

CARITAS

2023



Almanach

Entwicklungspolitik

Urbanisierung im Globalen Süden

Das Caritas-Jahrbuch
zur humanitären Schweiz

2023

Almanach
Entwicklungspolitik
Urbanisierung im Globalen Süden

2023

Almanach
Entwicklungspolitik
Urbanisierung im Globalen Süden

Der Almanach Entwicklungspolitik wird jährlich herausgegeben
von der Caritas Schweiz.

Redaktionsadresse:
Caritas Schweiz
Bereich Kommunikation und Marketing
Adligenswilerstrasse 15
6002 Luzern

Verantwortlich für die Herausgabe: Fabian Saner
Konzept: Manuela Specker

Achter Jahrgang

Bisher erschienen:
Almanach Entwicklungspolitik 2022: Klimaschutz und Energiewende
Almanach Entwicklungspolitik 2021: Wege aus der Ernährungskrise
Almanach Entwicklungspolitik 2020: Afrika zwischen Aufbruch und Armut
Almanach Entwicklungspolitik 2019: Migration und Entwicklung:
 Globale Wanderungen menschengerecht gestalten
Almanach Entwicklungspolitik 2017/18: Klimaschutz und Armutsbekämpfung
Almanach Entwicklungspolitik 2016: Mit Berufsbildung gegen Armut
Almanach Entwicklungspolitik 2015: Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit

Alle Rechte vorbehalten
© Caritas-Verlag, Luzern 2022
Übersetzungen: Andrea Hellfritz, David Hofer
Lektorat: Andreas Vonmoos – Textkorrektur Terminus
Sandra Baumeler – bas Kommunikation
Gestaltung und Satz: pooldesign
Foto Umschlag: Fabian Biasio
Druck und Verarbeitung: CPI – Ebner & Spiegel, Ulm/ciando, München
Print: ISBN 978-3-85592-189-8
E-Book: ISBN 978-3-85592-190-4



Inhalt

Vorwort	7
Entwicklungspolitische Trends	15
Patrik Berlinger Die entwicklungspolitische Verträglichkeit der schweizerischen Politik	17
I. Teil Perspektiven der Stadtentwicklung	
Rüdiger Korff Was ist eine Stadt im urbanen Jahrhundert?	37
Frauke Kraas Megastädte: Prozesse, Probleme, Potenziale – und Prioritäten	51
Einhard Schmidt-Kallert Leben und Überleben zwischen Stadt und Land	65
Jean-Claude Bolay Nicht nur die Megastädte zählen	81
Monika Streule, Ozan Karaman, Lindsay Sawyer, Christian Schmid Populäre Urbanisierung – städtische Informalität anders gedacht	101
Gülcan Akkaya Die Migration wird beim Städtewachstum unterschätzt	119
Eva Dick, Einhard Schmidt-Kallert Die UNO-Städtekonferenzen – schöne Worte oder mehr?	135
Anna-Lena Kirch Wie können Städte die nachhaltige Entwicklung voranbringen?	149

II. Teil **Globale Probleme und lokale Lösungen in Städten des Südens**

Fabienne Hoelzel Lernen von den Slums – am Beispiel Lagos	165
Robert Kappel Die Urbanisierung Afrikas – eine Dynamik der Ungleichheit	175
Craig Hatcher, Marisa Ruoss Kleine und mittelgrosse Städte in den Fokus rücken	187
Frauke Kraas, Stefan Martini, Benni Thiebes Multiple urbane Risiken und Prioritäten urbaner Risikovororge	199
Christoph Lüthi, Vasco Schelbert Wie die sanitäre Grundversorgung auch in Armenvierteln funktionieren kann	209
Yael Borofsky Beleuchtung in informellen Siedlungen – das Schattendasein beenden	221
Salam Alhaj Hasan Im Camp und in der Stadt – wie syrische Flüchtlinge in Jordanien um Teilhabe ringen	231
Martin Arnold Was Medellín dem Klimawandel entgegenhält	243

III. Teil **Synthese aus der Sicht von Caritas Schweiz**

Franziska Koller Urbane Armut bekämpfen	255
Autorinnen und Autoren	266

Vorwort

Bis ins Jahr 2050 werden sieben Milliarden Menschen und somit zwei Drittel der Weltbevölkerung in Städten leben. Die Chancen und Herausforderungen der weltweiten Armutsbekämpfung und einer nachhaltigen Entwicklung konzentrieren sich damit zunehmend in den (Mega-)Städten. Diese sind als migrantische Schmelztiegel auch Orte, an denen unterschiedlichste Formen des Zusammenlebens – bei allen Problemen – auf engstem Raum funktionieren.

Wie können die Internationale Zusammenarbeit und die Entwicklungspolitik eine sozial gerechte, an menschlichen Bedürfnissen orientierte und nachhaltige Stadtentwicklung unterstützen? Der vorliegende «Almanach Entwicklungspolitik 2023» widmet sich der Urbanisierung, also der Frage der Stadtentwicklung, im globalen Süden. Der erste Teil analysiert gegenwärtige und historische Urbanisierungsprozesse und stellt begriffliche Werkzeuge, Ideen und Konzepte der Stadtforschung vor. Deutlich wird dabei immer wieder, dass die Internationale Zusammenarbeit von den alltäglichen Praktiken der Bewohnerinnen und Bewohner vor Ort auszugehen hat und nicht einfach losgelöst davon Modelle und Planvorstellungen umsetzt. Im zweiten Teil präsentieren Fachleute konkrete Forschungsergebnisse und Umsetzungen zu stadtplanerischen Fragen wie Sicherheit, Abwasserversorgung oder Anpassung an die Klimaerwärmung. Die grossen Themen der Urbanisierung im globalen Süden sind die Armut, die Migration, der Klimawandel, der soziale und räumliche Ausgleich – es sind die Themen, die auch die Klammer dieses Buches bilden.

Städtische Ballungsräume sind Multiplikatoren für Ideen, Vernetzungs- und Austauschprozesse. Insofern bietet die Urbanisierung immense soziale und wirtschaftliche Chancen. Diese wurden in den letzten Jahren oft in der technischen Innovation gesehen. Die Städte des Südens sollten sich in «Smart Cities» verwandeln. Aber eine rein technologiefixierte Stadtentwicklung wird den Realitäten kaum gerecht. Der Architekt und Philosoph Henri Lefebvre postulierte vor Jahrzehnten ein «Recht auf Stadt». Damit ist gemeint, dass die Stadt über ihre Grundfunktion als Wohnraum hinaus auch für individuelle und kollektive Kämpfe um Selbstermächtigung im Alltag zentral ist. Dies lässt sich vielleicht mit den Worten eines brasilianischen Slumbewohners auf die Frage nach dem Wert seiner Behausung illustrieren: «Der Wert meines Hauses sind 26 Jahre des Kampfes.» Wie steht es heute um das «Versprechen Stadt» angesichts einer oft unfreiwilligen oder gar erzwungenen Migration in die Metropolen des globalen Südens? **Rüdiger Korff** zeigt in seinem einführenden Beitrag, wie die Urbanisierungsforschung in den letzten Jahrzehnten unterschiedliche Etappen durchlaufen und den Zusammenhang von Verstädterung und Entwicklung jeweils neu

interpretiert hat. **Frauke Kraas** beschreibt Prozesse, Probleme, Prioritäten und – nicht zuletzt – das grosse Potenzial von Megastädten, wenn deren Infrastruktur intelligent und nachhaltig angelegt ist. Die Autorin plädiert dafür, die jeweiligen lokalen Gegebenheiten stärker zu gewichten als vermeintlich universelle Patentlösungen.

Dass westliche Urbanismusmodelle und Entwicklungspfade für den globalen Süden nicht greifen, ist in vielen Beiträgen des vorliegenden Almanachs ein Thema. Doch welche Schlüsse zieht daraus die Internationale Zusammenarbeit? Zunächst geht es um eine realistischere Beschreibung der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhänge in den Städten des globalen Südens und darum, deren Funktionieren nicht einfach als defizitär zu begreifen. Ein Schlüssel dazu ist die Unterscheidung zwischen formellen und informellen Vertrags- oder Arbeitsbeziehungen. Der Beitrag von **Monika Streule, Ozan Karaman, Lindsay Sawyer** und **Christian Schmid** geht vergleichend auf die Urbanisierungsgeschichte der drei Grossstädte Mexiko-Stadt, Istanbul und Lagos ein und propagiert statt des traditionellen Modells der Informalität das Konzept einer «populären Urbanisierung». Autoritäre Stadtregierungen und Landaneignung durch Grossinvestoren verursachen in Metropolen auf der Südhalbkugel oft viel Leid (Räumungen, Vertreibung, Ungleichheit, Segregation usw.). Die Autorinnen und Autoren zeigen auf, welche Strategien Zuwandernde und Stadtregierungen dagegen anwenden, und plädieren mit dem Begriff «populäre Urbanisierung» für einen anderen Blick auf die Stadtentwicklung von unten.

In den Ländern Subsahara-Afrikas dominieren informelle Arbeitsverhältnisse. Ein wesentlicher Teil der urbanen Bevölkerung ist in der städtischen Landwirtschaft tätig. Schon das macht deutlich, dass sich die Entwicklungspfade westlicher Städte nicht einfach auf die Südhalbkugel übertragen lassen. **Robert Kappel** zeigt, weshalb in Afrika so etwas wie ein Mittelstand kaum entsteht, obwohl dessen Städte längst in die weltweiten Kapitalkreisläufe eingebunden sind und sich viele multinationale Unternehmen in ihnen angesiedelt haben. Am Beispiel der nigerianischen Metropole Lagos schildert **Fabienne Hoelzel**, wie die Bewohnerinnen und Bewohner selber Dienstleistungen schaffen, die eigentlich der Staat erbringen sollte. Was in westlicher Lesart vielfach als Problem wahrgenommen wird, etwa die Wasserversorgung, ist in Lagos «die Lösung». Sie ist einfach anders organisiert und erfordert viel mehr menschliche Arbeitskraft. Eine Stadtplanung, die solche städtischen Netzwerke zentralisieren möchte, wird zwangsläufig immer wieder scheitern. So plädiert Hoelzel dafür, dass die Stadtplanung ein anderes Problemverständnis entwickelt und nicht mehr davon ausgeht, durch grossangelegte Programme «reparieren» zu wollen.

Auch die Migration in die afrikanischen Städte sollte besser erforscht und realistischer betrachtet werden, bietet sie doch vielen Neuankömmlingen einer bessere Lebenssituation und mehr Arbeitschancen. Beschäftigung, so eine Grunderkenntnis der Migrationsforschung, ist ein Schlüsselfaktor für die ökonomische und soziale Inklusion. Auch die räumliche Trennung nach Herkunftsgemeinschaften fördert die sozioökonomische Integration von Zuziehenden. **Gülcan Akkaya** veranschaulicht in ihrem Beitrag anhand der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba, wie die Migration in urbane Räume verläuft und welche Erkenntnisse aus der Migrationsforschung dazu beitragen können, das Leben in den Metropolen des globalen Südens besser zu verstehen. Andere Probleme stellen sich in den im Zuge akuter Fluchtkrisen entstandenen riesigen Flüchtlingslagern, in denen sich allmählich urbane Strukturen entwickelt haben. **Salam Alhaj Hasan** untersucht die Situation in Zaatari an der jordanisch-syrischen Grenze, wo zehntausende syrische Geflüchtete unterkamen, und vergleicht die dortige Lebenssituation mit jener anderer syrischer Kriegsflüchtlinge, die in die jordanische Hauptstadt Amman gezogen sind.

Die Hälfte der weltweiten urbanen Bevölkerung lebt in Städten unter 500 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. **Jean-Claude Bolay** plädiert dafür, diese mittelgrossen Städte vermehrt in den Fokus der Entwicklungspolitik zu rücken, denn bis 2030 werden sie einen Bevölkerungszuwachs von fast einer halben Milliarde Menschen verzeichnen. **Craig Hatcher** und **Marisa Ruoss** gehen auf konkrete Begleitprojekte zur Stadtentwicklung in mittelgrossen Städten in Äthiopien, Peru und Bolivien ein. Die dortigen Erfahrungen zeigen, wie die Internationale Zusammenarbeit zu einer besseren Entwicklungsbalance zwischen den Zentren und den peripheren Regionen beitragen kann – jenseits des alten Gegensatzes zwischen Stadt und Land, der die Entwicklungszusammenarbeit lange prägte.

Die meisten Menschen werden also in Zukunft nicht mehr auf dem Land leben, aber auch nicht ausschliesslich in der Stadt, sondern in teils weit voneinander entfernte «multilokale Haushalte» zwischen Stadt und Land eingebunden bleiben. Der Beitrag von **Einhard Schmidt-Kallert** veranschaulicht, dass sich Arbeitssuche und familiäre Solidarität zunehmend in einem räumlich weitgespannten Beziehungsnetz über mehrere Orte und Länder vollziehen. Das gilt nicht nur für Menschen im globalen Süden, sondern zunehmend auch in der nördlichen Hemisphäre. Mobilität ist längst nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel im Arbeitsleben vieler Menschen. Diesen Haushaltsformen hat auch die Internationale Zusammenarbeit in urbanen Regionen Rechnung zu tragen.

Die Corona-Krise hat deutlich vor Augen geführt: Eine Pandemie erreicht in Zeiten der Globalisierung schnell jeden Winkel des Planeten. Die megaurbanen Weltregionen sind wegen ihrer sozial- und naturräumlichen Verdichtung besonders gefährdet. Hier rückt alles immer näher zusammen, ob Menschen, Tiere, Infrastruktur oder Viren, was die Gesundheits- und anderen Risiken in Zeiten der Klimaerwärmung potenziert. **Frauke Kraas, Stefan Martini** und **Benni Thiebes** analysieren die Herausforderungen der urbanen Katastrophenvorsorge im globalen Süden unter besonderer Berücksichtigung von Überschwemmungskatastrophen in südasiatischen Megastädten.

Die globale Urbanisierung ist seit Jahrzehnten ein Megatrend und wird es noch lange bleiben – vielenorts wird an Lösungen für konkrete Herausforderungen gearbeitet. Drei grosse Themenbereiche sind die Hygiene und Abwasserentsorgung (Beitrag von **Christoph Lüthi** und **Vasco Schelbert**), die für das Sicherheitsempfinden wichtige Stadtbeleuchtung (Beitrag von **Yael Borofsky**) sowie die Begrünung (Beitrag von **Martin Arnold** zum Entwicklungsplan der kolumbianischen Grossstadt Medellín).

Die Internationale Zusammenarbeit und die Entwicklungsforschung interessieren sich seit Jahrzehnten für Urbanisierungsprozesse und -formen, zumal hier soziale Veränderungen besonders gut zu beobachten und zu vergleichen sind. **Eva Dick** und **Einhart Schmidt-Kallert** untersuchen in ihrem Artikel die grossen UNO-Konferenzen zur Wohnungsfrage. An ihnen lassen sich wie unter einem Brennglas die jeweils aktuellen Vorstellungen über Urbanität ablesen. Die letzte grosse Städtekonferenz von Quito im Jahr 2016 war bereits deutlich von einer globalen Sicht auf nachhaltige Urbanisierungsprozesse geprägt, während jene von Vancouver im Jahr 1976 und Istanbul 1996 die Wohnfrage im globalen Süden in den Vordergrund gerückt hatten. Seit rund einem Jahrzehnt bilden sich verschiedene globale Städtenetzwerke heraus, die hinsichtlich ökosozialer Nachhaltigkeit und Best Practices in Rankings miteinander konkurrieren. **Anna-Lena Kirch** zeigt in ihrem Beitrag auf, wie sich Städte als politisch eigenständige Verfechter nachhaltiger Entwicklung – mitunter gegen Staaten – auf der Weltbühne positionieren.

Franziska Koller, Mitglied der Geschäftsleitung von Caritas Schweiz, betont in ihrer Synthese die Rolle der Internationalen Zusammenarbeit in Urbanisierungsprozessen, die sowohl ländliche als auch städtische Gebiete miteinbeziehen. Besondere Beachtung sollte der sozioökonomischen Entwicklung und Nachhaltigkeit in den unterschiedlichen ruralen und urbanen Räumen sowie sozialetischen Vorstellungen geschenkt werden. Es geht, so Koller, letztlich um die Frage der Gerechtigkeit zwischen Nord und Süd. Das oberste Ziel der Internationalen Zusammenarbeit liegt in

der Bekämpfung der Armut, der Integration des informellen in den formellen Sektor sowie der Erreichung von sozialer und ökologischer Gerechtigkeit. Die internationale Gemeinschaft strebt mit Ziel 11 der «Social Development Goals» nachhaltige, inklusive Städte und Gemeinden an. Auch Caritas Schweiz ist mit Projekten zu Einkommen, Berufsbildung und sicherer Migration in urbanen Räumen Afrikas und Asiens aktiv.

Die Beiträge im «Almanach Entwicklungspolitik» von Caritas Schweiz eröffnen theoretische, analytische und praktische Perspektiven auf den Megatrend Urbanisierung. In einer längst zusammengewachsenen Welt lässt sich Fragilität angesichts von Pandemien, Klimaerhitzung und Kriegen nicht mehr länger ignorieren. In urbanen Räumen konzentrieren sich diesbezüglich nicht nur Menschen und Risiken, sondern auch Chancen und Lösungen. Das Bild von der Stadt bleibt «porös»: «Keine Situation erscheint so, wie sie ist, für immer gedacht», schrieb der Philosoph Walter Benjamin angesichts des Ineinandergehens von extremer Armut und reichhaltiger Architekturgeschichte in den Gassen Neapels, einer Küstenstadt, die für den Austausch zwischen Nord und Süd steht. «Stadtluft» macht hundert Jahre, nachdem Benjamin diese Zeilen schrieb, nicht mehr das Atmen frei – angesichts der Verschmutzungen –, aber bietet den Freiraum, nach wie vor in Bewegung zu bleiben. In Städten kommt Unterschiedlichstes zusammen: So muss es nicht bei den Ohnmachtserfahrungen bleiben, die sich einstellen mögen, wo die extreme Ungleichheit und entsprechende ungleich verteilte Lebenschancen in aller Schärfe in den Blick genommen werden.

Richtig zu handeln ist im Bereich der Internationalen Zusammenarbeit anspruchsvoll. Die Herausforderung besteht darin, die Entwicklungen wahrzunehmen, sie in ihrem Kontext zu verstehen und sich konstruktiv für die Verbesserung der Lebensumstände der Bevölkerung im globalen Süden einzusetzen. Der «Almanach Entwicklungspolitik» von Caritas Schweiz stellt dazu differenzierte Beiträge zur Verfügung und möchte zu kontroversen und lösungsführenden Diskussionen anregen.

Wir wünschen Ihnen eine inspirierende und anregende Lektüre.

Peter Lack, Direktor Caritas Schweiz

Fabian Saner, Herausgeber «Almanach Entwicklungspolitik»

Entwicklungspolitische Trends

Patrik Berlinger

Die entwicklungspolitische Verträglichkeit der schweizerischen Politik

Nachhaltige Entwicklung ist in den Strategiezielen des Bundesrats für die Innen- und Aussenpolitik festgeschrieben. An einer ambitionierten Umsetzung der Vorgaben hapert es allerdings. Die Schweizer Steuer- und die Klimaussenpolitik hintertreiben sie sogar oft. Es braucht dringend mehr Steuer- und Klimagerechtigkeit.

In der Schweiz ist das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung seit 1999 ein Verfassungsauftrag. Ihr wird laut Bundesrat auf allen Ebenen der nationalen und internationalen Politik nachgelebt. Sowohl in der aussenpolitischen Strategie 2020–2023 als auch in der Strategie für die Internationale Zusammenarbeit (IZA) 2021–2024 – diese wird massgeblich durch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) umgesetzt – haben die Ziele der «Agenda 2030» (siehe Kasten, S. 18) einen hohen Stellenwert. Seit 1997 erarbeitet der Bundesrat mehrjährige Strategien, um Nachhaltigkeit im In- und Ausland zu fördern. Anfang 2016 verabschiedete der Bundesrat mit seiner «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019»¹ die erste im Zeichen der Umsetzung der «Agenda 2030» stehende Strategie. Eigentlich erfordert die Umsetzung der «Agenda 2030» von sämtlichen Regierungen sowohl im eigenen Land als auch länderübergreifend nachhaltige Anpassungen. Das Strategiepapier 2016–2019 fokusierte hingegen – wie schon die vorangehenden Strategien – fast ausschliesslich auf das Inland. In erster Linie ging es dabei um die Solidarität zwischen den Generationen.

Fragen zu Gerechtigkeit und Solidarität gegenüber dem globalen Süden wurden nur am Rande und wenig konkret behandelt. Zum Beispiel fanden im Papier aussenpolitische Aktivitäten nur Erwähnung, sofern sie für die Zielerreichung der Transformationsagenda in der Schweiz relevant waren.

Die UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Am 25. September 2015 stimmte die Staatengemeinschaft an der UNO-Generalversammlung in New York der globalen «Agenda 2030» für nachhaltige Entwicklung unter dem Titel «Transformation unserer Welt» zu. Die «Agenda 2030» verbindet die drei Dimensionen von Nachhaltigkeit – wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, gesellschaftliche Verantwortung, ökologische Verträglichkeit – in einem Zielkanon. Kernstück der «Agenda» sind 17 «Ziele für nachhaltige Entwicklung» (Sustainable Development Goals, SDGs), welche die Staaten bis 2030 erreichen wollen. Sie bilden den politischen Rahmen für die Bewältigung der globalen Herausforderungen auf nationaler und internationaler Ebene. Zu den drängendsten Problemen gehören Armut und Hunger, Arbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigungsformen, Klimawandel und steigende Umweltbelastung, wachsende Ungleichheit in und zwischen Staaten, Missachtung von Menschenrechten, Gewaltkonflikte sowie Armuts-, Klima- und Zwangsmigration.²

Nach einer breiten und rege genutzten öffentlichen Vernehmlassung verabschiedete der Bundesrat am 23. Juni 2021 die aktuelle «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030» (SNE).³ Sie gilt für den Zeitraum 2021 bis 2030 und legt den Schwerpunkt auf drei Themenfelder, in denen laut Bundesrat auf Bundesebene «ein besonderer Handlungs- und Abstimmungsbedarf zwischen Politikbereichen besteht»⁴: Im Bereich «nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion» will der Bundesrat das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung entkoppeln und die Subventionierung fossiler Energieträger reduzieren oder ganz abschaffen. Die Transformation hin zu nachhaltigen Ernährungssystemen und die Unternehmensverantwortung im In- und Ausland, die Kreislaufwirtschaft und internationale Umwelt- und Sozialstandards sollen gefördert werden.⁵ Im Bereich «Klima, Energie und Biodiversität» möchte der Bundesrat den Energieverbrauch senken, Energie effizienter nutzen, erneuerbare Energien ausbauen und die Artenvielfalt wiederherstellen und nachhaltig nutzen. Er will einen wirkungsvollen Beitrag zur Umsetzung des Klimaübereinkommens von Paris leisten und im Inland darauf achten, dass Klimaschutzmassnahmen für Gesellschaft und Wirtschaft tragbar sind, das Verursacherprinzip und die Internalisierung externer Kosten berücksichtigen.⁶ Schliesslich soll im Bereich «Chancengleichheit und sozialer

Zusammenhalt» dem Prinzip der «Agenda 2030», «niemanden zurückzulassen» («leave no one behind»), national wie international Nachachtung verschafft werden.⁷

Ambitionen drohen zum Papiertiger zu werden

Auf den ersten Blick erscheint die «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030» (SNE) ambitioniert und vielversprechend. Die Auswahl der drei genannten Schwerpunkte ist nachvollziehbar und sinnvoll. So gehen die jeweiligen «nationalen und internationalen strategischen Stossrichtungen» absolut in die richtige Richtung. Ferner ist die Absicht des Bundesrates, die Nachhaltigkeitsziele in sämtlichen Politikbereichen des Bundes umzusetzen, sehr erfreulich.⁸ Bisher war die Verantwortung für die Umsetzung der «Agenda 2030» vorrangig in den für die Entwicklungszusammenarbeit (DEZA und Staatssekretariat für Wirtschaft/SECO) und Klima- und Umweltfragen zuständigen Ämtern (Bundesamt für Umwelt/BAFU und Bundesamt für Raumentwicklung/ARE) angesiedelt. Nun soll vermehrt auch in den Bereichen Wirtschaft, Bildung, Landwirtschaft, Ernährung, Verkehr, Handel, Finanzen und Steuern den Nachhaltigkeitszielen der «Agenda» Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Caritas begrüsst sehr, dass der Bundesrat mit der SNE 2030 die Politikkohärenz zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung («Policy Coherence for Sustainable Development») anstrebt, und zwar auf allen staatlichen Ebenen, zwischen den unterschiedlichen Politikbereichen sowie in Bezug auf grenzüberschreitende Auswirkungen, einschliesslich jener auf Entwicklungsländer.⁹

Bedauerlicherweise folgen hehren Absichten und vollmundigen Versprechungen oft wenig ambitionierte Schritte. Vielerorts bleiben die vom Bundesrat in der SNE 2030 gesetzten Ziele vage und hinter jenen der weltweit gültigen «Agenda 2030» zurück. So soll zum Beispiel der Anteil der Bevölkerung in der Schweiz, der unter der nationalen Armutsgrenze lebt, lediglich «reduziert» werden.¹⁰ Ambitionierte konkrete Schritte würden anders aussehen. Ebenfalls bedauerlich ist, dass der Bundesrat zu mehreren der 17 SDGs weder Stellung bezieht noch eigene Ziele formuliert. Beim SDG 17 betreffend internationale Partnerschaften und Entwicklungsfinanzierung bräuchte es eine über die Entwicklungshilfegelder der DEZA hinausgehende, umfassende und verlässliche Finanzierungsbasis, um die nachhaltigen Entwicklungsziele weltweit erfolgreich umzusetzen. Da die Internationale Zusammenarbeit – früher sprach man von «Entwicklungshilfe» – zentral ist für die

Förderung der «Agenda 2030» in ärmeren Ländern, wäre hier zusätzliche Unterstützung erforderlich. Unverständlich ist deshalb, dass sich der Bundesrat zum Unterziel, die Investitionen in die Entwicklungszusammenarbeit auf 0,7 Prozent der nationalen Wirtschaftsleistung zu erhöhen, nicht äussert. Hingegen macht er unmissverständlich klar, dass für die SNE 2030 «kein neues Finanzierungsgefäss geschaffen» wird, also keine zusätzlichen Finanzmittel für die «Agenda»-Umsetzung vorgesehen sind.¹¹

Auch dem wichtigen «Agenda»-Unterziel, die entwicklungspolitische Verträglichkeit der Innen- und der Aussenpolitik zu verbessern (Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung), widmet der Bundesrat kein eigenes Kapitel. Das ist beinahe unverzeihlich, denn seit Jahren kritisiert das Development Assistance Committee (DAC), der Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD, die Schweiz wegen ihrer ungenügenden entwicklungspolitischen Kohärenz: Sie leiste zwar ausgezeichnete Entwicklungszusammenarbeit, ignoriere aber in vielen Bereichen der Aussenpolitik die Interessen armer Länder und behindere dadurch deren nachhaltige Entwicklungschancen. Zu einem ähnlichen Schluss kommt der «Sustainable Development Report» aus dem Jahr 2021 der Bertelsmann-Stiftung und der Cambridge University Press: Die Schweiz setze die «Agenda 2030» innerhalb ihrer Landesgrenzen gut um (Rang 16 von 193 UNO-Mitgliedstaaten).¹² Die negativen externen Auswirkungen (der «Spillover») seien hingegen beträchtlich. Die Schweiz landet auf Rang 161 von 165 bewerteten UNO-Ländern.¹³ Die vornehmlich durch das Parlament vorgegebenen politischen Rahmenbedingungen und die wirtschaftlichen Tätigkeiten einiger internationaler Konzerne würden sich bisweilen sehr nachteilig auf die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklungsmöglichkeiten ärmerer Länder auswirken. Dabei geht es konkret um folgende Fragen:

- Tun Schweizer Multis genug, um Kinderarbeit bei ihren Zulieferern und Tochterunternehmen zu verhindern und Umweltschäden vorzubeugen?
- Wie steht es um illegale Finanzflüsse und Geldwäscherei? Wie hoch sind die Gewinnverschiebungen zur Steueroptimierung aus Entwicklungsländern in die Schweiz?
- Welche Auswirkungen hat die massive Nahrungsmittel- und Tierfuttoreinfuhr auf die Ernährungssituation und die Umwelt in den Ländern des globalen Südens?
- Sind unsere klimapolitischen Bemühungen ausreichend und klimagerecht angesichts der dramatischen Folgen der Erderwärmung in ärmeren Ländern?

- Werden Schweizer Waffen in Bürgerkriegen und in fragilen, konfliktgeplagten Weltregionen eingesetzt, etwa in Syrien oder in Jemen? Und wie lässt sich die Kriegsmaterial-Exportpolitik mit unserer humanitären Politik der guten Dienste vereinbaren?
- Welche Auswirkungen haben unsere Freihandelsabkommen auf Bestimmungen über geistiges Eigentum, die das Recht auf Gesundheit betreffen?

Anhand der beiden folgenden Beispiele zur Steuerpraxis und Klimaussenpolitik der Schweiz werden Herausforderungen beleuchtet, die vernachlässigt werden, jedoch für eine erfolgreiche und solidarische Umsetzung der «Agenda 2030» in der und durch die Schweiz zentral sind.

Steuerpolitik zulasten ärmerer Länder

Vor mehr als zehn Jahren kämpften bürgerliche und nationalkonservative Politikerinnen und Politiker mit einer Mischung aus verblendeter Scheinheiligkeit und naiver Überzeugung um das schweizerische Bankgeheimnis. Schweizer Banken würden doch ausschliesslich sauberes Geld aus anderen Ländern annehmen. Dass dies nicht der Realität entsprach, war offensichtlich. In der Folge wurde der internationale Druck aber so gross, dass die Schweiz schliesslich einlenkte und das Bankgeheimnis zähneknirschend aufgeben musste¹⁴ – zumindest gegenüber dem Ausland. Im Inland gilt das «Steuerhinterziehergeheimnis» nach wie vor.¹⁵ Konservative Schätzungen gehen davon aus, dass das Bankgeheimnis im Inland zu jährlichen Steuerausfällen bis zu 10 Milliarden Franken führt, was die soziale Ungleichheit im Land verschärft. Das ausfallende Steuersubstrat wäre gerade in Corona-Zeiten für die Aufrechterhaltung eines guten Service public, griffige Kurzarbeitsentschädigungen und anderweitige Corona-Hilfsmassnahmen dringend nötig.

Mitte 2013 haben sich der Bundesrat und die Schweizerische Bankiervereinigung zum automatischen Informationsaustausch (AIA) in Steuersachen bekannt. Zunächst galt er für andere Industrieländer, später auch für ärmere Länder im globalen Süden.¹⁶ Wirklich sauber wurden die Steuerpraktiken aber auch dadurch nicht. Ein Finanzskandal folgte dem anderen. Notorische Berühmtheit erlangten die «Panama Papers». Dabei handelt es sich um ein Datenleck einer Offshore-Kanzlei (der auch ein Schweizer Geschäftsmann angehörte) auf Panama mit Ablegern in Lateinamerika, den

USA, Europa, China sowie der Schweiz. Aufwändige Medienrecherchen zum Datenleck führten im Jahr 2016 dazu, dass mehrere Staatschefs wegen Geldwäsche oder Steuerumgehung zurücktreten mussten. Auch in der Schweiz brachte die Berichterstattung zahlreiche Untersuchungen in Gang. Laut einer hochkarätigen Expertengruppe des Bundes ist das Geldwäschereirisiko für den Schweizer Finanzplatz nach wie vor hoch. Das Problem werde sogar grösser. So flogen in den vergangenen Jahren immer wieder grosse Korruptionsfälle auf, in welche Schweizer Banken involviert waren – namentlich die Skandale um die verschwundenen Milliarden des malaysischen Staatsfonds 1MDB, um den brasilianischen Ölkonzern Petrobras oder die grösste Erdölgesellschaft Lateinamerikas, Petróleos de Venezuela (PDVSA).¹⁷ Das Beklemmende daran: Die aufgedeckten Fälle sind nur die Spitze des Eisbergs.

Die «Panama Papers» (2016), aber auch die vorangehenden «LuxLeaks» (2014) und die späteren «FinCEN Files» (2020) zeigen, wie einfach und dreist nach wie vor verdächtige Gelder in Milliardenhöhe rund um den Globus verschoben und in Steuerparadiesen versteckt werden.¹⁸ Häufig handelt es sich dabei um Geldwäscherei mit dem Ziel, aus schmutzigen, illegal durch Raub, Drogenhandel oder korrupte Geschäfte erwirtschafteten Einkünften «sauberes» Geld zu machen, dessen Herkunft nicht mehr zurückverfolgt werden kann. Dazu wird es von Bankkonten unterschiedlicher Personen und Firmen auf der ganzen Welt hin und her verschoben. Nicht selten landet ein Teil der Gelder schliesslich in der Schweiz, wo sie in den regulären Finanz- und Wirtschaftskreislauf eingeschleust werden, etwa indem über «Briefkastenfirmen»¹⁹ Immobilien oder Edelmetalle gekauft werden. Geht es um Geldwäscherei, spielt die Schweiz ganz vorne mit: Der bekannte Schweizer Strafrechtsprofessor Mark Pieth ist der Meinung, dass die Schweiz gar «ein Paradies für Geldwäscherei» ist.²⁰

Briefkastenfirmen und skandalöse «Pandora Papers»

Nach dem verlorenen Kampf um das Bankgeheimnis für ausländische Kunden wehrten sich bürgerliche Politiker im Jahr 2021 erneut, diesmal gegen mehr Auflagen für Anwältinnen und Treuhänder bei der Betreuung von Briefkastenfirmen. Wie es scheint, hat sich der Kampf für sie gelohnt. Zwar warnte selbst der Bundesrat, dass Offshore-Firmen die internationale Finanzkriminalität befeuerten und eine schlechende Gefahr für die Schweiz und ihre Reputation darstellten. Demgegenüber versicherten bürgerliche Politikerinnen und Politiker und die mächtige Lobby der

Anwältinnen und Anwälte im Parlament, die Schweiz sei ein «Musterschüler» in der Geldwäschereibekämpfung. Daher bestünde überhaupt kein Handlungsdruck. Die Überzeugungskraft der Finanzplatznationalisten und Steuersystemegoistinnen verfiel. Am Ende stimmte eine bürgerliche Mehrheit dafür, dass Berater und Anwältinnen, die undurchsichtige Firmenkonstrukte und Trusts einrichten, weiterhin nicht unter das Geldwäschereigesetz fallen. Besonders zynisch wirkte, dass just zu jener Zeit die «Pandora Papers» ans Licht kamen und 20 000 Offshore-Firmen mit ihren weltweiten Steuervermeidungspraktiken enthüllten. Ein grelles Schlaglicht warf das Datenleck auf Beraterinnen und Berater aus Genf, Zürich und Lugano, die solche Firmen im Namen von Autokraten und Kriminellen betreuen.²¹

Wenig erstaunlich fällt das Ranking des renommierten Tax Justice Network zum «finanziellen Verschwiegenheitsindex 2020» («The Financial Secrecy Index») aus: Die Schweiz liegt auf Platz drei – direkt hinter den Cayman Islands und den USA, aber vor Luxemburg, Hongkong und Singapur.²² Angemerkt wird, die Schweiz spiele international eine wichtige Rolle, wenn es darum gehe, Gelder von Reichen und Kriminellen aus aller Welt zu verstecken und zu waschen. Ähnlich schlecht platziert ist die Schweiz im Ranking der schädlichsten Unternehmenssteueroasen («Corporate Tax Haven Index»): Rang fünf im Jahr 2021, direkt hinter den Britischen Jungferninseln, den Cayman Islands, Bermuda und den Niederlanden, aber noch vor Luxemburg, Hongkong und Jersey.²³ Das schweizerische Steuer- und Finanzsystem sei aus Sicht multinational tätiger Unternehmen besonders attraktiv für Steuervermeidung. Das Netzwerk für Steuergerechtigkeit zählt die Schweiz zusammen mit dem Vereinigten Königreich (inklusive britischer Überseegebiete wie der Cayman Islands), den Niederlanden und Luxemburg zur «Achse der Steuervermeidung» («axis of tax avoidance»). Diese Länder und Gebiete seien verantwortlich für über die Hälfte der Steuerverluste weltweit.

Forscher der University of California in Berkeley und der University of Copenhagen schätzen, dass jedes Jahr bis zu 40 Prozent der Profite von international tätigen Konzernen, also mehr als 900 Milliarden US-Dollar, von jenem Land, in dem sie erwirtschaftet wurden, in Steuerparadiese verschoben werden.²⁴ Auf der Basis offizieller OECD-Daten hat das Tax Justice Network 2021 berechnet, dass den betroffenen Ländern so 312 Milliarden US-Dollar an Steuereinnahmen wegen grenzüberschreitender Gewinnverschiebungen entgehen. Darüber hinaus gehen ihnen 171 Milliarden US-Dollar durch die Steuerflucht privater Personen verloren, die nicht deklarierte Vermögen und Einkommen in Steueroasen verstecken. Insgesamt beträgt

der Schaden für die betroffenen Länder 483 Milliarden US-Dollar – zulasten der Allgemeinheit und vieler Länder im globalen Süden.²⁵ Die Schweiz allein verursache mit ihrer Steuerpraxis international tätige Konzerne betreffend anderen Ländern jedes Jahr eine Steuereinbusse von rund 19 Milliarden US-Dollar (siehe Kasten, unten).²⁶

Im Vergleich dazu fallen die finanziellen Mittel für die humanitäre Hilfe und die langfristige Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz geradezu bescheiden aus. Jene für die Internationale Zusammenarbeit (IZA) beläuft sich auf deutlich weniger als drei Milliarden Franken pro Jahr.²⁷ Unter der illegalen Steuerflucht in die Schweiz leiden ärmere Länder wie Albanien, Kosovo, Armenien und Venezuela sowie viele afrikanische Entwicklungsländer wie Burundi, Mali, Sambia und Senegal.²⁸ Seit langem kritisiert Caritas, dass die hiesige Steuerpraxis der IZA schadet, welche die Schweiz mit einigen dieser Länder unterhält. Zum einen hintertreibt die Schweizer Steuerpolitik wichtige Errungenschaften der Programmarbeit der Entwicklungshilfe, zum Beispiel die Stärkung guter, transparenter und rechenschaftspflichtiger Regierungsführung oder eines wirkungsvollen, vor Ort höhere Einnahmen generierenden Steuersystems. Zum anderen fehlen in diesen Ländern deswegen dringend benötigte Gelder für öffentliche Aufgaben, zum Beispiel für Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung, für Strassen, den öffentlichen Verkehr und eine grüne Energieversorgung oder für Projekte zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure.

Profitable konzerninterne Gewinnverschiebungen schaden Entwicklungsländern

In einem im Oktober 2021 publizierten Bericht zeigt Alliance Sud anhand eines Beispiels auf, wie die Steuervermeidung internationaler Konzerne Hand in Hand geht mit Profitmaximierung auf Kosten der Bevölkerung im globalen Süden.²⁹ Das in Luxemburg registrierte Unternehmen Socfin besitzt in zehn Ländern Afrikas und Asiens Konzessionen für Land, das beinahe der Fläche des schweizerischen Ackerlandes entspricht. Auf fünfzehn Plantagen stellt der Konzern Palmöl und Kautschuk für den Weltmarkt her. Ein grosser Teil des Kautschuks wird über die in Freiburg i.Üe. ansässige Tochterfirma Sogescol FR gehandelt. Die ebenfalls in Freiburg domizilierte Socfinco FR kümmert sich um das Management der Plantagen und stellt konzernintern Dienstleistungen zur Verfügung. Dabei wird der Gewinn in den afrikanischen Ländern bewusst klein gehalten. Umso mehr Gewinn fällt bei den Schweizer Socfin-Tochtergesellschaften an, was beabsichtigt ist. Dank der Gewinnverlagerung in die Schweiz zahlt das Unternehmen die Steuern dort, wo die Steuersätze tief sind. Gemäss internationalen Regeln sind solche Gewinnverschiebungen legal. Gerecht sind sie jedoch keinesfalls. Denn das entzieht den Produktionsländern im Süden dringend benötigte Steuereinnahmen für eine nachhaltige Entwicklung, was die globale Ungleichheit noch verstärkt. Geschätzt wird, dass so jedes Jahr über 100 Milliarden Euro Gewinne aus Entwicklungsländern in Tiefsteuergebiete wie die Schweiz fliessen.³⁰

Auslagerung klimapolitischer Verpflichtungen in Entwicklungsländer

Während die Schweiz mit ihrer Steuerpraxis Gelder in Milliardenhöhe aus aller Welt anlockt und anderen Regierungen entzieht, lagert sie Umweltschäden infolge unseres hohen Lebensstandards grossteils aus. Mittlerweile beträgt der Auslandanteil der Umweltbelastung 60 Prozent, weil unsere Kleider und elektronischen Geräte aus armen Tieflohnländern mit schlechten Arbeitsbedingungen stammen und weil Schweizerinnen und Schweizer überdurchschnittlich häufig fliegen.³¹ Andere Gründe sind etwa der hiesige Fleischkonsum, der einen klimaschädlichen Futteranbau in Entwicklungsländern mit sich bringt, oder der Handel mit ausrangierten Autos, die auf undurchsichtige Weise in die verstopften Städte in Libyen und Togo, Benin und Nigeria verschifft werden. Hinzu kommt der Schweizer Finanzmarkt: Banken und Versicherungen, Pensionskassen und private Investoren setzen nach wie vor mit milliardenschweren Investitionen auf die klimaschädliche und zukunftsraubende Kohle- und Erdölindustrie.³¹

Nimmt man als Grundlage den gesamten «konsumbasierten Klimafussabdruck», der die klimawirksame Lebensweise sowohl im In- als auch im Ausland abbildet, liegt die Schweiz punkto Emissionen pro Kopf weltweit unter den zehn grössten Klimasündern. Entsprechend gross ist die Schweizer Mitverantwortung an der Begrenzung der Klimaerwärmung und an der Bewältigung ihrer dramatischen Folgen. Caritas erwartet deshalb schon lange, dass sich der Bund und die relevanten Wirtschaftsakteure stärker für die weltweite Bekämpfung der Klimakrise einsetzen. Die Schweiz muss Klimagerechtigkeit anstreben – im Inland und gegenüber ärmeren und klimarexportierten Entwicklungsländern im Süden.³²

Klimastrategie, CO₂-Gesetz und günstige Kompensation in armen Ländern

Erfreulicherweise beschloss der Bundesrat 2019 im Einklang mit dem Pariser Klimaübereinkommen von 2015 das Netto-null-Ziel: Bis 2050 soll die Schweiz unter dem Strich keine Treibhausgase mehr ausstossen. Mit den «Energieperspektiven 2050+»³³ vom Herbst 2020 und deren Aktualisierung im Dezember 2021 hat das Bundesamt für Energie (BFE) aufgezeigt, wie die Schweiz Klimaneutralität erreichen kann:

Einerseits ist der Energieverbrauch zu senken und die Energieeffizienz zu erhöhen; andererseits muss die künstliche Verbilligung von Benzin, Diesel und Heizöl gestoppt und die Förderung erneuerbarer Energien massiv verstärkt werden. Wenn die Erwärmung ungebremst voranschreitet, muss auch unser Land mit immer höheren Schadensfolgen und Anpassungskosten rechnen. Mit Investitionen in Wasserkraft, Photovoltaik, Windanlagen und Biomasse liessen sich drohende Schäden in Milliardenhöhe und die Abhängigkeit der Schweiz von erdölexportierenden Ländern bei der Energieversorgung verringern. Allein in den letzten zehn Jahren flossen 80 Milliarden Franken für die Beschaffung fossiler Energieträger ins Ausland – Geld, das auch gut in der Schweiz hätte investiert werden können.³⁴

Im Januar 2021 veröffentlichte der Bundesrat die «langfristige Klimastrategie» bis 2050 mit Zielwerten für die Sektoren «Gebäude und Industrie», «Landwirtschaft und Ernährung», «Verkehr und Flüge» sowie «Finanzmarkt».³⁵ Die Strategie anerkennt, dass die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgekosten einer fortschreitenden Klimaveränderung die Investitionen in Klimaschutzmassnahmen bei weitem übersteigen. Ebenfalls anerkennt der Bundesrat den grossen Klimafussabdruck der Schweiz. Er gelobt deshalb, künftig Emissionen nicht mehr nur im Inland, sondern über die gesamten Wertschöpfungsketten zu reduzieren. Gleichwohl will er für das Netto-null-Ziel die Emissionen, welche die Schweiz in ärmeren Ländern verursacht, nicht mitberücksichtigen und das Ziel der «Treibhausgasneutralität» bis 2050 auf das Inland begrenzen. Damit die Schweiz eine ausgeglichene Treibhausgasbilanz vorweisen kann, beabsichtigen Bundesrat und Parlament, einen gewichtigen Teil der schädlichen fossilen Treibhausgase durch Emissionseinsparungen in Entwicklungsländern auszugleichen – mittels der Finanzierung von Kompensationsprojekten: Werden zum Beispiel dank schweizerischer Unterstützung in Entwicklungsländern wie Peru oder Ghana alte Öfen durch neue ersetzt, wird der erzielte Emissionsrückgang der Schweiz gutgeschrieben, was die Klimabilanz aufpoliert.³⁶

Drei Überlegungen dazu: Erstens senden Bundesrat und Parlament mit ihren Kompensationsabsichten im Ausland (gestützt auf die langfristige Klimastrategie und den Revisionsentwurf für ein neues CO₂-Gesetz vom Dezember 2021³⁷) falsche Signale an den Rest der Welt aus. Da die Schweiz lediglich zwei Drittel der anvisierten Emissionsreduktion durch Dekarbonisierung im Inland bewerkstelligen soll, werden sich viele Länder, insbesondere jene im globalen Süden, nicht in die Verantwortung genommen fühlen – wenn die reiche Schweiz keinen sozialökologischen Wandel weg von fossilen Energieträgern schaffen will, warum sollten dies dann viel ärmere Länder