

SCHWEIZERISCHER FRIEDENSRAT

Gartenhofstr. 7
8004 Zürich
PC-Konto 80-35870-1

Tel. +41 (0)44 242 93 21
info@friedensrat.ch
www.friedensrat.ch

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

M21-24@eda.admin.ch

Zürich, 23. August 2019

Ergänzende Vernehmlassung zum Erläuternden Bericht zur Internationalen Zusammenarbeit 2021-2024

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Erläuternden Bericht zur Internationalen Zusammenarbeit 2012–2024. Der Schweizerische Friedensrat ist sowohl Mitglied des Kompetenzzentrums für Friedensförderung (KOFF) wie der NGO-Plattform zur Agenda 2030. Wir unterstützen ausdrücklich deren beide Vernehmlassungen. Mit unserer Stellungnahme heben wir einige Aspekte besonders hervor oder ergänzen die beiden Vernehmlassungen in einigen Punkten.

Finanzielles

Es ist nachvollziehbar, dass Sie sich an die Vorgaben des Parlamentes halten, es wäre aber wünschenswert, dass Sie Verbesserungen zur Diskussion stellen. Nicht akzeptabel ist, «dass nach wie vor eine APD-Quote von 0,5 Prozent des BNE angestrebt wird, *wenn es die finanzielle Lage zulässt*» (Seite 2). Es kann doch nicht sein, dass Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ein «Schönwetterhobby» sind. Es handelt sich nicht nur um eine zentrale Staatsaufgabe, sondern auch um eine bedeutende internationale Verpflichtung. Darum ist es für uns nicht akzeptabel, dass die Rahmenkredite für den Zeitraum 2021–2024 so angesetzt werden, dass sich die Öffentliche Entwicklungshilfe (APD) auf rund 0,45 Prozent des BNE belaufen wird, ohne Einrechnung der Asylkosten gar nur auf 0,4% (Seiten 13, 16, 33). Die Darstellung im Bericht erweckt zudem den Eindruck, als sei die Entwicklung der Ausgaben etwas Naturwüchsiges und nicht durch politische Entscheide bestimmt.

Mit den Vorgaben im Bericht wird nicht nur das vom Parlament 2011 beschlossene Ziel von 0,5%, das bis 2015 hätte erreicht werden sollen, deutlich verpasst, sondern vor allem auch der internationale Richtwert von 0,7% massiv unterschritten. Eine solche Knausrigkeit ist angesichts der Milliardenüberschüsse des Bundes in den letzten Jahren mit nichts zu rechtfertigen. Unter dem Vorwand vorsichtiger Finanzpolitik ist mutwillige Abbaupolitik durchgedrückt worden, die auch die internationale Zusammenarbeit und die Friedensförderung beeinträchtigt hat. Dem ist endlich eine Absage zu erteilen.

Wir verlangen deshalb, dass die Ausgaben für die APD 2021–2024 tatsächlich den internationalen Standard von 0,7 Prozent erreichen – und das ohne Einrechnung der Asylkosten und der Ausgaben für humanitäre Hilfe. Die sogenannte Durchlässigkeit der Ausgaben zwischen Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe (Seiten 18 und 32) mag einmal eine gute Idee gewesen sein. Sie bedeutet aber angesichts der internationalen Entwicklungen mit eher mehr Konflikten, die mit Gewalt ausgetragen werden, und der offensichtlichen Zunahme von Naturkatastrophen (die ja eher Zivilisationskatastrophen sind) einen strukturellen, zunehmenden Abbau der Entwicklungszusammenarbeit, was nicht hinnehmbar ist. Die Schweiz als eines der reichsten Länder der Welt

kann es sich leisten, humanitäre Hilfe zu leisten, wann und wo dies notwendig ist. Das entzieht sich einer verlässlichen Budgetplanung und erst recht einem mehrjährigen Finanzplan, zumindest was den Bereich Nothilfe (Sofort- und Überlebenshilfe) betrifft. Angesichts der Finanzüberschüsse des Bundes in den letzten Jahren ist es deshalb zu verantworten, einen «mittleren» Betrag für die humanitäre Hilfe zu budgetieren und diesen nach Notwendigkeit über Nachtragskredite aufzustocken. Der Bericht beruft sich mehrfach auf die – nicht näher umschriebene – humanitäre Tradition der Schweiz. Mit unserem Vorschlag kann sie einer solchen gerecht werden. Das Erreichen des internationalen Standards von 0,7 Prozent des BNE für die Entwicklungszusammenarbeit ist zudem eine erwünschte Stärkung der Sicherheitsrats-Kandidatur der Schweiz für 2023–2024.

Politikkohärenz

Im Bericht ist mehrfach von Politikkohärenz die Rede (insbesondere auf den Seiten 6 und 13). Auffallend dabei ist, dass die Bereiche Rüstung und Kriegsmaterialexporte nicht angeführt werden, obwohl gerade da Zielkonflikte unumgänglich sind. Die Sicherheitspolitik mit ihrer im Kalten-Kriegs-Denken stecken gebliebenen Doktrin¹ hat zu einer Armeekonzeption geführt, die viel zu viele Ressourcen, insbesondere finanzielle Mittel bindet, die für eine aktive und umfassende Friedensförderung fehlen – zu der eine qualifizierte Entwicklungszusammenarbeit gehört, insbesondere in sogenannten fragilen Kontexten.

Kriegsmaterialexporte sind geeignet, Konflikte anzuzünden und Bemühungen um friedliche Lösungen zu hintertreiben – dies auch, wenn das im Zeitpunkt ihrer Lieferung nicht voraussehbar war. Wir erinnern hier etwa an die Bilder von Soldaten mit SIG-Sturmgewehren sowie von Mowag-Panzern beim Militärputsch in Chile gegen den demokratisch gewählten Präsidenten Allende. Oder daran, dass dem damaligen Schah von Persien Bührle-Flabgeschütze geliefert wurden, die danach dem Regime von Ayatollah Khomeini beste Dienste leisteten. Das sind zwar historische Beispiele; sie zeigen aber, dass etwa die letzten Jahre bei IS-Terroristen in Syrien aufgetauchten Ruag-Handgranaten nicht eine neue Entwicklung markieren, sondern Teil einer traurigen Schiebertradition von Schweizer Waffen sind.² Die Erfahrung zeigt auch, dass trotz Bestimmungen, die verhindern sollen, dass Schweizer Waffen aus den ursprünglichen Empfängerländern in andere Konflikt- und Kriegsgebiete gelangen, dies in der Praxis immer wieder vorkommt. In diesem Zusammenhang muss daran erinnert werden, dass ein einziges Sturmgewehr in falschen Händen innert kürzester Zeit vertrauensbildende Aufbauarbeit von Jahrzehnten zerstören kann (und damit langjährige Entwicklungszusammenarbeits-Gelder vernichtet).

Der Schweizerische Friedensrat setzt sich deshalb seit seiner Gründung 1945 für ein vollständiges Kriegsmaterialausfuhrverbot aus der Schweiz ein. Die sogenannte Korrekturinitiative strebt die Rückgängigmachung der fahrlässig gelockerten Ausfuhrbestimmungen für Kriegsmaterial an, kann aber angesichts der weiterhin möglichen Kriegsmaterialausfuhren nicht mit Bestimmtheit verhindern, dass Schweizer Kriegsmaterial in Konflikt- und Krisengebiete gelangt. Der Schweizerische Friedensrat fordert daher, dass das EDA als hauptverantwortliches Departement für Friedensförderung, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe den Gesamtbundesrat vom völligen Verzicht auf Schweizer Kriegsmaterialexporte überzeugt. Die derzeitige Praxis steht in krassem Widerspruch zur Friedensförderung und ist mit einer Ursache für Krisen und Konflikte, die humanitäre Hilfe notwendig machen.

Einen gleichen Appell an das Seco halten wir nicht für sinnvoll. Die Nähe zur Wirtschaft kann zu einer Gleichsetzung deren Interessen mit den Interessen der Schweiz führen. Das zeigt sich immer wieder an Anträgen des Seco zu Kriegsmaterialexporten und das hat vor allem mit aller Deutlichkeit der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle «Prüfung der Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial – Staatssekretariat für Wirtschaft Seco» vom 20. Juni 2018 aufgezeigt.

Dies zeigen auch die im erläuternden Bericht aufgeführten «Interessen der Schweiz», die im gleichen Sinne wie vom Seco gleichgesetzt werden mit Profitinteressen der Privatindustrie. Der Schweizerische Friedensrat wurde 1945 gegründet, um sich für die Interessen der Schweiz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs einzusetzen. Das war damals in erster Linie, dass sich die Schweiz nicht in Isolation abkapselt, sondern sich von Anfang an solidarisch am Aufbau einer friedlichen Nachkriegsordnung im Rahmen der UNO beteiligt – zum Nutzen der Welt und der Schweiz. Auch heute noch stehen die Interessen der Schweiz im Zentrum der Arbeit des Schweizerischen Friedensrates. Deshalb unterstützen wir grundsätzlich, dass diese ein massgebliches Kriterium für die Entwicklungszusammenarbeit sind, wehren uns aber ebenso entschieden dagegen, dass diese mit den Interessen der Privatwirtschaft gleichgesetzt werden.

Gerade weil viele internationale Entwicklungen dem Frieden entgegenlaufen, ist aktive Friedensförderung im ureigensten Interesse der Schweiz und sollte deshalb stark ausgebaut werden. Die Abteilung menschliche Sicherheit (AMS) im EDA und die speziell in Konfliktgebieten, fragilen Kontexten sowie in den Bereichen Friedens-

konsolidierung und Staatsbildung tätigen Teile der DEZA sollten aus ihrem "Nischendasein" herausgeholt und zum Mainstream aufgewertet werden, so dass das EDA in seiner Gesamtheit zu einer kohärenten und konsequenten Friedens- und Menschenrechtspolitik finden kann.

Mythos der langen demokratischen und humanitären Tradition

Im Bericht wird der Mythos der langen demokratischen und humanitären Tradition gepflegt (z.B. auf den Seiten 5 und 17). Das blendet die reale Entwicklung weitgehend aus. Realität ist doch, dass die Schweiz eines der letzten Länder Westeuropas war, welches sich zur Demokratie mauserte, indem 1971 endlich das Frauenstimmrecht auf Bundesebene eingeführt wurde – wobei einige Kantone hinten nachhinkten und es Appenzell Innerrhoden gar 1990 vom Bundesgericht aufgezwungen werden musste. Es ist eine Zumutung, dass den Frauen die politischen Rechte und Gleichberechtigung so lange vorenthalten wurden (und etwa im Lohnbereich immer noch verweigert werden), und sie akzeptieren sollen, das sei in einer Demokratie möglich gewesen. Das würde ja bedeuten, sie müssten akzeptieren, dass es legitim gewesen sei, Frauen als Zweitklassmenschen zu behandeln. Die Themen Frieden und Geschlechtergleichstellung müssen daher im Rahmen der Botschaft gestärkt und als strategische Ziele ausformuliert werden.

Und auch die humanitäre Tradition ist nicht so glanzvoll, wie es der Mythos will. Die Flüchtlingspolitik ist mit wenigen Ausnahmen Beleg für Herzlosigkeit und Abweisung. Und in der Ausländerpolitik vermeidet es die Schweiz bis heute tunlichst, menschenrechtliche Verpflichtungen einzugehen (siehe Verknüpfung der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit) – mit der löblichen Ausnahme der Personenfreizügigkeit mit der EU.

Dabei könnte die Schweiz statt Mythen zu pflegen doch aufzeigen, dass auch spät Gekommene oder «Nachzügler» – wie die Schweiz bei Demokratie, Menschenrechten, UNO-Mitgliedschaft, aber auch als Hort von Fluchtgeld – die Chance haben, sich umzubesinnen und ihren Rückstand aufzuholen. So hat sie es beispielsweise auch im Bereich der Menschenrechte geschafft, von der weitgehenden Abwesenheit zu einem «Schwellenland» zu avancieren. Allerdings müssen wir da mit unserem jetzigen Aussenminister wieder Rückschläge einstecken. Dass das (zugegeben unbefriedigende) Projekt einer Menschenrechtsinstitution abgesägt wurde, schädigt die Schweiz. Die Begründung, es brauche eben eine der Schweiz angepasste Lösung, können Diktatoren mit Fug und Recht als Legitimation für ihre Abweichung von den Menschenrechtsstandards benützen. Die Agenda 2030, die internationalen Völker- und Menschenrechtskonventionen, die existierende nationale Gesetzgebung sowie die bestehenden aussenpolitischen Strategien müssen den grundlegenden Referenzrahmen für die Schweizer IZA 2021–2024 bilden und die Ziele, Schwerpunkte und Kriterien aus ihnen abgeleitet werden.

Verknüpfung Entwicklungszusammenarbeit und Migrationspolitik

Der Erläuternde Bericht legt grosses Gewicht auf die Verknüpfung der Entwicklungspolitik mit der Migrationspolitik. Das ist aus unserer Sicht das Gegenteil einer kohärenten Politik. Denn da werden zwei Bereiche höchst unsachlich miteinander kombiniert. Bei der Entwicklungspolitik sollte es um die aktive Unterstützung von Staaten und Gesellschaften gehen, ihre Entwicklung besser und selbstbestimmter gestalten zu können. Bei der Migrationspolitik geht es primär um den Umgang der Schweiz mit ihrer Ein- und Auswanderung. Wenn da versucht wird, Verknüpfungen herzustellen, insbesondere indem Leistungen der Schweiz in der Entwicklungszusammenarbeit davon abhängig gemacht werden sollen, dass «Leistungsempfänger» sich zu sogenannten Migrationspartnerschaften verpflichten sollen, kann als Neokolonialismus bezeichnet werden. Die Partnerschaft wird als Knebel benutzt.⁴ Zudem hat die Schweiz im Migrationsbereich riesige menschenrechtliche Defizite. Nach wie vor wurden keine menschenrechtlichen Verpflichtungen im Migrationsbereich eingegangen. Es handelt sich um folgende Konventionen:

- Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen der UNO von 1990.
- 4. Zusatzprotokoll zur EMRK von 1963.
- Europäisches Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer des Europarates von 1977.
- Europäisches Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben von 1992.
- Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit von 1997.
- Übereinkommen 97 über Wanderarbeiter (Neufassung vom Jahr 1949) der ILO.
- Übereinkommen 143 über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer von 1975 der ILO.

Zudem hat sie die EU-Richtlinie betreffend Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vom 25. November 2003 nicht übernommen.

Und zu drei UNO-Konventionen hat sie Vorbehalte zur Ausländerpolitik angebracht:

- Zum UNO-Pakt II über bürgerliche und politische Rechte von 1966; zu Art. 12, Abs. 1 und zu Art. 26;
- zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965; zu Art. 2 Abs. 1 lit. a);
- zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989; zu Art. 10 Abs. 1.

Eher überraschend hat der Bundesrat im Dezember 2018 den UNO-Migrationspakt («Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration») nicht unterzeichnet, nach einer Hetzkampagne von rechts aussen.

Die Verknüpfung der Entwicklungszusammenarbeit mit der Migrationspolitik lehnen wir als verfehlt und kontraproduktiv ab. Hingegen fordern wir den Bundesrat auf, endlich die grundlegenden menschenrechtlichen Defizite in der Migrationspolitik zu beseitigen.

Abschliessend noch eine kritische Bemerkung zur uneingeschränkt positiven Bewertung des Berichts des Multilateralismus (Seiten 17/18). Selbstverständlich treten auch wir ein für eine internationale Ordnung, die auf dem Völkerrecht und nicht auf rohen Machtverhältnissen beruht. Aber in den letzten Jahren haben sich einige Abkommen als verhängnisvoll für Entwicklungsländer entpuppt, die nicht nur ihre Souveränität massiv beeinträchtigen, sondern sie auch zu bizarr hohen Entschädigungszahlungen an internationale Konzerne verpflichten, die jahrzehntelange entwicklungspolitische Anstrengungen auf einen Schlag zunichte machen. Eine solche Perversion des Völkerrechts muss gestoppt werden – und dafür soll sich auch die Schweiz einsetzen.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER FRIEDENSRAT

Ruedi Tobler, Präsident



1 Siehe dazu: «Die Schweizer Politik vom Frieden her denken und gestalten» von Ruedi Tobler und Anna Leissing in: «Wie nachhaltig ist die Schweiz? Die Umsetzung der Agenda 2030 aus Sicht der Zivilgesellschaft» 2018, Zivilgesellschaftliche Plattform Agenda 2030, Bern, Seite 58.

2 Der auf den Bührle-Skandal folgende Prozess vor Bundesstrafgericht hat 1970 eine Tradition von illegalen Kriegsmaterialexporten der damals grössten Schweizer Waffenfabrik aufgedeckt, die durchaus mit Verständnis bei den Bewilligungsinstanzen rechnen konnte. Bezeichnenderweise wurde im Prozess auf die Rolle der Bewilligungsbehörden nicht eingegangen; die Bührle-Kaderleute nahmen die ganze Verantwortung auf sich. Im Gegenzug wurden die (zum Bührle-Konzern gehörenden) Pilatusflugzeuge nicht dem Kriegsmaterialgesetz unterstellt, die zuvor selbstverständlich der Kriegsmaterial-Verordnung unterstellt gewesen waren.

3 Von allzu vielen wird ihr immer noch das Gütesiegel «bürgerliche Partei» zugesprochen, statt dass sie in der rechten Ecke wahrgenommen wird, wo sie sich selber hingestellt hat.

4 Die Ausführungen auf Seite 16/17 sind in sich widersprüchlich, denn die strategische Verknüpfung zwischen IZA und Migrationspolitik soll gestärkt und auf alle Instrumente der IZA ausgedehnt werden und diese Verknüpfung soll Instrumente wie Migrationspartnerschaften stärken. Aber diese Verknüpfung soll nicht als strikte Konditionalität verstanden werden, weil dies wie die Erfahrungen selbst grosser Geldgeber wie die Europäische Union gezeigt hätten, selten die gewünschten Effekte erzeuge, kontraproduktiv wirken und negative politische Folgen für die Schweiz haben könne. Trotz alledem soll laut Bericht die strategische Verknüpfung auf drei Ebenen umgesetzt werden und bei Verhandlungen über Rahmenabkommen für die IZA soll die Migration als Vertragsklausel eingefügt werden...