezentralisierung auch von einer gesunden Finanzlage abhängt. Aufgrund der Annäherung an die EU ist die Relevanz von Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen insbesondere im Westbalkan sehr hoch.

Stabiler und gut ausgebauter Finanzsektor: Der Aufbau eines funktionierenden Finanzsektors, welcher Mittel für die wirtschaftliche Tätigkeit der Einzelpersonen und Unternehmen bereitstellt, sowie eine gesunde Geldpolitik sind für die nachhaltige Entwicklung in den Partnerländern entscheidend. Das SECO stärkt die Kompetenzen von Zentralbanken in der Führung einer gesunden und unabhängigen Geldpolitik und bietet Unterstützung bei der Umsetzung von Reformen, welche eine geordnete *Entwicklung von lokalen Kapitalmärkten* erlauben. Schliesslich unterstützt das SECO Massnahmen zur *Entwicklung der Finanzmarktinfrastruktur* und zur Stärkung der Integrität des Finanzsektors.

Stärkung der Legislative und Judikative auf nationaler Ebene: Die DEZA unterstützt *Parlamente*, um deren Funktionieren (Regierungskontrolle, Gesetzgebung und Bürgerrepräsentation) zu verbessern. Bedarf besteht auch für die *Reform von Wahlsystemen und Wahlgesetzen*, um den Wahlprozess transparenter und inklusiver (angemessene Vertretung von Minderheiten und der Geschlechter) zu gestalten bzw. die Einflussnahme der politischen Parteien zu minimieren. Die *Rechtsstaatlichkeit* soll gestärkt werden durch Verbesserungen des Zugangs zur Justiz und im Bereich des Gesetzesvollzugs; letzterer ist auch wichtig bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Gewaltprävention. Ebenfalls wichtig ist die Unterstützung von Reformen für eine von der Exekutive unabhängigen Finanzierung und Personalerneuerung in der Judikative.

Erhöhte Legitimität und politischer Einfluss der Zivilgesellschaft: Um die demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung zu erhöhen und die Bedürfnisse und Anliegen benachteiligter Gruppen besser zur Geltung zu bringen, unterstützt die DEZA *zivilgesellschaftliche Organisationen* (einschliesslich Menschenrechtsorganisationen), die ihre Aktivitäten klar auf Mitglieder bzw. Zielgruppen ausrichten, und fördert das Bürgerengagement und das Bürgerbewusstsein. Damit erhöht sich der Einfluss der Zivilgesellschaft auf Reformen, der Schutz vor Regierungswillkür steigt, und die systematische Einforderung von Rechenschaft wird gestärkt. *Medien*, die informieren, aber auch einen Raum zu kritischen Auseinandersetzungen bieten, können für solche Prozesse zu wichtigen Partnern werden.

5.3.2 **Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung, einschliesslich Berufsbildung: berufliche und wirtschaftliche Perspektiven schaffen**

Die Transitionszusammenarbeit will das Potenzial des Privatsektors und insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) über die Verbesserung der Rahmenbedingungen, die Weiterentwicklung von Marktsystemen, die Erleichterung des Marktzugangs sowie die Reform der Berufsbildungssysteme fördern. Ziel bleiben ein nachhaltiges, inklusives Wachstum, höhere Einkommen für die Bevölkerung sowie der Erhalt und die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Ein zentrales Anliegen bleibt auch die Verbesserung der Beschäftigungslage von Jugendlichen durch aktive Massnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Mit dem Schweizer Engagement soll insbesondere auch der sozialen und rechtlichen Diskriminierung von Frauen entgegengewirkt werden, welche oftmals nur limitierten Zugang zu Ressourcen

cen, Ausbildung und Einkommen haben. Die Schweizer Vorhaben verfolgen die Stossrichtung des SDG 8 zur Förderung eines nachhaltigen und inklusiven Wirtschaftswachstums sowie einer produktiven Vollbeschäftigung und menschenwürdigen Arbeit für alle.

Effizientes Geschäftsumfeld für Unternehmen: Das Geschäftsumfeld spielt eine entscheidende Rolle für die Wachstumsperspektiven der Unternehmen sowie für deren Integrationspotenzial in die Weltwirtschaft. In der Ostzusammenarbeit spielt dabei die EU über verschiedene Integrationsformen eine wichtige Rolle, indem sie als Reformanker (z. B. Übernahme Acquis) fungiert und Anreize setzt, um die lokale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. In diesem Zusammenhang unterstützt das SECO in den Partnerländern aktiv *Reformen, die das Geschäftsumfeld* für Unternehmen in den Schlüsselbereichen ihres Lebenszyklus *verbessern*, von der Anmeldung einer Firma bis zum Konkursverfahren, einschliesslich der Funktionsweise der Betriebslizenzen und des Wettbewerbssystems. Die Schaffung von Transparenz und klaren Regeln ist ebenfalls ein Beitrag zur Korruptionsbekämpfung.

Unternehmensförderung in Zentralasien

In Kirgisistan und Tadschikistan unterstützen das SECO und das britische Department for International Development (DFID⁷⁶) zusammen mit der Internationalen Finanz-Corporation (IFC⁷⁷) ein Reformprogramm zur Verbesserung des Geschäftsumfeldes für Unternehmen. Zunächst wurden wirksamere Gesetze und Regulationen erarbeitet sowie das Knowhow von Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Hand und des Privatsektors gestärkt. In der Konsolidierungsperiode sollen nun Reformen und Gesetze nachhaltig umgesetzt werden. So wird zum Beispiel die Verlässlichkeit der Mehrwertsteuerrückerstattung für Privatunternehmen erhöht, indem die Erstattung elektronisiert und vereinfacht wird. Zudem werden die Anzahl und Häufigkeit von Inspektionen reduziert und dadurch Zeitaufwand und Kosten für Unternehmen gesenkt. Bisher konnte der Privatsektor dank des Projekts jährlich 15 Millionen US-Dollar Kosten einsparen. Ziel bis Projektende ist die Einsparung von insgesamt jährlich 25 Millionen US-Dollar.

Günstige Rahmenbedingungen für den nachhaltigen Handel: Das SECO setzt sich ein für die Stärkung der Kapazitäten zur Umsetzung der Regeln der WTO und der für die Handels- und Wettbewerbspolitik zuständigen Institutionen sowie der Bestimmungen zum geistigen Eigentum. Vor dem Hintergrund der zunehmenden wirtschaftlichen Integration mit Partnern in den Nachbarländern wird ein Schwerpunkt auf die für den Export relevanten Institutionen gelegt, von der Qualität der nationalen Infrastruktur (technische Handelshemmnisse, Gesundheits- und Pflanzenschutznormen) bis zu zollrechtlichen Regelungen und Handelserleichterungen.

⁷⁶ Staatliche britische Geberagentur: Department for International Development, siehe: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development>

⁷⁷ Internationale Finanz-Corporation, siehe: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/home

Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von KMU und Erleichterung des Marktzugangs (für nachhaltig produzierte Güter): Mit der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der KMU wird die Integration der Partnerländer in die globalen Wertschöpfungsketten gefördert. Der Schwerpunkt wird dabei auf die sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsstandards gelegt. Zudem öffnen sich den Transitionsländern Osteuropas dank der Interventionen des SECO neue Märkte, vor allem im Bereich der Spitzentechnologie. Sie ermöglicht den Unternehmen Innovationen und erlaubt es ihnen, ihre Wertschöpfungsketten zu verbessern. Eine Unterstützungspolitik, die mehrere Wirtschaftsbereiche integriert, kommt der gesamten Wertschöpfungskette zugute, schafft Arbeitsplätze und führt zu einer ausgeglicheneren Einkommensverteilung.

Die DEZA setzt sich ein für die *Verbesserung von lokalen und nationalen Marktsystemen* aus einer Angebots- und Nachfrageperspektive entlang von ausgewählten Wertschöpfungsketten. Wichtig dafür ist eine verbesserte Zusammenarbeit von Marktteilnehmenden in Produktion, Verarbeitung und Vermarktung. Eine verbesserte Qualität und der Zugang zu finanziellen und nichtfinanziellen Dienstleistungen unterstützen sie dabei. Die intensivere und vertrauensvollere Zusammenarbeit unter Unternehmen zielt auch auf die Stärkung von Branchen- und Berufsverbänden. Diese wiederum sind so besser in der Lage, auf sektorspezifische Rahmenbedingungen Einfluss zu nehmen. Die DEZA achtet bei der Entwicklung von Marktsystemen auf die Grundsätze für menschenwürdige Arbeit (u.a. faire Einkommen und Sicherheit am Arbeitsplatz).

Unternehmertum, Fachkompetenzen und Arbeitsmarkt: Mehr und stark wachsende KMU tragen, wie etwa in der Ukraine, zu einem inklusiveren Entwicklungsprozess mit mehr Arbeitsplätzen bei. Mit der Unterstützung des SECO sollen wachstumsorientierte Unternehmen über die Stärkung des Unternehmertums, den Zugang zu besseren Beratungsdienstleistungen für KMU, (die Integration in die Weltwirtschaft sowie die Förderung der guten Unternehmensführung (Corporate Governance) gestärkt werden. Bei der Schaffung von besseren Arbeitsbedingungen auf Unternehmensebene arbeitet das SECO unter anderem mit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zusammen. Auf der Nachfrageseite steht, in Ergänzung zu den unten aufgeführten Massnahmen der DEZA, die Stärkung von Fachkompetenzen im Vordergrund.

Verbesserung der Beschäftigungslage von Jugendlichen durch gestärkte Berufsbildung und aktive Massnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt: Bei der Reform von Berufsbildungssystemen lässt sich die DEZA von bewährten Elementen des schweizerischen Berufsbildungssystems leiten. Dabei geht es vor allem um die Ausrichtung der Ausbildungsinhalte auf die Praxis und die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor bei der Definition, Durchführung und Finanzierung der Berufsbildung. Dies beinhaltet auch die Flexibilisierung des Ausbildungsangebots und die Entwicklung von neuen Ausbildungsprogrammen auf unterschiedlichen Qualifikationsniveaus sowie für lebenslanges Lernen. Zur Umsetzung arbeitet die DEZA mit dem Privatsektor, dessen Organisationen sowie mit privaten und öffentlichen Ausbildungsanbietern zusammen. Beim Übergang von der Ausbildung in die Berufswelt sollen junge Leute mittels einer *effizienten Arbeitsvermittlung* weitere gezielte Unterstützung erhalten. Die Verbesserung der beruflichen Ausbildung und der

Arbeitsvermittlung erfolgt vorzugsweise in Abstimmung mit den Beiträgen zur Schaffung von Arbeitsplätzen entlang ausgewählter Wertschöpfungsketten. Ein Augenmerk wird auch auf jugendliche Gruppen gelegt, welche speziell von Diskriminierung betroffen sind (u.a. Roma und Frauen, die Minderheiten angehören).

Zugang zu langfristigem Kapital: Über die enge Verflechtung mit der EU hat die Finanzkrise im Westbalkan und in Osteuropa deutliche Spuren hinterlassen. Neben einer laufenden Stabilisierung gilt es, ein ausgeglichenes Finanzierungsmodell zu finden, welches insbesondere die Finanzierung und Kreditvergabe in lokaler Währung stärkt. Das SECO unterstützt dabei drei Hauptachsen: Erstens soll durch die Stärkung der *Finanzintermediation* langfristige Unternehmensfinanzierung bereitgestellt werden, insbesondere für lokale KMU. Die Hauptinstrumente der Finanzierung sind der Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM AG) sowie der SECO Start-up Fund. Ergänzt wird die Finanzierung durch technische Hilfe, um Unternehmen in ihrer Kreditwürdigkeit zu stärken und lokale Finanzintermediäre in der Kreditvergabe an KMU zu schulen. Zweitens sollen über die Stärkung der lokalen *Finanzmarktinfrastuktur und Finanzmarktregulierung* die Kreditvergabe in lokaler Währung gefördert, die Kosten der Finanzintermediation gesenkt und neue Produkte entwickelt werden, dies insbesondere mit Blick auf die Geldüberweisungen von Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsländer, welche für die Länder Zentralasiens eine wichtige Rolle spielen. Drittens sollen mittels *Anschubfinanzierungen* (z. B. Startkapital), innovativen Lösungen (z. B. Risikoteilungsmechanismen) und Partnerschaften zusätzliches Kapital und Wissen, unter anderem auch aus der Schweiz, mobilisiert und Demonstrationseffekte erzielt werden.

Ressourceneffiziente Privatwirtschaft: Insbesondere im Osten besteht punkto Energie- und Ressourceneffizienz ein grosses Potenzial, welches wirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit vereint. Einerseits engagiert sich das SECO für *nachhaltigere Finanzdienstleistungen*, mit dem Ziel, dass Finanzinstitute den Klimarisiken, aber auch den Klimachancen in ihren Investitionsentscheiden und der Kreditvergabe vermehrt Rechnung tragen. Andererseits unterstützt es Unternehmen dabei, ihre Aktivitäten nachhaltiger zu gestalten, indem es die wirtschaftlichen und umweltrelevanten Vorteile einer *ressourceneffizienteren Produktion* aufzeigt und finanzielle Anreize zur Investition in umweltfreundlichere Technologien bietet.

5.3.3 Infrastruktur, Klimawandel und Wasser: für eine nachhaltige Nutzung und gerechte Verteilung öffentlicher Güter

Die Schweiz setzt sich weiterhin dafür ein, dass öffentliche Versorgungsbetriebe (insbesondere Trinkwasser, Abwasser und Energie) nachhaltig funktionieren und den Bürgerinnen und Bürgern längerfristig gute Leistungen zu erschwinglichen Preisen anbieten können. Zudem fördert sie die nachhaltige Nutzung und gerechte Verteilung des Wassers in den zentralasiatischen Staaten und trägt so zur Minderung intra- und zwischenstaatlicher Konflikte bei. Multisektorielle Projekte, die Wasser, Energie und Klimawandel verbinden, werden verstärkt unterstützt. Mit ihrem Engagement leisten die DEZA und das SECO wichtige Beiträge zur Erreichung der Ziele

für nachhaltige Entwicklung im Bereich Wasser- und Abwasserbewirtschaftung (SDG 6).

Solide öffentliche (städtische) Basisdienstleistungen: Das SECO hilft seinen Partnern, *effiziente und nachhaltig finanzierte städtische Dienstleistungen* im Bereich der öffentlichen Basisinfrastruktur anzubieten. Ein Schwerpunkt des SECO besteht in der Stärkung der Kenntnisse und *Kapazitäten von städtischen Institutionen und Versorgungsbetrieben*, der Förderung adäquater Rahmenbedingungen unter anderem durch Politikdialog, und eines ausreichenden und diversifizierten Zugangs zur Infrastrukturfinanzierung für die öffentliche Hand. Im Zentrum des Engagements des SECO stehen die Bereiche Wasser, sanitäre Grundversorgung und Abfallbewirtschaftung.

Bezahlbare und dauerhafte ländliche Trinkwasserversorgung und Siedlungshygiene: Die DEZA unterstützt die lokale Verwaltung der Trinkwasser- und der sanitären Grundversorgung und der damit verbundenen Dienstleistungen *im gesamten ländlichen Raum* auf nationaler Ebene. Das Schwergewicht liegt dabei auf den benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Die DEZA setzt sich für die Reform des Trinkwasser- und Siedlungshygiensektors und seine Anpassung an die europäischen Gesetze, Standards und Normen ein.

Das SECO und die DEZA fördern städtische und ländliche öffentliche Versorgungsbetriebe mit *Massnahmen in den Bereichen Bildung, technische Ausbildung und Begleitung der zuständigen Institutionen*. Dabei unterstützen sie die für eine bessere Gouvernanz in diesem Sektor notwendigen strukturellen Anpassungen. *Der Aufbau lokaler Versorgungsbetriebe*, die auf den Grundsätzen einer *breiten Bürgerbeteiligung* beruhen, steht im Zentrum des Engagements der Transitionszusammenarbeit. Um die Nachhaltigkeit der Dienstleistungen zu gewährleisten, werden transparente Tarifsysteme angestrebt, die die Abdeckung aller Kosten (Investitionen, Betrieb und Unterhalt) vorsehen, dies auch in Absprache mit den multilateralen Entwicklungsbanken.

Schweizer Zusammenarbeit im Wasserbereich im Kosovo

Der Anteil der Bevölkerung im Kosovo, die über Zugang zur Trinkwasserversorgung verfügt, ist zwischen 1999 und 2014 von 44 auf 76 Prozent gestiegen. Die Schweiz ist die Hauptgeldgeberin in diesem Bereich. Die Schweizer Projekte, die vor allem im Südosten des Kosovo umgesetzt werden, kommen sowohl ländlichen (Zuständigkeit: DEZA) wie städtischen (Zuständigkeit: SECO) Gebieten zugute. Das SECO und die DEZA konnten mit denselben regionalen Wasserunternehmen zusammenarbeiten, was zahlreiche Synergien bei den Ansätzen und der Umsetzung ermöglichte. Die Schweiz engagiert sich auch im politischen Dialog mit dem interministeriellen Wasserausschuss des Landes, dank dem der Wassersektor im Kosovo beträchtlich weiterentwickelt werden konnte. Das Schweizer Engagement im Kosovo rückt nun vermehrt Umweltaspekte in den Vordergrund und unterstützt den Aufbau und den Betrieb von Kläranlagen. Nebst der Infrastrukturfinanzierung und Kapazitätsbildungsmassnahmen für die regionalen Betriebe spielt auch die Sensibilisierung der Gemeinden für Ursachen und Folgen der Gewässerverschmutzung eine bedeutende Rolle.

Nachhaltige Nutzung und gerechte Verteilung der Wasserressourcen für Landwirtschaft und Energie: Die DEZA leistet einen Beitrag zur *Förderung einer integrierten Wasserbewirtschaftung in Flusseinzugsgebieten*, die folgende Aspekte umfasst: (i) Errichtung von Becken-Organisationen, die für die einzelnen Flusseinzugsgebiete zuständig sind, (ii) Einführung oder Entwicklung von Informationssystemen zur Verfügbarkeit und Verteilung der Wasserressourcen, (iii) Senkung des Wasserbedarfs in der Landwirtschaft (verbesserte Bewässerung) und (iv) Reduktion des Katastrophenrisikos durch die Einführung von Frühwarnsystemen und die Förderung von guten Anbautechniken. Ein Akzent wird auf Projekte gelegt, die besonders geeignet sind, Streitigkeiten in Bezug auf die Wassernutzung zu reduzieren, sowie auf die politische und institutionelle Verankerung der Grundsätze einer integrierten Wasserbewirtschaftung, um die Entwicklung geeigneter Rechtsinstrumente und institutioneller Rahmenbedingungen zu fördern.

Die Globalprogramme Wasserinitiativen und Klimawandel stellen Fachwissen und Ansätze zur Verfügung, die auf einen regionalen oder nationalen Kontext angewendet oder angepasst werden können. Die Transitionshilfe wiederum teilt ihre Projekterfahrungen, Ansätze usw., die an anderen Orten der Welt oder durch die Nutzung globaler Netzwerke auch global umgesetzt werden können.

Nachhaltige Städteentwicklung: Städte sind wesentliche Motoren für wirtschaftliches Wachstum. Armut beschränkt sich nicht nur auf ländliche Gebiete, sondern wird zunehmend auch ein städtisches Phänomen. Das Energieeffizienzpotenzial von Städten in Transitionsländern ist heute bei weitem nicht ausgeschöpft. Der Grund dafür ist, dass diese häufig unkoordiniert und ohne klare langfristige Pläne und Strukturen wachsen. Das SECO finanziert deshalb die technische Hilfe, den Aufbau von Kapazitäten, den politischen Dialog sowie gezielte Investitionen in folgende, sich ergänzende Bereiche: Stadtplanung und Stadtmanagement, städtische Mobilität und Katastrophenvorsorge.

Nachhaltige Energieversorgung: Energie ist ein wesentlicher Wachstumsfaktor für alle Wirtschaftszweige. Die Herausforderung besteht darin, die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass der gewünschte Energiemix mit weniger Treibhausgasemissionen erreicht wird, während die Abhängigkeit von ausländischen Lieferanten reduziert wird. Trotz der hohen Rentabilität von Energieeffizienzmassnahmen spielt der Markt in Transitionsländern kaum. Zudem verzerren in vielen Ländern Subventionen auf fossilen Energieträgern die Energiepreise und reduzieren so die Attraktivität solcher Massnahmen. Um Preisschocks für ärmere Bevölkerungsschichten abzufedern, können soziale Sicherungssysteme zu Einsatz kommen. Das SECO unterstützt die Verbesserung der Energieeffizienz in der Produktion und Verteilung von Strom und Wärme sowie die Erhöhung des Anteils an erneuerbaren Energien, und es fördert adäquate Rahmenbedingungen, unter anderem durch Politikdialog. Zudem erleichtert es öffentlichen Akteuren den ausreichenden und diversifizierten Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten für die Infrastruktur. Der Akzent liegt auch auf der Energiesicherheit, die zur Stabilität der Energiekorridore in Zentralasien, dem Südkaukasus und im Westbalkan beiträgt, und in der Reduktion der Abhängigkeit von einzelnen teuren bzw. aufwendig zu beschaffenden Energieträgern.

5.3.4 **Gesundheit: Erschwingliche Pflegeleistungen für alle**

Die DEZA führt ihr Engagement zur Unterstützung der Reformen im Bereich der Gesundheitssysteme in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Gesundheitsbehörden weiter. Ziel ist es, der Bevölkerung einen gleichberechtigten Zugang zu bezahlbaren und qualitativ hochstehenden Dienstleistungen zu ermöglichen. Dabei legt sie den Schwerpunkt auf die Verbesserung der Gesundheitsprävention und -förderung zur Reduktion nicht übertragbarer Krankheiten sowie auf die Gouvernanz der Gesundheitssysteme (Effizienz, Transparenz, Rechenschaftspflicht). Diese Anliegen werden auch im Gesundheitsziel für nachhaltige Entwicklung (SDG 3) verfolgt.

Reduktion nichtübertragbarer Krankheiten und zugehöriger Gesundheitsrisikofaktoren: In den nächsten Jahren will die DEZA zur Bewältigung der neuen Herausforderungen im Gesundheitsbereich beitragen, mit denen die Mehrheit der osteuropäischen und zentralasiatischen Staaten konfrontiert ist. Sie weisen eine hohe Prävalenz von nichtübertragbaren Krankheiten auf, die über 80 Prozent der Todesfälle ausmachen, allen voran Herz-Kreislauf-Erkrankungen, gefolgt von Krebs, Atemwegserkrankungen und Diabetes. Dabei setzt sie insbesondere auf die *Prävention und die Reduktion* der vier grossen *Risikofaktoren*, das heisst Rauchen, mangelnde Bewegung, Alkoholmissbrauch und ungesunde Ernährung. Aufgrund der erhöhten Sterblichkeitsraten von Männern wird bei der Prävention besonderer Wert auf einen geschlechtsdifferenzierten Ansatz gelegt. Den *Basisgesundheitsdiensten* kommt bei der Prävention und der Überwachung dieser Krankheiten nach wie vor eine zentrale Rolle zu. Die DEZA wird daher die *Kapazitäten dieser Dienste stärken*, um diese Herausforderungen besser bewältigen zu können. In Bosnien und Herzegowina und in Moldawien wird die DEZA die *Reform der Psychiatrie und der psychosozialen Versorgung* weiterhin unterstützen. Dazu hilft sie beim Aufbau von gemeindebasierten Dienstleistungen als Alternative zu der in Osteuropa vorher üblichen konzentrierten Unterbringung in psychiatrischen Kliniken. Ein wichtiger Teil der Schweizer Programme besteht darin, die Gemeinschaften zu sensibilisieren und sie zu befähigen, das Thema Gesundheit selbst in die Hand zu nehmen. Sowohl auf dem Balkan als auch in den ländlichen und entlegenen Gebieten Zentralasiens wird die *DEZA ihre Unterstützung für Programme im Bereich der gemeindebasierten Gesundheitsversorgung* weiterführen. Die Programme setzen auf die Ausbildung des Personals in den Bereichen Prävention und Diagnose häufiger Krankheiten, die Gesundheitsförderung und die Überweisung an die geeigneten Fachstellen.

Gestärkte Gouvernanz der Gesundheitssysteme: Um die Leistungsfähigkeit und die Wirksamkeit des Gesundheitswesens zu optimieren, wird das Augenmerk vermehrt auf der *Einführung leistungsbasierter Finanzierungssysteme*, der Rationalisierung der Spitalpflege und auf Schulungen für das Führungspersonal der Gesundheitsstrukturen liegen. Um die finanziellen Hürden abzubauen, die den Zugang benachteiligter Bevölkerungsgruppen zur Gesundheitsversorgung behindern, wird die DEZA zudem die *Regierungen stärker unterstützen bei der Einführung von Krankenversicherungen und Zuschüssen für verletzte Bevölkerungsgruppen*. Sie verfolgt dabei einen integrativen Ansatz, der auf dem allgemeinen *Menschenrecht auf Gesundheit* beruht. Durch *Massnahmen zur Bekämpfung der Korruption* können die Gesamtkosten und die informellen Zahlungen der Patienten reduziert werden.

Diese Komponente wird zudem in den nächsten Jahren mehr Beachtung erhalten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Bereichen gute Regierungsführung und soziale Verantwortung sowie auf der Rolle der Zivilgesellschaft bei der Reform der Gesundheitssysteme.

In den fragilen Regionen wird die DEZA bei der Planung und Programmgestaltung einen konfliktensensitiven Ansatz verfolgen, der unter anderem einen gerechten Zugang zur Gesundheitsversorgung für die betroffenen Bevölkerungsgruppen gewährleistet.

In ihrer Rolle als Fazilitatorin, die die Führungsrolle und die Kapazitäten der nationalen Gesundheitsbehörden stärken will, wird die DEZA den *politischen Dialog* mit diesen Behörden weiterführen, um die Eigenverantwortung für die Programme sowie deren Nachhaltigkeit zu fördern und systemische Veränderungen herbeizuführen.

Schliesslich wird die Zusammenarbeit mit dem Globalprogramm Gesundheit der DEZA weitergeführt, um durch die Unterstützung der multilateralen und internationalen Akteure weiterhin auf die Agenda für globale Gesundheit Einfluss nehmen zu können und sicherzustellen, dass bei den Beschlüssen die Realität und die Erkenntnisse der Programme berücksichtigt werden.

5.3.5 Kontextrelevante und transversale Themen

5.3.5.1 Migration und Entwicklung

Angesichts der Bedeutung der Migration für die Entwicklung in den Transitionsländern kann «Migration und Entwicklung» als eigenständiges Thema in einer Kooperationsstrategie oder einem Programm behandelt werden. Als Querschnittsthema kann die Schweiz mit Migration und Entwicklung einen integrierten sektoriellen Ansatz verfolgen, sei es beispielsweise in den Bereichen wirtschaftliche Entwicklung oder Berufsbildung. Reformen in bestimmten Sektoren ermöglichen positive Wirkungen für Migrantinnen, Migranten und deren Familien (z. B. Reform des Zivilregisters). Die Transitionszusammenarbeit arbeitet mit dem Globalprogramm «Migration und Entwicklung» zusammen. Bei diesem Thema verfolgt die Schweiz einen «Whole of Government»-Ansatz, der die DEZA, das SEM, das SECO sowie die AMS umfasst. Die Migrationspartnerschaften mit Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Serbien, welche den Interessenausgleich zwischen der Schweiz und den Partnerländern in der Migrationspolitik fördern, um gemeinsam den Herausforderungen zu begegnen und die Chancen, welche die Migration bietet, zu nutzen, werden in einer neuen Strategie 2016–2019 weitergeführt. Zur besseren Kenntnis der Migrationshintergründe und somit als Entscheidungsgrundlage in der Migrationspolitik unterstützt die Schweiz die Behörden beim Aufbau von Datenbanksystemen.

Das Engagement der Transitionszusammenarbeit zielt auf verschiedene von Migration betroffene Zielgruppen ab: Rückkehrer sollen im gleichen Masse Zugang zu elementaren Dienstleistungen geniessen wie die ständige Wohnbevölkerung (z. B. im Gesundheitssektor). Auch die negativen sozialen Langzeitwirkungen zurückge-

lassener Frauen, Kinder und alter Menschen müssen berücksichtigt werden, zum Beispiel mittels psychosozialer oder juristischer Unterstützungsmaßnahmen.

Die Diaspora bietet Potenzial für die Entwicklung vieler Herkunftsländer der Transitionszusammenarbeit. Beiträge der Diaspora können sowohl der Transfer von Knowhow sein, zum Beispiel durch eine temporäre Rückkehr gut ausgebildeter Diasporaangehöriger, als auch finanzielle Investitionen, zum Beispiel für Infrastrukturmassnahmen in den jeweiligen Gemeinden. Die Spareinlagen und Geldüberweisungen sowie deren wirtschaftliche Verwendung tragen wesentlich zur individuellen Verbesserung der Lebensumstände in den Herkunftsländern bei. Spezifische Informations- und Kommunikationsplattformen sowie günstige und sichere Sendekanäle für Geldrücküberweisungen und bedarfsgerechte Finanzprodukte für Sender und Empfänger können die Wirksamkeit von Geldüberweisungen erhöhen. Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft wird bei der Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen für Migrantinnen und Migranten entscheidend sein.

5.3.5.2 Konfliktprävention und Konflikttransformation, Menschenrechte

Das Thema «Konfliktprävention, Konflikttransformation und Menschenrechte» wird konsequent und länderspezifisch in alle Kooperationsstrategien eingebaut.

Unter Berufung auf die Neutralität und die Rolle der Schweiz innerhalb der OSZE und des Europarats führt die DEZA ihr strategisches Engagement zur Stärkung der Justiz und der Rechtsstaatlichkeit weiter. Dazu gehören die Verteidigung der Menschenrechte, Justizreformen und die Unterstützung der verfassungsmässigen Mechanismen zur Machtteilung (Wahlssysteme, Minderheitenschutz, Zugang zur Justiz und Dezentralisierung). Sie wird auch weiterhin eine wichtige Rolle bei der Beilegung von grenzüberschreitenden Konflikten und Streitigkeiten um natürliche Ressourcen spielen, namentlich durch die Förderung eines integrierten Wassermanagements in Wassereinzugsgebieten und die Wasserdiplomatie in Zentralasien.

Des Weiteren wird die DEZA ihr Engagement auf die politische und soziale Inklusion, die rechtliche Gleichstellung der Bürgerinnen und Bürger sowie den gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen fokussieren und sicherstellen, dass alle ihre Aktivitäten konfliktsensitiv sind. Sie wird, auch in Zusammenarbeit mit der AMS, insbesondere Initiativen unterstützen, die die Achtung der Rechte von Minderheiten und Frauen sowie der Grundfreiheiten zum Ziel haben. Auf diese Weise unterstützt die DEZA ihre Partnerländer zum Beispiel bei der Einhaltung der internationalen Verpflichtungen bezüglich Prävention und Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt. In Ergänzung zu den Programmen zur Förderung von Staatsreformen wird sie schliesslich auch zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützen.

Die Unterstützung inklusiver politischer Prozesse und rechenschaftspflichtigen Institutionen, die Stärkung der Menschenrechte und der Sicherheit der Menschen, der Schutz der Grundrechte und ein funktionierendes Justizsystem zu deren Durchsetzung sind Schlüsselemente für die Reduktion von Konflikten und die Überwindung von fragilen Situationen.

Die Engagements der DEZA und der AMS im Bereich «Konfliktprävention, Konflikttransformation und Menschenrechte» ergänzen sich gegenseitig. So unterstützt die AMS im Nachgang zu bewaffneten Konflikten auch inklusive nationale und regionale politische Dialoge, vertrauensbildende Prozesse zwischen Bevölkerungsgruppen sowie die Vergangenheitsarbeit (siehe auch Ziff. 6.4.1.1 und 6.4.1.2 im Rahmenkredit Menschliche Sicherheit). Dabei ergänzt sie die längerfristig angelegten Programme der DEZA und fördert die Menschenrechte mit spezifischen Massnahmen des politischen Dialogs.

5.3.5.3 Transversalthemen

Geschlechtergleichstellung: Die Transitionszusammenarbeit versteht die Gleichstellung der Geschlechter als ein transversales Thema, welches in allen Projekten und Programmen systematisch berücksichtigt wird. Die Schweiz arbeitet wo möglich mit nationalen Gleichstellungsinstanzen zusammen. In ihren eigenen Programmen geht sie auf geschlechtsspezifische Bedürfnisse ein und achtet auf allfällige Ausschlussmechanismen, um eine Benachteiligung aufgrund des Geschlechts zu verhindern und Kernursachen von Gewalt und Diskriminierung anzugehen. Ausgehend von der Position der Schweiz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung stehen folgende thematische Prioritäten im Vordergrund: die ökonomische Stärkung durch besseren Zugang zu Ressourcen, Ausbildung und Einkommen, bessere Partizipation von Frauen in Politik und Entscheidungsgremien und Prävention und Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt.

Gute Regierungsführung (Good Governance): Das Transversalthema gute Regierungsführung (Good Governance) ist für alle Bereiche des Schweizer Engagements von zentraler Bedeutung. Die Schweiz fördert deshalb die Prinzipien der guten Regierungsführung (Transparenz, Nichtdiskriminierung, Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Rechenschaftsablage, Wirksamkeit und Effizienz, Korruptionsbekämpfung) in all ihren Programmen und mit ihren Partnern. In der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit liegt der Schwerpunkt auf der Förderung der ökonomischen Gouvernanz in den beiden Bereichen öffentliche Institutionen und Privatwirtschaft.

5.3.6 Geografische Schwerpunkte

Die Transitionszusammenarbeit unterstützt Partnerländer in Osteuropa und Zentralasien in ihren Reformprozessen und den dargestellten Themen. Diese Länder müssen sich gemäss der OECD für öffentliche Entwicklungs- und Transitionszusammenarbeit qualifizieren. Bei der Auswahl der Partnerländer werden folgende Kriterien berücksichtigt: (1) das Ausmass der Bedürfnisse (Reduktion von Ungleichheiten, Armut, Fragilität und Schutz vor globalen Risiken), (2) das Potenzial für die Wirksamkeit der Unterstützung, (3) der Mehrwert der Schweizer Zusammenarbeit,

(4) der Reformwiller des Partnerlandes, (5) politische und wirtschaftspolitische Interessen der Schweiz sowie (6) das Konzentrationsprinzip.⁷⁸

Nebst der Unterstützung von Partnerländern setzt die Transitionszusammenarbeit auch zwei Regionalprogramme um (Südkaucasus und Zentralasien). Hauptkriterium für die Durchführung eines Regionalprogramms ist das Vorhandensein eines wichtigen supranationalen Problems sowie die Möglichkeit, dass die Schweiz mit einem regionalen Ansatz zu einer Lösung beitragen kann. Idealerweise bestehen in einer solchen Konstellation auch regionale Trägerschaften, welche sich dem regionalen Problem widmen. Die Erfüllung dieses Kriteriums wird regelmässig überprüft.

Die Transitionszusammenarbeit wird in folgenden Ländern und Regionalprogrammen arbeiten:

Westbalkan:

Albanien
Bosnien und Herzegowina
Kosovo
Mazedonien
Serbien

Regionalprogramm Südkaucasus:

Georgien, Aserbaidshan und Armenien (Länder des Regionalprogramms)

Regionalprogramm Zentralasien:

Kirgisistan (Schwerpunktland)
Tadschikistan (Schwerpunktland)
Usbekistan (Teil des Regionalprogramms)
Moldawien
Ukraine

Die bisherige geografische Präsenz der DEZA wird beibehalten, im Südkaucasus wird der regionale Ansatz verstärkt. Das SECO fokussiert seine Aktivitäten auf die folgenden fünf Schwerpunktländer (gegenüber neun im letzten Rahmenkredit): Albanien, Serbien, Kirgisistan, Tadschikistan und die Ukraine. Das SECO trägt zudem zum Regionalprogramm Südkaucasus (mit Schwerpunkt Aserbaidshan) sowie zum Regionalprogramm Zentralasien bei.

Ausgewählte Länder, welche nicht Schwerpunktländer des SECO sind, können neu auch im Osten (bisher: nur Süden) von Komplementärmassnahmen des SECO profitieren. Diese Massnahmen kommen komplementär zu Massnahmen anderer Bundesstellen – insbesondere der DEZA – zum Einsatz und sind in den jeweiligen Länderprogrammen und deren Zielsetzungen reflektiert. Punktuell können Komple-

⁷⁸ Das Konzentrationsprinzip lässt sich durch ein angestrebtes Finanzvolumen pro Land ausdrücken. Angestrebt werden 25 Millionen Franken pro Jahr und pro Land/Region, unter Berücksichtigung des Beitrags aller Bundesstellen zu einer gemeinsamen Kooperationsstrategie (siehe Effizienzziel unter Ziff. 5.6.4). Dieses Finanzvolumen wird als sinnvoll betrachtet im Hinblick auf das Verhältnis zu den Strukturkosten vor Ort und das Wirksamkeitspotenzial.

mentärmassnahmen auch zur Verstärkung einer anderen aussenwirtschaftspolitischen Massnahme des SECO (z. B. Freihandelsabkommen) zur Anwendung kommen. Auch für solche Massnahmen kommen die inhaltlichen und strategischen Vorgaben dieser Botschaft zum Tragen.

Die geografische Schwerpunktsetzung der Transitionszusammenarbeit berücksichtigt die gesamte Periode des zu erneuernden Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (bis 2024). Insbesondere wird dabei der Umstand allfälliger EU-Beitritte (voraussichtlich nicht vor 2020) eine Rolle spielen, sowie die Definition der künftigen geografischen Schwerpunkte der DEZA insgesamt (ab 2025).

Die Transitionszusammenarbeit *erwägt* einen Ausstieg aus einem Land, wenn der Staat folgende Charakteristiken aufweist:

- Das Land wird EU-Mitglied oder erfüllt die Kriterien der OECD für öffentliche Entwicklungs- und Transitionszusammenarbeit nicht mehr (zwingender Ausstieg).
- Das Land verfügt über ausreichende eigene Ressourcen.
- Der Staat hat keinen Bedarf nach Hilfe durch die Schweizer Transitionszusammenarbeit.
- Das Land zeigt keine Reformbereitschaft.
- Mindeststandards in Gouvernanz und Menschenrechten sind im Land nicht (mehr) gegeben.

5.4 Umsetzung und Partnerschaften

5.4.1 Prinzipien der Umsetzung

Nachhaltige Entwicklung und Politikkohärenz: Die Stossrichtung der einzelnen thematischen Schwerpunkte der Transitionszusammenarbeit steht im Einklang mit den ihnen entsprechenden Entwicklungszielen der Agenda 2030. Im Sinne der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) beachtet die Transitionszusammenarbeit die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit in ihren Kooperationsstrategien und einzelnen Vorhaben. Das kann zum Beispiel bedeuten, dass eine Umweltzielsetzung in ein Vorhaben integriert wird, welches nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zum Zweck hat. Es bedeutet auch, dass die Auswirkungen der einzelnen Sektorpolitiken der Schweiz auf die Partnerländer beobachtet werden.

Reformunterstützung für mehr Demokratie und Marktwirtschaft: Die Transitionszusammenarbeit unterstützt die Reformziele, Eigenanstrengungen und Projektideen der Partnerländer gemäss den nationalen Plänen und Programmen und spezifischen Vereinbarungen mit den Partnerländern. Dabei achtet sie auf den klaren politischen Willen zur Reform. Reformen sollen eine breite Beteiligung der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Akteure ermöglichen und niemanden ausgrenzen (Inklusion). Die Partnerländer erbringen eine Eigenleistung in der Finanzierung der Reformen. Die Schweiz spricht ihre Unterstützung mit anderen Geberländern sowie internatio-

nen Organisationen und privaten Partnern ab. Die Reformunterstützung wird mittels mehrjähriger Kooperationsstrategien dargelegt, gesteuert und auf Wirkung zugunsten der Bevölkerung und der Institutionen des Partnerlandes ausgerichtet.

In der Reformunterstützung wird von unterschiedlichen Instrumenten und Modalitäten Gebrauch gemacht. Projektunterstützung findet im Rahmen von primär nationalen Programmen statt. Beratungsleistungen, technische Unterstützung und Budgethilfen können diese Programme ergänzen. Die transitionspolitische Wirkung wird durch den ergänzenden Einsatz von diplomatischen Massnahmen verstärkt. Reformunterstützung muss sich mit Stagnation und Rückschritt auseinandersetzen, zum Beispiel im Falle eines Regierungswechsels. Sie bietet jedoch Hand für nachhaltige Lösungen, wenn die Reformen von einem klaren politischen Willen, zunehmender Umsetzungskapazität und angemessener Finanzierung getragen sind.

Die Transitionszusammenarbeit nutzt die Reformunterstützung stets in der Perspektive, dass Raum für die Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger geschaffen wird. Die Einschätzung, ob im Falle autokratischer Regierungen der Nutzen für die Bevölkerung und die Chance eines langfristigen Wandels im Sinne der Transition überwiegt oder die allfällige Verfestigung eines autokratischen Regimes, ist von Fall zu Fall vorzunehmen. Die jeweilige Einschätzung führt zu unterschiedlichen Vorgehensweisen betreffend thematischem Fokus und Modalitäten (einschliesslich der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen oder von Medien). Die damit verbundenen Risiken werden periodisch im sogenannten MERV (Monitoring der entwicklungspolitisch relevanten Veränderungen) erhoben.

Entwicklungsfinanzierung und Eigenbeteiligung: Die Analyse und Vorbereitung von Vorhaben schliessen stets Aspekte der (langfristigen) Entwicklungsfinanzierung ein. Die Budgets für Vorhaben der Transitionszusammenarbeit enthalten entsprechend einen Gesamtblick auf die an der Finanzierung Beteiligten und die Mittel, die sie einbringen. Eine Eigenbeteiligung der Partnerländer ist ein wichtiges Ziel und Kriterium der Unterstützung. Ein besonderes Augenmerk gilt der Mobilisierung von Steuermitteln des Partnerlandes sowie privater Mittel.

Korruption: Die an der Transitionszusammenarbeit beteiligten Stellen und Mitarbeitenden beachten im Programm- und Projektmanagement die Erfordernisse der Korruptionsbekämpfung. Dazu aktualisieren sie periodisch ihr Wissen über Phänomene der Korruption, Massnahmen zur Eindämmung der Korruption sowie internationale Standards. Dies erfolgt im Hinblick auf die Umsetzung der entsprechenden Elemente im Wirkungsziel (siehe Ziff. 5.5).

Koordination der IZA in einem Partnerland: Nebst der Ausrichtung der Transitionszusammenarbeit auf die Ziele und Pläne der Partnerländer ist die Koordination der Zusammenarbeit von Gebern in einem Partnerland wichtig. Koordinationsaufgaben bestehen zunächst zwischen den verschiedenen, im Partnerland tätigen Bundesstellen. Diejenigen Bundesstellen, welche eine gemeinsame Kooperationsstrategie umsetzen, koordinieren ihre Arbeit vornehmlich über die jährliche, gemeinsame Analyse von Kontext und Programmumsetzung (Jahresberichtsprozess inkl. MERV). Die Aussenstelle erhält zu den dabei gemachten Analysen und Handlungsfolgerungen eine Rückmeldung aus den beteiligten Zentralen (Management Response).

Wichtig ist ferner die Koordination zwischen den Geberländern und mit den multilateralen Organisationen. Ein komplementärer Mitteleinsatz, die Nutzung der thematischen Kompetenzen und der Verzicht auf eine Vielzahl unterschiedlicher Prozeduren im administrativen Bereich sind wichtige Anliegen. Auch die sogenannte delegierte Kooperation kann eine Rolle spielen.⁷⁹ Diese Koordination bietet der Schweiz die Chance, in bestimmten Sektoren periodisch die Vorsitzrolle zu übernehmen und den sektoriellen Politikdialog mit dem Land zu steuern, einschliesslich der gegenseitigen Rechenschaftslegung (Mutual Accountability). Ein spezielles Anliegen ist das «Joint Programming». Hier teilen mehrere Geber die Kontextanalyse und die Programmziele. Die EU ist sehr aktiv in diesem Feld und offen für eine Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedstaaten.

Gender: Bei Kontextanalysen werden Genderunterschiede eingeschlossen. Auf diesen Unterschieden basierend werden in Kooperationsstrategien oder Projektanträgen Genderziele oder spezifische Indikatoren formuliert. Die Zusammenarbeit mit der Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen (UN Women) und der Weltbank wird weitergeführt. Die DEZA nutzt das Netzwerk Gender und Entwicklung, um Fachwissen und Fachaustausch sicherzustellen.

Risiken und Risikomanagement: Die Transitionszusammenarbeit ist auf das Erzielen von Wirkungsergebnissen ausgerichtet. Dabei nimmt sie auch Risiken in Kauf. Das tut sie aber nicht blindlings, sondern gestützt auf Analysen von potentiellen Risiken, der geschätzten Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens sowie der geschätzten Auswirkungen im Falle des Eintretens. Zur Minimierung der Risiken müssen Massnahmen im Voraus definiert und in der Praxis eingeführt werden. Die Transitionszusammenarbeit nutzt die Risikomanagementinstrumente der DEZA und des SECO auf der Ebene Kontextanalyse, Projektplanung und -monitoring, Kooperationsstrategiemanagement oder Büromanagement. Dazu treten die finanzadministrativen Instrumente und Prozesse, einschliesslich der Revisionen (auf Projekt-, Programm- und Büroebene). Risiken verschiedenster Natur können nie völlig ausgeschlossen werden, werden aber in einem vertretbaren Rahmen gehalten, insbesondere auch im Vergleich mit dem Nutzen der Vorhaben.

Konfliktsensitives Programmmanagement wird auf Policyebene und strategischer Ebene, auf Management- sowie auf Projektebene angewandt, das heisst bezüglich Kontextanalyse, Strategie- und Zielformulierung, Personalmanagement, Politikdialog, Risiko- und Sicherheitsmanagement und Kommunikation. Eine Priorität des Schweizer Engagements ist es, die soziale und politische Kohäsion in den Gesellschaften der Transitionszusammenarbeit zu fördern. Aus diesem Grunde berücksichtigen alle Programmaktivitäten diese Dimension. Konkret bedeutet dies, dass sich die Schweiz für inklusive Prozesse einsetzt, welche den Zusammenhalt, den Dialog und die Partizipation fördern, so zum Beispiel in der Ukraine oder in Zentralasien. Zusätzlich zu einem «Do No Harm»-Ansatz (deutsch: «Richte keinen Schaden an») bedeutet dies beispielsweise auf Managementebene, dass die Personalzusammensetzung in den Büros die Diversität eines Landes berücksichtigt oder dass die Konfliktdimension des Kontexts fortwährend analysiert und miteinbezogen wird.

⁷⁹ Delegierte Kooperation bedeutet, dass ein Geberland A mit einem anderen B die Durchführung eines Vorhabens vereinbart, dieses mit finanziellen Mitteln unterstützt, dabei aber die Projektbegleitung dem Geberland B überlässt.

Risiko und Sicherheit: Die Sicherheit der Mitarbeitenden und deren Partnerinnen und Partner ist ein zentrales Anliegen der Schweizer IZA. Die Sicherheitsweisung des EDA sowie die darauf beruhenden Reglemente sind massgebend.

Katastrophenrisikominderung wird in den Projekten der Transitionszusammenarbeit in dem Sinne umgesetzt, dass bei infrastruktur- und raumrelevanten Projekten in der Planung Naturgefahren berücksichtigt werden müssen, um in erster Linie Personen, aber auch die Investitionen der Partnerländer und der Schweiz nachhaltig zu schützen. In Zentralasien und im Südkaukasus sind dazu breite Erfahrungen gesammelt worden. Bei multilateralen Partnern will man darauf hinarbeiten, dass der Risikomanagementansatz in ihren Strategien und Programmen umgesetzt wird. Gemeinsam mit anderen Gebern werden auch Regierungen diesbezüglich unterstützt, wie dies im Falle der Überschwemmungen 2014 in Bosnien und Herzegowina erfolgt ist.

Qualitätssicherung: Im Sinne der Resultat- und Wirkungsorientierung entwickelt die Ostzusammenarbeit die Qualitätssicherung weiter. Dabei setzt sie die bestehenden Instrumente der DEZA und des SECO ein. Die Programmverantwortlichen in den Vertretungen führen periodisch Wirkungserhebungen durch, identifizieren auf transparente Weise Erfolgsfaktoren und Gründe des mangelnden Erfolgs und legen Verbesserungsmassnahmen fest. Die Mitglieder der thematischen Netzwerke bewerten periodisch die Resultatsberichte der Länderprogramme (Jahresberichte und Phasenschlussberichte), geben zum geeigneten Zeitpunkt ein operationell nutzbares Feedback ans Feld und analysieren die Umsetzungserfahrung des Themas im Bereich.

5.4.2 Modalitäten der Umsetzung

Die Reformunterstützung schliesst die Nutzung der Verwaltungskapazitäten und -prozesse des Partnerlandes mit ein. Dieser Aspekt der Zusammenarbeit wird international als «Use of Country Systems» diskutiert. Es kann sich um die öffentlichen Finanzverwaltungssysteme, um das öffentliche Beschaffungswesen, aber auch um nationale Statistik- oder Evaluationssysteme handeln. Sowohl die nationale als auch subnationale Ebenen sind eingeschlossen. Das Interesse des Partnerlandes am «Use of Country Systems»-Ansatz liegt in der Vereinfachung der internationalen Zusammenarbeit (Vermeidung von zahlreichen Parallelsystemen) und in der Verbesserung der eigenen Verwaltung, der Abläufe, der Leistungserbringung und der Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern und wirtschaftlichen Akteuren. Das Interesse des Geberlandes liegt in der Stärkung der öffentlichen Verwaltung des Partnerlandes, der Nachhaltigkeit der Leistungserbringung und der Möglichkeit, transitionspolitische Anliegen (Reformen, soziale Inklusion, Gender, Gouvernanz, Gewaltenteilung, Menschenrechte) und Fragen der Korruption auf zusätzlichem Wege und breiter aufzugreifen. Die Nutzung des nationalen Systems kann auch schrittweise erfolgen. Entsprechende Zwischenschritte mit Blick auf die Nutzung und Stärkung des nationalen Systems, einschliesslich der Prüfungen (Revision) und Absprache mit anderen Gebern, können von Fall zu Fall definiert werden.

Transitionspolitik als Aussenpolitik. Der Ansatz der Reformunterstützung sowie die transitionspolitischen Anliegen der Schweiz bezüglich Demokratie, Rechtsstaatlich-

keit, Menschenrechte, sozialer Marktwirtschaft, sozialer Inklusion, Gender und Konfliktbearbeitung führen dazu, dass in den Schwerpunktländern der Ostzusammenarbeit die Transitionspolitik ein bestimmendes Element der Aussenpolitik ist. Die DEZA, das SECO und die AMS nutzen daher die Aussenstellen und die zur Verfügung stehenden diplomatischen Mittel und Kapazitäten der Schweiz für die Erreichung der transitionspolitischen Ziele des Bundes und eine erhöhte Wirksamkeit der Unterstützungsmassnahmen. Wichtige Stichworte sind hier der regelmässig geführte transitionspolitische Dialog mit dem Partnerland, diplomatische Demarchen gegenüber dem Partnerland bezüglich Transitionsanliegen, die Zusammenarbeit mit Nachbarländern in der Region sowie Anliegen der aussenpolitischen Kohärenz. Auf der Ebene der Gesamtregion der Transitionszusammenarbeit bringen die DEZA, das SECO und die AMS zusammen mit der politischen Direktion des EDA transitionspolitische Anliegen und Erkenntnisse in die Diskussion der Schweizer Aussenpolitik ein.

Innovation. Bei der Umsetzung ihrer Programme achtet die Transitionszusammenarbeit darauf, notwendige und sinnvolle Innovationselemente einzubauen. Ziel ist dabei eine erhöhte Wirksamkeit. Innovation kann sich auf neue thematische Ansätze, auf neue Partnerschaften (Emerging Donors, Privatsektor), Finanzierungsmechanismen (z. B. Development Impact Bonds) oder auch die Zusammenarbeit mit Thinktanks und multilateralen Organisationen bezüglich gemeinsamer Regional- und Kontextanalysen beziehen.

Kulturelle Zusammenarbeit. Sie ist Teil der Zusammenarbeit mit Partnerländern und -regionen und beinhaltet die Chance, Werte anzusprechen und einen positiven Wertewandel zu fördern oder eine integrative Wirkung zu erzielen, dies sowohl zwischen Ländern als auch zwischen ethnischen Gruppen).

5.4.3 Partnerschaften

Den Zweck der Wirksamkeit verfolgt die Transitionszusammenarbeit auch mit einer dem jeweiligen Programmziel angepassten Auswahl von Partnerschaften. Aufträge können an verschiedene Umsetzungspartner erteilt werden, dies können lokale, schweizerische und internationale NGO sein, aber auch private Unternehmen und andere. Beiträge können darüber hinaus auch an staatliche, zivilgesellschaftliche und multilaterale Organisationen erfolgen. Eine wirksame Zusammenarbeit entsteht dann, wenn beide Partner zur Erreichung eines Transitions- und Entwicklungsziels in einem Partnerland beitragen und über die Zeit ihre Leistungserbringung durch die Zusammenarbeit insgesamt verbessern. Die Zusammenarbeit mit dem international tätigen, insbesondere schweizerischen, Privatsektor fokussiert sich auf die Nutzung entwicklungsförderlicher Kapazitäten und Kenntnisse der Partnerunternehmen sowie auf die Umsetzung entsprechender Standards. Die Finanzierung ist nicht der vorrangige Aspekt der Partnerschaft.

Im Falle eines Auftrags gelten die Projekte und Programme als Teile der Kooperationsstrategie, welche die Schweiz mit dem Partnerland vereinbart. Die Steuerung eines solchen Projekts oder Programms erfolgt in Zusammenarbeit mit der Partnerregierung. Hingegen gelten Projekte und Programme, für die der Bund im Rahmen

der Ostzusammenarbeit finanzielle Beiträge spricht, als solche der jeweiligen Organisation. Im Falle solcher Beitragsprogramme werden die Zwecksetzung und Steuerung sowie die Beteiligung des Bundes an der Steuerung vertraglich festgelegt. Die Schweizer NGO leisten mit ihren Programmen einen komplementären Beitrag an das Transitionsziel und werden im Rahmen der institutionellen Partnerschaften mit Mitteln des Rahmenkredits der Ostzusammenarbeit unterstützt.

Mit den im selben Partnerland tätigen schweizerischen Entwicklungs- und humanitären Organisationen, aber auch mit relevanten privatwirtschaftlichen Akteuren pflegt die Vertretung einen regelmässigen Dialog.

Die Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen wird weitergeführt und verstärkt. Mit den Vereinten Nationen steht die Zusammenarbeit für die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) im Vordergrund. Bei den Entwicklungsbanken und dem IWF geht es um (1) Zusammenarbeit in der Unterstützung von Sektorreformen in den Partnerländern, (2) Beiträge der Schweiz zur strategischen Ausrichtung der Entwicklungsbanken und (3) Beiträge zum guten Funktionieren der Stimmrechtsgruppen der Weltbank, des IWF und der EBRD, welche sich schwerpunktmässig aus Ländern Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens zusammensetzen. Von besonderem Gewicht ist die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission, primär in den Partnerländern (operationell, Politikdialog), aber auch ergänzend in Brüssel (transitionspolitischer Dialog).

Im Rahmen der Transitionszusammenarbeit werden weiterhin Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und dem Privatsektor angestrebt. Ziel einer sogenannten «Public-Private (Development) Partnership» ist die Förderung gemeinsamer Entwicklungsanliegen. Dabei werden gegenseitige Verpflichtungen eingegangen: Beide Parteien tragen gleichermassen die Verantwortung für den Erfolg oder das Scheitern der Partnerschaft. Voraussetzung für das Eingehen einer solchen Partnerschaft ist, dass keiner der Akteure eine angestrebte Entwicklung alleine erreichen könnte. In diesem Sinne sind diese Partnerschaften kein Selbstzweck, sondern sie erlauben für beide Akteure eine effizientere Erreichung eines Entwicklungsanliegens. Die Partner werden sorgfältig ausgewählt. Es wird darauf geachtet, dass diese die Werte der Schweiz mittragen (Menschenrechte, Kernarbeitsnormen, Gouvernanz, Umweltschutz) und dass durch die Partnerschaft keine Marktverzerrung entsteht. «Public-Private (Development) Partnerships» können mit transnationalen Unternehmen, Dachorganisationen, Stiftungen, kleinen, mittleren und grossen Unternehmen aus Ländern des Nordens (insbesondere der Schweiz) sowie des Ostens und des Südens eingegangen werden, insbesondere aus den Partnerländern der Transitionszusammenarbeit.

Osteuropäische Nachbarländer sind seit einigen Jahren dabei, ihre Entwicklungsagenturen aufzubauen. Dasselbe gilt für grössere Akteure in der Region (Türkei, Russland). Weitere Länder, beispielsweise China oder arabische Staaten, nehmen Einfluss auf die Entwicklung der Partnerländer der Schweiz. Die Transitionszusammenarbeit wird im Sinne der Vereinbarungen in Busan zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit entsprechende Kontakte pflegen, die Erfahrung im Management von Resultaten und Qualität in den Dialog einbringen und einen transitionspolitischen Austausch mit diesen Ländern pflegen. Dazu können auch die von diesen Ländern neu gegründeten internationalen Finanzierungsinstitute gehören.

Im Vordergrund dieser Engagements stehen immer die Reformbedürfnisse der Partnerländer und die Qualität der Unterstützung. Einen wichtigen Referenzrahmen stellen ferner die Leitlinien für trilaterale Zusammenarbeit der DEZA dar.

5.5 Wirkungsmessung und Evaluation

Die Transitionszusammenarbeit ist der Wirksamkeit verpflichtet und soll in den Partnerländern auf der Ebene der Bevölkerung und der Institutionen positive Veränderungen erzielen. Dafür unterstützt die Schweiz Reformvorhaben der Partnerländer. Die angestrebten Wirkungen sind also das Ergebnis gemeinsamer Anstrengungen der Schweiz mit den Partnerländern. Die Wirkungsmessung zielt darauf ab, den Beitrag der Schweiz an die Veränderungen im Partnerland zu erfassen und zu qualifizieren. Dies schliesst die Identifikation von Erfolgsfaktoren sowie Gründe für mangelnden Erfolg ein.

Die Messbarkeit der Wirksamkeit hat ihre Grenzen. Nicht alle Veränderungen in den Reformsektoren sind in jährlichen Abständen erfassbar. Viele Reformen benötigen Zeit zu ihrer Umsetzung, weil sie mit einer Veränderung der Wertesysteme und grossen Investitionen in die Fähigkeiten der Menschen und die Infrastruktur einhergehen müssen. Deshalb ist es wichtig, nicht primär kurzfristig messbare und sichtbare Resultate anzustreben, sondern den langfristigen und nachhaltigen Systemwandel zu unterstützen. Über die während der Laufzeit des Rahmenkredits der Transitions-hilfe 2013–2016 erzielten Wirkungen sowie über den Umgang mit Schwierigkeiten in der Programmumsetzung berichtet die Schweiz im Rechenschaftsbericht in Anhang A⁸⁰. Über die Resultate der Umsetzung der aktuellen Botschaft wird in der nächsten Botschaft 2021–2024 Bericht erstattet. Die Wirkungsmessung fliesst auch in die jährliche Finanzberichterstattung im Rahmen des Neuen Führungsmodell des Bundes ein.

5.5.1 Wirkungsziel der Transitionszusammenarbeit

Gestützt auf die strategischen Ziele der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz wird ein Wirkungsziel formuliert. Es schliesst an die bisherige Zielsetzung der Transitionszusammenarbeit an, setzt aber auch neue Akzente. Die auf das Wirkungsziel folgenden Beobachtungsfelder (und Indikatoren) geben Hinweise auf die Dimensionen der Wirkungserhebung zur Überprüfung der Zielerreichung der Transitionszusammenarbeit. Mit der Wirkungserhebung soll auch der Beitrag der Transitionszusammenarbeit an die Erreichung der strategischen Ziele aufgezeigt werden.

Wirkungsziel

Die Schweiz unterstützt die Transition zu demokratischen und sozialen marktwirtschaftlichen Systemen, die den Menschen aller Bevölkerungsgruppen unabhängig vom Geschlecht ein Leben in Sicherheit und einen gleichberechtigten Zugang zu

⁸⁰ A Berichte über die Verwendung der Rahmenkredite, Laufzeit bis Mitte 2015, Kapitel A 1.4 und A 1.5.

*politischen Entscheidungsprozessen, Ressourcen und Dienstleistungen gewährleistet (Inklusion)*⁸¹.

Die Transitionszusammenarbeit trägt bei:

- zur Reduktion von Konfliktursachen, zur Konfliktlösung und zum Aufbau verlässlicher Institutionen,
- zu einem breitenwirksamen Wachstum und wirtschaftlicher Integration,
- zum Umweltschutz sowie
- im Falle des Westbalkans zur europäischen Integration dieser Länder.

Monitoring des Wirkungsziels

Beim Monitoring des Wirkungsziels werden der allgemeine Transitionsfortschritt (Ländertrends, erhoben mittels internationaler Indikatoren) und die Beiträge der Schweizer Programme an die Fortschritte in den einzelnen Ländern analysiert. Dazu werden auch Aspekte der Politikkohärenz aufgenommen.

Dieses spezifische Wirkungsziel der Transitionszusammenarbeit wird durch operationelle Wirkungsziele ergänzt, die das SECO sowohl im Osten als auch im Süden anwendet, und zwar gemäss seinen prioritären Kompetenzbereichen: i) wirksame Institutionen und Dienstleistungen, ii) mehr und bessere Arbeitsplätze, iii) gestärkter Handel und höhere Wettbewerbsfähigkeit und iv) emissionsarme und klimaresiliente Wirtschaft. Das Monitoring dieser Ziele erfolgt gestützt auf die nachfolgenden Beobachtungsfelder und Indikatoren.

a) Allgemeiner Transitionsfortschritt (Ländertrends)

Die Transitionszusammenarbeit verfolgt den allgemeinen Transitionsfortschritt mit ausgewählten internationalen Indikatoren.

Zur Entwicklung zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit: u. a. *Freedom House Index*, Kriterien für freie und faire Wahlen, *Korruptionswahrnehmungsindex*, Erfüllung von Konditionen des EU-Beitrittsprozesses. Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development.

Zur Entwicklung zu Marktwirtschaft: u. a. *Ease of Doing Business Index*, BIP-Wachstum, *Global Competitiveness Index*.

Zur Inklusion / Armutsreduktion / Geschlechtergleichstellung: u. a. *Human Development Index*, *Inequality-Adjusted Human Development Index*, (Jugend-) Arbeitslosigkeitsraten, *Social Progress Index*, Gesundheitsindikatoren (Sterblichkeit/Erkrankungsraten), *Gender Inequality Index*.

Zur Reduktion der Fragilität und Reduktion von Konfliktursachen: u. a. Anzahl politischer Flüchtlinge und intern vertriebener Personen aufgrund von Konflikten

⁸¹ Inklusion wird in Anlehnung an eine Definition der Weltbank als ein Prozess verstanden, der zur vermehrten Teilhabe aller Personen am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben führt, unabhängig von Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit oder weiterer Faktoren der Benachteiligung. Exklusion ist nicht in allen Fällen deckungsgleich mit Armut, die Analyse der Exklusion kann aber zu Einsichten über Gründe der Armut führen. Siehe World Bank. *Inclusion Matters*. Washington. 2013.

(UNHCR-Daten), Ausübung bürgerlicher und politischer Freiheiten, welche zivilgesellschaftliches Engagement und Rechenschaftseinforderung ermöglichen (Freedom House Index, Press Freedom Index).

b) Monitoring des Schweizer Beitrages (Wirkung)

Die in den Themenbereichen erzielten Wirkungen werden entlang von Beobachtungsfeldern verfolgt (siehe Tabelle), die sich auf die Aktionslinien der DEZA und des SECO beziehen.⁸² Wo machbar und sinnvoll, werden für die Beobachtungsfelder enger definierte Indikatoren festgelegt.⁸³

Themenbereich Gouvernanz, Institutionen und Dezentralisierung

Beobachtungsfelder⁸⁴

- Verbesserte politische Partizipation und aktive Bürgerbeteiligung, verbesserte Rechenschaftslegung, Transparenz und Effizienz in der lokalen Regierungsführung sowie höhere Qualität und Bedürfnisorientierung der öffentlichen Dienstleistungen (DEZA). *Ausgewählter Indikator*⁸⁵: Anteil lokaler Regierungen mit Bürgerkonsultationsmechanismen in Entscheidungsprozessen.
- Erfolgreiche Dezentralisierungsreformen: partizipative und transparente Reformen, Dialog zwischen den Staatsebenen, erhöhte Vorhersehbarkeit und Transparenz der Transfersysteme sowie verbesserte Bewirtschaftung gebundener und ungebundener Gemeindefinanzen (DEZA). *Ausgewählter Indikator*: prozentuale Zunahme der formel- und regelbasierten Einnahme- und Ausgabenkompetenz subnationaler Regierungen und deren Grad der Einbindung in die Ausgestaltung von Dezentralisierungsreformen.
- Transparente Ressourcenmobilisierung und zuverlässige öffentliche Finanzverwaltung auf nationaler und subnationaler Ebene (SECO). *Ausgewählter Indikator*: Schlüsselindikatoren Public Finance Management gemäss PEFA-Methodologie.

⁸² Die Aktionslinien werden unter Ziffer 5.3 «Thematische und geografische Schwerpunkte» beschrieben. Zum Beispiel unterstützt das SECO wirtschaftspolitische Reformen und eine verbesserte Finanzpolitik (Aktionslinie), um den Regierungen zu einer transparenteren und effizienteren Ressourcenmobilisierung sowie zu einer zuverlässigeren Verwaltung öffentlicher Finanzen (Beobachtungsfeld) zu verhelfen.

⁸³ Für alle relevanten Indikatoren werden im Monitoring der Kooperationsstrategien der Länder nach Geschlecht und spezifischen benachteiligten Bevölkerungsgruppen (u. a. ärmste Bevölkerungsgruppe, ethnische Minderheiten) differenzierte Wirkungen erhoben.

⁸⁴ Soweit wie möglich werden die Beobachtungsfelder darauf ausgerichtet, eine Berichterstattung auch zu den strategischen Zielen zu ermöglichen. Die DEZA und das SECO sind gemeinsam für das Monitoring und die Berichterstattung zur Transitionszusammenarbeit verantwortlich. Das Monitoring und die Resultatberichterstattung des SECO erfolgen gemäss Beobachtungsfeldern und ausgewählten Indikatoren, wie sie auch im Rahmenkredit Süd des SECO in den vier Wirkungszielboxen aufgelistet sind.

⁸⁵ Zur Veranschaulichung, wie die Fortschritte in den Beobachtungsfeldern gemessen werden, werden beispielhaft ausgewählte Indikatoren aufgeführt. Aus Gründen der Lesefreundlichkeit wird auf eine vollständige Auflistung der Indikatoren verzichtet.

- Stabiler und gut ausgebauter Finanzsektor (SECO). *Ausgewählter Indikator*: Massnahmen zur Regulierung und Aufsicht des Finanzmarkts.
- Stärkung der Legislative und Judikative auf nationaler Ebene: demokratisches Funktionieren der Parlamente (Regierungskontrolle, Gesetzgebung und Bürgerrepräsentation), transparente und inklusive Wahlprozesse und eine verbesserte Rechtsstaatlichkeit (Zugang zur und Unabhängigkeit der Justiz, Gesetzesvollzug) (DEZA). *Ausgewählter Indikator*: Bürgerzufriedenheit mit Parlamenten.
- Erhöhte Legitimität und politischer sowie gesellschaftlicher Einfluss der Zivilgesellschaft (DEZA). *Ausgewählter Indikator*: Bürgerinnen und Bürger fühlen sich mit ihren Anliegen von zivilgesellschaftlichen Organisationen vertreten, und deren Initiativen widerspiegeln sich in Korrektur- und Reformmassnahmen der Regierung.

Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung, einschliesslich Berufsbildung

Beobachtungsfelder

- Zunahme des Einkommens der Bevölkerung und Schaffung neuer bzw. Erhaltung (besserer) Arbeitsplätze (DEZA und SECO).⁸⁶ *Ausgewählter Indikator*: zusätzlich erschaffene Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente).
- Effizientes Geschäftsumfeld für Unternehmen (SECO). *Ausgewählter Indikator*: Kosteneinsparungen in USD durch die Vereinfachung/Eliminierung von hinderlichen Verfahren.
- Günstige Rahmenbedingungen für den nachhaltigen Handel (SECO). *Ausgewählter Indikator*: erfolgreiche Reformschritte für einen erleichterten Marktzugang.
- Gestärkte internationale Wettbewerbsfähigkeit der KMU und leichter Marktzugang (für nachhaltig produzierte Güter) (SECO). *Ausgewählter Indikator*: Zunahme Handelsvolumen (in Prozent und in Mio. US-Dollar) aus nachhaltig hergestellten, zertifizierten Rohstoffen (Soja, Kaffee, Kakao, Baumwolle, Holz, Palmöl, Tee, Biohandelsprodukte) aus Entwicklungsländern.
- Verbesserung von lokalen und nationalen Marktsystemen (DEZA). *Ausgewählter Indikator*: Öffentliche und privatwirtschaftliche Akteure agieren armuts- und wachstumsorientiert.
- Unternehmertum, Fachkompetenzen und Arbeitsmarkt (SECO). *Ausgewählter Indikator*: aus- bzw. weitergebildete Personen (Unternehmerinnen/Unternehmer, Produzentinnen/Produzenten, Belegschaft)

⁸⁶ «Zunahme des Einkommens der Bevölkerung und Schaffung neuer bzw. Erhaltung von (besseren) Arbeitsplätzen» ist ein übergeordnetes Beobachtungsfeld, zu welchem verschiedene Aktivitätslinien (siehe Ziff. 5.3) beitragen.

- Verbesserung der Beschäftigungslage von Jugendlichen durch gestärkte Berufsbildung und aktive Massnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt (DEZA). *Ausgewählter Indikator:* Anzahl Jugendliche mit Anstellung nach erfolgter Berufsbildung und/oder aktiven Massnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt.
- Zugang zu langfristigem Kapital (SECO). *Ausgewählter Indikator:* mobilisiertes Kapital (Kredite, Beteiligungen usw.) in USD.
- Ressourceneffiziente Privatwirtschaft (SECO): eingesparte CO₂-Emissionen.

Infrastruktur, Klimawandel und Wasser

Beobachtungsfelder

- Solide öffentliche (städtische) Basisdienstleistungen (SECO). *Ausgewählter Indikator:* Personen mit Zugang zu verbesserten (Basis-)Dienstleistungen.
- Nachhaltige und erschwingliche Leistungen ländlicher Versorgungsbetriebe (DEZA). *Ausgewählter Indikator:* Anzahl/Anteil Personen mit Zugang zu Dienstleistungen öffentlicher Versorgungsbetriebe (insbesondere Trinkwasser und Siedlungshygiene).
- Nachhaltige Nutzung und gerechte Verteilung der Wasserressourcen für Landwirtschaft und Energie sowie Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (DEZA). *Ausgewählte Indikatoren:* Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner, die von Entwicklungsplänen für Flusseinzugsgebiete profitieren; Verbesserung der Umweltbilanz in Flusseinzugsgebieten.
- Stadtentwicklung (SECO). *Ausgewählter Indikator:* Zahl der Personen, die von Entwicklungsplänen und Städteprojekten erfasst werden.
- Nachhaltige Energieversorgung (SECO). *Ausgewählter Indikator:* zusätzliche Kilowattstunden aus erneuerbarer Energie und aus Energieeffizienzmassnahmen durch Projektinterventionen.

Gesundheit

Beobachtungsfelder

- Gleichberechtigter und erschwinglicher Zugang zu und Nutzung von öffentlichen Gesundheitsdienstleistungen (Primärmedizin) von besserer Qualität (DEZA). *Ausgewählter Indikator:* Zufriedenheit der Nutzerinnen und Nutzer von Gesundheitsdienstleistungen.
- Reduktion nicht übertragbarer Krankheiten und zugehöriger Gesundheitsrisikofaktoren (Prävention und Kontrolle) (DEZA). *Ausgewählter Indikator:* WHO-Indikatoren zu nichtübertragbaren Krankheiten.
- Gestärkte Gouvernanz der Gesundheitssysteme (Effizienz, Transparenz, Rechenschaftspflicht) (DEZA). *Ausgewählter Indikator:* Reduktion von «Out of Pocket»-Zahlungen der Nutzer.

Zusätzlich zu den Wirkungen in den Themenbereichen werden übergreifende Programmwirkungen in den Bereichen Konfliktprävention und Menschenrechte, Migration und Entwicklung, Geschlechtergleichstellung sowie Korruption verfolgt:

Konfliktprävention und Konflikttransformation, Menschenrechte

Beobachtungsfelder

- Reduktion von Konfliktursachen (Vergangenheitsaufarbeitung, politische und soziale Inklusion, Konflikttransformation). *Ausgewählter Indikator:* Ausmass des Vertrauens unter Konfliktparteien bezüglich grenzüberschreitender Konflikte und Ressourcen (insbesondere Wasser).
- Erhöhung staatlicher Krisenresistenz (Rechtsstaatlichkeit, Zugang zu Justiz, Sicherheitssektorreform, Sicherheit der Bevölkerung).
- Verbesserte Respektierung der Menschenrechte (Stärkung nationaler Menschenrechtsinstitutionen und -mechanismen, Umsetzung internationaler Verpflichtungen). *Ausgewählter Indikator:* Ausmass der Implementierung von Empfehlungen aus internationalen Menschenrechtsüberprüfungsmechanismen (insbesondere UPR).

Migration und Entwicklung

Beobachtungsfelder

- Migranten und Migrantinnen, ihre zurückgelassenen Familien sowie Rückkehrer erhalten während des ganzen Migrationszyklus im gleichen Masse Zugang zu den elementaren staatlichen Dienstleistungen.
- Die Diaspora engagiert sich mit ihrem Knowhow und mit finanziellen Beiträgen an der Entwicklung ihrer Herkunftsländer. Spezifische Informations- und Kommunikationsangebote sowie preiswerte und sichere Sendekanäle für Geldrücküberweisungen und bedarfsgerechte Finanzprodukte begünstigen dieses Engagement.
- Regierungen können ihre Entscheidungen in der Migrationspolitik auf Grundlage von evidenzbasierten, disaggregierten, systematisch gesammelten Daten treffen. Sie entwickeln migrationspolitische Strategien, die Investitionen in das soziale und finanzielle Kapital der Migrantinnen und Migranten begünstigen.

Geschlechtergleichstellung

Beobachtungsfelder

- Verbesserte politische Partizipation von Frauen auf nationaler und lokaler Ebene, verbesserter Zugang von Frauen zu Arbeitsplätzen, Märkten und Einkommen.
- Erhöhte Beteiligung und Mitsprache von Frauen in Ausgestaltung und Management von Basisdienstleistungen und natürlichen Ressourcen. Dienstleistungen sind, unter Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Bedürf-

nisse, so ausgerichtet, dass beide Geschlechter in gleicher Weise Nutzen daraus ziehen .

- Die Transitionszusammenarbeit benennt Formen und Ursachen von Gewalt gegen Frauen gegenüber ihren Partnerländern und trägt zur Verhaltensänderung bei Behörden und Partnerorganisationen bei.

Korruption

Beobachtungsfelder

- Bewusstsein der Öffentlichkeit und Bürgerengagement gegen Korruption.
- Fähigkeit der Staaten, die Korruption zu bekämpfen.
- Zugang zu unabhängigen Stellen der Korruptionsbekämpfung sowie deren Handlungsfähigkeit
- Ausmass der Korruption in spezifischen Sektoren

5.5.2 Monitoring und Evaluation zur Steuerung und Rechenschaftslegung

Das *Monitoring- und Evaluationssystem* der Schweizer Transitionszusammenarbeit überprüft den Grad der Wirkungserreichung und andere Aspekte auf verschiedenen Ebenen:

- Rahmenkredit Transition 2017–2020 (siehe Wirkungsziel Transition).
- Schweizer Kooperationsstrategien in den Ländern der Transitionszusammenarbeit.
- Programme/Projekte im Rahmen der Kooperationsstrategien.

Auf allen Ebenen werden Ziele definiert und mit Beobachtungsfeldern/Indikatoren versehen.

Die regelmässige Überprüfung der Zielerreichung dient der Steuerung und Rechenschaftslegung der Projekte/Programme, der Kooperationsstrategien sowie der Umsetzung des Rahmenkredits der Transitionszusammenarbeit insgesamt. Dafür werden verschiedene Instrumente – intern erstellte Berichte auf der Basis von Informationen der Projektumsetzungspartner sowie Evaluationen⁸⁷ – eingesetzt. Aus der Beurteilung der Zielerreichung und anderer Aspekte der Programmumsetzung werden Rückschlüsse für die Planung weiterer Projekt- und Programmphasen oder für die künftige strategische Ausrichtung von Kooperationsstrategien gezogen (Steuerung). Die verschiedenen dafür erstellten Berichte dienen auch der Rechenschaftslegung über die Verwendung der öffentlichen Mittel. Weitere Berichte wie der Aussenpolitische Bericht und der Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, der DEZA/SECO-Jahresbericht sowie der Rechenschaftsbericht zur Umsetzung des

⁸⁷ In ihrer Evaluationspraxis stützt sich die Transitionszusammenarbeit auf international gültige Richtlinien des OECD/DAC.

Rahmenkredits werden eigens zur Information der Öffentlichkeit und des Parlaments erstellt.

	Instrumente/Berichte	Periodizität
Botschaft/ Rahmenkredit Transition 2017–2020	– Öffentlicher Bericht «Was die Schweiz bewirkt» bzw. «SECO zieht Bilanz»	– Alle 4 Jahre
	– Gemeinsamer Rechenschaftsbericht zur Botschaft an das Parlament (DEZA/SECO)	– Alle 4 Jahre
	– Aussenpolitischer Bericht	– Jährlich
	– Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik	– Jährlich
	– DEZA/SECO-Jahresbericht	– Jährlich
	– Vorbereitungsbericht Resultate der Botschaft (DEZA/SECO)	– Jährlich
Schweizer Kooperations- strategien	– Jahresbericht pro Partnerland	– Jährlich
	– Selektiv Evaluationen von Kooperationsstrategien	– Gemäss Evaluationsprogramm
Programme/ Projekte	– Phasen-/Projektschlussberichte ⁸⁸	– Phasenende/ Projektende
	– Selektiv Evaluationen	– Projektabhängig

Ergänzend zum Monitoring- und Evaluationssystem der Transitionszusammenarbeit werden in der DEZA und im SECO rahmenkreditsübergreifend jährlich mehrere Evaluationen zu bestimmten Themenbereichen (z. B. zum Engagement der DEZA im Bereich der Gouvernanz) durchgeführt.

5.6 Ressourcen

5.6.1 Finanzielle Auswirkungen und Antrag

Nach Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006⁸⁹ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas bewilligen die eidgenössischen Räte in Form von Rahmenkredits über vier Jahre die nötigen finanziellen Mittel für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Die Botschaft zum neuen Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (BG Ost) ist Teil der vorliegenden Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit.

Für die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und Zentralasiens der Schweiz in den nächsten vier Jahren beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen Rahmenkredit in der Höhe von 1,04 Milliarden Franken für die Jahre 2017–2020.

Die Allokation der finanziellen Mittel der internationalen Zusammenarbeit auf die verschiedenen Rahmenkredite ist in der Strategie der vorliegenden Botschaft 2017–2020 definiert (siehe Ziff. 1.11). Im Legislaturfinanzplan 2017–2019 wurden die

⁸⁸ Ein Projekt wird bei der DEZA in der Regel in drei bis vier Vierjahresphasen umgesetzt.

⁸⁹ SR 974.1

Mittel entsprechend eingestellt. Der Rahmenkredit Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas 2017–2020 umfasst zwei Voranschlagskredite, welche von der DEZA und dem SECO verwaltet werden.

Tabelle 1

Legislaturfinanzplan 2017–2019 und Extrapolation für das Jahr 2020

Voranschlagskredite (in Millionen, gerundet)	Voranschlag		Finanzplan				
	2016*		2017	2018	2019	2020**	Total 17–20
1. Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas – DEZA	A2310.0554	135,0	134,1	140,5	145,8	148,8	569,2
2. Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas – SECO	A2310.0446	72,7	76,2	78,4	79,2	80,8	314,6
Total Transferkredite		207,7	210,3	218,9	225,0	229,6	883,8
Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate							2,5 %

* Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, ist in den Beträgen für 2016 der Eigenaufwand, der mit der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 beantragt wurde, nicht berücksichtigt (siehe Kap. 5.6.3.).

** geschätzt

5.6.2 Bemessung des Rahmenkredits 2017–2020

Mit dem Rahmenkredit ermächtigt das Parlament den Bundesrat, finanzielle Verpflichtungen für Vorhaben einzugehen. Weil die meisten Phasen der Transitionsprogramme und -projekte der DEZA drei bis vier Jahre bzw. die Projekte des SECO drei bis acht Jahre dauern, erstrecken sich die Zahlungen, die aus den eingegangenen Verpflichtungen stammen, über einen längeren Zeitraum als die Periode des Rahmenkredits. Unvorhergesehene Krisen und politische Ereignisse können zum Abbruch von Programmen und Projekten führen oder Zahlungen verzögern. Um eine effiziente Abwicklung der Operationen zu sichern, ist ein Verpflichtungsvolumen, welches das Ausgabenvolumen der betreffenden Zeitperiode um durchschnittlich 18 Prozent übersteigt, vorgesehen. Das Verpflichtungsvolumen des Rahmenkredits 2017–2020 beträgt damit 1,04 Milliarden Franken. Falls bezüglich des neuen BG Ost das Referendum ergriffen würde, könnte es ab Juni 2017 zu einer Gesetzeslücke von mehreren Monaten kommen. Während dieser Zeit könnten keine Verpflichtungen eingegangen, wohl aber Auszahlungen im Rahmen der vor diesem Zeitpunkt erfolgten Verpflichtungen getätigt werden.

Tabelle 2

Übersicht der Verpflichtungen und Zahlungen

Voranschlagskredite (in Millionen, gerundet)	Beantragte Mittel	Legislaturfinanzplan 2017–2019 und Extrapolation für das Jahr 2020
1. Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas – DEZA	704	569
2. Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas – SECO	336	315
Total	1040	884

Die Schweiz erhält Mittel von anderen Entwicklungsagenturen für die Durchführung von Projekten. Diese Mittel werden auf den Subventionskrediten einerseits als Ertrag und andererseits als Aufwand budgetiert und verbucht. Für den Bundeshaushalt entstehen somit keine Mehrkosten. Die geschätzten Beträge sind bei den beantragten Verpflichtungskrediten eingerechnet. Die DEZA verpflichtet sich im Umfang der Drittmittel nur unter dem Vorbehalt, dass der Drittmittelgeber diese auch effektiv leistet. Die DEZA verwaltet die erhaltenen Finanzmittel nach ihren Standards und kontrolliert ebenso den Einsatz. Sofern die DEZA den ordentlichen Monitoring- und Controllingpflichten nachkommt, haftet sie nicht für den Ausfall bei Drittmitteln.

Mittelallokation

Die Mittel werden hauptsächlich in der bilateralen Zusammenarbeit eingesetzt. UNO-Organisationen, die Weltbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die Asiatische Entwicklungsbank sowie die globalen Fonds arbeiten in den Transitionsländern mit eigenen Programmen. Ein Teil der Beiträge für die multilaterale Zusammenarbeit, die die Schweiz im Rahmen des Rahmenkredits Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern 2017–2020 (siehe Kap. 3) einsetzt, kommt deshalb auch in den Transitionsländern zum Tragen. Die schweizerischen Vertretungen in den Transitionsländern arbeiten zudem eng mit den Vertretungen der multilateralen Institutionen vor Ort zusammen.

Die Aufteilung der Verpflichtungsmittel ($\frac{2}{3}$ DEZA, $\frac{1}{3}$ SECO) erfolgt nach denselben vereinbarten Schlüsseln wie in der Botschaftsperiode 2013–2016.

Die Strategie Internationale Zusammenarbeit beschreibt Profil und Umsetzungsarten sowie die Prioritäten und Ansätze. Politische, wirtschaftliche und soziale Instabilitäten können die Umsetzung der Programme der Transitionszusammenarbeit stark beeinflussen. Aus diesem Grund ist die geografische Aufteilung der Mittel des Rahmenkredits nur indikativ. Sie ist der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Tabelle 3

Indikative Mittelverteilung

DEZA*	Zielwert (Mio. CHF)	SECO*	Zielwert (Mio. CHF)	Aktivitäten
42 %	300	53 %	178	Länder und Regionalprogramme Osteuropa und Zentralasien ⁹⁰
54 %	380	47 %	158	Länder und Regionalprogramme Westbalkan ⁹¹
4 %	24	0 %	0	Programmbeiträge Schweiz
100 %	704	100 %	336	Gesamtbudget

* Im WBF präsentiert sich die Gliederung nach Wirkungszielen wie folgt: 1) Wirksame Institutionen und Dienstleistungen: 170 Mio. Franken, 2) Mehr und bessere Arbeitsplätze: 52 Mio. Franken, 3) Gestärkter Handel und Wettbewerbsfähigkeit: 44 Mio. Franken, 4) Emissionsarme und klimaresiliente Wirtschaft: 70 Mio. Franken. Die entsprechende Zuteilung der Mittel auf Wirkungsziele wird im Falle der DEZA im Rahmen der Kooperationsstrategien vorgenommen.

5.6.3 Personelle und sonstige finanzielle Auswirkungen

Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) sieht vor, dass Subventionskredite vom Globalbudget, das den Eigenaufwand der Verwaltung (Personal, Güter und Dienstleistungen) deckt, getrennt werden; dieser Grundsatz gilt auch für die internationale Zusammenarbeit. Daher wird der Eigenaufwand ab 2017 in die Globalbudgets des EDA und des SECO integriert, anstatt wie in den Jahren 2013–2016 zusammen mit den Verpflichtungskrediten beantragt zu werden. Das Parlament wird jedes Jahr mit dem Voranschlag über den Eigenaufwand entscheiden. Dieser Transfer hat keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Im Interesse der Vollständigkeit und der Information wird dieser Eigenaufwand vorgestellt, da er für die Planung, Umsetzung und Evaluation der in diesem Rahmenkredit vorgesehenen Tätigkeiten verwendet wird.

Im Zeitraum 2017–2020 wird für die Massnahmen der Transitionszusammenarbeit insgesamt ein Eigenaufwand in der Höhe von rund 119 Millionen Franken anfallen. Davon entfallen etwa 98 Millionen Franken (DEZA: 67 Mio. Fr.; SECO: 31 Mio. Fr.) auf den Aufwand, der für die Finanzierung von schweizerischem Personal an der Zentrale, in den Aussenstellen, in lokalen und internationalen Partnerorganisationen und zur Umsetzung eigener Programme erforderlich ist. Ab 2017 umfassen die Personalkosten auch die Kosten des Projekt- und Lokalpersonals, die bis anhin aus

⁹⁰ Es handelt sich um die Länder und Regionalprogramme der bisherigen Abteilung «Gemeinschaft Unabhängiger Staaten GUS»

⁹¹ Beinhaltet das DEZA-weit tätige thematische Netzwerk Demokratisierung, Dezentralisierung und lokale Gouvernanz. Die effektiven Prozentsätze für die geografische Aufteilung der DEZA lauten: 45 % Osteuropa und Zentralasien sowie 55 % Westbalkan.

den Subventionskrediten gedeckt wurden. Sie betragen für die Laufzeit der Botschaft rund 25 Millionen Franken (DEZA: 18 Mio. Fr.; SECO: 7 Mio. Fr.). Der Personalbestand der Transitionszusammenarbeit wird im Vergleich mit 2016 voraussichtlich stabil bleiben. Die Integration der Kosten des Projekt- und Lokalpersonals hat keine zusätzliche Belastung des Bundeshaushaltes zur Folge, da diese Kosten von den Subventionskrediten abgezogen werden. Künftig werden sich die Personalkosten, was Löhne und Arbeitgeberbeiträge betrifft, parallel zu den Personalkosten des gesamten Bundes entwickeln. Politische Entscheide oder unvorhergesehene Ereignisse können zu einem temporären Mehrbedarf an Personal und einer entsprechenden Erhöhung der Personalkosten führen.

Die restlichen rund 21 Millionen Franken entfallen auf den Sach- und Betriebsaufwand (z. B. Mieten, Transportkosten), der für die Umsetzung des Rahmenkredits erforderlich ist.

Tabelle 4

Voraussichtlicher Eigenaufwand während der Periode 2017–2020

Mio. Franken	2016	2017	2018	2019	2020	Total 17–20
Personalaufwand (DEZA)	18,2	16,7	16,8	16,9	17,0	67,4
<i>davon Lokalpersonal</i>	<i>4,2</i>	<i>4,3</i>	<i>4,4</i>	<i>4,5</i>	<i>4,6</i>	<i>17,8</i>
Personalaufwand (SECO)	7,7	7,7	7,8	7,8	7,9	31,2
<i>davon Lokalpersonal</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,8</i>	<i>6,8</i>
Sach- und Betriebsaufwand (DEZA)	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	10,0
Sach- und Betriebsaufwand (SECO)	2,6	2,6	2,6	2,7	2,8	10,7
Total Eigenaufwand	31,0	29,5	29,7	29,9	30,2	119,3

Die Kosten werden nach einem zu vereinbarenden Schlüssel zwischen der DEZA und dem SECO aufgeteilt.

Im Eigenaufwand ist ebenfalls lokales Projektpersonal mit einem Arbeitsvertrag des EDA enthalten.

Mehrwert durch das Personal der DEZA und des SECO

Das Personal trägt entscheidend zur Erreichung von soliden Resultaten in Transitionsländern bei. Die Massnahmen, die den Einsatz, die Auswahl und die Entwicklung des Personals betreffen, orientieren sich an den Modalitäten der schweizerischen Zusammenarbeit, wie sie einerseits die Strategie internationale Zusammenarbeit definiert und andererseits die Umsetzung des Rahmenkredits erfordert. Der Rahmenkredit für die Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und Zentralasiens 2017–2020 umfasst – im Unterschied zu den Rahmenkrediten «Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern» und «Humanitäre Hilfe» – keine umfangreichen Beiträge an multilaterale Organisatio-

nen. Aus diesem Grund ist der Personalaufwand für das Programm der Schweiz, das stark durch bilaterale Projekte geprägt ist, höher als im Gesamtdurchschnitt der fünf Rahmenkredite. Die bilateral umgesetzten Programme und Projekte ermöglichen eine hohe Visibilität der Schweiz und eine Einflussnahme auf den Reformprozess in Osteuropa und Zentralasien. Die Präsenz von Schweizer Personal vor Ort ist sehr wichtig, um die Sichtbarkeit und die Qualität der Transitionszusammenarbeit zu erhalten. Zudem ist sie eine wesentliche Voraussetzung für den technischen und politischen Dialog mit den Partnerländern. Das hochqualifizierte Lokalpersonal fördert die gute Einbettung der Programme in den nationalen Kontext. Es ist ausserdem stark engagiert im Qualitätsmanagement der Programme und ist ein Garant für die Kontinuität erfolgreicher Vorhaben. Die DEZA stellt pro Organisationseinheit je eine themenbeauftragte Person zur Verfügung, welche wichtige Erfahrungen in der Umsetzung der Schwerpunktthemen und der Genderthematik in Strategiebildung und Planung der Einheiten einfließen lässt und die Resultatorientierung unterstützt. Das SECO richtet entsprechend seiner Organisationsstruktur ein besonderes Augenmerk auf die thematische Dimension. Zu diesem Zweck wird es durch eine Abteilung verstärkt, deren Aufgabe es ist dafür zu sorgen, dass diese Kompetenzen je nach dem Bedarf der Partnerländer optimal genutzt werden.

Die Planung, die Umsetzung und das Monitoring der Programme und Projekte sowie der politische und fachtechnische Dialog mit beteiligten Institutionen, Organisationen und Bundesämtern werden durch festangestelltes Schweizer Personal sichergestellt.

6 Rahmenkredit Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit

Übersicht

Die menschliche Sicherheit stellt den Schutz des einzelnen Menschen und seiner Würde in den Mittelpunkt. Jeder Mensch soll ohne Angst, ohne Not und in Würde leben können. In ihrer Aussenpolitik setzt sich die Schweiz im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit für die menschliche Sicherheit ein. Dabei nimmt sie sich der Herausforderungen Krieg, Gewalt, Missachtung der Menschenrechte sowie Vertreibung und Menschenhandel an.

Der Bundesrat beantragt einen Rahmenkredit über 230 Millionen Franken für die Jahre 2017–2020. Damit setzt er sich ein für nachhaltigen Frieden, für den Schutz der Zivilbevölkerung, für die Achtung der Menschenrechte sowie für den Schutz von Vertriebenen, gefährdeten Migrantinnen und Migranten und Opfer des Menschenhandels. Die beantragten Mittel sind geringer als in der Vorperiode, da der Personal- und Sachaufwand nicht mehr über den Rahmenkredit, sondern über das Globalbudget EDA abgerechnet wird.

Die Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit ist zum ersten Mal Teil der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit. Als diplomatisch-politische und zugleich operationelle Tätigkeit trägt sie massgeblich dazu bei, die strategischen Ziele der IZA zu erreichen. Ihre Instrumente sind komplementär zu den Instrumenten der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit.

Innerhalb der vier Hauptthemen Frieden, humanitäre Politik, Menschenrechte und internationale Migrationsfragen setzt sie Schwerpunkte dort, wo Bedarf besteht und die Schweiz über besondere Kompetenzen verfügt. Geografisch konzentriert sich die Politik der menschlichen Sicherheit wie die internationale Zusammenarbeit insgesamt auf Subsahara-Afrika, Nordafrika und den Mittleren Osten. Dazu kommt als weiterer Schwerpunkt der OSZE-Raum.

Für die Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit ist die AMS in der Politischen Direktion des EDA zuständig. Sie setzt sieben Hauptinstrumente ein: Mediation, Fazilitation und politischer Dialog; Programme; Projekte; bilaterale Konsultationen und Demarchen; multilaterale Dialoge, multilaterale Prozesse und diplomatische Initiativen; Bereitstellen von Expertise und Kapazitätsaufbau; Partnerschaften mit internationalen, nationalen und lokalen Institutionen. Die AMS stellt sicher, dass die von ihr getroffenen Massnahmen Wirkung zeigen. Dazu wendet sie entsprechende Managementwerkzeuge an.

6.1 Zweck und Herausforderungen

Die Förderung der menschlichen Sicherheit – Friedensförderung, humanitäre Politik, Menschenrechtspolitik, Migrationsausserpolitik – ist fester Bestandteil der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz. Gemäss der Verfassung⁹² hat der Bund unter anderem den Auftrag, zur Achtung der Menschenrechte, zur Förderung von Demokratie und zum friedlichem Zusammenleben der Völker beizutragen. Dies ist im Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003⁹³ über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte konkretisiert. Mit seiner Politik der menschlichen Sicherheit erfüllt der Bund dieses aussenpolitische Mandat.

Die menschliche Sicherheit verlangt, dass jeder Mensch erstens ohne Angst, zweitens ohne Not zu leiden und drittens in Würde leben kann. Die Unversehrtheit des einzelnen Menschen steht also im Zentrum dieses Sicherheitsbegriffs, der das traditionelle Konzept staatlicher Sicherheit und territorialer Integrität ergänzt. Die Massnahmen des vorliegenden Rahmenkredites wirken darauf hin, dass Menschen vor Gewalt verschont werden und ihre Rechte wahrnehmen können.

Erkenntnisse aus der Vorperiode

Mit dem Rahmenkredit zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit und der AMS verfügt die Schweiz über Instrumente und eine Struktur, die international Vorbildcharakter haben. Der Rahmenkredit ermöglicht es der Schweiz, sich diplomatisch und politisch zu engagieren und gleichzeitig konkrete Projekte vor Ort umzusetzen. Indem die diplomatischen und operationellen Aktivitäten aus einer Hand geplant und umgesetzt werden, ist das schweizerische Engagement in diesem Bereich wirkungsvoll und glaubwürdig. Das Modell einer aktiven, sowohl auf dem Feld wie auch auf dem diplomatischen Parkett engagierten Friedens- und Menschenrechtspolitik strahlt aus: So hat zum Bei-

⁹² Art. 54 Abs. 2 BV (SR 101)

⁹³ SR 193.9

spiel Deutschland entschieden, im Auswärtigen Amt eine der AMS ähnliche Struktur aufzubauen.

Die schweizerische Politik der menschlichen Sicherheit ist dann am wirkungsvollsten, wenn sie ihre Schwerpunkte auf allen zur Verfügung stehenden Ebenen verfolgt, namentlich in multilateralen Foren, internationalen Prozessen und länderspezifischen Programmen. Ein Beispiel dafür ist der Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern, den die Schweiz sowohl in multilateralen Foren einfordert als auch in konkreten Fällen selber bietet.

Die verschiedenen thematischen Arbeitsbereiche greifen ineinander und stützen sich im Idealfall gegenseitig. Wenn die AMS beispielsweise mit Konfliktparteien in Kontakt tritt und sie für das humanitäre Völkerrecht sensibilisiert, schafft sie gleichzeitig Vertrauen, um später allenfalls im Konflikt vermitteln zu können. Oder wenn sie hilft, an einem Ort die Kriegsvergangenheit zu bewältigen, kann sie gleichzeitig die Straflosigkeit bekämpfen und so die Menschenrechte fördern.

Frieden und menschliche Sicherheit hängen nicht nur von Staaten ab. Nichtstaatliche Akteure können diese ebenso fördern oder hemmen. Um ihre Ziele besser zu erreichen, muss die AMS mit allen relevanten Akteuren zusammenarbeiten. Dazu gehören insbesondere Organisationen und Personen aus der Politik, der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft, aber je nach Kontext auch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen. Fragen von Frieden und menschlicher Sicherheit sind immanent politisch. Deshalb ist es wichtig, dass die Schweiz diese Herausforderungen auch in Zukunft mit diplomatischen Instrumenten auf der entsprechenden politischen Ebene angeht.

Die Schweiz möchte in der Friedensförderung – wo immer möglich – selber handeln. Sie begnügt sich nicht damit, Menschenrechtsverletzungen anzuprangern und zum Frieden aufzurufen, sondern sucht zusammen mit den Hauptakteuren pragmatische Lösungen. Ein solches Engagement ist personalintensiv und bedarf eigener fachlicher und methodischer Expertise.

In der Kreditperiode hat sich wiederum gezeigt, dass die thematischen und methodischen Kompetenzen, welche die Schweiz bzw. die AMS über die Jahre entwickelt hat, relevant sind, um die Herausforderungen im Bereich Frieden und menschliche Sicherheit zu bewältigen. Dies äussert sich unter anderem darin, dass einflussreiche Akteure um Rat und Unterstützung fragen, Konfliktparteien die Schweiz als Vermittlerin schätzen oder andere Staaten mit der Schweiz auf Augenhöhe über Probleme im Bereich der Menschenrechte oder der Migration sprechen und diese gemeinsam zu lösen versuchen wollen.

Das Wissen und Können der AMS in Bereichen wie Mediation, Vergangenheitsarbeit oder Wahl- und Verfassungsprozesse ist weltweit nachgefragt. Auch ist die Nachfrage nach Schweizer Expertinnen und Experten für zivile Aufgaben im Rahmen von multilateralen Friedensmissionen gross. Die Herausforderungen für den Frieden und die menschliche Sicherheit sind in der Berichtsperiode gestiegen und werden gemäss Einschätzungen weiter steigen. Die Schweiz wird immer häufiger um ihre guten Dienste angefragt. Damit wird auch der Druck auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen weiter steigen. Diesem Umstand wird

bei der Planung der Mittel Rechnung getragen. Um die zu Verfügung stehenden Mittel effektiv und effizient einzusetzen, werden weiterhin thematische und geografische Schwerpunkte gesetzt.

Wie die raschen politischen Veränderungen der letzten Jahre in Osteuropa, dem Mittleren Osten oder Myanmar gezeigt haben, muss die AMS in der Lage sein, schnell auf Krisen zu reagieren, ihre Strategien kurzfristig anzupassen oder plötzlich auftauchende Chancen zu ergreifen. Damit dies wie in der Berichtsperiode gelingt, muss die AMS eine gute Balance finden zwischen längerfristigem Engagement, wodurch sie thematische und geografische Expertise aufbauen kann, und Flexibilität bzw. Reaktionsfähigkeit.

Die Sicherheit der Menschen ist an vielen Orten der Welt bedroht und akut gefährdet. Eine grosse Gefahr sind *bewaffnete bzw. gewaltsame Konflikte*, wie sie zurzeit in Syrien, in Nigeria oder in der Demokratischen Republik Kongo ausgetragen werden (siehe Ziff. 1.1). Mit dem bewaffneten Konflikt in der Ukraine ist auch Europa selber wieder betroffen. Obwohl es immer noch zu klassischen Kriegen zwischen Staaten kommt, sind die heutigen Konflikte überwiegend innerstaatlich oder transnational, neuerdings auch «hybrid» und meist komplex. Oft sind zum Beispiel verschiedenartige Akteure wie nichtstaatliche bewaffnete Gruppen oder andere Staaten auf die eine oder andere Art involviert. Wegen dieser Komplexität ist es trotz grosser internationaler Friedensbemühungen schwieriger geworden, Kriege zu beenden. So verharrt die weltweite Zahl der bewaffneten Konflikte seit einigen Jahren bei rund drei Dutzend. Mit ihrer Politik der Friedensförderung setzt sich die Schweiz dafür ein, dass Konflikte mit friedlichen Mitteln, das heisst im Dialog zwischen Parteien, beigelegt werden können.

Aber auch *in* bewaffneten Konflikten selber setzt sich die Schweiz dafür ein, dass die menschliche Sicherheit so gut wie möglich gewahrt wird, indem die *Zivilbevölkerung geschützt* wird und ihre Rechte wahrnehmen kann. In komplexen Konfliktsituationen mit unklaren Frontlinien und nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen als Kriegsparteien ist diese oft besonders gefährdet. Die weltweite Zahl der zivilen Kriegesopfer übersteigt heute diejenige der militärischen bei Weitem. Der Schutz der Menschen vor Gewalt und vor den negativen Konsequenzen bewaffneter Konflikte ist das Ziel der humanitären Politik, die die AMS mit den Mitteln dieses Kredits betreibt. Dabei konzentriert sie sich darauf, Lösungsansätze für Herausforderungen der humanitären Aktion zu entwickeln, gute politische und rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen und für deren Einhaltung zu sorgen (zur Unterscheidung zwischen humanitärer Politik und humanitärer Hilfe, siehe Ziffer 6.4.1.2). Wegen ihrer humanitären Tradition kommt der Schweiz in diesem Bereich eine besonders wichtige Rolle zu.

Eine weitere Gefahr für die menschliche Sicherheit auch in Friedenszeiten sind *Menschenrechtsverletzungen* wie staatliche Willkür, die Unterdrückung friedlicher Proteste, die Diskriminierung verletzlicher Gruppen, Folter oder Todesstrafe. Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie – drei Pfeiler des Schweizer Gemeinwesens – sind global keine Selbstverständlichkeit. Mit ihrer Menschenrechtspolitik setzt sich die Schweiz dafür ein, dass die Menschenrechte geachtet und

gefördert werden und die Staaten ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen und Zusagen nachkommen.

Flucht und Migration sind ein Versuch, bewaffneten Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen, schlechter Regierungsführung, aber auch Naturkatastrophen, Armut und Ressourcenknappheit oder sozioökonomischer Perspektivlosigkeit zu entkommen. Oft bergen jedoch gerade auch Flucht, Migration und ihre Folgen eine Gefahr für die Menschen. Deshalb setzt sich die AMS in der Migrationsausserpolitik dafür ein, dass vertriebene oder aus anderen Gründen migrierte Personen, die gefährdet sind, geschützt werden, und dass alle Migrantinnen und Migranten ihre Menschenrechte wahrnehmen können. Dies gilt auch für mögliche und tatsächliche Opfer von Menschenhandel. Im Sinne einer menschenwürdigen internationalen Migrationspolitik engagiert sich die AMS für die Stärkung des rechtlichen und politischen Rahmens und für die Entwicklung von Standards.

Mit seiner Politik der menschlichen Sicherheit reagiert der Bund auf die oben beschriebenen Herausforderungen, die meist zusammenhängen. So kann die Verletzung von Menschenrechten zu Spannungen und im schlimmsten Fall zu bewaffneten Konflikten führen. Bewaffnete Konflikte wiederum führen häufig zu Vertreibung und zu Verletzungen des humanitären Völkerrechts, aber auch zu weiteren Verletzungen der Menschenrechte. Wegen dieser gegenseitigen Abhängigkeit von Faktoren, die die menschliche Sicherheit gefährden, ist es wichtig, dass die entsprechenden Massnahmen aus einer Hand geplant und umgesetzt werden.

Ohne Frieden und Menschenrechte kann es keine nachhaltige Entwicklung geben – und umgekehrt. Diese Erkenntnis hat auch Eingang in die nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 gefunden, die die UNO-Generalversammlung im September 2015 verabschiedet hat. Für eine nachhaltige Entwicklung müssen friedliche und integrative Gesellschaften gefördert werden, wie es Ziel 16 verlangt. Erstmals wird damit der Zusammenhang zwischen Frieden, Sicherheit und Entwicklung in einer universellen Entwicklungsagenda verankert. Die Massnahmen und Instrumente der menschlichen Sicherheit, wie sie in diesem Rahmenkredit dargelegt werden, leisten einen massgeblichen Beitrag zu mehr Frieden und Sicherheit. Sie erweitern die internationale Zusammenarbeit der Schweiz um diese spezifische Dimension und tragen somit entscheidend zur Erreichung dieses Ziels bei.

Die Schweiz fördert die menschliche Sicherheit sowohl aus *Eigeninteresse*, als auch aus *Mitverantwortung* für und aus *Solidarität* mit den Menschen, deren Sicherheit und Würde gefährdet ist. Mit ihrem Einsatz für die Transformation von Konflikten, für demokratische Prozesse, die alle Schlüsselakteure einbeziehen und die Respektierung des Völkerrechts trägt die Schweiz zu Frieden und Rechtsstaatlichkeit in Europa und darüber hinaus bei. Dies erhöht nicht nur die Sicherheit der Schweiz und ihrer Bevölkerung, sondern beugt auch weltweit der Vertreibung von Menschen vor. Dank ihrem Engagement bei der Beilegung von gewaltsamen Konflikten und für die Verbesserung der globalen Gouvernanz steigen auch Bedeutung und Ansehen der Schweiz in der internationalen Politik.

Eine Welt ohne Armut und in Frieden, für eine nachhaltige Entwicklung: So lautet die Vision der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz. Die Massnahmen zur Förderung der menschlichen Sicherheit, die durch diesen Rahmenkredit finanziert

und von der AMS geplant und durchgeführt werden, tragen massgeblich zur Verwirklichung dieser Vision bei. Wie dies genau geschieht, wird in den folgenden Kapiteln erklärt.

6.2 Strategische Ausrichtung

6.2.1 Beitrag zu den strategischen Zielen der internationalen Zusammenarbeit

Die Massnahmen zur Förderung der menschlichen Sicherheit tragen zu fünf der sieben strategischen Ziele der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz (siehe Ziffer 1.6.2) bei:

- Strategisches Ziel 1: Zu einem internationalen Rahmen beitragen, der es erlaubt, globale Herausforderungen zu bewältigen
- Strategisches Ziel 2: Krisen und Katastrophen und ihren Folgen vorbeugen und bewältigen und die Konflikttransformation fördern
- Strategisches Ziel 5: Rechtsstaatlichkeit und demokratische Partizipation stärken und Institutionen im Dienste der Gesellschaft und der Wirtschaft unterstützen
- Strategisches Ziel 6: Die Achtung und Förderung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sichern
- Strategisches Ziel 7: Die Gleichstellung der Geschlechter und die Rechte der Frauen und Mädchen stärken

Beim *strategischen Ziel 1* stehen aus der Perspektive der menschlichen Sicherheit die vier Herausforderungen gewaltsame und bewaffnete Konflikte, Schutz der Zivilbevölkerung, Verletzung der Menschenrechte sowie Vertreibung, Migration und Menschenhandel im Vordergrund. In allen diesen Bereichen setzt sich die AMS für den Aufbau, die Entwicklung und die Stärkung internationaler Institutionen und Instrumente ein, die die Sicherheit der Menschen fördern. Die Schweiz engagiert sich zum Beispiel für international verbindliche Übereinkommen, die Waffen verbieten, welche unterschiedslos wirken und unnötiges Leid verursachen.

Mit Krisen und Katastrophen, von denen das *strategische Ziel 2* spricht, sind aus Sicht der menschlichen Sicherheit vor allem bewaffnete Konflikte, Gewalt und systematische Menschenrechtsverletzungen gemeint, im Bereich der Migrationsausserpolitik aber auch Naturkatastrophen und wirtschaftliche Krisen. In der Förderung der menschlichen Sicherheit geht es darum, gewaltsamen Konflikten vorzubeugen oder sie so zu transformieren, dass sie beigelegt oder mit friedlichen Mitteln ausgetragen werden können. Gleichzeitig sollen die Menschen vor den negativen Folgen von Gewaltkonflikten geschützt werden.

Im Verständnis der Schweiz trägt die Förderung der menschlichen Sicherheit zu Rechtsstaatlichkeit, demokratischer Partizipation und gesellschaftsdienlichen Institutionen bei, wie es das *strategische Ziel 5* vorsieht. Bei der Konsolidierung des Friedens fördert die AMS Inklusivität, d. h. sie achtet darauf, dass alle gesellschaftlichen

Gruppen einbezogen und die demokratische Partizipation gewährleistet ist. Die Förderung der Menschenrechte stärkt gleichzeitig die Rechtsstaatlichkeit und die demokratische Verantwortlichkeit.

Das *strategische Ziel 6* zur Achtung und Förderung der Menschenrechte widerspiegelt einen Kernbereich der menschlichen Sicherheit. Mit einem gezielten Menschenrechtsengagement auf der Grundlage dieses Rahmenkredits trägt die AMS direkt dazu bei, dass die Menschenrechte geachtet und gefördert werden. Auch ihre Aktivitäten in der Friedensförderung, der humanitären Politik und der Migrationsausenpolitik basieren auf den Menschenrechten.

Die Stärkung der Gleichstellung der Geschlechter und der Rechte der Frauen und Mädchen, wie sie im *strategischen Ziel 7* angestrebt wird, ist ebenfalls ein Kernanliegen der menschlichen Sicherheit. Gewalt, Krieg und fragile Staatlichkeit haben unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und auf Frauen. Die AMS unterstützt Projekte, die Frauen in politische Prozesse einbeziehen, und nimmt konsequent eine Genderperspektive ein, damit die Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit nachhaltiger wirken. Dadurch stärkt sie auch die Gleichstellung der Geschlechter und die Rechte der Frauen und Mädchen.

6.2.2 **Strategische Grundsätze der Förderung der menschlichen Sicherheit**

In ihrem Engagement für die menschliche Sicherheit lässt sich die AMS von strategischen Grundsätzen leiten. Diese Grundsätze beschreiben einerseits, wie die Schweiz die Förderung der menschlichen Sicherheit versteht, und andererseits, welche Prinzipien sie bei ihrer Arbeit verfolgt.

Die Förderung der menschlichen Sicherheit ist sowohl diplomatisch-politisch als auch operationell. Sie wird hier verstanden als ein zielgerichtetes Mitgestalten von politischen und gesellschaftlichen Veränderungsprozessen. Die ersten fünf Grundsätze beschreiben, was die AMS in der Förderung der menschlichen Sicherheit ausmacht, also ihr *Selbstverständnis*.

- *Mitgestalten von politischen und gesellschaftlichen Transformationsprozessen*: Die AMS unterstützt Wandlungsprozesse hin zu friedlichen, gerechten und inklusiven Gesellschaften. Als Teil der Politischen Direktion fokussiert sie dabei auf die politischen Aspekte solcher Transformationsprozesse. Ihre Massnahmen gründen auf länderspezifischen oder regionalen Strategien und werden systematisch geplant und umgesetzt: Zusammen mit ihren Partnern analysiert die AMS die Situation, definiert Ziele und entwickelt Wirkungshypothesen, plant Massnahmen und unterstützt ihre Umsetzung.
- *Mitgestalten von internationalen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen*: Gleichzeitig mit ihrem Engagement vor Ort nimmt die AMS Einfluss auf die internationalen Rahmenbedingungen, seien sie rechtlich oder politisch. Sie engagiert sich für Regeln und Institutionen, die den Frieden und die menschliche Sicherheit positiv beeinflussen. Sie hilft mit, globale Lösungen für Probleme in diesem Bereich zu entwickeln.

- *Engagement primär als Akteurin mit eigener Expertise:* Die AMS tritt nicht einfach als Geldgeberin auf, sondern engagiert sich vielmehr mit eigenem Wissen und Können, eigenem Personal und vor Ort. Einerseits betreuen und setzen eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Projekte um. Andererseits setzt die AMS Expertinnen und Experten ein, die ihr Wissen und Können in den Dienst von internationalen Organisationen und Friedensoperationen stellen oder Prozesse vor Ort initiieren und begleiten.
- *Zusammenarbeit und Dialog mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf verschiedenen Ebenen:* Die AMS arbeitet mit allen Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammen, die einen relevanten Beitrag zur Förderung der menschlichen Sicherheit leisten können (Regierung, Opposition, politische Parteien, nichtstaatliche bewaffnete Gruppen, Nichtregierungsorganisationen (NGO), Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, traditionelle Autoritäten, Wirtschaftsunternehmen, usw.). Die AMS tritt also mit allen Schlüsselakteuren in Kontakt. Je nach Situation können das auch Akteure sein, die als schwierig oder illegitim gelten oder das internationale Recht oder anerkannte Grundwerte verletzen.
- *Einsatz in fragilen Kontexten:* Gerade in fragilen Kontexten ist die menschliche Sicherheit besonders gefährdet. Um den Auftrag aus Verfassung und Gesetz zu erfüllen, engagiert sich der Bund in fragilen Kontexten (siehe Kap. 1). Dieser Einsatz birgt grosse Chancen für die Verbesserung der menschlichen Sicherheit, aber auch Schwierigkeiten und Risiken, mit denen sorgfältig umgegangen werden muss, wie in den folgenden Arbeitsprinzipien dargelegt wird.

Die folgenden acht Grundsätze beschreiben, wie die AMS vorgeht, um die menschliche Sicherheit zu fördern. Es handelt sich also um ihre *Arbeitsprinzipien*.

- *Eingehen von kalkulierten Risiken:* Die Förderung von Frieden und menschlicher Sicherheit ist ein schwieriges, oft unberechenbares Unterfangen angesichts grosser Herausforderungen und komplexer sozialer Prozesse mit vielfältigen und vielzähligen Akteuren. Wer auf diesem Gebiet etwas bewirken will, muss Risiken eingehen, zum Beispiel das Risiko, dass es in einem Prozess Rückschläge gibt oder das Risiko, dass eingesetzte Mittel nicht zum erwünschten Ergebnis führen. Bevor sich die AMS an einem Prozess beteiligt oder sich an einem Ort engagiert, analysiert sie die Risiken sorgfältig. Sie betätigt sich nur, wenn die Risiken tragbar und verhältnismässig sind. Im Rahmen des Programm- und Projektmanagements werden die Risiken laufend überwacht und abgefedert. Nötigenfalls werden Aktivitäten angepasst. Die AMS ist zudem Teil des Sicherheits- und Krisenmanagementsystems des EDA.
- *Verfolgen eines departementsübergreifenden Ansatzes (Whole-of-Government Approach):* Komplexe und multidimensionale Herausforderungen können nicht von einzelnen Dienststellen alleine bewältigt werden. Sie verlangen, dass Expertise und Instrumente departementsübergreifend gebündelt und eingesetzt werden. Zu diesem Zweck arbeiten die relevanten Dienststellen zusammen und koordinieren ihre Arbeit, sodass die zur Verfügung ste-

henden Mittel möglichst wirksam und effizient verwendet, Synergien genutzt und spezifische Stärken komplementär eingesetzt werden können (siehe Ziff. 1.7.1). Die Instrumente der Förderung der menschlichen Sicherheit, der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit sollen sich ergänzen und gegenseitig verstärken. In der Syrienkrise zum Beispiel setzt sich die AMS für eine politische Lösung des Konflikts ein, während die humanitäre Hilfe vor Ort Nothilfe leistet und die DEZA in die Berufsbildung von jungen Flüchtlingen im Mittleren Osten investiert. Die Wirkung der einzelnen Massnahmen wird insbesondere dadurch erhöht, dass bilaterales und multilaterales, thematisches und geografisches sowie normatives und operatives Engagement aufeinander abgestimmt werden. Die AMS arbeitet dabei eng mit der DEZA und dem SECO sowie anderen zuständigen Verwaltungsstellen und Departementen zusammen, zum Beispiel dem VBS im Bereich der militärischen Friedensförderung oder dem EJPD in der Migrationsausserpolitik.

- *Setzen von thematischen und geografischen Schwerpunkten:* In der Förderung der menschlichen Sicherheit setzt die AMS thematische und geografische Schwerpunkte (siehe Ziffer 6.4), in denen sie konkrete Ergebnisse erzielen will.
- *Orientierung an Ein- und Ausstiegskriterien:* Anhand von Einstiegskriterien prüft die AMS, ob sie ein neues Engagement eingeht bzw. neue Massnahmen durchführt. Mit denselben Kriterien überprüft sie auch bestehende Engagements und entscheidet, ob diese weitergeführt werden. Die Kriterien sind: ausserpolitisches Interesse; Stärken und spezielle Kompetenzen der Schweiz; Mehrwert, den die Schweiz erbringen kann; Synergien mit anderen Aktivitäten des Bundes; globale und lokale Bedürfnisse und Herausforderungen; konkrete Nachfrage.
- *Mittelfristige Planung, kurzfristiges Ergreifen von Chancen und rasches Reagieren auf Herausforderungen:* Die Aktivitäten der Schweiz zur Förderung der menschlichen Sicherheit werden unter Beachtung der thematischen und geografischen Schwerpunkte geplant. Eine mittelfristige Planung trägt dazu bei, dass die Mittel gebündelt und dadurch wirkungsvoller und effizienter eingesetzt werden können. Gleichzeitig erfordern plötzlich eintretende Krisen oder kurzfristige Anfragen für Unterstützung von Staaten oder Organisationen ein flexibles Handeln. Neben dem geplanten Einsatz von Mitteln muss die AMS deshalb auch in der Lage sein, rasch zu reagieren und kurzfristige Engagements einzugehen.
- *Nachhaltigkeit:* Die AMS achtet darauf, dass ihre Massnahmen nachhaltig sind. Das bedeutet einerseits, dass sie einem geografischen oder thematischen Schwerpunkt über längere Zeit treu bleibt und andererseits betroffene Akteure dazu befähigt, die menschliche Sicherheit selber zu fördern.
- *Gleichstellung der Geschlechter und gute Regierungsführung:* Die AMS handelt geschlechtersensibel. Das heisst, dass sie bei der Planung von Aktivitäten systematisch Gender-Analysen durchführt. Sie bezieht die geschlechtsspezifischen Bedürfnisse und die unterschiedliche Betroffenheit

von Männern und Frauen mit ein in die Situationsanalyse, die Planung und die Umsetzung von Massnahmen. Sie fördert die Gleichstellung der Geschlechter (vgl. Ziffer 6.3). Alle Aktivitäten zur Förderung der menschlichen Sicherheit basieren zudem auf der Respektierung der Menschenrechte und rechtsstaatlicher Prinzipien. Auch sie werden wie andere Grundsätze guter Regierungsführung gefördert (vgl. Ziffer 6.3).

- *Wirksamkeit, Lernbereitschaft und Innovation*: Die AMS stellt sicher, dass ihre Massnahmen zur Förderung der menschlichen Sicherheit wirksam sind, das heisst zur Erreichung der Wirkungsziele beitragen (siehe Ziff. 6.3 und 6.6). Um die Wirksamkeit zu verbessern, lernt die AMS aus ihren Erfahrungen und denjenigen anderer Staaten und Organisationen sowie aus der wissenschaftlichen Forschung. Sie passt ihre Massnahmen und Strategien entsprechend an. Innovative Ansätze, neuartige Ideen und kreative Lösungsvorschläge sowie die Fähigkeit, in Netzwerken und Koalitionen zu arbeiten, sind Merkmale des AMS-Engagements.

6.3 Wirkungsziele

Mit den in diesem Kapitel beschriebenen Massnahmen reagiert die Schweiz auf die vier grossen Herausforderungen der menschlichen Sicherheit, die eingangs beschrieben wurden: gewaltsame, insbesondere bewaffnete Konflikte, Schutz der Zivilbevölkerung, Verletzung der Menschenrechte sowie Vertreibung, Migration und Menschenhandel (Ziffer 6.1). Was möchte die Schweiz erreichen? Diese Frage beantworten die folgenden vier Wirkungsziele.

Die Schweiz agiert in komplexen sozialen und politischen Kontexten, in die viele Akteure mit unterschiedlichen Interessen involviert sind. Es hängt also nicht alleine vom Zutun der Schweiz ab, ob die angestrebten Zustände bzw. die beabsichtigten Wirkungen realisiert werden. Der schweizerische Beitrag ist oft nur ein Vektor unter vielen. Zudem können diese Wirkungsziele nur in einem längeren Zeitraum vollständig erreicht werden. Sie geben jedoch die Richtung vor, in die sich die von der Schweiz angeregten und unterstützten Veränderungsprozesse bewegen sollen. Für jedes der vier Wirkungsziele sind Beobachtungsfelder definiert, die aufzeigen, in welchen Bereichen die AMS zur Erreichung des Wirkungsziels beitragen will. Schliesslich sind Beispiele von Indikatoren genannt, mit denen der Beitrag der AMS beurteilt wird.

Wirkungsziel Friedensförderung:

Die AMS trägt dazu bei, dass gewaltsame Konflikte im Hinblick auf einen dauerhaften Frieden transformiert werden. Sie setzt sich gleichzeitig dafür ein, dass die internationalen Institutionen und Instrumente der Friedensförderung funktionieren.

Beobachtungsfelder

- In ausgewählten Kontexten schafft die AMS Raum für inklusive politische Dialoge und Verhandlungen, sodass Konflikte friedlich bearbeitet werden können.
- In ausgewählten Kontexten stärkt sie inklusive und rechtsstaatliche Institutionen und Prozesse, sodass der Frieden konsolidiert und Gewalt vorgebeugt werden kann.
- Sie setzt sich dafür ein, dass die internationalen Institutionen und Instrumente der Friedensförderung funktionieren.
- Sie setzt sich dafür ein, dass die internationalen Institutionen und Instrumente der Abrüstung und der Rüstungskontrolle funktionieren.
- Sie stärkt die Teilnahme von Frauen an friedensfördernden Prozessen und stellt sicher, dass die unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessen von Frauen und Männern im Rahmen der Friedensförderung beachtet werden.

Beispielindikatoren

- Intensität und Qualität des Austausches zwischen Konfliktparteien
- Normativer und operationeller Einfluss der Schweiz auf multilaterale Friedensmissionen
- Anzahl der Projekte, die zur grösseren Beteiligung von Frauen und Männern und zu ihrer qualitätsvollen Partizipation in Friedensprozessen führen

Wirkungsziel humanitäre Politik:

Die AMS engagiert sich für den Schutz der Menschen vor Gewalt. Sie setzt sich dafür ein, dass die Zivilbevölkerung, insbesondere in bewaffneten Konflikten, geschützt wird und ihre Rechte wahrnehmen kann.

Beobachtungsfelder

- Die AMS setzt sich dafür ein, dass völkerrechtlich oder politisch verbindliche Normen und Standards zum Schutz der Zivilbevölkerung und ihrer Rechte verbreitet, respektiert, umgesetzt und wo nötig weiterentwickelt werden.
- Sie entwickelt innovative Ansätze und Instrumente, mit denen aktuelle Herausforderungen für den Schutz der Zivilbevölkerung gemeistert werden können, und fördert deren Umsetzung.

- Sie fördert konkrete Massnahmen der Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nicht-Verbreitung von Waffen.
- Sie setzt sich dafür ein, dass die unterschiedlichen Schutzbedürfnisse und Interessen von Frauen und Männern, Knaben und Mädchen berücksichtigt sind.

Beispielindikatoren

- Anzahl der von nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen unterzeichneten Verpflichtungserklärungen (Deeds of Commitment) zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts; Qualität der Umsetzung von bestehenden Verpflichtungserklärungen
- Anzahl und Qualität von schweizerischen Beiträgen an die Politikentwicklung im humanitären Bereich, die aktuelle Herausforderungen konstruktiv angehen und international wahrgenommen, diskutiert und umgesetzt werden

Wirkungsziel Menschenrechtspolitik:

Die AMS fördert die Menschenrechte und setzt sich dafür ein, dass diese tatsächlich geachtet werden.

Beobachtungsfelder

- Die AMS engagiert sich für eine wirkungsvolle Gouvernanz im Bereich Achtung der Menschenrechte.
- Sie arbeitet mit anderen Staaten zusammen und setzt sich auf multilateraler Ebene für kritische und gleichzeitig konstruktive Diskussionen ein.
- Sie sucht die Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Wirtschaft und unterstützt deren verstärktes Engagement zugunsten der Menschenrechte.
- Sie unterstützt einen hohen internationalen Standard bei den Frauenrechten und setzt sich dafür ein, dass dieser eingehalten und gestärkt wird.

Beispielindikatoren

- Anzahl von der Schweiz in der regelmässigen allgemeinen Überprüfung (UPR) des Menschenrechtsrats gemachten Empfehlungen, die vom jeweils überprüften Staat akzeptiert worden sind
- Verbesserung bzw. Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger sowie andere zivilgesellschaftliche Akteure, mit denen die Schweiz zusammenarbeitet

Wirkungsziel Migrationsaussenpolitik:

Die AMS engagiert sich dafür, dass vertriebene Menschen und gefährdete Migrantinnen und Migranten geschützt werden und ihre Menschenrechte wahrnehmen können. Gleichzeitig bekämpft sie den Menschenhandel.

Beobachtungsfelder

- Die AMS setzt sich auf bilateraler und multilateraler Ebene dafür ein, dass die internationale Gouvernanz der Migration wirksam ist, dass Menschenhandel wirksam bekämpft werden kann und dass dabei die Interessen aller betroffenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure berücksichtigt werden.
- Sie engagiert sich dafür, dass die internationalen Normen und Standards, die zu einer menschenrechtsbasierten globalen Migrationspolitik und Bekämpfung des Menschenhandels beitragen, gestärkt und umgesetzt werden.
- Sie trägt zu einer kohärenten und umfassenden Migrationsaussenpolitik der Schweiz bei.
- Sie setzt sich dafür ein, dass bei der Wahl von Schutzmassnahmen die Genderdimension berücksichtigt wird und die inklusive Teilnahme von Frauen und Männern in der Suche nach dauerhaften Lösungen sichergestellt ist.

Beispielindikatoren

- Anzahl und Qualität von Beiträgen in multilateralen Prozessen und Dialogplattformen, in denen die AMS die relevanten Migrationsthemen verankern konnte, und zwar unter Berücksichtigung der Achtung und der Förderung der Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten
- Inhaltliche Überarbeitung des internationalen Mustergesetzes gegen Menschenhandel (Model Law against Trafficking in Persons) und der legislativen Richtlinien (Legislative Guides) zur Umsetzung des Palermo-Protokolls unter Berücksichtigung der Forschung und globalen Konsultationen zur Klärung der internationalen Definition von Menschenhandel

Wie genau und wo diese Ziele verfolgt werden, wird im nächsten Kapitel zu den thematischen und geografischen Prioritäten dargelegt.

6.4 Thematische und geografische Prioritäten

6.4.1 Thematische Prioritäten

6.4.1.1 Friedensförderung

Die Schweiz wirkt in ausgewählten Konfliktsituationen mit, den gewaltsamen Konflikt so zu transformieren, dass er beigelegt oder mit friedlichen Mitteln ausgetragen werden kann. Die wichtigsten Instrumente, die die AMS in der Konflikttransformation anwendet und fördert, sind *Mediation, Fazilitation und politischer Dialog* (siehe

Ziff. 6.5.1). Die Schweiz hat sich als Mediatorin einen Namen gemacht, aber auch als Unterstützerin von Mediationsprozessen. Der schweizerische Ansatz in der Mediation zeichnet sich aus durch Professionalität, Bescheidenheit, Umsicht und Geduld. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf dem Einbezug aller Schlüsselakteure in den Prozess (Inklusivität). In den nächsten Jahren wird die AMS die Mediationskapazitäten der Schweiz ausbauen, um damit ihr Engagement auf Führungs- und Expertenebene nachhaltig zu verstärken. Vermehrt wird sie Mediationen selber führen und der UNO sowie regionalen Organisationen ihre Expertise zur Verfügung stellen.

Ein besonderes Tätigkeitsfeld der AMS ist der *Einbezug von unterschiedlichen Weltanschauungen und von religiös motivierten politischen Akteuren* (siehe Kasten Ziff. 6.5.3). Politische Akteure mit religiösem Bezug werden oft als schwierig wahrgenommen und aussen vorgelassen. Konflikte können allerdings nicht gelöst werden, wenn wichtige dialogbereite Parteien verschmäht oder ignoriert werden. Die AMS handelt auf drei Ebenen: sie bezieht religiös inspirierte politische Akteure direkt in Konflikttransformationsprozesse ein; sie bildet relevante Drittparteien auf lokaler und internationaler Ebene darin aus, dasselbe zu tun; sie beeinflusst internationale Politiken entsprechend. Damit wirkt die AMS auch gewalttätigem Extremismus entgegen.

Die Transformation eines Konflikts ist jedoch nur der erste Schritt in Richtung eines nachhaltigen Friedens. Um das Wiederaufflammen von Gewalt zu verhindern, muss der Frieden konsolidiert, d. h. die Konfliktursachen und Auslöser von Gewalt müssen beseitigt werden. Die AMS, die DEZA und das SECO tragen mit ihren unterschiedlichen Kompetenzen dazu bei. Gewalt und Radikalisierung kommen häufig dort auf, wo vergangenes Unrecht und vergangene Gewalt mangelhaft aufgearbeitet wurden. Die *Vergangenheitsarbeit* ist deshalb ein besonderes Tätigkeitsfeld der AMS-Friedensförderung. Diese engagiert sich in Ländern wie den Philippinen (siehe Kasten Ziff. 6.5.1) oder Kolumbien, wo Prozesse zur Aufarbeitung von früheren massiven Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts im Gange sind. Damit sollen Aussöhnung und Rechtsstaatlichkeit gefördert und Straflosigkeit verhindert werden. Dabei reagiert die AMS auf Anfragen von Staaten, ehemaligen Konfliktparteien oder internationalen Organisationen: Sie bietet Unterstützung und Rat sowie Expertise zur Mediation und Fazilitation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren an. Sie ermöglicht den Zugang zu erfolgversprechenden Methoden und Erfahrungen aus der ganzen Welt sowie zu einem Netzwerk von hochrangigen Experten. Gleichzeitig arbeitet sie auf internationaler Ebene mit an der Entwicklung von Normen und Standards zur Bekämpfung der Straflosigkeit.

Die Schweiz geniesst auch bei der Förderung von *demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen und Prozessen* grosse Glaubwürdigkeit. Ein politisches System, das alle gesellschaftlichen Gruppen einbindet, friedliche Machtteilung ermöglicht und auf den Menschenrechten basiert, ist Bedingung für ein nachhaltig friedliches Zusammenleben. Die AMS ermöglicht mit eigenen Expertinnen und Experten die gewaltfreie Artikulation von politischen Interessen und die friedliche Beilegung von Differenzen. Sie beobachtet Wahlen und unterstützt Wahlprozesse und verfassunggebende Verfahren. Dabei setzt sie sich für vertrauensbildende und deeskalierende Modalitäten ein, die alle Akteure miteinbeziehen. Diese Massnahmen verbessern die

Rahmenbedingungen für langfristig angelegte Programme, wie sie die DEZA durchführt. Zu den Spezialgebieten der AMS und der DEZA gehören auch der Aufbau und die Reform des Justiz- und des Sicherheitssektors sowie der Föderalismus und die Dezentralisierung. Dabei arbeiten die Schweiz und ihre Expertinnen und Experten eng mit internationalen Organisationen und Partnern wie dem Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle von Streitkräften (DCAF) zusammen.

Demokratieförderung in Tunesien: AMS und DEZA ergänzen sich

Das Beispiel Tunesien zeigt, wie AMS und DEZA ihre Aktivitäten aufeinander abstimmen und sich mit ihren jeweils spezifischen Kompetenzen für Demokratie einsetzen. Zur Vorbereitung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2014 unterstützte die AMS die politischen Parteien darin, eine Ehrencharta mit konkreten Massnahmen für einen gewaltfreien und fairen Wahlprozess auszuhandeln. Damit die Gerichte Streitfälle zwischen politischen Parteien besser behandeln können, stellte ihnen die AMS die Expertise von Schweizer Spezialistinnen und Spezialisten, darunter eines Bundesrichters, zur Verfügung. Die AMS entsandte auch Schweizer Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter. Die DEZA verfolgte einen langfristigen Ansatz und finanzierte ein multilaterales Projekt für Aufbau und Ausbildung der Wahlbehörden und für den Kauf von Abstimmungsmaterial. Sie förderte die Wahlbeobachtung durch die Zivilgesellschaft und die Professionalität und Unabhängigkeit der Medien.

Zusätzlich zu den bereits genannten Themen ist das Vorbeugen von Gräueltaten und Massenverbrechen ein weiterer Schwerpunkt der AMS-Arbeit. In Zusammenarbeit mit anderen Stellen des Bundes, der Kantone und der Zivilgesellschaft erarbeitet sie eine nationale Strategie zur *Prävention von Gräueltaten*. Dabei tauscht sich die Schweiz mit Ländern aus, die bereits über eine solche Strategie verfügen oder noch erarbeiten. Mit Hilfe der diplomatischen Initiative GAAMAC (Global Action Against Mass Atrocity Crimes, Globale Aktion gegen Massenverbrechen) strebt die Schweiz an, dass die nationale und regionale Prävention von Gräueltaten eine Priorität der internationalen Politik wird.

Die multilaterale Friedenspolitik der Schweiz hilft, die internationalen Institutionen und Instrumente der Friedensförderung, der Abrüstung und der Rüstungskontrolle wirkungsvoller zu machen. Zahl und Aufgaben der *Friedensoperationen* der UNO und regionaler Organisationen erhöhten sich seit ihrem Entstehen signifikant. Dabei nahm die Komplexität der multilateralen Friedensoperationen kontinuierlich zu. In Einzelfällen wurden ihre Durchsetzungskompetenzen erweitert (sog. robuste Mandate). Neben der *militärischen Friedenssicherung* spielt bei der Konflikttransformation die *zivile und polizeiliche Friedenskonsolidierung* zunehmend eine grössere Rolle. Der Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen und Institutionen, die die Selbstbestimmung und die Menschenrechte garantieren, sind unverzichtbare und notwendige Elemente der nachhaltigen Friedenssicherung. Mit ihrer langjährigen Erfahrung beim Einsatz von zivilen und polizeilichen Expertinnen und Experten im Rahmen internationaler Friedensoperationen ist die Schweiz eine glaubwürdige Partnerin. Sie will auch künftig im internationalen Dialog Einfluss nehmen mit dem Ziel, Friedensoperationen zu optimieren und weiterzuentwickeln. Die Schweiz

unterstützt dabei einen inklusiven Ansatz, bei dem nationale Akteure gemeinsam mit internationalen Organisationen Aufbauprogramme in ausgewählten Reformbereichen entwickeln, die sich an den lokalen Bedürfnissen und Prioritäten orientieren. Der Schweiz ist dabei wichtig, dass die Kapazitäten von Akteuren aus den Krisenregionen selber gefördert werden und dass die internationalen Akteure die Arbeit aufgrund ihrer unterschiedlichen Stärken und Schwächen koordinieren und aufteilen.

2015 wurden die *UNO-Friedensarchitektur* und ihre Instrumente einer umfassenden Überprüfung unterzogen. Dazu gehören unter anderem die verschiedenen Friedensmissionen, die die UNO in fast dreissig Ländern unterhält. Die Schweiz engagiert sich nun dafür, dass die Empfehlungen der Überprüfung, an der sie mitgearbeitet hat, umgesetzt werden. In Afrika setzt sie sich dafür ein, dass die Friedensarchitektur unter dem Dach der Afrikanischen Union und diverser subregionaler Organisationen wie der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) verbessert wird. Gleichzeitig engagiert sich die Schweiz für funktionierende multilaterale *Rüstungskontroll- und Abrüstungsgremien* und für Genf als Standort der multilateralen Abrüstungspolitik. Mit dem internationalen Waffenhandelsvertrag besteht seit 2014 ein umfassendes Instrument zur Kontrolle des Handels mit konventionellen Waffen. Als Vertragspartei und Sitzstaat des Sekretariats setzt sich die Schweiz dafür ein, dass der Vertrag effektiv umgesetzt und weltweit unterzeichnet wird. In Europa macht sie sich für neue Ansätze in der konventionellen Rüstungskontrolle stark und lässt ihre Erfahrungen mit Instrumenten der europäischen kooperativen Sicherheitsarchitektur in andere Regionen einfließen.

Die Schweiz achtet auch darauf, dass die Beteiligung von *Frauen* an friedensfördernden Prozessen gestärkt und die unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessen der *Geschlechter* beachtet werden. Die AMS setzt sich insbesondere dafür ein, dass die Resolution 1325 des UNO-Sicherheitsrats zum Thema Frauen, Frieden und Sicherheit umgesetzt wird, dies sowohl im eigenen Land, als auch in ihren Partner- und Schwerpunktländern und in internationalen Organisationen. Zum Beispiel unterstützt die AMS – zusammen mit der UNO-Unterstützungsmission in Libyen (UNSMIL) und UN Women – die Beteiligung libyscher Frauen an Dialogen und Verhandlungsprozessen auf lokaler und nationaler Ebene.

6.4.1.2 Humanitäre Politik

Während sich die Friedensförderung mit den Ursachen, Auslösern und Treibern von gewaltsamen und bewaffneten Konflikten beschäftigt, befasst sich die humanitäre Politik mit den *negativen Konsequenzen* für die Zivilbevölkerung. Es geht also um die menschliche Sicherheit *in* einem Konflikt. Damit beugt die humanitäre Politik auch der Vertreibung von Menschen vor. Die Humanitäre Hilfe des Bundes (Kap. 2) lindert in erster Linie direkt vor Ort das Leiden der Menschen und ist verantwortlich für die institutionellen Beziehungen, insbesondere zu den humanitären Organisationen des UNO-Systems und der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Ergänzend dazu und in enger Zusammenarbeit mit der Humanitären Hilfe entwickelt die AMS als Teil der Politischen Direktion die *humanitäre Politik* der Schweiz weiter. Ihr Ziel ist, geeignete rechtliche und politische Rahmenbedingungen für die humanitäre

Aktion zu schaffen und den Positionen der Schweiz Gehör zu verschaffen. Sie stellt sich neuen humanitären Herausforderungen, zum Beispiel der möglichen Beeinträchtigung humanitärer Tätigkeit durch bestimmte Massnahmen der Terrorismusbekämpfung (siehe Kasten Ziff. 6.5.7). Sie behandelt schwierige und umstrittene Themen und entwickelt innovative Ansätze, zum Beispiel zum Dialog mit bewaffneten Gruppen.

Der Bundesrat verabschiedete 2013 eine interdepartementale *Strategie zum Schutz der Zivilbevölkerung*, die unter Federführung der AMS erarbeitet wurde und jetzt umgesetzt wird. Die Strategie setzt drei Schwerpunkte: Erstens wird die Einhaltung der völkerrechtlich und politisch verbindlichen Normen und Standards gefördert. Zweitens werden die Aktivitäten für Schutzbedürftige vor Ort verstärkt (siehe auch Kap. 2). Drittens sollen die internationalen Friedensmissionen so ausgestattet werden, dass sie den Schutz der Zivilbevölkerung besser gewährleisten können. Unter Leitung der Direktion für Völkerrecht in Zusammenarbeit mit der AMS und der Humanitären Hilfe engagiert sich die Schweiz dafür, dass alle Parteien in einem bewaffneten Konflikt das *humanitäre Völkerrecht* respektieren. In multilateralen Prozessen und Gremien sowie mit diplomatischen Demarchen ruft die Schweiz die entsprechenden Verpflichtungen des internationalen Rechts und die Notwendigkeit seiner Umsetzung in Erinnerung. Sie thematisiert das humanitäre Völkerrecht mit den Konfliktparteien und unterstützt entsprechende zivilgesellschaftliche Initiativen.

Die AMS integriert – immer in enger Zusammenarbeit mit der Humanitären Hilfe – unter anderem neue Politikansätze, Instrumente und Standards in die geografischen Programme, testet sie und lässt die Erfahrungen wieder in die Politikentwicklung zurückfliessen. Um den *humanitären Zugang* in Krisengebieten sicherzustellen – eine der grossen Herausforderungen – koordiniert die Schweiz ihre Massnahmen auf politischer, rechtlicher und operativer Ebene. Auf Initiative der AMS entwickelte die Schweiz zusammen mit Partnerorganisationen Hilfsinstrumente, beispielsweise das «Handbuch zum normativen Rahmen» oder den «Leitfaden für Praktiker». Die beiden Publikationen richten sich an humanitäre Organisationen, die sich im Feld um den Zugang zu hilfs- und schutzbedürftigen Personen bemühen. Die AMS ergänzt diese Grundlagen und entwickelt sie weiter. Sie nimmt sich insbesondere der Frage an, wie mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren umgegangen werden soll, die über Gewährung oder Verweigerung des humanitären Zugangs entscheiden. Da *nichtstaatliche bewaffnete Gruppen* eine bedeutende Rolle beim Schutz der Zivilbevölkerung spielen, setzt sich die AMS dafür ein, dass der Dialog über humanitäre Fragen, etwa zur Sicherheit der humanitären Helferinnen und Helfer oder zum humanitären Völkerrecht, mit solchen Gruppen möglich ist und möglich bleibt. Die AMS unterstützt beispielsweise die NGO Geneva Call, die versucht, bewaffnete Gruppen unter anderem im Syrienkonflikt mittels Informationskampagnen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu bewegen.

Um Menschen vor Gewalt zu schützen, setzt die Schweiz auch direkt bei den Waffen an. Sie fördert konkrete Massnahmen der Rüstungskontrolle, die Abrüstung und die Nichtverbreitung von Waffen. Die AMS engagiert sich dabei, auch in Zusammenarbeit insbesondere mit dem VBS, in den Bereichen *Personenminen, Streumunition, andere explosive Kriegsmunitionsrückstände, Kleinwaffen und leichte Waffen* sowie in der *Sicherung und Verwaltung konventioneller Waffen- und Munitionsla-*

ger. Die AMS trägt zur humanitären Minenräumung bei. In diesem Rahmen werden kontaminierte Gebiete geräumt, Lager verbotener Waffen vernichtet; es wird Opfern geholfen, Betroffene werden für Gefahren sensibilisiert und rechtliche Normen werden gefördert. Dabei setzt sich die AMS insbesondere dafür ein, dass der multilaterale Dialog gefördert und die entsprechenden völkerrechtlichen Verträge (UNO-Waffenkonvention, Verbot von Personenminen, Verbot von Streumunition) institutionell gestärkt, weltweit ratifiziert und umgesetzt werden. Zweitens unterstützt sie konkrete Projekte der humanitären Minenräumung, die die UNO oder Organisationen wie das Genfer Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD) durchführen. Drittens trägt sie personell und finanziell zu den Minenräumprogrammen der UNO bei.

Im Bereich der *Massenvernichtungswaffen* finanziert die Schweiz verschiedene Initiativen mit Mitteln aus diesem Rahmenkredit, zum Beispiel Vorstösse zur Herabsetzung der Alarmbereitschaft von Kernwaffen (De-Alerting) oder zur Vorbereitung eines Kernwaffenverbots. Weil Kernwaffen im Gegensatz zu Bio- und Chemiewaffen international nicht verboten sind, aber existenzielle Bedrohungen von ihnen ausgehen, setzt sich die Schweiz dafür ein, die entsprechenden Risiken einzudämmen. Auch im Bereich der biologischen und chemischen Waffen, wo Mechanismen zur Einhaltung entsprechender Normen verstärkt werden müssen (Compliance), will sich die Schweiz verstärkt engagieren.

Mit Hilfe der Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt und Entwicklung, einer diplomatischen Initiative, die von der AMS initiiert wurde, sensibilisierte die Schweiz die internationale Gemeinschaft zwischen 2006 und 2015 für die *negativen Folgen von Waffengewalt auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung*. Das Engagement trug dazu bei, dass das Thema der Gewalt Bestandteil der internationalen Entwicklungspolitik geworden ist. Aufgrund ihres Mandats setzt sich die AMS dafür ein, dass diejenigen Aspekte der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung umgesetzt werden, die sich mit der Reduktion von Gewalt und der Förderung von friedlichen Gesellschaften auseinandersetzen.

Frauen und Männer, Knaben und Mädchen können von Gewalt auf unterschiedliche Weise betroffen sein. Die AMS engagiert sich für *Schutzmassnahmen, die nicht diskriminierend sind* und die Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt zum Ziel haben. Sie erarbeitete unter anderem den Aktionsplan für Kindersoldaten, den die Schweiz jetzt umsetzt. Er baut auf folgenden drei Säulen auf: bessere Beachtung und Verbreitung des normativen Rahmens fördern; Schutz von Kindersoldaten auf multilateraler Ebene vorantreiben; Einsatz der Schweiz und ihrer Partner für Kindersoldaten in Konfliktsituationen verstärken.

6.4.1.3 Menschenrechtspolitik

Das übergeordnete Ziel der Menschenrechtspolitik der Schweiz ist, den Menschenrechten universell und in ihrer Gesamtheit Achtung zu verschaffen. Die Schweiz berücksichtigt Menschenrechtsbelange bei der Festlegung und Umsetzung ihrer gesamten Aussenpolitik.

Die AMS engagiert sich für eine *wirksame Gouvernanz zur Achtung der Menschenrechte*. Sie setzt sich dafür ein, dass alle Staaten die menschenrechtlichen Verträge ratifizieren, und dass der normative Rahmen den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen gerecht wird. Sie legt besonderes Augenmerk darauf, dass die Menschenrechte und die entsprechenden Instrumente auch tatsächlich umgesetzt werden, die Umsetzung regelmässig überprüft wird und Menschenrechtsverletzungen nicht ungestraft bleiben. Sie bemüht sich darum, dass die Menschenrechte in allen Tätigkeitsfeldern der UNO beachtet (sog. *Mainstreaming*) und die Menschenrechtsinstitutionen sowohl politisch als auch ressourcenmässig gestärkt werden. Zum Beispiel unterstützt die AMS Massnahmen, um die Arbeitsmethoden des Menschenrechtsrats zu verbessern. Sie macht sich stark für die angemessene Erhöhung der finanziellen Mittel des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte oder dafür, dass diese Institutionen eine bessere Wirkung im Feld erzielen. Ausserdem soll Genf als Welthauptstadt der Menschenrechte gestärkt werden. Seit an Seite mit der DEZA setzt sie sich dafür ein, dass die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung die Menschenrechte angemessen berücksichtigt und fördert.

Die AMS ermutigt alle Staaten dazu, sich an der regelmässigen allgemeinen Überprüfung (UPR) im Rahmen des Menschenrechtsrats zu beteiligen. In ausgewählten Ländern unterstützt sie Projekte, die mittels Einbezug der Zivilgesellschaft helfen, die UPR-Empfehlungen umzusetzen. Auch in regionalen Organisationen wie dem Europarat oder der OSZE arbeitet die Schweiz daran, die Instrumente und Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte zu verbessern. Die Schweiz stellt diesen Organisationen eigene Expertinnen und Experten zur Verfügung. Sie unterstützt auch regionale Organisationen anderer Kontinente, zum Beispiel die Organisation Amerikanischer Staaten, im Bereich der Menschenrechte.

Die AMS arbeitet *mit anderen Staaten zusammen* und setzt sich auch auf multilateraler Ebene für *kritische und gleichzeitig konstruktive Diskussionen* ein. Sie engagiert sich dafür, dass die Schweiz im bilateralen Austausch Fragen der Menschenrechte behandelt. Mit ausgewählten Ländern führt die AMS einen bilateralen Menschenrechtsdialog, zum Beispiel mit China, Russland oder Senegal. Er besteht aus regelmässigen, strukturierten Treffen, die den Rahmen für einen vertieften Austausch über die Menschenrechtssituation sowie über die Positionierung in aktuellen internationalen Menschenrechtsfragen bilden. Die Dialoge werden von konkreten Projekten mit der Regierung und der Zivilgesellschaft des jeweiligen Landes begleitet. Die AMS führt zudem sowohl mit gleichgesinnten Regierungen als auch mit international oder regional führenden Staaten Konsultationen auf Expertenniveau durch. Sie versucht, Brücken zwischen unterschiedlichen Positionen zu bauen, und setzt sich dafür ein, dass multilaterale Diskussionen im Bereich der Menschenrechte nicht instrumentalisiert werden. Dabei nutzt sie die Vorzüge der Schweiz, die sich namentlich aus ihrem langjährigen Engagement, der Sachkenntnis, ihrem rechtsbasierten Ansatz, ihrer Dialogbereitschaft und Glaubwürdigkeit ergeben. Dabei achtet die AMS besonders darauf, dass die diplomatischen Initiativen, in denen sie sich engagiert, überregional ausgelegt sind und Länder verschiedener Kontinente miteinbeziehen.

Nichtstaatliche Akteure – seien es transnationale Unternehmen, Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft oder bewaffnete Gruppen – spielen in Menschen-

rechtsfragen eine immer grössere Rolle und können wesentlich dazu beitragen, dass Regierungen ihren Verpflichtungen nachkommen. Die Menschenrechtspolitik der Schweiz trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei Menschenrechtsfragen je länger je weniger um eine Angelegenheit zwischen Regierungen handelt – ohne jedoch die staatliche Verantwortung zur Achtung und zum Schutz der Menschenrechte zu verwässern. Sie sucht die *Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren* und sensibilisiert die Öffentlichkeit. Insbesondere Personen, die sich für Menschenrechte einsetzen, sollen geschützt und gestärkt werden, wie es die schweizerischen Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern (MRV) vorsehen. Die AMS nimmt akute Fälle von bedrohten MRV in bilateralen politischen Gesprächen oder mit Demarchen auf. Auf multilateraler Ebene engagiert sie sich für die konkrete Umsetzung der UNO-Deklaration zum Schutz von MRV von 1998. Ergänzend dazu pflegt sie in ihren Projekten und Programmen einen menschenrechtssensiblen Ansatz und trägt dazu bei, dass die Kompetenzen von zivilgesellschaftlichen Akteuren verbessert, ihr Handlungsspielraum vergrössert und ihre Vernetzung verstärkt werden.

Die AMS arbeitet mit ausgewählten Unternehmen zusammen, damit diese ihre Verantwortung im Bereich der Menschenrechte wahrnehmen und mithelfen, die Rahmenbedingungen zum Schutz der Menschenrechte zu verbessern. Die AMS spielt dabei international eine Vorreiterrolle. Zusammen mit weiteren betroffenen Bundesämtern fördert sie den Dialog zwischen Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Regierung. Auf multilateraler Ebene beteiligt sie sich an freiwilligen Initiativen, namentlich im Sicherheits- und Rohstoffsektor, bei denen Wirtschaftsunternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Regierungen gemeinsam die Menschenrechte fördern (z. B. Freiwillige Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte, Internationaler Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen). Auch auf nationaler Ebene spielt die AMS, unterstützt durch weitere Bundesämter, eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, Prinzipien für menschenrechtsfreundliches Wirtschaften zu stärken, namentlich im Bereich des Rohstoffhandels. Im Rahmen einer mit dem SECO geteilten Federführung hilft sie auch mit, die nationale Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte zu entwickeln und umzusetzen. Die AMS, die DEZA und das SECO sind von der Notwendigkeit überzeugt, ihre Mittel und Expertise für die Arbeit vor Ort mit denjenigen des Privatsektors zu kombinieren, namentlich in öffentlich-privaten Partnerschaften (*public-private Partnership*).

Die AMS definiert thematische Schwerpunkte im Bereich der Menschenrechte dort, wo sie einen Mehrwert leisten kann und stellt dabei sicher, dass die Kohärenz mit der Innenpolitik sowie den anderen Bereichen der Aussenpolitik gewährleistet ist. Zusammen mit anderen Staaten engagiert sich die Schweiz dafür, dass die *Todesstrafe* bis 2025 weltweit abgeschafft wird – dies unter anderem mit einer Resolution im Menschenrechtsrat. Auch zum Schutz der Menschenrechte bei friedlichen Demonstrationen initiiert sie regelmässig und erfolgreich Resolutionen im Menschenrechtsrat und unterstützt ihre Umsetzung in den Ländern. Die Schweiz macht sich zudem für die Achtung der Menschenrechte im *Cyberraum* stark, insbesondere für die Privatsphäre und den Datenschutz. In ihrem Engagement gegen *Folter* setzt sich die AMS dafür ein, dass der rechtliche Rahmen und die entsprechenden Überwachungsinstrumente gestärkt werden. Zudem macht sie sich für die *Menschenrechte*

von *Migrantinnen und Migranten* stark. Im Bereich der Wahrung, Förderung und Stärkung des Schutzes und Standards der *Frauenrechte* auf internationaler Ebene legt sie den Schwerpunkt auf die Stärkung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit und die politische Partizipation der Frauen, auf die Prävention und Bekämpfung von Gewalt, weiblicher Beschneidung und Genitalverstümmelung sowie auf die Förderung von reproduktiver und sexueller Gesundheit.

6.4.1.4 Migrationsaussenpolitik

Die AMS trägt massgeblich zu einer *kohärenten und umfassenden Migrationsaussenpolitik* der Schweiz bei. Sie soll den grenzüberschreitenden Kampf gegen Menschenhandel einschliessen und dem Anspruch der menschlichen Sicherheit genügen. Um dies zu erreichen, arbeitet die AMS eng mit den anderen zuständigen Departementen und Bundesstellen zusammen, insbesondere im Rahmen der interdepartementalen Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ). Ihr Schwerpunkt liegt auf dem Schutz gefährdeter Migrantinnen, Migranten und Vertriebenen sowie auf deren Unterstützung, damit sie ihre Menschenrechte wahrnehmen können. Gemeinsam mit der DEZA und dem SEM arbeitet sie mit Herkunfts-, Transit- und Zielländern von Migrantinnen und Migranten zusammen, initiiert und unterstützt Prozesse und Projekte. Der Bund setzt dafür vier Instrumente ein: Migrationspartnerschaften; Programme zum Schutz von Flüchtlingen, intern Vertriebenen, Migrantinnen und Migranten in der Herkunftsregion; bilateraler und multilateraler Migrationsdialog; Zusammenarbeit mit ausgewählten Herkunftsländern von Opfern des Menschenhandels.

Auf *globaler Ebene* engagiert sich die AMS in Zusammenarbeit mit ihren Partnern innerhalb der Bundesverwaltung dafür, dass der normative Rahmen zum Schutz von Vertriebenen und gefährdeten Migrantinnen und Migranten sowie Opfern von Menschenhandel umgesetzt wird, neue Standards gesetzt und bestehende weiterentwickelt werden; und dass sich die globale Migrationspolitik und die Politik gegen Menschenhandel auf die Menschenrechte stützen und wirkungsvoll umgesetzt werden. Die AMS koordiniert und trägt fachlich dazu bei, dass die Schweiz eine treibende und innovative Kraft im internationalen Migrationsdialog ist. Sie engagiert sich dafür, dass die Wahrung der Rechte des einzelnen Menschen in der internationalen Gouvernanz im Bereich der Migration angemessen berücksichtigt wird. Handlungsbedarf sieht die AMS vor allem im Bereich der intern Vertriebenen, in der Unterstützung der Migrantinnen und Migranten bei der Ausübung ihrer Menschenrechte und von Menschen, die aufgrund von Naturkatastrophen oder des Klimawandels über Grenzen hinweg vertrieben werden. In diesem spezifischen Bereich hat die Schweiz mit der Nansen-Initiative Vorarbeit geleistet. Dank der 2012 auf Betreiben der AMS zusammen mit Norwegen lancierten diplomatischen Initiative haben Staaten aus der ganzen Welt eine Agenda zum Schutz von solchen Vertriebenen formuliert, die es nun umzusetzen gilt.

Migrationspartnerschaften unterhält die Schweiz mit dem Kosovo, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Nigeria und Tunesien. Dabei setzt sich die AMS im Sinne eines departementsübergreifenden Ansatzes dafür ein, dass die Herausforderungen und

Chancen der Migration ganzheitlich betrachtet und Lösungen diskutiert und gefunden werden, von denen sowohl die Schweiz und ihre Partnerländer als auch die Migrantinnen und Migranten selber profitieren. Programme zum *Schutz in der Region* setzt die AMS gemeinsam mit der DEZA und dem SEM am Horn von Afrika und im Mittleren Osten um. Dabei konzentriert sie sich auf ihr Kernmandat im Bereich Schutz und Wahrung der Rechte von Vertriebenen und von Migrantinnen und Migranten. Diese Programme haben zum Ziel, Erstaufnahmestaaten darin zu unterstützen, Flüchtlingen, intern Vertriebenen und Migrantinnen und Migranten den ihnen gemäss internationalem Recht zustehenden Schutz zu gewähren und nach nachhaltigen Lösungen zu suchen. Solche Lösungen beinhalten die Rückkehr in Sicherheit und Würde, die lokale Integration oder die Umsiedlung an einen neuen Ort.

Im Bereich des *Menschenhandels* treibt die Schweiz eine diplomatische Initiative voran, die Schlüsselbegriffe des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Konvention) klärt. Damit trägt sie zu einer wirksamen Bekämpfung des Menschenhandels bei, da diese wesentlich von der juristischen Klarheit der verwendeten Konzepte abhängt. Darüber hinaus ist die Schweiz im Rahmen der OSZE aktiv und setzt sich dort für die Initiative zum Schutz von Hausangestellten in diplomatischen Haushalten ein, was auch für das internationale Genf von Bedeutung ist. Die Schweiz verstärkt zudem die politische und technische Zusammenarbeit mit Herkunfts-, Transit- und Zielländern von Menschenhandel, um gemeinsame Herausforderungen besser zu bewältigen.

In ihrem Beitrag an die Migrationsaussenpolitik setzt sich die AMS dafür ein, dass die *Genderdimension* des Schutzes für potenziell gefährdete Migrantinnen und Migranten sowie für Vertriebene berücksichtigt wird.

6.4.2 Geografische Prioritäten

Wie in der internationalen Zusammenarbeit insgesamt setzt die Schweiz auch in der Förderung der menschlichen Sicherheit einen Schwerpunkt in *Subsahara-Afrika* und einen zweiten in *Nordafrika und dem Mittleren Osten*. Dritter Schwerpunkt ist der *OSZE-Raum*. Grund dafür sind die geografische Nähe, die Folgen akuter und latenter Konflikte auf die Schweiz und das schweizerische Engagement für die europäische Sicherheit im Rahmen der OSZE. Dazu kommen *einzelne Länder* in Lateinamerika und in Asien, wo die AMS ihr bewährtes, zum Teil langjähriges Engagement fortsetzt oder neue, vielversprechende Chancen zur Verbesserung der menschlichen Sicherheit ergreift.

Nur ein Teil der schweizerischen Massnahmen zur Förderung der menschlichen Sicherheit lässt sich an einer bestimmten Region oder einem bestimmten Land festmachen. Vor allem in der Menschenrechtspolitik und der humanitären Politik, die universell ausgerichtet sind, aber auch in der Friedensförderung und der Migrationsaussenpolitik sind viele Massnahmen multilateral mit globaler Wirkung.

6.4.2.1 Subsahara-Afrika

Im Sahel und in der Region der Grossen Seen verfolgt die AMS eine gemeinsame regionale Strategie mit der DEZA – am Horn von Afrika auch mit dem SEM. Dazu kommt ein Schwerpunkt in Simbabwe.

Der *Sahel*, eine Transitregion für Güter und Menschen, auch in Richtung Europa, verfügt über natürliche Ressourcen und hat eine stark wachsende Bevölkerung. Unsicherheit und wiederkehrende Instabilität, Terrorismus und organisierte Kriminalität bedrohen die Menschen. Deshalb setzt sich die AMS besonders in *Mali*, *Niger* und *Nigeria* für die Prävention und Transformation von Konflikten ein. Sie unterstützt zudem lokale und regionale Institutionen im Bereich der zivilen Friedensförderung.

Am *Horn von Afrika*, wo die Konflikte grenzüberschreitend sind, unterstützen AMS, DEZA und SEM gemeinsam die Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung (Intergovernmental Authority on Development, IGAD), die sich der Friedensförderung und der Migrationspolitik in der Region verschrieben hat. Die AMS stellt die Koordination des migrationsausserpolitischen Engagements der Schweiz am Horn von Afrika sicher und engagiert sich mit einem Programm «Schutz in der Region» in Kenia. Seit 2013 im *Südsudan* wieder Bürgerkrieg herrscht, engagiert sich die AMS im Bereich der Mediation und der Versöhnung. Im Südsudan bzw. Sudan hat die Schweiz eine hohe Glaubwürdigkeit, weil sie bereits den Friedensprozess zwischen der Regierung in Khartoum und der Sudanesischen Befreiungsbewegung im Süden begleitete, der 2005 zu einem Friedensabkommen und 2011 zur friedlichen Teilung des Sudans führte. In *Somalia*, das seit über 20 Jahren unter Bürgerkrieg und Terrorismus leidet, fördert die AMS mit Dialogen den schrittweisen Aufbau föderaler staatlicher Strukturen.

In der Region der *Grossen Seen* geniesst die Schweiz als frankophones Land ohne koloniale Vergangenheit Vertrauen. In *Burundi* hat der Einsatz der AMS im Bereich politischer Dialog und Mediation dazu geführt, dass die Schweiz als einer der führenden Akteure in diesem Bereich anerkannt wird. In der *Demokratischen Republik Kongo*, die eine wichtige Rolle für die Stabilität Afrikas spielt, setzt sich die AMS für den Schutz der Menschenrechte ein und ermöglicht Dialogforen mit kongolischen Entscheidungsträgern auf lokaler und nationaler Ebene, mit dem Ziel, Konflikte zu transformieren.

In *Simbabwe* fördert die AMS den Dialog zwischen verschiedenen politischen Akteuren und unterstützt die Umsetzung der neuen Verfassung.

6.4.2.2 Nordafrika und Mittlerer Osten

Seit den arabischen Aufständen sind Nordafrika und der Mittlere Osten im Umbruch. Die Transformation verläuft in den betroffenen Ländern ganz unterschiedlich, von demokratischem Wandel bis hin zu Bürgerkrieg und Chaos. Wegen der geografischen Nähe ist die Schweiz direkt betroffen von Unsicherheit, Vertreibung und wirtschaftlicher Not in dieser Region. Ihre Neutralität und Bereitschaft, mit allen Parteien den Dialog zu führen, ihre humanitäre Tradition und ihre Glaubwürdigkeit

als Verfechterin des Völkerrechts ermöglichen der Schweiz, in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen, politischen und staatlichen Akteuren vor Ort die menschliche Sicherheit in der Region zu fördern.

Im Rahmen der Strategie der Schweiz für *Nordafrika* engagiert sich die AMS in Tunesien, Marokko, Ägypten und Libyen. Die AMS schafft Räume, in denen friedliche Konfliktlösung gefördert und Grundlagen demokratischer Transition vorbereitet werden. Sie begleitet Demokratisierungsprozesse, setzt sich für die nachhaltige Festigung der Menschenrechte und den Schutz von Migrantinnen und Migranten ein und unterstützt politische und rechtsstaatliche Reformen.

Im *Mittleren Osten* befasst sich die AMS mit dem Syrienkonflikt und seinen verheerenden Auswirkungen auf die menschliche Sicherheit. Dabei verfolgt sie eine regionale Strategie. Sie unterstützt in Zusammenarbeit mit syrischen Akteuren und der UNO eine friedliche Beilegung des Konflikts und setzt sich für die Zivilbevölkerung ein. Gemeinsam mit der DEZA und dem SEM hilft sie zudem mit, die Flüchtlingskrise zu bewältigen und die negativen Folgen des Konflikts in den Nachbarländern, insbesondere in Libanon, zu mindern. Im Nahen Osten trägt die AMS zur Entwicklung von politischen Lösungen für den palästinensisch-israelischen Konflikt bei und unterstützt den innerpalästinensischen Versöhnungsprozess. Sie fördert den Dialog zwischen Schlüsselakteuren und die Menschenrechte. Mit dem Prozess «Blue Peace» unterstützen die DEZA und die AMS mit ihren jeweiligen eigenen Kompetenzen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich Wasser. Mit ihrer Wasserdiplomatie im Mittleren Osten möchte die Schweiz nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung fördern, sondern Wasser von einer Konfliktursache in ein Friedensmittel verwandeln.

6.4.2.3 OSZE-Raum

Der Ukraine Konflikt hat das Konfliktpotenzial aufgezeigt, das in Europa besteht. Er ist für die europäische und damit auch schweizerische Sicherheit von grosser Bedeutung. Zum Westbalkan und zum Kaukasus, wo sich die AMS seit Jahren für Frieden und menschliche Sicherheit engagiert, ist die Ukraine hinzugekommen.

Auf dem *Westbalkan*, der eine prioritäre Region der schweizerischen Aussenpolitik ist, verfolgt die AMS eine regionale Strategie mit länderspezifischem Fokus auf Kosovo, Serbien sowie Bosnien und Herzegowina (siehe Kasten Ziff. 6.5.2). Das langjährige und kohärente Engagement wird fortgesetzt. Es konzentriert sich auf die vier Bereiche: Stärkung rechtsstaatlicher und demokratischer Institutionen (komplementär zu den Aktivitäten der DEZA); Intensivierung des politischen Dialogs zur Problemlösung; Stärkung der nationalen und regionalen Bemühungen zur Vergangenheitsarbeit; Stärkung der humanitären Entminung.

Im *Kaukasus* verfolgt die AMS unter anderem gemeinsam mit der DEZA eine regionale Strategie, die die Bereiche wirtschaftliche Entwicklung, Gouvernanz und menschliche Sicherheit umfasst. Im Bereich der menschlichen Sicherheit konzentriert sich die AMS darauf, einen Beitrag zur Transformation der Konflikte zu leisten, die Georgien, Armenien und Aserbaidschan betreffen. Die Schweiz wird auch unter den nachfolgenden OSZE-Vorsitzenden den Sonderbeauftragten für den

Südkaucasus stellen und damit zusammen mit der EU und der UNO die *Geneva International Discussions* leiten.

In der *Ukraine* arbeiten die AMS, die DEZA und das SECO im Rahmen einer gemeinsamen Strategie. Die AMS stellt sicher, dass die Initiativen, die die Schweiz während des OSZE-Vorsitzes 2014 ergriffen hat, fortgeführt und mit konkreten Projekten vor Ort ergänzt werden. Durch gezielte Unterstützung der OSZE, insbesondere der Beobachtermission, und mit bilateralen Projekten kann die Schweiz als neutrales Land eine wichtige Rolle in der Transformation des Konflikts spielen. Sie wird die Umsetzung der unter ihrem OSZE-Vorsitz ausgearbeiteten Minsker Vereinbarung weiterhin unterstützen und mit dem nachfolgenden Vorsitzenden eng zusammenarbeiten.

6.4.2.4 Weitere Länder

In Asien ist die AMS punktuell aktiv. Im Vordergrund stehen *Sri Lanka* und *Myanmar*, wo die AMS und die DEZA gemeinsame Strategien verfolgen. In Sri Lanka, wo die AMS seit vielen Jahren engagiert ist, nutzt sie die neue politische Situation, um Versöhnungs- und Dezentralisierungsbemühungen zu unterstützen. In Myanmar unterstützt sie den demokratischen Wandel und die friedliche Beilegung von Konflikten. Gerade in Asien spielt die unbelastete Vergangenheit der Schweiz und ihre Diskretion eine sehr wichtige Rolle. Die Expertise der Schweiz ist gefragt. Weitere Länder, in denen die AMS aktiv ist, sind Thailand (Rückkehr zur Demokratie, Unterstützung Friedensprozess), Indonesien (Dialogunterstützung) und die Philippinen (Vergangenheitsarbeit).

Während Teile Lateinamerikas an politischer und wirtschaftlicher Bedeutung gewinnen, sind andere von Korruption und Gewalt geprägt. So sterben zum Beispiel in Zentralamerika prozentual so viele Menschen durch Waffengewalt wie nirgendwo sonst auf der Welt. Im Rahmen einer gemeinsamen Länderstrategie mit der DEZA in *Kolumbien* unterstützt die AMS den Friedensprozess der Regierung mit der FARC (Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens) und der ELN (Nationale Befreiungsarmee). In enger Kooperation mit der Entwicklungszusammenarbeit liegt der Fokus in *Zentralamerika* auf dem Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern und der Vergangenheitsarbeit.

Neben den genannten Ländern, wo die AMS meist grössere Programme unterhält, engagiert sie sich mit gezielten, kleineren Massnahmen auch in anderen Ländern, wenn sie eine gute Möglichkeit zur Förderung der menschlichen Sicherheit sieht und die Einstiegskriterien erfüllt sind.

6.5 Umsetzung und Partnerschaften

Um die Ziele in der Förderung der menschlichen Sicherheit zu erreichen, arbeitet die AMS mit einer Palette von Instrumenten, die sie je nach Situation einsetzt. Diese Instrumente, die komplementär sind zu denjenigen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit, werden im Folgenden beschrieben.

6.5.1 Mediation, Fazilitation und politischer Dialog

Mediatorinnen und Mediatoren bringen Kriegsparteien an den Verhandlungstisch, um die Gewalt zu beenden und einvernehmliche Lösungen für gewaltsame, politische Konflikte zu finden. Die Schweiz versteht Mediation als durch eine Drittpartei unterstützte *Verhandlung* zwischen zwei oder mehreren Konfliktparteien. In ihren Mediationsbestrebungen schafft die Schweiz einen Rahmen für Verhandlungen im Einverständnis mit den Konfliktparteien. Sie gestaltet oder unterstützt den Verhandlungsprozess, der zur friedlichen Beilegung des Konflikts führen soll. Die Schweiz ist hierbei allparteiisch und nimmt keinen direkten Einfluss auf Inhalte. Sie unterstützt die Parteien darin, die Konfliktgegenstände zu identifizieren und sie im Hinblick auf Lösungsoptionen zu bearbeiten.

Zusätzlich zur Mediation im Sinne von Verhandlungsunterstützung wird auch der Begriff der Dialogunterstützung verwendet. Während Verhandlungen resultat- und lösungsorientiert sind, fokussiert der *Dialog* auf Austausch und gemeinsames Verständnis. Dabei ist die Grenze zwischen Dialog und Verhandlung oft fließend. Neben den Rollen der Mediatorin und der Mediationsunterstützerin nimmt die Schweiz auch die Rolle der Fazilitatorin ein. *Fazilitation* ist ein Instrument der Guten Dienste und bedeutet, dass in einem Verhandlungsprozess logistische oder gastgeberische Aufgaben übernommen werden. Als Fazilitatorin stellt die Schweiz passende Räumlichkeiten zur Verfügung und garantiert ein sicheres Umfeld, ist aber weder in die Prozessgestaltung noch inhaltlich in die Verhandlungen involviert.

Die Schweiz engagiert sich in Mediationsprozessen auf Anfrage von Konfliktparteien oder anderer Mediatoren. Sie genießt international grosses Ansehen als kompetente, verlässliche, vertrauensvolle und bescheidene Partnerin. Sie betätigt sich als eigenständige Mediatorin, wie sie dies zum Beispiel im Konflikt zwischen Russland und Georgien um den Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation (WTO) getan hat. Hinter den Kulissen unterstützt sie die Mediationsprozesse Anderer und bringt spezifische Expertise ein wie zum Beispiel zu Waffenstillstandsverhandlungen und zu Verfassungsreformen. Schliesslich stärkt die AMS die Fähigkeit anderer Mediatoren wie der UNO, indem sie zum Beispiel Ausbildungen anbietet.

Um Mediationsprozesse zu führen oder zu unterstützen, setzt die AMS Expertinnen und Experten und finanzielle Mittel ein. Sie tätigt oft langjährige Investitionen in die Vorbereitung und Durchführung von Prozessen, wie zum Beispiel im Sudan, in Burundi, Mali, Nepal, Myanmar oder Kolumbien. Häufig müssen Konfliktparteien nämlich erst zur Einsicht gelangen, dass Verhandlungen zielführend sind und ihren Interessen dienen. Es braucht Zeit, bis Parteien Vertrauen in einen Verhandlungsprozess aufgebaut und die nötigen Fähigkeiten und Einstellungen erlangt bzw. eingenommen haben. Neben diesen langjährig vorbereiteten Engagements stehen Schweizer Expertinnen und Experten auch in Krisensituationen zur Verfügung, beispielsweise in Syrien oder in der Ukraine.

Mediation als unterstützte Verhandlung ist ein Instrument, das sich bewährt hat, regelmässig angewendet wird und als Mittel zur friedlichen Beilegung von Konflikten anerkannt ist. In den vergangenen Jahren wurde Mediation als Wundermittel der Konflikttransformation gepriesen. Dies hat in vielen Fällen zu überhöhten Erwar-

tungen geführt und dazu, dass die Mediation auch in unpassenden Situationen eingesetzt wurde. Bevor die Schweiz ein Engagement als Mediatorin eingeht oder Mediationsunterstützung leistet, analysiert sie die Konfliktsituation, -akteure und -dynamik, um herauszufinden, ob Mediation zielführend ist, oder ob besser ein anderes Instrument der Konflikttransformation eingesetzt werden muss.

Beispiel Philippinen: Schweizer Vermittlung zur Umsetzung des Friedensabkommens

Das Friedensabkommen, das die philippinische Regierung und die Islamische Befreiungsfront der Moros am 27. März 2014 unterzeichneten, sieht die Schaffung einer Kommission für Übergangsjustiz und Versöhnung (Transitional Justice and Reconciliation Commission, TJRC) vor. Diese besteht aus je zwei Delegierten der Befreiungsfront und der Regierung. Auf Anfrage der beiden ehemaligen Bürgerkriegsparteien hat die AMS die Sondergesandte der Schweiz für Vergangenheitsarbeit als Vorsitzende dieser Kommission zur Verfügung gestellt. In dieser Funktion vermittelt sie den Dialog innerhalb der Kommission, die den Auftrag hat, einen Bericht über den Umgang mit den massiven Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zu erstellen. Die Erarbeitung dieses Berichts erfordert Mediationsanstrengungen, damit sich die beiden Parteien darüber einig werden, welche Probleme bewältigt werden sollen, welches die Anliegen sind und welche Empfehlungen der Bericht an die Politik machen soll. Die TJRC soll bis zur Umsetzung des Friedensabkommens Ende 2017 bestehen bleiben, um alle in ihrer Zuständigkeit stehenden Fragen zu bearbeiten.

Die Schweiz ist in den vergangenen Jahren zu einer gefragten Partnerin in der Mediation von Friedensverhandlungen und in der Unterstützung von Mediations- und Friedensprozessen geworden. Sie hat als Vorreiterin auf diesem Gebiet internationale Anerkennung erhalten. Die Nachfrage nach Schweizer Mediatorinnen und Mediatoren, Expertinnen und Experten steigt kontinuierlich an, und zwar sowohl von Seiten der Konfliktparteien als auch der internationalen Mediationsakteure wie der UNO oder der OSZE.

Um der *steigenden Nachfrage* gerecht zu werden, braucht es kurz-, mittel- und langfristige Entwicklungsmassnahmen. Die AMS stärkt deshalb die Mediationskapazitäten der Schweiz auf verschiedenen Ebenen. Schweizer Persönlichkeiten sollen Mediationsprozesse internationaler und regionaler Organisationen leiten, wie dies zum Beispiel im Ukraine Konflikt geschieht. Zudem sollen erfahrene Mediationsexpertinnen und -experten eigene Mediationen, und, wo gewünscht, Mediationsprozesse anderer Akteure unterstützen. Zugleich werden Fachexpertinnen und -experten, beispielsweise in den Bereichen Verfassungsgebung, Demokratisierung, Reform des Sicherheitssektors oder Ressourcenteilung in Friedensprozessen herbeigezogen, um punktuell Unterstützungsleistungen in spezifischen Mediations- und Verhandlungsprozessen zu erbringen. Hierfür braucht es gut ausgebildetes und erfahrenes Personal. Für ihr Engagement im Bereich der Mediation stattet sich die Schweiz mit den nötigen Mitteln aus. Die AMS entwickelt in Zusammenarbeit mit anderen interessierten Stellen des EDA ein Konzept zur Stärkung der entsprechenden Kapazitäten.

6.5.2 Programme

Programme dienen der Bündelung von Aktivitäten und Projekten in einer bestimmten Region (z. B. Naher Osten) oder in einem Land (z. B. Simbabwe). Programme werden in drei- bis fünfjährigen Strategien beschrieben. Sie werden, wenn immer möglich, gemeinsam von den zuständigen Bundesstellen im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen ausgearbeitet. Programme sind ein Schlüsselinstrument zur Gewährleistung eines einheitlichen und koordinierten Auftretens der Schweiz in der internationalen Zusammenarbeit und tragen zur Glaubwürdigkeit der Schweiz bei. Die Bündelung der Ressourcen und der koordinierte Einsatz verschiedener Instrumente in einem Programm erhöhen zudem die Wirksamkeit jeder einzelnen Massnahme. Programme werden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der AMS direkt vor Ort umgesetzt.

Beispiel Westbalkan: Frieden konsolidieren

Das Programm Westbalkan der AMS hat zum Ziel, die menschliche Sicherheit sowie das gegenseitige Vertrauen und die Zusammenarbeit zwischen den ehemaligen Kriegsparteien zu fördern, um zu einem nachhaltigen Frieden in der Region beizutragen. Das Programm konzentriert sich auf die Länder Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Serbien. Es beinhaltet die vier Themen Stärkung demokratischer Institutionen, politischer Dialog, Vergangenheitsarbeit und humanitäre Entminung. Im Bereich demokratische Institutionen begleitet die AMS – komplementär zu den Aktivitäten der DEZA – lokale Initiativen und Projekte, die den Schutz der Menschenrechte stärken, die Rechtsstaatlichkeit verbessern und die Integration von Minderheiten in politische Prozesse und Institutionen ermöglichen. Das Instrument des politischen Dialogs setzt die AMS ein, um kosovarische und serbische Führungskräfte dabei zu unterstützen, Lösungen zu entwickeln, die zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern und ihren Bevölkerungen beitragen. Im Bereich der Vergangenheitsarbeit setzt sich die AMS auf nationaler und regionaler Ebene dafür ein, dass sich Regierungen und Zivilgesellschaften vermehrt konstruktiv mit der Vergangenheit auseinandersetzen und sich für einen Versöhnungsprozess engagieren. Schliesslich unterstützt die AMS die Minenräumung und hilft, die lokalen Kapazitäten in diesem Bereich auszubauen. Der Einsatz von Schweizer Expertinnen und Experten auf dem Westbalkan trägt massgeblich zur Umsetzung des Programms bei.

6.5.3 Projekte

Das Projekt ist ein Instrument, das in allen thematischen und geografischen Bereichen eingesetzt wird. Das Projekt ist zum Beispiel Teil eines umfangreichen friedensfördernden Programms, praktische Fortsetzung eines Menschenrechtsdialogs, Element einer Migrationspartnerschaft, oder es dient zur Analyse einer konkreten Problemstellung in der humanitären Politik. Als flexibles Instrument kann das

Projekt relativ kurzfristig eingesetzt werden, um einen punktuellen Beitrag zur Verbesserung der menschlichen Sicherheit zu leisten. Im Rahmen eines Programms oder bilateraler Konsultationen leistet ein Projekt einen Beitrag zum Erreichen der programmatischen oder strategischen Ziele. Projekte werden von Programmverantwortlichen wirkungsvoll und effizient geleitet (siehe Ziff. 6.6).

Beispiel Nordafrika und Mittlerer Osten: Versöhnung zwischen politischen Akteuren mit unterschiedlichen religiösen und ideologischen Einstellungen

In einem Projekt zur Versöhnung in Nordafrika und dem Mittleren Osten hilft die AMS mit, die politische Transition, die mit den arabischen Revolten begonnen hat, friedlich zu gestalten. Das Projekt nimmt sich der Herausforderung an, dass in der Region politische Akteure unterschiedlicher Religionen und Ideologien aufeinanderprallen. Diese Akteure haben oft gegensätzliche Vorstellungen davon, was Gerechtigkeit bedeutet oder wie die Gesellschaft organisiert werden soll. Basierend auf Konzepten wie Bürgerschaft, Pluralität oder Nichtausgrenzung zielt das Projekt darauf ab, ein gemeinsames Verständnis zwischen den verschiedenen Akteuren zu schaffen und Initiativen zur friedlichen Konfliktbearbeitung anzuregen. Meinungsführer werden in Methoden der Konflikttransformation ausgebildet, was ihnen hilft, eigene Strukturen zu schaffen, mit deren Hilfe die politische Auseinandersetzung mit friedlichen Mitteln geführt werden kann.

6.5.4 Bilaterale Konsultationen und Demarchen

Bilaterale Treffen mit anderen Staaten und diplomatische Interventionen bei anderen Regierungen (sog. Demarchen) sind ein wichtiges Instrument der schweizerischen Aussenpolitik und der Politik der menschlichen Sicherheit.

In ihrer institutionalisierten Form finden bilaterale Treffen zwischen Regierungsvertreterinnen und -vertretern der Schweiz und ausgewählten anderen Staaten in der Regel jährlich statt (sog. *Konsultationen* oder *Dialoge*). Solche Treffen, die immer in gegenseitigem Interesse liegen, können entweder ausschliesslich Themen der menschlichen Sicherheit gewidmet sein (z. B. Menschenrechtsdialog) oder diese als Teil einer längeren Traktandenliste einschliessen (z. B. hochrangige politische Konsultationen). Spezifische Konsultationen führt die AMS meist mit Ländern durch, in denen sie ein grosses Potenzial zur Förderung der menschlichen Sicherheit ortet und wo eine Zusammenarbeit auf gegenseitiges Interesse stösst. Bei allen anderen Konsultationen versucht die AMS, wenn immer möglich, Themen der menschlichen Sicherheit einzubringen. Das Ziel von bilateralen Treffen ist der Meinungsaustausch, die Vertrauensbildung und die gegenseitige Absprache. Oft bereiten die Dialoge den Boden für gemeinsame Aktivitäten in multilateralen Foren oder für konkrete Projekte zur Verbesserung der menschlichen Sicherheit im entsprechenden Land. Neben institutionalisierten, regelmässigen Treffen führt die Schweiz auch spontane Treffen zu einem bestimmten Thema oder einem bestimmten Anlass durch.

Bei *Demarchen* handelt es sich um einseitige diplomatische Interventionen, bei der die Schweiz ihre Haltung zu einem bestimmten Problem einem anderen Staat mitteilt. Demarchen können mündlich oder schriftlich, öffentlich oder vertraulich erfolgen. Dabei geht es meistens darum, dass die Schweiz die Verletzung der menschlichen Sicherheit (z. B. Menschenrechtsverletzung) anprangert oder einen Staat dazu aufruft, eine bestimmte Handlung durchzuführen (z. B. Zivilbevölkerung schützen) oder zu unterlassen (z. B. bewaffnete Auseinandersetzung).

Beispiel: Menschenrechtskonsultationen Schweiz-Nigeria

Zwischen der Schweiz, vertreten durch die AMS, und Nigeria finden seit 2011 jährlich abwechselungsweise in Nigeria und der Schweiz bilaterale Konsultationen zum Thema der Menschenrechte statt. Einerseits dienen die Gespräche dazu, die Menschenrechtssituation in den beiden Ländern in einem vertraulichen Rahmen zu diskutieren. Das Ziel ist einerseits, konkrete Erfahrungen auszutauschen und auf eine Verbesserung der Situation hinzuwirken. Dabei geht es insbesondere um Themen wie die Todesstrafe, Haftbedingungen oder Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitskräfte, die durch den Konflikt mit Boko Haram noch an Bedeutung gewonnen haben. Andererseits werden Fragen der internationalen Menschenrechtspolitik besprochen und mögliche Kooperationsmöglichkeiten ausgelotet. Von zentraler Bedeutung sind der Menschenrechtsrat, die Ratifikation von menschenrechtlichen Übereinkommen oder die Freiwilligen Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte. Sie zielen darauf ab, Menschenrechtsverletzungen beim Rohstoffabbau vorzubeugen. Während der Konsultationen werden konkrete Nachfolgeprojekte lanciert, so zum Beispiel ein Projekt, das die menschenrechtliche Ausbildung der nigerianischen Polizeikräfte unterstützt oder ein anderes, das den Austausch zwischen Expertinnen und Experten beider Länder über den Einsatz von Schusswaffen durch Sicherheitskräfte ermöglicht. Zusammen mit der Migrationspartnerschaft und den ebenfalls jährlich stattfindenden politischen Konsultationen haben die Menschenrechtskonsultationen dazu beigetragen, dass die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria vertieft und verbessert werden konnten.

6.5.5 Multilaterale Dialoge, multilaterale Prozesse und diplomatische Initiativen

Neben dem bilateralen Engagement in bestimmten Ländern engagiert sich die AMS aktiv in *multilateralen Foren* und in der internationalen Politik. Vertreterinnen und Vertreter der AMS nehmen nicht nur an Beratungen und Verhandlungen in Gremien wie dem UNO-Menschenrechtsrat oder der UNO-Generalversammlung teil. Sie engagieren sich auch für den Aufbau, die Reform, die Gouvernanz und das gute Funktionieren wichtiger Foren, in denen globale Probleme im Bereich Frieden und menschliche Sicherheit angegangen und allgemein verbindliche Normen geschaffen werden. Das multilaterale Engagement ergänzt das bilaterale. Es schafft gute Rahmenbedingungen für die Förderung eines nachhaltigen Friedens vor Ort, den Schutz der Zivilbevölkerung in Krisensituationen, die Achtung der Menschenrechte in den

einzelnen Ländern und den Schutz von gefährdeten Migrantinnen und Migranten auf dem Terrain.

Ein besonderes Instrument ist die sogenannte *diplomatische Initiative*. Solche Initiativen, die die AMS meist mit ausgewählten Partnerstaaten oder -organisationen lanciert, sind konzertierte, strategisch geplante und über längere Zeit verfolgte internationale Vorstösse. Sie haben zum Ziel, Aufmerksamkeit für ein bestimmtes internationales Problem zu schaffen und konkrete Lösungsvorschläge auszuarbeiten. Neben der Lösung spezifischer Probleme bringen diplomatische Initiativen der Schweiz eine bessere internationale Sichtbarkeit.

Beispiel: Nansen-Initiative

Auf Initiative der AMS lancierte die Schweiz 2012 gemeinsam mit Norwegen die Nansen-Initiative. Die diplomatische Initiative hat zum Ziel, im Rahmen eines partizipativen, zwischenstaatlichen Prozesses eine Agenda für den Schutz von Menschen zu erstellen, die wegen Naturkatastrophen oder des Klimawandels ins Ausland fliehen müssen. Zurzeit sind diese Menschen nur ungenügend geschützt, da sie weder Flüchtlinge gemäss Flüchtlingskonvention noch intern Vertriebene sind. Aufgrund der Resultate von fünf regionalen Konsultationen in den besonders betroffenen Regionen (Pazifik, Zentralamerika, Horn von Afrika, Südasiens, Südostasien) wurde die geplante Schutz-Agenda erarbeitet. Sie wurde im Oktober 2015 in Genf anlässlich einer globalen Abschlusskonsultation verabschiedet. Die AMS wird sich in den nächsten Jahren gemeinsam mit den relevanten internationalen Akteuren aktiv für die Umsetzung der Schutz-Agenda einsetzen.

6.5.6 Bereitstellen von Expertise und Kapazitätsaufbau

Mit der steigenden Zahl von Friedensoperationen der UNO und regionaler Organisationen sowie der Erweiterung der zivilen und polizeilichen Aufgaben ist der Bedarf an Expertise bei der Stabilisierung, Friedenskonsolidierung und dem Wiederaufbau in den letzten Jahren stetig gewachsen. Die Mandate und Einsatzformen von Friedensoperationen sind dabei umfassender, komplexer und variabler geworden. Dabei werden nationale Behörden und die verschiedenen Segmente der Zivilgesellschaft verstärkt miteinbezogen. Gleichzeitig nimmt die Zusammenarbeit und Koordination zwischen internationalen und regionalen Organisationen sowie allen Akteuren im Bereich Friedenserhaltung, Friedenskonsolidierung, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit bei der Konfliktbearbeitung zu.

Seit dem Ende der 1980er-Jahre beteiligt sich die Schweiz an internationalen zivilen friedensfördernden Massnahmen mit der Bereitstellung von Expertise. Dazu mobilisiert die AMS über den bei ihr angesiedelten Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung Expertinnen und Experten, die internationalen Friedensoperationen der UNO, OSZE, EU und anderen Organisationen zur Verfügung gestellt werden können. Die Expertinnen und Experten besuchen für ihre Einsätze Aus- und Weiterbildungen, um ihre Kenntnisse und Kompetenzen weiterzuentwi-

ckeln. Diese werden durch die AMS in Zusammenarbeit mit dem VBS und externen Partnern angeboten.

Die AMS plant, ihre Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und ihren Friedensoperationen als Ergänzung ihrer bilateralen Aktivitäten in den Themen und Ländern bzw. Regionen zu verstärken, die die Schweiz priorisiert hat (siehe Ziffer 6.4). Expertinnen und Experten werden prioritär in *integrierten Friedensmissionen* der UNO, OSZE, EU und weiterer Organisationen eingesetzt. Um die nachhaltige Wirkung der Einsätze zu erhöhen, werden der Dialog mit internationalen Organisationen im Feld und in ihren Zentralen sowie mit anderen Staaten und Einsatzbehörden verstärkt, und Empfehlungen der Expertinnen und Experten eingebracht. Neben den integrierten Friedensmissionen setzt die AMS beim Einsatz von Expertinnen und Experten in internationale Organisationen vier weitere Schwerpunkte: Sicherheit und Justiz; zivile Monitoringmissionen und Wahlbeobachtungen; Kommissionen zur Untersuchung von Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts; Aufbau lokaler und regionaler Kapazitäten.

Neben der Beteiligung an *Wahlbeobachtungsmissionen* wird sich die AMS verstärkt mit Expertinnen und Experten an internationalen *Überwachungsmissionen* beteiligen. Zu ihren Aufgaben gehören je nach Mandat die Beobachtung von Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, die Einhaltung von Waffenstillstands- und anderen Vereinbarungen sowie Fazilitation und andere vertrauensbildende Aktivitäten.

Beispiel: Schweizer Expertise für die OSZE in der Ukraine

Die Spezielle Beobachtermission (Special Monitoring Mission, SMM) in der Ukraine der OSZE wurde Ende März 2014 mit dem Konsens aller 57 OSZE-Teilnehmerstaaten geschaffen. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, Informationen zu sammeln und über die Sicherheitssituation zu berichten, wobei es vor allem darum geht, allfällige Verletzungen der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen festzustellen. Dadurch trägt die SMM zum Abbau der Spannungen und zur Förderung des Friedens, der Stabilität und Sicherheit bei. Die Schweiz stellt der SMM mit einem Kontingent von vorerst bis zu 16 Personen spezifische Expertise zur Verfügung. Dazu gehört auch der stellvertretende Missionschef, der Management- und operationelle Aufgaben wahrnimmt sowie in der Ostukraine mithilft, das Beobachtungsmandat umzusetzen, lokale Waffenruhe zu vermitteln oder humanitäre Korridore für humanitäre Hilfe und zur Evakuierung von Zivilisten auszuhandeln.

Im Zuge der Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs hat die Staatengemeinschaft ihre Bemühungen verstärkt, Verstösse gegen Menschenrechte und das internationale humanitäre Völkerrecht aufzuklären und die dafür Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Die AMS wird dazu beitragen, weiteres spezialisiertes Fachwissen für *Untersuchungskommissionen* aufzubauen sowie spezialisierte Expertinnen und Experten auszubilden und in unabhängigen Untersuchungskommissionen einzusetzen. Dazu beteiligt sich die AMS auch am zwischenstaatlichen Forum *Justice Rapid Response (JRR)* mit Sitz in Genf. Es kann auf Ersuchen internationaler

Organisationen und Gerichte sowie Staaten rasch Expertinnen und Experten aus allen Regionen der Welt für Untersuchungskommissionen aufbieten.

Zum *Aufbau lokaler und regionaler Kapazitäten* in Postkonfliktländern und im Rahmen des Aufbaus ziviler Standby-Kapazitäten durch regionale Organisationen wie der Afrikanischen Union oder der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS wird die AMS ihre Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen sowie Ausbildungs- und Rekrutierungsinstitutionen vor Ort weiterführen.

Ein Teil der Mittel für den Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung wird in der neuen Kreditperiode nicht mehr mit diesem Rahmenkredit beantragt, sondern mit dem Globalbudget des EDA. Um die notwendige Flexibilität bei Einsätzen von Schweizer Expertinnen und Experten zu bewahren und auf ausserordentliche Bedarfslagen rascher reagieren zu können, kann die AMS zwischen dem Rahmenkredit und dem Aufwand für den Expertenpool im Globalbudget Verschiebungen vornehmen (vgl. Ziff. 6.7).

6.5.7 Partnerschaften

Um die Ziele in der Förderung der menschlichen Sicherheit zu erreichen, arbeitet die AMS mit gleichgesinnten Partnern zusammen. Als Partner kommen in Frage: Regierungen anderer Staaten (z. B. Deutschland), internationale Organisationen (z. B. UNO), akademische Institutionen (z. B. ETH Zürich) oder NGO (z. B. swisspeace). Je nach Ziel ist die Zusammenarbeit entweder ad-hoc und kurzfristig oder strategisch und langfristig. Einerseits dienen Partnerorganisationen der Schweiz dazu, ihre Aktivitäten zu vervielfältigen und ihren Einfluss zu verstärken (Multiplikationseffekt). Andererseits übernehmen Partner Aufgaben, die die AMS nicht selber ausführen kann oder sinnvollerweise nicht selber ausführt, wie Forschung (Arbeitsteilung). Eine besondere, institutionalisierte Form der Zusammenarbeit ist die sogenannte strategische Partnerschaft. Strategische Partner sind nichtstaatliche Organisationen, die aufgrund spezifischer Expertise oder Fähigkeiten für die Schweiz besonders wichtig sind und die sie deshalb mit einem finanziellen Grundbeitrag unterstützt. Die Zusammenarbeit wird in einer mehrjährigen Strategie definiert, und die gegenseitigen Erwartungen werden in einer Leistungsvereinbarung festgehalten. Strategische Partnerschaften werden regelmässig evaluiert. Je nach Bedarf werden bestehende beendet und neue eingegangen. Die AMS unterhält rund 15 solche strategischen Partnerschaften.

PILAC: Eine Partnerschaft im Dienst des humanitären Völkerrechts

Die strategische Partnerschaft zwischen der AMS und dem *Program on International Law and Armed Conflict* der *Harvard Law School* (PILAC) hat zum Ziel, aktuelle rechtliche Fragen in Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten zu erörtern und international zur Diskussion zu stellen. Während die Harvard Law School die juristische Forschung betreibt, setzt sich die AMS für ihre politische Umsetzung ein. Die Forschungsprojekte sind von praktischer Relevanz für die humanitäre Aktion im Feld. Dabei geht es zum Beispiel um die – bis heute juris-

tisch nicht geklärt – Frage, wann ein bewaffneter Konflikt endet bzw. bis wann das humanitäre Völkerrecht anwendbar ist. Dies ist unter anderem von entscheidender Bedeutung für den Schutz der Zivilbevölkerung. Ein anderes Projekt befasst sich mit dem Zusammenhang zwischen Terrorismusbekämpfung und humanitärer Aktion: Welchen direkten und indirekten Einfluss haben Massnahmen zur Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus auf die Arbeit von humanitären Akteuren – zum Beispiel wenn Kontakte mit als terroristisch gelisteten, bewaffneten Gruppen verboten werden? Wie wirken sich solche Verbote auf die notleidende Zivilbevölkerung aus, die in Gebieten lebt, die von solchen bewaffneten Gruppen kontrolliert werden? Dank der Partnerschaft mit PILAC erhält die Schweiz privilegierten Zugang zu erstklassiger Expertise. Diese erlaubt es ihr, innovative humanitäre Ansätze zu entwickeln und die internationale Diskussion über aktuelle humanitäre Herausforderungen mitzugestalten.

6.6 Wirkungsmessung

Die AMS sorgt dafür, dass die ergriffenen Massnahmen zur Förderung der menschlichen Sicherheit wirksam sind. Ziel der Wirkungsmessung ist einerseits, sicherzustellen, dass die zur Verfügung gestellten Mittel effektiv und effizient eingesetzt werden. Andererseits dient die Wirkungsmessung als Managementinstrument dazu, getroffene Annahmen über einen Kontext, zum Beispiel eine Konfliktsituation, zu überprüfen, Wirkungshypothesen zu hinterfragen und Risikoanalysen zu überarbeiten, um nötigenfalls Strategien, Projekte und Massnahmen neu auszurichten. Die AMS berichtet über die Wirkung ihrer Massnahmen zum Beispiel im Rahmen des jährlichen aussenpolitischen Berichts des Bundesrats. Die im Rahmen des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) definierten Indikatoren werden für die Finanzberichterstattung verwendet. Die AMS evaluiert ihre Aktivitäten regelmässig und führt zu umfangreichen Engagements externe Evaluationen durch.

Richtschnur für die Wirksamkeit von Massnahmen zur Förderung der menschlichen Sicherheit sind die Wirkungsziele. Eine Massnahme gilt dann als wirksam, wenn sie einen nachweislichen Beitrag zur Erreichung des im Wirkungsziel definierten Zustands leistet. Eine Massnahme kann also auch wirksam sein, wenn das Ziel verfehlt wird, denn es liegt nicht in der alleinigen Macht der Schweiz, komplexe gesellschaftliche Prozesse zu steuern. Wenn zum Beispiel in einem bewaffneten Konflikt mächtige externe Akteure ein Interesse daran haben, dass die Kämpfe weitergeführt werden, können Vermittlungsbemühungen vor Ort – auch wenn sie Teilerfolge erzielen – nicht den Konflikt als Ganzes friedlich beilegen.

Die Instrumente der Wirkungsmessung helfen der AMS, aus erfolgreichen und erfolglosen Aktivitäten zu lernen. Die Förderung der menschlichen Sicherheit, besonders in fragilen Kontexten, ist mit Risiken behaftet, und oft gelingt es nicht, den angestrebten Zustand zu erreichen. Gerade deshalb ist es wichtig, dass die AMS aus ihren Erfahrungen lernt und die Instrumente und Methoden zur Förderung der menschlichen Sicherheit zusammen mit ihren Partnern ständig weiterentwickelt und verbessert. Die Wirkungsmessung trägt zu diesem Lernen bei.

6.7 Ressourcen

6.7.1 Finanzielle Auswirkungen und Antrag

Nach Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003⁹⁴ über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9) bewilligen die eidgenössischen Räte in Form von Rahmenkrediten über mehrere Jahre die nötigen finanziellen Mittel für Massnahmen des Bundes zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit.

Für die Weiterführung der Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit in den nächsten vier Jahren beantragt der Bundesrat bei den eidgenössischen Räten einen Rahmenkredit in der Höhe von 230 Millionen Franken für die Jahre 2017–2020.

Die Allokation der finanziellen Mittel der internationalen Zusammenarbeit auf die verschiedenen Rahmenkredite ist in der Strategie der vorliegenden Botschaft 2017–2020 definiert (siehe Ziff. 1.11). Im Legislaturfinanzplan 2017–2019 wurden die Mittel entsprechend eingeteilt.

Tabelle 1

Legislaturfinanzplan 2017–2019 und Extrapolation für das Jahr 2020

Voranschlagskredite (in Millionen, gerundet)	Vor- anschlag	Finanzplan					
		2016*	2017	2018	2019	2020**	Total 17–20
Zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechte	A2310.0556	52,8	54,9	56,2	58,8	59,9	229,8
Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate							3,2 %

* Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, ist in den Beträgen für 2016 der Eigenaufwand, der mit der Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016 sowie mit der Botschaft zur Verlängerung und Aufstockung des Rahmenkredits zur Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016 beantragt wurde, nicht berücksichtigt (siehe auch Ziff. 6.7.3).

** geschätzt

6.7.2 Bemessung des Rahmenkredits 2017–2020

Mit dem Rahmenkredit zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit ermächtigt das Parlament den Bundesrat, finanzielle Verpflichtungen für Vorhaben einzugehen. Die Zahlungen, die aus den eingegangenen Verpflichtungen stammen, können über die Periode des Rahmenkredits hinausgehen.

⁹⁴ SR 193.9

Bewaffnete Konflikte und deren negative Folgen haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Das Engagement der Schweiz zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit ist gefragt wie noch nie, auch um die Auswirkungen auf die Schweiz zu reduzieren.

Um die notwendige Flexibilität bei Einsätzen von Schweizer Expertinnen und Experten zu bewahren und auf ausserordentliche Bedarfslagen rascher reagieren zu können, kann die AMS in der Periode 2017–2020 zwischen dem Voranschlagskredit zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechte und dem Aufwand für den Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung im Globalbudget Verschiebungen vornehmen. Der Bundesrat wird dem Parlament jährlich mit der Botschaft zum Voranschlag eine entsprechende Verschiebungsmöglichkeit für die Voranschlagskredite beantragen.

Da die Verpflichtungen im Rahmen der Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit eher kurzfristig erfolgen, liegen Verpflichtungen und Zahlungen zeitlich nahe beieinander und weichen betragsmässig kaum voneinander ab. Gestützt auf den Legislaturfinanzplan 2017–2019 und die Extrapolation für das Jahr 2020 für die zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechte beträgt das Verpflichtungsvolumen des Rahmenkredits demnach 230 Millionen Franken.

Tabelle 2

Übersicht der Verpflichtungen und Zahlungen

Voranschlagskredite (in Millionen, gerundet)	Beantragte Mittel	Legislaturfinanzplan 2017–2019 und Extrapolation für das Jahr 2020
Zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechte	230	230

Mittelallokation

Aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit und der neuen Strategie, wie sie in dieser Botschaft beschrieben wird, geht der Bundesrat von der folgenden thematischen Mittelverteilung aus:

Indikative Mittelverteilung nach Themen

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

Die AMS engagiert sich für die Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit in multilateralen Foren. Andererseits handelt sie direkt vor Ort in den in dieser Botschaft beschriebenen Schwerpunktregionen. Der Bundesrat geht von der folgenden regionalen Mittelverteilung aus:

Indikative Mittelverteilung nach Regionen

Subsahara-Afrika	30 %
Naher Osten und Nordafrika	30 %
OSZE-Raum	20 %
Weitere Länder	20 %

6.7.3 Personelle und sonstige finanzielle Auswirkungen

Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) sieht vor, dass Subventionskredite vom Globalbudget, das den Eigenaufwand der Verwaltung (Personal, Güter und Dienstleistungen) deckt, getrennt werden; dieser Grundsatz gilt auch für die internationale Zusammenarbeit. Daher wird der Eigenaufwand ab 2017 in das jährliche Globalbudget des EDA integriert, anstatt wie in den Jahren 2013–2016 zusammen mit den Verpflichtungskrediten beantragt zu werden. Das Parlament wird jedes Jahr mit dem Voranschlag über den Eigenaufwand entscheiden. Dieser Transfer hat keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen auf den Bund. Im Interesse der Vollständigkeit und der Information stellt das vorliegende Kapitel diesen Eigenaufwand vor.

Im Zeitraum 2017–2020 wird insgesamt ein Eigenaufwand in der Höhe von rund 109 Millionen Franken anfallen. Davon entfallen etwa 77 Millionen Franken auf den Personalaufwand, der für die Finanzierung von Personal an der Zentrale und für Expertinnen und Experten des Schweizerischen Expertenpools für zivile Friedensförderung notwendig ist. Um Frieden und menschliche Sicherheit zu fördern, tritt die AMS nicht einfach als Geldgeberin auf, sondern entwickelt zusammen mit Schlüsselakteuren Lösungen. Ein solches Engagement ist personalintensiv und bedarf eigener fachlicher und methodischer Expertise.

Der Personalbestand an der Zentrale soll über die Rahmenkreditperiode und im Vergleich zu 2016 stabil bleiben. Künftig werden sich die Personalkosten, was Löhne und Arbeitgeberbeiträge betrifft, parallel zu den Personalkosten des gesamten Bundes entwickeln. Politische Entscheide oder unvorhergesehene Ereignisse können zu einem temporären Mehrbedarf an Personal und einer entsprechenden Erhöhung der Personalkosten führen.

Neben dem Personal an der Zentrale setzt die Schweiz Expertinnen und Experten in internationalen Organisationen und Missionen ein (z. B. Spezielle Beobachtermission der OSZE in der Ukraine). Mit dem Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) verfügt die Schweiz über einen Pool an ausgewiesenen Fachpersonen, die kurz-, mittel- und längerfristige Einsätze leisten. Die Einsätze erfolgen gemäss dem Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003⁹⁵ über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte sowie der Verordnung vom 2. Dezember 2005⁹⁶ über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe. Die AMS ist zuständig für alle personellen Belange des SEF wie die kontinuierliche Rekrutierung, die bedarfsgerechte Weiterbildung und die gezielte Einsatzplanung. Die Kosten für Pool-Angehörige, die mit einem Arbeitsvertrag des Bundes für ihren Einsatz angestellt werden, sind gemäss den Weisungen über das NFB im Globalbudget (Eigenaufwand Personal) enthalten. Für die Laufzeit der Botschaft ist ein Betrag von rund 46 Millionen Franken vorgesehen. Der leichte Anstieg widerspiegelt die wachsende Nachfrage nach Expertinnen und Experten des schweizerischen Expertenpools für zivile Friedensförderung an verschiedenen Brennpunkten im Ausland.

⁹⁵ SR 193.9

⁹⁶ SR 172.220.111.9

Die restlichen 32 Millionen Franken entfallen auf den Sach- und Betriebsaufwand. Darin eingeschlossen sind sämtliche Aufwände der Zentrale und des SEF, die weder einen Transfer- noch einen Personalaufwand darstellen.

Tabelle 3

Voraussichtlicher Eigenaufwand während der Periode 2017–2020

Mio. Franken	2016	2017	2018	2019	2020	Total 17–20
Personalaufwand	18,6	18,8	19,0	19,2	19,4	76,4
<i>davon Schweizerischer Expertenpool für zivile Friedensförderung</i>	<i>10,9</i>	<i>11,1</i>	<i>11,3</i>	<i>11,5</i>	<i>11,7</i>	<i>45,6</i>
Sach- und Betriebsaufwand	7,8	7,9	8,0	8,1	8,3	32,3
Total Eigenaufwand	26,4	26,7	27,0	27,3	27,7	108,7

7 **Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas**

7.1 **Herleitung der Vorlage**

7.1.1 **Hintergrundinformation**

7.1.1.1 **Rechtsgrundlage der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas**

Seit Beginn der 1990er-Jahre arbeitet die Schweiz mit den Staaten Osteuropas zusammen. Der Gesamtbetrag der seit damals im Rahmen der Transitionshilfe vom Parlament genehmigten Rahmenkredite beläuft sich auf 5,595 Milliarden Franken. Grundlage der Transitionszusammenarbeit war zunächst ein 1995 für den Zeitraum von zehn Jahren vom Parlament angenommener Bundesbeschluss. Ihm folgte das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 2006⁹⁷, das von den Eidgenössischen Räten genehmigt und Ende 2006 vom Volk angenommen wurde. Es trat am 1. Juni 2007 ebenfalls für einen Zeitraum von zehn Jahren in Kraft und ist mithin bis zum 31. Mai 2017 gültig. Dieses Gesetz schuf auch die Rechtsgrundlage für den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten EU (Erweiterungsbeitrag).

Die Schweiz will durch ihre Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas auch weiterhin dazu beitragen, positive Entwicklungsperspektiven sowie günstige Voraussetzungen für Handel und Investitionen zu schaffen, um auf diese Weise die Stabilität und den Frieden in Europa, im Südkaukasus und in Zentralasien zu sichern. Somit besteht Rechtssetzungsbedarf, um die Rechtsgrundlage dieser Zusammenarbeit zu erneuern. Das im Entwurf vorliegende erneuerte Bundesgesetz Ost

⁹⁷ SR 974.1

bietet weiterhin auch die Rechtsgrundlage für den Erweiterungsbeitrag der Schweiz, nimmt jedoch den Entscheid über eine allfällige Erneuerung des Beitrags nicht vorweg. Der Bundesrat wird dem Parlament einzig im Gesamtkontext der Beziehungen zur EU – und sofern diese sich positiv entwickeln – einen Vorschlag für eine Erneuerung des Schweizer Erweiterungsbeitrags unterbreiten.

7.1.1.2 Bilanz der Transition 25 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer

Vor 25 Jahren begann mit dem Fall der Berliner Mauer ein neues Kapitel in der Geschichte Europas und der Welt. Motiviert vom Wunsch nach Freiheit und einem besseren Leben rissen Millionen von Bürgerinnen und Bürgern in den Staaten Osteuropas die im Kalten Krieg errichteten Barrieren nieder und brachten die auf Einparteiensysteme und Planwirtschaft abgestützten Regimes zu Fall. In den zwei darauffolgenden Jahren erlangten nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, deren Nachfolgerin die Russische Föderation wurde, 14 neue Nationen die Unabhängigkeit. Infolge des Auseinanderbrechens der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien entstanden sechs neue Staaten. Die ehemaligen sozialistischen Länder Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens sowie Russland begaben sich auf den langen Weg der Transition hin zu pluralistischer Demokratie und Marktwirtschaft. Für die überwiegende Mehrheit der betroffenen Bevölkerung brachte die mit erheblichen Anpassungsanstrengungen verbundene Transition individuelle Freiheiten und eine deutliche Verbesserung des Lebensstandards mit sich. Zunächst allerdings hatte die Transition einschneidende soziale Auswirkungen – schliesslich handelte es sich um einen Systemwechsel von der allgemeinen Beschäftigungsgarantie zu einer Wettbewerbssituation, in der zahlreiche wenig produktive oder ungenügend marktorientierte Unternehmen Konkurs machten. Es ist unbestritten, dass bestimmte gesellschaftliche Gruppen, besonders die Rentnerinnen und Rentner, einen Rückgang von Einkommen und Wohlstand hinnehmen mussten, weil die Renten und andere Sozialleistungen einbrachen.

Die Entwicklung der Marktwirtschaft und die Demokratisierung kamen unterschiedlich schnell voran. Die Staaten Osteuropas hatten nicht das gleiche Ausgangsniveau, und zudem variierten die Zeitvorgaben für die Reformprogramme beträchtlich: Einige Staaten setzten auf eine Schocktherapie, während andere einen stufenweisen, bisweilen an Stillstand grenzenden Ansatz vorzogen. Schliesslich wurden durch interne bewaffnete Konflikte oder Konflikte mit Nachbarländern in Kroatien, Bosnien, Serbien, im Kosovo und in der Ukraine, in Armenien, Aserbaidschan, Georgien, im russischen Nordkaukasus und in Tadschikistan erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen vom Transitionsprozess abgelenkt, überdies ging wertvolle Zeit verloren. Diese Faktoren erklären das wachsende Gefälle zwischen den verschiedenen Gruppen von Transitionsländern sowohl hinsichtlich der wirtschaftlichen Reformen als auch der Fortschritte hin zu einer pluralistischen und demokratischen Gesellschaft.

Drei Gruppen von Ländern sind zu unterscheiden:

Die elf Staaten Mittel- und Osteuropas, die Mitglieder der EU wurden (im Jahr 2004: Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien; 2007: Bulgarien und Rumänien; 2013: Kroatien), haben die Mechanismen der Marktwirtschaft und der parlamentarischen Demokratie rasch eingeführt. Die Aussicht auf Integration in die EU bildete einen starken Anreiz, tiefgreifende Reformen zur Schaffung und Festigung von nachhaltigen Institutionen einzuleiten, die Wettbewerb, Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und eine gerechte Teilhabe der Bevölkerung an den Wachstumsgewinnen gewährleisten sollen. Die Hilfsprogramme der EU und anderer Geber, u.a. der Schweiz, spielten in finanzieller Hinsicht und für die technische Zusammenarbeit eine wichtige ergänzende Rolle. Als die Transition im Wesentlichen abgeschlossen war, wurde die Schweizer Transitionshilfe in den *Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten* überführt⁹⁸.

Die Länder Südosteuropas, die nicht EU-Mitglieder sind (Albanien, Bosnien und Herzegowina, der Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien) weisen wegen der verheerenden Konflikte im ehemaligen Jugoslawien von 1991 bis 1999 einen Rückstand von einem Jahrzehnt auf. Gouvernanzfragen im weiteren Sinn stehen ganz oben auf der Liste der Herausforderungen der Region: Festigung des Rechtsstaats, Verwaltung der dezentralen Körperschaften, Minderheitenrechte, Korruptionsbekämpfung. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze – eine entscheidende Voraussetzung für die Eindämmung der Abwanderung – setzt eine Verbesserung des Investitionsklimas und der Unternehmensproduktivität, die Konsolidierung des Finanzsystems und die Erschliessung neuer Märkte voraus. Eine weitere prioritäre Forderung der Bevölkerung gilt der Verbesserung der öffentlichen Dienste. Der Annäherungsprozess an die EU wirkt bei der Einführung und Umsetzung der Reformen als treibende Kraft.

Die ehemaligen sowjetischen Republiken in Osteuropa, dem Südkaukasus und Zentralasien bilden eine uneinheitliche Gruppe: Dazu gehören Länder mit reichen Erdöl- und Erdgasvorkommen (Aserbaidshan, Kasachstan) und kleine gebirgige Binnenländer, die sowohl entwicklungsmässig als auch bei der Transition im Rückstand sind (Kirgisistan, Tadschikistan). In dieser Region gibt es noch immer zahlreiche Konflikte sowie schwelende Spannungen zwischen ethnischen Gruppen und zwischen zentralasiatischen Ländern zu Fragen wie Wasserverteilung, Grenzverlauf und Zugang zu Ressourcen. Die Privatisierung der Staatsbetriebe wurde in undurchsichtiger Weise abgewickelt. So konnten einige wenige Personen, häufig Kader des alten Regimes, Fabriken, Grundstücke, Bergwerke, Erdölfelder u.a. zu Spottpreisen erwerben; sie bilden eine kleine Gruppe von Oligarchen, die bis heute eine dominierende wirtschaftliche und politische Rolle spielen. Diese Interessengruppen stemmen sich gegen die Vertiefung der Reformen, die es erlaubt hätten, ein Wettbewerbsklima sowie Mechanismen und Institutionen zu schaffen, die Transparenz und

⁹⁸ Gemäss Kriterien des Entwicklungsausschusses der OECD kann dieser Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten nicht als öffentliche Entwicklungshilfe verbucht werden. Auf der Grundlage des geltenden Bundesgesetzes Ost erhalten neben den genannten mittel- und osteuropäischen Ländern auch Zypern und Malta seit ihrem Beitritt zur EU 2004 einen Schweizer Erweiterungsbeitrag.

funktionierende Märkte gewährleisten. Auch in politischer Hinsicht bleibt die Transition unvollendet: es gibt wenig oder kaum Kontrollbefugnisse, um die Macht der Exekutive zu begrenzen, die individuellen Freiheiten werden beschnitten, dazu kommen Korruption, mangelnde Unabhängigkeit der Justiz und intransparente Wahlabläufe. Infolgedessen kam es in der Ukraine, Georgien und Kirgisistan zu Protesten der Bevölkerung und zum Sturz des Regimes.

7.1.1.3 Die verbleibenden Herausforderungen der Transition

Die Erfahrungen der letzten 25 Jahre zeigen, dass sich das Transitionskonzept nicht auf die Einführung von Marktmechanismen und Wahlabläufen beschränkt. Die betroffene Bevölkerung musste einen Wandel des Werte- und Verhaltenssystems vollziehen, um von einem System, in dem der Staat allein das Sagen hatte und das Existenzminimum garantierte, zu einer Gesellschaft überzugehen, in der die Einzelnen Eigeninitiative beweisen müssen. Dabei wurden die Zeit und das Ausmass der Anstrengungen für den Aufbau von Institutionen, die eine soziale Marktwirtschaft abstützen und begleiten, unterschätzt. Schliesslich muss das freie Spiel der Marktkräfte mit Mechanismen der sozialen Solidarität einhergehen (Rentenfonds, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, Hilfe für benachteiligte Regionen), die mit der Abwendung vom Sozialismus abgeschafft wurden. Wie unter Ziffer 5.1.2 erläutert, müssen die Zielländer der Transitionshilfe der Schweiz – das heisst die beiden letzten der oben genannten Ländergruppen – in unterschiedlichem Ausmass noch die folgenden Herausforderungen bewältigen:

- Konsolidierung der Institutionen, auf die sich die soziale Marktwirtschaft abstützen kann.
- Verbesserung des Unternehmensumfelds und der Spielregeln der Märkte.
- Verbesserung der Gouvernanz.
- Eindämmung der nach wie vor endemischen Korruption.
- Verstärkte Achtung der Menschenrechte.
- Lösung der zwischenstaatlichen Konflikte einschliesslich der eingefrorenen Konflikte.
- Abbau der interethnischen Spannungen und Garantie der Rechte der Minderheiten.
- Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Integration.
- Erweiterung des Austauschs unter Nachbarländern und Förderung der regionalen Integration sowie der Integration in die Weltwirtschaft.
- Schutz und Erhaltung der Umwelt und bessere Bewirtschaftung der globalen öffentlichen Güter.

7.1.1.4 Die Transitionshilfe der Schweiz in den Ländern Osteuropas: Ein Rückblick

Das Parlament hat seit 1989 fünf sukzessive Rahmenkredite von insgesamt 5,595 Milliarden Franken für die Transitionshilfe in den Staaten Osteuropas gewährt. Der letzte Rahmenkredit betrifft die Verpflichtungsperiode 2013–2016. Kapitel 5 dieser Botschaft informiert ausführlich über die operationellen und inhaltlichen Schwerpunkte der Transitionszusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten in der Verpflichtungsperiode 2017–2020. Ein umfassender Bericht über die Umsetzung der Rahmenkredite 2013–2016, der die dank Schweizer Unterstützung erreichten Verbesserungen erläutert, ist Gegenstand der DEZA-Publikation «Die internationale Zusammenarbeit der DEZA 2013–2016» und der SECO-Publikation «SECO zieht Bilanz». Eine Zusammenfassung dieser Publikationen findet sich in Anhang A dieser Botschaft.

Wie dieser Bericht zeigt, hat die Schweizer Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, des Südkaukasus und Zentralasiens deutliche Resultate erzielt. Da die Projekte mit nationalen Partnern und im Rahmen der von den Empfängerländern vorgezeichneten Politik und Prioritäten umgesetzt werden, blieben sie leider nicht von politischen Veränderungen oder Schwierigkeiten bei der Transition – offensichtlich kein geradliniger Prozess – verschont. Vielmehr erfolgen die Fortschritte schubweise, manchmal mit Rückschlägen. Ausserdem unterschätzte die schweizerische Zusammenarbeit ebenso wie andere Geberländer in den ersten Jahren des Programms zweifellos die Notwendigkeit der Stärkung der Partnerinstitutionen und des sozialen Zusammenhalts. Die Programme wurden in der Folge entsprechend angepasst. Die Empfängerländer schätzen die Professionalität der ergebnisorientierten Schweizer Zusammenarbeit und haben sich an die hohen Ansprüche der Schweiz bezüglich Auftragsvergabe und Rechenschaftsberichte angepasst. Eine Palette von Instrumenten, die Einsätze auf verschiedenen Ebenen (von der Wirtschafts- und Sozialpolitik bis zur Ebene der Kleinunternehmen und lokalen Gemeinschaften) kombinieren, ermöglicht ein Eingehen auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Partner. Die Tätigkeiten der DEZA und des SECO ergänzen sich im Rahmen der gemeinsam formulierten Länderstrategien. Die Schweizer Kooperationsbüros vor Ort verfolgen die Umsetzung der Projekte genau und bilden einen nützlichen Kommunikationskanal mit den Partneereinrichtungen. Mit den verschiedenen Institutionen, mit denen die Schweiz zusammenarbeitet, sind fruchtbare Partnerschaften aufgebaut worden: Ministerien und nationale oder dezentrale öffentliche Verwaltungen der Empfängerländer, zivilgesellschaftliche Organisationen, multilaterale Organisationen wie die Weltbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die Asiatische Entwicklungsbank, Organisationen des UNO-Systems, OSZE und andere Geberländer oder Geberorganisationen wie die EU. Das Programm hat auch schweizerische Akteure einbezogen, so etwa andere Bundesämter (BAFU, SEM), manche Kantone und Gemeinden, Universitäten und Hochschulen sowie Schweizer NGO.

7.1.1.5 **Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten Europäischen Union**

Als das Volk im November 2006 dem Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas zustimmte, sprach es sich für einen autonomen Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten EU aus. Mit diesem Beitrag führt die Schweiz die Unterstützung für die ehemals sozialistischen Staaten Mitteleuropas nach deren Beitritt zur EU fort und anerkennt, dass die Erweiterung der EU ein wichtiger Faktor der Sicherheit, Stabilität und Prosperität in Europa ist. Das dadurch entstehende stabilere und sicherere Umfeld sowie der Zugang zum erweiterten EU-Binnenmarkt entsprechen zentralen Interessen der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz. Mit ihrem Erweiterungsbeitrag hilft die Schweiz mit, dass sich die neuen Mitglieder rasch in die EU integrieren. Gleichzeitig stärkt sie ihre bilateralen Beziehungen zur EU und zu den Partnerländern.

Die Botschaft vom 15. Dezember 2006⁹⁹ über den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten Europäischen Union, die Botschaft vom 5. Juni 2009¹⁰⁰ zugunsten von Bulgarien und Rumänien, sowie die Botschaft vom 28. Mai 2014¹⁰¹ zugunsten von Kroatien legen ausführlich die Ziele, prioritären Aktionslinien und Einsatzmethoden dieses Beitrags dar. Die gemeinsame Publikation der DEZA und des SECO vom September 2012 mit dem Titel «Der Schweizer Erweiterungsbeitrag» zog am Ende der Verpflichtungsperiode eine Zwischenbilanz zugunsten der zehn Länder, die 2004 der EU beigetreten waren.¹⁰²

7.1.2 **Vorgeschlagene Bestimmungen**

7.1.2.1 **Die Weiterführung der Transitionszusammenarbeit: Interessen der Schweiz und Ziele**

Die Unruhen in mehreren osteuropäischen Ländern haben gezeigt, dass eine nicht abgeschlossene Transition ein Risikofaktor ist. Unterstützung für die Festigung der Demokratie und marktwirtschaftlicher Strukturen trägt zur Sicherheit in Europa und den Nachbarregionen bei, an der die Schweiz ein vitales Interesse hat. Wichtig ist, dass politische Veränderungen möglichst weitgehend über verfassungsgemässe Mechanismen erfolgen, also durch Wahlen und nicht durch den Druck der Strasse; dies ist nur möglich, wenn demokratische Mindestanforderungen erfüllt sind. Das organisierte Verbrechen sowie der Drogen- und Menschenhandel, die ganz Europa betreffen nehmen ihren Anfang häufig in Ländern oder Gebieten, in denen die

⁹⁹ BBl 2007 489

¹⁰⁰ BBl 2009 4849

¹⁰¹ BBl 2014 4161

¹⁰² Siehe auch «Der Schweizer Erweiterungsbeitrag. Zwischenbilanz zum Ende der Verpflichtungsperiode mit Bulgarien und Rumänien 2009–2014», DEZA und SECO. Diese Dokumente können unter folgender Adresse konsultiert werden:
www.erweiterungsbeitrag.admin.ch > Der Erweiterungsbeitrag > Publikationen.

Grundrechte nicht geachtet werden. *Die Förderung des Rechtsstaats in Transitionsländern ist mithin integraler Bestandteil der Sicherheitspolitik der Schweiz.*

Als eng mit Europa und der Welt verflochtenes Land trägt die Schweiz zur Verringerung von Armut und Ungleichheiten – also der Ursache von Spannungen – bei und engagiert sich mit ihren Partnern in der internationalen Gemeinschaft bei der Suche nach Lösungen für weltweite globale Probleme. Mit seiner Transitionshilfe sowie mit seinem Engagement im Rahmen der OSZE und anderen Formen internationaler Zusammenarbeit handelt der Bund entsprechend Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung. Dieser hält fest, dass der Bund im Rahmen der Aussenpolitik, einschliesslich der Entwicklungspolitik, beiträgt «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». *Die Transitionszusammenarbeit vermittelt das positive Bild einer solidarischen und konstruktiven Schweiz.*

Einige Empfängerländer der Transitionshilfe in Südosteuropa liegen nur wenige Hundert Kilometer von der Schweizer Grenze entfernt. Aus mehreren von ihnen kommt eine erhebliche Zahl von Migrantinnen und Migranten in die Schweiz. Durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen oder die direkte Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie durch die Verbesserung der Infrastruktur und des Zugangs zu Dienstleistungen in den Herkunftsländern *trägt die Transitionshilfe zur Begrenzung der Migrationsbewegungen bei und fügt sich so in die Migrationsausserpolitik der Schweiz ein.*

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Ländern Osteuropas sind nicht unbedeutend und enthalten Entwicklungspotenzial. Mehrere dieser Länder sind Produzenten oder Transitländer der Energie, die die Schweiz importiert. Mit dem Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftslage und des Geschäftsklimas in diesen Ländern können Exportmärkte für Schweizer Güter und Dienstleistungen entwickelt und Investitionsmöglichkeiten erschlossen werden. Die bei der Ausführung von Projekten der Transitionszusammenarbeit beteiligten Unternehmen und Projektierungsbüros erhalten die Gelegenheit, schweizerische Qualitäten zu demonstrieren, was neue Türen öffnen kann. *Die Transitionszusammenarbeit stärkt die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz.*

Und schliesslich gehören mehrere Länder Osteuropas, des Südkaukasus und Zentralasiens den *von der Schweiz präsidierten Stimmrechtsgruppen in den multilateralen Finanzinstitutionen* an. Dies bietet der Schweiz die Möglichkeit, in wichtigen Gremien der globalen Gouvernanz – Verwaltungsräte, Exekutivausschüsse und andere Gremien des IWF, der Weltbank und der EBRD – vertreten zu sein. Aus der Mitgliedschaft dieser Länder in den Schweizer Stimmrechtsgruppen ergibt sich für die Schweiz gegenüber diesen Staaten eine gewisse Verantwortung, denn die Transitionshilfe, welche die meisten von ihnen vom Bund erhalten haben, war einer der Faktoren, der sie bewog, sich den schweizerischen Stimmrechtsgruppen anzuschliessen. Diese Zugehörigkeit zu den gleichen Stimmrechtsgruppen erleichtert den Zugang zur höchsten Regierungsebene dieser Länder, ein grosser Vorteil für die Umsetzung des bilateralen Programms.

Mittels der Zusammenarbeit mit Osteuropa will die Schweiz zur Konsolidierung von Stabilität und Frieden in Europa beitragen, um positive Entwicklungsperspektiven zu schaffen und das Umfeld für Handel und Investitionen zu stärken. Mit der Weiterführung ihrer Transitionszusammenarbeit will die Schweiz dieser Zusammenarbeit neue Impulse geben, um den Transformationsprozess *widerstandsfähiger und integrativer* zu gestalten. Der Transformationsprozess ist nämlich ins Stottern geraten, sei es wegen früherer oder aktueller Konflikte, sei es, weil mächtige Interessengruppen den Grossteil der Gewinne der wirtschaftlichen Öffnung an sich gerissen haben, oder auch wegen der weltweit schwachen Konjunktur. Es zeigt sich eine gewisse Reformmüdigkeit, die manchmal Nostalgie nach einer sozialistischen Vergangenheit weckt, deren Fehlentwicklungen und Entbehrungen nur allzu schnell vergessen werden. Daher sollte dem integrativen Charakter der Transition mehr Gewicht gegeben und darauf geachtet werden, keine Bevölkerungsgruppe oder Region zu marginalisieren. Das ist einer der Schlüsselfaktoren für die Widerstandskraft und Nachhaltigkeit der Transition. Ein weiterer ist die Solidität von Institutionen, die der Demokratisierung und der Marktwirtschaft förderlich sind.

Die operationellen Prioritäten, die sich aus diesem allgemeinen Ziel ergeben, werden in den Botschaften zu den Rahmenkrediten erläutert. Für den Zeitraum 2017–2020 konzentrieren sie sich, wie unter Ziffer 5.3 dargelegt, auf vier Interventionsbereiche und vier transversale Themen:

- Gouvernanz;
- Entwicklung des Privatsektors;
- Wasser und Energie;
- Gesundheit.

Die transversalen Themen sind die Gleichberechtigung von Frau und Mann, gute Regierungsführung, Migration und Entwicklung, Konfliktprävention und Achtung der Menschenrechte.

7.1.2.2 Vorschlag zu einer Erneuerung der Rechtsgrundlage für die Transitionshilfe und den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten EU

Wie unter Ziffer 7.1.1.1 angegeben, hatte der Gesetzgeber die Geltungsdauer des am 1. Juni 2007 in Kraft getretenen Bundesgesetzes vom 24. März 2006¹⁰³ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas auf zehn Jahre beschränkt. In seiner Botschaft vom 31. März 2004¹⁰⁴ betonte der Bundesrat, die Transition sei eine langfristige Aufgabe. «Sicher ist, dass sich die Transformation noch über eine erhebliche Zeitspanne erstrecken wird und daher weiterhin Unterstützung benötigt. Die

¹⁰³ SR 974.1

¹⁰⁴ BBl 2004 1953

Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas wird für eine längere Zeitspanne ein bedeutender und fester Bestandteil unserer auswärtigen Beziehungen bleiben.» Als der Bundesrat vorschlug, die Geltungsdauer des Gesetzes auf zehn Jahre zu beschränken, rechnete er nicht damit, dass das Ziel der Transition in diesem Zeitraum erreicht würde; vielmehr hielt er angesichts des sehr unterschiedlichen Tempos der Transition in den einzelnen Regionen fest: «In zehn Jahren wird eine Neubeurteilung der Situation nötig sein». Tatsächlich haben diejenigen osteuropäischen Länder, die Mitglieder der EU geworden sind, den Transitionsprozess mehr oder weniger abgeschlossen. Der Schwerpunkt der Unterstützung der Schweiz hat sich daher von der Transition auf die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten verlagert. Die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion konzentriert sich nunmehr auf die südosteuropäischen Nicht-Mitgliedsländer der EU, Moldawien, die Ukraine, den Südkaukasus und Zentralasien.

Während der gesamten Dauer seiner Umsetzung seit 2007 hat sich das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas als nützliches Instrument erwiesen, um die Tätigkeit des Bundes bei der Transitionszusammenarbeit zu leiten und ihr einen Rahmen zu geben. Das Gesetz ist klar in Bezug auf Ziele und Prioritäten, lässt jedoch bei den Modalitäten der Umsetzung den nötigen Spielraum für eine Anpassung an die Bedürfnisse offen. Die in Artikel 2 festgelegten Ziele und die in Artikel 3 aufgeführten Grundsätze sind auch heute noch uneingeschränkt gültig. Dies geht klar aus einem Vergleich dieser beiden Artikel mit der Aufzählung der noch verbleibenden Herausforderungen bei der Transition unter Ziffer 7.1.1.3 dieser Botschaft hervor.

Der Bundesrat beantragt daher die Zustimmung zu einem neuen Bundesgesetz (Bundesgesetz Ost), das sich inhaltlich sehr weitgehend mit dem Gesetz von 2007 deckt. Angesichts der Einheit der Materie beschloss er, die Botschaft zum neuen Gesetz in die Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 zu integrieren. Der Zeitplan für die Prüfung dieser Botschaft in den eidgenössischen Räten macht ein neues Gesetz nötig. Falls ein Referendum über die Rechtsgrundlage der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas ergriffen wird, könnte der Volksentscheid nach dem Ablauf der Geltungsdauer des derzeitigen Bundesgesetzes erfolgen. Da ein nicht mehr geltendes Bundesgesetz nicht verlängert werden kann, wird dem Parlament nunmehr vorgeschlagen, ein neues, ähnlich lautendes Bundesgesetz mit einer Geltungsdauer bis Ende 2024 zu erlassen. Das Enddatum dieser Erneuerung wird so festgelegt, dass es mit dem Ablauf der Verpflichtungsperiode der beiden Rahmenkredite für die Weiterführung der Transitionshilfe zusammenfällt, die – sofern sie von den eidgenössischen Räten genehmigt werden – den für den Zeitraum 2013–2016 gesprochenen Kredit in Höhe von 1,125 Milliarden Franken ablösen.

Das neue Bundesgesetz wird bis Ende 2024 weiterhin auch die Rechtsgrundlage für den Schweizer Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten EU bieten. Die Erneuerung der Rechtsgrundlage nimmt jedoch den Entscheid über einen allfälligen künftigen Beitrag an neue EU-Mitgliedstaaten nicht vorweg. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass eine Erneuerung dieses autonomen Beitrags der Schweiz nur mit Blick auf die Entwicklung der gesamten Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU beschlossen werden kann. In diesem

Sinne ist der Erfolg der laufenden Verhandlungen über eine Konsolidierung und Erneuerung des bilateralen Weges, wie sie der Bundesrat wünscht, einschliesslich einer Lösung im Bereich der Personenfreizügigkeit von zentraler Bedeutung. Der Bundesrat wird dem Parlament einzig im Gesamtkontext der Beziehungen zur EU – und sofern diese sich positiv entwickeln – einen Vorschlag für eine allfällige Erneuerung des Schweizer Erweiterungsbeitrags unterbreiten. Eine mit der EU ausgehandelte Lösung für die Konsolidierung und Erneuerung des bilateralen Weges unterstünde dem Referendum.

Die Entwicklung der letzten zehn Jahre lässt vermuten, dass sich die Unterstützung für Transitionsländer nach 2024 auf die Nachzüglerstaaten konzentrieren wird. Es handelt sich um Länder, in denen die Probleme der wirtschaftlichen und politischen Transformation dadurch verschärft werden, dass sie gleichzeitig Entwicklungsländer sind, die mit gravierenden Problemen der Armut, mangelhafter Infrastruktur sowie der Fragilität von Gesellschaft und Institutionen konfrontiert sind. Die vor zwanzig Jahren noch klare Abgrenzung zwischen den Instrumenten und Ansätzen, die im Süden (Entwicklungsländer) bzw. im Osten (Transitionsländer) eingesetzt wurden, ist im Laufe der Jahre fliessend geworden. Angesichts dieser Annäherung wird vorgeschlagen, die Transitionshilfe nach 2024 für Länder, die nach den Kriterien der OECD für öffentliche Entwicklungshilfe unterstützungswürdig sind, im Rahmen des Bundesgesetzes vom 19. März 1976¹⁰⁵ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe fortzusetzen. Dieses Gesetz ist in der Tat so weit gefasst, dass es als Rechtsgrundlage für die Hilfe an die Länder Osteuropas dienen kann.

Der Bundesrat anerkennt, dass der Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten EU gemäss der Definition des Ausschusses für Entwicklungshilfe der OECD nicht unter die öffentliche Entwicklungshilfe fällt und daher nicht auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe gewährt werden könnte. Somit bleibt die gesetzliche Grundlage für den Erweiterungsbeitrag zeitlich beschränkt, es sei denn er erhalte eine andere Rechtsgrundlage für die Zeit nach 2024.

7.1.3 Vernehmlassung

Der Bundesrat eröffnete am 17. Dezember 2014 die Vernehmlassung zur Weiterführung des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas¹⁰⁶ mit Frist bis zum 31. März 2015. Zur Teilnahme eingeladen waren die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die Dachverbände der Wirtschaft und die entwicklungspolitischen NGO.

¹⁰⁵ SR 974.0

¹⁰⁶ Die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Weiterführung des BG Ost von 2007 bleiben für die Formulierung dieses neuen Gesetzes relevant. Diese können auf folgender Adresse konsultiert werden: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen.

Die grosse Mehrheit der Teilnehmenden – namentlich sämtliche teilnehmende Kantone – stimmen der Weiterführung des Bundesgesetzes bis 2024 zu und sind mit dem Termin 2024 einverstanden. Lediglich eine Regierungspartei und ein Dachverband sprechen sich gegen die Weiterführung der Transitionshilfe in der vorgeschlagenen Form aus. Anlass zu mehr Diskussionen gibt der Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten EU. Zwar wird er von allen teilnehmenden Kantonen unterstützt, doch manche Teilnehmer (zwei Regierungsparteien und einige NGO) sprachen sich dafür aus, eine separate Rechtsgrundlage für eine allfällige Erneuerung des Schweizer Erweiterungsbeitrags zu schaffen, beziehungsweise dafür, einen Entscheid über die Erneuerung der Rechtsgrundlage ausschliesslich im Gesamtkontext der Beziehungen der Schweiz zur EU zu treffen.

Nach Auffassung des Bundesrates hat sich das Bundesgesetz Ost in seiner bisherigen Form, die von der Mehrheit der Teilnehmenden unterstützt wird, bewährt. Daher hat er seinen Standpunkt nicht geändert, zumal die Erneuerung der Rechtsgrundlage den Entscheid über einen allfälligen künftigen Beitrag an die neuen EU-Mitgliedstaaten nicht vorwegnimmt. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass ein Entscheid über diesen autonomen Beitrag der Schweiz ausschliesslich im Gesamtkontext der Beziehungen der Schweiz zur EU – und sofern diese sich positiv entwickeln – getroffen werden kann (siehe Ziff. 7.1.2.2).

Im Hinblick auf die Weiterführung der Transitionshilfe nach 2024 auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe unterstützt die Mehrheit der Teilnehmenden den Vorschlag. Vier Kantone und eine Partei vertreten die Auffassung, ein solcher Entscheid sei verfrüht, und zu gegebener Zeit sei eine Bestandesaufnahme sinnvoll. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Vorschlag, die Transitionshilfe solle ab Juni 2017 unter das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe fallen, nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht. Dieser hatte 2006 beschlossen, als Grundlage für die Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Ländern ein spezifisches Gesetz zu erlassen, dessen Geltungsdauer auf zehn Jahre zu beschränken und nach Ablauf dieser Periode Bilanz zu ziehen; die Möglichkeit einer Änderung der Rechtsgrundlage stand damals nicht zur Debatte. Der Bundesrat schlägt nun vor, diese Zusammenarbeit ab 2025 nicht mehr als Spezifikum zu betrachten, sondern als dauerhafte Aufgabe; der Vorschlag stützt sich auf die Tatsache, dass die von der Schweiz unterstützten Transitionsländer nach 2024 mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sein werden wie die Entwicklungsländer.

7.1.4 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Der Entwurf des Bundesgesetzes Ost hat keine Entsprechung im europäischen oder in einem anderen ausländischen Recht. Die Ausrichtung und die Ziele des Bundesgesetzes entsprechen der Bereitschaft der europäischen Länder und anderer Partner in der internationalen Gemeinschaft, die Staaten Osteuropas bei ihren Bemühungen um die wirtschaftliche, politische und soziale Transition zu unterstützen.

7.1.5 Umsetzung

Der Bundesrat ist für die Umsetzung des Bundesgesetzes auf der Grundlage der vom Parlament genehmigten Verpflichtungskredite verantwortlich. Er wird die geltende Verordnung vom 8. Mai 1992 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas¹⁰⁷ anhand des neuen Gesetzes aktualisieren.

7.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Art. 1 Gegenstand

Zu Abs. 1

Der Bund ist beauftragt, Massnahmen zu treffen, die geeignet sind, die Staaten Osteuropas bei ihren Bemühungen um den Aufbau und die Festigung der Demokratie und die Einführung der Marktwirtschaft sowie bei deren sozialer Ausgestaltung zu unterstützen. Dieser Auftrag des Bundes schliesst eine Mitwirkung von Kantonen, Gemeinden und öffentlichen oder privaten Einrichtungen bei der Ostzusammenarbeit nicht aus.

Zu Abs. 2

Der wegen seiner Kürze gewählte Ausdruck «Staaten Osteuropas» bezeichnet zunächst die Transitionsländer, die nicht Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind. Es handelt sich um Länder, die bis 1991 zur UdSSR oder zur Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien gehörten, sowie Albanien. Alle diese Länder haben Erfahrungen mit totalitärer Herrschaft, Einparteiensystem und zentraler Planwirtschaft. Wie unter Ziffer 7.1.1.2 erwähnt, kamen sie bei der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transition auf dem Weg zur pluralistischen Demokratie und zur sozialen Marktwirtschaft unterschiedlich schnell voran. Angesichts der verbleibenden Herausforderungen der Transition, mit denen diese Länder noch konfrontiert sind (siehe Ziff. 7.1.1.3), ist die Zusammenarbeit mit ihnen so zu gestalten, dass insbesondere der Übergang von der Planwirtschaft zu Unternehmertum und Markt sowie der Übergang vom totalitären Regime zu Demokratie und Rechtsstaat gefördert wird. Ferner bezeichnet der Ausdruck die vormals kommunistischen Länder Osteuropas, welche Mitgliedstaaten der EU sind. Diese Staaten sind potenzielle Empfängerländer bei einer allfälligen Erneuerung des Erweiterungsbeitrags. Die Empfängerländer der Transitionshilfe des Bundes sind nach den Kriterien der OECD¹⁰⁸ zum Bezug öffentlicher Entwicklungshilfe berechtigt, was für die Empfängerländer des Erweiterungsbeitrags nicht der Fall ist, da sie EU-Mitgliedstaaten sind.

¹⁰⁷ SR 974.11

¹⁰⁸ Es handelt sich um folgende Länder: Albanien, Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Moldawien, Usbekistan (als Teilnehmer eines Regionalprogramms für effiziente Wasserbewirtschaftung), Kirgisische Republik, Serbien, Tadschikistan und Ukraine.

Der Begriff «Staaten» schliesst eine Zusammenarbeit des Bundes mit öffentlichen Einrichtungen auf subnationaler Ebene (z.B. Landkreise oder Gemeinden), mit Universitäten, Forschungs- und Bildungszentren, internationalen oder privatrechtlichen Institutionen wie etwa nichtstaatlichen Organisationen, repräsentativen Verbänden oder Privatunternehmen nicht aus.

Zu Abs. 3

Ebenso wie das Bundesgesetz von 2007 bietet dieses Gesetz bis 2024 die Rechtsgrundlage für den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten EU, nimmt jedoch einen Entscheid über die Erneuerung dieses Beitrags nicht vorweg (siehe Ziff. 7.1.2.2). Dieser Absatz erlaubt dem Bund, Zypern und Malta zu unterstützen, die nicht zu den in Absatz 2 definierten Staaten Osteuropas zählen; auf diese Weise ist die Gleichbehandlung aller Länder, die im Rahmen der EU-Erweiterung ab 2004 der EU beigetreten sind, gewährleistet.

Zu Art. 2 *Ziele*

Die Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Ländern hat zwei Ziele.

Die erste Zielsetzung ist politischer Natur und betrifft die Förderung und Stärkung des Rechtsstaats – ein umfangreiches Thema, das sowohl die Förderung der Menschenrechte, darunter Minderheitenrechte und Geschlechtergleichstellung, als auch die Verbesserung der Regierungsführung und der Rechenschaftsmechanismen, die Gewaltentrennung und die Achtung der Grundfreiheiten umfasst. Ziel ist die Förderung des Pluralismus, der Entstehung und Konsolidierung der Zivilgesellschaft sowie der regelmässigen Abhaltung freier und geheimer Wahlen, die den Bürgerinnen und Bürgern echte Alternativen bieten. Das vergangene Vierteljahrhundert der Transition hat deutlich gemacht, dass es dringend notwendig ist, das institutionelle Fundament demokratischer Ordnung zu verstärken: Ziel sind eine unabhängige und gerechte Justiz, ein effizienter und transparenter Verwaltungsapparat und ein repräsentatives Parlament, das seine Aufgaben – die Gesetzgebung sowie seine Rolle als Gegengewicht zur und Kontrolle der Exekutive – uneingeschränkt erfüllt.

Die zweite Zielsetzung bezieht sich auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung im wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bereich. Der Übergang zur Marktwirtschaft wird nur dann nachhaltig sein, wenn die Wachstumsgewinne gerecht verteilt werden und die wirtschaftliche Entwicklung nicht zulasten der Umwelt geht. Die Transitionszusammenarbeit soll die Rahmenbedingungen dahingehend verbessern, dass sie der Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen, dem Zufluss von Investitionen, der Öffnung der Märkte und der Integration in den europäischen Handel und den Welthandel förderlich sind. Sie soll den osteuropäischen Ländern helfen, ihren Rückstand im Bereich Infrastruktur aufzuholen, indem sie die Grundlage für eine nachhaltige Finanzierung der Wartung und des Ausbaus dieser Infrastruktur bereitstellt. Die Schaffung von Einkommen erzeugenden Arbeitsplätzen und die Erhöhung des Wohlstands auch durch die Verbesserung der öffentlichen Dienste sind eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass sich der Reformprozess auf die Zustimmung der Mehrheit der Bevölkerung stützen kann. Die Transitionszusammenarbeit muss die Umweltschutzvorschriften strikt einhalten und dazu beitragen,

das in der kommunistischen Ära schwer beschädigte Ökosystem zu sanieren. Das liegt im Interesse der Menschen und der Länder Osteuropas, aber auch der Umwelt in der Schweiz und weltweit, da Störungen des ökologischen Gleichgewichts nicht an Landesgrenzen haltmachen. Zu den wichtigsten Aufgaben gehören die Förderung von Energiesparmassnahmen und der Energieeffizienz.

Zu Art. 3 Grundsätze

Dieser Artikel enthält drei Grundsätze.

Zu Absatz 1: Die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas ist Teil der schweizerischen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik. Sie trägt zu den Bemühungen der Schweiz bei, auf dem europäischen Kontinent die Stabilität und die Sicherheit zu fördern, deren Fundament das Bekenntnis zu den folgenden Grundwerten ist: Menschenrechte, Rechtsstaat, Demokratie und unternehmerische Freiheit. In ihrem Bestreben, das wirtschaftliche Gefüge dieser Länder zu festigen und den Handel zu fördern, trägt die Transitionszusammenarbeit auch dazu bei, der Schweiz neue Märkte und Investitionsmöglichkeiten zu erschliessen. Die Transitionszusammenarbeit ist Ausdruck der Solidarität und der Mitverantwortung der Schweiz für die Bewältigung der grossen Probleme unserer Zeit, und ihre Grundlage ist die Idee der Partnerschaft sowohl mit den begünstigten Institutionen in den osteuropäischen Ländern als auch mit den anderen bi- und multilateralen Gebern, die die gleichen Ziele anstreben.

Zu Absatz 2: Die Massnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit müssen den Verhältnissen im jeweiligen Empfängerland und dem Bedarf seiner Bevölkerung angepasst werden. Wie unter Ziffer 7.1.1.2 ausgeführt, befinden sich die osteuropäischen Länder in unterschiedlichen Stadien der Transition und der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung, und die Unterstützungsmassnahmen müssen diese Unterschiede berücksichtigen.

Zu Absatz 3: Ebenso wie die Entwicklungszusammenarbeit ist auch die Transitionszusammenarbeit als Unterstützung der eigenen Bemühungen der Länder zu verstehen. Der langwierige Reformprozess, der für den Übergang zu einer pluralistischen Demokratie und zur Marktwirtschaft notwendig ist, kann nur dann erfolgreich sein, wenn aufseiten der Partner der politische Wille vorhanden ist. Die Unterstützung von aussen – ob von der Schweiz oder anderen Gebern – kann lediglich die Rolle eines Katalysators spielen.

Zu Art. 4 Demokratie und Menschenrechte

Die Achtung der Menschenrechte und der Grundsätze der Demokratie in den Partnerländern ist Grundlage und zugleich Voraussetzung der Zusammenarbeit. Um von der Schweiz unterstützt zu werden, muss die betreffende Regierung zeigen, dass sie Reformwillen besitzt und entschlossen ist, Reformen im Sinn der im Artikel 2 genannten Ziele durchzuführen. Diese Themen sind Teil des politischen Dialogs, den die Schweiz mit den Partnerregierungen unterhalten. Die Evaluation der Situation erfolgt mittel- bis langfristig. Die Schweiz bemüht sich, die Verbesserung der Regierungsführung vor allem durch die Schaffung von Anreizen zu fördern. Im Fall

schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen kann der Bundesrat eine Reihe abgestufter Massnahmen bis hin zum Abbruch der Zusammenarbeit ergreifen.

Zu Art. 5 Vorgehen

Massnahmen können im Rahmen bilateraler oder multilateraler Bestrebungen oder autonom durchgeführt werden. Bei den bilateralen Massnahmen steht die Schweiz unmittelbar in Kontakt mit dem betreffenden Partner oder den Partnern im Empfängerland, wobei auf der einen oder anderen Seite durchaus mehrere Beteiligte nebeneinander treten können. Multilaterale Massnahmen – die hauptsächlich bei umfangreichen Projekten oder Programmen in Betracht kommen, welche die Leistungsfähigkeit eines einzelnen Gebers übersteigen – werden in der Regel von einer zwischenstaatlichen Organisation abgewickelt oder koordiniert, etwa von der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken oder Sonderorganisationen der UNO. Bei den autonomen Massnahmen handelt es sich um rein innerstaatliche Akte der Schweiz, zum Beispiel die Einräumung einseitiger Vergünstigungen wie etwa Zollpräferenzen.

Zu Art. 6 Koordination

Diese Bestimmung verpflichtet den Bund, seine Massnahmen mit jenen der Empfängerländer zu koordinieren. Dies entspricht dem Grundsatz der Unterstützung eigener Anstrengungen, der die Richtschnur sowohl der Entwicklungs- als auch der Transitionszusammenarbeit ist. Zudem weist dieser Artikel den Bund an, seine Programme mit denen anderer schweizerischer Institutionen und anderer bilateraler und multilateraler Geber zu koordinieren. Wenn die Hilfeleistungen koordiniert und die Ansätze der Geber aufeinander abgestimmt werden, trägt dies entscheidend zur Wirksamkeit der Hilfe bei. Besonders wichtig ist es, dass die Geber sich im Hinblick auf den politischen Dialog mit den Empfängerländern oder –institutionen abstimmen.

Zu Art. 7 Formen der Zusammenarbeit

Die Formen der Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas sind die gleichen wie die der Entwicklungszusammenarbeit. Sie haben sich vor Ort bewährt, bieten die erforderliche Flexibilität und berücksichtigen die Entwicklung des Bedarfs und der Instrumente.

Zu Buchstabe a: Die *technische Zusammenarbeit* umfasst den Transfer von Kenntnissen und Erfahrungen. Sie soll durch Beratung, Gutachten, Aus- und Weiterbildungsprogramme sowie durch den wissenschaftlichen und kulturellen Austausch die personellen Ressourcen entwickeln. Die Stärkung oder Neuorientierung der Institutionen ist das zweite besonders wichtige Ziel des Transitionsprozesses, in dem sich die Institutionen an das neue Paradigma der offenen und demokratischen Gesellschaft und der Marktwirtschaft anpassen müssen. Und schliesslich soll die Vermittlung von Wissen und Erfahrung im Rahmen des politischen Dialogs mit den Partnerinstitutionen zu Reformen anregen und ihre Umsetzung unterstützen.

Zu Buchstabe b: Die *finanzielle Zusammenarbeit* kann verschiedene Formen annehmen: Finanzierungs- und Budgetzuschüsse, Entschuldungsmassnahmen, Garantien etc. Die Finanzierungszuschüsse können zu Projekten, Programmen oder einzelnen Tätigkeiten beitragen oder auch zum Bau, zur Sanierung oder zur Modernisierung der Infrastruktur in den Bereichen Wasserversorgung, Energie, öffentlicher Transport, Abfallentsorgung usw. Finanzierungszuschüsse kommen dort zum Einsatz, wo eine kommerzielle Finanzierung nicht möglich ist und eine vergünstigte Finanzierung gerechtfertigt ist. Die Finanzierung von Ausrüstung ist verbunden mit einem Knowhow-Transfer und einem politischen Dialog über sektorielle Reformen, welche eine nachhaltige Nutzung der bereitgestellten Infrastruktur sicherstellen sollen. Finanzierungszuschüsse können auch im Rahmen von Kofinanzierungen zusammen mit internationalen Finanzinstitutionen geleistet werden. Sie sind im Allgemeinen nicht rückzahlbar.

Budgetzuschüsse und Entschuldungsmassnahmen können die Umsetzung von Reformen dadurch erleichtern, dass sie die Belastung des Budgets verringern. Sie setzen voraus, dass sich das Empfängerland oder -ministerium und die Geber sowohl über das umzusetzende Reformprogramm als auch über ein Mindestmass an Sparsamkeit und Effizienz in der Budgetführung und der Steuerpolitik einig sind. Diese Form der Zusammenarbeit wird im Allgemeinen von mehreren Gebern unter Federführung einer internationalen Finanzinstitution umgesetzt.

Die Kreditgarantien erlaubten zu Beginn der Transitionsperiode die Exportrisikogarantie (ERG – neue Bezeichnung Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV) zu ersetzen in Fällen, in denen die Risiken für diese zu hoch waren, um sich zu engagieren. Seit mehreren Jahren hat sich die Exportrisikogarantie (SERV) für mehrere Staaten Osteuropas geöffnet, und das Instrument der Kreditgarantien wurde nicht mehr eingesetzt. Aus diesem Grund wird das Instrument in Artikel 7 nicht mehr erwähnt, und Artikel 11 wurde aufgehoben. Hingegen können im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit immer noch Garantien in anderen Formen gegeben werden wie beispielsweise durch die Teilnahme an Garantiefonds gemäss den im Artikel 8 c erwähnten Modalitäten oder an Investitionsfonds, bei welchen die erstgradigen Verluste (first losses) mittels Beiträgen a fonds perdu abgedeckt sind.

Zu Buchstabe c: Die *Massnahmen zur Förderung der Beteiligung am Welthandel* umfassen ein breites Spektrum von Tätigkeiten: Beratung zwecks Verbesserung der Handelspolitik, Unterstützung des Beitritts zur WTO, Förderung der regionalen und internationalen Integration, Unterstützung exportfördernder Einrichtungen, Beratung bei der Identifikation und Erschliessung neuer Absatzmöglichkeiten für Exporte usw. Hohe Priorität geniessen die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Transitionsländern sowie die Übernahme umweltverträglicher Technologien.

Zu Buchstabe d: Die *Massnahmen zur Förderung des Einsatzes von Mitteln des Privatsektors* sollen den Privatsektor (vor allem KMU) in den Partnerländern unterstützen und Unternehmen aus dem Westen zu Direktinvestitionen in diesen Ländern ermutigen. Sie umfassen den Transfer von Knowhow an KMU, technische Hilfe bei der Verbesserung des Investitionsklimas (Vereinfachung der rechtlichen und regulativen Rahmenbedingungen, Eigentums- und Transferrechte, Rechtssicherheit usw.) sowie die Schaffung eines funktionierenden, diversifizierten und stabilen Finanzsek-

tors (Finanzinfrastruktur, innovative Finanzprodukte, Risikomanagement durch die Finanzintermediäre, Garantien oder Beteiligung an Instrumenten der Risikoteilung und Mobilisierung privater Mittel).

Zu Buchstabe e: Andere Formen der Zusammenarbeit, die den in Artikel 2 genannten Zielen dienen: Die offene Formulierung dieser Bestimmung soll es erlauben, auch auf ergänzende Formen der Zusammenarbeit zurückzugreifen, die nicht in den Anwendungsbereich der Buchstaben a bis d fallen, jedoch die gleichen Ziele verfolgen. Diese Flexibilität erlaubt es, dem sich laufend verändernden Bedarf in der Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten Rechnung zu tragen.

Zu Art. 8 Finanzielle Leistungen

Der Bund gewährt finanzielle Leistungen in Form von nicht rückzahlbaren Beiträgen, Darlehen, Beteiligungen und Garantien.

Zu Art. 9 Kombination von Massnahmen

Um eine optimale Wirkung zu erreichen, kann es insbesondere angezeigt sein, die in Artikel 7 genannten Formen der Zusammenarbeit miteinander zu verbinden. Die technische und die finanzielle Zusammenarbeit ergänzen sich in verschiedener Hinsicht. So verlangt die Vermittlung von technischem Wissen in vielen Fällen die Bereitstellung finanzieller Mittel, um neue Ausrüstungsgüter anzuschaffen. Umgekehrt macht eine Finanzhilfe für die Ersetzung oder Modernisierung einer Infrastruktur im Allgemeinen technische Unterstützung erforderlich, um die Verwendung der neuen Anlagen zu optimieren und die Reform jener Institutionen und Politikbereiche zu fördern, welche den Fortbestand der Investitionen gewährleisten.

Zu Art. 10 Rahmenkredite

Artikel 10 bestätigt die bisherige Praxis der Vergabe von Mitteln sowohl für die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe wie für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Die Eröffnung von Rahmenkrediten für mehrere Jahre (in der Regel vier) erlaubt dem Bundesrat die gebotene Planung und das notwendige Eingehen von längerfristigen Verpflichtungen.

Zu Art. 11 Prioritäten

Auf der Grundlage des Bundesgesetzes legt der Bundesrat die Schwerpunkte und die prioritären Tätigkeitsfelder der Zusammenarbeit fest, um die Mittel zielgerichtet und nachhaltig einzusetzen. Diese Prioritäten sind sowohl thematischer (Sektoren, Tätigkeitsbereiche) als auch geografischer Natur (Schwerpunktländer und -regionen), wie unter Ziffer 6.3. dieser Botschaft erläutert. Er berücksichtigt dabei insbesondere die in den Artikeln 2 und 3 festgelegten Ziele und Grundsätze, die Reformstrategien der Regierungen der Empfängerländer und die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung sowie die in der Schweiz verfügbaren Fachkenntnisse und Erfahrungen.

Zu Art. 12 Verträge

Zu Abs. 1

Zur wirkungsvollen Durchführung von Massnahmen gemäss dem vorgeschlagenen Gesetz wird es wie bisher notwendig sein, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen, die allgemeine Grundsätze der Zusammenarbeit mit einem oder mehreren Staaten oder mit einer internationalen Organisation betreffen. Mit dem Bundesgesetz vom 24. März 2006¹⁰⁹ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas hat das Parlament den Bundesrat in Übereinstimmung mit Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung ausdrücklich zum Abschluss solcher Verträge ermächtigt. Der vorliegende Artikel übernimmt diese Bestimmung und ermächtigt den Bundesrat zum Abschluss von Rahmenabkommen, vor allem mit den sogenannten Schwerpunktländern der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, mit dem Ziel, die Programme der Transitionszusammenarbeit umzusetzen. Diese Bestimmung dient auch der Entlastung des Parlaments von weniger wichtigen Routinegeschäften.

Zu Abs. 2

Zwischenstaatliche Projekte und Programme können nur dann erfolgreich durchgeführt werden, wenn sie auf vertraglicher Basis beruhen. Diese Projekt- und Programmabkommen sind Staatsverträge; sie sind aber rein technischer Natur, finanziell begrenzt, zeitlich befristet und auf das jeweilige Projekt oder Programm beschränkt. Deshalb ermächtigt das Gesetz auch die zuständigen Ämter, derartige völkerrechtliche Vereinbarungen über Einzelprojekte und Einzelprogramme abzuschliessen. In Übereinstimmung mit Artikel 48 Buchstabe a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹¹⁰ erstattet der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich Bericht über die von ihm, von den Departementen, oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge.

Auch die Bundesämter können privatrechtliche Verträge (z. B. für Evaluationsaufträge) oder öffentlich-rechtliche Verträge (etwa für Beiträge) in eigener Kompetenz abschliessen.

Zu Art. 13 Zusammenarbeit mit Dritten

Zu Abs. 1

Die Durchführung von Projekten der Zusammenarbeit können die Bundesbehörden im Auftragsverhältnis an Dritte, das heisst verwaltungsexterne natürliche oder juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts, weitergeben. Sie können zu diesem Zweck Vereinbarungen abschliessen. Die Beauftragung Dritter entspricht der Notwendigkeit, flexibel zu sein und die besten verfügbaren Kompetenzen zu nutzen. Überdies ist damit sichergestellt, dass die Verwaltung nicht mehr als notwendig eigenes Personal anstellen muss. Die Auswahl der Personen und Institutionen, an die solche Aufträge vergeben werden, richtet sich nach den Normen des

¹⁰⁹ SR 974.1

¹¹⁰ SR 172.010

betreffenden WTO-Abkommens und des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994¹¹¹ über das öffentliche Beschaffungswesen.

Zu Abs. 2

Gemäss dieser *Bestimmung* kann der Bundesrat Bestrebungen privater Institutionen unterstützen, die den Grundsätzen und Zielen des Gesetzes entsprechen, und so die Erfahrungen, Kompetenzen und Initiativen dieser Institutionen nutzen. Voraussetzung für eine Unterstützung des Bundes ist, dass die privaten Institutionen eine angemessene Eigenleistung erbringen, indem sie sich entweder an der Projektfinanzierung beteiligen oder einschlägiges Knowhow oder Fachwissen beisteuern. Zudem müssen sie finanzielle und organisatorische Transparenz aufweisen, die einen effizienten Einsatz der Mittel sowie eine gewissenhafte Erfüllung der Rechenschaftspflicht gewährleistet.

Zu Abs. 3

Der *Bundesrat* begrüsst die Beiträge zahlreicher Kantone, Gemeinden und öffentlicher Institutionen an die Transitionsbemühungen. Dieser Absatz erlaubt ihm, solche Initiativen zu unterstützen und seinen Beitrag dem Beitrag von Institutionen hinzuzufügen, die für die Leitung der entsprechenden Einsätze verantwortlich zeichnen. Der Begriff «öffentliche Institutionen» bezieht sich insbesondere auf die kantonalen und eidgenössischen Hoch- und Fachhochschulen, die auf ihrem Gebiet über ein Fachwissen verfügen, das sie befähigt, Projekte für den Bund durchzuführen, Beratungsaufgaben zu übernehmen oder Projektstudien durchzuführen.

Zu Abs. 4

Dieser Absatz erlaubt dem *Bundesrat*, sich an juristischen Personen zu beteiligen oder solche zu gründen, um die Ziele des Gesetzes zu verwirklichen. Der Privatsektor beteiligt sich zunehmend an der Transitionszusammenarbeit, sei es als Empfänger in Osteuropa, sei es als Akteur. Eines der Ziele des Gesetzes ist die Förderung des Einsatzes von Mitteln des Privatsektors (Art. 7 Bst. d). In diesem Sinn und um Beteiligungen an verschiedenen Finanzintermediären in Entwicklungs- und Transitionsländern (darunter Risikokapital-Fonds, Leasing u.a.) einzugehen, gründete der Bund 2011 zum Beispiel den «Swiss Investment Fund for Emerging Markets», der heute ein Portfolio von nahezu 600 Millionen US-Dollar hält, die in 57 Entwicklungs- und Transitionsländern investiert sind.

Zu Art. 14 Verwaltungsinterne Koordination

Die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas ist Teil der schweizerischen Aussenpolitik sowie der Aussenwirtschafts- und der Sicherheitspolitik, und sie hat Auswirkungen auf die Migrationsaussenpolitik. In ihren vielfältigen Formen betrifft sie verschiedene Bundesstellen und erfordert eine enge Zusammenarbeit dieser Stellen, damit die Kohärenz der Schweizer Unterstützung für die Transition gewährleistet ist. Die Federführung hat der Bundesrat.

¹¹¹ SR 172.056.1

Zu Art. 15 Administration des Lokalpersonals

Gemäss Artikel 17 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹¹² über den Datenschutz DSG dürfen besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile nur bearbeitet werden, wenn ein Gesetz im formellen Sinn dies ausdrücklich vorsieht. Der geltende Artikel 15 des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas ist nicht ausreichend, da die von der Bearbeitung betroffenen Personen nicht definiert sind und die besonders schützenswerten Daten, die bearbeitet werden dürfen, nicht erschöpfend aufgezählt werden. Mit Artikel 15 ff. soll deshalb die erforderliche formelle gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Im Bereich der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (Oststaaten) gibt es vier Personenkategorien:

1. *Bundesangestellte*: Für diese Personenkategorie ist neben der aufgrund der Anstellung beim Bund bereits geltenden Gesetzesgrundlage – Artikel 27 ff. des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000¹¹³ (BPG) – keine weitere erforderlich.
2. *Externe Auftragnehmer*: Eine formelle Gesetzesgrundlage ist nicht notwendig, weil beim EDA im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas keine schützenswerten Daten von externen Partnern bearbeitet werden.
3. *Empfänger von Bundessubventionen*: Eine formelle Gesetzesgrundlage ist aus denselben Gründen wie für Punkt 2 nicht notwendig.
4. *Lokalangestellte*: Für diese Personenkategorie ist eine formelle Gesetzesgrundlage erforderlich.

Artikel 15 regelt deshalb die Bearbeitung von Daten betreffend das aufgrund eines privatrechtlichen Vertrags im Ausland angestellte, nicht versetzbare Personal (Lokalpersonal) des EDA im Bereich der Ostzusammenarbeit. Der Arbeitgeber bearbeitet Daten des Lokalpersonals, damit er seine Fürsorgepflichten gegenüber den Angestellten wahrnehmen sowie seinen sozialversicherungsrechtlichen Pflichten nachkommen kann. Ein weiteres Ziel der Datenbearbeitung ist die Senkung der Personalkosten, der Fluktuation sowie der Fehlzeiten als Beitrag zur Steigerung der Arbeitsproduktivität bzw. der Arbeitsleistungen. Im Gegensatz zu anderen Bereichen ist die Datenbearbeitung im Personalwesen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erkennbar, beispielsweise bei der Lohnabrechnung.

Die vorgeschlagene Änderung orientiert sich an jener, die für die Datenbearbeitung im Personalwesen von sämtlichen dem BPG unterstellten Arbeitgebern gelten wird. Als ein dem BPG unterstellter Arbeitgeber kann das EDA das vom EFD betriebene Informationssystem BV PLUS der Bundesverwaltung benutzen.

Zu Abs. 1

Bst. a: Bei der Ermittlung des erforderlichen Personalbedarfs, der Personalbedarfsplanung, wird der zur Erfüllung der Aufgaben erforderliche Personalbedarf in quantitativer, qualitativer und zeitlicher Hinsicht ermittelt. Die Personalbedarfsplanung

¹¹² SR 235.1

¹¹³ SR 172.220.1

ist Teil der Unternehmensplanung und berücksichtigt die künftige Unternehmensentwicklung und -strategie einerseits sowie die Bevölkerungsentwicklung und die zu erwartenden Veränderungen (z. B. Altersstruktur, Mobilität) in der Belegschaft andererseits.

Bst. b: Die sogenannte Personalgewinnung sichert den erforderlichen Personalbestand durch interne und externe Gewinnung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die interne Rekrutierung erlaubt zudem die Umsetzung der Laufbahnplanung und den Erhalt von Knowhow. Mit externer Rekrutierung werden Kompetenzen gewonnen, die in den Organisationseinheiten fehlen.

Bst. c: Die Personalverwaltung bzw. das sogenannte Personalmanagement umfasst sämtliche Personalprozesse, von der Bedarfsanalyse über die Lohn- und Gehaltsabrechnungen, das Anlegen von Personalakten, die Meldungen an die Sozialversicherungen bis hin zu den Austrittsformalitäten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Das Personalmanagement dient der Verknüpfung der Personen- und Stellendaten und bildet somit auch die Grundlage für das Personalcontrolling.

Bst. d: Die Personalführung umfasst den optimalen Einsatz, das gezielte Fördern sowie den langfristigen Erhalt von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Arbeitsprozess. Sie basiert auf der gegenseitigen Akzeptanz von Vorgesetzten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie auf einer Dialog- und Feedback-Kultur. Die Personalführung sorgt ferner dafür, dass Diversity Management und Chancengleichheit umgesetzt werden.

Bst. e: Die Personalentwicklung umfasst alle Massnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Dazu gehören Ausbildung, Weiterbildung, Umschulung, Training, Supervision und Coaching. Personalentwicklung fördert Fach-, Sozial- und Führungskompetenz sowie Schlüsselqualifikationen.

Bst. f: Das Personalcontrolling umfasst die Planung, Steuerung und Kontrolle personalwirtschaftlicher Prozesse (inkl. Datenanalyse, Vergleiche, Berichterstattung und Massnahmenplanung). Damit schafft das Personalcontrolling die Voraussetzungen zur Senkung der Personalkosten, der Fluktuation, der Fehlzeiten und leistet damit Beiträge zur Steigerung der Arbeitsproduktivität bzw. der Arbeitsleistungen. Zusätzlich geben Kennzahlen zur Zusammensetzung des Bundespersonals (z. B. Stellenbestand, Geschlechterverteilung, sprachliche und geografische Verteilung) Auskunft über die Zielerreichung der Personalpolitik und über allfälligen Handlungsbedarf.

Zu Abs. 2

Die für die Ausübung der in Absatz 1 aufgeführten Aufgaben benötigten Daten werden in Kategorien gegliedert. Diese Kategorien sind relativ abstrakt und werden vom Arbeitgeber in den Ausführungsbestimmungen detailliert. Der Abstraktionsgrad rechtfertigt sich im Personalwesen, da die Datenbearbeitung sowie der Zweck derselben für die Betroffenen erkennbar sind.

Bst. a: Angaben zur Person umfassen Informationen aus Bewerbungsunterlagen, zur allfälligen Mitgliedschaft bei einer Arbeitnehmerorganisation im Einvernehmen mit der betroffenen Person, öffentliche Ämter und Nebenbeschäftigungen und dergleichen mehr. Angaben zu den Angehörigen müssen ebenfalls bearbeitet werden. Diese

Bearbeitung ist gerechtfertigt, um zu vermeiden, dass eine Anstellung nicht zu einem unüberwindbaren Interessenskonflikt innerhalb einer Familie führt und z. B. die Sicherheit der Schweiz gefährdet. Es kann beispielsweise vorkommen, dass die Berufstätigkeit des Ehepartners mit den dienstlichen Pflichten des Lokalangestellten oder mit den Interessen des Bundes unvereinbar ist. Ein Lokalangestellter einer Schweizer Vertretung, dessen Frau den Nachrichtendienst des Landes leitet, würde für die Schweiz zweifellos ein Sicherheitsrisiko darstellen.

Bst. b: Angaben zur gesundheitlichen Situation sind insbesondere Arztzeugnisse, Dauer der Absenzen infolge von Krankheit und Unfall, Berichte des ärztlichen Dienstes, Eignungsbeurteilungen und Case Management.

Bst. c: Die Angaben zur Gesundheit werden im Rahmen der Rolle des Arbeitsgebers als Kranken-, Unfall- und Mutterschaftsversicherer für das Lokalpersonal in denjenigen Ländern bearbeitet, in denen die soziale Sicherheit unzureichende finanzielle Vorsorgemassnahmen für das Lokalpersonal und seine Familie bei Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter und Todesfall vorsieht. Ausserdem werden diese Daten zur Familie des Lokalpersonals gemäss Buchstabe a bearbeitet, um den Beitritt der Ehepartner zum Sozialversicherungssystem des EDA zu ermöglichen.

Bst. d: Die im Rahmen der Mitwirkung bei der Umsetzung der Sozialversicherungen erforderlichen Daten umfassen insbesondere Zielvereinbarungen und Leistungsbeurteilungen, Verhaltens- und Fachkompetenzen, Ergebnisse von Persönlichkeitstests und Potenzialbeurteilungen, Unterlagen zu Aus- und Weiterbildungen und dergleichen mehr.

Bst. e: Die Arbeitgeber sind verpflichtet, bei der Umsetzung des Sozialversicherungsrechts mitzuwirken. Sie rechnen beispielsweise mit der Ausgleichskasse über die abgezogenen und die selbst geschuldeten Beiträge ab und machen die erforderlichen Angaben für die Führung der individuellen Konten ihrer Angestellten. Zu den Sozialversicherungen gehören AHV, IV, EO, Arbeitslosenversicherung, SUVA/Unfallversicherung, Familienzulagen und PUBLICA.

Bst. f: Gemeint sind insbesondere Akten betreffend Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis, Lohnpfändungen, Auszüge aus Gerichtsurteilen zwecks Festlegung der Anspruchsberechtigung für Familienzulagen sowie Akten betreffend Differenzbereinigungsverfahren aus der Leistungsbeurteilung.

Zu Abs. 3

Die Arbeitgeber treffen die gemäss Artikel 7 DSG und Artikel 20 der Verordnung vom 14. Juni 1993¹¹⁴ zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG) erforderlichen organisatorischen und technischen Massnahmen zum Schutz der Daten ihrer Angestellten.

Zu Abs. 4

Die Bekanntgabe von Personendaten bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Andernfalls bedarf sie der Zustimmung der betroffenen Person. So ergibt sich beispielsweise die Zulässigkeit der Datenbekanntgabe an die Sozialversicherungen aus den Sozialversicherungserlassen.

Zu Abs. 5

Die im Zusammenhang mit den Pflichten des Arbeitgebers als Kranken-, Unfall- und Mutterschaftsversicherer bearbeiteten medizinischen Daten können an den Versicherungsberater des Arbeitgebers weitergegeben werden, der durch einen Mandatsvertrag an letzteren gebunden ist und denselben Datenschutzpflichten unterliegt wie der Arbeitgeber.

Zu Abs. 6

Diese Bestimmung verpflichtet die Arbeitgeber, Ausführungsvorschriften zu erlassen, welche die in den Absätzen 1 bis 4 vorgesehenen Regelungen ergänzen und konkretisieren.

Bst. c: Die in Absatz 2 vorgesehenen, relativ abstrakten Datenkategorien sind in den Ausführungsbestimmungen detaillierter zu regeln. Sie können beispielsweise wie in Anhang 1 der Verordnung vom 26. Oktober 2011¹¹⁵ über den Schutz von Personendaten des Bundespersonals (BPDV) präzisiert werden.

Hierbei handelt es sich um eine zeitlich befristete Bestimmung, die nur die Bearbeitung der Daten betreffend die im Bereich der Ostzusammenarbeit tätigen Lokalangestellten regelt. Das EDA wird im Rahmen der Totalrevision des Bundesgesetzes über die Bearbeitung von Personendaten im EDA die notwendigen Bestimmungen aufnehmen, sodass die Personendaten aller Lokalangestellten (auch jener im Bereich der Ostzusammenarbeit) bearbeitet werden können. Die vorliegende Bestimmung muss deshalb beim Inkrafttreten des Gesetzes über die Bearbeitung von Personendaten im EDA aufgehoben werden.

Zu Art. 16 Beratende Kommission

Da die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas einer tragfähigen innenpolitischen Abstützung bedarf, nutzt der Bundesrat die Kenntnisse und Erfahrungen der Beratenden Kommission, die gemäss Artikel 14 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976¹¹⁶ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe eingesetzt wurde. Diese Kommission, der Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen an Entwicklungs- und Transitionsfragen interessierten Kreise angehören, äussert sich zur Gesamtkonzeption der vorgesehenen Massnahmen, zu den Zielsetzungen und Prioritäten und zu den Ergebnissen unabhängiger Evaluationen.

¹¹⁵ SR 172.220.111.4

¹¹⁶ SR 974.0

Zu Art. 17 Evaluationen und Berichte

Der Bundesrat wacht über den wirksamen Einsatz der im Rahmen der Ostzusammenarbeit bewilligten Mittel und sorgt für die Beaufsichtigung ihrer Verwendung. Zu diesem Zweck lässt er Evaluationen vornehmen, um festzustellen, welche Wirkungen die getroffenen Massnahmen haben, ob diese den Zielen des Gesetzes entsprechen und ob die finanziellen Mittel zweckmässig und wirtschaftlich verwendet werden. Gestützt auf die Ergebnisse der Evaluationen nimmt er erforderlichenfalls eine Anpassung laufender und künftiger Projekte vor oder lanciert neue Aktivitäten.

Der Bundesrat informiert das Parlament regelmässig über die Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas im Rahmen seiner Berichte über die Aussenpolitik, die Aussenwirtschaftspolitik und die Entwicklungspolitik sowie mit der Beantwortung parlamentarischer Anfragen und Vorstösse. Überdies erstattet der Bundesrat der Bundesversammlung anlässlich der Beantragung neuer Rahmenkredite Bericht.

Zu Art. 18 Ausführungsbestimmungen

Der Vollzug des Bundesgesetzes obliegt dem Bundesrat. Er erlässt die Ausführungsbestimmungen und sorgt für eine effiziente Organisation und Durchführung der Zusammenarbeit. Zu diesem Zweck wird der Bundesrat die Verordnung vom 6. Mai 1992¹¹⁷ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas dem vorliegenden Bundesgesetz anpassen und die entsprechenden weiteren Verordnungsanpassungen vornehmen.

Zu Art. 19 Änderung bisherigen Rechts

Im folgenden Bundesgesetz müssen rein systematische Verweise auf das vorliegende Gesetz aktualisiert werden:

- Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003¹¹⁸ über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte

Zu Art. 20 Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer*Zu Abs. 1*

Das *vorschlagene* Bundesgesetz untersteht dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a Bundesverfassung¹¹⁹.

Zu Abs. 2

Der Bundesrat wird wie üblich den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes festlegen, sobald das Parlament es genehmigt und gegebenenfalls das Volk seine Zustimmung erteilt hat.

¹¹⁷ SR 974.11

¹¹⁸ SR 193.9

¹¹⁹ SR 101

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

Der Vollzug der vorgeschlagenen Bundesbeschlüsse und des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas obliegt ausschliesslich dem Bund und hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Der Bundesrat kann bei Aktivitäten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe oder der Transitionszusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden zusammenarbeiten.

Durch die Unterstützung des Bundes für die zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Institutionen mit Sitz in Genf wird Genf indirekt als internationales und humanitäres Zentrum gestärkt und gewinnt weiter an Attraktivität. Positive Effekte werden auch für die akademischen Kreise der Schweiz erwartet, vor allem durch die Vernetzung von Wissen, Forschung und Ausbildung.

8.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die von der Schweiz im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit geleistete öffentliche Entwicklungshilfe wirkt sich auf die globale Nachfrage in der Schweiz aus: So werden zum Beispiel Waren und Dienstleistungen in der Schweiz eingekauft, private Unternehmen oder NGO werden zur Leistung zusätzlicher Beiträge angeregt, oder der Erwerb von Waren und Dienstleistungen durch internationale Organisationen bei Schweizer Unternehmen wird indirekt begünstigt. Die direkten und indirekten Auswirkungen der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) auf das Schweizer Bruttoinlandsprodukt (BIP) und den Arbeitsmarkt werden seit 1994 alle vier Jahre berechnet. Für das Jahr 2014 ergibt sich, dass die Auswirkungen der 3,24 Milliarden Franken APD auf das BIP 3,7 Milliarden Franken betragen. Anders ausgedrückt, jeder in die APD investierte Franken hat durchschnittlich 1.19 Franken zum Schweizer BIP beigetragen¹²¹. Unter Einrechnung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität in der Schweiz wird geschätzt, dass rund 25 000 Vollzeitstellen auf die APD zurückzuführen sind. Diese Zahlen bestätigen, dass die APD stimulierende Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft hat.

8.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Werte, auf denen die internationale Zusammenarbeit beruht, sind Ausdruck von zentralen Bestrebungen in allen Gesellschaften. Diese Botschaft konkretisiert und stärkt insbesondere die Solidarität zwischen den Völkern, aber auch zwischen den Generationen, zugunsten einer weltweiten nachhaltigen Entwicklung. Durch die

¹²¹ Unter Anwendung der gleichen Berechnungsannahmen wie 2010 stellt diese Zahl einen leichten Rückgang gegenüber dem entsprechenden Wert für 2010 dar, welcher sich auf 1.29 Franken belief.

Verwirklichung dieser Werte hat sie positive Auswirkungen auf die gesamte Schweizer Gesellschaft.

Mit den vorgesehenen Massnahmen zur Bewältigung der bestehenden Herausforderungen in den Partnerländern der internationalen Zusammenarbeit und auf globaler Ebene trägt sie auch zur Minderung potenzieller Risiken für die Schweiz und ihre Bürger bei, etwa in den Bereichen Sicherheit und Gesundheit.

8.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Bei der Umsetzung dieser Botschaft achtet die internationale Zusammenarbeit darauf, dass positive Auswirkungen ihrer Massnahmen auf die Umwelt in den Entwicklungsländern und im Weltmassstab gefördert und negative Folgen vermieden werden. Zudem unterstützt sie zahlreiche Projekte, die direkt oder indirekt mit Umweltthemen wie dem Klima, der biologischen Vielfalt oder der nachhaltigen Wasser- und Abfallbewirtschaftung verknüpft sind.

8.6 Andere Auswirkungen

Um ihre gute Positionierung auf der internationalen Bühne zu behaupten, muss die Schweiz sich an den internationalen Anstrengungen zur Bewältigung der globalen Herausforderungen beteiligen. Diese Botschaft trägt insbesondere zur Verwirklichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bei. Zudem ergänzt und stärkt die internationale Zusammenarbeit die anderen Bereiche der Aussenpolitik, etwa die diplomatischen Bemühungen, die Aussenwirtschaftspolitik und die Umweltaussenpolitik. Diese Botschaft hat somit positive Auswirkungen auf die Aussenpolitik, deren fester Bestandteil die internationale Zusammenarbeit ist.

Der Entwurf zum Gesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas bildet die rechtliche Grundlage für die Massnahmen des Bundes im Bereich der Transitionszusammenarbeit und des Erweiterungsbeitrags. Die Transitionszusammenarbeit stellt ein wichtiges aussenpolitisches Instrument der Schweiz dar. Auf diese Weise setzt sich die Schweiz für den wirtschaftlichen und demokratischen Fortschritt in ihrer Nachbarschaft ein und trägt zur friedlichen Beilegung von Konflikten bei. Durch den Erweiterungsbeitrag trägt die Schweiz im Rahmen ihrer Europapolitik zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb der EU – und damit in Europa – bei. Dieses Ziel liegt im direkten Interesse der Schweiz und stärkt die politischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und sozialen Beziehungen zu ihren europäischen Nachbarn.

9 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

9.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019¹²² angekündigt.

9.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Diese Botschaft bildet einen der strategischen Schwerpunkte der Aussenpolitischen Strategie der Schweiz 2016–2019, die vom Bundesrat am 17. Februar 2016 verabschiedet wurde. Diese Botschaft steht im Einklang mit der vom Bundesrat am 27. Januar 2016 verabschiedeten Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, in deren Kapitel 5 das internationale Engagement der Schweiz zur Umsetzung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung behandelt wird. Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (siehe Kap. 4) orientieren sich zudem an der Aussenwirtschaftsstrategie¹²³ und der vom Bundesrat am 21. Januar 2015 verabschiedeten Wachstumspolitik¹²⁴. Darüber hinaus trägt die Botschaft den einschlägigen Strategien für bestimmte Sektoren Rechnung (z. B. der vom Bundesrat am 9. März 2012 verabschiedeten Schweizerischen Gesundheitsaussenpolitik und der vom Bundesrat am 25. April 2012 angenommenen Strategie Biodiversität Schweiz).

10 Rechtliches

10.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die internationale Zusammenarbeit des Bundes stützt sich auf Artikel 54 der Bundesverfassung (BV)¹²⁵.

Die Ausgaben betreffend die Massnahmen der internationalen humanitären Hilfe werden gemäss Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe¹²⁶ geltend gemacht.

Die Ausgaben betreffend die Massnahmen der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern sowie die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit werden gemäss Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe¹²⁷ geltend gemacht.

¹²² BBl 2016 ..., hier ...

¹²³ Bericht vom 12. Januar 2005 zur Aussenwirtschaftspolitik 2004 (BBl 2005 1089).

¹²⁴ Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik: Analyse der bisherigen und Ausblick auf die zukünftige Strategie; Bericht in Erfüllung des Postulates 13.3907 Leutenegger Oberholzer vom 27. November 2013.

¹²⁵ SR 101

¹²⁶ SR 974.0

¹²⁷ SR 974.0

Die Ausgaben betreffend die Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit werden gemäss Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte¹²⁸ geltend gemacht.

Die Ausgaben betreffend die Massnahmen der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas werden bis zum 31. Mai 2017 gemäss Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas¹²⁹ und danach gemäss Art. 7 des neuen Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas geltend gemacht.

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Gewährung der Rahmenkredite zur Weiterführung der Finanzierung der humanitären Hilfe, zur Weiterführung der Finanzierung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern sowie zur Weiterführung der Finanzierung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ergibt sich aus Artikel 167 BV und Artikel 9 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, laut dem die betreffenden Mittel als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt werden.

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Gewährung des Rahmenkredits zur Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit ergibt sich aus Artikel 167 BV und Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, laut dem die betreffenden Mittel als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt werden.

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Gewährung des Rahmenkredits zur Weiterführung der Finanzierung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas ergibt sich aus Artikel 167 BV und, für den Zeitraum bis zum 31. Mai 2017, aus Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und danach aus Artikel 10 des neuen Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, dessen Entwurf der Bundesversammlung mit dieser Botschaft zur Genehmigung vorgelegt wird (siehe Kap. 7). Laut diesen Bestimmungen werden die betreffenden Mittel als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt.

Der Entwurf zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas regelt Massnahmen der Schweizer Aussenpolitik und stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, laut dem die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind.

¹²⁸ SR 193.9

¹²⁹ SR 974.1

10.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Diese Vorlage steht im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

Internationale Nahrungsmittelhilfe unterliegt den Bestimmungen des WTO-Agrarabkommens und darf nicht als Umgehung des Verbots von Exportsubventionen eingesetzt werden. Die WTO-Mitgliedsländer sind aufgefordert sicherzustellen, dass Nahrungsmittelhilfe unter anderem weder direkt noch indirekt an kommerzielle Exporte geknüpft wird; sie darf nicht marktpolitische Ziele des Geberlands berücksichtigen. Nahrungsmittel-Naturallieferungen dürfen die lokale Produktion von denselben Gütern oder von Substitutionsprodukten in den Empfängerländern nicht negativ beeinflussen. Die Schweiz hat sich an der Ministerkonferenz in Nairobi vom Dezember 2015 dazu verpflichtet, sich für Nahrungsmittelhilfe zunehmend in Form von ungebundenen Finanzbeiträgen anstelle von Naturallieferungen zu einzusetzen.

10.3 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹³⁰ werden Rahmenkredite in der Form einfacher Bundesbeschlüsse bewilligt, die nicht dem Referendum unterstehen.

Gemäss Artikel 164 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV untersteht das Gesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas dem fakultativen Referendum.

10.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen die 4 Bundesbeschlüsse der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da jeder von ihnen neue Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich zieht.

10.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung

In seinem Subventionsbericht 2008 legte der Bundesrat fest, dass in allen Botschaften zur Schaffung oder Revision von Rechtsgrundlagen für Subventionen wie auch in Botschaften zur Erneuerung von Kreditbeschlüssen und Zahlungsrahmen in einem separaten Kapitel zwingend über die Einhaltung der Grundsätze gemäss dem Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsge-

¹³⁰ SR 171.10

setz)¹³¹ Bericht erstattet werden soll. Diese Vorlage steht im Einklang mit dem Subventionsgesetz.

10.5.1 Bedeutung der Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele: Begründung, Ausgestaltung und finanzieller Umfang

Die internationale Zusammenarbeit beruht auf Artikel 54 Absatz 2 BV und den diesbezüglichen Bundesgesetzen (siehe Ziff. 10.1) und ist fester Bestandteil der Schweizer Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik. Sie ist Ausdruck einer solidarischen und verantwortungsvollen Schweiz. Sie liegt auch im Interesse unseres Landes, dessen Wohlstand und Sicherheit massgeblich vom internationalen Umfeld abhängen (siehe Kap. 1). Die internationale Zusammenarbeit kommt zum Einsatz, wenn die Politik und der Markt insbesondere den armen Bevölkerungsgruppen den Zugang zu den nötigen Ressourcen nicht ohne externe Unterstützung ermöglichen können.

Die Zuständigkeit für die internationale Zusammenarbeit liegt beim Bund. Der Bund kann jedoch bei Vorhaben der internationalen Zusammenarbeit mit Kantonen oder Gemeinden zusammenarbeiten.

Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz vermeidet es, Anstrengungen und Leistungen der Regierungen und Organisationen zu substituieren. Die Unterstützung ist daher stets an Eigenleistungen der Partner gekoppelt.

Das Parlament hat im Februar 2011 entschieden, die Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) der Schweiz bis 2015 auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Entsprechend dem vom Bundesrat vorgelegten Stabilisierungsprogramm 2017–2019 richtet sich der Anteil in der Botschaft 2017–2020 gemäss heutiger Schätzung mit 0,48 Prozent des BNE auf einen etwas niedrigeren Wert. Damit liegt der Wert weiterhin unter dem von der UNO festgelegten und von der Schweiz anerkannten Ziel von 0,7 Prozent des BNE. Der Umfang der beantragten Mittel rechtfertigt sich durch die gesetzten Ziele. Bei einer deutlichen Kürzung dieser Mittel könnte der Bund diese Ziele nicht mehr verwirklichen. Dies hätte nicht nur verheerende Folgen für die betreffenden Begünstigten, sondern würde auch die Wirksamkeit und die Glaubwürdigkeit gegenüber den Partnerländern und anderen Geberländern beeinträchtigen. Zudem würde dadurch der Beitrag der Schweiz zur internationalen Stabilität geschmälert. Kapitel 1.11 enthält eine ausführliche Darstellung des finanziellen Volumens dieser Botschaft und der verschiedenen Beitragsformen.

¹³¹ SR 616.1

10.5.2 Materielle und finanzielle Steuerung der Subvention

Die materielle Steuerung der eingesetzten Mittel erfolgt in der internationalen Zusammenarbeit ergebnisorientiert. Diese Ergebnisorientierung dient in allen Phasen des Projekts – Planung, Umsetzung, Überwachung – der Verbesserung der Situation für die Zielgruppen. Die Vergabe von Beiträgen basiert auf klar formulierten Zielen, deren Verwirklichung mit Monitoring- und Controlling- sowie Evaluationsinstrumenten überwacht wird (siehe Ziff. 1.10). Die materielle Steuerung der Mittel wird für jeden der Rahmenkredite in den jeweiligen Kapiteln zur Umsetzung sowie zur Evaluation und zu den Ergebnissen erläutert (Ziff. 2.4–2.5; Ziff. 3.6–3.7; Ziff. 4.5–4.6; Ziff. 5.4–5.5; Ziff. 6.5–6.6).

Das Gesamtvolumen der mit den fünf Rahmenkrediten eingegangenen Verpflichtungen und die Mittelverteilung sind unter Ziffer 1.11 dargestellt. Jeder der Rahmenkredite enthält Informationen zur finanziellen Steuerung der Beiträge (siehe insbesondere Ziff. 2.6, 3.8, 4.7, 5.6, 6.7). Die internationale Zusammenarbeit setzt Globalbeiträge (verstanden als nicht zweckgebundene, allgemeine Beiträge) und Pauschalbeiträge (verstanden als zweckgebundene Programm- und Projektbeiträge) ein.

10.5.3 Verfahren der Beitragsgewährung

Die Verordnung vom 12. Dezember 1977¹³² über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, die Verordnung vom 6. Mai 1992¹³³ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, das Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003¹³⁴ über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte sowie die Weisung des EDA vom 18. Dezember 2008¹³⁵ über die Finanzkompetenzen und die dazugehörigen Anhänge regeln die Finanzkompetenzen und die Kontrolle der Mittelverwendung im Bereich der internationalen Zusammenarbeit.

Die Modalitäten der Zusammenarbeit werden in den Kapiteln zu den fünf Rahmenkrediten beschrieben. Die DEZA, das SECO und die AMS haben klare und transparente Verfahren und Richtlinien für den ergebnisorientierten Einsatz der Mittel festgelegt und wenden diese an. Bei der Durchführung der Massnahmen vergeben diese Stellen Mandate nicht nur nach der Subventionsgesetzgebung, sondern auch gemäss den Bestimmungen des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen, des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994¹³⁶ über das öffentliche Beschaffungswesen und der diesbezüglichen Verordnung vom 11. Dezember 1995¹³⁷. Beim Erwerb von Waren, Dienstleistungen und Anlagen sind die DEZA, das SECO und die AMS abgesehen von den wirtschaftlichen Aspekten bestrebt, die

¹³² SR 974.01

¹³³ SR 974.11. Der Bundesrat wird die Verordnung bei Bedarf auf der Grundlage des neuen Gesetzes anpassen.

¹³⁴ SR 193.9

¹³⁵ Weisung 301 und Anhänge I und II.

¹³⁶ SR 172.056.1

¹³⁷ SR 172.056.11

Einhaltung der Sozial- und Umweltstandards innerhalb des vorgesehenen Rechtsrahmens zu fördern und somit die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit in der Schweiz, den Partnerländern sowie anderen Ursprungsländern zu stärken.

10.5.4 Befristung und degressive Ausgestaltung der Subvention

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

Die Geltungsdauer des Gesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas ist bis zum 31. Dezember 2024 befristet. Es wird vorgeschlagen, eine Weiterführung der Transitionszusammenarbeit für die Länder, die entsprechend den OECD-Kriterien für die öffentliche Entwicklungshilfe infrage kommen, nach Ablauf dieser Frist im Jahr 2024 dem Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zu unterstellen (siehe Ziff. 7.1.2.2).

10.6 Delegation von Kompetenzen an den Bundesrat

Der Entwurf zum Gesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas enthält eine Delegationsnorm, wonach der Bundesrat völkerrechtliche Verträge gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV abschliessen kann, die allgemeine Grundsätze der Zusammenarbeit mit einem oder mehreren Staaten oder mit einer internationalen Organisation betreffen.

Artikel 12 des Gesetzesentwurfs überträgt dem Bundesrat die Kompetenz zum Abschluss von Rahmenabkommen über die Durchführung von Programmen der Transitionszusammenarbeit, vor allem mit den so genannten Schwerpunktländern der schweizerischen Zusammenarbeit. Diese Bestimmung dient der Entlastung des Parlaments von weniger wichtigen Routinegeschäften.

Die Delegation der Kompetenzen zum Abschluss internationaler Verträge ist gerechtfertigt und ausreichend genug definiert, um die im Gesetz vorgesehenen Massnahmen wirkungsvoll durchführen zu können.

10.7 Datenschutz

Das Gesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas enthält eine Bestimmung zur Bearbeitung personenbezogener Daten (Art. 15, vgl. Ziff. 7.2). Diese Bestimmung entspricht den im Bundesgesetz vom 19. Juni 1992¹³⁸ über den Datenschutz aufgestellten allgemeinen Grundsätzen und sieht auf formell-gesetzlicher Grundlage die Bearbeitung der persönlichen Daten des Lokalpersonals des EDA vor.

¹³⁸ SR 235.1

A1 Bericht über die Umsetzung der Botschaft 2013–2016 im Zeitraum 2012–2015

A1.1 Einleitung

Internationale Zusammenarbeit in einer Welt im Umbruch

Bei der Reduktion von Armut wurden in den letzten Jahrzehnten grosse Fortschritte gemacht. Laut Weltbank ging der Anteil der Menschen, die von weniger als 1.25 US-Dollar pro Tag leben, von 43 Prozent im Jahr 1990 auf 21 Prozent im Jahr 2015 zurück. Die extreme Armut wurde fünf Jahre vor 2015, der Frist, die in den Millenniumsentwicklungszielen (MDG) vorgesehen war, halbiert, und mehrere Zielsetzungen wurden erreicht bzw. werden bald erreicht sein. So besuchen heute zum Beispiel 90 Prozent der Kinder in Entwicklungsregionen eine Grundschule. Bei der Bekämpfung von Malaria und Tuberkulose wurden beachtliche Fortschritte verzeichnet, sämtliche Gesundheitsindikatoren haben sich verbessert. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind vor Vollendung des fünften Lebensjahres stirbt, hat sich in den letzten zwanzig Jahren beinahe halbiert. Laut WHO und UNICEF erhielten seit 1990 weltweit rund 2 Milliarden Menschen Zugang zu verbesserten sanitären Einrichtungen, und der Zugang zu sicherem Trinkwasser ist für 2,3 Milliarden Menschen Realität geworden. Die Behebung der Kluft zwischen Knaben und Mädchen bei der Einschulung in die Grundschule schreitet in allen Entwicklungsregionen voran. In den meisten Regionen der Welt, insbesondere in Ost- und Südasiens, in Lateinamerika und der Karibik sowie im Kaukasus und Zentralasien, wurden grosse Fortschritte erzielt. Diese erfreulichen Ergebnisse sind namentlich den gemeinsamen Anstrengungen der Partner der internationalen Zusammenarbeit, einschliesslich der Schweiz, zu verdanken, die die staatlichen Instanzen und die Organisationen der Zivilgesellschaft in den Partnerländern kontinuierlich unterstützt haben.

Zur Erreichung der gesteckten Ziele sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, namentlich in Subsahara-Afrika und Südasiens. Diese Regionen sind von bewaffneten Konflikten und zahlreichen anderen Notsituationen betroffen. Vor diesem Hintergrund erfolgen die Fortschritte dort, wo der Bedarf am grössten ist, sehr viel langsamer. Das betrifft in erster Linie die am wenigsten entwickelten Länder wie die Demokratische Republik Kongo, Burundi, Afghanistan oder Nepal. Weltweit leben heute noch mehr als eine Milliarde Menschen in absoluter Armut, 70 Prozent davon sind Frauen. Trotz der beeindruckenden Fortschritte der letzten Jahre lebt noch immer mehr als ein Drittel dieser Menschen in den Ländern südlich der Sahara. Tatsächlich leben in dieser Region mehr als doppelt so viele Menschen in extremer Armut wie noch vor dreissig Jahren. Im Jahr 2011 betrug laut Weltbank¹³⁹ der Anteil in Indien noch über 20 Prozent und in China etwas mehr als 6 Prozent. Ausserdem wird nach Schätzung der OECD¹⁴⁰ bis 2018 die Hälfte der von Armut betroffenen Menschen in fragilen Kontexten leben, bis ins Jahr 2030 werden es rund

¹³⁹ www.worldbank.org/en/topic/poverty

¹⁴⁰ OECD, States of Fragility 2015 – Meeting Post-2015 Ambitions, OECD Publishing, Paris 2015.

zwei Drittel sein. Bewaffnete Konflikte wie zum Beispiel jene in Syrien, in der Ukraine, in Afghanistan oder im Südsudan, betreffen die Zivilbevölkerung besonders und treiben die Menschen in die Armut. Gemäss dem UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR)¹⁴¹ beläuft sich die Zahl der Vertriebenen weltweit auf über 60 Millionen. Humanitäre Krisen werden immer komplexer und länger und fordern immer mehr Opfer. Globale Herausforderungen wie die Ernährungskrise, die Migrationskrise oder der Klimawandel haben oft dramatische Auswirkungen auf die arme Bevölkerung. Um die Folgen abzufedern, braucht es sowohl kurz- als auch langfristige Massnahmen. Die Aussicht auf Frieden und Entwicklung wird verstärkt von globalen Faktoren bestimmt, deren Ursachen und Auswirkungen nicht auf einzelne Länder begrenzt sind.

Veränderungen und Neuerungen gegenüber der vorhergehenden Botschaft (2009–2012)

Bei ihren Interventionen zur Armutsreduktion und zur Bewältigung der globalen Herausforderungen setzte die Schweiz bei der strategischen Ausrichtung in der Botschaft 2013–2016 im Vergleich zur Botschaft 2009–2012 auf mehrere Veränderungen und Neuerungen. Folgende Punkte sind besonders erwähnenswert:

- *Stärkeres Engagement der Schweiz in fragilen Kontexten.* Angesichts ihrer langjährigen Erfahrung in der Konflikttransformation in Ländern wie Afghanistan, Nepal oder Mali hat die Schweiz ihre Präsenz in Kontexten mit hoher sozialer, gesellschaftlicher und sicherheitsrelevanter Volatilität ausgebaut und konsolidiert. Ende 2014 entsprach das finanzielle Engagement der Schweiz in fragilen Ländern und Regionen 44 Prozent ihrer bilateralen Hilfe (2013 waren es 40 Prozent. Das Ziel der DEZA bis 2016 lautet: mindestens 40 Prozent).
- *Stärkere Einflussnahme der Schweiz auf die Politik der multilateralen Organisationen und die globalen Themen* wie Klimawandel, Ernährungssicherheit, Wasser, Migration und seit 2013 Gesundheit sowie Finanzen und Handel. Mit ihrem Sitz im Exekutivrat und einem Beitrag von 100 Millionen Schweizer Franken (ab 2015 für die nächsten drei Jahre) trug die Schweiz beispielsweise zur Schaffung des neuen Grünen Klimafonds (Green Climate Fund, GCF) bei. Ausserdem nahm sie Einfluss auf die Erarbeitung der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs).
- *Intensivierung der Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Privatsektor.* Die Anerkennung der Rolle des Privatsektors im Entwicklungsbereich führte zu neuartigen Formen der Zusammenarbeit, so zum Beispiel die Partnerschaft der DEZA mit Nestlé im Kaffeebereich in Vietnam und die Plattform Swiss Sustainable Finance (SSF), die als Netzwerkpartnerin 2014 mit der Unterstützung des SECO gegründet wurde.
- *Verbesserung der Politikkohärenz für Entwicklung.* Im Sinne der Empfehlungen der OECD DAC Peer Review 2013¹⁴² wurden zusätzliche Anstrengungen für eine entwicklungsfördernde Politik der Schweiz unternommen,

¹⁴¹ Siehe z.B.: www.unhcr.org/558193896.html

¹⁴² OECD Development Cooperation Peer Review, Switzerland 2013, OECD, 2014.

insbesondere im Bereich des Politikmonitorings. Darüber hinaus arbeiten die DEZA und das SECO in Entwicklungsfragen aktiver mit anderen Departementen zusammen.

- *Bessere Ergebnisorientierung bei der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz.* Mit stets leistungsfähigeren Planungs-, Management- und Monitoringinstrumenten können aussagekräftige Ergebnisse aufgezeigt werden. In Westafrika konnten zum Beispiel allein im Jahr 2013 300 000 Kleinbäuerinnen und -bauern (darunter ein Drittel Frauen) ihre Hirse-, Mais- und Gemüseernte im Schnitt um 20 Prozent steigern, was sich unmittelbar auf die Lebensqualität der Bevölkerung und insbesondere der Kinder auswirkte.
- *Fokus Urbanisierung:* Das SECO setzt den Fokus im Bereich Infrastrukturentwicklung vermehrt auf städtische Infrastruktur und berücksichtigt damit, dass ein Grossteil der Armen in städtischen Gebieten lebt. Die Resultate sind vielversprechend: Im Bereich der städtischen Infrastrukturentwicklung wurden durch die Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF¹⁴³, ein Weltbank-Fonds) seit 2007 gesamthaft über eine Milliarde US-Dollar an Investitionen ausgelöst. Durch SECO-unterstützte Infrastrukturprojekte erhielten insgesamt über 118 Millionen Personen, hauptsächlich in Afrika, Osteuropa und Zentralasien neu Zugang zu verlässlicheren Infrastrukturdienstleistungen (Wasser und Energie).
- *Klimafreundliches Wachstum fördern:* Das SECO reagierte auf die Tatsache, dass die in den letzten Jahrzehnten im Kampf gegen die Armut erzielten Erfolge durch die Folgen des Klimawandels möglicherweise gefährdet werden, mit der Schaffung eines neuen thematischen Schwerpunktes. Dank Projekten in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien vor allem in Asien, aber auch in Afrika, Zentralamerika und Osteuropa konnten denn auch zusätzlich über zwei Milliarden Kilowattstunden Elektrizität erzeugt werden.
- *Der Arbeitsplatzschaffung* soll aufgrund der weltweit verbreiteten hohen Arbeitslosigkeit, von der namentlich die junge Bevölkerung betroffen ist, besonderes Augenmerk gelten. Deshalb wurden durch SECO-unterstützte Projekte über 19 Milliarden US-Dollar an Investitionen ausgelöst, und SECO-unterstützte Projekte haben zur Schaffung bzw. Erhaltung von über 400 000 Arbeitsplätzen beigetragen.

Systematische Berichterstattung

Die DEZA und das SECO legen gemeinsam und regelmässig Rechenschaft über die bei der Umsetzung der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 erzielten Resultate ab, deren oberstes Ziel die Stärkung einer nachhaltigen Entwicklung zwecks Reduktion der Armut und der globalen Risiken ist.

Die Messung der Resultate erfolgt anhand von Wirkungszielen für die vier Rahmenkredite der Botschaft 2013–2016, d. h. i) Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe SKH, ii) technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe

¹⁴³ www.ppiaf.org

zugunsten von Entwicklungsländern, iii) wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und iv) Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS. Die Botschaft 2013–2016 enthält auch zwei Querschnittsthemen: Gleichstellung der Geschlechter und gute Regierungsführung. Auch sie werden laufend beobachtet, und die wichtigsten Resultate sind in diesem Bericht enthalten. Dieser Bericht enthält zu jedem Rahmenkredit ein Monitoring mit Bezug auf die fünf strategischen Ziele¹⁴⁴, an denen sich die Botschaft orientiert.

Der vorliegende Bericht basiert auf dem regelmässigen und methodischen Monitoring der operationellen Programme und der Evaluation der Tätigkeit der bi- und multilateralen Partner. Ausserdem enthält der Bericht die wichtigsten Ergebnisse unabhängiger Evaluationen über die Themenschwerpunkte der Botschaft 2013–2016 wie Klimawandel, Gouvernanz, Gesundheit, Bildung sowie Steuerwesen und Entwicklung.

A1.2 Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (SKH)

Steigender Bedarf an humanitärer Hilfe

Aus humanitärer Sicht waren die letzten Jahre «anni horribiles». Das Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) schätzt, dass weltweit jedes Jahr rund 150 Millionen Menschen auf humanitäre Hilfe angewiesen sind. Die Zahl der Opfer bewaffneter Konflikte und der Vertriebenen ist dabei nach Angaben des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) von 27 Millionen im Jahr 2010 auf 60 Millionen im Jahr 2015 gestiegen, was der höchste Stand seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist.¹⁴⁵

Angesichts ihres Ausmasses und ihrer tragischen Auswirkungen standen die Konflikte in Syrien und im Irak, im Südsudan und in der Zentralafrikanischen Republik sowie die Ebola-Epidemie in Westafrika im Mittelpunkt der humanitären Hilfe. Andere Konflikte wie jene in Gaza oder in der Ukraine erfordern ebenfalls humanitäre Hilfe für Hunderttausende Menschen.

Naturkatastrophen wiederum betreffen jedes Jahr rund 100 Millionen Menschen und verursachen Kosten in der Höhe von mehreren Dutzend Milliarden US-Dollar. Während der Berichtsperiode ereigneten sich mehrere Katastrophen, auf die die DEZA schnell und effizient reagiert hat, zum Beispiel der Taifun Haiyan auf den Philippinen, die Überschwemmungen in Bosnien und Herzegowina oder das Erdbeben in Nepal. Bei diesen Krisenereignissen hat sich gezeigt, dass einige Länder ihre

¹⁴⁴ i) Krisen, Konflikte und Naturkatastrophen vorbeugen und überwinden; ii) Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle schaffen; iii) Nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern; iv) Transition zu demokratischen, marktwirtschaftlichen Systemen unterstützen; v) Entwicklungsfördernde, umweltschonende und sozialverträgliche Globalisierung mitgestalten.

¹⁴⁵ Siehe Global Humanitarian Overview 2016: www.unocha.org/stateofaid

Systeme zur Prävention und zur Bewältigung von Naturkatastrophen beträchtlich verbessert haben. Sie sind vermehrt in der Lage, Katastrophen mittleren Ausmasses selber zu bewältigen. Die internationale Hilfe muss folglich ihre Interventionen im Sinne einer wirksamen Ergänzung nationaler Massnahmen den neuen Gegebenheiten anpassen.

Die Intensivierung und Ausweitung bewaffneter Konflikte im Nahen Osten und in Afrika sowie die Häufung verheerender Naturkatastrophen erhöhen den Bedarf an humanitärer Hilfe. In der Botschaftsperiode hat die Humanitäre Hilfe der Schweiz ihre Ressourcen vermehrt in diesen Kontexten eingesetzt und dort ihre Feldpräsenz gezielt verstärkt. Dies beginnt Wirkung zu zeigen – die humanitären Programme sind besser auf die Verletzlichsten ausgerichtet, gut in nationale und internationale Unterstützungsstrategien eingebunden, und die Schweiz positioniert sich besonders in den Themen Wasser, sanitäre Grundversorgung und Hygiene (WASH), Schutz (Protection) sowie Prävention vor Katastrophen (DRR). In länger andauernden Krisen muss darauf geachtet werden, dass humanitäre Hilfe nicht langfristige Abhängigkeiten schafft. Für eine effektive Unterstützung zur Stabilisierung und Entwicklung lokaler und nationaler Strukturen reichen humanitäre Instrumente nicht aus – es braucht ein gutes Zusammenspiel aller entwicklungspolitischen Instrumente.

Resultate in den Bereichen Nothilfe und Wiederaufbau

Die von der Schweiz geförderten Massnahmen für Nothilfe und Wiederaufbau erreichen jährlich rund 20 Millionen Menschen.¹⁴⁶ Dank ihrer verstärkten Präsenz vor Ort reagiert die Schweizerische Humanitäre Hilfe rasch und flexibel, und sie konzentriert ihre Mittel auf die Bedürfnisse der Ärmsten. Um die Koordination und die Abstimmung von Strategien und Hilfsaktionen zu verbessern, arbeitet sie eng mit anderen Akteuren der humanitären Hilfe zusammen. Damit trägt sie auch zu einer Stärkung der nationalen und internationalen Mechanismen in den Bereichen Solidarität und Krisenmanagement bei.

Die Nothilfe der Schweiz kommt bei bewaffneten Konflikten und Naturkatastrophen zum Zuge

Bewaffnete Konflikte: Die Interventionen der Humanitären Hilfe in Kriegs- und Konfliktsituationen bezwecken eine Verbesserung des Schutzes und der Sicherheit der Zivilbevölkerung; sie bezwecken auch die Betreuung von Flüchtlingen und Vertriebenen und die Deckung ihrer lebenswichtigen Bedürfnisse. Bei bewaffneten Konflikten soll die Nothilfe in erster Linie die Grundbedürfnisse der betroffenen Menschen sichern. Die Nahrungsmittelhilfe macht mit rund 70 Prozent einen Grosseil der Nothilfe aus, wobei die Schweiz auch andere Bedürfnisse wie Unterkunft, Gesundheit, Trinkwasser und Grundbildung abdecken will.

Die starke Zunahme der Opfer von bewaffneten Konflikten, namentlich in Syrien und im Irak, aber auch im Südsudan und in der Zentralafrikanischen Republik, veranlassen die Humanitäre Hilfe der Schweiz, einen grossen Teil ihrer Mittel in diesen Regionen einzusetzen. Die Unterstützung der Menschen in Konfliktgebieten

¹⁴⁶ Gewichtet nach der Höhe ihrer Beiträge unterstützt die Humanitäre Hilfe der Schweiz vier Millionen Menschen. In dieser Zahl enthalten sind rund eine Million Menschen, die von der Schweizer Nahrungsmittelhilfe (Milchprodukte und Getreide) profitieren.

gestaltete sich in den letzten Jahren zunehmend komplexer, einerseits, weil der Zugang zur hilfsbedürftigen Bevölkerung immer schwieriger wird, andererseits aufgrund der prekären Sicherheitslage.

Die UNO-Organisationen und das IKRK sind die bevorzugten Partner der Humanitären Hilfe der Schweiz. Als Depositarstaat der Genfer Konventionen und Sitzstaat des IKRK hat die Schweiz ein besonderes Verhältnis zu dieser Organisation. Zusätzlich zu ihrem Beitrag an das Sitzbudget des IKRK finanziert die Schweiz die Operationen des IKRK mit jährlich 50 Millionen Schweizer Franken. 2014 belief sich der Gesamtbeitrag der Schweiz an das IKRK auf 130 Millionen Schweizer Franken. Die Schweiz war somit die drittgrösste Geldgeberin der Organisation. Anlässlich des 150-jährigen Bestehens des IKRK im Jahr 2013 organisierte die Schweiz verschiedene Jubiläumsveranstaltungen im In- und Ausland. Als Geschenk finanziert sie während drei Jahren die Ausbildung von 150 jungen IKRK-Delegierten.

In den Konfliktgebieten profitieren schätzungsweise eine Million Menschen von den Beiträgen der Schweiz an das IKRK. Die Schweiz leistet zudem einen Beitrag an das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge, das rund die Hälfte der weltweit rund 60 Millionen vertriebenen Menschen unterstützt. Darüber hinaus stellt die Schweiz ihren UNO-Partnerorganisationen jedes Jahr 80 bis 100 Expertinnen und Experten des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe (SKH) zur Verfügung.

Schliesslich arbeitet die Schweiz auch mit lokalen und internationalen NGO zusammen und führt über das SKH Direktmassnahmen durch. Über all diese Kanäle erreicht die Schweiz mit ihrer Hilfe jedes Jahr rund drei Millionen Menschen. Sie lieferte zum Beispiel humanitäre Hilfsgüter wie Zelte an die Opfer des Syrienkonflikts, sodass 8000 Flüchtlinge im Norden des Irak den Winter überleben konnten.

Seit 2012 hat die Humanitäre Hilfe im Norden von Jordanien, wo sich viele syrische Flüchtlinge aufhalten, 29 Schulen saniert. Dies ermöglicht rund 21 700 jordanischen und 4330 syrischen Kindern und Jugendliche zwischen 9–17 Jahren, in normalen Schulbetrieben lernen zu können. Der Schweizer Beitrag beläuft sich seit 2012 auf 2,48 Millionen Franken; das Fürstentum Liechtenstein beteiligt sich ebenfalls an dieser Direktaktion mit einem Beitrag in Höhe von CHF 750 000.

Im Libanon wurden bereits 13 Schulen mit der Unterstützung der HH saniert. Insgesamt profitieren rund 3500 libanesischen und syrischen Kinder von der verbesserten schulischen Infrastruktur. Die DEZA wird ihr Engagement für die Schulen der Region weiterführen. Im Sommer 2014 begannen Arbeiten in 14 weiteren Schulen. Bis Ende 2015 sollen etwa 4500 zusätzliche Schülerinnen und Schüler in eine sanierte Schule gehen

Naturkatastrophen: Die Humanitäre Hilfe leistet Hilfe zugunsten der Opfer von Naturkatastrophen. Sie beteiligt sich an lokalen und internationalen Hilfsaktionen und trägt zu deren Stärkung bei. Dank ihrem Soforthilfedispositiv kann die Schweiz

im Katastrophenfall unverzüglich intervenieren. Vor Ort identifiziert die Schweiz in Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden betroffene Gebiete, in denen keine andere humanitäre Organisation aktiv ist, um dort mit ihrer Soforthilfe die dringendsten Bedürfnisse zu erfüllen. Die Wirksamkeit dieses Ansatzes bestätigt sich immer wieder: nach dem Taifun Haiyan auf den Philippinen im November 2013, nach den Überschwemmungen im Balkan im Mai 2014 und nach dem Erdbeben in Nepal im April 2015.

Im Rahmen eines koordinierten Vorgehens der internationalen Gemeinschaft beteiligte sich die Schweiz an den Anstrengungen zur *Eindämmung der Ebola-Epidemie*, von der 2014 mehrere ostafrikanische Länder betroffen waren. Die Schweiz unterstützte Médecins sans Frontières Schweiz (MSF), das IKRK und lokale NGO, die sich um die Behandlung der erkrankten Menschen und um die Prävention kümmerten. Sie leistete auch einen finanziellen Beitrag an das Welt-ernährungsprogramm (WFP) und an UNICEF mit dem Ziel, die Ernährungssicherheit zu gewährleisten und die Angehörigen und Kinder der Virusopfer besser zu schützen. Ausserdem lieferte sie medizinisches Material, Schutzausrüstung und Fahrzeuge an das liberianische Gesundheitsministerium. Die Zahl der Neuinfektionen ist seither stark zurückgegangen, und neue Fälle werden viel effizienter behandelt. Allerdings ist weiterhin grosse Vorsicht angezeigt.

Wiederaufbaumassnahmen werden vor allem in den ärmsten und bedürftigsten Gemeinden durchgeführt

Die Wiederaufbauhilfe der Schweiz konzentriert sich auf die ärmsten und bedürftigsten Gemeinden, vorab in einigen Ländern Lateinamerikas und Asiens. Die unterstützte Zielgruppe umfasst schätzungsweise eine Million Menschen pro Jahr. Um hohe Qualitätsstandards sicherzustellen, werden die meisten von der Schweiz unterstützten Wiederaufbauprojekte unter der direkten Leitung des SKH oder über Beiträge an NGO durchgeführt, dies vor allem bei der Instandsetzung öffentlicher Infrastruktur wie Wasserleitungen, Schulen, Gesundheitseinrichtungen usw.

Mehrere in Zusammenarbeit mit lokalen Partnern entwickelte Innovationen wirkten sich auf die nationalen Baunormen aus, wobei einige sogar in die nationale Politik einfließen (z. B. in Haiti, Pakistan und Myanmar). Der ausgezeichnete Ruf der Schweiz in diesem Bereich ermöglichte es, weitere Geldgeber für die Kofinanzierung anderer Wiederaufbauprojekte zu gewinnen. Auch im politischen Dialog mit den UNO-Organisationen und anderen multilateralen und bilateralen Geldgebern geniesst die Schweiz eine hohe Glaubwürdigkeit.

Neben dem Qualitätsaspekt will die Humanitäre Hilfe ausserdem dafür sorgen, dass die neuen Infrastrukturbauten von den Zielgruppen langfristig genutzt werden. Im Südsudan unterstützte die Humanitäre Hilfe die Schaffung von Verwaltungskomitees durch die lokalen Gemeinschaften, bei denen die Frauen am Entscheidungsprozess beteiligt sind. Diese Komitees sollen sicherstellen, dass das von der Schweiz finanzierte System der Trinkwasserversorgung für 30 000 Menschen langfristig instand gehalten wird.

In *Sri Lanka* wurden zur Unterstützung der Bürgerkriegsopfer neben dem Infrastrukturbau (Häuser, Schulen, Kindergärten und Wasserleitungen) verschiedene Begleitmassnahmen durchgeführt, zum Beispiel Finanz- und Sozialberatung, Arbeit mit Eltern, Lehrkräften und Schulverwaltungen, Bildung und Schutz von Kindern, Unterstützung Alleinerziehender sowie Schaffung von Produktionsstrukturen und Wertschöpfungsketten. Dank dem Engagement der Schweizerischen Humanitären Hilfe, das Ende 2015 ausläuft, erhielten in den Provinzen Jaffna und Kilinochchi über 5000 Familien, die Opfer des Bürgerkriegs waren, finanzielle und technische Unterstützung beim Wiederaufbau ihrer Häuser. Allen gelang es, sich gültige Eigentumstitel zu sichern und die Bauarbeiten abzuschliessen.

Im Nordosten Kenias unterstützte die Humanitäre Hilfe den Bau von Wasserbecken, um die Existenzgrundlage der lokalen Hirtenbevölkerung (20 000 Menschen) zu verbessern. Sie erhielten dadurch mehr Möglichkeiten, um das Vieh zu tränken. Ausserdem trugen die Wasserbecken dazu bei, Spannungen mit nomadischen Hirten abzubauen.

Zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit: Fokus auf Transition

Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz schenkt dem Begriff der Transition besondere Beachtung. Er kann sich sowohl auf eine Verbesserung als auch auf eine Verschlechterung einer Situation beziehen. Eine Verbesserung kann durch die Minderung von Risikofaktoren – zum Beispiel ein bewaffneter Konflikt – herbeigeführt werden, oder auch durch die Stärkung der Kapazitäten von Regierungen und Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit beim Umgang mit besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppen. Während sich die Situation allmählich verbessert, müssen sich gleichzeitig die internationalen Hilfsleistungen reduzieren. In einem nächsten Schritt müssen die Durchführung und Koordination von Wiederaufbau, Entwicklungshilfe, Wirtschaftshilfe und/oder Friedenskonsolidierung im Vordergrund stehen, und zwar unter der Leitung der nationalen Behörden und Akteure der Entwicklungszusammenarbeit.

Myanmar ist ein Beispiel für einen Transitionsprozess mit vorwiegend humanitärem Ansatz hin zu einem breiteren Ansatz, der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit und der menschlichen Sicherheit einschliesst. Nach dem Taifun Nargis leistete die DEZA Soforthilfe. Danach leistete die Schweiz von 2009 bis 2013 Unterstützung beim Bau von 42 Schulen, die gleichzeitig der ganzen Dorfbevölkerung als Zufluchtsort bei künftigen Taifunen dienen. Heute bildet die Kooperationsstrategie der Schweiz in Myanmar die Grundlage für alle Programme der Bundesverwaltung, die unter Nutzung von Synergien parallel umgesetzt werden: Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe der DEZA, das SECO, die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS), die Direktion für Völkerrecht sowie das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) koordinieren ihre Aktivitäten, um eine maximale Wirkung und Komplementarität zu erzielen.

Umgekehrt kann eine Verschlechterung der Situation durch die Zunahme von Risikofaktoren entstehen, zum Beispiel durch einen bewaffneten Konflikt oder eine Naturkatastrophe. Eine Verschlechterung der Lage erfordert Sofort- und humanitäre Hilfe durch die internationale Gemeinschaft sowie gegebenenfalls eine zeitweilige Reduktion der langfristig ausgerichteten Entwicklungsmassnahmen, zum Beispiel bei den Aktivitäten der Schweiz in Mali.

In *Mali* ist die Sicherheitslage im Norden des Landes seit den Aufständen 2012 sehr angespannt. Deshalb hat die DEZA ihre Entwicklungszusammenarbeit in den Regionen Mopti und Timbuktu eingestellt und konzentriert sich jetzt auf die Region Sikasso im Süden. Gleichzeitig unterstützt die DEZA die humanitäre Nothilfe zum Schutz und zur Unterstützung der Menschen, die durch den Konflikt im Norden des Landes vertrieben wurden. 2014 wurden die humanitären Programme ausgebaut, mit besonderem Fokus auf die Ernährungssicherheit und den Schutz verletzlicher Bevölkerungsgruppen. Im Rahmen der Mali-Krise finanziert die Humanitäre Hilfe der Schweiz auch Partner vor Ort wie das IKRK, das WFP und das UNHCR. Daneben setzt sich die Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA für die Förderung des Friedensdialogs in Mali ein, indem sie die Vermittlungsmission der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) unterstützt. Dabei hat sich der Ansatz der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit mit ihrem Mix verschiedener Instrumente und ihrem konflikt-sensitiven Projektmanagement bewährt. Dank diesem Ansatz konnte die DEZA in Mali bleiben, während andere internationale Geldgeber das Land verlassen mussten.

Ergebnisse bei der Katastrophenvorsorge

Bei der Katastrophenvorsorge verfügt die Schweiz über eine umfangreiche Erfahrung und grosse Innovationskraft. Seit vielen Jahren spielt sie im Prozess zur Stärkung des internationalen Systems der Katastrophenvorsorge eine Führungsrolle.

- Die Humanitäre Hilfe setzt sich aktiv für die Stärkung der nationalen Systeme der Katastrophenvorsorge ein und sorgt weltweit für mehr Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung in ihren Partnerländern.
- In Nicaragua und Honduras unterstützt die Schweiz in Zusammenarbeit mit 10 Universitäten 34 Gemeinden mit insgesamt 40 000 Einwohnerinnen und Einwohnern bei der Identifizierung und Kartografierung von Gebieten mit potenziell hohen Naturrisiken sowie bei der Planung angemessener Vorsorgemassnahmen. In Marokko und Jordanien wurden die Such- und Rettungseinheiten, die nach Erdbeben zum Einsatz kommen, dank der Ausbildung durch Schweizer Expertinnen und Experten nach den offiziellen UNO-Richtlinien klassifiziert.
- An der dritten UN Weltkonferenz zur Minderung von Katastrophenrisiken, die im März 2015 im japanischen Sendai stattfand, vertrat die Schweiz die Gruppe «Westeuropa und andere Staaten». Mit ihrem Engagement hat die Schweiz, namentlich die Humanitäre Hilfe, zum erfolgreichen Abschluss eines neuen globalen Rahmenwerkes zur Reduzierung von Katastrophen-

risiken beigetragen – dem Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 – welches von 187 teilnehmenden Staaten verabschiedet wurde. Das Sendai Framework ist das Nachfolgeabkommen zum Hyogo Framework for Action 2005–2015.

- Mehrere OSZE-Teilnehmerstaaten haben ihre nationalen Mechanismen zur Katastrophenvorsorge verbessert und regionale Hilfsabkommen abgeschlossen. Während ihres Präsidentschaftsjahres 2014 engagierte sich die Schweiz erfolgreich für einen zukunftsorientierten Ansatz im Katastrophenmanagement, der auch den politischen Prozess und die Finanzierung von Projekten miteinbezieht.
- Die Verminderung von Katastrophenrisiken (Disaster Risk Reduction, DRR) rückte bei mehreren institutionellen Partnerschaften der DEZA in den Vordergrund, zum Beispiel bei der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC), UNICEF, der Weltbank und der OECD.
- Die systematische Berücksichtigung des DRR-Aspekts in den Wiederaufbauprojekten trug dazu bei, dass die Katastrophenvorsorge auch bei den Partnern der Schweiz zu einem grundsätzlichen Thema wurde.

Ergebnisse bei der multilateralen Politikmitgestaltung

Das Ausmass, die Komplexität und die Dauer humanitärer Krisen sowie der Rückgang der verfügbaren Gelder, machen eine tiefgreifende Reform des humanitären Systems nötig. Die DEZA beteiligt sich seit vielen Jahren aktiv an der Erarbeitung und Umsetzung einer Reformagenda für mehr Koordination, Leadership und Transparenz unter den zahlreichen Akteuren der humanitären Hilfe.

Die Reformen zeitigen erste Ergebnisse, auch wenn es bei der kollektiven Verantwortung im humanitären System noch Handlungsbedarf gibt. Die Schweiz setzt sich in diesem Bereich ein und will die Reaktionsfähigkeit des humanitären Systems stärken, insbesondere in fragilen Kontexten. Gewisse Fortschritte sind bezüglich Leadership und Koordination zu erkennen, vor allem bei den Aktionen in Syrien, in der Zentralafrikanischen Republik und im Südsudan.

Die Schweiz ist bestrebt, die Wirksamkeit der verschiedenen Akteure zu steigern. Sie unterstützt den Prozess aktiv, namentlich indem sie Expertinnen und Experten des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe zur Verfügung stellt. In Syrien beispielsweise ermöglicht der von der DEZA unterstützte «Cash & Voucher»-Ansatz von WFP und UNHCR Hilfsleistungen für zwei Millionen syrische Flüchtlinge. Gleichzeitig werden die Interventionskosten tief gehalten und die lokale Produktion gefördert.

Bezüglich Einflussnahme gilt die Schweiz bei allen Partnerorganisationen als zuverlässige und glaubwürdige Partnerin. Sie kann deshalb in den grossen multilateralen Organisationen auf höchster Ebene aktiv mitwirken und gewisse Entscheide von UNHCR, OCHA oder UNICEF beeinflussen.

A1.3 Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern

Ergebnisorientierte Zusammenarbeit

Seit 2008 verwendet die DEZA auf verschiedenen Ebenen der Entwicklungszusammenarbeit diverse Instrumente zur Unterstützung der Planungsmethoden und des ergebnisorientierten Projektmanagements: i) Für alle Kooperationsstrategien gelten Ergebnisrahmen; ii) jährliche Länder- und Regionenberichte dienen heute als Informationsbasis für die Programmgestaltung, für die Messung der Resultate und die Berichterstattung; iii) regelmässig werden unabhängige Evaluationen gemäss DAC-Richtlinien durchgeführt, um die Wirkung der Aktivitäten der DEZA in ihren Tätigkeitsbereichen und Schwerpunktländern zu messen und das Programmmanagement auf strategischer Ebene zu vereinfachen.

Ergebnisse bei der Verbesserung des Zugangs zu Grunddienstleistungen

- *Bürgerbeteiligung*: In allen Ländern, die von der DEZA im Bereich der lokalen Gouvernanz gefördert wurden, hat sich die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Entscheidungsprozess markant erhöht. Gleichzeitig haben die lokalen Behörden die Transparenz und ihre Rechenschaftslegung verbessert. Die Bürgerbeteiligung führte auch zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung bei den Dienstleistungen zugunsten der ärmsten Bevölkerungsgruppen. So konnten zum Beispiel in Vietnam seit 2012 1,3 Millionen Menschen, insbesondere ethnische Minderheiten, bei kommunalen Entwicklungsplänen mitbestimmen und dadurch den Bau neuer Kindergärten und Primarschulen erwirken und den Zugang zu Trinkwasser für 174 000 Familien in zwei Provinzen verbessern. Auch die Vertretung der Frauen im öffentlichen Leben hat sich in den letzten Jahren beachtlich verbessert. In Tansania stieg der Frauenanteil in den lokalen politischen Institutionen innerhalb von vier Jahren von 23 auf 36 Prozent.
- *Mobilisierung von Steuerressourcen*: Die grössere politische Teilhabe der Bevölkerung ermöglichte gleichzeitig erhebliche Fortschritte bei der Dezentralisierung von Investitionsentscheidungen sowie die Mobilisierung von Steuerressourcen in den Gemeinden. In mehreren Partnerländern und -regionen, darunter auch fragile Länder, stieg die Steuerbasis. Die lokalen Behörden berücksichtigen deshalb bei der Erstellung ihrer Budgets immer öfter Entwicklungsanliegen der ärmsten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen.

In *Nepal*, *Bolivien* und in *Nicaragua* haben nationale Evaluationen gezeigt, dass die von der DEZA unterstützten Gemeinden heute zusätzlich zu den Anteilen aus dem Staatshaushalt 20 bis 40 Prozent eigene Mittel generieren. In Bolivien ist seit 2012 die Verwendung von Geldern der Gemeinden, von 50 Prozent auf 80 Prozent gestiegen. Zudem haben die von der DEZA unterstützten Zivilgesellschaftsorganisationen sowie die Kommunikationskampagne der lokalen Medien dazu beigetragen, dass die Gelder für 34 Initiativen aus der Bevölkerung selbst genutzt wurden.

Und in Somalia, das unter dem Bürgerkrieg stark gelitten hat, wurde 2014 mit der Hilfe der UNO und der DEZA zum ersten Mal ein funktionierendes Steuersystem eingeführt.

- *Politische und gesetzliche Reformen:* Die von der Schweiz unterstützten Reformen ermöglichen eine bessere Vertretung der Minderheiten sowie die Ausarbeitung von höheren rechtlichen Standards. In Tansania erhielt zum Beispiel die Kleinbauernvereinigung einen Sitz im Verfassungsrat und erreichte, dass die Landrechte in der Verfassung verankert wurden. In der Mongolei wurden rechtliche Grundlagen für den Bergbau eingeführt. Das Gesetz reduziert Handelshemmnisse für Bergbauprodukte und formalisiert den Zugang zu diesen Rohstoffressourcen. Auch in Mosambik wurde die Transparenz in der Bergbauproduktion dank einem neuen Gesetz verbessert. Darüber hinaus unterstützte die Schweiz 2012 verschiedene NGO bei der Lobbyarbeit im Hinblick auf die Verabschiedung eines neuen Anti-Korruptionsgesetzes. In Nicaragua wurde 2014 dank dem von der DEZA geführten politischen Dialog das Gesetz über Gewalt gegen Frauen angepasst und verschärft.

In der Region der Grossen Seen ermöglichte das Engagement der Schweiz bis heute 19 000 Opfern sexueller Gewalt, davon 87 Prozent Frauen, psychosoziale Betreuung und Rechtshilfe zu beanspruchen.

- *Wasser und Hygiene:* Dank dem Beitrag der Schweiz wurde in 16 Schwerpunktländern und -regionen der DEZA für mehr als 1,5 Millionen Menschen ein nachhaltiger und direkter Zugang zu Trinkwasser und Bewässerungssystemen sowie sanitären Anlagen ermöglicht. In Honduras zum Beispiel wurde zwischen 2012 und 2014 auf nationaler Ebene ein System zur Wasserversorgung, verbunden mit einem Hygieneplan, entwickelt, bei dem die Zivilgesellschaft dezentral eng und verantwortungsmässig involviert wurde. In Bolivien stellen über 27 000 Bauernfamilien in einer Region mit rund einer Million Einwohnerinnen und Einwohnern die nachhaltige Bewirtschaftung von Quellwasser sicher, wodurch sich ihre Ernteerträge und Einkommen steigern lassen. In Westafrika erhielten 2015 rund 130 000 Personen Zugang zu Trinkwasser. In gewissen Regionen, beispielsweise in Burkina Faso, gingen die durch verschmutztes Wasser verursachten Krankheiten um 80 Prozent zurück.

In *Laos* profitieren 32 000 Personen, davon 50 Prozent Frauen, in 42 Bezirken der zehn ärmsten Provinzen des Landes direkt von der Verbesserung der Wasserversorgung und von angemessenen Hygieneplänen. In *Tansania* erhielten 49 Dörfer Zugang zu Trinkwasser und konnten 25 000 Latrinen errichten. In *Mosambik* bleiben sanitäre Anlagen eine landesweite Herausforderung, obwohl der Anteil der Bevölkerung, der über sanitäre Anlagen verfügt, zwischen 2012 und 2014 um 10 Prozent zunahm. Im *Tschad* wurden zwischen 2014 und 2015 insgesamt 80 Brunnen angelegt, die 40 000 Personen mit Trinkwasser versorgen. Über 200 Dörfer mit 100 000 Menschen sorgten dafür, dass die

Notdurft nicht mehr im Freien verrichtet werden muss und die Haushalte über grundlegende sanitäre Einrichtungen verfügen (Familienlatrinen).

In *Ägypten* profitieren Bewohner der Stadt Aswan dank des Engagements der Schweiz von besserem Zugang und besserem Unterhalt im Bereich Wasser und sanitäre Versorgung durch den Bau eines neuen Wasserreservoirs sowie der Einführung eines Unterhaltssystems bei der staatlichen Wassergesellschaft.

In *Tunesien* haben über 100 Haushalte (davon 257 Frauen) in der benachteiligten Region von Kasserine dank eines direktimplementierten Wasserprojekts Zugang zur öffentlichen Trinkwasserversorgung erhalten

Im Tschad schliesslich konnten mehr als 2000 Haushalte in vier Regionen mit rund zwei Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern ihr Einkommen während der Trockenzeit steigern, nachdem die Bewässerungsmethoden deutlich verbessert wurden.

In praktisch allen diesen Beispielen förderte die DEZA gemeinsam mit den lokalen Behörden die Schaffung lokaler Wasserkomitees, die eine nachhaltige Nutzung der finanzierten Einrichtungen sicherstellen. Die Frauen in den jeweiligen Gemeinschaften, die von der Wasserknappheit besonders betroffen sind, sind vollumfänglich in den Entscheidungsprozess über die Wassernutzung eingebunden. In sieben Ländern trug die DEZA über ihre Partnerorganisationen massgeblich dazu bei, dass die nationalen Wassergesetze eine ausreichende Vertretung der Frauen in den Wasserkomitees vorsehen. Und dies zu Recht, denn aktuelle Studien haben gezeigt, dass in Komitees mit Frauen weniger interne Konflikte entstehen als in solchen ohne Frauen.

- *Gesundheit*: 15 Partnerländer und Regionen der Schweiz werden direkt von der DEZA unterstützt. Millionen von Menschen profitieren dort von den Fortschritten im Gesundheitswesen, die dank technischer Unterstützung und Politikdialog durch die Schweiz erreicht wurden. In der Region der Grossen Seen zum Beispiel bewirkte die Unterstützung der DEZA eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität. Zudem sucht die ländliche Bevölkerung nunmehr durchschnittlich mindestens einmal pro Jahr ein Gesundheitszentrum auf, was vor 2013 nicht der Fall war. In der Region Tansanias, in der die DEZA tätig ist, gehören 14 Prozent der Bevölkerung einer kommunalen Krankenversicherung an, was einer Zunahme um mehr als 10 Prozent gegenüber 2012 entspricht.

Im Tschad bewirkte die Unterstützung der DEZA für das Gesundheitssystem und für die Schaffung von Gemeinschafts-Krankenversicherungen, dass Gesundheitsschulungen bis zu 50 Prozent häufiger besucht wurden, was zur Verbesserung des Gesundheitszustands von rund 700 000 Menschen beitrug. In Myanmar erhielten seit 2013 etwa 100 000 zusätzliche Patientinnen und Patienten Zugang zu Gesundheitszentren, die übertragbare Krankheiten behandeln.

Eine unabhängige Bewertung der Wirksamkeit der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheitsbereich¹⁴⁷ bestätigt die guten Leistungen der Schweiz auf diesem Gebiet: Von 57 zwischen 2000 und 2013 durchgeführten und kürzlich untersuchten Projekten erwiesen sich 61 Prozent als sehr wirksam und erreichten ihren Zweck, 25 Prozent haben die angestrebten Resultate teilweise erreicht bzw. sind noch in der Realisierung. *Ernährungssicherheit*: In den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung konnten mehr als 10 Millionen Kleinbauern und ihre Familien in 21 Partnerländern und -regionen dank technologischer Verbesserungen, besserer Anbaumethoden und Landrechtsreformen ihre Ernährungssicherheit erhöhen. Dank diesen Massnahmen erwirtschafteten in Tansania seit 2012 gegen 60 000 Kleinbauern (davon ein Drittel Frauen) je nach Produkt zwischen 13 und 45 Prozent höhere Einkommen. Die SADC (Southern Africa Development Community) hat ein harmonisiertes System zur Bewirtschaftung von Saatgut lanciert, mit dem in den 15 beteiligten Ländern zertifiziertes Saatgut registriert und verkauft werden kann. Im Tschad wurde durch den Bau von 90 Flussschwellen (Mikrodämme) der Grundwasserspiegel um 3 bis 7 Meter angehoben und damit die Saison für den Gemüseanbau und die Tränkung des Viehs für rund 45 000 Personen verlängert. Dies führte zu einer Zunahme der Zahl der Produzenten und einer Verdoppelung ihrer Einkommen. In *Ruanda* ermöglichten Massnahmen wie Erhöhung der Bodenfruchtbarkeit oder Entwicklung der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette und der Absatzmöglichkeiten über 250 000 Kleinbäuerinnen und -bauern eine Erhöhung der Agrareinkommen um 28 Prozent innerhalb eines Jahres. Gleichzeitig konnten die Kleinbäuerinnen und -bauern mit verbesserten Silos für die Lagerung ihrer Ernten die Verluste reduzieren.

Die Verbesserungen im Landwirtschaftsbereich wirkten sich auch unmittelbar auf die Lebensqualität der Kinder aus. In Bolivien stiegen 2014 die Einkommen von 12 000 Bauernfamilien um 15 Prozent gegenüber dem Vorjahr. In Laos, Kambodscha und in der Mongolei konnten gegen 450 000 Bäuerinnen und Bauern dank der Unterstützung der DEZA ihre Produktivität steigern. Dank dem politischen Dialog in diesen Ländern konnten zudem die Rechte der Grundeigentümer verbessert werden. In Myanmar wiederum unterstützt die Schweiz die Landwirtschaftsreform, die eine Rückgabe von Agrarland an die Bauern anstrebt.

Trotz der beachtlichen Fortschritte bei der ländlichen Entwicklung bedarf es weiterer Anstrengungen in Subsahara-Afrika. Die Produktivität in der Landwirtschaft ist hier weiterhin mässig, obwohl diese immer noch die wichtigste Einkommensquelle des Kontinents ist. In Lateinamerika hingegen wirkte sich das beträchtliche Wirtschaftswachstum der letzten Jahre positiv

¹⁴⁷ DEZA, Wirkungsbericht 2015: Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Gesundheit, 2000–2013, NIRAS A/S, 2015.

auf den Agrarsektor aus. In Asien wiederum litten die Fortschritte unter der Tatsache, dass die Landwirtschaft von einer Vielzahl von Kleinstbetrieben und etlichen Landkonflikten geprägt ist. Die bessere Nutzung von Wertschöpfungsketten und die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen verbesserte direkt oder indirekt auch die Situation der Bauern und Handwerker auf dem Arbeitsmarkt. Insgesamt wurden in den Partnerländern der DEZA die Einkommen von rund 80 Millionen Menschen um 10 bis 15 Prozent erhöht. Die Unterstützung war bewusst auf Wertschöpfungsketten mit einem hohen Frauenanteil ausgerichtet, was in den entsprechenden Familien eine höhere Ernährungssicherheit ermöglichte.

- *Grundbildung:* In diesem Bereich sind die Budgets der Partnerländer der DEZA seit 2013 gewachsen, während die Hilfe insgesamt für diesen Bereich abgenommen hat (–10 % seit 2010). Die DEZA wiederum hat ihren Beitrag an die Grundbildung seit 2013 um 28 Prozent von 49 auf 63 Millionen Franken erhöht. Die Fortschritte kommen den Bildungssystemen insgesamt zugute. Parallel zu den Investitionen der DEZA wird ein politischer Dialog geführt. So hat die Regierung im Niger ihre Investitionen in leistungsfähige Ausbildungsprogramme für Lehrerinnen und Lehrer erhöht und eine Reform des Bildungssystems lanciert, um die Grundbildung besser auf die Berufsbildung auszurichten.

In *Burkina Faso* konnten dank der Schweizer Unterstützung für das Bildungssystem 2 760 000 Kinder, davon 48 Prozent Mädchen, eingeschult werden oder weiter zur Schule gehen. Das Engagement der Schweiz wirkt sich direkt auf die Grundbildung von 31 000 Kindern aus, die Schulmaterial, eine Mensa, ausgebildete Lehrkräfte und besser ausgestattete Schulzimmer erhalten haben. Im *Niger* konnten fast 20 000 Lehrpersonen und Schulrektoren (davon 30 % Frauen) ihre praktischen Berufskennntnisse verbessern. Ausserdem wurden in 10 ländlichen Gemeinden 200 Gemeinschaftszentren mit alternativen Bildungsangeboten geschaffen, die 12 000 Lernende ausbilden. In *Benin* verbesserten sich in den unterstützten Regionen die Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte und Schulkinder dank der Sanierung und Ausstattung von Schulzimmern. Der Anteil der Infrastrukturen in gutem Zustand ist von 52 Prozent im Jahr 2012 auf 69 Prozent im Jahr 2015 gestiegen. Die Zahl der Klassen in Zentren für alternative Bildung ist von 21 im Jahr 2011 auf 88 im Jahr 2015 gewachsen und ermöglichte es 2167 Lernenden, davon 1223 Mädchen, sich wieder ins Bildungssystem einzugliedern. 75 Prozent dieser Lernenden bestanden die Abschlussprüfung der Primarschule.

Im *Tschad* hat die DEZA 500 Schulen und 200 Alphabetisierungszentren unterstützt. Dies ermöglichte den Schulbesuch von 70 000 Kindern (43 % Mädchen) und die Alphabetisierung von 11 000 Erwachsenen (75 % Frauen).

Im *Balkan* wurden 3335 Kinder der Aschkali- und der «Ägypter»-Roma in die Grundschule eingegliedert, und 1270 Schulkinder konnten ihre Sekundarschulbildung weiterführen. Schliesslich sind in den drei von der DEZA unterstützten Provinzen im Norden Afghanistans 46,4 Prozent der Absolventen der höheren Sekundarschulen Mädchen (gegenüber 37,3 % im Jahr 2011).

- *Berufsbildung:* Seit 2012 haben in 20 Schwerpunktländern der Schweiz über 300 000 Personen, vor allem Jugendliche, eine Berufsausbildung erhalten. In Ruanda konnten in fünf Berufsbildungszentren, die 2014 geöffnet wurden, schon 2500 Personen, darunter 30 Prozent Frauen, in Branchen wie dem Bauwesen, der Schreinerei oder der Gastronomie eine Berufslehre abschliessen; schon 950 Ausgebildete haben eine Arbeitsstelle gefunden. In Nepal konnten 2014 über 8000 Jugendliche eine Berufsbildung abschliessen. Davon haben 95 Prozent schon eine Stelle gefunden und erhalten den Mindestlohn. In Myanmar wurden elf Branchen in das Berufsbildungssystem des Landes eingebunden. Dieses ist aufgrund des politischen Dialogs mit der Schweiz durch ein neues Gesetz gedeckt.

In Bolivien erhielten etwa 36 000 Jugendliche, darunter 40 Prozent Frauen, eine Ausbildung, die durch das Modell der dualen Berufsbildung inspiriert ist. Die Wirksamkeit dieses Berufsbildungssystems ist anerkannt und wurde in die bolivianische Gesetzgebung integriert. In Tunesien erlangten rund 80 Prozent der jungen Studienabgängerinnen und -abgänger, welche eine berufliche Weiterbildung in einer «Entreprise d'Entrainement» absolvierten, im Anschluss daran eine offizielle Anstellung.
- *Zugang zu Finanzdienstleistungen:* Dank eines besseren Zugangs zu Finanzdienstleistungen und der Förderung des Privatsektors haben sich die Einkommen und die Chancen auf dem Arbeitsmarkt in den Partnerländern und -regionen der Schweiz wesentlich verbessert. Die Zusammenarbeit zwischen privaten Akteuren der Schweizer Finanzbranche und der DEZA in Afrika, Asien und Lateinamerika ist auf gutem Weg und sollte dafür sorgen, dass bis 2017 allein im Rahmen der Swiss Capacity Building Facility¹⁴⁸ über 720 000 Neukunden mit geringen finanziellen Ressourcen Zugang zu neuen, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Finanzprodukten erhalten. Andere Partnerschaften mit der Privatwirtschaft, insbesondere im Bereich Landwirtschaftsversicherungen in Zusammenarbeit mit Swiss Re und Allianz Re, sind im Aufbau und haben das Potenzial, Millionen von Kleinproduzenten und gefährdeten Familien abzusichern. In Nepal allein konnten in den letzten zwei Jahren dank eines besseren Zugangs zu Finanzdienstleistungen 22 000 Jugendliche eine Stelle finden oder eine selbstständige Erwerbstätigkeit aufbauen.

In *Bangladesch* unterstützt die DEZA unter anderem das Projekt «Katalyst», mit dem die Einkommenssituation der armen Bevölkerung in ländlichen Gebieten verbessert werden soll. In diesem Land konnten, dank des DEZA-Programms im Bereich Landwirtschaft und ländliche Wirtschaft ungefähr 920 000 Kleinbäuerinnen und -bauernbauern ihr Einkommen seit 2013 um durchschnittlich 81 US-Dollar pro Jahr erhöhen. Diese Erhöhung entspricht 41 Prozent des landwirtschaftlichen Einkommens.

So unterzeichneten 2014 in den Partnerländern insgesamt schon 300 000 Personen Mikrolandwirtschafts- oder Mikrolebensversicherungen für die Ärmsten der Bevölkerung. Die meisten Versicherungsnehmer in diesem Bereich sind kleine oder mittlere Bauern oder Handwerker. Was die privaten Finanzdienstleistungen betrifft, so wurde zum Beispiel eine von der Schweiz finanzierte Mikrokreditbank von der Zentralbank von Mosambik akkreditiert. Dank der Unterstützung der DEZA ist diese Institution 2015 die führende Lokalbank des Landes geworden und hat 8000 Haushalten Zugang zu Finanzdienstleistungen anbieten können, von denen sie bisher ausgeschlossen waren.

Stärkere Zusammenarbeit mit fragilen Staaten

Die Schweiz hat die Konzentration ihrer Aktivitäten auf 12 sogenannt fragile Länder und Regionen Asiens, Lateinamerikas und Afrikas verstärkt. Zu den zehn Ländern¹⁴⁹, die in der Botschaft 2013–2016 erwähnt waren, sind zwei zusätzliche Länder hinzugekommen: Mali und Honduras. Es handelt sich um Schwerpunktländer der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, in denen sich die politische Situation und die Sicherheitslage in den letzten Jahren verschlechtert hat. Ende 2014 machten die finanziellen Verpflichtungen der DEZA in diesen Krisenländern und -regionen, schon 44 Prozent des Budgets für die bilaterale Hilfe aus. Das Ziel der DEZA lag bei mindestens 40 Prozent bis 2016.

Ziel des verstärkten Schweizer Engagements in fragilen Kontexten ist es, einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu leisten. Dazu identifiziert und bearbeitet die Schweiz die tiefer liegenden Konfliktursachen und stärkt die Fähigkeit des Partnerstaats, die Armut zu bekämpfen, die Entwicklung zu fördern und die Bevölkerung unter Einhaltung der Menschenrechte zu schützen.

*Die unabhängige Evaluation der Wirksamkeit dieser Instrumente in fragilen und konfliktbetroffenen Kontexten*¹⁵⁰, die 2012 in Auftrag gegeben wurde, hat bestätigt, dass die DEZA günstige Voraussetzungen hat, um vermehrt in fragilen Staaten tätig zu werden und im internationalen System eine wichtige Rolle zu spielen. Dabei sind das Fachwissen sowie der Respekt und das gegenseitige Vertrauen, das über die

¹⁴⁹ Horn von Afrika, Tschad, Niger, südliches Afrika (Simbabwe), Palästina, Nordafrika, Hindukusch, Mekong (Myanmar), Nepal, Haiti.

¹⁵⁰ SDC, Evaluation of the performance of SDC instruments in fragile and conflict-affected contexts, Lewis Sida et. al., 2012.

Jahre mit den Partnerländern aufgebaut werden konnte, von grossem Vorteil. Aufgrund der Empfehlungen des Evaluationsberichts zur Verbesserung der Ergebnisse in fragilen Kontexten hat die Direktion der DEZA geeignete Massnahmen ergriffen, damit die Kooperationsstrategien der DEZA für die einzelnen Partnerländer oder -regionen auf einer vollständigen Analyse des Umfelds beruhen, explizite Wirkungshypothesen enthalten und das Programmmanagement sensibler auf die Konflikte abstimmen. Gleichzeitig hat die DEZA ihre Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung intensiviert, um Kooperationsstrategien für die ganze Verwaltung zu erarbeiten, die gemeinsam entwickelt werden und gemeinsame Ziele und Ergebnisse enthalten. Die verschiedenen Kooperationsinstrumente der Schweiz (DEZA, AMS, SECO) sind zwar schon an sich leistungsfähig. Dadurch, dass sie kombiniert und koordiniert zum Einsatz kamen, konnten aber beim Umgang mit den Ursachen von Fragilität und Konflikten noch bessere Ergebnisse erzielt werden. In den letzten Jahren konnte die Komplementarität der Bundesstellen dank der Verstärkung der Zusammenarbeit auf strategischer Ebene stark verbessert werden.

Ergebnisse bei der Verbesserung der Lebensbedingungen, der Verringerung der Konfliktursachen und der Erhöhung der Widerstandsfähigkeit gegen Krisen in fragilen Kontexten

Dank ihres kontinuierlichen Engagements in zwölf sogenannten fragilen Partnerländern und -regionen konnte die Schweiz dazu beitragen, diesen Gebieten wieder eine längerfristige Entwicklungsperspektive zu geben und die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern.

Die Verbesserung der sozialen, kulturellen und politischen Individualrechte spielt bei der Verringerung von Krisen und Konflikten eine wichtige Rolle. Die Ausdehnung des Opferschutzes, die Umsetzung der Empfehlungen zu den Menschenrechten sowie die Einführung von Strategien, die die soziale Integration und die Nichtdiskriminierung von Gruppen mit unterschiedlichen Kulturen fördern, sind Massnahmen, die die Rolle der Zivilgesellschaft als Vermittlerin und Akteurin im Konfliktmanagement stärken. Obwohl in fragilen Kontexten positive Ergebnisse erzielt werden konnten, kam eine interne Analyse der DEZA zum Schluss, dass sich die allgemeine Situation in fünf der zwölf Partnerländer und -regionen, in denen die Schweiz tätig ist, verschlechtert hat.

- *Konfliktmanagement*: Auf multilateraler Ebene hat die DEZA das Kopräsidium des Internationalen Netzwerks Konflikt und Fragilität (International Network on Conflict and Fragility, INCAF) inne, eines Forums, in dem sich verschiedene Stakeholder zusammengeschlossen haben, um in sehr schwierigen Situationen Entwicklungseffekte zu erzielen. Das INCAF wurde 2009 als Untergremium des Entwicklungsausschusses der OECD gegründet. Die Schweiz ist zudem Teil des Internationalen Dialogs zu Friedensförderung und Staatsaufbau (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding), des ersten internationalen Forums für politischen Dialog, in dem sich fragile und von Konflikten betroffene Staaten, Industrieländer, multilaterale Organisationen und Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft austauschen, um die erfolgreiche Bewältigung von Konflikten und Fragilität zu beschleunigen.

Auf bilateraler Ebene konnten mit Unterstützung der DEZA in der *Region der Grossen Seen* im Rahmen der Bearbeitung von Konfliktursachen und der Friedenskonsolidierung in Afrika von fast 850 Konflikten, bei denen es vor allem um Bodenstreitigkeiten ging, über die Hälfte mit der Gründung von Versöhnungskommissionen und mit Mediation gelöst und die betroffenen Grundstücke an ihre ursprünglichen Besitzer zurückgegeben werden.

In *Burundi* wurden 2014 die Eigentumsrechte von über 23 000 Familienbetrieben rechtlich anerkannt, und in der *Demokratischen Republik Kongo* konnten 81 Konflikte gelöst werden, darunter 20 zugunsten von Frauen.

In Mali erhielten in den krisenbetroffenen Gebieten mehr als 18 400 Personen Unterstützung, darunter 2200 Flüchtlinge. Die Hilfe soll es ihnen ermöglichen, wirtschaftliche Tätigkeiten aufzunehmen und so zu einem sozioökonomischen Aufschwung im Norden des Landes beizutragen. Im Niger verwaltet die Hirtenvereinigung AREN 5528 Hektaren Weideland, von denen 77 Prozent gesichert und im Grundbuch eingetragen wurden. Im Norden Tschads konnten sich dank der Unterstützung eines Projekts der Internationalen Organisation für Migration (IOM) Menschen gesellschaftlich und wirtschaftlich eingliedern, die aus Libyen in ihre Heimat zurückkehrten, was sich stabilisierend auf die 50 Aufnahmegemeinden auswirkte (130 000 Personen).

Die DEZA unterstützt die Durchführung von nationalen Wahlen häufig vor Ort, um sicherzustellen, dass der Prozess demokratisch verläuft, und um das Risiko von Konflikten zu begrenzen. Die Wahlen in Südafrika und Mosambik, die von der DEZA begleitet wurden, verliefen abgesehen von korrupten Praktiken gewisser politischer Parteien, die von einer zivilgesellschaftlichen Partnerorganisation der DEZA gerichtlich angefochten wurden, vollkommen korrekt und friedlich. Die entsprechenden Beschwerden führten dazu, dass die Regierung strengere Antikorruptionsmassnahmen erliess. In Tunesien leistete die Schweiz einen wichtigen Beitrag zur erfolgreichen Durchführung der Wahlen (Finanzierung von transparenten Wahlurnen, Stärkung der Kapazität der Wahlbehörde, Abschluss eines Ehrenkodexes zwischen den politischen Parteien, Wahl von 9 von 200 unterstützten weiblichen Kandidatinnen).

In Myanmar konnte dank einem politischen Dialog, der von der DEZA geführt wurde, ein Reformprozess für die Rückgabe von Land lanciert werden; womit ein Problem angegangen wird, das auf die Epoche der Militärjunta zurückgeht. Zudem beteiligte sich die DEZA an der Erarbeitung eines Gesetzes über Landnutzungsrechte.

In Honduras wurde für die Beilegung von Konflikten ein anderer Ansatz gewählt. Die DEZA unterstützt die Reform der nationalen Polizei, um die Korruption zu verringern und die Polizeikräfte für die Menschenrechte und die Anliegen der Bevölkerung zu sensibilisieren. Im Jahr 2014 absolvierten

1000 Polizistinnen und Polizisten Kurse, die mit Unterstützung der DEZA erarbeitet worden waren, um Bürgernähe und präventive Sicherheitsmassnahmen zur Eindämmung von Gewalt zu fördern.

- *Krisenresilienz*: In Haiti konnte dank einer von der DEZA unterstützten Sensibilisierungskampagne eines nationalen Netzwerks von Journalistinnen und Journalisten, die sich gegen den Hunger einsetzen, die Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung gegen Nahrungsmittelkrisen merklich gestärkt werden.

In *Pakistan*, in der Provinz Khyber Paktunkhwa an der Grenze zu Afghanistan, konnten dank der Unterstützung der DEZA die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gestärkt und der Zugang der Bevölkerung zur Justiz in einem politischen Dialog verbessert werden. Mehrere Konflikte konnten auf friedlichem Weg geregelt werden, und fast 30 000 Personen, davon die Hälfte Frauen, in sieben der 25 Bezirke der Provinz profitierten von dieser Entwicklung.

In Honduras wurde mit DEZA-Unterstützung das Büro des Generalstaatsanwalts verstärkt und damit der Kampf gegen die Straflosigkeit bei schweren Verbrechen lanciert. Trotz dieser Anstrengungen ist im Land noch keine Verbesserung der Sicherheitslage festzustellen. Die Zahl der Mordfälle war Ende 2014 nicht merklich gesunken.

- *Menschenrechte*: In Afghanistan konnten dank der Unterstützung der nationalen Menschenrechtskommission und der Zivilgesellschaft durch die DEZA die Menschenrechte, insbesondere die Rechte der Frauen, gestärkt werden. Dies zeigte sich in der Wahrnehmung von über 1000 Afghaninnen in 29 Provinzen, die sagten, sie fühlten sich sicherer vor Konflikten. Schliesslich wurden dank der Unterstützung der DEZA, die auch zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Justizsystems beitrug, über 300 erwachsene Häftlinge, darunter 60 Frauen und über 100 Minderjährige, die ohne Verfahren und zu Unrecht verurteilt worden waren, in die Freiheit entlassen.

In Haiti unterstützt die DEZA die Regierung mit gewissem Erfolg dabei, die Frage der langwierigen Gerichtsverfahren und der unbefristeten Präventivhaft anzugehen. Die Haftbedingungen haben sich für über 9000 Inhaftierte, die Rechtshilfe erhielten, schon deutlich verbessert.

Dank einer Verbesserung der Dienstleistungssysteme in den Partnerländern und -regionen der DEZA in Subsahara-Afrika, Asien und Lateinamerika konnten fast acht Millionen Menschen aus den ärmsten Bevölkerungsschichten ihre wirtschaftlichen und sozialen Rechte besser geltend machen: Sie erhielten besseren Zugang zu Ressourcen wie Trinkwasser, Nahrung, Land und Unterkunft sowie zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit und Finanzen, zum Beispiel Mikrokredite. Dies ist insbesondere das Ergebnis der Unterstützung der DEZA für staatliche Reformen in den betroffenen Ländern. Dabei liegt ein besonderer Schwerpunkt

auf der Verbesserung der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen und der Verbesserung der dezentralen Regierungsführung.

Stärkeres Engagement zur Bewältigung der globalen Herausforderungen

Seit der Jahrtausendwende haben die globalen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeit und der Ressourcenknappheit auf unserem Planeten zugenommen: Dabei geht es um Zugang zu Wasser, Rohstoffen und Energie, Klimawandel, Ernährungssicherheit, Migration und globale Gesundheitsprobleme. Die globalen Herausforderungen üben einen grossen Einfluss auf die Armut in der Welt aus, und die klassischen Modelle, die auf den Aufbau von Kapazitäten in den Partnerländern ausgerichtet sind, reichen nicht mehr, um diese Probleme nachhaltig zu überwinden. Um diese Herausforderungen besser bewältigen zu können, hat die DEZA 2008 fünf Globalprogramme in den Bereichen Ernährungssicherheit, Klimawandel, Wasser, Migration und Entwicklung sowie Gesundheit lanciert. Dieses neue Instrument der Entwicklungszusammenarbeit hat es der Schweiz erlaubt: a) dank innovativer Projekte auf lokaler, nationaler oder regionaler Ebene in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und schweizerischen Exzellenzzentren wirksame und bewährte Ansätze weiterzuverbreiten, b) die Wirkung der eigenen Programme zu verstärken und c) sich in die multilaterale Debatte einzubringen, um die Ausarbeitung von internationalen Normen und Strategien zu beeinflussen.

Selbst wenn die DEZA mit ihren Globalprogrammen in erster Linie bessere Lebensbedingungen für die arme Bevölkerung vor Ort anstrebt, werden sie dort eingesetzt, wo die potenzielle Hebelwirkung optimal ist, das heisst nicht nur in den ärmsten Regionen und Ländern, sondern auch in Schwellenländern wie Indien und Brasilien, die auf internationaler Ebene bei globalen Themen wie Klimawandel und Ernährungssicherheit eine entscheidende Rolle spielen.

Mit ihrer Kombination aus praktischer Erfahrung, Einflussnahme und Politikgestaltung haben die Globalprogramme der DEZA rasch Wirkung entfaltet. Eine unabhängige institutionelle Evaluation der fünf Globalprogramme der DEZA, die 2015¹⁵¹ erstellt wurde, ergab: «Die Globalprogramme sind für die DEZA und die Schweizer Aussenpolitik von grosser Bedeutung bezüglich Politikbeeinflussung durch multilaterale Engagements und Koordinationsbemühungen mit anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung.» (Evaluation of SDC's Global Programmes Climate Change; Water Initiatives; Food Security; Migration and Development and Health). Dank innovativer Pilotprojekte trägt die Schweiz zunehmend zur Umsetzung der im Rahmen internationaler Prozesse festgelegten Ziele bei. Diese arbeiten auf die Festlegung von Regelwerken und Strategien hin, mit denen den globalen Herausforderungen begegnet werden kann.

Ergebnisse bei der Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die Bewältigung von globalen Herausforderungen

- *Klimawandel*: Die Schweiz setzt sich aktiv für die Milderung des Klimawandels und die Anpassung an seine Auswirkungen ein. So leistete sie einen

¹⁵¹ SDC, External Institutional Evaluation of SDC's Global Programmes Climate Change, Water Initiatives, Food Security, Migration and Development and Health, Lotus M&E Group, 2015.

Beitrag zur sechsten Wiederauffüllung der Globalen Umweltfazilität (GEF), die damit über eine Milliarde US-Dollar verfügt. Die Schweiz hat mit einer Vertretung im Exekutivrat und einem Beitrag in der Höhe von 100 Millionen US-Dollar (während drei Jahren ab 2015) zudem aktiv die Gründung des neuen Grünen Klimafonds (Green Climate Fund, GCF) unterstützt. Dieser wurde geschaffen, um Entwicklungsländer bei der Anpassung an den Klimawandel und der Milderung seiner Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse der am stärksten exponierten und verletzlichsten Bevölkerungsgruppen zu unterstützen. Der GCF dient auch dazu, Ressourcen der Privatwirtschaft zu mobilisieren.

In *Indien* hat die Regierung vor Kurzem Richtlinien zur Energieeffizienz von Wohngebäuden verabschiedet, die aus einer engen Zusammenarbeit zwischen der indischen und der schweizerischen Regierung hervorgegangen sind und auf Schweizer Kompetenzen und Schweizer Fachwissen beruhen. Mit der Anwendung dieser Richtlinien können in Neubauten grosse Energieeinsparungen erzielt werden, die zu einer spürbaren Verringerung der Treibhausgasemissionen in diesem Bereich führen sollten.

Im Jahr 2014 wurde eine unabhängige Analyse der Wirkung der Aktivitäten von DEZA und SECO im Bereich des Klimawandels durchgeführt.¹⁵² Diese kam zum Schluss, dass sowohl im Bereich der Klimamilderung als auch der Anpassung fast 40 Prozent der analysierten Projekte eine hohe oder sehr hohe Wirksamkeit aufwiesen. Bei rund 50 Prozent der Projekte war die Wirksamkeit moderat und bei den restlichen 10 Prozent gering. Die von unabhängigen Beratern durchgeführte Analyse kam auch zum Schluss, dass die von der Schweiz finanzierten Projekte zur Armutsbekämpfung beigetragen haben, indem sie die Resilienz der ärmsten Bevölkerungsgruppen gegen die Auswirkungen des Klimawandels stärkten. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass es der Schweiz im Rahmen der unterstützten Projekte gelungen ist, das Wissen und die Kompetenzen, die zur Bekämpfung des Klimawandels erforderlich sind, effizient an ihre Partnerländer weiterzugeben.

- *Wasser*: Auf internationaler Ebene übte die Schweiz einen entscheidenden Einfluss aus: Sie trug viel dazu bei, dass im Schlussdokument über die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (SDG), das von der offenen Arbeitsgruppe der UNO erarbeitet wurde, ein konkretes und messbares Ziel für den universellen Zugang zu Wasser und Siedlungshygiene verankert wurde.

Auf normativer Ebene wurde im Juli 2014 mit der Verabschiedung der ISO-Norm 14046 über die Erhebung des Wasserfussabdrucks von Unternehmen eine wichtige Etappe erreicht. Diese Norm legt auf internationaler Ebene Regeln zur Beurteilung des Wasserverbrauchs eines Produkts oder einer Dienstleistung über den ganzen Lebenszyklus fest. Auf operationeller Ebene

¹⁵² DEZA/SECO, Wirkungsbericht 2014: Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Klimawandel, 2000–2012, Gaia Consulting Oy, 2014.

entstehen enge Kooperationen zwischen Regierungen und Grossunternehmen, mit denen eine Verringerung des Wasserfussabdrucks in der Produktion erreicht werden soll.

In *Vietnam*, dem weltweit grössten Produzenten von Robusta-Kaffee, wurde eine Partnerschaft zwischen der DEZA, dem Landwirtschaftsministerium und Nestlé gegründet, um die Wassermenge zur Bewässerung der Kaffeesträucher zu verringern. Eine gemeinsame Studie hat gezeigt, dass die für die Bewässerung der Kaffeepflanzungen erforderliche Wassermenge um 60 Prozent zurückging. Rund 50 000 Produzentinnen und Produzenten nehmen an der Umsetzung dieses Projekts teil. Dank der Verminderung des Wasserfussabdrucks in den Produktionsprozessen konnten bedeutende Einsparungen bei den Produktionskosten erzielt werden (jährlich rund 240 Schweizer Franken pro Produzentin oder Produzent). Zudem entspricht die Menge des eingesparten Wassers dem Wasserverbrauch von 2,5 Millionen Personen. Das Engagement der Schweiz mit ihrem Wissen hat gezeigt, wie wichtig es ist, die Privatwirtschaft einzubeziehen und bei der Suche nach Lösungen für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Wassers öffentlich-private Partnerschaften zu nutzen.

In Peru konnte die DEZA dank ihrer langjährigen Erfahrung im Bereich der Wasserversorgung und der Siedlungshygiene in ländlichen Gebieten in Peru 732 000 Personen einen besseren Zugang zur sanitären Grundversorgung und 297 000 Personen Zugang zu Trinkwasser verschaffen. Dank eines politischen Dialogs und eines kontinuierlichen Wissensaustauschs konnte das 2011 lancierte Projekt auf andere Regionen Perus ausgedehnt und 2014 nach Kolumbien exportiert werden. Ähnliche Projekte verschafften 251 000 Personen in Haiti, 351 000 Personen in Nicaragua und 500 000 Personen in Honduras Zugang zu Trinkwasser.

- *Migration und Entwicklung*: Dank ihres Engagements auf internationaler Ebene trug die Schweiz viel dazu bei, den hochrangigen Dialog über internationale Migration und Entwicklung innerhalb des Systems der UNO zu festigen. Die Migration wird dadurch zunehmend als wichtiger Entwicklungsfaktor anerkannt und im Rahmen der UNO-Generalversammlung thematisiert.

Mit ihrem operationellen Engagement will die Schweiz die Situation von Millionen von Menschen verbessern, die die süd- und südostasiatischen Länder verlassen, um im Nahen Osten zu arbeiten. Zu diesem Zweck wird sie vor allem im Vorfeld der Migration in gewissen Herkunftsländern wie Nepal und Bangladesch tätig, um die zukünftigen Migrantinnen und Migranten bei ihren Vorbereitungen zu unterstützen.

In *Sri Lanka* hat die DEZA in zehn von fünfundzwanzig Bezirken Beratungsbüros unterstützt, die Migrationswilligen Informationen über die Vorteile und Risiken der Arbeitsmigration, ihre Rechte und Pflichten sowie über die Arbeits- und Lebensbedingungen in ihren Zielländern anbieten. Seit 2013 konnten 52 000 Haushalte ihren Entscheid über eine allfällige Migration aufgrund von zuverlässigen und präzisen Informationen fällen. Dadurch konnten sie ihre Möglichkeiten maximieren und die Migration unter optimalen Bedingungen antreten.

Die Schweiz ist zudem einige Migrationspartnerschaften eingegangen. Dank der Partnerschaft mit Bosnien und Herzegowina konnte zum Beispiel mit Unterstützung der DEZA und des SEM ein erster Überblick über die bosnische Diaspora in der Schweiz erstellt werden, die auf 60 000 Personen geschätzt wird. Durch diese Initiative können Migrantinnen und Migranten, die in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen, unterstützt und Investitionen in die bosnische Wirtschaft erleichtert werden. Dazu gehören auch Überweisungen durch die Diaspora.

- *Ernährungssicherheit*: In einem politischen Dialog, der auf ihrer langjährigen Erfahrungen und ihrem anerkannten Fachwissen im Bereich der ländlichen Entwicklung beruhte, konnte die Schweiz die Verabschiedung und Umsetzung wichtiger internationaler Regelungen mitgestalten, die die Ernährungssicherheit verbessern sollen. Die Schweiz spielte eine führende Rolle bei der Verabschiedung der «Grundsätze für verantwortungsvolle Investitionen in die Landwirtschaft und die Ernährungssysteme»¹⁵³ im Oktober 2014 durch das Committee on World Food Security. Diese Grundsätze schaffen einen universellen Rahmen für Investitionen entlang der ganzen Wertschöpfungskette.

Die DEZA hat sich zudem auf allen Ebenen stark für die landwirtschaftliche Gouvernanz eingesetzt. Sie trug zur Umsetzung von Strategien und Leitlinien bei, die einen sicheren und gleichberechtigten Zugang zu den natürlichen Ressourcen und zum Boden sicherstellen. Sie unterstützte zudem mit Überzeugung die Umsetzung der «Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung von Boden- und Landnutzungsrechten»¹⁵⁴, die 2012 vom Ausschuss für Welternährungssicherheit (CSA) der UNO verabschiedet wurden. Mit innovativen Regionalprojekten in Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam will die DEZA die Umsetzung dieser Leitlinien vorantreiben; Produzentinnen und Produzenten sollen das Recht auf Zugang zu natürlichen Ressourcen wie Wald, Boden und Wasser erhalten.

Wegen der sehr grossen Nachfrage und Unterstützung von Regierungen, Bäuerinnen und Bauern sowie von NGO hat das 2011 gegründete Netzwerk zur Beratung von Bauern im Pflanzenschutz mit Unterstützung der DEZA ein bemerkenswertes Wachstum erlebt und operiert jetzt in 31 Ländern auf

¹⁵³ www.fao.org/cfs/cfs-home/resaginv/en/

¹⁵⁴ www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/

allen Kontinenten. Heute profitieren 600 000 Bäuerinnen und Bauern von Zugang zu Pflanzenkliniken, die vernetzt sind mit der globalen Forschung.

Die Schweiz hat ihr Engagement für die Schaffung von Systemen zur Absicherung wirtschaftlicher Risiken (Versicherungen gegen Dürren und Überschwemmungen) bei Bauernfamilien in Asien und Regierungen in Afrika fortgeführt. Diese Programme sollen die Investitionen von Kleinproduzenten absichern.

Zudem ist die Schweiz dank des starken Engagements der DEZA Mitglied des Vorstands einer Initiative der Afrikanischen Union zur Förderung der ökologischen Landwirtschaft, die zu den Top-Prioritäten des Kontinents gehört.

- *Gesundheit*: Die Schweiz setzte sich vermehrt für die Verbesserung der Gesundheit als globales öffentliches Gut ein. Dabei konzentrierte sie sich auf folgende Schwerpunkte: a) die Frage der nachhaltigen Finanzierung des Gesundheitswesens, insbesondere die Schaffung von sozialen Schutzmechanismen, b) den Zugang zu Medikamenten zur Bekämpfung von vernachlässigten Tropenkrankheiten und der Malaria, c) die sexuelle und reproduktive Gesundheit, mit besonderem Fokus auf Jugendliche; d) die Berücksichtigung nicht-medizinischer Gesundheitsfaktoren, insbesondere der Ernährung und des Wassers; und e) die Stärkung der globalen Gesundheitsgouvernanz.

Die Schweiz spielte eine Pionierrolle bei der Verbesserung des Zugangs zu Medikamenten zur Behandlung von Tropenkrankheiten wie Malaria. Sie trug zur Finanzierung und Lancierung einer Reihe von Forschungs- und Entwicklungsprojekten bei, die darauf abzielen, wirksame und erschwingliche Medikamente für Tropenkrankheiten auf den Markt zu bringen. Diese Krankheiten werden von den multinationalen Pharmakonzernen häufig vernachlässigt. Ausserdem engagiert sich die DEZA gemeinsam mit Swissmedic für eine koordinierte Optimierung der Systeme zur Kontrolle und Zulassung von Medikamenten in den Ländern der Ostafrikanischen Gemeinschaft.

Im Rahmen der globalen Gesundheitsthematik unterstützt die Schweiz Schlüsselinstitutionen in *Genf* und setzt sich aktiv für strategische Prozesse und Reformen in multilateralen Organisationen ein. Dies beinhaltet insbesondere ein starkes Engagement im Programmkoordinierungsrat von UNAIDS (Vizepräsidium), die aktive Mitarbeit in den Fachausschüssen des Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (GFATM) (zu Fragen in den Bereichen Risikomanagement, Ethik und Strategieausrichtung) sowie eine aktive Unterstützung der WHO namentlich bei der Schaffung eines Fonds zur Finanzierung der Forschung und Entwicklung für Medikamente gegen Krankheiten, die arme Menschen überproportional häufig betreffen.

Mit der 2012 verabschiedeten Gesundheitsaussenpolitik (GAP) hat sich die Schweiz ein innovatives Instrument zur Verbesserung der Kohärenz ihrer Positionen auf globaler Ebene gegeben. Diese Politik legt die gemeinsamen

Ziele der für die Gesundheitsaussenpolitik zuständigen Bundesstellen fest. Sie erhöht die Glaubwürdigkeit der Schweiz als globale Akteurin im Gesundheitsbereich und schärft das Profil des auf Armutsreduktion und nachhaltige Entwicklung ausgerichtete Engagements der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit.

Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Um globalen Herausforderungen wie extremer Armut, Klimawandel, Umweltzerstörung und Gesundheitskrisen zu begegnen, braucht es globale Ansätze. Die im September 2015 von Staats- und Regierungschefs verabschiedete Agenda 2030 mit den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals SDGs*) soll der internationalen Gemeinschaft als normativer Referenzrahmen für gemeinsame Lösungen dienen. Die Schweiz hat sich im dreijährigem Vorbereitungs- und Verhandlungsprozess auf UNO-Ebene aktiv engagiert und das Abschlussdokument substantziell mitgeprägt.

Schweizer Resultate

- *Einzelziele zu Wasser, Geschlechtergleichstellung, Gesundheit sowie Frieden und Rechtsstaatlichkeit*

Entlang dem Verhandlungsmandat des Bundesrats hat sich die Schweiz erfolgreich für Einzelziele in diesen vier Themenbereichen eingesetzt. Dank der frühzeitigen und inhaltlich fundierten Positionierung sowie koordinierten Initiativen mit gleichgesinnten Staaten konnte die Schweiz ihre wichtigsten Anliegen in diesen Zielen verankern. So entspricht zum Beispiel das Wasserziel zu 80–90 Prozent dem Schweizer Vorschlag.

- *Nachhaltigkeit in Konsum- und Produktion, Migration und Entwicklung, Reduktion von Katastrophenrisiken*

Sowohl die SDGs als auch die Politische Deklaration im Abschlussdokument nehmen dank Schweizer Eingaben prominenten Bezug auf diese Themen. Für Nachhaltigkeit in Konsum- und Produktion gibt es nunmehr ein Einzelziel (SDG 12). Für Migration und Entwicklung sowie Reduktion von Katastrophenrisiken gelang es der Schweiz, diverse konkrete Unterziele in verschiedenen SDGs einzubringen.

- *Addis Abeba-Aktionsagenda und Sendai-Rahmenwerk zur Reduktion von Katastrophenrisiken*

Dank enger Koordination und Allianzen mit anderen Ländern konnte die Schweiz wesentlich zur Prägung der Addis Abeba Aktionsagenda (AAAA) als integrales Rahmenwerk für die Umsetzung und Finanzierung der Agenda 2030 beitragen. Insbesondere Aspekte wie die inländische Ressourcenmobilisierung, die Rolle des Privatsektors, die Migration, die Geschlechtergleichstellung sowie die Bekämpfung unlauterer Finanzflüsse und Rückführung veruntreuter Gelder konnten von der Schweiz geprägt werden. Zudem gelang es ihr, die Schweizer Beiträge zum Sendai-Abkommen zur Reduktion von Katastrophenrisiken mit denjenigen zur Agenda 2030 abzustimmen und in beiden Abschlussdokumenten zu verankern.

– *Monitoring und Überprüfungsmechanismus*

Das Monitoring und der Überprüfungsmechanismus, sowohl in der Agenda 2030 als auch im AAAA, tragen deutlich Schweizer Handschrift. Die Schweiz hat bereits in einer frühen Phase im Rahmen einer überregionalen Initiative mit sechs anderen Ländern substanzielle Vorschläge erarbeitet und so zur Konsensfindung in diesem politisch schwierigen Themenbereich beigetragen.

Entwicklungszusammenarbeit mit multilateralen Partnern

Um das Engagement der Schweiz für die nachhaltige Globalisierung fortzuführen, aber auch, um ihren Einfluss auf internationaler Ebene zu erhöhen, arbeitet die Schweiz hauptsächlich mit 13 multilateralen Entwicklungsorganisationen und fünf multilateralen Organisationen im humanitären Bereich zusammen. Diese Organisationen sind grundlegend für die Ausarbeitung und Umsetzung der globalen Politik, an der sich die nationalen Gesetzgebungen ausrichten.

Laut der 2013 durchgeführten Peer Review der OECD verfügt die Schweiz über einen klaren strategischen Ansatz, den sie bei der Aufteilung ihrer Hilfe auf die multilateralen Organisationen konsequent anwendet. Die Position und der Einfluss der Schweiz in den multilateralen Partnerorganisationen wurden dadurch verstärkt. Der verstärkte Einfluss der Schweiz ist auf die aktive und systematische Beteiligung an multilateralen Prozessen und die anerkannte Qualität der Beiträge der Schweiz zurückzuführen, aber auch auf die Tatsache, dass die Schweiz dank der Vergabe zusätzlicher finanzieller Mittel an einige dieser Organisationen jetzt bei zehn ihrer Schwerpunktororganisationen zu den zehn grössten Geldgebern gehört und bei drei anderen dieser Organisationen zu den fünfzehn grössten Geldgebern.

Ergebnisse beim Beitrag zur Stärkung der Wirksamkeit des multilateralen Systems

Der Schweiz ist es gelungen, ihren Einfluss intelligent einzusetzen und ihre beiden Ziele zu erreichen. Einerseits konnten die Organisation und die Arbeitsweise der Entwicklungsorganisationen der UNO verbessert und die Reformen bei der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken gefestigt werden. Andererseits haben sich die strategische Auswirkung und die Wirksamkeit der Interventionen der multilateralen Organisationen dank Unterstützung bei der Ausarbeitung und der Verwendung neuer strategischer und programmatischer Planungs-, Management- und Evaluationsinstrumente durch diese Organisationen verbessert.

- *Reformen:* Im Rahmen der UNO setzte die Schweiz ihre Unterstützung der Umsetzung des «One UN»-Ansatzes fort. Mit dieser gross angelegten längerfristigen Reform soll die Wirksamkeit der Programme der zahlreichen UNO-Organisationen durch eine Harmonisierung der internen Prozesse und eine verstärkte Koordination der Feldeinsätze verbessert werden. Dabei hat sich die Schweiz besonders für die Ausarbeitung und Verabschiedung von leistungsfähigen Systemen eingesetzt, mit denen Projekte und Programme in allen UNO-Institutionen besser verfolgt, evaluiert und gesteuert werden können. Bei anderen Schwerpunktororganisationen wie der Asiatischen Entwicklungsbank und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen

(UNDP) konzentrierte sie ihre Unterstützung auf Dezentralisierungsprozesse, mit denen Aktivitäten, Mitarbeitende und Entscheidungen näher bei den Partnern vor Ort angesiedelt werden sollen. Die Schweiz hat auch den Prozess der institutionellen Reformen des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) unterstützt, sowohl finanziell als auch durch politische Unterstützung in den Führungsgremien der Organisation.

- *Gouvernanz*: Die multilateralen Organisationen bemühen sich, die stetig zunehmenden Anforderungen an die Gouvernanz zu erfüllen. Alle multilateralen Organisationen, in denen sich die Schweiz prioritär engagiert, wenden die international akzeptierten Normen für die Rechnungs- und Bilanzprüfung an und werden regelmässig von externen unabhängigen Auditoren überprüft. Wichtig für die Gouvernanz ist auch die Transparenz: Die sieben 2014 geprüften multilateralen Organisationen, in denen sich die Schweiz prioritär engagiert¹⁵⁵, wurden gemäss Aid Transparency Index (ATI) gut oder sehr gut bewertet.

Die Schweiz ist in den meisten Verwaltungsräten der prioritären multilateralen Organisationen direkt vertreten, und die Sicherstellung einer hochstehenden Gouvernanz in diesen Organisationen ist integraler Bestandteil ihrer Aufgaben. Die Tatsache, dass die Schweiz 2015 das Vizepräsidium des Programmkoordinierungsrats von UNAIDS übernehmen durfte, ist ein klares Zeichen für das Vertrauen, das sie bei den Mitgliedstaaten geniesst.

Im Nahen Osten gehört die UNRWA seit der Gründung 1949 zu den wichtigsten humanitären Partnern der Schweiz. Neben ihrem substanziellen finanziellen Beitrag engagiert sich die Schweiz auch sehr aktiv in den Führungsorganen der Organisation: 2015 hatte sie das Vizepräsidium der Beratungskommission inne. Durch diese Plattform kann die Schweiz eine wichtige Rolle in der Führung der Organisation spielen.

- *Evaluation*: Die systematische Evaluation der Leistungen und der Wirksamkeit der prioritären multilateralen Organisationen ist ein grundlegendes Element, auf das die Schweiz bei Partnerschaften Wert legt. Deshalb unterstützt sie zum Beispiel die jährliche Leistungsbeurteilung des Netzwerks zur Evaluation der multilateralen Entwicklungsorganisationen (Multilateral Organisation Performance Assessment Network, MOPAN)¹⁵⁶, welche die Grundlagen für die Schweizer Analyse der prioritären multilateralen Organisationen liefert. Die Analysen, die in diesem Rahmen durchgeführt wurden, kommen zum Schluss, dass die Leistungen der 18 prioritären multilateralen Organisationen insgesamt gut bis sehr gut sind. Jedoch wurde festgestellt, dass vier von ihnen die Entwicklungseffekte ihrer Einsätze vor Ort noch besser dokumentieren müssen.

Einige Institutionen des UNO-Systems wie UNDP, UNFPA, UNICEF und UN Women, aber auch die Weltbank und die Afrikanische Entwicklungsbank haben für den Zeitraum 2014–2017 neue Strategiepläne und Ergebnis-

¹⁵⁵ UNDP, AsDB, IDA, AfDB, IDB, GFATM und UNICEF
¹⁵⁶ www.mopanonline.org

rahmen vorgelegt und damit eine solide Grundlage für die Ausarbeitung ihrer globalen, regionalen und nationalen Strategien und Projekte gelegt. Die Schweiz hat sich in den Diskussionen über die Anwendungsmechanismen für die neuen Instrumente stark engagiert. Sie bilden einen ersten wichtigen Schritt zur Verbesserung der Qualität der Berichterstattung und der Rechnungslegung dieser Organisationen. Schliesslich hat sich die Schweiz auf Projektebene im Rahmen ihrer multilateralen Strategie für die Stärkung der Kompetenzen im Bereich der Evaluation und der Selbstevaluation mehrerer Partner wie UNDP, UNFPA, UNICEF und UN Women eingesetzt.

- *Thematische Schwerpunkte und Einfluss der Schweiz:* Die multilateralen Partnerorganisationen entwickeln sich im Bereich der Schwerpunktthemen der DEZA weiterhin positiv. Mit ihren Interventionen hat die Schweiz dazu beigetragen, diese Themen in verschiedenen Organisationen des UNO-Systems und in den Entwicklungsbanken zu verankern und zu stärken.

Die Verabschiedung des systemweiten Aktionsplans der Vereinten Nationen für die Gleichstellung der Geschlechter und die Ermächtigung der Frauen durch über sechzig Organisationen kann als echter Erfolg des multilateralen Systems gewertet werden. Zudem hat die Afrikanische Entwicklungsbank ihre Genderstrategie 2014–2019 verabschiedet und eine Sonderbeauftragte für Genderfragen ernannt.

Um das Engagement ihrer Partner in fragilen Staaten zu unterstützen, hat die Schweiz die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Weltbank und der UNO beharrlich begleitet. Die Integration dieser Partnerschaft in den Ergebnisrahmen der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) zeigt, wie wichtig diese für die beiden Organisationen ist, und verbessert ihre Aussichten auf Wirksamkeit und Nachhaltigkeit.

Der Schweiz ist es gelungen, die Präsenz von massgebenden multilateralen Entwicklungspartnern (z. B. WHO, UNAIDS, GFATM, UNICEF, UNDP) und ihrer Leitungsgremien in Genf zu nutzen, um im Rahmen ihrer aktiven Beteiligung an verschiedenen informellen und formellen Foren, die das *internationale Genf* bietet, ihre entwicklungspolitischen Positionen zu klären, insbesondere in zentralen Themen wie den Zielen für eine nachhaltige Entwicklung (SDG), der globalen Gesundheit und Wasser. Ihre starke Präsenz in Genf hat viel dazu beigetragen, dass sie ihre Positionen in die verschiedenen Gremien einbringen konnte. Die Positionen der Schweiz sind dadurch kohärent mit anderen Zentren der multilateralen Politik wie zum Beispiel New York, und die Prioritäten der Schweiz sind fest im internationalen Genf verankert.

Eine vielversprechende Zusammenarbeit mit dem Privatsektor

Die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 zeigt deutlich, wie wichtig der Privatsektor bei der Bekämpfung der Armut in Schwellenländern und in den am wenigsten entwickelten Ländern sowie beim Schutz der globalen öffentlichen Güter ist. Der Privatsektor dürfte noch weiter an Bedeutung gewinnen, wenn die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) der Agenda 2030 erreicht werden sollen. Vor diesem Hintergrund intensiviert die

Schweiz die Unterstützung von sogenannten öffentlich-privaten Entwicklungspartnerschaften (Public Private Development Partnerships, PPD). Seit 2013 baut die DEZA aktiv neue Partnerschaften auf und prüft dabei innovative Formen der Zusammenarbeit mit Privatunternehmen. Davon verspricht sie sich eine bessere Wirkung der von ihr unterstützten Projekte und eine dank Partnerschaften erzielte Hebelwirkung zur Umsetzung im grossen Massstab.

Auf internationaler Ebene beteiligt sich die Schweiz aktiv in verschiedenen multilateralen Gremien am politischen Dialog über die Rolle des Privatsektors für die Entwicklung. Privatunternehmen sollen motiviert werden, die internationale Gemeinschaft bei der Förderung einer nachhaltigen globalen Entwicklung stärker zu unterstützen. So beteiligt sich die Schweiz an der Busan-Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit, in der über 160 Länder und 50 öffentliche und private Organisationen vertreten sind und bei der die öffentlich-private Zusammenarbeit zuoberst auf der Agenda steht. Die Schweiz unterstützt auch das Engagement des Privatsektors bei der Erarbeitung und der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

Auf operativer Ebene hat die DEZA mit Privatunternehmen strategische Allianzen gebildet, um die strategischen Entwicklungsziele der Botschaft 2013–2016 in prioritären Bereichen wie der Ernährungssicherheit, der Gesundheit, der Migration, der Beschäftigungs- und der Einkommensförderung, der Trinkwasserversorgung und des Klimawandels zu erreichen. Die DEZA hat langjährige Erfahrung bei der Entwicklung des Privatsektors in den Ländern, in denen sie aktiv ist. Bei der Umsetzung der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 hatte ihr Engagement für eine Partnerschaft mit dem Privatsektor zentrale Bedeutung.

Das finanzielle Engagement der DEZA bei den PPD hat sich seit der Jahrtausendwende mehr als verdoppelt und beläuft sich zurzeit auf 30 Millionen Schweizer Franken pro Jahr. Heute ist die DEZA in rund dreissig Partnerschaften aktiv, wobei die Art der Zusammenarbeit entsprechend den verfolgten Zielen und den betroffenen Organisationen variiert. Die DEZA kann nun die ersten konkreten Resultate aus diesem Engagement vorweisen. Die 2013 durchgeführte Studie des PPD-Portfolios¹⁵⁷ hat ergeben, dass beinahe zwei Drittel dieser Partnerschaften bereits vielversprechende Ergebnisse gebracht haben. Beispiele dafür sind die folgenden Partnerschaften:

- i) *Swiss Capacity Building Facility*. Dieser Non-Profit-Organisation gehören die DEZA sowie verschiedene Privatunternehmen und Stiftungen wie Swiss Re, Blue Orchard, Credit Suisse Foundation an. Sie bietet Finanzinstitutionen von Entwicklungsländern wie Versicherungsgesellschaften, Mikrofinanzinstituten, Sparkassen und Handelsbanken technische Hilfe an, damit diese die ärmsten Bevölkerungsschichten besser bedienen können. Entsprechend den realisierten Fortschritten dürfte das Ziel von 720 000 neuen Kundinnen und Kunden Ende 2017 erreicht werden.

¹⁵⁷ SDC, Stocktaking Assessment of the Public-Private Development Partnership Portfolio of SDC, 2013

- ii) *RIICE – Remote Sensing-Based Information and Insurance for Crops in Emerging Economies* ist eine von der DEZA und mehreren öffentlichen und privaten Institutionen wie der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), der Allianz Re oder des International Rice Research Institute (IRRI) gemeinsam finanzierte Partnerschaft. Sie setzt zur Minderung der Risiken der Reisproduzenten in fünf Ländern Ost- und Südasiens innovative Satellitentechnologien ein und bietet den Regierungen damit ein Instrument zur Risikosteuerung. Zusätzlich bietet sie kleinen Reisbauern auch Versicherungsprodukte an. Sie trägt so zur Ernährungssicherheit von mehr als zwei Millionen Menschen bei.
- iii) *SuizAgua in Kolumbien*. Diese Partnerschaft bestand anfänglich zwischen der DEZA und fünf in Kolumbien tätigen Schweizer Unternehmen (Clariant, Nestlé, Holcim, Alpina und Syngenta) und erweiterte sich danach um ein Dutzend kolumbianische Unternehmen. Ziel der Partnerschaft ist es, den Wasserfußabdruck dieser Unternehmen und ihrer Zulieferungsketten zu verringern und ein umweltverträgliches Geschäftsmodell zu fördern.

Nebst den PPDP, die an spezifische Projekte gebunden sind, ist die DEZA eine *innovative strategische Partnerschaft mit Swiss Re* eingegangen. Mit diesem institutionellen Rahmen erhalten die von den beiden Organisationen gemeinsam betreuten Initiativen eine strategische Ausrichtung, die ihrer Vision, ihren Zielen und auch ihren jeweiligen Interessen entspricht. Ziel dieses institutionellen Rahmens, der die Modalitäten und die Verfahrensgrundsätze dieser Partnerschaften festlegt, ist es, den Aufbau von operativen Partnerschaften und von anderen Formen der Zusammenarbeit zwischen Swiss Re und der DEZA zu erleichtern.

Die DEZA will die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor intensivieren. Deshalb hat sie verschiedene Massnahmen ergriffen, um ihre Kapazitäten in diesem Bereich zu stärken. Zur Führung und Entwicklung der PPDP hat sie sich 2013 Leitlinien gegeben. Diese Politik «basiert beim Aufbau von Partnerschaften mit dem Privatsektor auf einer Logik, auf klaren und soliden Zielen und Grundsätzen», wie es das DAC der OECD¹⁵⁸ in seinem Bericht aufführt. Die Leitlinien werden aktualisiert und die Kriterien für eine Zusammenarbeit mit dem Privatsektor angepasst.

Eine intensivere Partnerschaft mit den Schweizer NGO

Die Partnerschaft der DEZA mit den Schweizer NGO in Form von Programmbeiträgen wurde in Bezug auf Finanzierungsumfang und Substanz erweitert und intensiviert. Heute gewährt die DEZA 24 Schweizer NGO und 7 kantonalen Dachorganisationen finanzielle, thematische und methodische Unterstützung. Diese Partnerschaften ergänzen die Aktivitäten der DEZA und betreffen die Entwicklungszusammenarbeit, die humanitäre Hilfe und die Transitionshilfe in den Staaten Osteuropas und der GUS. Sie haben entscheidend zur Aufwertung und zur Stärkung der Kapazitäten und der Kompetenzen der NGO beigetragen, die vor Ort in oft fragilen

¹⁵⁸ OECD Development Cooperation Peer Review, Switzerland 2013, OECD, 2014

Situationen aktiv sind. Zudem haben sie einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Ziele der Botschaft 2013–2016 geleistet.

Angesichts der Vielfalt der NGO-Programme – eine der wichtigsten Eigenschaften der von der DEZA aufgebauten Partnerschaften – ist eine fundierte Beurteilung der von den 24 NGO erzielten Ergebnisse nicht einfach. Es gibt jedoch Beispiele von Best Practices. Ausserdem werden Innovationen kapitalisiert und ausgetauscht. Des Weiteren wird die Ergebnisorientierung durch die Entwicklung von Führungsinstrumenten und eine Professionalisierung der Organisationen verbessert.

- *Die Reduktion der Armut* steht im Zentrum des von der DEZA finanzierten Engagements der Schweizer NGO in verschiedenen Arbeitsbereichen wie Ernährungssicherheit, Zugang zu Land, Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen, Verbesserung der Grunddienstleistungen bezüglich Zugang zu Trinkwasser, Bildung, Ausbildung und Gesundheit. So haben 2014 in Laos 167 000 Personen vom *Health Equity Fund* profitiert. Sie haben Zugang zur medizinischen Grundversorgung erhalten, und zugleich wurde diese auch professionalisiert. In Südosteuropa haben 95 Prozent der Roma-Kinder die obligatorische Schule erfolgreich abgeschlossen, während die durchschnittliche Quote für diese Kategorie Kinder 45 Prozent beträgt. In Afrika konnten zwischen 2013 und 2015 mehr als 500 000 Personen aus benachteiligten Bevölkerungsschichten aus ländlichen Gebieten ihr Einkommen dank der Vermarktung ihrer Agrarprodukte verbessern.
- *Zahlreiche Innovationen* haben zu tiefgreifenden Veränderungen in den Bereichen Gesundheitswesen, Umwelt und Schutz der Rechte von ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen geführt. So wurden zum Beispiel durch eine bessere Abfallbewirtschaftung in zehn bolivianischen Städten zwischen 2013 und 2014 400 Arbeitsplätze geschaffen, 550 000 US-Dollar mit dem Verkauf von rezykliertem Material generiert und 13 000 Tonnen weniger Treibhausgasemissionen verursacht. Zudem haben die Gemeinden 1 700 000 US-Dollar in den Recyclingbereich investiert.
- *Was die Rahmenbedingungen betrifft*, zeigt sich der Fortschritt an dem 2013 in Indien erlassenen *Anti-sexual harassment Act*. Dank der Initiative von Hausangestellten sind die am stärksten benachteiligten Personen nun besser geschützt. In Haiti wurde das Gesetz über die internationale Adoption in die Verfassung aufgenommen. Im Rahmen des 2. Weltkongresses zum Jugendstrafrecht mit 840 Teilnehmenden aus 94 Ländern, darunter Vertreterinnen und Vertreter von Regierungen, wurde die Umsetzung von Normen im Bereich restauratives Jugendrecht (Wiedergutmachung) bekräftigt und vorangetrieben.
- Mit *humanitären Aktionen* wurde schnell auf Krisensituationen wie Unterernährung und Ebola reagiert. Zudem konnten die Fähigkeiten der Hilfeempfänger bei der Krankheitsvorsorge (Malaria), der Anpassung an Klimaveränderungen und beim Umgang mit Katastrophenrisiken (DRR) verbessert werden.
- Bei der *Stärkung der Zivilgesellschaft* wurden grosse Fortschritte erzielt, namentlich was den Schutz der Rechte der Kinder und das Verbot der weib-

lichen Genitalverstümmelung in Guinea-Bissau sowie der Verzicht auf schädliche Praktiken in gewissen Regionen Malis betrifft. Während der Krise in Mali trug das Engagement der DEZA im Mediensektor dazu bei, dass in einem äusserst fragilen Umfeld objektive und neutrale Informationen über das Radio verfügbar waren.

- *Die Aufklärungsarbeit der NGO in der Schweiz* hat zur Sensibilisierung der Bevölkerung für zahlreiche gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Herausforderungen bezüglich Entwicklungsfragen beigetragen. Die globalen aktuellen Herausforderungen wie die Ernährungssicherheit, die Landwirtschaft von morgen, der Umgang mit humanitären Krisen, die Migrationsprobleme, die Klimaveränderung und die Rolle des Privatsektors bei der Entwicklung wurden an zahlreichen Diskussionsrunden, Ausstellungen und öffentlichen Informationsveranstaltungen sowie in Vorträgen an Schulen thematisiert.

Die Forschung im Dienste der Entwicklung

Wissen aus der Forschung sowie technologische und soziale Innovationen haben als Impulsgeber für die Armutsbekämpfung und den Übergang zu einer globalen nachhaltigen Entwicklung in allen Bereichen der internationalen Zusammenarbeit an Bedeutung gewonnen.

Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit 2013–2016 wurde das Forschungsportfolio der DEZA gestützt auf eine unabhängige Evaluation¹⁵⁹ der forschungsbezogenen Aktivitäten reformiert. Als Antwort auf globale Risiken, Krisen und Unsicherheiten wurde auch die Forschung stärker auf die Lösung globaler Probleme in armen Weltregionen und Ländern ausgerichtet.

- *Mit dem 10-jährigen Forschungsprogramm «Swiss Programme for Research on Global Issues for Development»*¹⁶⁰, bekannt als r4d-Programm, wurde von der DEZA und dem Schweizer Nationalfonds (SNF) ein innovatives Förderinstrument für interdisziplinäre und lösungsorientierte Forschung im 2012 lanciert und für zehn Jahre geplant. Das r4d-Programm zeichnet sich dadurch aus, dass die Entwicklungsrelevanz ebenso stark gewichtet wird wie die wissenschaftliche Qualität. Der Kommunikation und Umsetzung von Forschung sowie der ergebnisorientierten Berichterstattung werden ein hoher Stellenwert eingeräumt.
- *Bisher wurden 25 länderübergreifende Forschungspartnerschaftsprojekte bewilligt*, an denen neben der Schweiz 35 Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika beteiligt sind. Im Zentrum stehen fünf Themen: Ursachen und Lösungsmechanismen für gesellschaftliche Konflikte unter schwachen staatlichen Institutionen; Beschäftigung im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung; Innovation in Landwirtschaft und Ernährungssystemen für Ernährungssicherheit; nachhaltige Bewirtschaftung von Ökosystemen; Versorgungssysteme und Finanzierungsmechanismen im öffentlichen Gesundheitssektor.

¹⁵⁹ SDC, SDC's Research Related Activities, The Policy Practice Limited, 2010.

¹⁶⁰ Siehe: www.snf.ch/de/foerderung/programme/r4d-programm/Seiten/default.aspx

Durch die langjährige Zusammenarbeit mit Forschungsinstitutionen in der Schweiz, Afrika, Asien und Lateinamerika und Investitionen in globale Forschungsprogramme (u. a. CGIAR, r4d Programm) hat die Schweizerische Entwicklungszusammenarbeit Zugang zu internationalen Netzwerken sowie wissenschaftlichem Wissen und Knowhow in entwicklungsrelevanten Themenbereichen.

A1.4 Rückblick zu den wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit des SECO

Sowohl der Rahmenkredit VIII für die Finanzierung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit (Verpflichtungsvolumen von 1,28 Milliarden Schweizer Franken) als auch der Anteil des SECO am Rahmenkredit V für die Finanzierung der Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (Verpflichtungsvolumen von 375 Millionen Schweizer Franken) sind am 1. Januar 2013 in Kraft getreten und decken sämtliche Verpflichtungen bis zum 31. Dezember 2016 ab.

Dieser Rückblick gibt einen Überblick über die wichtigsten Resultate der Rahmenkredite VIII und V entlang den fünf Themenschwerpunkten¹⁶¹ der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit des SECO. Die Resultatberichterstattung basiert auf den entsprechenden Wirkungszielen und Indikatoren, wie sie im Rahmenkredit VIII und V definiert worden sind. Ausserdem behandelt dieser Rückblick auch die Resultate der Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsbanken. Die Resultatberichterstattung über die multilateralen Entwicklungsbanken erfolgt gemäss Wirkungsziel und Indikatoren zum Dialog mit den multilateralen Organisationen im Kapitel 3.3.4 des Rahmenkredits XII «Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern».

Im Hinblick auf die Berichterstattung über die Umsetzung der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 hat das SECO das interne System zur Beobachtung der Umsetzung (Botschaftsmonitoring) und zur Berichterstattung über die Resultate ausgebaut und gestärkt (2012 eingeführte Standardindikatoren und Wirkungsziele erlauben eine systematische Wirkungsmessung auf Projektebene und eine aggregierte Berichterstattung). Das System der Wirkungsziele und Indikatoren wird für die neue Botschaft 2017–2020 beibehalten, um eine systematische und vergleichbare Rechenschaftslegung über einen längeren Zeitraum zu gewährleisten. Zusätzlich zu diesem Rückblick wird von DEZA und SECO gegenüber Öffentlichkeit und Parlament gemeinsam Rechenschaft abgelegt. Konkrete Resultate zu den Themenbereichen des SECO finden sich in «SECO zieht Bilanz 2012–2015».

¹⁶¹ Themenschwerpunkte: i) Wirtschafts- und Finanzpolitik stärken, ii) Städtische Infrastruktur und Versorgung ausbauen, iii) Privatsektor und Unternehmertum unterstützen, iv) Nachhaltigen Handel fördern, sowie v) Klimafreundliches Wachstum ermöglichen.

Wirksamkeit (Erfolgsquote) und wichtigste Ergebnisse

Zwischen 2012 und 2015¹⁶² hat das SECO fünf umfassende unabhängige Evaluationen¹⁶³ und 60 externe Projekt- oder Programmuntersuchungen¹⁶⁴ durchgeführt. Diese Untersuchungen zielen darauf ab, aus der gemachten Erfahrung Lehren zu ziehen und diese in die künftige Arbeit einfließen zu lassen sowie die erreichten Resultate zu messen und zu kommunizieren¹⁶⁵. Für die Auswahl der Themen und die Sicherstellung der Qualität der unabhängigen Evaluationen leistete das 2009 eingesetzte externe Evaluationskomitee wichtige Beiträge.

Wie der Bericht «SECO zieht Bilanz 2012–2015» aufzeigt, beträgt die Erfolgsquote für das SECO Projektportfolio während der Rechenschaftsperiode zur Botschaft 2013–2016 durchschnittlich 81 Prozent erfolgreiche Projekte, was die guten Resultate der vorangegangenen Jahre bestätigt.¹⁶⁶ In Anbetracht des schwierigen Umfelds, in dem Entwicklungszusammenarbeit stattfindet, und im Vergleich mit den Resultaten anderer Entwicklungsagenturen erzielt die Entwicklungszusammenarbeit des SECO gute und fundierte Resultate. Die Relevanz beträgt durchschnittlich 93 Prozent, die Zielerreichung (Effektivität) rund 85 Prozent und die Effizienz rund 62 Prozent.¹⁶⁷ Mit einem Rating von durchschnittlich 47 Prozent bleibt die Nachhaltigkeit eine Herausforderung, wobei sich das Rating im Vergleich zur letzten Rechenschaftsperiode verbessert hat.

Mitteleinsatz¹⁶⁸

In den ersten zweieinhalb Jahren (1. Januar 2013 bis 30. Juni 2015) nach Inkrafttreten des Rahmenkredits wurden 770 Millionen oder 60 Prozent der verfügbaren 1,28 Milliarden Schweizer Franken für rund 160 laufende oder neue Programme verpflichtet. Aufgrund diverser, auch durch die Schuldenbremse bedingter Kürzungen der ursprünglich im Finanzplan 2013–16 vorgesehenen Zahlungskredite wird der im Rahmenkredit VIII definierte Verpflichtungsrahmen bis Ende 2016 möglicherweise nicht voll ausgeschöpft werden können. Damit sollen übermässige Verpflichtungsüberhänge in der Periode 2017–2020 vermieden werden.

¹⁶² Der Unterschied zwischen Botschaftsperiode und Rechenschaftsperiode ergibt sich einerseits aus der Tatsache, dass die neue Botschaft jeweils zwei Jahre vor Inkrafttreten erarbeitet und darin Rechenschaft über die Verwendung und Resultate der Rahmenkredite abgelegt werden muss. Andererseits besteht eine Zeitlücke, bis Resultate genannt werden können.

¹⁶³ In einem Fall handelt es sich um eine in Zusammenarbeit mit der DEZA in Auftrag gegebene Wirkungsanalyse. Resultate der Evaluationen sind unter den einzelnen Themenschwerpunkten aufgeführt.

¹⁶⁴ Diese werden durch externe unabhängige Expertinnen und Experten durchgeführt.

¹⁶⁵ Siehe dazu auch Ziffer 4.2.1, Abschnitt Lehren aus der Botschaft.

¹⁶⁶ Die Analyse 2005–2012, welche auf insgesamt 166 externen Evaluationen basiert, ergibt eine Erfolgsquote von durchschnittlich 77 Prozent zufriedenstellenden Projekten.

¹⁶⁷ Evaluationskriterien der OECD, siehe: www.oecd.org/dac/evaluation/

¹⁶⁸ Für detailliertere Angaben siehe Statistischer Anhang (Kapitel C.4).

Mitteleinsatz nach Geografie und Programmtypus

52 Prozent der bisherigen Programmverpflichtungen¹⁶⁹ (380 Mio. Schweizer Franken) wurden in den acht SECO-Schwerpunktländern eingegangen, womit die Zielvorgabe der Botschaft 2013–2016 eingehalten wird, hierfür 50 Prozent der Mittel vorzusehen.

Die restlichen 48 Prozent betrafen globale und regionale Massnahmen (261 Mio. Schweizer Franken), ergänzende Massnahmen in Schwerpunktländern der DEZA¹⁷⁰ (90 Mio. Schweizer Franken) sowie Spezialprogramme (6 Mio. Schweizer Franken). Erstere werden jedoch ebenfalls zu einem ansehnlichen Teil direkt auf Länderebene umgesetzt.

38 Prozent der Verpflichtungen wurden in Afrika, 19 Prozent in Asien und 15 Prozent in Zentral- und Südamerika verpflichtet. Im Vergleich zur Vorperiode wurde somit Afrika etwas stärker und Amerika etwas schwächer gewichtet¹⁷¹.

Mitteleinsatz nach Themenschwerpunkten¹⁷²

Die in der Botschaft 2013–2016 vorgesehene, indikative Allokation der Verpflichtungsmittel auf einzelne Themenschwerpunkte des SECO wird nach heutigem Stand grösstenteils eingehalten. Derweil die Schwerpunkte «Wirtschafts- und Finanzpolitik» sowie «Privatsektor und Unternehmertum» leicht mehr Mittel absorbieren als vorgesehen, werden für «Klimafreundliches Wachstum» etwas weniger Mittel umgesetzt. Grund dafür ist einerseits, dass Projekte im Bereich der makroökonomischen Rahmenbedingungen, insbesondere die Budgethilfe, hohe Volumen und schnellere Verpflichtungsrhythmen aufweisen. Andererseits wurde das «Klimafreundliche Wachstum» erst in der Botschaft 2013–2016 zu einem SECO-Schwerpunktthema und bedurfte deshalb einer grösseren Aufbauarbeit in der Projektidentifikation.

Resultate im Themenschwerpunkt I: Wirtschafts- und Finanzpolitik stärken

Stabile volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen gelten als Voraussetzung für nachhaltiges Wachstum und sind unabdingbar für eine wirksame Armutsbekämpfung. Das SECO hat seine Partner diesbezüglich konkret auf den folgenden zwei Ebenen unterstützt: a) Wirtschaftspolitische Reformen und eine verbesserte Finanzpolitik, welche auf eine transparentere Steuerpolitik und eine zuverlässigere Verwaltung der öffentlichen Finanzen abzielen; b) verbesserte Regulierung und Aufsicht des Finanzsektors, welche zu einem stabilen, diversifizierten und wettbewerbsfähigen Finanzmarkt beitragen. Auf beiden Ebenen ermöglicht die geleistete Unterstützung eine Stärkung der Transparenz und der guten Regierungsführung. Folgende Beispiele verdeutlichen die Resultate, die das SECO dabei erzielt hat:

¹⁶⁹ Programmverpflichtungen: 737 Millionen Franken der insgesamt verpflichteten 770 Millionen Franken. Restliche 33 Millionen Franken: Betriebs- und Personalkosten der SECO-Zentrale.

¹⁷⁰ V. a. Burkina Faso, Mosambik, Nicaragua, Marokko und Nepal

¹⁷¹ RKVII (2009–2012): 32 Prozent in Afrika, 19 Prozent in Asien, 16 Prozent in Amerika

¹⁷² Wirtschafts- und Finanzpolitik: 29 Prozent (209 Mio Franken); Städtische Infrastruktur: 16 Prozent (117 Mio Franken); Privatsektor und Unternehmertum: 20 Prozent (146 Mio Franken); Nachhaltiger Handel: 19 Prozent (138 Mio Franken); Klimafreundliches Wachstum: 15 Prozent (110 Mio Franken)

Modernisierung der Steuerverwaltungen in Ghana und Kolumbien: Durch die Steuerreform in Ghana wurden unter anderem die internetbasierte Steuererklärung eingeführt und die Dienstleistungen der Steuerverwaltung verbessert. So werden Steuerzahler und Steuerzahlerinnen heute besser über ihre Rechte und Pflichten sowie die Dienstleistungen der Steuerverwaltung informiert. Die Zahl der Steuerzahler und Steuerzahlerinnen, welche zur Finanzierung der Staatsausgaben beitragen, hat sich von 2010–2014 um 10 Prozent erhöht. In Kolumbien wurde ein neues, elektronisches Dienstleistungssystem für Steuerzahler und Steuerzahlerinnen eingeführt, welches von der Öffentlichkeit gelobt und rege nachgefragt wird.

Bankensektor Vietnam: Im vietnamesischen Bankensektor wurden beispielsweise ein differenziertes Kreditprüfungsverfahren eingeführt und das Risikomanagement gestärkt. Einige schwache Finanzinstitutionen wurden zusammengelegt, um faule Kredite im Bankensektor zu reduzieren. Die generelle Lage des Finanzsektors bleibt dennoch prekär, es sind weitere Reformanstrengungen nötig, um die Situation nachhaltig zu verbessern.

Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT): Dank der Initiative von SECO, IWF, Weltbank und anderen Geldgebern wurde anfangs 2014 ein Diagnose-Instrument für Steuersysteme namens TADAT eingeführt. TADAT soll insbesondere Entwicklungsländern helfen, Stärken und Schwächen ihrer Steuerverwaltung zu analysieren. Damit wird die Definition und Priorisierung der nötigen Reformen erleichtert.

*Unabhängige Evaluation Tax and Development*¹⁷³: Die unabhängige Evaluation «Tax and Development» (2015) beurteilte die Erreichung der Projektziele in diesem Bereich generell als gut. Das SECO habe einen nützlichen Beitrag zu einer fairen und transparenten Steuerpolitik sowie zu einer effizienten und effektiven Steuerverwaltung in seinen Prioritätsländern geleistet. Damit ist es dem SECO gelungen, adäquat auf die Bedürfnisse der Kooperationspartner einzugehen. Die Evaluation empfiehlt unter anderem mehr Kohärenz zwischen den langfristigen Zielen des SECO im Bereich Steuern und Entwicklung und den Zielen der konkreten Interventionen. Risiken in Bezug auf die Nachhaltigkeit der Projekte sollten bereits vor der Projektumsetzung identifiziert, und ein Ansatz zum fortlaufenden Management der damit verbundenen Risiken formuliert werden.

Fazit: In Bezug auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik wurden in den letzten Jahren bei der Identifizierung notwendiger Reformen Fortschritte gemacht. Das SECO spielte bei der Entwicklung von Diagnoseinstrumenten eine wichtige Rolle. Künftig sollen Analyse und Umsetzung dieser Reformen näher zusammenrücken, da Reformen als Schlüssel für starke öffentliche Institutionen gelten. Die wichtigsten Herausforderungen für die erfolgreiche Umsetzung von Reformen sind kurzfristige Veränderungen der politischen Prioritätensetzung und die Personalfuktuation in öffentlichen Ämtern.

¹⁷³ Berichte unabhängige Evaluationen siehe: www.seco-cooperation.admin.ch

Resultate im Themenschwerpunkt II: Städtische Infrastruktur und Versorgung ausbauen

Eine funktionierende und energieeffiziente städtische Infrastruktur und Versorgung kommt allen zugute: Sie schont die Umwelt und das Staatsbudget, ist ein Schlüssel zur Verbesserung der Lebensbedingungen der ärmeren städtischen Bevölkerung und schafft die Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung. Das SECO verfolgte mit seiner Unterstützung in diesem Themenschwerpunkt konkret drei Hauptziele: a) die Förderung der Energieeffizienz dank ressourcenschonenden Technologien, b) optimierte rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen, die einen verbesserten Service public (nachhaltige Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung) erlauben, sowie c) die Unterstützung einer integrierten städtischen Infrastrukturentwicklung. Folgende Resultate sollen beispielhaft genannt werden:

Wasserversorgung in Mazedonien: Durch kleine Wasser- und Abwasserprojekte hat sich die Situation für mindestens 90 640 Personen (bei einer Gesamtbevölkerung von 200 000 Einwohnerinnen und Einwohnern) in allen 15 Gemeinden der Region Bregalnica verbessert. Aufklärungskampagnen haben bewirkt, dass die Bevölkerung Umweltprobleme in der Region aktiv angeht und Infrastrukturprojekte für ihre Gemeinden selbst auswählt.

Abfallentsorgung Peru: In ganz Peru erhöhte sich der Anteil der kontrollierten Abfallentsorgung von 2001–2013 um 13,2 Prozent; 2013 setzten 205 (von insgesamt 1650) Gemeinden bzw. 526 990 Haushalte Programme zur Abfalltrennung um.

Integrierte städtische Planung in der Ukraine: Die westukrainische Stadt Vinnitsa hat eine integrierte Transport- und Raumplanungsstrategie erstellt und umgesetzt. Im Juni 2015 erhielt Vinnitsa als erste Stadt der Ukraine dank ihrem nachhaltigen Energie-Management den European Energy Award.¹⁷⁴

Stadtentwicklung durch ESCI¹⁷⁵ und CDIA Initiativen: In 18 Ländern Lateinamerikas und in 16 Ländern Asiens profitierten bisher etwa 115 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner von der Zusammenarbeit der Interamerikanischen Entwicklungsbank, der Asiatischen Entwicklungsbank und anderer, bilateraler Geber. In Lateinamerika wurden bisher für 40 Städte Studien zu Emissionsstatistiken, Gefährdung der Bevölkerung und Mitigationsmassnahmen erarbeitet. In Asien konnten für 39 städtische Projekte, welche im Rahmen des Programms vorbereitet wurden, Investitionen (u. a. für den öffentlichen Transport, Abfall- und Abwassermanagement, Trinkwasserversorgung und Energieeffizienz) von insgesamt 4,4 Milliarden US-Dollar aus multilateralen (50 %), nationalen (35 %) und privaten Quellen mobilisiert werden.

Unabhängige Evaluation Corporate Development of Public Utilities¹⁷⁶: Mit der unabhängigen Evaluation «Corporate Development of Public Utilities» wurde 2014 untersucht, ob die noch junge Strategie zur Stärkung der betrieblichen und finanziellen Kapazitäten von öffentlichen Versorgungsbetrieben konzeptionell richtig ist und welche Änderungen es allenfalls braucht. Die Evaluation hat gezeigt, dass die ganz-

¹⁷⁴ siehe: www.european-energy-award.org und www.vmr.gov

¹⁷⁵ Emerging and Sustainable Cities Initiative, siehe: www.iadb.org, Cities Development Initiative for Asia, siehe: <http://cdia.asia/>

¹⁷⁶ Berichte unabhängige Evaluationen siehe: www.seco-cooperation.admin.ch

heitliche Stärkung von öffentlichen Versorgungsbetrieben von sehr hoher Relevanz ist. Sie entspricht nicht nur dem Bedürfnis der Bürger und Bürgerinnen nach guten Dienstleistungen, sondern auch den politischen Prioritäten der Empfängerländer. Die Beispiele Albanien (Pogradec) und Tadschikistan (Khujand) zeigen, dass die gesetzten Ziele erreichbar sind. In beiden Versorgungsbetrieben liegt die Quote der zahlenden Kunden mittlerweile über 90 Prozent und die operationelle Kostendeckung über 100 Prozent. Die dahinter stehenden Systemwechsel sind jedoch zeitintensiv und bedingen die Einbindung des lokalen Managements auf unterschiedlichen Stufen, um längerfristig tragende Veränderungen herbei zu führen.

Fazit: Der Fokus der letzten Botschaft auf städtische Infrastruktur hat sich als richtig erwiesen. Um dem raschen Wachstum sowie dem Ressourcenverbrauch gerecht zu werden, soll dieser Ansatz künftig vermehrt auf eine ganzheitliche Stadtentwicklung ausgeweitet werden. Dabei sollen Finanzierungsfragen, die optimale räumliche Nutzung, die Stärkung von öffentlichen Versorgungsbetrieben (Corporate Development) und die Reduktion von CO₂-Emissionen im Zentrum stehen. Eine wichtige Herausforderung in diesem Bereich ist die Erzeugung bzw. Erhaltung der Ownership aller wichtigen Stakeholder. Weitere wichtige Herausforderungen ergeben sich aus dem Mangel an Umsetzungskapazität mancher lokaler Partner. Daher sind eine umfassende, realistische Planung und die Stärkung lokaler Kapazitäten, vor allem im Managementbereich, unabdingbar.

Resultate im Themenschwerpunkt III: Privatsektor und Unternehmertum unterstützen

Ein entwickelter Privatsektor bringt Arbeits- und Entwicklungsmöglichkeiten und letztendlich dem Staat die nötigen Einnahmen, um seinerseits öffentliche Dienstleistungen zu erbringen. Das SECO hat sich vor allem a) die Verbesserung des Geschäftsumfelds von Unternehmen, b) die Förderung des Zugangs von KMU zu langfristigen Investitionskapital und c) die Verbesserung der unternehmerischen Fähigkeiten zum Ziel gemacht und unter anderem folgende Resultate erreicht:

Arbeitsplätze in Mazedonien: Durch das SECO-unterstützte Weltbankprojekt «Competitive Industries and Innovation Programme» wurden in Mazedonien allein 2013–2014 netto 4000 Arbeitsplätze in exportorientierten Wirtschaftssektoren geschaffen.

Bürokratieabbau in Indonesien: Dank dem «Business Entry Reform»-Projekt in Indonesien wurde die Dauer zur Erteilung von Handelslizenzen in der Provinz Jakarta um 23 Tage (von 29 auf 6 Tage) reduziert. Seit Dezember 2013 profitierten mehr als 89 000 Firmen von der Reform. Der Privatsektor sparte dadurch schätzungsweise 1,82 Millionen US-Dollar.

Zugang zu Kapital in Ghana: In Ghana wurde im März 2010 an der Nationalbank das erste elektronische Pfandregister in Afrika eingerichtet. Dank diesem Pfandregister wurden von lokalen Finanzinstituten bereits während den ersten sechs Monaten Kredite im Gesamtwert von 3 Milliarden US-Dollar an 5000 KMU und 22 000 Mikrounternehmen – darunter an über 10 000 Unternehmerinnen – ausbezahlt. 2013 verzeichnete das Pfandregister einen Anstieg von 8,2 Prozent Anträgen und 10,4 Prozent der registrierten Sicherheiten im Vergleich mit dem Vorjahr. Der Gesamtwert der Kredite, welche über dieses System im 2013 abgesichert werden

konnte, betrug rund 4,3 Milliarden US-Dollar, welche an über 18 000 Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer ausbezahlt wurden.

SIFEM: Anfangs 1998 bis Mitte 2014 hat SIFEM AG (Swiss Investment Fund for Emerging Markets) 470 Millionen US-Dollar in Fonds eingezahlt. Dem gegenüber stehen private Investitionen über 1,385 Milliarden US-Dollar. 2014 hat jeder von der SIFEM AG in einen Private Enterprise-Fonds einbezahlte US-Dollar private Investitionen im Umfang von 7,2 US-Dollar mobilisiert.

*Unabhängige Evaluation der Entwicklungseffekte von SIFEM-Investitionen*¹⁷⁷: Die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft SIFEM AG ermöglicht KMU den Zugang zu Eigenkapital und Krediten mit dem Ziel, deren Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu unterstützen. Eine 2012 durchgeführte unabhängige Evaluation bescheinigt den SIFEM-Investitionen gemäss OECD DAC-Evaluationskriterien gute bis sehr gute Resultate, insbesondere in Bezug auf die Beschäftigungswirkung.¹⁷⁸ Die Evaluation empfiehlt der SIFEM aber auch, ehrgeizigere Zielwerte zu setzen und die Datenerhebung zur Entwicklungswirkung zu verbessern. Diese und weitere Empfehlungen sind in die strategischen Ziele 2014–2017 des Bundesrates für die SIFEM eingeflossen. Die Umsetzung der Empfehlungen ist auf Kurs.

Fazit: Die Verbesserung des Geschäftsumfeldes, der Zugang zu Kapital und die Stärkung des Unternehmertums sind Voraussetzungen für mehr und bessere Arbeitsplätze. Eine wichtige Herausforderung bleibt bei der Verbesserung des Geschäftsumfeldes, dass auch Investitionen ausgelöst werden, die Arbeitsplätze schaffen, dies auch für weniger qualifizierte Arbeitskräfte. Zudem soll aufgezeigt werden, dass bessere Arbeitsbedingungen mit höherer Produktivität einhergehen und sich deshalb für Unternehmungen und Arbeitgeber auszahlen. Entsprechend wird die Privatsektorförderung die Qualität der Arbeitsbedingungen und das Erreichen von ärmeren Bevölkerungsgruppen noch verstärkt in den Vordergrund stellen.

Resultate im Themenschwerpunkt IV: Nachhaltigen Handel fördern

Nachhaltiger Handel bietet Menschen in Entwicklungsländern neue Möglichkeiten, in einer globalisierten Welt ein Einkommen zu erwerben. Das SECO trägt zur Schaffung der Grundlagen bei, damit mehr Menschen in den globalen, nachhaltigen Handel einbezogen werden. Dabei konzentrierte sich das SECO auf a) die Verbesserung der Rahmenbedingungen für nachhaltigen Handel; b) die Wettbewerbsfähigkeit von Produzenten und KMU und c) den Marktzugang für nachhaltig produzierte Waren und Dienstleistungen. Folgende Resultate wurden beispielhaft erzielt:

Einhaltung von Arbeitsstandards in Vietnam: Ziel der zwei Projekte SCORE und Better Work ist die Verbesserung von Arbeitsbedingungen in Unternehmen. Dank systematischer Schulung in der Einhaltung internationaler Arbeitsstandards haben etwa 300 vietnamesische Fabriken, darunter viele KMU, den Sprung auf den Exportmarkt geschafft.

¹⁷⁷ Berichte unabhängige Evaluationen siehe: www.seco-cooperation.admin.ch

¹⁷⁸ Zwischen 2012 und 2014 hat SIFEM zur Erhaltung und Schaffung von über 342 000 Arbeitsplätzen beigetragen.

Zertifizierung von Kakaobauern in Indonesien: In Indonesien wurden 2013–2014 8616 Kakaobauern gemäss Standards von UTZ¹⁷⁹ und Rainforest Alliance¹⁸⁰ zertifiziert. Gleichzeitig wurden 21 176 Kakaoproduzentinnen und -produzenten (62 % Frauen) in Zertifikationsmodulen ausgebildet. Die Zertifizierung stellt sicher, dass die Produktequalität durchgehend hoch ist und sich die Einkommenssituation der Bauern mittelfristig verbessert.

Phytotrade Südafrika: Im Rahmen des Projektes «Biotrade» wurden Testverfahren entwickelt, welche helfen, EU-Anforderungen einzuhalten. Dadurch wurden Baobab-Fruchtessenzen für den EU-Nahrungsmittel- und Getränkemarkt legalisiert. Die EU ist zurzeit der weltgrösste Markt für natürliche Baobab-Inhaltsstoffe und Produkte aus Südafrika.

*Unabhängige Evaluation Aid for Trade*¹⁸¹: Die unabhängige Evaluation «Aid for Trade» 2013 hat die SECO-Gesamtstrategie für Handel sowie das Förderprogramm für nachhaltigen Handel als höchst relevant und die Wirksamkeit als gut beurteilt. Als herausragend wurde der Fokus auf der Verbindung von Produzenten und Dienstleistern mit internationalen Wertschöpfungsketten eingeschätzt. Das SECO ist Pionier bei der Einführung handelsbezogener technischer Unterstützung in Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern. Innovative Ansätze wurden ermutigt: Partnerländer konnten z. B. eigene Initiativen zu Biodiversitäts-Themen in Verhandlungen zu Freihandelsabkommen einbringen. Projekte in Peru und Vietnam haben die Wettbewerbsfähigkeit von KMU erhöht. Diese sind nun konform mit Sozial- und Umweltstandards sowie mit internationalen Normen, was sich positiv auf Produktion und Absatzmöglichkeiten auswirkt. Innerhalb von vier Jahren erreichten über 6000 Produzenten Fairtrade- und Biostandards. Rund 7500 Produzenten exportieren neu in internationale Märkte. Dank verbesserter Produktivität und Konkurrenzfähigkeit wurden mehr als 5000 Arbeitsplätze geschaffen.

Fazit: Die internationale Handelspolitik war in den letzten Jahren geprägt von einem mehrheitlich blockierten WTO-Prozess. Das Handelserleichterungsabkommen von Bali 2013 erlaubt jedoch eine Wiederbelebung der Handelsagenda. Das SECO wird daher seine Bemühungen für eine wirksame Umsetzung dieses Abkommens intensivieren. Ein weiterer Fokus des SECO zur Stärkung der Rahmenbedingungen in den Partnerländern liegt in den Bereichen der technischen Handelshemmnisse, der Wettbewerbspolitik und des geistigen Eigentums. Zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und des Marktzugangs von Produzenten und Exporteuren aus Partnerländern bleibt das SECO weiterhin entlang der gesamten Wertschöpfungskette aktiv. Freiwillige Nachhaltigkeitsstandards wie Fair Trade, UTZ oder FSC¹⁸² haben sich als erfolgreicher Marktmechanismus etabliert. In Zukunft gilt es allerdings, Effizienz und Wirksamkeit dieser Standards stetig zu erhöhen, sodass noch mehr Produzenten unter günstigen Bedingungen am Weltmarkt teilhaben können.

¹⁷⁹ UTZ siehe: www.utzcertified.org/

¹⁸⁰ www.rainforest-alliance.org/certification-verification

¹⁸¹ Berichte unabhängige Evaluationen siehe: www.seco-cooperation.admin.ch

¹⁸² Forest Stewardship Council, siehe: <https://ch.fsc.org/>

Resultate im Themenschwerpunkt V: Klimafreundliches Wachstum ermöglichen

Der Klimawandel stellt für Entwicklungsländer eine grosse Herausforderung dar und droht, erzielte Fortschritte bei der Armutsbekämpfung zunichte zu machen. Das SECO setzt in erster Linie bei den Ursachen der globalen Klimaerwärmung an und unterstützt ein klimafreundlicheres Wachstum in seinen Partnerländern. Als Prioritäten zuoberst stehen dabei a) die Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien; b) die nachhaltige Bewirtschaftung von Naturressourcen und c) die Stärkung von Markt- und Finanzierungsmechanismen im Klimaschutz. Das Engagement des SECO umfasst eine breite Palette von Aktivitäten: von der Mitarbeit bei der Entwicklung internationaler Normen und Standards, die dem Klimaschutz dienen, über Beratung und Politikdialog bis hin zur Umsetzung konkreter Projekte zur Minderung von CO₂-Emissionen vor Ort. Folgende Beispiele verdeutlichen die Resultate, die dabei erzielt wurden:

Ökoeffiziente Baustandards in Asien: Mit dem IFC-Green Buildings-Programm zur Unterstützung ökoeffizienter Baustandards in Asien wurden in Jakarta bisher 1,8 Millionen Quadratmeter gemäss ökoeffizienten Standards gebaut und CO₂-Emissionen im Umfang von über 50 000 Tonnen pro Jahr eingespart.

Förderung erneuerbarer Energien durch REPIC: Die Plattform REPIC¹⁸³ zur Förderung erneuerbarer Energie wird vom SECO, der DEZA und vom Bundesamt für Energie gemeinsam betrieben. REPIC hat im Rahmen seines Programms, innovative Pilotprojekte zu fördern, die ein grosses Potenzial zur raschen weiteren Verbreitung haben (Multiplikatoreffekt) zur Finanzierung von Solarsystemen zur Elektrizitätsversorgung für 500 private Haushalte in Äthiopien beigetragen. Diese Systeme werden mit Mikrokrediten finanziert und sollen nun auch in anderen Ländern angewendet werden.

Berücksichtigung von Naturressourcen in Wirtschaftspolitik: Durch das Programm WAVES¹⁸⁴ wurden zwischen 2012 und 2015 in Afrika, Asien und Lateinamerika erste Umweltinventare produziert. Diese erlauben eine detaillierte Dokumentierung der Entwicklung der natürlichen Ressourcen. In Kolumbien z. B. zeigten seit 2012 durchgeführte Analysen, dass Schäden durch die Umweltzerstörung (z. B. Abholzung und Verschmutzung der Böden) etwa vier Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) ausmachen. Daher wurde im nationalen Entwicklungsplan Kolumbiens 2014–2018 eine grüne Wachstumsstrategie formuliert. Die Abholzung soll um 30 Prozent reduziert und Schutzzonen um 400 Prozent vergrössert werden (Aktionsplan REDD⁺¹⁸⁵).

Finanzierungsmechanismus zur Förderung erneuerbarer Energien: Durch SIFEM-unterstützte Projekte im Rahmen der Interact Climate Change Facility sowie durch Investitionen in Private Equity Fonds mit Fokus auf sauberen Technologien/erneuerbarer Energie in Afrika, Zentralamerika und Asien wurden 2014 rund eine Million Kilowattstunden erneuerbare Energie erzeugt und dadurch CO₂-Emissionen von rund 1,3 Millionen Tonnen eingespart.

183 www.repic.ch/repic-de/plattform/

184 www.wavespartnership.org

185 www.un-redd.org/

Green Climate Fund

Die Entwicklungsländer sind von den negativen Folgen des Klimawandels besonders stark betroffen und häufig nicht in der Lage, sich aus eigener Kraft an den Klimawandel anzupassen. Der unter der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) neu gegründete globale Green Climate Fund unterstützt Entwicklungsländer bei der Bewältigung des Klimawandels, indem er Massnahmen zur Reduktion von CO₂-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel finanziert. Er arbeitet zu diesem Zweck eng mit staatlichen und privaten Akteuren in Entwicklungsländern zusammen. Bis Mitte 2015 wurden über 10 Milliarden US-Dollar aus öffentlichen Mitteln zugesagt. Erste Auszahlungen erfolgten Ende 2015. Die Schweiz beteiligt sich mit 100 Millionen US-Dollar. Als Mitglied im Exekutivrat des Green Climate Fund nimmt sie direkt auf die Finanzierungentscheide des Fonds Einfluss.

*DEZA/SECO Wirkungsbericht Klima*¹⁸⁶: Im Wirkungsbericht Klima 2014 wurde eine Wirkungsanalyse von klimarelevanten Projekten der DEZA und des SECO im Zeitraum 2002–2012 vorgenommen. Die Wirkungsanalyse hat gezeigt, dass die klimabezogenen Interventionen gute Ergebnisse erzielen und einen sinnvollen Ansatz verfolgen. Die Wirkung von rund 40 Prozent der analysierten Projekte wird als hoch bis sehr hoch, für rund 50 Prozent des Portfolios als mässig und für die restlichen 10 Prozent als schwach eingeschätzt. Zwischen Klimaschutz- und -anpassungsprojekten zeigen sich in Bezug auf die Resultaterreichung keine signifikanten Unterschiede. Das spezifisch schweizerische, klimabezogene Fachwissen bewährt sich und wird von den Partnerländern aktiv nachgefragt und geschätzt. Aus Sicht der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sind insbesondere die positiven Resultate im Energiebereich sowie die gezielte Förderung von umweltverträglichen Produktionsweisen zu erwähnen (insbesondere das Programm der National Cleaner Production Centers). Wie der Bericht zeigt, führten diese Aktivitäten zu substanziellen Verringerungen der CO₂-Emissionen etwa in Peru und Südafrika.

Fazit: Mit der Weiterentwicklung des thematischen Schwerpunkts «Klimafreundliches Wachstum» hat das SECO sein Engagement im Klimabereich verstärkt. Entstanden ist so ein umfangreiches und breit gefächertes Klimaportfolio, das substanzielle Erfolge erzielt und sich insgesamt bewährt hat. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass die Ausarbeitung und Umsetzung neuer Klimaprojekte häufig zeitintensiv ist und nicht in allen Interventionsfeldern gleich rasch vorankommt. Ausserdem lässt sich bei Aktivitäten wie der Beratung und technischen Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Minderung ihrer Treibhausgasemissionen der präzise Klimaeffekt nicht immer genau messen. In Zukunft müssen Klimaaspekte in Entwicklungsprojekten noch systematischer berücksichtigt werden, auch in Bezug auf die Förderung der Resilienz der Bevölkerung gegenüber «Klimaereignissen».

¹⁸⁶ Berichte unabhängige Evaluationen siehe: www.seco-cooperation.admin.ch

Resultate der Zusammenarbeit mit multilateralen Entwicklungsbanken

Die Schweiz konzentriert ihre allgemeinen Beiträge für die multilaterale Zusammenarbeit auf 13 prioritäre Organisationen. In Bezug auf die Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzinstitutionen (IFI), auf die sich das SECO, zusammen mit der DEZA, konzentriert, verfolgte die Schweiz in der Botschaftsperiode 2013–2016 zwei Hauptziele: Erstens setzte sich die Schweiz für gestärkte Einzelorganisationen ein, die optimal in das multilaterale System eingebunden sind, resultat- und wirkungsorientiert arbeiten sowie effizient mit ihren Ressourcen umgehen. Zweitens sollten die Politiken und Projekte der Entwicklungsbanken zur Erreichung international vereinbarter Ziele (z. B. MDG) sowie zur Reduktion globaler Risiken (z. B. Klimawandel) beitragen. Im Dialog mit den IFI konnte die Schweiz ihre Erfahrung aus der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit einbringen und wurde für ihre Expertise in Wirtschafts- und Finanzpolitik, Privatsektorförderung, städtischer Infrastruktur, Handel und Klima geschätzt.

Während der vergangenen Botschaftsperiode führten alle multilateralen Entwicklungsbanken wichtige Reformen durch, bei denen die Schweiz ihre Interessen und thematischen Schwerpunkte einbrachte. So trug die Schweiz bei der Weltbank im Rahmen der Reorganisation dazu bei, dass effizientere Strukturen und Prozesse etabliert wurden, indem die unterschiedlichen Unterorganisationen (IBRD, IDA, IFC, MIGA) enger zusammengeführt wurden. Zudem konnte die Schweiz mit der Weltbank anlässlich eines hochrangigen Partnerschaftsanlasses in Bern, an dem auch Parlamentarier sowie Vertreter von NGO und aus der Wirtschaft teilnahmen, den strategischen Dialog stärken und die konkrete Zusammenarbeit in den Bereichen Beschäftigung, Fragilität, Klimawandel und Wasser diskutieren. In der Afrikanischen sowie der Asiatischen Entwicklungsbank wurde auch dank den konkreten Vorschlägen der Schweiz das resultatorientierte Monitoringsystem verbessert – auch dies ein Beitrag hinsichtlich transparenter Gouvernanzprozesse und gut funktionierender Evaluationssysteme, was die Wirkung der Interventionen weiter steigert. Im Bereich der Richtlinien betreffend Sozial- und Umweltstandards (Safeguard Policies) hat sich die Schweiz in den laufenden Reformen bei der Weltbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) stark engagiert. In der Schweiz wird der Prozess breit abgestützt begleitet; dabei werden Organisationen aus der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor und Hochschulen beigezogen.

Fazit: Künftige Herausforderungen für die multilateralen Entwicklungsbanken stellen die verstärkte Mobilisierung privater Mittel für die Entwicklungsfinanzierung dar und ebenso die Neuordnung der «IFI-Landschaft» durch das Aufkommen neuer internationaler Finanzierungsinstitutionen wie der Asian Infrastructure Investment Bank und der New Development Bank der BRICS-Staaten. Damit die Schweiz in den erwähnten Reformprozessen prominent mitreden kann, ist es wichtig, in den Entscheidungsgremien der Entwicklungsbanken über eine starke Vertretung zu verfügen. In den Organisationen, in denen die Schweiz nicht über einen alleinigen Sitz verfügt, ist die gute Kooperation mit anderen gleichgesinnten Mitgliedsstaaten zentral.

A1.5 Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS

Zahlreiche Herausforderungen im Bereich der Demokratie

Die Länder der Transitionszusammenarbeit weisen weiterhin mittlere bis grosse demokratische und rechtsstaatliche Defizite auf. Die Demokratiewerte haben sich seit 2012 sogar verschlechtert.¹⁸⁷ Bezüglich politischer Rechte und Bürgerrechte wird nur gerade Serbien als «frei» und der Grossteil der Länder als «teilweise frei» bewertet. «Nicht frei» sind Usbekistan, Aserbaidschan und Tadschikistan. Trotz besserer Werte als in der GUS wird kein Land des Westbalkans als konsolidierte Demokratie eingestuft. Negative Entwicklungen sind in Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Kosovo festzustellen. Von den GUS-Ländern weisen insbesondere Georgien, die Ukraine und Moldawien in gewissen Bereichen (z. B. Wahlprozesse, Zivilgesellschaft) ein ähnliches Niveau auf wie die Länder des Westbalkans, während sie in lokaler Regierungsführung klar schlechter aufgestellt sind. Aserbaidschan und die zentralasiatischen Staaten hingegen zeichnen sich generell durch grosse Defizite aus und werden zu den (halb)konsolidierten autoritären Regimen gezählt.¹⁸⁸

Die GUS ist geprägt durch geopolitische Spannungen, welche die politische Stabilität einzelner Länder bzw. ganzer Regionen gefährden. Der Konflikt in der Ostukraine droht längerfristig bestehen zu bleiben (frozen conflict), und die Aussichten auf eine Lösung des Transnistrien-Konflikts haben sich verschlechtert, während die Unzufriedenheit der Zivilgesellschaft in Moldawien steigt. Im Südkaukasus intensivierte sich die Konflikte über umstrittene bzw. abtrünnige Gebiete.

Auf den Konflikt in der Ukraine reagiert die Schweiz mit grösseren Anpassungen ihres Länderprogramms. Die laufenden Aktivitäten werden mit verschiedenen Elementen ergänzt, um Konfliktursachen zu mindern sowie Versöhnungs- und Friedensprozesse anzustossen. Dies beinhaltet u. a. das Fördern inklusiver Reformprozesse, die alle Bevölkerungsteile einbeziehen, das Arbeiten in Konfliktgebieten sowie die Unterstützung von lokalen Friedensförderungsaktivitäten und Dialogplattformen.

Resultate in Bezug auf die Unterstützung einer Transition hin zu demokratischen Systemen

Die DEZA und das SECO tragen gemeinsam zur Unterstützung der Transition bei; die eingesetzten Mittel belaufen sich auf 750 Millionen Franken (DEZA) resp. 375 Millionen Franken (SECO) über die Jahre 2013–2016.¹⁸⁹

Die Schweiz unterstützt in ihren Partnerländern die Transition hin zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen. Dabei fördert sie Systemreformen auf

¹⁸⁷ Freedom in the World Index (Freedom House) 2015 (Berichtsjahr 2014)

¹⁸⁸ Nations in Transit 2014 (Berichtsjahr 2013)

¹⁸⁹ Der Bericht stützt sich auf die von der DEZA unterstützten Sektorreformen und berücksichtigt einige wichtige Ergebnisse in den Schlüsselsektoren des SECO. Die wichtigsten Informationen zu den Instrumenten des SECO, die im Süden und im Osten identisch sind, sowie zu den Ergebnissen im Osten liefert der Bericht über den Rahmenkredit «Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit».

zwei Ebenen: a) Stärkung der Demokratie und des Rechtsstaats; Dezentralisierung und; lokale Gouvernanz, einschliesslich des politischen Dialogs; Stärkung der Institutionen und der personellen Kapazitäten usw.; und b) Sektorreformen betreffend Gesundheit, Berufsbildung, Wasserversorgung, was durch eine Verbesserung der politischen, rechtlichen und regulatorischen Bedingungen, eine Stärkung der Kapazitäten der Verwaltung sowie den Bau oder die Sanierung von öffentlichen Infrastrukturen usw. erreicht werden soll.

Stärkung der Demokratie

- *Dezentralisierung:* In Zusammenarbeit mit anderen Geldgebern hat die DEZA insbesondere die Regierungen der Ukraine, von Georgien, Armenien, Kirgisistan und im Westbalkan bei ihren Dezentralisierungsbestrebungen unterstützt. Um den Reformprozess voranzutreiben und zu begleiten, hat die DEZA einerseits den Politikdialog aufgenommen und andererseits die Kapazitäten der lokalen Behörden gestärkt sowie Konzepte zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den lokalen politischen Entscheidungsprozessen umgesetzt. In der Ukraine unterstützt die DEZA Gemeindefusionen unter der Leitung des Europarats. In Armenien hat die Schweiz zur Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Gebiets- und Verwaltungsreform beigetragen. Und in Georgien begleitet die Schweiz einen Partizipationsprozess, der darauf hinwirken soll, den Rechtsrahmen Georgiens besser mit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Einklang zu bringen.

Der von der Schweiz in Kirgisistan geführte Politikdialog ermöglichte es, dass die Dezentralisierungsreform wieder in die Agenda der Regierung aufgenommen und den Gemeinden die Kompetenz, Steuern zu erheben, übertragen wurde. Im Westbalkan unterstützt die DEZA die Gemeindeverbände, die im Dezentralisierungsprozess eine wichtige Kraft darstellen. Sie können nun die Interessen ihrer Mitglieder bei der Regierung besser vertreten und haben eine Erhöhung der Transferzahlungen zu ihren Gunsten erreicht.

Dank der Unterstützung durch die DEZA hat der Gemeindeverband von Mazedonien eine Erhöhung seines Mehrwertsteuer-Anteils von 50 Prozent für die Finanzierung der Gemeinden erreicht. Im Kosovo und in Serbien ist es den Gemeindeverbänden gelungen, eine Senkung der Transferzahlungen von 20 Prozent abzuwenden, die der Internationale Währungsfonds (IWF) und das Finanzministerium vornehmen wollten. In Albanien hat die DEZA die nach dem Ansatz funktionaler Räume gestaltete Territorialreform zur Reduktion von 373 auf 61 Gemeinden massgeblich mitgeprägt.

- *Lokale Gouvernanz:* Im Westbalkan hat die DEZA eine Stärkung der lokalen Gouvernanz und eine Verbesserung der Dienstleistungen der Gemeinden, beispielsweise durch eine Vereinfachung der Verfahren, erreicht. Einige Gemeinden haben ein «One-Stop Shop»-System für die Übergabe von persönlichen Dokumenten und Genehmigungen eingeführt, das von den Bürgerinnen und Bürgern laut einer Umfrage sehr geschätzt wird. Mit der Einführung eines solchen Systems in Südserbien, zu dem 350 000 Personen

Zugang haben, hat sich die durchschnittliche Frist bis zur Erteilung einer Baubewilligung von 77 auf 58 Tage verringert.

Weitere Beispiele für die Verbesserung der Dienstleistungen: In den Gemeinden im Norden Albaniens haben 100 000 Personen seit Kurzem eine regelmässige Abfallentsorgung. Die Tatsache, dass sie 2014 einer Erhöhung der Gebühren für die Müllabfuhr von 32 Prozent gegenüber 2013 zugestimmt haben, zeigt ihre Zufriedenheit mit dem System. In Bosnien und Herzegowina profitierten dank einer standardisierten Entwicklungsplanung für 45 Prozent der Lokalregierungen insgesamt 315 000 Personen in 44 Gemeinden von besseren Dienstleistungen in den Bereichen Landwirtschaft, Tourismus, Wasserversorgung und Abfallentsorgung, Bildung und Handelsentwicklung. Zur Verbesserung der lokalen Gouvernanz hat die DEZA in Mazedonien, Kosovo und Serbien auch damit begonnen, die Aufsichtsfunktion lokaler Parlamente gegenüber den Lokalregierungen zu stärken.

- *Demokratische Praxis.* Es wurden zahlreiche Anstrengungen unternommen, um die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den dezentralen politischen Entscheidungsprozessen zu fördern. So wurden mit Hilfe der DEZA in mehreren Ländern lokale Konsultationsmechanismen eingeführt. In Mazedonien gibt es nun in mehr als drei Vierteln der 80 Gemeinden Gemeindeforen, in denen die Bürgerinnen und Bürger ihre Meinung zu wichtigen Investitionen und zum Gemeindebudget äussern können. Die Verbesserung der demokratischen Praxis zeigt sich durch eine grössere Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an den Entscheiden der lokalen Behörden. Die Schweiz engagierte sich auch für die Stärkung nationaler Parlamente. So übt das nationale Parlament in Serbien die Finanzaufsicht seit jüngstem auf der Basis von Echtzeitdaten des Finanzministeriums aus. In Mazedonien unterstützte das neu geschaffene Parlamentsinstitut die Parlamentsmitglieder auf deren Nachfrage innerhalb eines Jahres mit 100 Analysen und Abklärungen.

Bürgerinnen und Bürger des Kosovo haben mehr als 4000 Fälle von Korruption, Unterschlagungen und Missmanagement auf einer mit Hilfe der Schweiz eingerichteten Website gemeldet. Die Beschwerden wurden in über 100 Artikeln resp. Sendungen publik gemacht. Die Justiz ermittelt zurzeit in 33 Fällen.

Sektorreformen

- *Gesundheit:* Die von der DEZA unterstützten Reformen des Gesundheitssektors in Zentralasien, im Westbalkan, in der Ukraine und in Moldawien haben zu effizienteren Gesundheitssystemen geführt. Zudem haben sich die Prioritäten von der spezialisierten Medizin zur medizinischen Grundversorgung verlagert. Dank diesen Reformen haben Millionen von Menschen in den Partnerländern einen besseren Zugang zur Gesundheitsversorgung. Die Programme zur Gesundheitsförderung und Prävention wirken sich sehr positiv auf den Gesundheitszustand dieser Gruppen aus. Massgeblich zu diesem Resultat beigetragen haben der intensive Politikdialog der DEZA zur Ver-

besserung der Rahmenbedingungen sowie die technische Unterstützung der zuständigen Regierungsstellen.

In *Moldawien*¹⁹⁰ und in der *Ukraine* hat die DEZA entscheidend zur Verbesserung der perinatalen Versorgung von Müttern und Kindern beigetragen und bei der Verringerung der Mütter- und Kindersterblichkeit bemerkenswerte Resultate erzielt. Damit wurde das Millennium-Entwicklungsziel bezüglich der Senkung der Kindersterblichkeit in Moldawien sowie in der Ukraine noch vor 2015 erreicht.

Im Kosovo hat die Schweiz die Einführung einer Gesetzgebung für eine obligatorische Krankenversicherung und ihre Umsetzung unterstützt. Dadurch hat die Bevölkerung nun garantierten Zugang zu den Gesundheitsdienstleistungen.

In Albanien konnte der Status von Pflegefachfrauen erhöht werden, indem das System der kontinuierlichen Weiterbildung von Ärztinnen und Ärzten auf Pflegefachfrauen ausgeweitet wurde.

In Kirgisistan ist die von der DEZA unterstützte «Community Action for Health» vollständig in das Gesundheitssystem integriert. Folglich konnte die Gesundheitsversorgung in allen Dörfern des Landes von 77 Prozent im Jahr 2012 auf 84 Prozent in 2015 gesteigert werden für eine Gesamtbevölkerung von 3 Millionen Leuten. Dies hat sicher dazu beigetragen, dass sich die durch Tuberkulose verursachte Sterblichkeit (um 30 % zwischen 2013 und 2014) deutlich verringert hat.

Dank einer besseren medizinischen Grundversorgung in den Gemeinschaftszentren für psychische Gesundheit sank in Bosnien und Herzegowina die Zahl der Spitalbehandlungen an gewissen Orten seit 2012 um 55 Prozent, was für das System eine Kostensenkung von 0,5 Millionen pro Gemeinschaftszentrum erbrachte.

- *Wassermanagement*: Dank den Reformen beim Wassermanagement profitieren mehr als 1 500 000 Personen von einer deutlich verbesserten Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in den Partnerländern der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz. Diese von der DEZA und dem SECO unterstützten Reformen umfassen die Verbesserung der politischen, steuerlichen, rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen sowie die Stärkungen der Kapazitäten der öffentlichen Dienste bei der Verwaltung der öffentlichen Wasserkraftwerke und der Infrastrukturen.

In der Ukraine, in Moldawien und in Zentralasien haben dank dem Engagement der DEZA 250 000 Personen zum ersten Mal Zugang zu Trinkwasser. Infolge einer deutlichen Erhöhung des Kostendeckungsgrads durch die Erhebung von Wassergebühren hat sich die potenzielle wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der zwei von der DEZA unterstützten Wasserversorgungsgesell-

¹⁹⁰ Wirkungsbericht 2015: Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Gesundheit, 2000–2013, NIRAS A/S

schaften im Norden Albaniens deutlich erhöht. Im Kosovo ist die Deckung des Trinkwasserbedarfs in ländlichen Gebieten von 60 Prozent im Jahre 2013 auf 70 Prozent im Jahr 2015 gestiegen.

Im Ferghana-Tal haben Usbekistan und Tadschikistan mit Unterstützung der Schweiz ein Modell für Trinkwasser- und Abwassersysteme auf dem Land entwickelt, bei dem die erhobenen Gebühren die gesamten Kosten decken (d. h. Betrieb und Unterhalt).

- *Berufsbildung*: Die Strategie der DEZA, das Berufsbildungssystem vermehrt an die Bedürfnisse der potenziellen Arbeitgeber anzupassen und die Stellenvermittlungs- und Beratungsangebote auszubauen, hat im Westbalkan Früchte getragen. Mehr als 16 000 junge Menschen konnten in den weiterhin angespannten Arbeitsmarkt integriert werden. Diese Massnahmen wurden in enger Zusammenarbeit mit den für die Berufsbildung zuständigen Behörden, mit öffentlichen und privaten Stellenvermittlungsagenturen sowie mit den Unternehmern konzipiert und umgesetzt. In Bosnien und Herzegowina, Albanien und Kosovo beteiligen sich private Firmen direkt an der Berufsbildung. Seither arbeiten die wichtigsten Akteure ohne die Unterstützung der DEZA zusammen, was auf die potenzielle Nachhaltigkeit der von der DEZA eingeleiteten systemischen Veränderungen hindeutet.

In Usbekistan unterstützte die Schweiz gemeinsam mit dem Privatsektor die Entwicklung eines Schulungsprogramms im Bereich Wassermanagement. Jährlich schliessen 900 Personen diese neue Ausbildung mit einem Diplom ab.

Ergänzend zu ihrer Unterstützung der Reformen bei der Berufsbildung im öffentlichen Sektor hat die DEZA in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert. Durch die Förderung des Privatsektors in ländlichen Gebieten des Südkaukasus und des Westbalkans wurden seit 2010 mehr als 6000 Arbeitsplätze geschaffen. Zudem hat sich das Einkommen von mehr als 40 000 Bäuerinnen und Bauern erhöht; es liegt nun deutlich höher als der Durchschnitt des Sektors. Im Zentrum dieses Engagements steht der systemische Ansatz der DEZA, der darin besteht, die verschiedenen Akteure beim Aufbau von profitablen und nachhaltigen Wertschöpfungsketten zu unterstützen.

In Serbien hat die DEZA ein Projekt zur Förderung der Holzindustrie unterstützt. Seit 2010 wurden damit 1700 Arbeitsplätze geschaffen, was einer Steigerung von ungefähr 10 Prozent in diesem Sektor entspricht. Im Südwesten des Landes wurden dank einer effizienteren Zusammenarbeit zwischen den Reiseagenturen und der Privatwirtschaft rund hundert neue Stellen geschaffen. Die infolge dieser Zusammenarbeit stark wachsende Anzahl Touristen in dieser Region hat sich auch auf andere Sektoren positiv ausgewirkt, beispielsweise auf die Nahrungsmittelproduktion und -verarbeitung.

Entsprechend seinem Ansatz hat das SECO systemische Reformen unterstützt, mit denen das regulatorische und administrative Umfeld der Partnerländer verbessert werden soll, namentlich durch die Vereinfachung der administrativen Verfahren, beispielsweise die Ausstellung von Bewilligungen,

Zertifikaten oder die Durchführung von Inspektionen. So sank im Kosovo die durchschnittliche Wartezeit für die Gründung und die Ansiedlung eines Unternehmens von 52 auf 10 Tage. Dank diesen Reformen hat sich für Tausende KMU in mehreren Ländern das Geschäftsklima deutlich verbessert. Um die potenzielle Wirkung der Reformen zu verstärken, hat das SECO auch die KMU bei der Verbesserung ihrer Management-Kompetenzen unterstützt. Seit 2011 haben rund 56 000 im Agrobusiness tätige KMU von der Vereinfachung der rechtlichen Rahmenbedingungen in der Ukraine profitiert. In Kirgisistan wurden 2014 die Inspektionen gezielter durchgeführt. Dadurch wurden die Betriebskosten für KMU im Vergleich zu 2012 und 2013 um 30 Prozent gesenkt.

A1.6 Querschnittsthemen

Gute Regierungsführung

Die Förderung der guten Regierungsführung, ein Querschnittsthema der Botschaft 2013–2016, ist ein wichtiger Teil der Aktivitäten der DEZA. Dabei geht es beispielsweise um die Dezentralisierung, die lokale Gouvernanz und die Demokratie, aber auch um die Entwicklung von Politikprozessen und die Stärkung der Institutionen sowie die Förderung von Grundsätzen wie Effizienz, Nicht-Diskriminierung, Partizipation, Rechenschaftspflicht und Transparenz. Die DEZA wendet für die Förderung der guten Regierungsführung einen substanziellen Teil ihrer jährlichen bilateralen Ausgaben auf, nämlich zwischen 30 Prozent und 40 Prozent. Wie die Gleichstellung der Geschlechter ist die Förderung der guten Regierungsführung ein wesentliches Element aller Projekte und Programme der DEZA. Zugleich versucht sie, mit spezifischen Projekten und Programmen Fortschritte bei der guten Regierungsführung herbeizuführen.

Eine 2014 durchgeführte unabhängige Evaluation der Aktivitäten der DEZA im Bereich der Gouvernanz¹⁹¹ hat die sehr guten Leistungen der DEZA in diesem Bereich klar aufgezeigt. Gemäss den Evaluatoren hat die DEZA massgeblich zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung und zum besseren Einbezug der Bürgerinnen und Bürger in mehreren Schwerpunktländern beigetragen. Dies war in Sektoren wie Wasser, Gesundheit, Landwirtschaft und Klimawandel der Fall, in denen die Gouvernanz ein Querschnittsthema ist.

In Bosnien und Herzegowina beispielsweise, wo die Gouvernanz gemäss Kooperationsstrategie ein Querschnittsthema in allen Sektoren ist, haben sich die von der DEZA unterstützten Aktivitäten sehr positiv auf das Wassermanagement der Lokalregierungen und der Gemeinden ausgewirkt. Mit der Unterstützung durch die DEZA haben diese Stellen integrierte lokale Entwicklungspläne im Bereich Wasser, Abwasser und Abfallmanagement erarbeitet. Ermöglicht wurden auch interkommunale Kooperationen für das Management der Wassereinzugsgebiete und die Abfallbewirtschaftung sowie für die Hochwasserprävention. Auf dieser Basis konnten sie für

¹⁹¹ SDC, Independent Evaluation of SDC's performance in Governance programming and mainstreaming, E.T. Jackson and Associates, 2015.

die Realisierung ihrer Pläne beträchtliche Finanzmittel beschaffen. Auf Ebene der Föderation haben diese Resultate auch zur Erarbeitung eines Gesetzes über die Planung und das Management der lokalen Entwicklung und eines Konzepts für die Finanzierung der lokalen Entwicklung geführt. Die von der unabhängigen Evaluation durchgeführten Fallstudien in Bolivien und in Mosambik zeigen ähnliche Resultate. Durch die Zusammenarbeit mit den Behörden, der Zivilgesellschaft und den internationalen Akteuren auf verschiedenen Ebenen hat die DEZA die lokalen Kapazitäten gestärkt und insbesondere mit einem strategischen Politikdialog zu grossen politischen Veränderungen beigetragen.

Basierend auf den Erkenntnissen aus der unabhängigen Evaluation der Aktivitäten zur Förderung der Gouvernanz hat die DEZA verschiedene Massnahmen ergriffen, um die Effizienz ihrer Interventionen bereichsübergreifend zu erhöhen. Diese Massnahmen sollen im Wesentlichen die Mitarbeitenden bei der Konzeption und der Begleitung der Interventionen unterstützen. Dies betrifft insbesondere die Aktualisierung des strategischen Rahmens und der erwarteten Resultate, die Festlegung der Ziele, der Kennzahlen und der Monitoringsysteme, um die Wirkung der Aktivitäten im Bereich Gouvernanz besser messen zu können. Die DEZA hat für die nächste Botschaft 2017–2020 ein strategisches Gouvernanzziel vorgeschlagen und damit ihr Engagement für die Förderung einer guten Regierungsführung verdeutlicht.

Innerhalb des Transversalthemas «Gute Regierungsführung» setzt die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des SECO ihren Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Gouvernanz. Wirtschaftliche Gouvernanz ist ein Fachausdruck für alle Steuerungsformen, die das Funktionieren der Wirtschaft im Sinne der Legitimation, Verantwortlichkeit und Transparenz sowohl im öffentlichen Sektor als auch in der Privatwirtschaft fördern.

Eine externe Überprüfung des Transversalthemas «Wirtschaftliche Gouvernanz» (2015)¹⁹² kam zum Schluss, dass die Programme des SECO einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Gouvernanz leisten. Sie empfiehlt entsprechend, wirtschaftliche Gouvernanz in der Botschaft 2017–2020 als Transversalthema beizubehalten. Weiter wird empfohlen, eine genauere Analyse des Beitrags vorzunehmen, den das SECO über seine Themenschwerpunkte zur Stärkung der wirtschaftlichen Gouvernanz leisten kann. Ein interessanter Befund der Überprüfung war zudem, dass das SECO im internationalen Vergleich ein sehr sorgfältig ausgearbeitete Konzept von wirtschaftlicher Gouvernanz hat. Der Inhalt dieses Konzepts soll SECO-intern noch besser bekannt gemacht werden. Auch soll das Konzept für die Programmverantwortlichen einfacher anwendbar und leichter an externe Partner kommunizierbar werden.

Gleichstellung der Geschlechter

Die DEZA setzt sich schon seit langem für die Gleichstellung der Geschlechter ein. Sowohl in ihrer eigenen Organisation als auch in den Schwerpunktregionen und -ländern ist ihr dieses Thema weiterhin ein zentrales Anliegen.

¹⁹² SECO, Independent Review: SECO's Economic Governance, Quality and Resources Unit, 2015.

Die OECD¹⁹³ kommt zum Schluss, dass «die DEZA seit der letzten Peer Review bei der Integration des Ziels der Gleichstellung der Geschlechter in ihr Programm deutliche Fortschritte erzielt hat» und dass «seit 2009 die Sensibilisierung innerhalb der DEZA für die Frage der Gleichstellung der Geschlechter zugenommen hat».

Die unabhängige Evaluation der Gouvernanz-Programme stellt fest, dass die «DEZA zu Recht als führend im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter gilt¹⁹⁴». Die drei von den Evaluatoren untersuchten Programme in Bolivien, Bosnien und Herzegowina sowie Mosambik gelten aufgrund der Qualität ihrer Konzeption wie auch ihrer Umsetzung als beispielhaft.

Weitere Beispiele für die erfolgreiche Integration der Dimension Gleichstellung der Geschlechter, auch in den sogenannten fragilen Ländern, sind:

- i) *auf Projektebene*: Die Gesundheit in Burundi, wo mehr als 50 Prozent der Begünstigten des von der DEZA unterstützten Projekts zur Verbesserung der medizinischen Grundversorgung Frauen sind; der Zugang zur Justiz im Norden Pakistans, der zu 50 Prozent von Frauen beansprucht wird; die Vertretung der Frauen in den lokalen Behörden in den Ländern des Westbalkans;
- ii) *auf politischer Ebene*: Mit einem intensiven Politikdialog hat die DEZA zur Einführung der Lehre in der Berufsbildung in den wichtigsten Schwerpunktländern Westafrikas beigetragen. 2014 haben 30 000 Lernende, davon 30 Prozent Frauen, eine stetig wachsende Zahl, am Programm teilgenommen;
- iii) *auf globaler Ebene*: Die DEZA hat an den Verhandlungen über die Post-2015-Agenda massgeblich zur Aufnahme der Gleichstellung der Geschlechter in die Ziele der nachhaltigen Entwicklung (Nr. 5) beigetragen.

Es kann jedoch vorkommen, dass die Dimension Gleichstellung der Geschlechter nicht immer genügend in das Einsatzkonzept, in die Umsetzung oder das Monitoring integriert ist und dass infolgedessen nur Teilresultate erreicht werden. Eine 2014 durchgeführte interne Analyse hat Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt. Auf dieser Grundlage wurden verschiedene konkrete Massnahmen ergriffen, die seit 2015 umgesetzt werden. Diese Massnahmen betreffen einerseits das Konzept und die Planung der Aktivitäten, wobei das Schwergewicht auf den neuen Kooperationsstrategien pro Land oder Region und auf der Überwachung liegt, und andererseits die Ausbildung der Mitarbeitenden.

Für die DEZA ist es besonders wichtig, die Thematik Gleichstellung der Geschlechter besser in die von ihr unterstützten Projekte und Programme zu integrieren, auch wenn starke konservative Kräfte in mehreren ihrer Schwerpunktregionen und -länder dem entgegenwirken. Um dieser zentralen Dimension in den Programmen der DEZA auf allen Ebenen ein grösseres Gewicht zu geben, wird die Gleichstellung der Geschlechter in der nächsten Botschaft 2017–2020 als strategisches Ziel vorgeschlagen.

¹⁹³ OECD Development Cooperation Peer Review, Switzerland 2013, OECD, 2014

¹⁹⁴ SDC, Independent Evaluation of SDC's performance in Governance programming and mainstreaming, E.T. Jackson and Associates, 2015.

Mit der Einführung einer thematischen Gender-Leitlinie erfüllt das SECO eine der Empfehlungen der DAC Peer Review 2013. Projekte der wirtschaftlichen Entwicklung und Zusammenarbeit werden seither systematisch auf ihren möglichen Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter analysiert. Erste Ergebnisse sind ermutigend: so konnten in einem Kakaoprojekt mit Kleinbauern in Indonesien Frauen motiviert werden, leitende Funktionen in den Kooperativen zu übernehmen. Ein anderes Beispiel ist die Entwicklung und gezielte Bewerbung von Finanzprodukten für Frauen, die eine libanesische Bank mit Unterstützung eines SECO-finanzierten Weltbankprojektes realisiert hat. Kontoeröffnungen und Kreditvergaben an Geschäftsfrauen haben sich in nur sechs Monaten verdoppelt.

A1.7 Mehr Kohärenz in der Entwicklungspolitik

Gemäss der vom Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) 2013 durchgeführten Peer Review über die Schweizerische Entwicklungszusammenarbeit hat die Schweiz grosse Anstrengungen unternommen, um ihre nationale Politik entwicklungsfreundlicher zu gestalten. Sie hat ihre Strategie vertieft und in ihrer Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 sieben Prioritätsbereiche für eine bessere Koordination innerhalb der Verwaltung festgelegt: Migration, Landwirtschaftspolitik, Umweltpolitik, Gesundheitspolitik, Finanzpolitik, Sicherheitspolitik sowie Bildungs-, Forschungs- und Kulturpolitik. Unter den anderen Bereichen, die eine grosse potenzielle Wirkung in zahlreichen Entwicklungsländern haben, stehen für den Bundesrat die Fragen im Zusammenhang mit dem Rohstoffhandel an erster Stelle.

Die DEZA und das SECO haben aktiv an der vom Bundesrat durchgeführten Sektoranalyse und an der Erstellung eines *Berichts über den Rohstoffhandel*¹⁹⁵ mitgearbeitet. Den Sorgen im Zusammenhang mit den Auswirkungen dieser Branche in der Schweiz und in den Partnerländern wurde vom Bundesrat Rechnung getragen, und es wurden Massnahmen ergriffen, um die Schweizer Politik entwicklungsfreundlicher zu gestalten. Zudem will der Bundesrat die Transparenz bezüglich Zahlungen von Rohstoffunternehmen an Regierungen fördern und hat dazu im Rahmen der Aktienrechtsrevision eine Vernehmlassungsvorlage vorgelegt. Ferner unterstützt die Schweiz weiterhin die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Der Bericht hält auch fest, dass die Arbeiten bezüglich der Anwendung von freiwilligen Standards zur gesellschaftlichen Verantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR) auf Rohstoffhandelsunternehmen vorangeschritten sind und der Dialog zwischen der Branche, den Nichtregierungsorganisationen und den Kantonen weiter verbessert wurde. Mit diesen Massnahmen will der Bundesrat bestehende internationale Standards vollumfänglich umsetzen.

¹⁹⁵ Grundlagenbericht Rohstoffe – Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat, März 2013.

Der Bundesrat ist sich auch des Problems der unlauteren und illegalen Finanzflüsse bewusst, die über die Schweiz transferiert werden könnten und die das Wirtschaftswachstum und die gute Regierungsführung von allenfalls betroffenen Entwicklungsländern negativ beeinflussen könnten. Er setzt zurzeit ein breitgefächertes Instrumentarium ein, namentlich Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der Steuerflucht, des Steuerbetrugs und der Korruption.

Heute finden Entwicklungsfragen ein breites Echo innerhalb der Verwaltung: die DEZA wie auch das SECO arbeiten bei den wichtigsten Themen aktiv mit den anderen eidgenössischen Departementen zusammen. Ausserdem werden die DEZA und das SECO im Rahmen des Ämterkonsultation vermehrt von anderen Bundesämtern konsultiert.

In Erfüllung der in der Botschaft 2013–2016 eingegangenen Verpflichtung hat die Schweiz auch ihre bestehenden institutionellen Mechanismen gestärkt, um die Kohärenz zwischen den nationalen Politiken zu verbessern, dies insbesondere durch einen besseren Einbezug der zuständigen Bundesämter in die administrativen Prozesse (Ämterkonsultation und Mitbericht) zur Vorbereitung der Entscheidungen des Bundesrats. Das von der DEZA präsidierte Interdepartementale Komitee für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit (IKEZ), dem Vertreterinnen und Vertreter aller für die relevanten Bereiche zuständigen Bundesämter sowie das SECO angehören, dient demselben Zweck.

Für die Schweiz wie auch für viele OECD-Länder ist es sehr anspruchsvoll, klare und messbare Ziele in Bezug auf die Bemühungen zur Erreichung von kohärenten Strategien für die Entwicklung festzulegen und die erreichten Fortschritte zu überwachen. Die OECD empfiehlt, die Auswirkungen der Schweizer Politik auf die Entwicklungsländer systematischer zu kontrollieren und die Berichterstattung über die erreichten Ergebnisse zu verbessern. Als Reaktion auf diese Empfehlung thematisiert der Bundesrat seit 2013 in seinem Aussenpolitischen Bericht verschiedene Aspekte der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Er will damit weiterfahren und jährlich Rechenschaft über die Resultate bezüglich Kohärenz der Entwicklungspolitik ablegen.

Auf internationaler Ebene hat die Schweiz an der Erarbeitung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung aktiv mitgewirkt. Dabei hat sie die Kohärenz der Entwicklungspolitik als einen der Grundsätze anerkannt, die die Grundlage des strategischen Rahmens für eine nachhaltige Entwicklung nach 2015 bilden und die Umsetzung auf nationaler und internationaler Ebene leiten müssen. Auch in der OECD hat die Schweiz ihr Engagement für eine bessere Abstimmung der Entwicklungspolitik verstärkt. Schliesslich hat sie zusammen mit einem halben Dutzend Aussenministerien und Entwicklungsorganisationen einen Diskussionsprozess über praktische Fragen lanciert.

Auf bilateraler Ebene haben die DEZA und das SECO hinsichtlich eines koordinierten Vorgehens in den Partnerländern, namentlich in Osteuropa und in Zentralasien, beträchtliche Fortschritte erzielt. So setzen die DEZA und das SECO in Kirgisistan eine gemeinsam erarbeitete Kooperationsstrategie um, wobei komplementäre Instrumente und Aktivitäten zum Einsatz kommen, und erstatten gemeinsam Bericht über die in diesem Land erzielten Resultate.

Um auf Konflikt- und Krisensituationen in Schwerpunktregionen und -ländern, in denen mehrere Bundesstellen tätig sind, effizienter reagieren zu können, hat die Schweiz die Koordination und Komplementarität ihrer Einsätze dank gemeinsamen Kooperationsstrategien für diese Schwerpunktregionen und -länder verbessert. Das Horn von Afrika ist ein Beispiel für einen integrierten Ansatz. Die Schweiz hat für diese Region eine Kooperationsstrategie 2013–2016 erarbeitet, die vier Interventionsbereiche umfasst: Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung; Gesundheit; Gouvernanz und Friedensförderung; Migration und Sicherheit. Um diese Strategie effizient umzusetzen und ihre Ziele zu erreichen, hat die Schweiz ein gesamtstaatliches Vorgehen gewählt, das die Instrumente der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) mit politischen und diplomatischen Massnahmen (AMS und Botschaften) sowie Instrumenten in Zusammenhang mit Migration (Staatssekretariat für Migration, SEM) und Sicherheit (Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, VBS) verbindet und koordiniert.

Ein weiteres Beispiel für einen integrierten Ansatz ist das Schweizer Nordafrika-Programm 2011–2016. Die politischen Umwälzungen 2011 haben in Nordafrika einen langwierigen und ungewissen Übergangsprozess in Gang gesetzt. Die Schweiz unterstützt Tunesien, Ägypten, Libyen und Marokko mit zielgerichteten Projekten. Diese fördern Demokratie und Menschenrechte, schaffen wirtschaftliche Entwicklung und Arbeitsplätze und setzen sich mit Migrationsfragen auseinander. Das Schweizer Programm wird departementsübergreifend durch die Politische Direktion des EDA (AMS), das SECO, das SEM und die DEZA umgesetzt.

Heute sind von den insgesamt 44 Strategien für die internationale Zusammenarbeit der Schweiz nicht weniger als 27 sogenannte «integrierte» Strategien, die gemeinsame und kohärente Ziele für die Schweizer Akteure und ihre Partner definieren. Diese Zahl könnte entsprechend den Bedürfnissen in den Partnerländern und -regionen weiter steigen.

A1.8 Lessons Learnt

Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz richtet ihre Tätigkeit auf die Resultate und die Wirksamkeit ihrer Investitionen aus. Angesichts der Komplexität der Zusammenhänge und der Vielzahl der Akteure ist die Messung der Wirkungen methodisch sehr anspruchsvoll. Die Art und Weise, wie die Projekte geplant, umgesetzt und überwacht werden, ist grundlegend, um ihre Wirkung anschliessend zu evaluieren. Wenn die internationale Zusammenarbeit der Schweiz Projekte erarbeitet, legt sie stets Ziele, Evaluationskriterien und Monitoringmassnahmen fest, um die Zielerreichung zu kontrollieren. Es lässt sich aber nicht immer mit Sicherheit feststellen, ob eine bestimmte Veränderung auf die geleistete Hilfe zurückzuführen ist, da sich der Kontext rasch verändert, viele Akteure involviert sind und zahllose Faktoren das Projekt beeinflussen. Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz unternimmt besondere Anstrengungen, um die Überwachung und eine methodische und sachgerechte Evaluation der Entwicklungsergebnisse sicherzustellen. Die entwickelten Instrumente haben sich bewährt: Wirkungskette und Monitoringmechanismus, Phasenschlussberichte und Jahresberichte. Um die Relevanz der Einsätze und ihre Wirkung auf die Zielgruppen objektiv zu beurteilen, messen die DEZA und das

SECO den Grundlagendaten der Projekte (Baseline) grosse Bedeutung bei. Die Beurteilung der Ausgangslage der Projekte muss jedoch systematischer erfolgen.

Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz hat verschiedene Ebenen der Intervention in fragilen Kontexten erarbeitet. Die Umsetzung ist anspruchsvoll, beginnt jedoch Früchte zu tragen. Am Horn von Afrika (Kenia, Somalia, Südsudan, Äthiopien) führt die Schweiz beispielsweise seit 2013 ein Programm durch, das auf den Grundsätzen der humanitären Hilfe, die in der Region schon länger präsent ist, sowie auf der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit beruht. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei dem koordinierten Vorgehen bezüglich Sicherheit der Mitarbeitenden und Risikomanagement. Ein solches Programm ist für die Akteure der Schweiz und ihre Partner besonders anspruchsvoll. Seine Umsetzung sorgt allerdings für eine rasche und nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen notleidender Menschen sowie der Nomadenstämme im Süden Somalias und im Norden Kenias. Das Schweizer Programm ermöglicht ihnen bereits einen deutlich besseren Zugang zu Trinkwasser und eine effizientere Viehzucht. Möglich wurde dies namentlich durch eine Zusammenarbeit mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO). Eine Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage der Region könnte sich allerdings negativ auf die Lebensbedingungen dieser Bevölkerungsgruppen auswirken.

Die DEZA betrachtet die Fragilität nicht mehr nur auf der Ebene des Staates, sondern aus einem weiteren Blickwinkel. Im Rahmen der Botschaft 2013–2016 hat die DEZA in 12 fragilen Ländern oder Regionen bilaterale Schwerpunktprogramme umgesetzt. Die Gründe für Fragilität und deren Dynamik sind jedoch sehr unterschiedlich: Bürgerkrieg (wie in Syrien und in Irak), Ende einer langer Periode von Gewalt und Instabilität (wie in Nepal, Osttimor und in Sierra Leone), endemische Schwäche der Institutionen (Haiti, Demokratische Republik Kongo), ungewisser Übergang zur Demokratie (Myanmar). Angesichts der Tatsache, dass sich die Frage der Fragilität im Allgemeinen nicht nur auf die Mängel der staatlichen Systeme beschränkt, betrachtet die internationale Debatte, an der die DEZA aktiv beteiligt ist, die Fragilität nicht mehr nur auf den Staat beschränkt, sondern aus einem weiteren Blickwinkel. Gemäss der OECD «ist Fragilität eine universelle Frage, die alle Länder betreffen kann, nicht nur jene, die traditionell als fragil oder von Konflikten betroffen gelten»¹⁹⁶. Auch in Ländern oder Regionen, die als stabil gelten, können fragile Gebiete spezifische Interventionen zur Reduktion der Konfliktursachen, zur Erhöhung der Krisenresistenz und zur Einhaltung der Menschenrechte erforderlich machen.

Dank der Erfahrungen der DEZA bei der operationellen Zusammenarbeit hat die Schweiz mehr Einfluss auf die Debatte zur Verbesserung des internationalen Rechtsrahmens.

Die DEZA leistete zum Beispiel im Wasserbereich einen wesentlichen Beitrag zur Definition der offiziellen Position der Schweiz und übte wesentlichen Einfluss auf die internationale Debatte aus, damit das Thema Wasser als eigenständiges Ziel in die SDGs aufgenommen wird. Ihre Erfahrungen mit den Zusammenhängen zwi-

¹⁹⁶ OECD, Aspekte der Fragilität 2015 – Lassen sich die Ambitionen der Post-2015-Agenda erfüllen? Highlights, 2015.

schen Wasserbewirtschaftung, Abwasserbehandlung und dem Wohlergehen der Menschen waren von grossem Nutzen. So helfen beispielsweise Wasserstellen in unmittelbarer Nähe von Siedlungen, wertvolle Zeit zu sparen, die sonst meist von Frauen und Mädchen für das Holen von Wasser aufgewendet wurde. Wasser ist auch unabdingbar für die Existenzsicherung in ländlichen Gebieten, für die Produktion von Nahrungsmitteln und Strom sowie für das Wachstum der Industrie und des Tertiärsektors. Fehlt es an Wasser, entstehen nicht zuletzt Spannungen. Dank ihrer umfangreichen Felderfahrung und ihrem Fachwissen ist das Engagement der Schweiz für das Zustandekommen einer breiten Koalition von Ländern, die sich für ein Globalziel zum Thema Wasser einsetzen, weithin anerkannt.

Vor dem Aufbau einer Allianz müssen sich öffentliche Akteure und private Unternehmen für den Aufbau von Vertrauensbeziehungen zwischen Partnern einsetzen. Zur Erreichung ihrer Entwicklungsziele arbeitet die internationale Zusammenarbeit der Schweiz seit einigen Jahren vermehrt mit dem Privatsektor zusammen. Da sie unterschiedliche Ansätze verfolgt, hat sie in diesem Bereich grosse Erfahrung gewonnen und zieht daraus Lehren, um ihre diesbezüglichen Methoden zu verbessern. Der Privatsektor reagiert nicht nur auf die ihm gestellten Anfragen, sondern ist selbst Antragsteller für Partnerschaften, die eine grossflächige nachhaltige Entwicklung fördern und gleichzeitig seinen langfristigen Wirtschaftsinteressen dienen. Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz und der Privatsektor haben jedoch nicht das ganze Potenzial ausgeschöpft, das öffentlich-private Entwicklungspartnerschaften bergen. Damit eine erfolgreiche Zusammenarbeit möglich ist, müssen öffentliche Akteure und Privatunternehmen vor der Gründung einer Allianz ein Vertrauensverhältnis aufbauen; auch wenn man die Werte und Interessen des anderen nicht teilt, muss man in der Lage sein, sie zu verstehen und zu akzeptieren. Es gilt, Methoden der Zusammenarbeit zu entwickeln, die es möglich machen, die unterschiedlichen Unternehmenskulturen in Einklang zu bringen; Rollen und Verantwortlichkeiten müssen klar definiert sein und alle Partner müssen bereit sein, Risiken und Vorteile zu teilen.

Die strategische Ausrichtung des SECO auf ein wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltiges Wirtschaftswachstum zur Verminderung von Armut und globalen Risiken bleibt grundsätzlich relevant. Künftig wird eine konkretere Ausrichtung auf den Einbezug ärmerer bzw. marginalisierter Bevölkerungsgruppen und -schichten wichtig sein. Auch die Reduktion globaler Risiken (für das SECO insbesondere Klimawandel, Finanz- und Wirtschaftskrisen) bzw. die Förderung von Resilienz im Umgang mit Krisen bleiben für eine nachhaltige Entwicklung unabdingbar. Folgerichtig war auch die geografische Ausrichtung auf Länder mit mittleren Einkommen: sie beheimaten 70 Prozent der Armen dieser Welt und einen Grossteil der Megastädte, wo insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit ein grosses Problem darstellt. Diese Länder sind in Bezug auf den Verbrauch natürlicher Ressourcen und die Umweltverschmutzung mit grossen Herausforderungen konfrontiert, und ihr Umgang mit der Problematik hat Vorbildcharakter für umliegende ärmere Länder. Nichtsdestotrotz bleiben die SECO-Instrumente auch für ärmere sowie für fragile Länder wichtig und sollen weiterhin für die Schwerpunktländer der DEZA zur Verfügung stehen.

A2 Bericht über die Verwendung des Rahmenkredits zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016

A2.1 Einleitung

Die vergangenen Jahre waren schwierig für den Frieden und die menschliche Sicherheit auf der Welt. Die Hoffnungen auf demokratischen und rechtsstaatlichen Wandel, die dank dem arabischen Frühling aufkamen, sind grösstenteils verfliegen. In Ländern wie Syrien oder Libyen herrscht Krieg und Chaos. Mit dem Ukraine Konflikt ist auch in Europa wieder ein Krieg ausgebrochen. Die Zivilbevölkerung leidet stark, und noch nie seit dem Zweiten Weltkrieg waren so viele Menschen auf der Flucht wie heute. Auch das Engagement für Menschenrechte und Demokratie ist schwieriger geworden, da diese für uns selbstverständlichen Werte in multilateralen Foren vermehrt polarisieren und von gewissen Staaten hinterfragt werden.

Es gibt auch gute Nachrichten, wie die folgenden Beispiele zeigen: In Tunesien sind die ersten Schritte der demokratischen Transition trotz zunehmender sicherheitspolitischer Herausforderungen gelungen. In Myanmar haben sich seit der Öffnung die Voraussetzungen für ein friedliches und demokratisches Zusammenleben verbessert. In den Verhandlungen für eine Post-2015-Entwicklungsagenda hat sich international die Erkenntnis durchgesetzt, dass es ohne Frieden und Menschenrechte keine nachhaltige Entwicklung geben kann – und umgekehrt. In vielen gegenwärtigen und ehemaligen Kriegsgebieten wird die Vergangenheit konstruktiv aufgearbeitet. Auch scheinen sich immer mehr Wirtschaftsunternehmen ihrer Verantwortung für die Menschenrechte bewusst zu werden.

In diesem Umfeld hat die Schweiz in den vergangenen Jahren Frieden und menschliche Sicherheit gefördert, oft unter schwierigen Umständen. Der folgende Bericht¹⁹⁷ gibt Auskunft darüber, welche Resultate sie dabei erzielt hat. In der Rahmenkreditperiode 2012–2016 stehen sechs Leitthemen im Mittelpunkt: Frieden und Sicherheit; Demokratie, Wahlen und Gewaltenteilung; Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten; Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten; Förderung und Schutz der Menschenrechte; Migration und Bekämpfung des Menschenhandels.¹⁹⁸ Der Bericht folgt diesen Themen und schliesst mit einem Abschnitt zu wichtigen Erkenntnissen, welche die AMS in dieser Zeit gewonnen hat.

A2.2 Frieden und Sicherheit: Geografische Schwerpunkte

Südosteuropa/Westbalkan: Als OSZE-Vorsitzende förderte die Schweiz die Zusammenarbeit von Bosnien und Herzegowina (BH), Montenegro, Kroatien und Serbien bei der Suche nach vermissten Personen aus den Balkankriegen. Sie enga-

¹⁹⁷ Für eine detailliertere Berichterstattung über die Aktivitäten im Bereich Frieden und menschliche Sicherheit vgl. die jährlichen aussenpolitischen Berichte z. B. «Aussenpolitischer Bericht 2014», BBI **2015** 1055

¹⁹⁸ Vgl. Botschaft vom 29. Juni 2011 über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016, BBI **2011** 6311

gierte sich in der Identifikation von Vermissten und unterstützte Exhumierungsarbeiten von Massengräbern in *Serbien* und *BH*. Dank eines Beitrags der AMS ist die Justiz in *BH* heute besser in der Lage, Kriegsverbrechen strafrechtlich zu verfolgen. Im *Kosovo* trugen Schweizer Expertinnen und Experten entscheidend zur Gründung der interministeriellen Arbeitsgruppe zu Vergangenheitsarbeit und Versöhnung bei. Zwischen kosovarischen und serbischen Führungskräften aus Politik, Medien und Zivilgesellschaft hat die AMS einen politischen Dialog gefördert, welcher den von der EU geführten Prozess ergänzt, dessen Inklusivität erhöht und die Umsetzung der erreichten Abkommen erleichtert.

Kaukasus: Im *Nordkaukasus* hat sich die AMS für die Suche nach Personen engagiert, die während der Kriege in den Neunzigerjahren verschwunden sind. Dabei hat sie Dialoge zwischen Zivilgesellschaft und lokalen Behörden ermöglicht und die Zivilgesellschaft in der Region vernetzt und gestärkt. Im *Südkaukasus* hat die Schweiz im Rahmen ihrer guten Dienste die Interessen Russlands in Georgien und umgekehrt vertreten sowie die Umsetzung des georgisch-russischen Abkommens über die Zollverwaltung und die Überwachung von Handelsgütern im Zusammenhang mit dem 2012 erfolgten Beitritt Russlands zur WTO begleitet. Die AMS unterstützte Initiativen zur Konflikttransformation mit einem Fokus auf Dialog und Vertrauensbildung. Als Vorsitzende der OSZE 2014 verstärkte die Schweiz zudem die Suche nach einer Lösung in den Konflikten um Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach.

Ukraine: Nachdem 2014 der bewaffnete Konflikt ausgebrochen war, sprach die Bundesversammlung einen Zusatzkredit für die Unterstützung von OSZE-Aktivitäten in der Ukraine und die Entwicklung von komplementären bilateralen Aktivitäten. Die AMS unterstützte Initiativen zur Konflikttransformation, zur Dokumentation und Behandlung von schweren Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sowie zur Verstärkung der politischen und sozialen Inklusion.

Nordafrika: Dank des schweizerischen Engagements in *Tunesien* wurden die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen transparenter, inklusiver und glaubwürdiger geplant und durchgeführt. Die Schweiz konnte Tunesien auch dazu bewegen, einen nationalen Mechanismus zur Folterprävention zu schaffen. In *Ägypten* setzte sich die AMS erfolgreich dafür ein, dass Opfer staatlicher Gewalt (u. a. Folter) besser geschützt bzw. entschädigt werden. Sie unterstützte die Änderung von Gesetzen, was die Prävention von Folter begünstigen sollte. In *Libyen* unterstützte die AMS nationale und lokale Dialoginitiativen, u. a. durch die Ausbildung von lokalen Anführern in Methoden der gewaltfreien Konflikttransformation. Die Schweiz trug massgeblich dazu bei, dass *Marokko* das Fakultativprotokoll gegen die Folter ratifizierte.

Naher und Mittlerer Osten: Im *Besetzten Palästinensischen Gebiet* unterstützte die AMS aktiv den Versöhnungsprozess zwischen der Fatah und der Hamas. In *Israel* haben sich die lokalen Partner der AMS erfolgreich gegen den sogenannten Prager-Plan eingesetzt, welcher die Zwangsumsiedlung Zehntausender Beduinen vorsah. Während der jüngsten Friedensverhandlungen wurde die von der Schweiz geförderte Genfer Initiative sowohl von den beiden Konfliktparteien als auch vom amerikanischen Verhandlungsteam unter Aussenminister John Kerry als Referenzmodell für eine Zweistaatenlösung beigezogen. In *Syrien* hat die AMS verschiedene nichtstaat-

liche bewaffnete Gruppen für das humanitäre Völkerrecht sensibilisiert und insbesondere erreicht, dass Organisationen wie die kurdischen Volksverteidigungseinheiten oder die ehemalige Hazzm-Bewegung offiziell erklärt haben, keine Kindersoldaten mehr einsetzen und sexuelle Gewalt nicht länger als Waffe verwenden zu wollen. Dank der Unterstützung der AMS gründeten syrische Anwälte ein Netzwerk, welches sich z. T. erfolgreich für den Schutz und die Aufrechterhaltung von öffentlichen Registern einsetzt (Kataster, Zivilstand, lokale Gerichte). Schliesslich unterstützte die AMS Initiativen, welche sich dafür einsetzen, dass auch in Kriegzeiten die zivile Gerichtsbarkeit aufrechterhalten wird.

Region der Grossen Seen: Im Bereich der Friedensförderung ist die Schweiz einer der wichtigsten bilateralen Partner *Burundis* geworden. Unter anderem dank des Engagements der AMS und ihrer Partner gelang es zum Beispiel, die nach den Wahlen von 2010 ins Exil gegangene Opposition 2012 dazu zu bewegen, zurückzukehren. Auch in der *Demokratischen Republik Kongo* hat sich die Schweiz zu einem respektierten Akteur der Friedensförderung entwickelt. So erreichte die AMS, dass die mit rund 800 Millionen US-Dollar alimentierte internationale Stabilisierungsstrategie für den Ostkongo revidiert worden ist und nun auf einem dialogbasierten Ansatz beruht. Ausserdem hat sich die AMS für die Verknüpfung von Dialoginitiativen mit Entwicklungsprojekten engagiert und zur Entwaffnung von 600 Mitgliedern einer Rebellengruppe beigetragen.

West- und Zentralafrika: Die AMS unterstützte sowohl in Mali als auch im Niger und Tschad Initiativen zur Konflikttransformation, wobei dieses Engagement in *Mali* durch den Sondergesandten der Schweiz für den Sahel verstärkt wurde. Dort trug die Schweiz dazu bei, dass im Juni 2013 ein erster Friedensvertrag zwischen der Regierung und den bewaffneten Gruppierungen abgeschlossen wurde. In der gesamten Sahelregion hat die AMS lokale Akteure bei der Schaffung von inklusiven Dialogräumen im Bereich Versöhnung, Frieden und Sicherheit begleitet. Dabei sind religiös motivierte politische Akteure einbezogen und religiös geprägte Spannungen und Polarisierungen entschärft worden. Die AMS hat zudem den Aufbau von zivilen Kapazitäten zur Konfliktbehandlung unterstützt, und zwar sowohl an der Schule für Friedenssicherung in Bamako, Mali, als auch am Hauptsitz der *Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft* (ECOWAS) in Abuja, Nigeria.

Horn von Afrika: Dank ihres frühzeitigen und entschiedenen Engagements im *Südsudan* ist die Schweiz zu einer Hauptakteurin im Versöhnungsprozess geworden. In der Kreditperiode setzte sich die AMS dafür ein, dass traditionelle Autoritätspersonen in den Friedensprozess einbezogen werden und eine Rolle spielen können. In *Somalia* ermöglichte die Schweiz einen Dialog über Föderalismus und setzte sich dafür ein, dass Föderalismus als wichtiges Thema in allen Bereichen der Entwicklung und des Staatsaufbaus anerkannt ist.

Simbabwe: In Simbabwe unterstützte die AMS die Transformation des Sicherheitssektors. Dank schweizerischer Mediations-Expertise konnten die involvierten Akteure ihre Kompetenz in friedlicher Konfliktbeilegung verbessern. Die AMS positionierte sich zudem als kompetente Partnerin im Bereich der Vergangenheitsarbeit und hat Anfragen erhalten, ihre Expertise in diesem heiklen Bereich zur Verfügung zu stellen.

Süd- und Südostasien: Dank Schweizer Expertise und Fazilitation ist in *Nepal* der Verfassungsprozess inklusiver geworden, und benachteiligte Minderheiten erhielten eine Stimme. Die AMS setzte sich erfolgreich dafür ein, dass der Dialog zwischen den politischen Parteien Nepals aufrechterhalten und versachlicht und damit Gewalt verhindert wird. In *Sri Lanka* setzte sich die AMS dafür ein, dass die Angehörigen von mehr als 20 000 Verschwundenen eine Stimme erhielten. Die AMS unterstützte zudem einen Dialog zwischen der Opposition, Vertretern von Minderheiten und der Diaspora. Damit konnten wesentliche Schritte hin zu einer Versöhnung gemacht und eine demokratische Verfassungsänderung eingeleitet werden. In *Myanmar* hat die AMS das Vertrauen unter Konfliktparteien sowie zwischen staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft gestärkt. Dadurch trug sie zu friedlicheren und glaubwürdigeren Wahlen sowie zu einer Reduktion bewaffneter Auseinandersetzungen bei.

Kolumbien: Im kolumbianischen Friedensprozess stellte die AMS Expertise in den Bereichen Mediation sowie Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern zur Verfügung. Sie unterstützte die Konsultationsforen, welche in allen Regionen des Landes durchgeführt worden waren, wodurch der Friedensprozess inklusiv gestaltet werden konnte. Des Weiteren unterstützte die AMS Kolumbien bei der Aufarbeitung seiner Kriegsvergangenheit.

A2.3 **Frieden und Sicherheit: Thematische Schwerpunkte**

Mediation und Mediationsunterstützung: Die Nachfrage für Mediation weltweit ist hoch. Die Schweiz engagierte sich in verschiedenen Ländern, die von internen oder internationalen Konflikten betroffen waren. In Syrien und bei der Intergouvernementalen Entwicklungsbehörde (IGAD) in Ostafrika, welche den Friedensprozess im Südsudan begleitet, hat die AMS Mediationskompetenz gefördert. Zudem hat sie diverse Mediationsprozesse begleitet und unterstützt, so im OSZE-Raum, in Afrika, im Nahen Osten, in Südamerika und in Südostasien. Gemeinsam mit Partnerorganisationen hat die AMS Ausbildungskurse in Mediation durchgeführt. In der UNO-Generalversammlung hat die Schweiz auch aktiv dazu beigetragen, dass eine Resolution zu Mediation erarbeitet und verabschiedet worden ist.

Gender, Frieden und Sicherheit: Aufgrund der Resolution 1325 des UNO-Sicherheitsrats hat sich die AMS weiterhin für die verstärkte Partizipation von Frauen in der Friedensförderung und für die Prävention und Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt eingesetzt. Der Nationale Aktionsplan 1325 wurde für die dritte Umsetzungsphase (2013–2016) revidiert und die Umsetzung vorangetrieben. Auf politischer Ebene hat die AMS relevante multilaterale Mechanismen unterstützt und beispielsweise die Durchführung einer Geberkonferenz zugunsten der UNO-Aktion gegen sexuelle Gewalt in Konflikten in Genf ermöglicht.

Religiöse Faktoren, Weltbilder und Konfliktransformation: In der Folge des Arabischen Frühlings konnte die AMS Salafisten und andere politische Akteure mit religiösem Bezug dazu bringen, sich in gewaltlose und demokratische politische Prozesse einzubringen. In mehreren Ländern des Mittleren Ostens und Nordafrikas bildete die AMS politische Aktivisten verschiedener Couleur in friedlicher Konfliktlösung aus. Diese Aktivisten führten in der Folge ihrerseits friedensfördernde Pro-

jekte mit religiös motivierten politischen Akteuren durch. Die AMS entwickelte einen Ausbildungskurs zum Thema Religion und Mediation, der in der Folge jährlich durchgeführt werden soll. Schliesslich hat sie einflussreiche Staaten und Staatengruppen (u. a. USA, China, EU) für die Möglichkeit sensibilisiert, zusammen mit religiös motivierten Akteuren Konflikte friedlich zu bearbeiten.

Abrüstung und Nonproliferation für Frieden und menschliche Sicherheit: Um den Prozess der Genfer Erklärung über *bewaffnete Gewalt und Entwicklung* zu stärken und die Verhandlungen um die Post-2015-Entwicklungsagenda in diesem Sinn zu beeinflussen, führte die AMS zusammen mit dem UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP) fünf Überprüfungskonferenzen auf verschiedenen Kontinenten durch. Diese Konferenzen haben dazu beigetragen, ein nachhaltiges Entwicklungsziel (SDG) zum Thema Frieden und Sicherheit zu verankern. Im Bereich der *Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen* hat die Schweiz anlässlich verschiedener UNO-Konferenzen erreicht, dass die Kontrollinstrumente weiterentwickelt werden konnten. Durch finanzielle und politische Unterstützung hat die AMS die internationalen Vertragswerke zum *Verbot von Personenminen, Streumunition und zur Beseitigung von explosiven Kriegsmunitionsrückständen* institutionell gestärkt. Die Schweiz beteiligte sich an Operationen zur humanitären Minenräumung im Westbalkan, in Afrika und im Mittleren Osten. So konnten Hunderte Hektar Land entmint und der Bevölkerung zurückgegeben werden. Was *Atom-, Bio- und Chemiewaffen* betrifft, engagierte sich die Schweiz in fünf Bereichen: Herabsetzen der Alarmbereitschaft von Atomwaffen; erste Schritte zur Vorbereitung eines Atomwaffenverbots; institutionelle Reformen im Bereich Abrüstung und Nonproliferation; gute Dienste der Schweiz; Stärkung des internationalen Genf im Bereich der Abrüstung.

Nationale und internationale Friedensarchitekturen und -instrumente: Als Vorsitzende der OSZE legte die Schweiz Gewicht auf die *Reform und die Gouvernanz von Sicherheitssektoren* im OSZE-Raum. Die AMS entsandte zudem einen Experten ans UNO-Departement für Friedensoperationen, welcher ein Handbuch entwarf, mit Hilfe dessen Projekte im Bereich der Sicherheitssektorreform überprüft und evaluiert werden können. In der Verhandlung des *Waffenhandelsvertrags* (ATT) setzte sich die Schweiz erfolgreich dafür ein, dass Kleinwaffen in den Geltungsbereich des Vertrags aufgenommen wurden und dass der Respekt von menschenrechtlichen und humanitären Normen als Bewilligungskriterium für Waffenexporte gilt. Im Herbst 2014 bezogen die drei Genfer Zentren GCSP, DCAF und GICHD das *Maison de la Paix*. Mit ihrer gemeinsamen Strategie unter dem Dach des Hauses haben die drei Zentren den Beitrag der Schweiz zu Frieden und internationaler Sicherheit verstärkt.

Zivile Friedensoperationen: Der Einsatz von Schweizer Expertinnen und Experten in internationalen Organisationen wie der UNO, der OSZE oder der EU hat sich als ein wirksames Instrument der schweizerischen Friedensförderung und Menschenrechtspolitik bewährt. Pro Jahr hat die AMS rund 200 zivile und Polizei-, Grenzschutz- und Zollexpertinnen und -experten in internationalen Organisationen und Friedensoperationen in über 40 Länder eingesetzt. Der Frauenanteil lag dabei bei rund 50 Prozent. Dank ihrer langjährigen Erfahrung trug die AMS im Dialog mit Partnerorganisationen dazu bei, Friedensoperationen zu verbessern, und sie unterstützte den Aufbau von Kapazitäten im globalen Süden. Wie angestrebt, konnte die Schweiz die Zahl an *Schweizerinnen und Schweizern in hochrangigen Ämtern* in

multilateralen Friedensmissionen erhöhen. So ist zum Beispiel der stellvertretende Leiter der Sonderbeobachtungsmission der OSZE in der Ukraine ein Schweizer. Um der grossen Nachfrage nach hochqualifizierten *Polizeiberatern, Grenzwächtern und Zollexperten* in internationalen Friedensoperationen nachzukommen, hat der Bundesrat mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren eine Vereinbarung unterzeichnet, in welcher die kantonalen Korps kontinuierlich bis zu 20 Polizistinnen und Polizisten für Friedenseinsätze zur Verfügung stellen. Eine weitere Vereinbarung zwischen dem EDA und dem EFD sieht die kontinuierliche Freistellung von jährlich acht bis zwölf Grenzwächtern und Zöllnern vor.

A2.4 Demokratie, Wahlen und Gewaltenteilung

In verschiedenen Ländern hat die AMS mitgeholfen, Wahlen vorzubereiten und durchzuführen und verfassungsgebende Prozesse zu gestalten. Damit hat sie nicht nur den demokratischen Wandel gefördert, sondern auch dazu beigetragen, politische Spannungen abzubauen und Konflikte friedlich beizulegen.

Wahlunterstützung und Prävention von Wahlkonflikten: In Tunesien und Myanmar unterstützte die AMS Verhandlungen zwischen den Anführern politischer Parteien. Diese Verhandlungen mündeten je in einem Verhaltenskodex und einer Charta, um Konflikte im Wahlkampf zu entschärfen. In Ägypten förderte die AMS nach dem Arabischen Frühling den Dialog zwischen Behörden und NGO, um Probleme bei der Zulassung zur Wahlbeobachtung zu vermindern. In Nigeria unterstützte die AMS eine Gruppe von prominenten Personen, die sich für die Konfliktprävention während der Wahlen einsetzte. Diese sind in der Folge friedlich verlaufen und haben zu einer geordneten Machtübergabe geführt.

Unterstützung bei verfassungsgebenden Prozessen: In Tunesien, wo eine im In- und Ausland positiv gewürdigte Verfassung verabschiedet worden ist, setzte sich die AMS insbesondere mit Schweizer Expertise zuhanden der verfassungsgebenden Versammlung und der Zivilgesellschaft dafür ein, dass der Verfassungsprozess inklusiv, effizient und glaubwürdig verlief.

Föderalismus und Gewaltenteilung: Am Horn von Afrika und in Jemen trug die AMS dazu bei, dass ein lokales Netzwerk von Experten zum Thema Föderalismus gegründet worden ist. Dieses Netzwerk unterstützt Behörden auf nationalstaatlicher und lokaler Ebene sowie die Zivilgesellschaft darin, bessere Vorschläge zur Machtenteilung und Beilegung von politischen Konflikten zu machen. Die AMS arbeitet dabei sowohl mit eigenen Experten als auch mit der IGAD.

A2.5 Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten

Vergangenheitsarbeit: Dank einer Initiative der Schweiz im Menschenrechtsrat ernannte die UNO einen *Sonderberichterstatter für die Förderung der Wahrheit, der Gerechtigkeit, der Wiedergutmachung und der Garantien zur Nichtwiederholung*. Auf den *Philippinen* hat die Sondergesandte des EDA für Vergangenheitsarbeit und

Prävention von Gräueltaten 2014 den Vorsitz der Kommission für Transitionsjustiz und Versöhnung des Friedensabkommens über die Bangsamoro übernommen. Dies geschah auf Anfrage der beiden Konfliktparteien, der philippinischen Regierung und der Islamischen Befreiungsfront der Moros. In *Kolumbien* übernahm die Sondergesandte den Vorsitz des internationalen Beratungskomitees der *Grupo de Memoria Histórica*, welche 2013 einen viel beachteten Bericht über die im Krieg begangenen Verbrechen veröffentlichte und damit eine Diskussion über individuelle und gesellschaftliche Verantwortung anstieß. Der Bericht wurde dem kolumbianischen Präsidenten übergeben und ist in die Friedensverhandlungen zwischen der Regierung und der FARC in Havanna eingeflossen.

Prävention von Gräueltaten: Nachdem die Schweiz vier regionalen Treffen zur Prävention von Genozid organisiert hatte, lancierte sie 2011 – zusammen mit Argentinien, Costa Rica, Dänemark und Tansania – die Initiative «Global Action Against Mass Atrocity Crimes» (Globale Aktion gegen Massenverbrechen). Das erste internationale Treffen der Initiative fand 2014 in Costa Rica statt und vereinte über 50 Staaten.

A2.6 Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten

Die humanitären Akteure sahen sich in der Berichtsperiode vor grosse Herausforderungen gestellt. Eine wichtige Ursache für das Leid der Zivilbevölkerung ist der mangelnde Respekt des humanitären Völkerrechts durch die Konfliktparteien in zunehmend komplexen bewaffneten Konflikten. Damit die Schweiz ihre Glaubwürdigkeit und Führungsrolle in diesem Bereich behalten und ausbauen kann, muss sie innovative, politische wie praktische Lösungsansätze für humanitäre Herausforderungen liefern. Dafür sind Mittel aus diesem Rahmenkredit eingesetzt worden.

Einhaltung des humanitären Völkerrechts und Umgang mit Verstößen: Der Bund hat nach 2009 die zweite Strategie (2013–2017) zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten erarbeitet und in der Folge umgesetzt. So hat die AMS zum Beispiel im Irak, in Kolumbien oder in Myanmar Konfliktparteien für das humanitäre Völkerrecht sensibilisiert oder aktuelle Fragen des humanitären Völkerrechts, wie sie zum Beispiel im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung aufkommen, erörtert. Die Schweiz hat die Direkthilfe für Schutzbedürftige verstärkt und den Schutzaspekt in konkrete Programme integriert. Sie hat sich dafür eingesetzt, dass der Schutz der Zivilbevölkerung in multilateralen Gremien auf der Agenda bleibt.

Humanitärer Zugang: Humanitäre Organisationen stehen oft vor der Herausforderung, dass sie die hilfsbedürftige Bevölkerung nicht erreichen können, weil es zu gefährlich ist oder weil die Konfliktparteien den Zugang verwehren. Um den humanitären Zugang zu schaffen und aufrechtzuerhalten, hat die AMS die Entwicklung von zwei Arbeitsinstrumenten initiiert. Diese klären und erklären das humanitäre Völkerrecht und geben Informationen sowie praktische Empfehlungen für Organisationen, welche in humanitären Krisengebieten tätig sind. Diese werden nun in entsprechenden Ausbildungen weiterverbreitet und konkret im Feld genutzt.

Intern Vertriebene: Die AMS hat die Institution des UNO-Sonderberichterstatters für intern Vertriebene (IDP) gestärkt, indem sie der UNO Experten zur Verfügung

gestellt und die Arbeit des Berichterstatters und seines Sekretariats finanziell unterstützt hat. Die Schweiz hat sich politisch und finanziell dafür eingesetzt, dass die Konvention für den Schutz und die Unterstützung von intern Vertriebenen in Afrika (sog. Kampala-Konvention) in Kraft getreten ist und umgesetzt wird.

Kindersoldaten: 2014 verabschiedete das EDA einen von der AMS erarbeiteten dreijährigen Aktionsplan für den Schutz von Kindern, die in bewaffneten Konflikten Streitkräften oder bewaffneten Gruppen angeschlossen sind. Mit dem Aktionsplan setzt sich die Schweiz dafür ein, dass der Rechtsrahmen zum Schutz der Kinder universell eingehalten wird; sie fördert Massnahmen zum Schutz von Kindersoldaten auf multilateraler Ebene und sie stärkt ihr Engagement zusammen mit Partnerorganisationen im Feld.

A2.7 Förderung und Schutz der Menschenrechte¹⁹⁹

Die Schweiz engagierte sich auf bilateraler und multilateraler Ebene für die Menschenrechte. Dabei hat sie den Dialog gefördert und kreative Lösungen gesucht, die den Anforderungen des internationalen Kontexts gerecht werden.

Schutz und Förderung der bürgerlichen und politischen Grundrechte: Die Schweiz engagierte sich politisch und operationell für die Meinungsäusserungsfreiheit, das Folterverbot und die Freilassung von politischen Gefangenen; dies tut sie sowohl generell als auch in spezifischen Fällen. Sie hat Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern verabschiedet, die von der AMS erarbeitet worden sind. Im Menschenrechtsrat brachte sie mehrere Resolutionen ein, so 2014 und 2015 zum Thema Todesstrafe und 2012, 2013 und 2014 zum Thema friedliche Proteste. Die AMS hat eine Strategie zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe entwickelt und den 5. Weltkongress über die Todesstrafe 2013 in Madrid mitorganisiert. Seit 2012 hat der Vorsteher des EDA jeweils am internationalen Tag gegen die Todesstrafe zusammen mit Amtskolleginnen und -kollegen aus verschiedenen Ländern einen Appell veröffentlicht. Auch organisierte die Schweiz den Weltkongress zum Jugendstrafrecht 2015 in Genf. In ihren regelmässigen Menschenrechtsdialogen mit China, Nigeria, Russland, Senegal, Tadschikistan und Vietnam sowie in Gesprächen über Menschenrechte mit anderen Staaten setzte sich die AMS ebenfalls für diese Themen ein.

Schutz und Förderung bestimmter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte: Diese Rechte standen im Zentrum der Millenniumsentwicklungsziele und haben einen wichtigen Platz auf der Traktandenliste des Menschenrechtsrats eingenommen. Dort hat sich die Schweiz für die Stärkung der Resolution zum Recht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung eingesetzt und das Mandat des entsprechenden Sonderberichterstatters unterstützt. Im Rahmen der Verhandlungen um eine nachhaltige Post-2015-Entwicklungsagenda hat sich die Schweiz u. a. für das Recht auf Gesundheit engagiert. Schliesslich hat die AMS Expertenwissen in die Verhandlungen über eine Erklärung zu den Rechten der Bäuerinnen und Bauern eingebracht.

¹⁹⁹ Vgl. «Bericht über die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz: Bilanz 2011–2014 und Perspektiven», BBI 2015 1215.

Schutz der Rechte besonders verletzlicher Menschen: Im Rahmen der Verhandlungen um eine Post-2015-Entwicklungsagenda hat sich die Schweiz erfolgreich dafür eingesetzt, dass die Gleichstellung der Geschlechter in einem eigenständigen Ziel verankert worden ist. Sie hat sich auch dafür eingesetzt, dass die Nichtdiskriminierung und die politische Partizipation wichtige Themen auf der Agenda werden. Die Schweiz hat die Erklärung von Valletta gegen Diskriminierungen aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität unterzeichnet. Zudem hat sich die AMS im UNO-Menschenrechtsrat und im Europarat für die Rechte von LGBTI (Lesben, Schwulen, Bi-, Trans- und Intersexuellen) eingesetzt.

Wirtschaft und Menschenrechte: 2013–2014 präsierte die AMS die *Freiwilligen Grundsätze über Sicherheit und Menschenrechte*, eine Initiative von Regierungen, Unternehmen und NGO im Bereich des Rohstoffabbaus. Auf Schweizer Initiative wurde 2013 die *Vereinigung des Internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen* mit Sitz in Genf gegründet. Die AMS hat das Sekretariat der Vereinigung unterstützt. Zudem hat der Bundesrat den *Grundlagenbericht Rohstoffe* veröffentlicht und begonnen, dessen Empfehlungen umzusetzen. Die Schweiz hat einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Ruggie-Prinzipien) entwickelt und die Rohstoffhandelsbranche darin unterstützt, ein entsprechendes Handbuch zu erstellen.

Mainstreaming: Die Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik ist verbessert worden, indem die Menschenrechte in politischen, wirtschaftlichen, umwelt- und entwicklungspolitischen Konsultationen mit anderen Ländern regelmässig thematisiert worden sind. Der Bund hat regelmässige Ausbildungen im Bereich der Menschenrechte sowie kulturelle Veranstaltungen wie das jährliche Filmfestival und internationale Forum über Menschenrechte in Genf unterstützt, mit denen die Öffentlichkeit sensibilisiert worden ist.

Stärkung der Institutionen: Die AMS hat das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) mitgetragen und den Prozess zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution begleitet. Die AMS organisierte Seminare mit, in denen es darum ging, die Wirksamkeit, Effizienz und finanzielle Nachhaltigkeit von internationalen Menschenrechtsorganisationen zu verbessern (Hochkommissariat für Menschenrechte, Menschenrechtsrat, Organe der verschiedenen Menschenrechtsabkommen). Um das Funktionieren und die Wirkung der Letzteren zu verbessern, hat die AMS in Genf eine Dialogplattform eingerichtet. Die Schweiz leistete freiwillige finanzielle Beiträge an mehrere Fonds des Hochkommissariats für Menschenrechte, zum Beispiel den Fonds für technische Kooperation. Schliesslich entsandte die AMS mehrere Expertinnen und Experten an internationale Institutionen im Bereich der Menschenrechte.

A2.8 Migration und Bekämpfung des Menschenhandels²⁰⁰

Migrationspartnerschaften: Die Migrationspartnerschaft mit *Tunesien* konnte trotz der politischen Umwälzungen im Land innert nur zweier Jahre vereinbart und substantiell weiterentwickelt werden. Dank der Migrationspartnerschaft mit *Nigeria* konnten auch die diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria verbessert und intensiviert werden.

Schutz in der Herkunftsregion: Mit dem migrationsausserpolitischen Instrument «Protection in the Region» trägt die Schweiz dazu bei, dass Flüchtlinge, intern Vertriebene und gefährdete Migrantinnen und Migranten möglichst rasch Schutz in ihrer Herkunftsregion erhalten. Das entsprechende Programm im *Jemen* wurde 2012 auf das *Horn von Afrika* ausgeweitet. Die umgesetzten Projekte haben dazu beigetragen, dass Vertriebene und Migrantinnen und Migranten besser geschützt, versorgt und wirtschaftlich integriert worden sind. Das für den Schutz irakischer Flüchtlinge in *Syrien* angelegte Programm wurde 2012 so angepasst, dass insbesondere Projekte zum Schutz sowie zur Linderung der Not von Vertriebenen sowie der lokalen Bevölkerung im Libanon, in Jordanien und in der Türkei unterstützt worden sind.

Multilateraler Migrationsdialog: Die AMS engagierte sich u. a. im informellen Globalen Forum für Migration und Entwicklung und im hochrangigen UNO-Dialog über internationale Migration und Entwicklung. Dadurch konnte sie den internationalen Migrationsdiskurs mitprägen und helfen, die internationale Gouvernanz der Migration zu verbessern. Als Brückenbauerin hatte die Schweiz wesentlich dazu beigetragen, dass die UNO 2013 die erste Deklaration über Migration und Entwicklung verabschiedete. Zu diesem Zweck unterstützte sie den UNO-Sondergesandten für die Rechte der Migranten des Hochkommissariats für Menschenrechte.

Nansen-Initiative: Die Nansen-Initiative ist ein von der Schweiz bzw. der AMS und Norwegen angeführter diplomatischer Prozess, welcher die Grundlage dafür schaffen soll, dass Personen, welche aufgrund von Naturkatastrophen oder Klimawandel aus ihrem Land fliehen müssen, geschützt werden. Im Rahmen der Initiative, die auf grosses Interesse stiess, wurden auf vier Kontinenten Konsultationen mit anderen Staaten durchgeführt. 2015 wurde das Ergebnis des Konsultationsprozesses präsentiert und darauf aufbauend eine Schutzagenda verabschiedet.

Bekämpfung des Menschenhandels: Die AMS lancierte eine diplomatischen Initiative mit dem Ziel, die *Definition von Menschenhandel* im Zusatzprotokoll der UNO-Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität zu klären. Die Ergebnisse der in 30 Staaten geführten Untersuchung sollen die Rechtspraxis im Bereich des Menschenhandels vereinheitlichen und verbessern helfen. Weiter unterstützte die Schweiz gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten eine Initiative der OSZE zum *Schutz von Hausangestellten vor Ausbeutung in diplomatischen Haushalten*. Um den interdisziplinären Austausch zwischen schweizerischen und ausländischen Expertinnen und Experten zu fördern, hat die AMS *runde Tische zur Bekämpfung des Menschenhandels* durchgeführt. 2012 lancierte die Schweiz den ersten Nationa-

²⁰⁰ Vgl. die Berichte des Bundesrates zur Migrationsausserpolitik z. B. «Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsausserpolitik 2014», BBI 2015 6003

len Aktionsplan gegen Menschenhandel und 2013 eine Aktionswoche gegen Menschenhandel einschliesslich einer hochrangigen Konferenz in Genf.

A2.9 Erkenntnisse²⁰¹

Mit dem Rahmenkredit zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit und der Abteilung Menschliche Sicherheit verfügt die Schweiz über Instrumente und eine Struktur, die international Vorbildcharakter haben. Der Rahmenkredit ermöglicht es der Schweiz, sich diplomatisch und politisch für den Frieden und die menschliche Sicherheit zu engagieren und gleichzeitig konkrete Projekte vor Ort umzusetzen – mit eigenen Mitteln, eigener Expertise und eigenem Personal. Indem die diplomatischen und operationellen Aktivitäten aus einer Hand geplant und umgesetzt werden, ist das schweizerische Engagement in diesem Bereich wirkungsvoll und glaubwürdig. Das Modell einer aktiven, sowohl auf dem Feld als auch auf dem diplomatischen Parkett engagierten Friedens- und Menschenrechtspolitik strahlt aus: So hat zum Beispiel Deutschland entschieden, im Auswärtigen Amt eine der AMS ähnliche Struktur aufzubauen. Neben der Friedensförderung umfasst diese neue Abteilung auch die Arbeitsbereiche humanitäre Hilfe und fragile Staaten.

Die schweizerische Politik der menschlichen Sicherheit ist dann am wirkungsvollsten, wenn sie ihre Schwerpunkte auf allen zur Verfügung stehenden Ebenen verfolgt, namentlich in multilateralen Foren, internationalen Prozessen und länderspezifischen Programmen. Ein Beispiel dafür ist der Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern, den die Schweiz sowohl in multilateralen Foren einfordert, als auch in konkreten Fällen selber bietet.

Die verschiedenen thematischen Arbeitsbereiche greifen ineinander und stützen sich im Idealfall gegenseitig. Wenn die AMS beispielsweise mit Konfliktparteien in Kontakt tritt und sie für das humanitäre Völkerrecht sensibilisiert, schafft sie gleichzeitig Vertrauen, um später allenfalls im Konflikt vermitteln zu können. Oder: Wenn sie hilft, an einem Ort die Kriegsvergangenheit zu bewältigen, kann sie gleichzeitig die Straflosigkeit bekämpfen und so die Menschenrechte fördern.

Frieden und menschliche Sicherheit hängen nicht nur von Staaten ab. Nichtstaatliche Akteure können diese ebenso fördern oder hemmen. Um ihre Ziele besser zu erreichen, muss die AMS mit allen für den Frieden und die menschliche Sicherheit relevanten Akteuren zusammenarbeiten. Dazu gehören insbesondere Organisationen und Personen aus der Politik, der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft, aber je nach Kontext auch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen. Fragen von Frieden und menschlicher Sicherheit sind immanent politisch. Deshalb ist es wichtig, dass die Schweiz diese Herausforderungen auch in Zukunft mit diplomatischen Instrumenten auf der entsprechenden politischen Ebene angeht.

²⁰¹ Die AMS führt pro Jahr rund 4 externe und 40 interne Evaluationen zu bestimmten Projekten, Programmen und strategischen Partnern durch. Diese helfen, die Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit zu verbessern und deren Wirksamkeit zu erhöhen. Evaluationen dienen auch dazu, zu entscheiden, ob bestimmte Engagements weitergeführt, angepasst oder eingestellt werden sollen.

Wo immer dies möglich ist, möchte die Schweiz in der Friedensförderung selber handeln. Sie begnügt sich nicht damit, Menschenrechtsverletzungen anzuprangern und zum Frieden aufzurufen, sondern sucht zusammen mit den Hauptakteuren pragmatische Lösungen. Ein solches Engagement ist personalintensiv und bedarf eigener fachlicher und methodischer Expertise.

In der Kreditperiode hat sich wiederum gezeigt, dass die thematischen und methodischen Kompetenzen, welche die Schweiz bzw. die AMS über die Jahre entwickelt hat, relevant sind, um die Herausforderungen im Bereich Frieden und menschliche Sicherheit zu bewältigen. Dies äussert sich unter anderem darin, dass einflussreiche Akteure um Rat und Unterstützung fragen, Konfliktparteien die Schweiz als Vermittlerin schätzen oder andere Staaten mit der Schweiz auf Augenhöhe über Probleme im Bereich der Menschenrechte oder der Migration sprechen und diese gemeinsam zu lösen versuchen wollen.

Das Wissen und Können der AMS in Bereichen wie Mediation, Vergangenheitsarbeit oder Wahl- und Verfassungsprozesse ist weltweit nachgefragt. Auch ist die Nachfrage nach Schweizer Expertinnen und Experten für zivile Aufgaben im Rahmen von multilateralen Friedensmissionen gross. Die Herausforderungen für den Frieden und die menschliche Sicherheit sind in der Berichtsperiode gestiegen und werden gemäss Einschätzungen weiter steigen. Die Schweiz wird immer häufiger um ihre guten Dienste angefragt. Damit wird auch der Druck auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen weiter steigen. Um die zur Verfügung stehenden Mittel effektiv und effizient einzusetzen, werden weiterhin thematische und geografische Schwerpunkte gesetzt.

Wie die raschen politischen Veränderungen der letzten Jahre in Osteuropa, dem Mittleren Osten oder Myanmar gezeigt haben, muss die AMS in der Lage sein, schnell auf Krisen zu reagieren, ihre Strategien kurzfristig anzupassen oder plötzlich auftauchende Chancen zu ergreifen. Damit dies wie in der Berichtsperiode gelingt, muss die AMS eine gute Balance finden zwischen längerfristigem Engagement, wodurch sie thematische und geografische Expertise aufbauen kann, und Flexibilität bzw. Reaktionsfähigkeit.

B Grundlagen

B1 Gesetzliche Grundlagen

*Bundesverfassung (Art. 54 Abs. 1 und 2, Art. 167 BV)*²⁰²

B1.1 Bundesgesetze

- Bundesgesetz vom 19. März 1976²⁰³ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
- Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991²⁰⁴ über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods
- Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003²⁰⁵ über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte
- Bundesgesetz vom 24. März 2006²⁰⁶ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas

B1.2 Verordnungen

- Verordnung vom 12. Dezember 1977²⁰⁷ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
- Verordnung vom 11. Mai 1988²⁰⁸ über das Schweizerische Katastrophenhilfekorps
- Verordnung vom 14. August 1991²⁰⁹ über die Durchführung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern
- Verordnung vom 6. Mai 1992²¹⁰ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas
- Verordnung vom 24. Oktober 2001²¹¹ über die Katastrophenhilfe im Ausland
- Verordnung vom 2. Dezember 2005²¹² über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe

202 SR **101**

203 SR **974.0**

204 SR **979.1**

205 SR **193.9**

206 SR **974.1**

207 SR **974.01**

208 SR **172.211.31**

209 SR **172.018**

210 SR **974.11**

211 SR **974.03**

212 SR **172.220.111.9**

B2 Botschaften

- Botschaft vom 8. September 2010 über die Beteiligung der Schweiz an den Kapitalerhöhungen der multilateralen Entwicklungsbanken²¹³
- Botschaft vom 17. September 2010 zur Erhöhung der Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe²¹⁴
- Botschaft vom 29. Juni 2011 über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016²¹⁵
- Botschaft vom 15. Februar 2012 über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016²¹⁶
- Botschaft vom 28. Januar 2015 zur Verlängerung und Aufstockung des Rahmenkredits zur Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016²¹⁷

²¹³ BBl **2010** 6691

²¹⁴ BBl **2010** 6751

²¹⁵ BBl **2011** 6311

²¹⁶ BBl **2012** 2485

²¹⁷ BBl **2015** 1439

B3 Parlamentarische Vorstösse – Bundesratsantrag – Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020

Wir beantragen, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

Parlamentarischer Vorstoss	BR Antrag	Botschaft internationale Zusammenarbeit
<p>2014 M 14.3910 Bedeutung der Berge bei der Ausgestaltung der Entwicklungsagenda post-2015 Der Bundesrat wird beauftragt, bei dem Ende 2014 zu verabschiedenden Verhandlungsmandat für die Schweizer Delegation für die zwischenstaatlichen Verhandlungen zur Agenda für eine nachhaltige Entwicklung post-2015:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. dem Thema der Berge weiterhin eine besondere und strategische Beachtung zu geben. 2. die Schweizer Führungsrolle in der internationalen Bergagenda zu verteidigen und zu festigen. <p>Annahme durch Ständerat (26. November 2014) und Nationalrat (10. Juni 2015)</p>	<p>Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion. Aus BR Antwort vom 19. November 2014: «Der Bundesrat ist gewillt, sein jahrzehntelanges Engagement im Bereich Berge weiterzuführen. Bezogen auf die Post-2015-Agenda verfolgt die Schweiz den Ansatz einer transversalen Integration der Bergthematik in die Post-2015-Ziele, unter anderem in den Themenbereichen Armutsbekämpfung, Ernährungssicherheit, Wasser, Klimawandel, Energie, Biodiversität und Wald.»</p>	<p>Die Thematik der Berge ist in der Botschaft unter den Zielen und Aktivitäten der Globalprogramme und ausserdem im regionalen Schwerpunkt Asien verortet. Die Globalprogramme fördern eine emissionsarme nachhaltige Entwicklung, die Verringerung der durch Waldrodungen verursachten Emissionen sowie die Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung insbesondere in Bergregionen, indem sie Veränderungs- und Anpassungsprozesse im Zusammenhang mit dem Klima unterstützen. Parallel zu den Massnahmen bezüglich des Klimawandels stellt die DEZA auch die nachhaltige Bewirtschaftung der Naturressourcen und Ökosysteme, welche auch zur Erhaltung der Biodiversität beitragen – einschliesslich der Gebirgsökosysteme – in den Vordergrund. So wird das Blue-Peace Konzept auf die Bergregionen Zentralasiens und des Ost-Himalaya ausgeweitet.</p>
<p>2014 P 14.4257 Stellenwert der bäuerlichen Familienbetriebe in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit stärken Der Bundesrat wird aufgefordert, in einem Bericht aufzuzeigen, wie er im Rahmen der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2017–2020 den Stellenwert der bäuerlichen Familienbetriebe und</p>	<p>Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates (25. Februar 2015)</p>	<p>Eines der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA wie sie in der Botschaft formuliert wurden, ist eine Welt ohne Hunger und Mangelernährung. Kleinbäuerinnen und -bauern leisten dazu einen wichtigen Beitrag, indem sie nahrhafte Produkte für alle anbauen und dabei sowohl ihr Einkommen steigern als auch die Umwelt schonen. Die Aktivitäten der DEZA in diesem Bereich sind somit in erster Linie auf die ländliche Bevölkerung</p>

Parlamentarischer Vorstoss	BR Antrag	Botschaft internationale Zusammenarbeit
<p>die Rechte der Frauen in den ländlichen Gebieten stärken will.</p> <p>Annahme durch Nationalrat (20. März 2015)</p>		<p>ausgerichtet, namentlich auf von Frauen geführte Familienbetriebe. Sie bezwecken eine nachhaltige Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion und der damit einhergehenden Dienstleistungen. Als Ergänzung zu den Massnahmen des SECO im Bereich der globalen Wertschöpfungsketten tragen die Aktivitäten der DEZA auch zu mehr Ernährungssicherheit in städtischen Gebieten bei und fördern insbesondere den nachhaltigen Konsum. Zudem fördert die DEZA die Forschung und Entwicklung in der Landwirtschaft. Angesichts der zunehmenden Belastung von Böden, Gewässern und Pflanzen ist die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen für die Familienbetriebe eine Frage des Überlebens.</p>
<p>2015 P 15.3026</p> <p>Förderung des Schutzes der Flüchtlinge aus Syrien mittels humanitärer Hilfe vor Ort</p> <p>Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Situation der Vertriebenen in Syrien und der Flüchtlinge aus Syrien in den Nachbarländern ergriffen werden können. Die Massnahmen sollen im Besonderen die Bereiche Nothilfe und Wiederaufbauhilfe umfassen. Die Finanzierung soll in erster Linie aus den bestehenden Rahmenkrediten Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit erfolgen. Eine Zusatzfinanzierung mittels eines speziellen und ausserordentlichen Rahmenkredits ist zu prüfen, falls sich eine Neuzuweisung der vorhandenen Mittel nachweislich als unmöglich herausstellen sollte.</p>	<p>Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.</p> <p>Aus BR Antwort vom 8. Mai 2015:</p> <p>«Die Schweiz beteiligt sich seit 2011 stark am internationalen Engagement zugunsten der Opfer des Syrienkonflikts und hat bis Ende 2014 dafür 128 Millionen Schweizerfranken eingesetzt. Der Bundesrat hat am 6. März 2015 zusätzliche Massnahmen für die Opfer des Syrienkonflikts beschlossen. Die Hilfe vor Ort wird durch Umverteilung von Mitteln innerhalb der humanitären Hilfe um weitere 50 Millionen Franken verstärkt. Des Weiteren sollen in den nächsten drei Jahren im Grundsatz zusätzlich 3000 schutzbedürftige Personen aus der Krisenregion aufgenommen werden.</p>	<p>Präsenz vor Ort</p> <p>Die humanitären Herausforderungen sind im Zeitraum 2013–2016 zahlreicher und komplexer geworden. Die zunehmende Grösse, Anzahl, Intensität und Dauer der aktuellen Krisen, Konflikte und Katastrophen sowie die mangelnde Einhaltung des humanitären Völkerrechtes und der humanitären Prinzipien bringen das humanitäre System an seine Grenzen. Die Zivilbevölkerung trägt das grösste Leid. Mit über 60 Millionen sind so viele Menschen auf der Flucht vor Not und Gewalt wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Die Auswirkungen dieser Flüchtlingsströme sind auch in Europa spürbar. Die Hauptlast wird aber nach wie vor von den Herkunftsstaaten selber und deren Nachbarstaaten getragen. Hier setzt die Humanitäre Hilfe an: Der Schutz und die Unter-</p>

Parlamentarischer Vorstoss	BR Antrag	Botschaft internationale Zusammenarbeit
Annahme durch Ständerat (16. Juni 2015)	<p>Der Bundesrat überprüft weiterhin laufend die konkret zu treffenden Massnahmen im Sinne des Anliegens des Postulates sowie deren Finanzierung und wird gegebenenfalls darüber Bericht erstatten.»</p>	<p>stützung für Flüchtlinge und intern Vertriebene ist eine zentrale Aufgabe der Humanitären Hilfe. Sie konzentriert sich dabei auf die Hilfe vor Ort in den Herkunftsregionen sowie in den Erstaufnahmeländern.</p> <p>Ziel ist es, das Leid der Flüchtlinge und intern Vertriebenen zu lindern und ihre Würde zu stärken. Gleichzeitig soll damit ein Beitrag geleistet werden, um den Druck auf eine gefährliche Weiterreise zu mindern. Neben der humanitären Hilfe darf auch das mittel- und langfristige Engagement der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz nicht vernachlässigt werden. Die Flucht- und Migrationskrise hat ihren Ursprung nicht nur in bewaffneten Konflikten, sondern auch in Armut und Perspektivenlosigkeit. Die Entwicklungszusammenarbeit trägt einen Beitrag zur Minderung von Migrationsursachen wie soziale und politische Ausgrenzung, unzureichende wirtschaftliche Möglichkeiten oder fehlender Rechtsstaat. Das Engagement ist Teil der Migrationsthematik, an der auch das Globalprogramm Migration sowie die AMS und das Staatssekretariat für Migration (SEM) arbeiten.</p> <p>Das gezielte Engagement umfasst zum Beispiel die Schaffung von geschützten Orten, welche es syrischen Kindern ermöglichen sollen, ihr Recht auf Bildung, Begegnung und Spiel wahrzunehmen. Zudem stellt die Humanitäre Hilfe sicher, dass der Schutzaspekt integral in allen Projekten und Programmen berücksichtigt wird. So werden zum Beispiel Schweizer Expertinnen und Experten dem WFP zur Verfügung gestellt, welche sicherstellen,</p>

Parlamentarischer Vorstoss	BR Antrag	Botschaft internationale Zusammenarbeit
		<p>dass bei der Verteilung von Nahrungsmittel der Schutzaspekt konsequent mitberücksichtigt wird. Die Präsenz vor Ort ist ein weiterer wichtiger Aspekt des Schutzes der betroffenen Bevölkerung; sie erlaubt es der Humanitären Hilfe, sich glaubwürdig durch Dialog und Anwaltschaft für die schutzbedürftigen Menschen und deren Rechte einzusetzen.</p>
<p>2015 P 15.3476 Berufsbildung im Rahmen von Migrationspartnerschaften</p> <p>Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob und wie Berufsintegrationsprojekte im Rahmen von Migrationspartnerschaften und Entwicklungshilfe verstärkt angestossen und gefördert werden können, z.B. auch mit vertraglicher Einbindung von Schweizer Firmen in den entsprechenden Ländern.</p> <p>Die Schweiz kennt bereits einzelne Projekte für die berufliche Integration arbeitsloser Jugendlicher in Entwicklungsländern. So fördert Swisscontact im Rahmen von Migrationspartnerschaften systematisch die Berufsbildung und verschafft damit Armutsbetroffenen in ihren Heimatländern wirtschaftliche Perspektiven. Chancen, die sich dort für weitere Kreise multiplizieren können. «Die Entwicklungspolitik habe vergessen, dass Arbeitsmarktintegration für junge Leute entscheidend sei für die Stabilisierung einer Gesellschaft», schreibt Rudolf Strahm in seiner Tagesanzeiger-Kolumne vom 28. April 2015. Er weist darauf hin, dass die</p>	<p>Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.</p> <p>Aus BR Antwort vom 1. Juli 2015:</p> <p>«Wie der Bundesrat in der Antwort auf die Ip. 14.3767 Schneider-Schneiter «Entwicklungszusammenarbeit durch Berufsbildung» dargelegt hat, ist die Berufsbildung traditionell ein wichtiges Thema der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Hierbei ist auch die Zusammenarbeit mit dem lokalen und internationalen Privatsektor zentral. Der Bundesrat hat am 14. November einen strategischen Grundlagenbericht zur internationalen Berufsbildungszusammenarbeit verabschiedet. Die dort festgehaltenen strategischen Ziele fliessen in die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2017–2020 sowie in die Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI) 2017–2020 ein. Gemäss den Punkten 1, 3 und 4 des vorliegenden Postulats sollen in diesen beiden Botschaften über die bisherigen Bemühungen im Bereich der Berufsbildung berichtet und die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, um diese Bemühungen zu verstärken.»</p>	<p><i>Grundschulbildung und Berufsbildung:</i> Das Engagement der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA im Bereich der Schul- und Berufsbildung wird ausgebaut.</p> <p>Das gilt auch für die Berufsausbildung junger Frauen und Männer auf der Suche nach Perspektiven. Migrantinnen und Migranten sorgen nicht nur für eine Verbesserung ihrer eigenen Lebensumstände, sondern tragen auch zum Wohlstand des Aufenthalts- und des Herkunftslandes bei. Die Schaffung von Lebens-, Arbeits- und Anstellungsbedingungen, welche die Rechte von Migrantinnen und Migranten achten, ist eine Grundvoraussetzung. Die vorhergehende Unterstützung bei der Berufsbildung trägt dazu bei, dass die Erfahrung der Migranten und Migrantinnen profitabler und positiver sind. Aus diesem Grund setzt sich die DEZA aktiv für einen zwischenstaatlichen bzw. globalen Dialog ein, der auf den Erfahrungen aus konkreten Programmen mit und für Migrantinnen und Migranten aufbaut. Im geografischen Schwerpunkt Nordafrika und Naher Osten unterstützt die DEZA die Staaten der Region, die Vertriebene aufgenommen haben, namentlich den Libanon, um</p>

Parlamentarischer Vorstoss	BR Antrag	Botschaft internationale Zusammenarbeit
<p>Diplomaten Deutschlands seit Jahren instruiert würden, das deutsche Berufsbildungsmodell in aller Welt bekannt zu machen. Die Schweiz würde diesbezüglich zu wenig machen, kritisiert er. Die Deza habe hier noch ihre Hausaufgaben zu machen. Der Bundesrat wird beauftragt,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. aufzuzeigen wie und in welchem Rahmen und Ausmass sich die Schweiz bisher in der Berufsbildung in Entwicklungsländern engagiert hat, ob, wie und mit welchem Erfolg mit Schweizer Firmen in diesen Ländern zusammengearbeitet wird. 2. die Bemühungen um Berufsbildungsintegrationsprojekte im Rahmen von Migrationspartnerschaften gezielt und messbar zu verstärken und die Zusammenarbeit Schweizer Firmen in den entsprechenden Ländern zu intensivieren. 3. Massnahmen zur vertraglichen Einbindung von Niederlassungen von Schweizer Unternehmen zu treffen, um der Berufsbildung als Strategie zur Armutsbekämpfung zum Erfolg zu verhelfen. 4. die Schweizer Botschafterinnen und Botschafter und höheren Angestellten von Schweizer Botschaften sind in diesem Sinn zu informieren und zu sensibilisieren. <p>(Im Rat noch nicht behandelt).</p>		<p>deren soziale und wirtschaftliche Strukturen zu stabilisieren, die einem enormen Druck ausgesetzt sind. Unterstützt werden die Staaten der Region insbesondere bei der Steuerung der Ströme von Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten, sowie im Rahmen der sogenannten Decent-Work-Programme und bei der Unterstützung bei der Berufsbildung für Vertriebene in der Region.</p>

C Statistischer Anhang

	Kapitel	Bezeichnung	Kopfzeile
Übersicht	1	Öffentliche Entwicklungshilfe (APD) und Finanzflüsse an Entwicklungsländer	APD und Entwicklungsfinanzierung
Rahmen- kredit	2	Rahmenkredit Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (SKH)	DEZA Humanitäre Hilfe
	3	Rahmenkredit Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern	DEZA Süd
	4	Rahmenkredit Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit	SECO Süd
	5	Rahmenkredit Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS	DEZA/SECO Ost
	6	Rahmenkredit Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit	AMS

C1 Öffentliche Entwicklungshilfe (APD) und Finanzflüsse an Entwicklungsländer

- C1.1 DAC-Liste der APD Empfängerländer (2014–2016)
- C1.2 Die Schweiz im internationalen Vergleich 2014 (Grafik, APD in % des BNE)
- C1.3 Totaleinnahmen der Entwicklungsländer 2004–2013 (Grafik)
- C1.4 Totaleinnahmen der am wenigsten entwickelten Ländern 2004–2013 (Grafik)
- C1.5 Netto-Finanzflüsse der Schweiz zugunsten der Entwicklungsländer 2009–2014
- C1.6 Öffentliche Entwicklungshilfe (APD) der Schweiz 2009–2014
- C1.7 Bilaterale APD der Schweiz nach Kontinenten und Regionen 2009–2014
- C1.8 Multilaterale APD der Schweiz nach Organisationen, Durchschnitt 2013–2014 (Grafik)
- C1.9 Bilaterale APD der Schweiz nach Entwicklungsländerkategorien, Durchschnitt 2013–2014 (Grafik)
- C1.10 Direktinvestitionen der Schweiz nach Entwicklungsländerkategorien 2013 (Grafik)

Definition der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) gemäss OECD

Die *öffentliche Entwicklungshilfe (APD)* umfasst gemäss internationaler Definition alle Finanzströme an Entwicklungsländer und –regionen (zurzeit 146) sowie an multilaterale Entwicklungsorganisationen, die: (i) aus dem öffentlichen Sektor stammen; (ii) vorrangig auf die Erleichterung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen abzielen; (iii) zu Vorzugskonditionen gewährt werden.

Die Leistungen der Geberländer des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) der OECD werden in der Regel anhand der Prozente der APD bezogen auf das *Bruttonationaleinkommen (BNE)* gemessen.

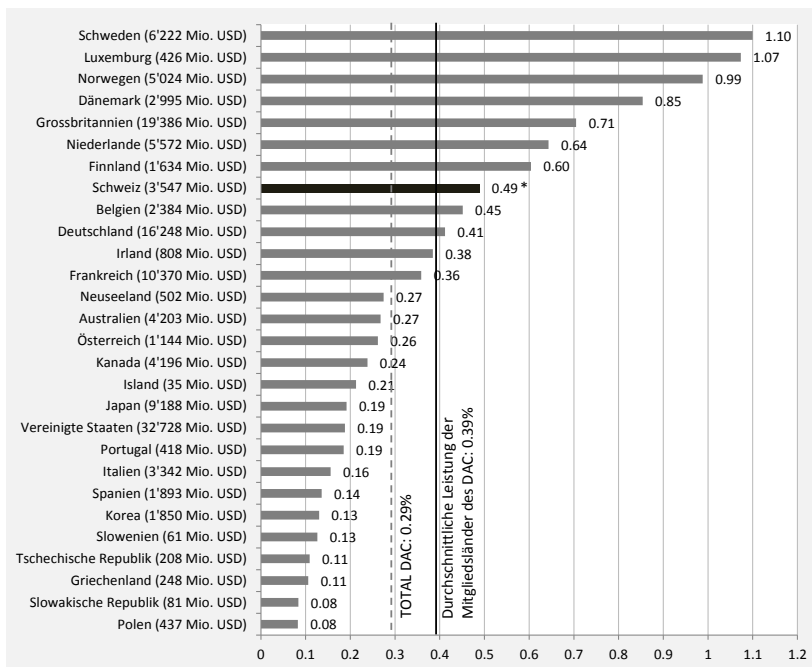
C1.1 DAC-Liste der APD Empfängerländer (2014–2016)

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNI <= \$1 045 in 2013)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$1 046-\$4 125 in 2013)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$4 126-\$12 745 in 2013)
Afghanistan	Democratic People's Republic of Korea	Armenia	Albania
Angola	Kenya	Bolivia	Algeria
Bangladesh	Tajikistan	Cabo Verde	Antigua and Barbuda ²
Benin	Zimbabwe	Cameroon	Argentina
Bhutan		Congo	Azerbaijan
Burkina Faso		Côte d'Ivoire	Belarus
Burundi		Egypt	Belize
Cambodia		El Salvador	Bosnia and Herzegovina
Central African Republic		Georgia	Botswana
Chad		Ghana	Brazil
Comoros		Guatemala	Chile ²
Democratic Republic of the Congo		Guyana	China (People's Republic of)
Djibouti		Honduras	Colombia
Equatorial Guinea ¹		India	Cook Islands
Eritrea		Indonesia	Costa Rica
Ethiopia		Kosovo	Cuba
Gambia		Kyrgyzstan	Dominica
Guinea		Micronesia	Dominican Republic
Guinea-Bissau		Moldova	Ecuador
Haiti		Mongolia	Fiji
Kiribati		Morocco	Former Yugoslav Republic of Macedonia
Lao People's Democratic Republic		Nicaragua	Gabon
Lesotho		Nigeria	Grenada
Liberia		Pakistan	Iran
Madagascar		Papua New Guinea	Iraq
Malawi		Paraguay	Jamaica
Mali		Philippines	Jordan
Mauritania		Samoa	Kazakhstan
Mozambique		Sri Lanka	Lebanon
Myanmar		Swaziland	Libya
Nepal		Syrian Arab Republic	Malaysia
Niger		Tokelau	Maldives
Rwanda		Ukraine	Marshall Islands
Sao Tome and Principe		Uzbekistan	Mauritius
Senegal		Viet Nam	Mexico
Sierra Leone		West Bank and Gaza Strip	Montenegro
Solomon Islands			Montserrat
Somalia			Namibia
South Sudan			Nauru
Sudan			Niue
Tanzania			Palau
Timor-Leste			Panama
Togo			Peru
Tuvalu			Saint Helena
Uganda			Saint Lucia
Vanuatu ¹			Saint Vincent and the Grenadines
Yemen			Serbia
Zambia			Seychelles
			South Africa
			Suriname
			Thailand
			Tonga
			Tunisia
			Turkey
			Turkmenistan
			Uruguay ²
			Venezuela
			Wallis and Futuna

- 1 The United Nations General Assembly resolution 68/L.20 adopted on 4 December 2013 decided that Equatorial Guinea will graduate from the least developed country category three and a half years after the adoption of the resolution and that Vanuatu will graduate four years after the adoption of the resolution.
- 2 Antigua and Barbuda, Chile and Uruguay exceeded the high income country threshold in 2012 and 2013. In accordance with the DAC rules for revision of this List, all three will graduate from the List in 2017 if they remain high income countries until 2016.

Die Liste des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) der OECD führt alle Länder auf, die als öffentliche Entwicklungshilfe (APD) anrechenbare Unterstützung erhalten. Die Länder sind in verschiedene Einkommensgruppen eingeteilt, die auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Einwohner gemäss den Kriterien der Weltbank basieren; ferner sind die am wenigsten entwickelten Länder gemäss Definition der Vereinten Nationen separat aufgelistet. Ausgeschlossen sind G8-Staaten, Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und Länder, für die das Beitrittsdatum zur EU feststeht. Diese Liste wird alle drei Jahre überprüft.

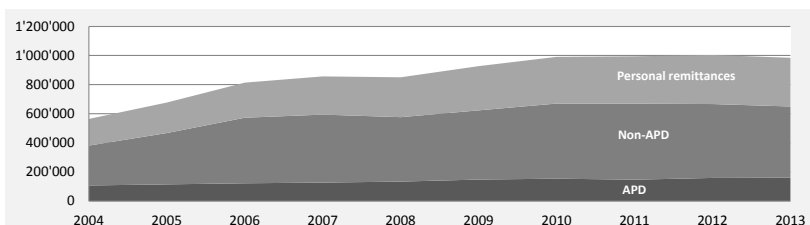
C1.2 Die Schweiz im internationalen Vergleich 2014 (APD in % des BNE)



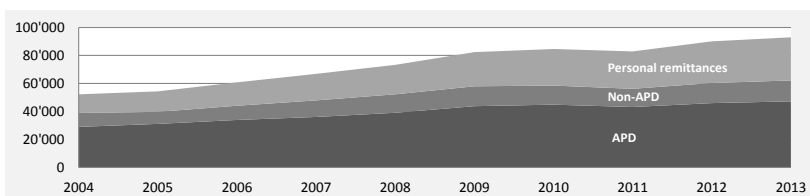
Quelle: Provisorische Zahlen der OECD/DAC für alle DAC-Länder vom 8. April 2015.

* aufgrund der Revision des BNE der Schweiz (BFS, 27.08.2015), ist der Prozentsatz der APD im Verhältnis zum BNE von 0,49 % auf 0,51 % gestiegen.

C1.3 Totaleinnahmen der Entwicklungsländer 2004–2013 (Mio. USD)



C1.4 Totaleinnahmen der am wenigsten entwickelten Länder 2004–2013 (Mio. USD)



C1.5 Netto Finanzflüsse der Schweiz zugunsten der Entwicklungsländer 2009–2014 (Mio. Fr.)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
APD	2'503.9	2'398.0	2'706.7	2'861.4	2'965.9	3'242.2
APD bilateral	1'897.4	1'785.4	2'103.1	2'300.2	2'322.2	2'562.1
APD multilateral	606.5	612.6	603.6	561.1	643.7	680.1
APD in % BNE	0.44 %	0.39 %	0.46 %	0.47 %	0.46%	0.51%
Private Spenden der NGOs^a	380.9	431.6	413.3	443.1	466.1	..
Private Spenden der NGOs in % des BNE	0.07 %	0.07 %	0.07 %	0.07 %	0.07%	..
Privatkapital^b	6'815.1	21'642.2	8'374.5	10'142.4	9'165.7	..
davon: Direktinvestitionen	5'763.5	21'230.4	8'550.7	10'322.9	8'919.8	..
TOTAL	9'699.9	24'471.8	11'494.5	13'446.9	12'597.7	..
Total in % des BNE	1.71%	4.01%	1.95%	2.20%	1.95%	..
Bruttonationaleinkommen (BNE)^c	566'836	610'174	590'441	611'979	646'763	638'291

^a Private Spenden ohne Beiträge des öffentlichen Sektors

^b Netto private Kapitalflüsse zu Marktbedingungen: Direktinvestitionen, garantierte Exportkredite, Portfolio-Investitionen auf dem Schweiz. Kapitalmarkt,

^c Angaben des Bundesamtes für Statistik gemäss alter Berechnung des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG95) bis 2012, gemäss neuer Berechnung des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG2010) ab 2013. Provisorische Angaben des BNE für 2012–2014 (BFS 27.8.2015)

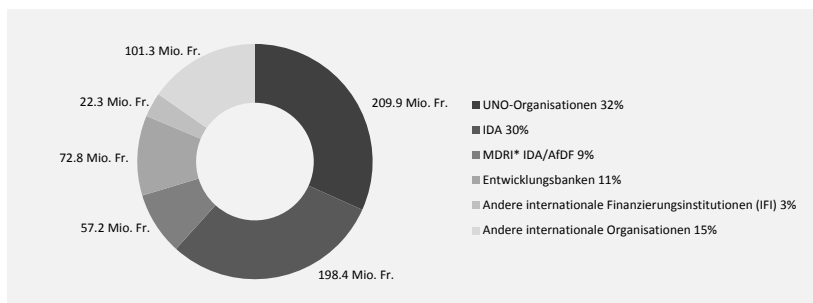
C1.6 Öffentliche Entwicklungshilfe (APD) der Schweiz 2009–2014 (Mio. Fr.)

	Durchschnitt 2009-2012		2013		2014	
Bund	2'568.0	98%	2'910.6	98%	3'191.0	98%
EDA - Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)	1'562.2	60%	1'872.8	63%	2'063.5	64%
Humanitäre Hilfe	320.4		386.4		462.5	
Entwicklungszusammenarbeit	1'134.2		1'357.2		1'452.5	
Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS	107.6		129.1		148.5	
WBF - Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO-WE)	227.2	9%	305.9	10%	325.5	10%
Entwicklungszusammenarbeit	174.9		220.8		246.4	
Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS	59.2		88.2		90.9	
Darlehensrückzahlungen			-3.2		-11.7	
EDA - Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, ohne DEZA	103.4	4%	141.3	5%	146.8	5%
Zivile Friedensförderung und Menschenrechte	73.1		87.5		93.7	
Andere Beiträge	30.4		53.8		53.0	
WBF - Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, ohne SECO-WE	98.0	4%	36.6	1%	84.8	3%
Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM)	12.1		22.4		70.6	
Stipendien an ausländische Studierende in der Schweiz	6.6		6.4		6.4	
Entschuldungsmassnahmen (Pariser Klub)	72.8		-		-	
Andere Beiträge	8.3		7.8		7.8	
EJPD - Staatssekretariat für Migration (SEM)	473.6	18%	437.6	15%	456.3	14%
Rückkehrhilfe	14.1		20.2		13.9	
Hilfe an Asylsuchende in der Schweiz	459.5		417.3		442.4	
VBS - Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	44.9	2%	46.1	2%	46.0	1%
Friedensfördernde Massnahmen und Sicherheit	44.8		46.1		46.0	
UVEK - Bundesamt für Umwelt (BAFU)	41.8	2%	41.2	1%	42.0	1%
davon: Beiträge an internationale Organisationen	41.7		40.0		40.8	
Andere Bundesämter	16.5	1%	29.3	1%	26.2	1%
Kantone und Gemeinden	49.5	2%	55.2	2%	51.2	2%
Total APD	2'617.5	100%	2'965.9	100%	3'242.2	100%
APD in % des Bruttonationaleinkommens (BNE)	0.44%		0.46%		0.51%	
BNE	594'858		646'763		638'291	

C1.7 Bilaterale APD der Schweiz nach Kontinenten und Regionen 2009–2014 (Mio. Fr.)

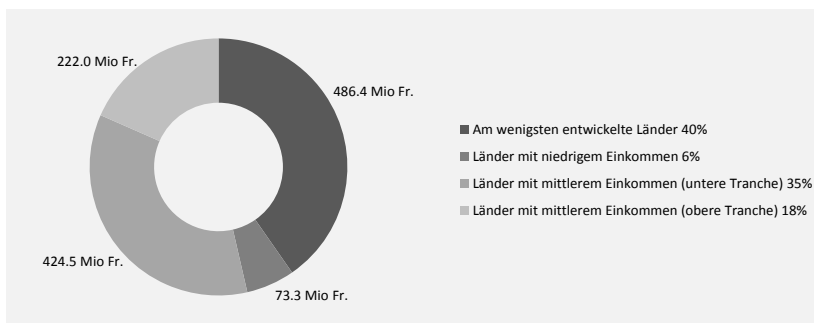
	Durchschnitt 2009-2012		2013		2014	
Afrika	470.5	23%	525.2	23%	559.5	22%
Nordafrika	31.7		62.4		67.2	
Afrika südlich der Sahara	390.1		408.0		398.9	
Nicht zuteilbare Projekte	48.8		54.8		93.4	
Lateinamerika	155.3	8%	188.7	8%	183.6	7%
Südamerika	78.2		86.8		80.3	
Zentralamerika	70.1		90.9		94.6	
Nicht zuteilbare Projekte	7.1		11.1		8.8	
Asie	362.7	18%	512.9	22%	536.9	21%
Mittlerer Osten	53.7		100.6		106.6	
Zentralasien	104.7		140.6		164.3	
Süd- und Ostasien	195.0		262.3		255.7	
Nicht zuteilbare Projekte	9.4		9.4		10.2	
Osteuropa	154.9	8%	192.0	8%	216.2	8%
Südosteuropa	119.3		150.3		158.1	
Osteuropa	31.5		37.4		52.2	
Nicht zuteilbare Projekte	4.1		4.3		5.9	
Andere Beiträge geografisch nicht zuteilbar	878.1	43%	902.9	39%	1'065.9	42%
Total	2'021.5	100%	2'321.7	100%	2'562.1	100%

C1.8 Multilaterale APD der Schweiz nach Organisationen, Durchschnitt 2013–2014

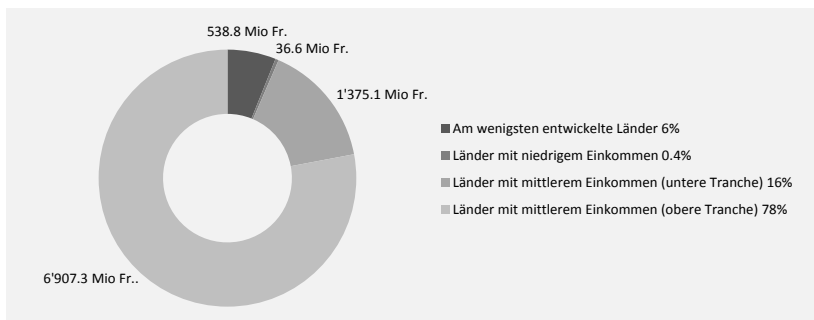


* MDRI: multilaterale Entschuldungsinitiativen

C1.9 Bilaterale APD der Schweiz nach Entwicklungsländerkategorien, Durchschnitt 2013–2014



C1.10 Direktinvestitionen* der Schweiz nach Entwicklungsländerkategorien 2013



* Direktinvestitionen: Kapitalexport in Form von Erwerb, Gründung von oder strategischer Beteiligung an Unternehmen in Entwicklungsländer im Ausland (minus Kapitalrückflüsse). Angaben 2014 noch nicht verfügbar.

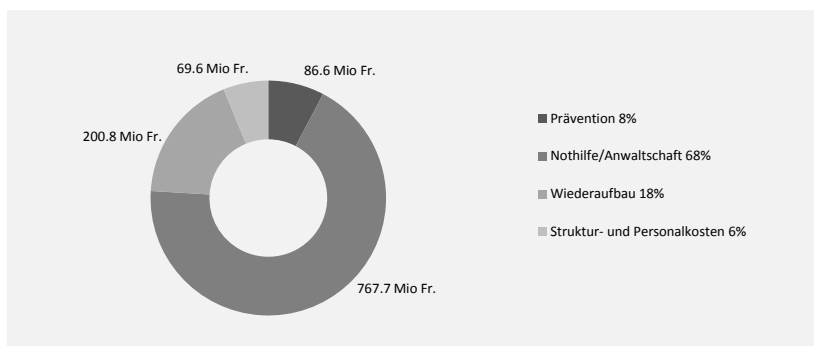
-
- C2 Rahmenkredit Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (SKH)**
- C2.1 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Auszahlungen nach Aufgabenfeldern 2009–30.6.2015
- C2.2 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Auszahlungen nach Aufgabenfeldern 2013–30.6.2015 (Grafik)
- C2.3 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Auszahlungen nach Regionen 2009–30.6.2015
- C2.4 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Auszahlungen nach Regionen 2013–30.6.2015 (Grafik)
- C2.5 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Beiträge an Vertragspartner und andere Ausgabenbereiche 2009–30.6.2015
- C2.6 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Beiträge an Vertragspartner und andere Ausgabenbereiche 2013–30.6.2015 (Grafik)
- C2.7 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Auszahlungen Getreide- und Milchkredite 2009–30.6.2015
- C2.8 Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (SKH): Einsatztage im Ausland 2005–2014
- C2.9 Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (SKH): Einsatztage im Ausland 2005–2014 (Grafik)

Die ausgewiesenen Zahlen der humanitären Hilfe beziehen sich ausschliesslich auf Auszahlungen. Die Verpflichtungen werden nicht spezifisch dargestellt, weil im Rahmenkredit Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Korps für Humanitäre Hilfe (SKH) die Auszahlungen rasch den Verpflichtungen folgen.

C2.1 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Auszahlungen nach Aufgabenfeldern 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	Durchschnitt 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1.-30.6.)	
Prävention	25.5	8%	31.3	8%	36.7	8%	18.6	7%
Nothilfe/Anwaltschaft	207.7	66%	256.5	67%	314.5	69%	196.8	69%
Wiederaufbau	72.0	23%	68.1	18%	80.1	18%	52.7	18%
Struktur- und Personalkosten	11.7	4%	25.8	7%	26.1	6%	17.7	6%
Total	316.9	100%	381.7	100%	457.3	100%	285.8	100%

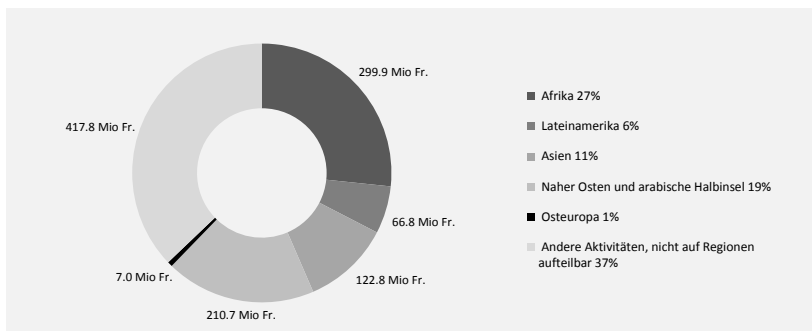
C2.2 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Auszahlungen nach Aufgabenfeldern 2013–30.6.2015



C2.3 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Auszahlungen nach Regionen 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	Durchschnitt 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1.-30.6.)	
Afrika	88.8	28%	97.8	26%	128.6	28%	73.5	26%
Nordafrika	6.3		7.2		13.2		6.5	
Sub-Sahara Afrika	82.5		90.5		115.4		66.9	
Lateinamerika	22.1	7%	22.0	6%	27.6	6%	17.2	6%
Asien	43.3	14%	46.9	12%	42.7	9%	33.2	12%
Naher Osten und arabische Halbinsel	39.6	12%	66.9	18%	87.0	19%	56.8	20%
Osteuropa	3.9	1%	0.4	0%	4.6	1%	2.0	1%
Andere Aktivitäten, nicht auf Regionen aufteilbar	119.3	38%	147.8	39%	166.8	36%	103.2	36%
TOTAL	316.9	100%	381.7	100%	457.3	100%	285.8	100%

C2.4 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Auszahlungen nach Regionen 2013–30.6.2015



C2.5 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Beiträge an Vertragspartner und andere Ausgabenbereiche 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	Durchschnitt 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1-30.6)	
UN-Organisationen	112.7	36%	137.0	36%	164.4	36%	128.4	45%
Welternährungsprogramm (WFP)	43.5		49.4		61.4		52.0	
UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR)	28.9		34.3		35.4		32.5	
UNO-Hilfswerk für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)	14.3		14.6		19.9		17.6	
UNO-Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (UNOCHA)	12.1		20.0		23.5		18.2	
Kinderhilfsfonds der UNO (UNICEF)	3.9		6.1		8.9		4.7	
Andere UNO-Organisationen	10.1		12.7		15.3		3.3	
Rotkreuzorganisationen	109.2	34%	116.1	30%	137.1	30%	84.8	30%
Allgemeiner Beitrag	70.2		70.0		80.0		40.0	
Beiträge an spezifische IKRK-Einsätze	39.0		46.1		57.1		44.8	
Bilaterale Interventionen und administrative Kosten	95.0	30%	128.7	34%	155.7	34%	72.7	25%
Schweizer NGOs	23.5		27.3		32.3		14.8	
Internationale Organisationen und ausländische NGOs	17.0		29.8		46.9		16.8	
Direkte Aktionen des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe (SKH) und der Rettungskette	26.3		40.5		41.1		24.1	
Privatsektor und Forschungsinstitute	-		2.0		2.8		1.7	
Betriebs-, Personal- und Materialkosten	28.3		29.1		32.7		15.3	
Total	316.9	100%	381.7	100%	457.3	100%	285.8	100%

C2.6 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Beiträge an Vertragspartner und andere Ausgabenbereiche 2013–30.6.2015



C2.7 RK DEZA Humanitäre Hilfe: Auszahlungen Getreide- und Milchkredite 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)

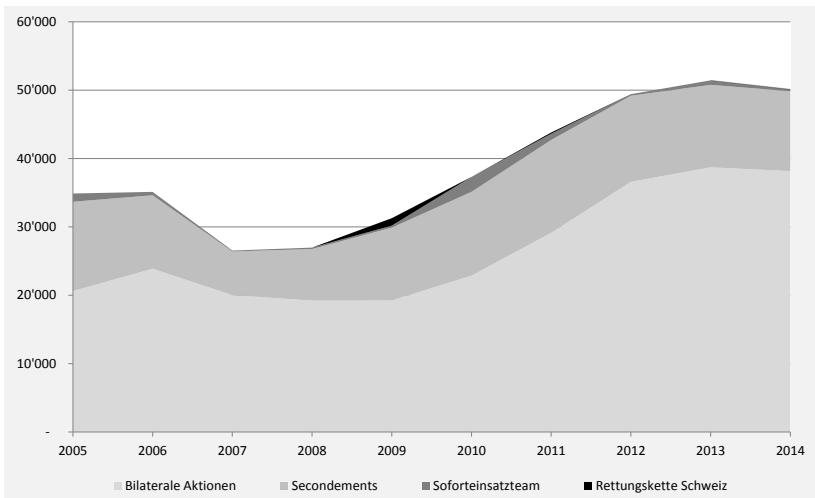
	2009		2010		2011		2012	
	Getreide	Milch	Getreide	Milch	Getreide	Milch	Getreide	Milch
Afrika	10.1	12.7	7.8	10.8	8.4	13.4	7.8	9.0
Asien	3.0	4.3	6.0	7.0	5.6	4.0	5.4	5.5
Lateinamerika	0.8	2.5	0.3	1.9	-	2.3	-	1.4
Osteuropa	-	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	-	-
Total	13.9	19.7	14.0	20.0	14.0	20.0	13.1	15.9

Mit dem SKH verfügt die Humanitäre Hilfe über ein einzigartiges Instrument zur Umsetzung eigener Aktionen. In der Anzahl der geleisteten Einsatztage widerspiegelt sich die Präsenz der Humanitären Hilfe vor Ort.

C2.8 Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (SKH): Einsatztage im Ausland 2005–2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bilaterale Aktionen	20'613	23'882	20'022	19'213	19'241	22'863	29'132	36'585	38'711	38'151
Secondements	13'062	10'740	6'378	7'547	10'650	12'256	13'581	12'596	12'056	11'690
Soforteinsatzteam	1'204	496	136	210	285	2'188	907	226	660	280
Rettungskette Schweiz	-	-	-	-	1'090	-	184	-	-	-
Total	34'879	35'118	26'536	26'970	31'266	37'307	43'804	49'407	51'427	50'121
Vollzeitstellen (FTE)	96	96	73	74	86	102	120	135	141	137

C2.9 Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (SKH): Einsatztage im Ausland 2005–2014



**C3 Rahmenkredit Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe
zugunsten von Entwicklungsländern (DEZA Süd)**

- C3.1 RK DEZA Süd 12: bilaterale und multilaterale Verpflichtungen
2013–30.06.2015
- C3.2 RK DEZA Süd 12: Aufteilung der bilateralen Verpflichtungen nach
Ländern und Regionen 2013–30.6.2015
- C3.3 RK DEZA Süd 12: multilaterale Verpflichtungen nach Vertragspartnern
2013–30.6.2015
- C3.4 RK DEZA Süd 12: bilaterale Verpflichtungen nach Themen
2013–30.6.2015
- C3.5 RK DEZA Süd: Aufteilung der bilateralen und multilateralen Auszah-
lungen 2009–30.6.2015
- C3.6 RK DEZA Süd: bilaterale Auszahlungen nach Länder und Regionen
2009–30.6.2015
- C3.7 RK DEZA Süd: multilaterale Beiträge nach Organisationen
2009–30.6.2015
- C3.8 RK DEZA Süd : Aufteilung der multilateralen Auszahlungen
2009–30.6.2015 (Grafik)
- C3.9 RK DEZA Süd: bilaterale Beiträge nach Themen 2009–30.6.2015
- C3.10 RK DEZA Süd: Auszahlungen und Personalkosten 2011–30.6.2015

C3.1 RK DEZA Süd 12: bilaterale und multilaterale Verpflichtungen 2013–30.06.2015 (Mio. Fr.)

	RK-12 2013-2016	Verpflichtungen per 30.06.2015 (kumuliert)	
Bilaterale Projekte/Programme	4'152.0	2'947.4	57%
Multilaterale Beiträge ^a	2'768.0	2'217.5	43%
Total Verpflichtungen	6'920.0	5'164.9	100%

^a inklusive Beiträge an den Multi-bi Pool (62,1 Mio. Fr.) und an internationale Organisationen der Humanitären Hilfe (38,5 Mio. Fr.)

C3.2 RK DEZA Süd 12: Aufteilung der bilateralen Verpflichtungen nach Ländern und Regionen 2013–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	RK-12 2013-2016	Verpflichtungen per 30.06.2015 (kumuliert)	
Schwerpunktländer und -regionen: nationale und regionale Programme ^a	2'768.00	1'867.4	63.4%
Stabile Länder und Regionen ^b		791.4	26.9%
Mekong (<i>Vietnam, Laos, Kambodscha, regionale Programme</i>)		122.5	
Boliven		111.9	
Mongolei		75.6	
Tansania		85.0	
Mozambik		67.4	
Südliches Afrika ^c		62.2	
Bangladesh		66.9	
Benin		62.1	
Burkina Faso		69.0	
Zentralamerika (<i>Nicaragua, regionale Programme</i>)		42.5	
Kuba		26.4	
Fragile Kontexte ^b		874.0	29.7%
Nepal		177.3	
Mali		120.3	
Hindou Kusch (<i>Afghanistan, Pakistan</i>)		86.1	
Tschad		75.8	
Niger		73.4	
Grosse Seen (<i>Rwanda, Burundi, Kongo (D.R.), regionale Programme</i>)		73.4	
Mekong (<i>Myanmar</i>)		73.6	
Palästina/Nordafrika		56.1	
Horn von Afrika		60.3	
Honduras		35.5	
Haiti		25.0	
Zimbabwe		17.1	
Andere Länder und Regionen		201.9	6.9%
Andere Verpflichtungen	1'384.0	1'080.0	36.6%
Globale Programme und Initiativen	692.0	505.7	
Programmbeiträge an schweizerische NGOs	450.0	428.0	
Management (Betriebskosten und Personalkosten der Zentrale)	242.0	146.4	
Total bilateralen Verpflichtungen	4'152.00	2'947.4	100%

^a umfasst die Betriebs- und Personalkosten der Kooperationsbüros

^b Grundlage für die Klassifikation bilden die jährlich überprüften Kriterien der OECD. Obenstehende Angaben beziehen sich auf das Jahr 2015.

^c Region SADC (Southern African Development Community) ohne Zimbabwe

C3.3 RK DEZA Süd 12: multilaterale Verpflichtungen nach Vertragspartnern 2013–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	Verpflichtungen per 30.06.2015 (kumuliert)	
Organisationen der Vereinten Nationen	376.9	17%
Entwicklungsprogramm der UNO (UNDP)	120.0	
Kinderhilfsfonds der UNO (UNICEF)	87.0	
Bevölkerungsfonds der UNO (UNFPA)	48.0	
HIV/Aids-Programm der UNO (UNAIDS)	30.0	
United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Frauen)	26.0	
Spezialprogramme der Weltgesundheitsorganisation (WTO)	16.5	
Internat. Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)	10.0	
Andere Organisationen der Vereinten Nationen	3.3	
Multi-bilaterale Beiträge (UNCDF, UNDGO, UNDP, WHO, andere)	36.1	
Internationale Finanzierungsinstitutionen	1'570.8	71%
Interantionale Entwicklungsagentur (IDA) (inkl. IDA-MDRI)	1'216.1	
Afrikanischer Entwicklungsfonds (AfDF)	286.2	
Asiatischer Entwicklungsfonds (AsDF)	48.0	
Andere (AfDB, IDB-FSO, IBRD)	10.0	
Multi-bilaterale Beiträge (AfDB, IDB)	10.5	
Fonds und globale Netzwerke	231.3	10%
Konsultativgruppe für internationale landwirtschaftliche Forschung (CGIAR)	46.5	
Globaler Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria	70.0	
Green Climate Fund (GCF)	96.8	
Andere internationale Organisationen	2.5	
Multi-bilaterale Beiträge	15.5	
Andere	38.5	2%
Ausserordentlicher Beitrag humanitäre Hilfe (IKRK, FAO, UNDP, UNHCR, UNICEF, WHO)	38.5	
Total multilaterale Verpflichtungen	2'217.5	100%

C3.4 RK DEZA Süd 12: bilaterale Verpflichtungen nach Themen 2013–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	Engagements au 30.06.2015 (cumulés)	
	Verpflichtungen per 30.06.2015 (kumuliert)	
Schwerpunkthemen	2'306.5	78%
Konflikttransformation und Krisenresistenz	84.6	
Gesundheit	275.2	
Wasser	232.8	
Grund- und Berufsbildung	294.7	
Landwirtschaft und Ernährungssicherheit	529.5	
Privatsektor und Finanzdienstleistungen	141.6	
Staatsreform, Lokalverwaltung undn Bürgerbeteiligung	487.1	
Klimawandel (Adaptation, Wald und Energie)	187.3	
Migration	73.6	
Andere	640.9	22%
Andere Themen	302.8	
Betriebskosten ^a	338.1	
Total bilaterale Verpflichtungen	2'947.4	100%

^a Betriebs- und Personalkosten an der Zentrale und in den Kooperationsbüros

C3.5 RK DEZA Süd: Aufteilung der bilateralen und multilateralen Auszahlungen 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1.-30.6.)
Bilaterale Programme/Projekte	552.2	558.9	674.2	755.9	814.5	868.4	343.2
<i>in %</i>	55%	54%	58%	59%	60%	61%	44%
Multilaterale Beiträge*	456.8	477.6	480.2	517.0	534.2	563.4	432.6
<i>in %</i>	45%	46%	42%	41%	40%	39%	56%
Total	1'009.0	1'036.5	1'154.4	1'272.9	1'348.7	1'431.8	775.8

* inklusive Multi-bi Pool und multi-bi Beträge der humanitären Hilfe

C3.6 RK DEZA Süd: bilaterale Auszahlungen nach Länder und Regionen 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)

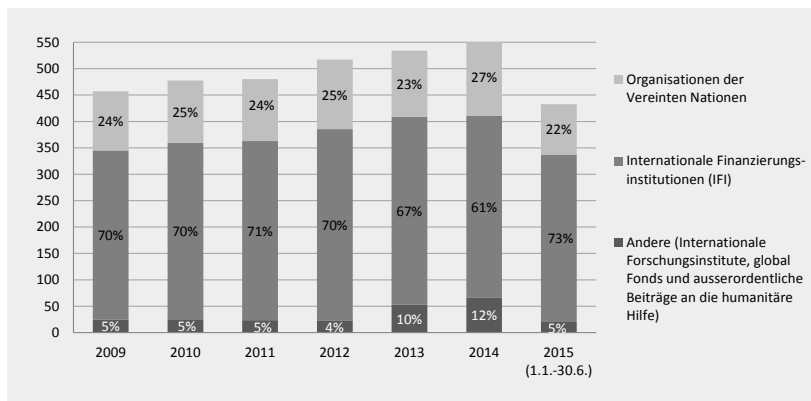
	Durchschnitt 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1.-30.6.)	
Schwerpunktländer und -regionen	346.8	55%	478.1	59%	496.9	57%	189.2	55%
Afrika	151.1	24%	215.6	26%	222.0	26%	94.1	27%
Mosambik	19.5		23.0		23.3		16.6	
Mali	15.1		20.2		21.5		12.1	
Niger	13.8		16.6		18.1		11.6	
Grosse Seen	19.0		31.1		27.3		10.1	
Südliches Afrika	15.5		30.5		24.3		7.5	
Tansania	19.3		22.8		23.5		7.5	
Benin	12.0		15.3		15.3		7.3	
Horn von Afrika	1.6		8.1		16.7		5.7	
Burkina Faso	15.2		21.3		16.6		6.8	
Nordafrika	9.2		12.5		12.7		4.5	
Tschad	10.8		14.3		22.7		4.4	
Lateinamerika	59.0	9%	81.9	10%	81.9	9%	27.0	8%
Zentralamerika	29.5		42.3		37.9		15.5	
Bolivien	21.5		24.5		25.8		6.9	
Kuba	4.4		8.2		9.4		3.2	
Haiti	3.8		6.9		8.9		1.4	
Asien	136.8	22%	180.6	22%	193.0	22%	68.1	20%
Mekong	32.3		49.8		59.1		18.7	
Mongolei	12.6		18.2		19.5		13.6	
Bangladesch	22.6		29.5		26.0		12.9	
Nepal	28.6		38.2		37.4		10.8	
Hindou Kouch	27.5		30.9		37.0		9.4	
Gaza und Westbank	13.3		14.0		14.0		2.7	
Andere Aktivitäten	288.5	45%	336.4	41%	371.5	43%	154.0	45%
Andere Länder und Regionen ^a	81.7		82.1		94.0		34.5	
Programmebeiträge an NGOs, thematische Mandate und Betriebskosten	206.8		254.3		277.5		119.5	
Total	635.3	100%	814.5	100%	868.4	100%	343.2	100%

a diese Kategorie umfasst Länder, in welchen Globalprogramme durchgeführt werden (z. Bsp. Peru, Indien, China)

C3.7 RK DEZA Süd: multilaterale Beiträge nach Organisationen 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	Durchschnitt 2009-2012	2013	2014	2015 (1.1.-30.6.)
Organisationen der Vereinten Nationen	119.7	125.5	153.0	95.2
Green Climate Fund (GCF)	-	-	0.5	28.9
Kinderhilfsfonds der UNO (UNICEF)	20.0	21.0	22.0	22.0
Bevölkerungsfonds der UNO (UNFPA)	16.7	4.1	16.0	16.0
HIV/Aids-Programm der UNO (UNAIDS)	5.0	10.0	10.0	10.0
Internat. Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung	10.2	9.5	9.5	9.5
Spezialprogramme der Weltgesundheitsorganisation (WHO)	5.5	5.9	5.5	5.5
Convention to Combat Desertification	0.7	0.6	0.9	0.7
Entwicklungsprogramm der UNO (UNDP)	54.0	60.0	60.0	-
United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Frauen)	3.5	12.0	14.0	-
International Institute for Educational Planning (IIEP)	0.6	1.0	1.5	-
Andere Organisationen der Vereinten Nationen Organisationen)	3.7	1.4	1.4	1.1
Multi-bilaterale Beiträge (UNDP, UNV, WHO und diverse UN-Organisationen)	-	-	11.7	1.5
Internationale Finanzierungsinstitutionen	339.2	356.1	343.9	317.2
Internationale Entwicklungsagentur (IDA)	224.6	259.6	248.5	218.8
Afrikanischer Entwicklungsfonds (AfDF)	73.8	52.1	50.3	49.6
Internationale Entwicklungsagentur - Multilaterale Entschuldungsinitiative (MDRI)	23.3	24.5	25.5	27.7
Asiatischer Entwicklungsfonds (AsDF)	11.6	12.1	14.9	14.3
Afrikanischer Entwicklungsfonds - Multilaterale Entschuldungsinitiative (MDRI)	5.3	7.8	3.9	6.8
Interamerikanische Entwicklungsbank, Spezialfonds (IDB-FSO)	0.7	-	-	-
Multi-bilaterale Beiträge (IADB)	-	-	0.8	-
Internationale Forschungsinstitute, globale Fonds	24.1	36.6	44.0	20.2
Globaler Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria	7.5	10.0	20.0	20.0
Konsultativgruppe für internationale landwirtschaftliche Forschung (CGIAR)	13.7	15.5	15.5	-
Andere Institute und Forschungszentren	2.9	11.1	0.6	0.2
Multi-bilaterale Beiträge (GFDRR)	-	-	7.9	-
Ausserordentliche Beiträge an die Humanitäre Hilfe (IKRK, FAO, UNHCR, UNICEF, WHO)	-	16.0	22.5	-
Total	482.9	534.2	563.4	432.6

C3.8 RK DEZA Süd : Aufteilung der multilateralen Auszahlungen 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)



C3.9 RK DEZA Süd: bilaterale Beiträge nach Themen 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	Durchschnitt 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1.-30.6.)	
Konflikttransformation und Krisenresistenz	10.9	2%	24.7	3%	21.1	3%	8.9	3%
Gesundheit	51.5	9%	63.3	9%	76.8	10%	25.9	9%
Wasser	58.3	10%	91.7	13%	97.6	13%	39.7	14%
Grund- und Berufsbildung	45.3	8%	56.4	8%	60.4	8%	34.4	12%
Landwirtschaft und Ernährungssicherheit	103.7	18%	125.7	17%	140.1	18%	40.4	14%
Privatsektor und Finanzdienstleistungen	31.5	6%	40.2	6%	42.1	5%	13.0	4%
Staatsreform, Lokalverwaltung und Bürgerbeteiligung	82.1	15%	111.5	16%	125.7	16%	55.9	19%
Klimawandel (Adaptation, Wald, Energie)	42.8	8%	57.8	8%	59.7	8%	17.7	6%
Migration	6.5	1%	21.7	3%	24.3	3%	4.8	2%
Andere Themen	133.4	24%	125.7	17%	121.9	16%	53.1	18%
TOTAL *	565.9	100%	718.7	100%	769.7	100%	293.8	100%

* Ohne Programmbeiträge der schweizerischen NGO

C3.10 RK DEZA Süd: Auszahlungen und Personalkosten 2011–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1.-30.6.)
Auszahlungen zu Lasten früherer Rahmenkredite	1'154.3	1'273.0	802.9	622.5	286.8
Auszahlungen zu Lasten des RK Süd 12 (ab 1.1.2013)			545.8	809.3	489.0
Total Auszahlungen RK DEZA Süd	1'154.3	1'273.0	1'348.7	1'431.8	775.8
<i>davon Personalkosten</i>	<i>59.2</i>	<i>58.9</i>	<i>60.0</i>	<i>63.4</i>	<i>32.6</i>

-
- C4 Rahmenkredit Wirtschafts- und handelspolitische
Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit
(SECO Süd)**
- C4.1 RK SECO Süd VIII: Aufteilung der Verpflichtungen nach Schwerpunktländern 2013–30.6.2015
- C4.2 RK SECO Süd VIII: Aufteilung der Verpflichtungen nach Kontinenten 2013–30.6.2015
- C4.3 RK SECO Süd VIII: Aufteilung der Verpflichtungen nach Schwerpunktthemen 2013–30.6.2015
- C4.4 RK SECO Süd VIII: Aufteilung der Verpflichtungen nach Schwerpunktthemen 2013–30.6.2015 (Grafik)
- C4.5 RK SECO Süd: Auszahlungen nach Vertragspartnern 2009–30.6.2015
- C4.6 RK SECO Süd: Auszahlungen nach Vertragspartnern 2009–30.6.2015 (Grafik)
- C4.7 RK SECO Süd: Auszahlungen nach Schwerpunktländern und -regionen 2009–30.6.2015
- C4.8 RK SECO Süd: Auszahlungen nach Schwerpunktthemen 2013–30.6.2015
- C4.9 RK SECO Süd: Auszahlungen und Personalkosten 2011–30.6.2015

C4.1 RK SECO Süd VIII: Aufteilung der Verpflichtungen nach Schwerpunkt-ländern 2013–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	RKVIII 2013-2016	Verpflichtungen per 30.06.2015 (kumuliert)	
Verpflichtungen in SECO-Schwerpunktländern^a (A)	600.0	380.1	51.6%
Südafrika		31.6	
Kolumbien		39.3	
Ägypten		47.4	
Ghana		67.2	
Indonesien		48.4	
Peru		55.0	
Tunesien		34.2	
Vietnam		57.1	
Verpflichtungen in anderen Ländern (B)	600.0	356.5	48.4%
Globale und regionale Massnahmen		261.1	
Komplementärmassnahmen in DEZA-Schwerpunktländern ^b		89.8	
Spezialprogramme		5.6	
Total Verpflichtungen (A)+(B)	1200.0	736.6	100.0%
Betriebs- und Personalkosten an der SECO-Zentrale		33.7	
Total Verpflichtungen RKVIII		770.3	

^a inkl. Betriebs- und Personalkosten in den Kooperationsbüros der SECO-Schwerpunktländer

^b davon Burkina Faso (Budgethilfe): 35,98 Mio. Fr.; Mosambik (Budgethilfe): 34,00 Mio. Fr.; Nicaragua: 4,49 Mio. Fr.; Marokko: 3,59 Mio. Fr.; Laos: 3,44 Mio. Fr.; Nepal: 3,00 Mio. Fr.

C4.2 RK SECO Süd VIII: Aufteilung der Verpflichtungen nach Kontinenten^a 2013–30.06.2015 (Mio. Fr.)

	Verpflichtungen per 30.06.2015 (kumuliert)	
Afrika	290.8	38%
davon Nordafrika	85.6	
dont Subsahara-Afrika	183.6	
Asien / Ozeanien	142.2	18%
davon Ferner Osten / Ostasien	117.3	
davon Südasien / Ozeanien	15.4	
Amerika	112.8	15%
davon Südamerika	105.4	
davon Zentralamerika	4.5	
Nicht nach Regionen aufteilbar^b	224.5	29%
Total Verpflichtungen RKVIII	770.3	100%

^a inkl. Betriebs- und Personalkosten

^b globale Massnahmen sowie Betriebs- und Personalkosten an der SECO-Zentrale

C4.3 RK SECO Süd VIII: Aufteilung der Verpflichtungen nach Schwerpunktthemen 2013–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	Verpflichtungen per 30.06.2015 (kumuliert)	
Wirtschafts- und Finanzpolitik stärken	208.8	29%
Städtische Infrastruktur und Versorgung ausbauen	116.7	16%
Privatsektor und Unternehmertum unterstützen	145.8	20%
Nachhaltigen Handel fördern	137.8	19%
Klimafreundliches Wachstum ermöglichen	110.0	15%
Total Verpflichtungen pro SECO-Schwerpunktthema	719.1	100%
Durchführungs- und Verwaltungskosten ^a	51.2	
Total Verpflichtungen RKVIII	770.3	

^a Inkl. Durchführungs- und Unterstützungsmassnahmen (Machbarkeitsstudien, Evaluationen) sowie generelle Betriebs- und Personalkosten

C4.4 RK SECO Süd VIII: Aufteilung der Verpflichtungen nach Schwerpunkt-themen 2013–30.6.2015 (Mio. Fr.)



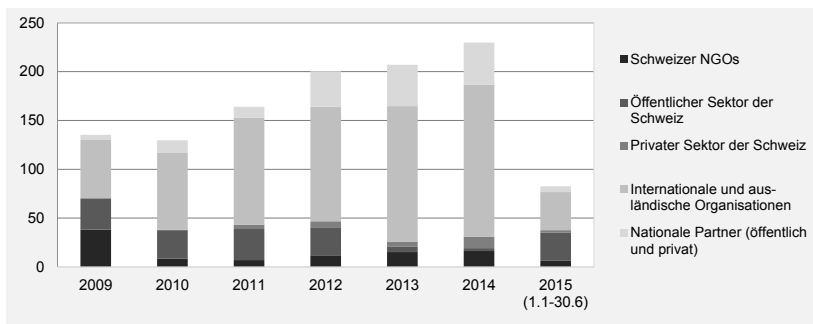
C4.5 RK SECO Süd: Auszahlungen nach Vertragspartnern 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	Durchschnitt 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1-30.6)	
Schweizer NGOs	9.3	6%	15.2	7%	16.2	7%	6.7	8%
Öffentlicher Sektor der Schweiz ^a	30.4	20%	5.8	3%	3.0	1%	28.2	34%
Privater Sektor der Schweiz	2.9	2%	5.0	2%	11.6	5%	2.7	3%
Internationale und ausländische Organisationen	91.6	61%	138.8	67%	155.9	68%	39.1	47%
Nationale Partner (öffentlich und privat)	16.1	11%	42.3	20%	43.0	19%	5.9	7%
Total Auszahlungen pro Vertragspartner	150.2	100%	207.0	100%	229.7	100%	82.6	100%
Direkte Aktionen, Betriebskosten ^b	32.7		10.3		13.2		6.2	
Total	182.9		217.3		242.9		88.8	

^a inkl. Universitäten und weitere Forschungseinrichtungen

^b Kleinaktionen, Koordinationsbüros, Personalkosten, andere nicht nach Partnern zuteilbare administrative Kosten

C4.6 RK SECO Süd: Auszahlungen nach Vertragspartnern 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)



C4.7 RK SECO Süd: Auszahlungen nach Schwerpunktländern und -regionen^a 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	Durchschnitt 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1-30.6)	
Afrika	58.6	32%	83.6	38%	78.2	32%	14.5	16%
davon Nordafrika	9.0	5%	21.8	10%	23.2	10%	3.9	4%
davon Ägypten	6.9	4%	10.3	5%	13.5	6%	1.9	2%
davon Tunesien	1.6	1%	9.6	4%	7.2	3%	0.6	1%
davon Subsahara-Afrika	44.7	24%	54.5	25%	49.7	20%	8.9	10%
davon Ghana	14.1	8%	25.2	12%	16.3	7%	3.4	4%
davon Südafrika	2.6	1%	4.3	2%	8.3	3%	4.2	5%
Asien / Ozeanien	29.2	16%	42.3	19%	51.4	21%	18.9	21%
davon Ferner Osten / Ostasien	23.7	13%	35.4	16%	43.0	18%	17.9	20%
davon Indonesien	8.8	5%	14.6	7%	18.8	8%	9.3	10%
davon Vietnam	11.4	6%	16.9	8%	19.6	8%	5.9	7%
davon Südasien / Ozeanien	1.2	1%	2.1	1%	6.3	3%	0.8	1%
Amerika	20.5	11%	22.6	10%	25.8	11%	12.3	14%
davon Südamerika	14.1	8%	17.3	8%	22.6	9%	11.3	13%
davon Kolumbien	5.0	3%	5.9	3%	6.6	3%	2.8	3%
davon Peru	7.5	4%	10.9	5%	10.3	4%	8.0	9%
davon Zentralamerika	5.4	3%	4.0	2%	2.1	1%	0.5	1%
Nicht nach Regionen aufteilbar^b	74.7	41%	68.8	32%	87.6	36%	43.2	49%
Total	182.9	100%	217.3	100%	242.9	100%	88.8	100%

^a Inkl. Betriebs- und Personalkosten in den Kooperationsbüros der SECO-Schwerpunktländer.

^b globale Massnahmen sowie Betriebs- und Personalkosten an der SECO-Zentrale.

C4.8 RK SECO Süd: Auszahlungen nach Schwerpunktthemen 2013–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	2013		2014		2015 (1.1-30.6)	
Wirtschafts- und Finanzpolitik stärken	68.2	33%	66.1	29%	7.5	9%
Städtische Infrastruktur und Versorgung ausbauen	41.2	20%	25.6	11%	4.1	5%
Privatsektor und Unternehmertum unterstützen	28.3	14%	36.3	16%	36.4	45%
Nachhaltigen Handel fördern	54.7	27%	54.3	24%	24.9	31%
Klimafreundliches Wachstum ermöglichen	12.0	6%	44.3	20%	8.2	10%
Total Auszahlungen pro Schwerpunktthema	204.4	100%	226.6	100%	81.2	100%
Durchführungs- und Verwaltungskosten ^a	13.0		16.4		7.6	
Total	217.3		242.9		88.8	

^a Durchführungs- und Unterstützungsmaßnahmen (Machbarkeitsstudien, Evaluationen) sowie generelle Betriebs- und Personalkosten.

C4.9 RK SECO Süd: Auszahlungen und Personalkosten 2011–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6)
Auszahlungen zu Lasten früherer Rahmenkredite	194.5	208.5	108.7	69.1	12.9
Auszahlungen zu Lasten des RKV/III (ab 1.1.2013)			108.7	173.8	75.9
Total Auszahlungen RK Süd	194.5	208.5	217.3	242.9	88.8
<i>davon Personalkosten^a</i>	<i>3.2</i>	<i>5.2</i>	<i>7.8</i>	<i>10.5</i>	<i>6.8</i> ^b

^a Löhne und Arbeitgeberbeiträge.

^b Schätzung (Hälfte des Voranschlags 2015, erstes Halbjahr)

C5 Rahmenkredit Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS (DEZA/SECO Ost)

- C5.1 RK DEZA/SECO Ost V: Verpflichtungen nach Schwerpunktländern und -regionen 2013–30.6.2015
- C5.2 RK DEZA/SECO Ost V: Verpflichtungen nach Schwerpunktthemen 2013–30.6.2015
- C5.3 RK DEZA/SECO Ost V: Verpflichtungen nach Schwerpunktthemen 2013–30.6.2015 (Grafik)
- C5.4 RK DEZA/SECO Ost: Auszahlungen nach Vertragspartnern 2009–30.6.2015
- C5.5 RK DEZA/SECO Ost: Auszahlungen nach Vertragspartnern 2009–30.6.2015 (Grafik)
- C5.6 RK DEZA/SECO Ost: Auszahlungen nach Schwerpunktländern und -regionen 2009–30.6.2015
- C5.7 RK DEZA/SECO Ost: Auszahlungen und Personalkosten 2011–30.6.2015

C5.1 RK DEZA/SECO Ost V: Verpflichtungen nach Schwerpunktländern und -regionen 2013–30.6.2015 (Mio. Fr.)

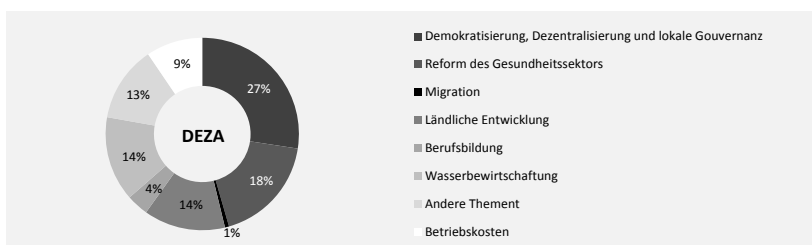
	Verpflichtungen DEZA per 30.06.2015		Verpflichtungen SECO per 30.06.2015	
Schwerpunktländer und -regionen	509.6	88%	259.9	92%
Communauté des Etats indépendants (CEI)	253.1	44%	136.2	48%
Ukraine	24.1		38.8	
Republik Moldau	42.8		1.0	
Zentralasien	129.3		90.7	
<i>Kirgisistan</i>	49.1		47.7	
<i>Tadschikistan</i>	43.8		38.8	
<i>Usbekistan</i>	11.4		0.8	
<i>Regionalprogramme</i>	25.1		3.4	
Region Südkaukasus	56.8		5.7	
<i>Georgien</i>	26.9		2.0	
<i>Armenien</i>	21.1		-	
<i>Aserbaidschan</i>	2.3		3.8	
<i>Regionalprogramme</i>	6.5		-	
Balkan	256.5	44%	123.7	44%
Kosovo	58.0		16.2	
Bosnien und Herzegovina	49.5		23.5	
Albanien	44.7		39.3	
Serbien	39.7		13.9	
Mazedonien	39.5		30.9	
Regionalprogramme	25.0		-	
Andere Aktivitäten	71.3	12%	21.6	8%
Andere Länder und Regionen	24.1		12.2	
Programmbeiträge an NGOs	23.8		-	
Andere Beiträge geografisch nicht zuteilbar*	23.3		9.3	
Total Verpflichtungen Rahmenkredit Ost V	580.9	100%	281.5	100%

* Personalkosten und andere Betriebskosten der Zentrale

C5.2 RK DEZA/SECO Ost V: Verpflichtungen nach Schwerpunkthemen 2013–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	Verpflichtungen DEZA per 30.06.2015		Verpflichtungen SECO per 30.06.2015	
Demokratisierung, Dezentralisierung und lokale Gouvernanz	159.3	27%		
Reform des Gesundheitssektors	105.2	18%		
Migration	4.0	1%		
Ländliche Entwicklung	79.3	14%		
Berufsbildung	21.4	4%		
Wasserbewirtschaftung	82.8	14%		
Wirtschafts- und Finanzpolitik			18.0	6%
Städtische Infrastruktur und Versorgung			136.0	48%
Privatsektor und Unternehmertum			50.4	18%
Nachhaltiger Handel			16.4	6%
Klimafreundliches Wachstum			36.9	13%
Andere Themen	74.0	13%		
Betriebskosten	55.0	9%	23.9	8%
Total Verpflichtungen Rahmenkredit Ost V	580.9	100%	281.5	100%

C5.3 RK DEZA/SECO Ost V: Verpflichtungen nach Schwerpunktthemen 2013–30.6.2015

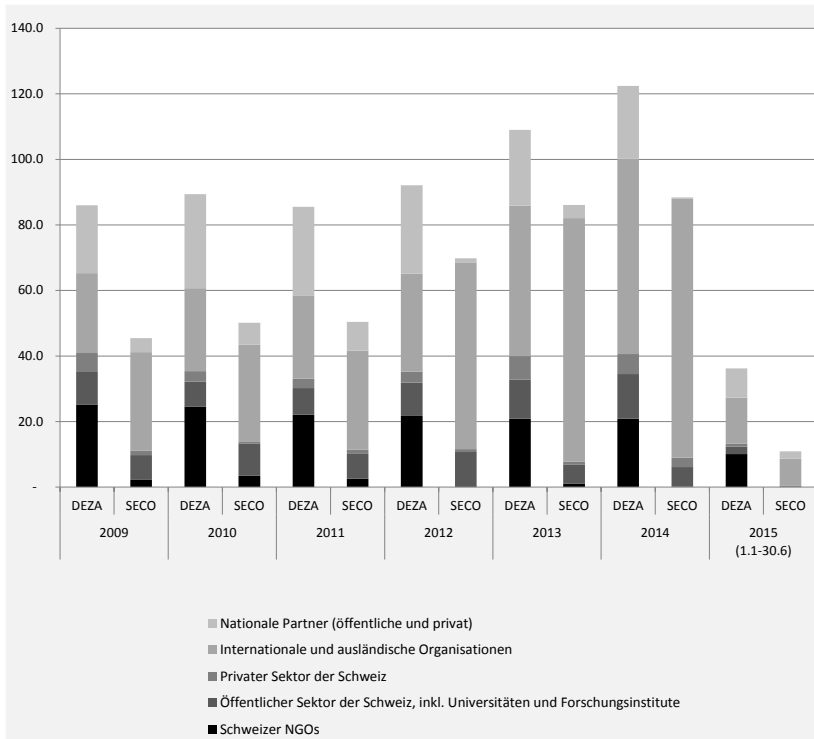


C5.4 RK DEZA/SECO Ost: Auszahlungen nach Vertragspartnern 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	Durchschnitt 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1-30.6)	
	DEZA	SECO	DEZA	SECO	DEZA	SECO	DEZA	SECO
Schweizer NGOs	23.4	2.1	20.9	1.0	20.9	0.1	10.1	0.1
Öffentlicher Sektor der Schweiz, inkl. Universitäten und Forschungsinstitute	9.0	8.9	11.9	5.8	13.6	6.0	2.2	0.2
Privater Sektor der Schweiz	3.8	1.0	7.2	1.0	6.1	2.9	0.9	0.1
Internationale und ausländische Organisationen	26.3	36.7	45.9	74.3	59.6	79.1	14.1	8.3
Nationale Partner (öffentliche und privat)	25.9	5.3	23.1	4.0	22.2	0.3	8.9	2.2
Total der Partner	88.3	54.0	109.0	86.1	122.4	88.4	36.2	10.9
Direkte Aktionen, Betriebskosten ^a	17.7	5.9	20.1	2.1	25.8	2.5	13.9	2.4
Total	106.0	59.9	129.1	88.2	148.2	90.9	50.1	13.4

^a Kleinaktionen, Koordinationsbüros, Personalkosten, andere nicht nach Partnern zuteilbare administrative Kosten.

C5.5 RK DEZA/SECO Ost: Auszahlungen nach Vertragspartnern 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)



C5.6 RK DEZA/SECO Ost: Auszahlungen nach Schwerpunktländern und -regionen 2009–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	Durchschnitt 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1.-30.6.)	
	DEZA	SECO	DEZA	SECO	DEZA	SECO	DEZA	SECO
Schwerpunktländer und -regionen	84.8	42.5	99.6	75.8	119.0	81.8	40.4	10.7
Zentralasien	22.5		27.8		32.3		14.6	0.3
Kosovo	10.6	3.6	12.2	7.1	12.7	8.7	5.0	0.7
Republik Moldau	7.2		9.0		10.8		4.2	0.0
Mazedonien	6.1	2.5	8.2	2.8	9.3	5.1	3.5	0.9
Serbien	7.8	3.9	9.2	6.0	10.3	4.5	3.3	1.0
Bosnien und Herzegovina	9.4	4.0	10.5	3.0	12.9	4.6	3.2	0.4
Südkaukasus	7.2		7.6		12.1		2.8	0.1
Ukraine	6.3	5.5	5.9	9.7	6.7	11.6	2.6	2.4
Albanien	7.7	4.2	9.3	16.2	11.8	12.3	1.3	1.9
Aserbaidschan		2.7		4.4		2.3		0.1
Kirgisistan		10.1		11.8		14.4		0.8
Tadschikistan		6.1		14.7		18.4		2.2
Andere Aktivitäten	21.2	17.4	29.5	12.4	29.2	9.1	9.7	2.7
Andere Länder und Regionen	10.3	13.0	12.4	8.5	12.6	4.5	3.0	1.0
Programmbeiträge an NGOs, thematische Mandate und Betriebskosten	10.9	4.4	0.8	3.9	0.8	4.6	0.2	1.6
Total	106.0	59.9	129.1	88.2	148.2	90.9	50.1	13.4

C5.7 RK DEZA/SECO Ost: Auszahlungen und Personalkosten 2011–30.6.2015 (Mio. Fr.)

		2011	2012	2013	2014	2015 1.1.-30.6.
DEZA	Auszahlungen zu Lasten früherer Rahmenkredite	105.4	109.0	38.5	27.1	4.7
	Auszahlungen zu Lasten des RK V (ab 1.1.2013)			90.6	121.1	45.5
	Total Auszahlungen RK Ost DEZA	105.4	109.0	129.1	148.2	50.2
	<i>davon Personalkosten</i>	8.4	8.1	9.3	10.5	5.7
SECO	Auszahlungen zu Lasten früherer Rahmenkredite	59.8	72.0	48.1	28.2	2.6
	Auszahlungen zu Lasten des RK V (ab 1.1.2013)			40.1	62.8	10.8
	Total Auszahlungen RK Ost SECO	59.8	72.0	88.2	90.9	13.4
	<i>davon Personalkosten</i>	2.2	3.7	4.3	5.1	3.1

C6 Rahmenkredit Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (AMS)

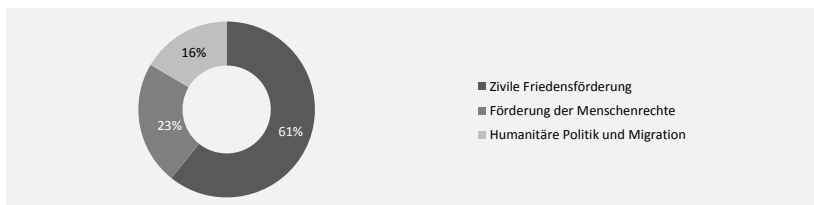
- C6.1 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Thema 2011–30.6.2015
- C6.2 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Thema 2011–30.6.2015 (Grafik)
- C6.3 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Rolle 2011–30.6.2015
- C6.4 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Rolle 2011–30.6.2015 (Grafik)
- C6.5 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Gender-sensibilität 2011–30.6.2015
- C6.6 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Gender-sensibilität 2011–30.6.2015 (Grafik)
- C6.7 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Handlungsebene 2011–30.6.2015
- C6.8 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Handlungsebene 2011–30.6.2015 (Grafik)
- C6.9 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Instrument 2011–30.6.2015
- C6.10 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Instrument 2011–30.6.2015 (Grafik)
- C6.11 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Region 2011–30.6.2015
- C6.12 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Region 2011–30.6.2015 (Grafik)

Der letzte statistische Bericht über die Verwendung der Mittel aus dem Rahmenkredit zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit schloss mit den Zahlen von 2010. Um die Kontinuität zu gewährleisten, beginnt der vorliegende Bericht mit den Zahlen von 2011, auch wenn der aktuelle Rahmenkredit (2012–2016) erst im Frühjahr 2012 zu laufen begann. Der folgende Bericht deckt also die Periode von Januar 2011 bis Juni 2015 ab.

C6.1 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Thema 2011–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6.)
Zivile Friedensförderung	36.1	36.2	41.4	45.7	22.4
Förderung der Menschenrechte	13.5	15.1	14.5	16.1	8.9
Humanitäre Politik und Migration	9.7	11.0	11.8	12.0	5.0
Nicht nach Thema klassifizierbar	5.5	5.7	6.8	7.7	5.1
Total	64.8	68.1	74.5	81.5	41.4

C6.2 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Thema 2011–30.6.2015



Ohne «Nicht nach Thema klassifizierbar»

C6.3 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Rolle 2011–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6.)
Akteurin	20.7	19.9	20.8	21.6	10.8
Ko-Akteurin	19.5	20.3	22.8	27.9	11.9
Geberin	24.6	27.9	30.8	31.9	18.7
Total	64.8	68.1	74.5	81.5	41.4

C6.4 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Rolle 2011–30.6.2015



Die Rolle bezeichnet die Funktion, welche die AMS in einem bestimmten Engagement einnimmt.

Akteurin: Die AMS nimmt eine aktive Rolle ein, beteiligt sich am Projekt oder Programm und finanziert die Aktivität.

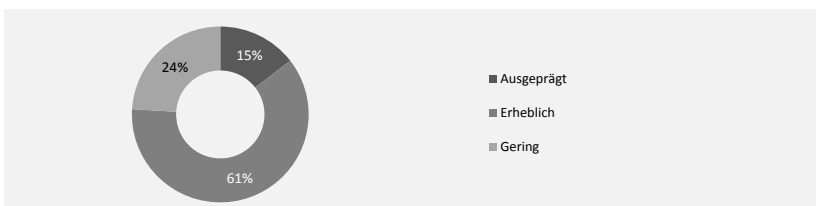
Ko-Akteurin: Die AMS finanziert das Projekt oder Programm und beteiligt sich teilweise.

Die AMS kann auch die Rolle der *Geberin* einnehmen.

C6.5 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Gendersensibilität 2011–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6.)
Ausgeprägt	9.5	9.8	9.2	9.0	5.5
Erheblich	44.4	38.5	40.2	38.9	19.8
Gering	6.1	14.0	16.4	22.4	12.1
Nicht anwendbar	5.0	5.8	8.7	11.2	4.0
Total	64.8	68.1	74.5	81.5	41.4

C6.6 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Gendersensibilität 2011–30.6.2015

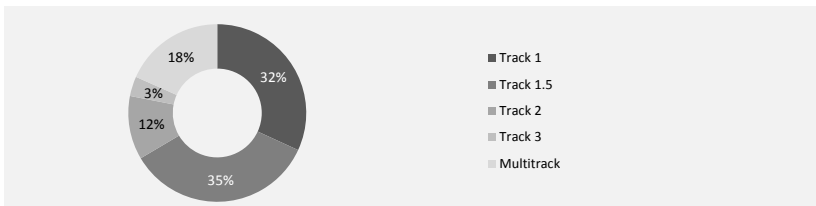


Ohne «Nicht anwendbar»

C6.7 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Handlungsebene 2011–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6.)
Track 1	24.2	24.2	21.8	23.9	11.1
Track 1.5	22.9	21.3	26.1	28.1	15.9
Track 2	5.9	9.2	10.4	9.0	3.8
Track 3	2.0	2.3	3.0	2.9	1.7
Multitrack	9.8	11.1	13.2	17.5	9.0
Total	64.8	68.1	74.5	81.5	41.4

C6.8 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Handlungsebene 2011–30.6.2015



Die Handlungsebene bezeichnet das politisch-soziale Niveau, auf dem die AMS agiert.

Track 1: Engagement auf der Ebene offizieller, formeller Prozesse und Verhandlungen mit Regierungen, internationalen Organisationen sowie politischen und militärischen Anführern von Konfliktparteien

Track 1.5: Engagement, das zwischen Track 1 und Track 2 liegt (Brückenfunktion zwischen diesen beiden Ebenen)

Track 2: Engagement auf der Ebene inoffizieller Prozesse mit nationalen oder internationalen Organisationen oder Einzelpersonen der Zivilgesellschaft (religiöse Anführer, traditionelle Führungspersonen, Schlüsselpersonen von ethnischen Gruppen, Gewerkschaftsvertreter, Journalistinnen und Journalisten, Akademikerinnen und Akademiker)

Track 3: Engagement auf der Ebene der Zivilgesellschaft im weiteren Sinn (lokale oder regionale NGO und Basisorganisationen, lokal oder regional tätige internationale NGO)

Multitrack: Engagement auf verschiedenen Ebenen.

C6.9 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit: Ausgaben nach Instrument 2011–30.6.2015 (Mio. Fr.)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6.)
Gute Dienste, Mediation und Programme zur zivilen Friedensförderung	20.1	21.4	24.6	25.8	10.5
Politikentwicklung und diplomatische Initiativen	13.6	12.8	13.7	14.9	7.0
Menschenrechtsdialoge	1.0	1.2	1.6	1.3	0.7
Expertenpool für zivile Friedensförderung	17.4	15.7	16.1	21.7	9.6
Strategische Partnerschaften	7.5	10.5	11.3	10.3	7.5
Andere	5.2	6.5	7.2	7.5	6.2
Total	64.8	68.1	74.5	81.5	41.4

**C6.10 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit:
Ausgaben nach Instrument 2011–30.6.2015**

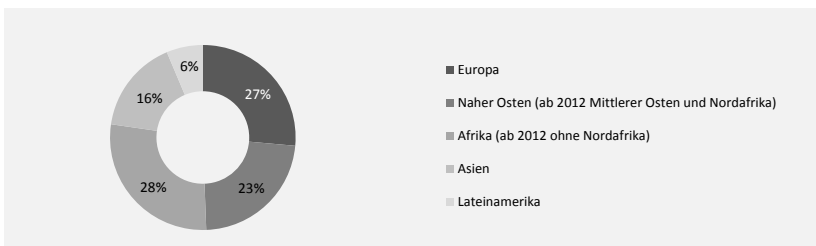


Ohne «Andere»

**C6.11 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit:
Ausgaben nach Region 2011–30.6.2015 (Mio. Fr.)**

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6.)
Europa	9.9	8.6	7.7	11.9	9.3
Naher Osten (ab 2012 Mittlerer Osten und Nordafrika)	5.5	10.3	10.4	10.1	5.1
Afrika (ab 2012 ohne Nordafrika)	12.1	10.0	11.4	11.9	4.7
Asien	5.4	5.7	8.1	7.3	3.0
Lateinamerika	2.5	3.0	2.9	2.5	0.5
Geografisch nicht bestimmt	29.4	30.5	34.1	37.9	18.8
Total	64.8	68.1	74.5	81.5	41.4

**C6.12 RK AMS Frieden und menschliche Sicherheit:
Ausgaben nach Region 2011–30.6.2015**



Ohne «geografisch nicht bestimmt»