

An die Departementsvorsteher des  
Eidgenössischen Departements für  
auswärtige Angelegenheiten und des  
Eidgenössischen Departements für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung

Per E-Mail an: [M21-24@eda.admin.ch](mailto:M21-24@eda.admin.ch)

Zürich, 20. August 2019

## **Vernehmlassung zur Internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2021-2024**

Sehr geehrte Herren Bundesräte

Das Komitee für UNICEF Schweiz und Liechtenstein bedankt sich für die Möglichkeit, sich im Rahmen dieses Vernehmlassungsverfahrens zur zukünftigen Ausrichtung der schweizerischen internationalen Zusammenarbeit (IZA) äussern zu können.

UNICEF Schweiz und Liechtenstein ist eines von 33 nationalen UNICEF-Komitees. Als globale Organisation setzt sich UNICEF im Auftrag der UNO-Generalversammlung für die Kinder auf der ganzen Welt ein und gibt diesen eine Stimme. UNICEF verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz, um sicherzustellen, dass die Kinderrechte zu jeder Zeit und an jedem Ort, einschliesslich in Notsituationen, respektiert, geschützt und gefördert werden. Zudem engagiert sich UNICEF dafür, allen Kindern weltweit Schutz und die bestmöglichen Bedingungen für ihre Entwicklung zu gewähren. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf den am stärksten gefährdeten und benachteiligten Kindern. Die Arbeit von UNICEF wird von der UN-Konvention über die Rechte des Kindes geleitet. Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) bilden die Grundlage für den aktuellen Strategieplan 2018–2021 von UNICEF und damit den Rahmen für die Aktivitäten und Massnahmen unserer Organisation.

UNICEF Schweiz und Liechtenstein begrüsst, dass mit der Vernehmlassung ein breiter partizipativer Prozess zur Diskussion der schweizerischen IZA angestossen wird. Die folgenden Punkte bedürfen aus unserer Sicht bei der Überarbeitung des erläuternden Berichts besonderer Beachtung:

1. **Menschenrechtsbasierter Ansatz:** UNICEF spricht sich für einen menschenrechtsbasierten Ansatz in der IZA aus. Alle Menschen haben das Recht, dass ihre Grundbedürfnisse befriedigt und ihre Grundrechte geschützt und respektiert werden. Wir erachten es deshalb als notwendig, dass die Menschenrechte im erläuternden Bericht IZA 2021-2024 nicht nur unter dem spezifischen Ziel im Bereich der Rechtsstaatlichkeit gefördert werden, sondern die Grundlage für die gesamte schweizerische IZA bilden.
2. **Kinderrechte im Fokus:** Wichtiger Bestandteil des menschenrechtsbasierten Ansatzes in der IZA sind die Kinderrechte. Mit der Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention hat sich die Schweiz verpflichtet, die Kinderrechte nicht nur auf nationaler Ebene

umzusetzen, sondern über ihre IZA auch zu deren weltweiter Umsetzung beizutragen.<sup>1</sup> Mit einem Fokus auf das Überleben, den Schutz und die Entwicklung von Kindern kann die IZA entscheidende Impulse für die Entwicklung in ärmeren Staaten setzen. So haben Studien gezeigt, dass Investitionen in Kinder<sup>2</sup> und Jugendliche<sup>3</sup> zu besonders hohen Gewinnen für Familien, Gesellschaften und Länder führen können. Gleichzeitig kann Armut in der Kindheit lebenslange negative Auswirkungen und Benachteiligungen für die Betroffenen zur Folge haben.<sup>4</sup> Aufgrund der insbesondere in ärmeren Staaten schnell wachsenden jungen Bevölkerung und deren entscheidenden Rolle für die Entwicklung, führt unseres Erachtens kein Weg daran vorbei, Kinder und Jugendliche mit ins Zentrum der IZA zu stellen. Die UN-Kinderrechtskonvention fordert die Staaten zudem auf, sicherzustellen, dass bei allen Gesetzen und (staatlichen) Handlungen, die Kinder betreffen, deren Wohl im Vordergrund steht und diese ihnen den bestmöglichen Nutzen bringen. Aus der Sicht von UNICEF Schweiz und Liechtenstein ist es deshalb erforderlich, dieses Verständnis auch in der schweizerischen IZA stärker zu verankern. Das von UNICEF mitentwickelte «Child Rights Toolkit: Integrating Child Rights in Development Cooperation»<sup>5</sup> bietet hierzu eine umfassende Handreichung. In diesem Zusammenhang möchten wir anregen, eine Fachstelle für Kinderrechte im EDA aufzubauen.

3. **Ziele für nachhaltige Entwicklung:** Der Grundsatz der SDGs, «Leave no one behind», sollte auch für den erläuternden Bericht zur IZA 2021-2024 als Leitprinzip gelten. Die SDGs bilden den übergeordneten Orientierungsrahmen für die IZA aller Staaten und Organisationen. Obwohl die aktuellen Ziele des erläuternden Berichts zur IZA 2021-2024 einen Bezug zu den SDGs aufweisen und die Verbindung zur Agenda 2030 unter 2.2. hergestellt wird, erachten wir es als notwendig, dass die Agenda 2030 als übergeordnete Richtlinie im erläuternden Bericht zur IZA 2021-2024 noch klarer in den Vordergrund gestellt wird.
4. **Multilateralismus:** UNICEF Schweiz und Liechtenstein begrüsst das Engagement der Schweiz auf multilateraler Ebene und die Bestätigung dieser Zusammenarbeit im erläuternden Bericht zur IZA 2021-2024. Um die heutigen globalen Herausforderungen zu bewältigen und die SDGs zu erreichen, ist ein effizienter und ergebnisorientierter Multilateralismus wichtiger denn je. Dieser stärkt das Völkerrecht, die Menschen- und Kinderrechte, sowie eine stabile internationale Ordnung – Grundwerte, auf welche auch die Schweiz in ihrer IZA angewiesen ist. Wir sind überzeugt, dass die Investition in den Multilateralismus immer auch eine Investition in die Nachhaltigkeit bedeutet. Über die Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen kann die Schweiz die Reichweite und die Wirkung ihrer IZA zudem massgeblich erweitern. Nicht zuletzt erbringt die Schweiz mit ihrer humanitären Tradition und als Gaststaat

---

<sup>1</sup> Vgl. Committee on the Rights of the Child (2003): General Comment No. 5, General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6).

<sup>2</sup> UNICEF: Evidence for Early Childhood Development Investment, unter [https://www.unicef.org/earlychildhood/index\\_69851.html](https://www.unicef.org/earlychildhood/index_69851.html).

<sup>3</sup> Vgl. ODI (2013): Investing in Youth in International Development Policy. Making the case.

<sup>4</sup> Vgl. Joint Statement by Partners United in the Fight Against Child Poverty (2015): Towards the End of Child Poverty.

<sup>5</sup> UNICEF (2014): Child Rights Toolkit: Integrating Child Rights in Development Cooperation

zahlreicher internationaler Organisationen auf multilateraler Ebene einen wichtigen Mehrwert. UNICEF Schweiz und Liechtenstein fordert die Schweiz dazu auf, dieses Engagement auch über 2024 hinaus als Schwerpunkt seiner IZA langfristig beizubehalten.

5. **Kriterien für ein Engagement der IZA:** Das Kriterium «Interessen der Schweiz» scheint für die Festlegung der Stossrichtung der IZA im erläuternden Bericht übermässig gewichtet. Zudem bedarf dieses weiterer Präzisierung. So liegen die Erreichung der SDGs, die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit und der Schutz und die Förderung der Menschen- und Kinderrechte im langfristigen Interesse der Schweiz. Während das Bestreben nach weiterer Kohärenz der verschiedenen Politikbereiche begrüssenswert ist, muss darauf geachtet werden, dass die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der IZA nicht durch den übermässigen Einfluss anderer Politikbereiche und Interessen beeinträchtigt wird. Der Fokus auf kurzfristige politische Ziele untergräbt unseres Erachtens eine langfristige und wirksame IZA zur Unterstützung der am stärksten gefährdeten und benachteiligten Menschen.
6. **Finanzierung:** Um die SDGs zu erreichen, braucht es ein umfassendes Engagement aller Staaten. UNICEF Schweiz und Liechtenstein fordert deshalb die Schweiz auf, ihrer Verpflichtung gerecht zu werden, welche sie mit der Unterzeichnung der Agenda 2030 und der Addis Ababa Action Agenda eingegangen ist und das Budget der IZA auf 0,7 Prozent des BNE zu erhöhen. Im erläuternden Bericht IZA 2021-2024 sollte auf diese Verpflichtung Bezug genommen und ein Plan zu deren Erreichung aufgenommen werden.

Zur Beantwortung Ihrer im Begleitbrief zur Vernehmlassung gestellten Fragen:

- 1./2. **Entsprechen die vorgeschlagenen Ziele und die neuen Schwerpunkte den Bedürfnissen der Bevölkerung der Entwicklungsländer, den Interessen der Schweiz und den komparativen Vorteilen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz?**

Aus der Sicht von UNICEF Schweiz und Liechtenstein entsprechen die vier Ziele nur einem Teil der Grundbedürfnisse und Grundrechte der Bevölkerungen der Entwicklungsländer. Um diesen zu entsprechen, ist unseres Erachtens ein stärkerer Fokus auf das Überleben, den Schutz und die Entwicklung der am stärksten Benachteiligten – insbesondere der Kinder und Jugendlichen – und die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit als übergeordnete Ziele unerlässlich.

- a. *Zum Ziel 1: Zum nachhaltigen Wirtschaftswachstum, zur Erschliessung von Märkten und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen (wirtschaftliche Entwicklung).*

UNICEF Schweiz und Liechtenstein begrüsst dieses Ziel im Grundsatz. Jedoch empfehlen wir, noch klarer herauszuarbeiten, dass menschenwürdige Arbeitsplätze im Einklang mit den Menschen- und Arbeitsrechten gefördert werden, die den Arbeitnehmenden und deren Familien den Ausstieg aus der Armut und einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen. Für Kinder und Jugendliche kann die Art der Arbeit, die sie oder ihre Eltern verrichten, bestimmend sein dafür, ob ihre Rechte respektiert werden und ob sie Zugang zu Schutz und Sicherheit, Bildung und Gesundheit erhalten.

60% der zurzeit weltweit 1,2 Milliarden Jugendlichen leben in Ländern mit geringem und niedrigem mittlerem Einkommen und verfügen über begrenzten Zugang zu Lernmöglichkeiten.<sup>6</sup> Im Jahr 2017 waren zudem 22 Prozent der jungen Menschen weltweit weder in Ausbildung, noch in einer Anstellung oder einer Weiterbildung. Über drei Viertel davon waren Mädchen und Frauen.<sup>7</sup> UNICEF Schweiz und Liechtenstein begrüsst deshalb, dass unter Ziel 1.2. junge Menschen besonders berücksichtigt werden und ermutigt die Schweiz, verstärkt auch globale Initiativen in diesem Bereich zu unterstützen, wie die von UNICEF zusammen mit Partnern ins Leben gerufene «Generation Unlimited».<sup>8</sup>

UNICEF Schweiz und Liechtenstein unterstützt in diesem Zusammenhang die angestrebte verstärkte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor. Auch die Agenda 2030 anerkennt Unternehmen als wichtige Partner auf dem Weg zur Erreichung der SDGs. Dabei ist die Anwendung von Nachhaltigkeitsstandards in den bearbeiteten Bereichen, wie dies in Kapitel 3.1.2. ausgeführt wird, zentral. Wir empfehlen nachdrücklich, die Kinderrechte in diese Standards aufzunehmen, da Kinder und Jugendliche einerseits besonders verletzlich für negative Auswirkungen von Unternehmen sein können, und andererseits besondere Bedürfnisse haben.<sup>9</sup> Es ist unseres Erachtens zudem unabdingbar, dass diese Standards übergreifend in allen Bereichen der IZA gefördert und umgesetzt werden.

Für UNICEF Schweiz und Liechtenstein steht ausser Frage, dass ein wichtiger komparativer Vorteil der schweizerischen IZA darin liegt, dass die Schweiz viele international tätige Firmen beheimatet, deren Geschäftstätigkeit eine direkte Auswirkung auf das Wohlergehen von Menschen – gerade in Entwicklungsländern – haben kann. Eine Zusammenarbeit mit solchen Unternehmen mit dem Ziel, diese auch im Ausland zur Einhaltung international anerkannter Unternehmens- und Menschenrechtsgrundsätze zu verpflichten, ist ein mächtiger Hebel. Zudem ist diese Abstimmung zwischen dem Wirken von Schweizer Unternehmen im Ausland und den entwicklungspolitischen Zielen der Schweiz im Sinne einer grösseren Politikkohärenz ohne Alternative. Auch UNICEF hat als globale Organisation die verstärkte Zusammenarbeit mit Unternehmen zur Erreichung seiner programmatischen Ziele zum Wohl der Kinder strategisch verankert.

*b. Zum Ziel 2: Den Klimawandel und dessen Auswirkungen bekämpfen sowie die natürlichen Ressourcen nachhaltig bewirtschaften (Umwelt)*

Die SDGs verpflichten alle Länder, dringende Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Bewältigung von dessen Folgen anzugehen und diese in den Fokus aller Bereiche des staatlichen Handelns zu stellen. UNICEF Schweiz und Liechtenstein fordert die Schweiz auf, ihren internationalen Verpflichtungen im Rahmen der SDGs und des Pariser Klimaabkommens nachzukommen und zusätzliche Finanzierung für die Bekämpfung des Klimawandels ausserhalb des Rahmenkredits zur IZA bereitstellen.

---

<sup>6</sup> UNICEF (2018) The Critical Role for the Private Sector in the Calling of our Time

<sup>7</sup> UNICEF (2018): Generation Unlimited. Our Time. Our Turn. Our Future.

<sup>8</sup> Vgl. Generation Unlimited: <https://www.generationunlimited.org/>

<sup>9</sup> UNICEF / Save the Children / UN Global Compact (2012): Children's Rights and Business Principles.

Kinder und Jugendliche sind die am meisten Leidtragenden des globalen Klimawandels.<sup>10</sup> Zudem werden die heutigen Kinder und deren Kinder die Hauptlast der Folgen des Klimawandels tragen müssen. Junge Menschen müssen deshalb als wesentliche Akteure an den diesbezüglichen Diskussionen und Entscheidungen teilnehmen und mitbestimmen können und in Projekten und Programmen zentral berücksichtigt werden.

*c. Zum Ziel 3: Leben retten, eine hochwertige Grundversorgung sicherstellen, sowie die Ursachen von Zwangsmigration und irregulärer Migration reduzieren (menschliche Entwicklung)*

Die Sicherstellung einer hochwertigen Grundversorgung bildet aus Sicht von UNICEF die Basis für jegliche Entwicklung. Die Verknüpfung der in diesem Zusammenhang unterstützten Projekte und Programme mit der Reduktion von irregulärer Migration, ist unseres Erachtens jedoch verfehlt. Die unklare Kausalität zwischen der IZA und Migration in das übergeordnete Ziel einfließen zu lassen, kann aus unserer Sicht zur Effizienzverminderung der umgesetzten Projekte und Programme beitragen. Es muss befürchtet werden, dass die bereitgestellten Mittel so nicht dort eingesetzt werden, wo sie am wirksamsten zur Erreichung der SDGs beitragen können.

Der Schutz von minderjährigen Migrant/innen und geflüchteten Kindern ist für UNICEF eine weltweite Priorität. Während eine deutliche Mehrheit der Migrant/innen auf der Welt Erwachsene sind, machen Kinder heute die Hälfte aller Geflüchteten aus.<sup>11</sup> Fast 1 von 200 Kindern auf der Welt befindet sich auf der Flucht.<sup>12</sup> Die aktuellen Migrationstrends zeigen, dass einzelne Länder die damit verbundenen Herausforderungen nicht alleine bewältigen können. Hier sind multilaterale Antworten und der Schwerpunkt auf Präventionsbemühungen mit besonderem Fokus auf Kinder und Jugendliche geboten.

*d. Zum Ziel 4: Frieden, Rechtsstaatlichkeit und Geschlechtergleichstellung fördern (Frieden und Gouvernanz).*

Im Sinne des menschenrechtsbasierten Ansatzes bedarf der Schutz und die Förderung der Menschenrechte unseres Erachtens in diesem Ziel einer prominenteren Stellung und einer Aufnahme in das Hauptziel 4. Gemäss den obigen Ausführungen und der zentralen Bedeutung von Kindern und Jugendlichen für die Entwicklung, erachten wir es als notwendig, das Unterziel 4.2. um die Kinderrechte zu ergänzen.

**3. Entspricht die vorgeschlagene geografische Fokussierung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit den Bedürfnissen der Bevölkerung der Entwicklungsländer, den Interessen der Schweiz und den komparativen Vorteilen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz?**

Die verstärkte Fokussierung der schweizerischen IZA auf weniger Länder ist aus der Sicht von UNICEF Schweiz und Liechtenstein nachvollziehbar. Dabei gilt es jedoch zu beachten,

---

<sup>10</sup> UNICEF (2017): Thirsting for a Future: Water and children in a changing climate. / UNICEF (2015): Unless we act now: The impact of climate change on children.

<sup>11</sup> UNICEF (2018): Uprooted. The growing crises for refugee and migrant children.

<sup>12</sup> Ebd.

dass auch in Ländern mittleren Einkommens Menschen- und Kinderrechtsverletzungen weit verbreitet sind. Es ist deshalb aus unserer Sicht unabdingbar, dass auch die Förderung und der Schutz der Menschen- und Kinderrechte neben der humanitären Hilfe, der Friedensförderung und den Globalprogrammen des EDA unter 2.4.1. als universelles Mandat verstanden werden.

Mit ihrer internationalen Zusammenarbeit kann die Schweiz zu einer besseren Welt für die Kinder und Jugendlichen beitragen – heute wie auch für die künftigen Generationen. Im Namen des Komitees für UNICEF Schweiz und Liechtenstein bedanken wir uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Rückfragen und für weitere Informationen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Komitee für UNICEF Schweiz und Liechtenstein



Bettina Junker  
Geschäftsleiterin



Monika Althaus  
Senior Manager Kinderrechte und Unternehmen