



ARBEITER IN VIETNAM / WELTRANK

Entwicklungszusammenarbeit ab 2021

Die Schweiz richtet die internationale Zusammenarbeit 2021–2024 neu aus. Was sind ihre Ziele? Und wie will sie diese erreichen? Ein Ziel ist die wirtschaftliche Entwicklung. Dazu soll mehr mit dem Privatsektor kooperiert werden. Dass dabei auch soziale und ökologische Aspekte wichtig sind, zeigt das Beispiel Laos.

Inhalt

3 Das Seco reagiert auf die Covid-Krise

Raymund Furrer
Staatssekretariat für Wirtschaft

5 Weichen neu stellen in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit

Ivan Pavletic
Staatssekretariat für Wirtschaft
Nicolas Randin
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

8 Wirtschaftswachstum und nachhaltigen Wohlstand fördern

Stefan Brantschen, Rosmarie Schlup,
André Pantzer
Staatssekretariat für Wirtschaft

12 Arbeitsplätze dank florierenden KMU

Jörg Frieden
Swiss Investment Fund for Emerging Markets

13 Klimawandel: Die Strategie der Schweiz

Françoise Salamé Guex
Staatssekretariat für Wirtschaft
Patrick Sieber
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

15 Wirtschaftswachstum ist kein Allzweckmittel

Sabin Bieri, Thomas Brey
Universität Bern

18 OECD: Neue Trends in der Entwicklungszusammenarbeit

Christoph Graf
Delegierter der Schweiz bei der OECD

Liebe Leserin und lieber Leser

Die Corona-Krise trifft Entwicklungsländer hart. Die Schweiz unterstützt ihre Partnerländer dabei, die Krise und ihre Folgen zu bewältigen. Aus Gründen der Solidarität und aus wohlverstandenen Eigeninteresse. Denn als offenes und handelsorientiertes



Land hat die Schweiz ein substanzielles Interesse, dass die Krise weltweit rasch überwunden wird. Dazu müssen weniger fortgeschrittene Länder unterstützt werden, deren Gesundheitswesen nur rudimentär ausgebaut sind und die kaum über Möglichkeiten verfügen, Firmen und Arbeitnehmenden beizustehen.

Kurzfristig geht es darum, die Folgen der Pandemie einzudämmen. Längerfristig unterstützen wir ärmere Länder dabei, ihre Volkswirtschaften zu stabilisieren und ihre Verletzlichkeit gegenüber Schocks zu mindern. Mit ihrer Strategie der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (IZA) 2021–2024 ist die Schweiz dazu gut positioniert.

So fördern wir in unseren Partnerländern zuverlässige wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen und innovative privatwirtschaftliche Initiativen. Dies eröffnet Menschen und Unternehmen den Zugang zu Märkten und Opportunitäten und schafft menschenwürdige Erwerbsmöglichkeiten vor Ort. Die neue IZA-Strategie erlaubt uns, flexibel auf aktuelle globale Herausforderungen zu reagieren. Gleichzeitig behält sie die langfristigen Ziele im Auge: Mit der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit und zusammen mit Partnern wollen wir dazu beitragen, Armut zu reduzieren und die Widerstandsfähigkeit unserer Partnerländer gegenüber zukünftigen Krisen zu stärken. Damit arbeiten wir – abgestützt auf unsere Kernkompetenzen – komplementär zu den anderen Schweizer IZA-Akteuren. So können wir mithelfen, die nachhaltigen Entwicklungsziele der UNO zu erreichen.

Dieses Dossier zeigt auf, wie das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) seine Partnerländer in der Corona-Krise konkret unterstützt und welche Schwerpunkte und greifbaren Ziele die Schweiz mit der neuen IZA-Strategie 2021–2024 verfolgt.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre.

Botschafter Raymond Furrer, Leiter Wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung, Staatssekretariat
für Wirtschaft (Seco)

Das Seco reagiert auf die Covid-Krise

Mit rund 50 Millionen Franken unterstützt das Seco seine Partnerländer dabei, die Corona-Krise und ihre Folgen zu bewältigen. Damit werden beispielsweise wichtige Dienstleistungen in Gemeinden sichergestellt und Liquiditätshilfen für Unternehmen finanziert.

Raymund Furrer

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) unterstützt seine Partnerländer, die Corona-Krise und ihre Folgen zu bewältigen, die Tausende Arbeitsplätze kosten könnte. Es fokussiert dabei auf seine Kernkompetenzen in der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit. Es setzt seine Mittel, Expertise, Instrumente und Partnerschaften für gezielte, zeitlich beschränkte, wirtschaftspolitische Unterstützungsmassnahmen ein. Das Ziel besteht darin, dass die Partnerländer längerfristig zu einer widerstandsfähigen und nachhaltigen Wirtschaftspolitik zurückkehren.

Aktuell stellt das Seco rund 50 Millionen Franken bereit, um laufende Projekte anzupassen und zusätzliche Massnahmen zu ergreifen. Dieser Betrag wird über das bestehende Budget des Seco-Rahmenkredits

2017–2020 finanziert. Im Vordergrund stehen Massnahmen in folgenden Bereichen:

– Öffentliche Ausgaben priorisieren: Partnerländer des Seco müssen aufgrund der Covid-19-Krise zusätzliche Ausgaben finanzieren – beispielsweise für Gesundheit und Sozialhilfe. Gleichzeitig verursachen geringere Steuereinnahmen und tiefere Rohstoffpreise Einnahmefälle. Dadurch entstehen Haushaltsdefizite. Mittel aus anderen Bereichen müssen umgeschichtet werden. Zusammen mit der Weltbank hilft das Seco den Regierungen von Partnerländern mit rund 10 Millionen Franken, solche Massnahmen umzusetzen. Sie werden dabei unterstützt, Unternehmen und Bürger durch steuerliche Massnahmen zu entlasten sowie Ausgaben zu priorisieren und ihre Verschuldung nachhaltig zu gestalten.

- Budgethilfe für öffentliche Dienstleistungen: Das Seco kommt einer Anfrage der tunesischen Regierung nach Budgethilfe nach. Gemeinsam mit der Weltbank unterstützt es tunesische Gemeinden dabei, die Corona-Krise zu bekämpfen und öffentliche Dienstleistungen zu sichern. Im Weiteren geht es darum, die lokale Wirtschaft durch Investitionen in die öffentliche Infrastruktur zu stützen. Die Hilfe des Seco umfasst rund 8 Millionen Franken.
- Kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) unterstützen und Arbeitsplätze retten: Das Seco wird rund 10 Millionen Franken zusätzlich bereitstellen, um die Krisenkapazitäten des Swiss Investment Fund for Emerging Markets (Sifem) zu unterstützen und

«Social Distancing» auf einem Marktplatz in Kenia im April 2020.



WELTBANK

die sich abzeichnenden Liquiditätsprobleme von KMU zu lindern. Sifem ist die 2011 vom Seco geschaffene Entwicklungsfinanzierungs-Gesellschaft des Bundes. Sie investiert nach international höchsten ökologischen, sozialen und Gouvernanz-Standards. Sie stellt etablierten KMU und schnell wachsenden Unternehmen Expertise sowie langfristige Finanzierungen in Form von Beteiligungen und Darlehen zur Verfügung.

Entwicklungsländer hart getroffen

Die Schweiz will ihre Partnerländer in der Corona-Krise nicht im Stich lassen. Die öffentlichen Gesundheitswesen sind vielerorts nur rudimentär ausgebaut und verfügen nicht über ausreichende Kapazitäten. Die oftmals wenig widerstandsfähigen Volkswirtschaften geraten besonders unter Druck: Produktion, Konsum, Investitionen und Handel sinken massiv. Tausende Arbeitsplätze gehen verloren. Gleichzeitig verfügen viele Menschen über keine Ersparnisse und sind auf die Einkünfte ihrer täglichen Arbeit angewiesen. Hunger ist vielerorts wieder Realität. Es drohen soziale und politische Unruhen.

In Entwicklungsländern können die Menschen und Unternehmen im Gegensatz zu uns kaum auf Unterstützung ihrer Regierungen zählen. Die öffentlichen Finanzen sind angespannt, die Verschuldung ist hoch, Sicherheitsnetze sind wenig ausgebaut. Dies beschränkt den Spielraum für staatliche Unterstützungsmassnahmen. Die Staaten kämpfen zudem wegen sinkenden Zoll- und Steuereinnahmen, dem Rückgang von Einnahmen aus dem Tourismus sowie fallenden Rohstoffpreisen mit massiven Steuereinbußen. Und die Unsicherheit auf den Märkten führt dazu, dass sich ausländische Investoren zurückziehen. Als wäre dies nicht genug, wird 2020 ein starker Rückgang der Überweisun-

gen von Migranten in ihre Herkunftsländer (sogenannte Rimessen) von bis zu 20 Prozent gegenüber dem Vorjahr erwartet.

Bi- und multilaterale Hilfe

Die Schweiz will in der Corona-Krise solidarisch handeln. Sie hat aber auch ein eigenes, substanzielles Interesse daran, dass Entwicklungsländer nicht mit voller Wucht getroffen werden. Infolge der schnellen Verbreitung des Virus können Erfolge in der Bekämpfung bei uns durch eine starke Ausbreitung andernorts wieder gefährdet werden. Zudem verbessern widerstandsfähigere Gesellschaften in Entwicklungsländern die wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven und bekämpfen so indirekt die Ursachen von Flucht und irregulärer Migration. Alleine kann aber die Schweiz wenig ausrichten. Sie setzt darum auf starke Partnerschaften, etwa mit den multilateralen Entwicklungsbanken und dem Privatsektor.

Multilaterale Organisationen spielen bei der Bewältigung der Pandemie und ihrer Folgen eine bedeutende Rolle. Sie verfügen über die Grösse, Reichweite und Flexibilität, um rasch und wirksam reagieren zu können. Internationale Organisationen und multilaterale Entwicklungsbanken haben denn auch bereits umfassende Massnahmen ergriffen. Die Banken haben bis jetzt rund 200 Milliarden Dollar zugunsten von Schwellenländern und Ländern mit niedrigem Einkommen bereitgestellt. Über die Mitgliedschaft in den Leitungsgremien internationaler Organisationen nimmt das Seco Einfluss auf multilaterale Initiativen zur Sicherung der Grundversorgung und Krisenbewältigung und gestaltet diese mit.

Neue IZA-Strategie

Die Überwindung der Krise wird ihre Zeit brauchen. Die neue Strategie der inter-

nationalen Entwicklungszusammenarbeit (IZA) der Schweiz 2021–2024 erlaubt, flexibel auf aktuelle globale Herausforderungen zu reagieren. So kann die Schweiz Entwicklungsländer dabei unterstützen, die Pandemie einzudämmen, ihre Folgen zu bewältigen und sich wieder in globale Wertschöpfungsketten einzugliedern. Auch hilft die Schweiz den Ländern, Lehren aus der Krise zu ziehen, um widerstandsfähiger zu werden und Schocks künftig besser abfangen zu können. Bereits Ende April hat die Schweiz 400 Millionen Franken bereitgestellt, unter anderem an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), den Internationalen Währungsfonds (IWF), die Vereinten Nationen und die Weltgesundheitsorganisation (WHO).

Trotz Krise behält das Seco die langfristigen, strukturellen Herausforderungen im Auge und prüft sorgfältig, wie es seine Kompetenzen am besten einbringen kann. Kurzfristig werden Projekte angepasst, aber die langfristigen Schwerpunkte wie gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Arbeitsplätze und Klimaschutz bleiben bestehen. Das Seco evaluiert seinen Beitrag zur Krisenbewältigung laufend und zieht für sich und die IZA der Schweiz die Lehren, damit es in Zukunft noch wirksamer auf ähnliche Herausforderungen reagieren kann.



Raymund Furrer

Botschafter, Leiter Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

Weichen neu stellen in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit hat geholfen, viele Menschen aus der extremen Armut zu befreien. Neu fokussiert sie sich auf die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen, Klimawandel, Migration und Rechtsstaatlichkeit – und wird dazu noch stärker mit anderen Partnern zusammenarbeiten. *Ivan Pavletic, Nicolas Randin*

Abstract Die extreme Armut ist in den letzten Jahrzehnten weltweit stark zurückgegangen. Das ist unter anderem ein Verdienst der Entwicklungszusammenarbeit. Doch ihre Daseinsberechtigung hat sie damit nicht verloren. Im Gegenteil: Viele aktuelle Herausforderungen wie Klimawandel, Wirtschaftskrisen oder Migration sind nur global zu lösen. Damit diese effektiv angegangen werden können, gilt es vier Grundsätze einzuhalten: Zielorientierung, Partnerschaft, Politikkohärenz und Innovation. Damit die Schweiz auch in Zukunft wirksam zur Entwicklung ihrer Partnerländer und zur Bewältigung globaler Herausforderungen beitragen kann, richtet sie ihre neue Strategie zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 an diesen Grundsätzen aus. Dazu wird sie vermehrt Partnerschaften mit dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen eingehen, das Potenzial der Digitalisierung in der Entwicklungszusammenarbeit fördern und für eine kohärente Politik eintreten.

Die Menschheit hat in den letzten Jahrzehnten in Bezug auf Wohlstand, Gesundheit, Sicherheit und Lebensqualität bedeutende Fortschritte erzielt. Zwischen 1981 und 2019 sank der Anteil Menschen, die in extremer Armut leben, weltweit von 41 auf 8 Prozent. Auch die Kindersterblichkeit, die Alphabetisierungsrate oder der Zugang zu Wasser und Elektrizität haben sich in diesem Zeitraum markant verbessert (siehe *Abbildung 1*). Entscheidend für diese Fortschritte war das Zusammenspiel zwischen guter Regierungsführung, Wirtschaftswachstum, Globalisierung und technologischem Fortschritt. Auch die internationale Entwicklungszusammenarbeit (IZA) hat ihren Beitrag dazu geleistet.

Ein Auslaufmodell?

Hat die Entwicklungszusammenarbeit also ihren Auftrag erledigt und wird in Zukunft nicht mehr gebraucht? Die Antwort liegt auf der Hand: Nein. Globale Herausforderungen wie Armut und Ungleichheit, Klimawandel, Wirtschafts- und Finanzkrisen, Migration und Epidemien haben unweigerlich grenzüberschreitende Auswirkungen und erfordern ein starkes internationales Engagement. Und auch die Armut ist noch nicht besiegt: Über 600 Millionen Menschen in Entwicklungsländern sind immer noch von extremer Armut betroffen, mehr als die Hälfte von ih-

nen in Subsahara-Afrika. Diese Menschen sind überwiegend jung, ohne ausreichende Ausbildung, und sie leben in ländlichen Regionen von der Landwirtschaft. Ihr Zugang zu Schulen, Gesundheitseinrichtungen, Elektrizität, sauberem Trinkwasser und anderen wichtigen Dienstleistungen ist eingeschränkt.¹

Um die Menschheit von Armut zu befreien, muss das globale Wirtschaftswachstum allen zugutekommen, ohne die Nachhaltigkeit unseres Planeten zu gefährden. Geopolitische Auseinandersetzungen, Handelsprotektionismus, die rekordhohe öffentliche und private Verschuldung, die Zunahme bewaffneter Konflikte sowie soziale Spannungen trüben allerdings die globalen wirtschaftlichen Wachstumsperspektiven. Vielerorts setzen Bevölkerungswachstum und Migration urbane Ballungsräume und Versorgungssysteme unter Druck. Die Digitalisierung führt zu tiefgreifenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Anpassungen. Darüber hinaus stellen häufigere und heftigere Naturkatastrophen infolge des Klimawandels gerade Entwicklungsländer und die ärmsten Bevölkerungsschichten vor enorme Herausforderungen. Unvorhersehbare Schocks wie die Covid-19-Pandemie stellen die Resilienz und die Solidarität der global vernetzten Welt zusätzlich auf den

Prüfstand. Ohne entschlossenes Handeln auf nationaler und internationaler Ebene besteht die Gefahr, dass die erzielten Fortschritte in der Armutsbekämpfung zunichtegemacht werden und künftige Entwicklungsziele unerreicht bleiben. Hier kann die IZA eine wichtige Rolle einnehmen.

Herausforderungen der IZA

Es ist nicht Aufgabe der IZA, die Welt zu retten. Sie hat weder ausreichend Mittel noch die Möglichkeiten dazu. Die eigenen öffentlichen und privaten Mittel von Entwicklungsländern übersteigen die Ressourcen der IZA um ein Vielfaches (siehe *Abbildung 2*).² Die IZA kann indes ihre Mittel, ihre Erfahrung und Expertise einsetzen, um gezielt strukturelle Reformen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene zu unterstützen, die es Menschen ermöglichen, aktiv am politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben unter Sicherung ihrer natürlichen Lebensgrundlagen teilzunehmen.

Dazu muss sich die Entwicklungszusammenarbeit an den zukünftigen Herausforderungen ausrichten. Für die Wirksamkeit der Massnahmen sind die Einhaltung und die Umsetzung einer Reihe übergeordneter Grundsätze oftmals ausschlaggebender als die Höhe des Mitteleinsatzes. Diese Grundsätze umfassen insbesondere Zielorientierung, Partnerschaft, Politikkohärenz und Innovation.

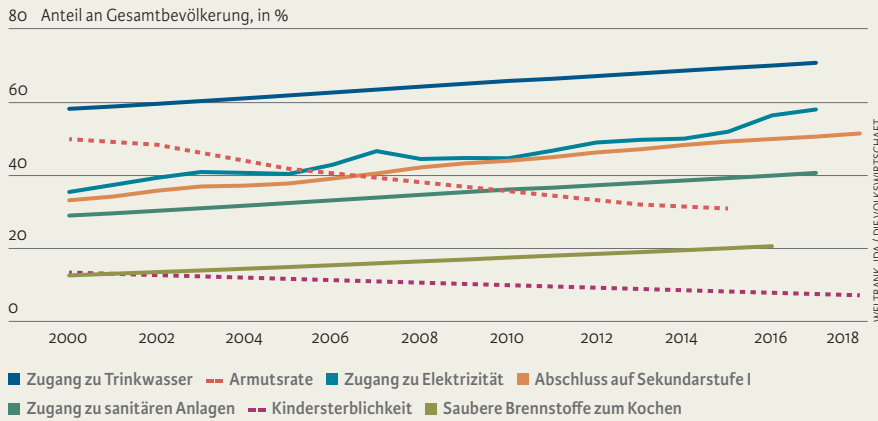
– Zielorientierung: Die internationale Gemeinschaft hat 2015 mit der UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, respektive den sogenannten Sustainable Development Goals (SDG), einen Referenzrahmen definiert, um die globale Entwicklung nachhaltig zu gestalten. An ihrer Relevanz und Umsetzbarkeit erhitzen sich seit je die Gemüter.³ Ihr offensichtlichster Vorteil liegt darin, dass sich 193 Länder dazu be-

¹ Siehe Worldbank.org/poverty.

² Siehe Weltbankgruppe und Knomad (2018).

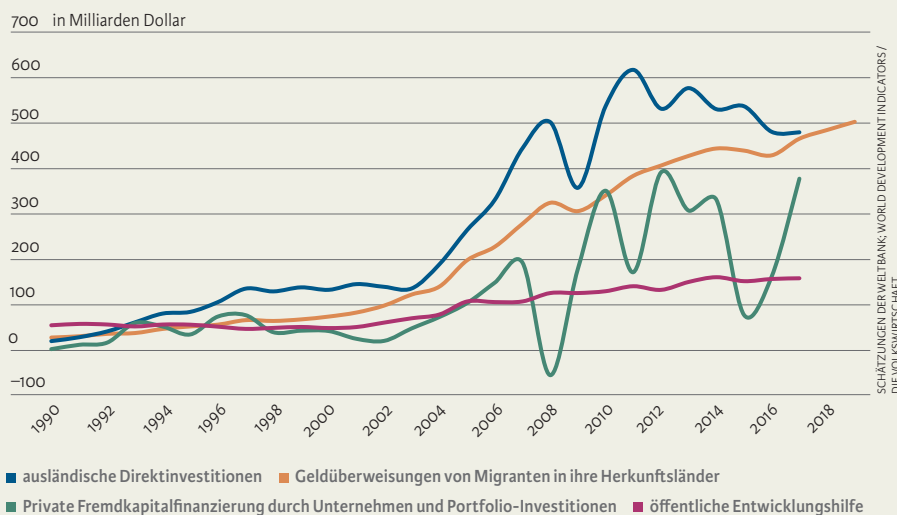
³ Siehe Economist (2015).

Abb. 1: Fortschritte in der Grundversorgung (2000–2018)



Die Grafik zeigt Durchschnittswerte von Ländern mit niedrigem Einkommen, die von der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) Unterstützung erhalten. Die IDA ist eine Unterorganisation der Weltbankgruppe.

Abb. 2: Geldflüsse in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen (1990–2019)



reit erklärt haben, gemeinsam einen Beitrag zur menschlichen und wirtschaftlichen Entwicklung, zum Schutz der Umwelt sowie zu Frieden, Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung zu leisten. So bieten sie auch in Zeiten der Realpolitik und dem «My country first»-Trend eine Plattform, über die Regierungen, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Privatsektor den Dialog pflegen und Rechenschaft über die Zielerreichung ablegen.

– Partnerschaft: Die in der IZA involvierten Akteure sind in den letzten Jahrzehnten immer zahlreicher und vielfältiger geworden. Neben den traditionellen staatlichen bilateralen und multilateralen Entwicklungsagenturen und zivilgesellschaftlichen Organisationen spielen heute Privatwirtschaft, philanthropische Stiftungen sowie Entwick-

lungsagenturen aus Schwellenländern eine immer wichtigere Rolle. Das wachsende Angebot ist begrüßenswert. Denn die verschiedenen Akteure bringen unterschiedliche Kompetenzen und Erfahrungen mit, die sich ergänzen können. Der Wettbewerb zwischen Anbietern und den Ideen ist in der IZA eine wichtige Voraussetzung, damit sich Innovation und Fortschritt durchsetzen. Gleichzeitig braucht es ein gewisses Mass an Koordination, Zusammenarbeit und Aufgabenteilung je nach Kernkompetenzen der jeweiligen Akteure sowie gemeinsame Werte und Richtlinien. Dies ist heute nur bedingt gegeben, sodass sich auch in der IZA teilweise unilaterale Interessenpolitik, Fragmentierung und Herdenverhalten beobachten lassen.⁴

4 Siehe Davis und Klasen (2019).

– Politikkohärenz: Die Agenda 2030 fordert, dass Nachhaltigkeit und entwicklungs-politische Ziele auf allen Stufen nationaler und internationaler Politikgestaltung berücksichtigt werden. Konkret sollen die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Politikbereichen geprüft werden, um negative Auswirkungen auf die nationale und globale Entwicklung zu vermeiden. Ein Beispiel ist die Landwirtschaftspolitik. Zwischen 2016 und 2018 wurden weltweit jährlich mehr als 700 Milliarden Dollar an Landwirtschaftssubventionen bereitgestellt. Hinzu kommen tarifäre und nicht tarifäre Handelshemmnisse zum Schutz der heimischen Landwirtschaft. Diese Massnahmen verzerren den globalen Wettbewerb und stellen gerade für Entwicklungsländer zum Teil unüberwindbare Handelsbarrieren dar.⁵ Ähnliche Konstellationen lassen sich auch in der Finanz-, der Handels-, der Umwelt-, der Migrations- und der Sicherheitspolitik beobachten. Nun sind politische «Inkohärenzen» das Resultat politischer Interessenabwägungen. Das Streben nach politischer Kohärenz heisst nicht, dass sich Interessengegensätze einfach in Luft auflösen. Es lassen sich aber unter Umständen Nullsummenspiele vermeiden und ausgewogene Lösungen finden, welche diese offenkundigen Interessen berücksichtigen.

– Innovation: Auch in der IZA erweitert der technologische Fortschritt das Spektrum verfügbarer Ansätze, Instrumente und Formen der Zusammenarbeit. Insbesondere die Digitalisierung hat Potenzial, viele der Herausforderungen zu beseitigen, denen Entwicklungsländer gegenüberstehen, zum Beispiel mittels Schaffung von Transparenz im öffentlichen Sektor, durch Zugang zu öffentlichen Informationen oder mittels Zugang zu kostengünstigen Finanzdienstleistungen. Gleichzeitig ermöglicht sie es, die IZA effizienter und wirksamer zu gestalten, innovative Partnerschaften, zum Beispiel mit dem Privatsektor, einzugehen und damit zusätzliche Mittel und Expertise zu mobilisieren. Um dieses Potenzial auszuschöpfen, müssen die Entwicklungsagenturen ihre Fachkenntnisse in diesem Bereich ausbauen sowie ihre Strukturen und Prozesse agiler gestalten. Auch wenn die ersten Schritte in diese Richtung bereits erfolgt sind, steht die Entwicklungszusammenarbeit noch weitgehend am Anfang ihrer Bemühungen.

Mit ihrer neuen Strategie hat die Schweiz die Weichen gestellt, um ihre IZA auch

5 Siehe OECD (2019).



Mit dem Better-Work-Programm fördert die Schweiz bessere Arbeitsbedingungen und eine höhere Produktivität. Textilfabrik in Vietnam.

in Zukunft *zielorientiert, partnerschaftlich, kohärent und innovativ* zu gestalten. Die neue Strategie zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2021–2024 orientiert sich an den Nachhaltigkeitszielen der UNO-Agenda 2030. Die thematischen Schwerpunkte sind die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze vor Ort, die Eindämmung des Klimawandels und die Anpassung an dessen Folgen, die Verminderung der Ursachen irregulärer Migration sowie die Förderung der Rechtsstaatlichkeit. Die Armutsreduktion und die nachhaltige Entwicklung bleiben die *Raison d'être* der IZA der Schweiz.

Partnerschaften werden zukünftig eine noch wichtigere Rolle spielen. Die Zusammenarbeit mit den Regierungen, der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor sowie Hochschulen und Forschungsanstalten in den Partnerländern und in der Schweiz ergänzt die Expertise und die Erfahrungen der Schweizer IZA und mobilisiert zusätzliche Mittel. Als Motor des Wirtschaftswachstums wird dem Privatsektor eine Schlüsselrolle zuteil. Multilaterale Institutionen bleiben auch weiterhin ein wichtiger Pfeiler.

Um die Politikkohärenz der Schweiz zu stärken, wurden bestehende bundesinterne Koordinations- und Abstimmungsprozesse durch das «Direktionskomitee Agenda 2030» ergänzt. Dies ermöglicht, dass die SDGs in der Verwaltung verankert sind.

Die Schweizer IZA setzt die Kohärenzbestrebungen des Bundes um, indem sie beispielsweise internationale Richtlinien, wie die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte oder die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, in ihre Aktivitäten integriert und so verantwortungsvolles unternehmerisches Verhalten im Rohstoff-, Landwirtschafts-, Textil- und Finanzsektor fördert. Diese Bemühungen werden intensiviert.

Digitalisierung nutzen

Schliesslich wird die Schweizer IZA auch das Potenzial der Digitalisierung stärker nutzen. Im Rahmen von Initiativen wie «Tech4Good» oder der «GovTech Partnership» der Weltbank wird sie technologische Innovationen fördern, um öffentliche Dienstleistungen in Partnerschaft mit dem Privatsektor zu stärken. Die «GovTech Partnership» fördert beispielsweise die Digitalisierung des Zollsystems und des Geschäftsumfelds. So reduziert es Handelsbarrieren, insbesondere für KMU, und erleichtert die Gründung neuer Unternehmen. Risiken, wie Cyberangriffe oder die Verletzung von bürgerlichen und politischen Rechten durch Überwachung und Datenmanipulation, sollen dabei minimiert werden.

Mit der Umsetzung dieser Grundsätze ist die IZA der Schweiz gut positioniert, um auch in Zukunft wirksam zur Entwicklung ihrer Partnerländer und zur Bewältigung globaler Herausforderungen beizutragen.



Ivan Pavletic

Dr. sc., Leiter Ressort Politik und Dienste, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft Seco, Bern



Nicolas Randin

Leiter Abteilung Analyse und Politik, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), Bern

Literatur

- Davies, Ronald B. und Stephan Klasen (2019). Darlings and Orphans: Interactions Across Donors in International Aid, in: *Scandinavian Journal of Economics*, Wiley Blackwell, vol. 121(1), S. 243–277.
- OECD (2019). *OECD Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019. Governments Should Renew Efforts to Reform Support to Agriculture*.
- The Economist (2015). *Unsustainable Goals*. Artikel vom 26. März 2015.
- Weltbankgruppe und Knomad (2018). *Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook*.

Wirtschaftswachstum und nachhaltigen Wohlstand fördern

Neun von zehn Stellen weltweit entstehen im Privatsektor. Innovative Unternehmen und gute wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen sind der Schlüssel zu einer nachhaltigen Entwicklung. Wie solche gefördert werden, zeigen zwei Projekte des Staatssekretariats für Wirtschaft in Indonesien und Kolumbien. *Stefan Brantschen, Rosmarie Schlup, André Pantzer*

Abstract Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz konzentriert sich das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) primär auf die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung. Den Schwerpunkt legt es dabei auf die Unterstützung guter wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen, um den Zugang zu Märkten und Opportunitäten zu erleichtern, sowie auf innovative privatwirtschaftliche Initiativen, um menschenwürdige Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen.

Jember liegt im Osten der indonesischen Hauptinsel Java. Eine vierstündige Fahrt durch imposante Vulkanlandschaften trennt sie von der zweitgrössten Stadt des Landes, Surabaya. Die örtliche technische Hochschule bildet Studenten in der Nahrungsmittelverarbeitung aus. Die Vertreter der Ausbildungsstätte kommen im Gespräch mit den Verantwortlichen des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) schnell auf den Punkt: «Indonesien zählt 270 Millionen Einwohner. Die wachsenden technologischen Ansprüche und die sich wandelnden Ernährungsgewohnheiten stellen uns vor die gewaltige Herausforderung, der Nahrungsmittelindustrie genügend gut ausgebildete Mitarbeiter zur Verfügung zu stellen.»

Indonesien ist ein Schwerpunktland der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit des Seco. Wie alle Schwerpunktländer des Seco nimmt Indonesien eine Schlüsselrolle für die wirtschaftliche Entwicklung und Stabilität in der Region ein und ist für die Schweiz von aussenwirtschaftlicher und aussenpolitischer Bedeutung. Die Wirtschaft des Inselstaates entwickelt sich mit gut 5 Prozent Wachstum pro Jahr sehr dynamisch. Einerseits verfügt das bevölkerungsmässig viertgrösste Land der Welt über eine ausgesprochen starke Binnennachfrage. Andererseits gilt es nach aussen als attraktiver Produktionsstandort, wo zahlreiche internationale Konzerne wie ABB, Nestlé oder Toyota wichtige Niederlassungen betreiben. Die Regierung möchte das Land auf einem stabilen Wachstumskurs halten. Die Wirtschaft soll sich dank einem attraktiven Umfeld und gut ausgebildeten Mitarbeitern

nachhaltig weiterentwickeln, und die Bevölkerung soll vom Wohlstand profitieren.

Fachkompetenzen stärken

Um den Fachkräftemangel anzugehen, suchten die indonesischen Behörden die Zusammenarbeit mit der Schweiz. Daraus resultierte das vom Seco finanzierte Projekt «Skills for Competitiveness». Dieses unterstützt fünf technische Hochschulen in Indonesien darin, in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor eine duale Berufsbildung auf höherer Ebene zu etablieren, welche die Bedürfnisse der Unternehmen stärker berücksichtigt. Der Fokus liegt auf den Branchen Metall- und Holzverarbeitung sowie auf der eingangs erwähnten Nahrungsmittelverarbeitung. Als Implementierungspartnerin ist die Schweizer Stiftung Swisscontact, zusammen mit der Berner Fachhochschule und dem privaten Verein Siteco, verantwortlich für die Projektumsetzung vor Ort. Der gute Ruf sowie die langjährige Erfahrung und Expertise der Schweiz in der dualen Berufsbildung zahlen sich dabei aus. Während Indonesien für die vierjährige Projektdauer insbesondere für die Infrastruktur und deren Betrieb rund 24 Millionen Franken bereitstellt, steuert das Seco 8 Millionen Franken für die technische Assistenz bei.

Das Seco unterstützt bewusst wirtschaftlich benachteiligte Regionen in Indonesien und hat Umweltaspekte in das Projekt integriert. So liegen zwei der unterstützten technischen Hochschulen auf der Insel Sulawesi, welche 2018 durch ein Erd-

beben und den dadurch ausgelösten Tsunami stark in Mitleidenschaft gezogen wurde. Die wirtschaftliche Infrastruktur auf der Insel ist bescheiden, und die Wertschöpfung fällt entsprechend tief aus. Durch das vom Seco unterstützte Projekt erhöht sich die Standortattraktivität der Insel. Denn der Privatsektor auf Sulawesi wird von gut ausgebildeten Fachkräften profitieren.

Die Arbeit des Seco findet bei den indonesischen Partnern Anklang. Muliaman Hadad, der Botschafter Indonesiens in der Schweiz, betont: «Skills for Competitiveness stärkt die Fachkompetenzen der Mitarbeiter. Dadurch findet der Privatsektor zum einen die von ihm benötigten Fachkräfte. Zum anderen sorgt das Projekt auch für bessere Berufsaussichten und wirkt der Arbeitslosigkeit entgegen.»

Die Strategie des Seco

Das Projekt Skills for Competitiveness fügt sich nicht nur bestens in die indonesische Berufsbildungsstrategie ein, es steht auch im Einklang mit der neuen strategischen Ausrichtung der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit des Seco für den Zeitraum 2021–2024. Im Rahmen dieser Strategie will das Seco das Wirtschaftswachstum und den nachhaltigen Wohlstand in seinen Partnerländern fördern. Dafür richtet es seine Aktivitäten in den Entwicklungs- und Schwellenländern auf zwei Schwerpunkte aus: einerseits die Förderung wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen und andererseits die Unterstützung innovativer privatwirtschaftlicher Initiativen, wozu auch die Stärkung von Fachkompetenzen in Indonesien zählt. Aspekte wie die Geschlechtergleichstellung, das Klima und eine umweltschonende Ressourcenbewirtschaftung berücksichtigt das Seco in seinen Aktivitäten systematisch, denn sie bilden die Voraussetzung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum.

Schlecht ausgebaute Strassen behindern das Wirtschaftswachstum in Kolumbien. Mit dem Aufbau einer kolumbianischen Entwicklungsbank half das Seco, private Investitionen für den Strassenbau zu mobilisieren.

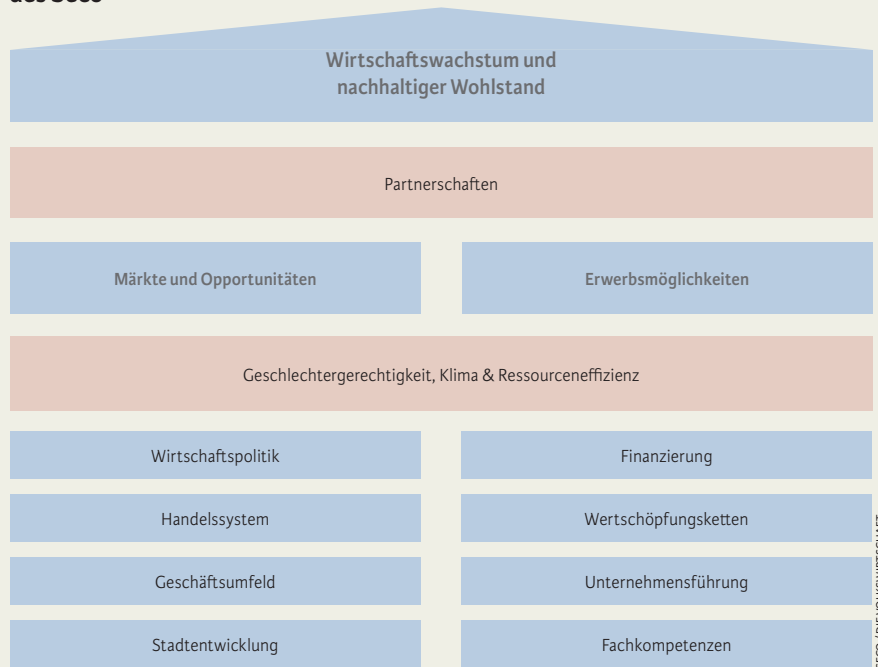


Der Privatsektor ist weltweit für 90 Prozent aller Arbeitsplätze verantwortlich und spielt deshalb eine entscheidende Rolle bei der Armutsbekämpfung. Ohne die Dynamik, die Ressourcen und die Innovationskraft von Unternehmen bleiben die Ziele für nachhaltige Entwicklung, denen sich die internationale Gemeinschaft im Rahmen der Agenda 2030 verschrieben hat, unerreichbar. In Entwicklungs- und Schwellenländern können sich Unternehmen allerdings nicht immer wie gewünscht entfalten und sich erfolgreich im internationalen Wettbewerb behaupten. Oftmals fehlt es ihnen an Zugang zu Kapital, wichtigen Dienstleistungen,

Fachwissen oder gut ausgebildeten Arbeitskräften. Hier setzt die Strategie des Seco an (siehe *Kasten*). Mit seinen Projekten setzt sich das Seco dafür ein, dass sich Unternehmen – insbesondere KMU – finanzieren können und in die globalen Wertschöpfungsketten integriert sind. Gleichzeitig fördert es eine Unternehmensführung, die internationale Arbeits- und Sozialstandards einhält. Darüber hinaus unterstützt das Seco – wie das Projekt in Indonesien exemplarisch aufzeigt – die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften mittels Ausbildungsprogrammen, die sich gezielt auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts ausrichten.

Wirtschaftswachstum, das vom Privatsektor getragen wird, erfordert zuverlässige Rahmenbedingungen. Dazu gehört auch eine öffentliche Verwaltung, die regelbasiert und effizient arbeitet. Sie schafft berechenbare Anreizstrukturen, verringert Unsicherheiten und stärkt das Vertrauen in den Staat. So können sich Menschen, Unternehmen und Märkte entwickeln, und gleichzeitig werden die Anpassungsfähigkeit und die Resilienz von Volkswirtschaften gestärkt. Das Seco unterstützt seine Partnerländer dabei, eine wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik zu gestalten. Es fördert die Integration der Partnerländer in globale Handelssysteme und unterstützt gleichzeitig ein innovationsfreundliches Geschäftsumfeld, das die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen erhöht. Ein solches Umfeld schliesst auch Stadtentwicklung und Infrastrukturversorgung mit ein.

Die Strategie 2021-2024 in der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit des Seco



Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) zielt mit seiner wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit darauf ab, in seinen Partnerländern einen Beitrag zu Wirtschaftswachstum und nachhaltigem Wohlstand zu leisten. Die UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung stellt dabei einen wichtigen Referenzrahmen dar. Das Seco verfolgt zwei Stossrichtungen:

- Erstens fördert es zuverlässige wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, namentlich:
 - eine Wirtschaftspolitik, die sich langfristig positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirkt;
 - ein regelbasiertes Handelssystem, das die Partnerländer besser in die Weltwirtschaft integriert und die Anwendung von Sozial- und Nachhaltigkeitsstandards fördert;
 - ein innovationsfreundliches Geschäftsumfeld, das die Wettbewerbsfähigkeit, die Produktivität und das Wachstum von Unternehmen stimuliert;
 - eine integrierte Stadtentwicklung und Infrastrukturversorgung, welche die urbane Mobilität, die Energieversorgung und die Resilienz gegenüber Naturkatastrophen verbessert.

Zweitens unterstützt das Seco innovative privatwirtschaftliche Initiativen, namentlich:

- den Zugang zu Finanzierung, die zur Entwicklung des Privatsektors und zur Schaffung menschenwürdiger Erwerbstätigkeiten beiträgt;
- die Integration von Produzenten und Unternehmen in Wertschöpfungsketten;
- eine verantwortungsvolle Unternehmensführung, die neben wirtschaftlichen auch soziale und ökologische Aspekte berücksichtigt;
- marktorientierte Fachkompetenzen, die den Anforderungen der Arbeitswelt im digitalen Wandel entsprechen.

Das Seco setzt auf Partnerschaften mit multilateralen Organisationen, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft, um die Wirksamkeit und die Hebelwirkung seiner Aktivitäten zu erhöhen. Aspekte wie die Geschlechtergleichstellung, das Klima und eine umweltschonende Ressourcenbewirtschaftung berücksichtigt das Seco in seinen Aktivitäten systematisch.

Kapitalmarktentwicklung für bessere Infrastruktur

Wie die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz Rahmenbedingungen fördert und sich dadurch private Märkte entwickeln, zeigt auch das vom Seco unterstützte Finanzsektorprojekt «Capital Markets Strengthening Facility», das unter anderem in Kolumbien aktiv ist. Obwohl Kolumbien zu den führenden Wirtschaftsnationen Lateinamerikas gehört, mangelt es dort an Investitionen in die Infrastruktur. Das schränkt das Wirtschaftswachstum entscheidend ein. Aufgrund der anspruchsvollen Topografie und der schlecht ausgebauten Verkehrswege kostet es heute mehr, Waren aus dem kolumbianischen Hinterland an einen Hafen zu transportieren, als von Asien nach Kolumbien zu verschiffen.

Um die mangelnde Verkehrsinfrastruktur auszubauen, brauchte das Land lokale Finanzmärkte, die ausländische Investitionen mobilisieren und institutionelle Anleger wie Pensionskassen anziehen. Traditionelle Finanzierungsquellen wie die öffentliche Hand, Banken und internationale Finanzinstitutionen können den Finanzierungsbedarf allein nicht decken. Vor diesem Hintergrund suchte die kolumbianische Regierung die Zusammenarbeit mit der Weltbankgruppe, um die «Financiera de Desarrollo Nacional (FDN)» ins Leben zu rufen. Diese kolumbianische Entwicklungsbank hat zum Ziel, Investitionen in Kolumbiens Infrastruktur zu fördern und so das Marktversagen zu beseitigen. Gemeinsam mit der Weltbankgruppe

beteiligte sich das Seco an der Finanzierung dieses Projektes.

Die 2011 gegründete FDN verzeichnet bereits grosse Erfolge. Unter anderem konzipierte sie ein Programm mit dem Ziel, Kolumbiens Strassennetz zu verbessern und um rund 8000 Kilometer auszubauen. Bis Ende 2019 konnte im Rahmen des Programms bereits für 29 der 33 Verkehrsinfrastrukturprojekte ein Zuschlag erteilt werden, wobei 16,8 Milliarden Dollar an privaten Mitteln mobilisiert werden. Dies entspricht rund dem Zehnfachen dessen, was die Weltbankgruppe und die öffentliche Hand investiert hatten – eine ausgezeichnete Quote. Dabei unterstützte das Seco die kolumbianischen Behörden mit technischem Know-how bei der Ausarbeitung von Standardverträgen, bei der Qualitätskontrolle der Projekte, bei der Entwicklung von Garantien und Finanzprodukten und beim Kapazitäts-

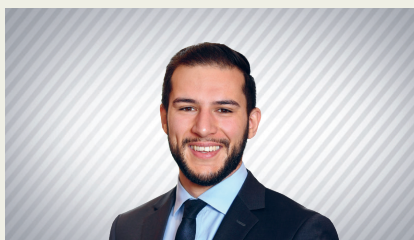
aufbau in der Finanzmarktaufsicht. Zudem wurde das kolumbianische Finanzministerium bei der Regulierung und der Aufsicht über die entsprechenden Finanzmarktinstrumente begleitet.

Die Arbeit der «Capital Markets Strengthening Facility» in Kolumbien zeigt nicht nur, wie das Seco durch wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit Rahmenbedingungen fördert, sie unterstreicht auch den Wert von Partnerschaften mit multilateralen Entwicklungsbanken. Die strategische Ausrichtung 2021–2024 der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit des Seco sieht vor, dass diese Partnerschaften weiterhin wichtiger Bestandteil der Projektarbeit bleiben. Denn die multilateralen Entwicklungsbanken verfügen über zusätzliche Expertise, finanzielle und technische Mittel sowie Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme. Diese

sind notwendig, um Projekten eine grössere Reichweite und Skalierung zu verschaffen. Dementsprechend ergänzen sich die multilaterale und die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit des Seco – es wird sie weiterhin beide brauchen.

Partnerschaften stärken

Ebenso will das Seco seine Partnerschaften mit dem Privatsektor, mit den Hochschulen oder mit Nichtregierungsorganisationen weiter vertiefen – wie im eingangs erwähnten Projekt in Indonesien. Indem es die Kernkompetenzen der jeweiligen Partner gezielt nutzt, stellt das Seco sicher, dass die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz auch in Zukunft möglichst wirksam und effizient ist. Um die globalen Herausforderungen unserer Zeit erfolgreich zu meistern, ist das unerlässlich.



Stefan Brantschen

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ressort Politik und Dienste, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern



Rosmarie Schlup

Ressortleiterin, Ressort Makroökonomische Unterstützung, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern



André Pantzer

Programmverantwortlicher, Ressort Privatsektorförderung Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

Arbeitsplätze dank florierenden KMU

Die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft des Bundes Sifem unterstützt KMU in Entwicklungs- und Schwellenländern. Dadurch sollen nicht nur Arbeitsplätze entstehen, sondern auch innovative Produkte unter anderem gegen den Klimawandel. *Jörg Frieden*

Arbeitsplätze sind zentral, um Armut zu bekämpfen. Ein nachhaltiges Wachstum und die Integration von Schwellen- und Entwicklungsländern in das Weltwirtschaftssystem sind deshalb wichtige Ziele der internationalen Zusammenarbeit des Bundes. So unterstützt das Seco zahlreiche Massnahmen zur Entwicklung des Privatsektors in Entwicklungsländern, insbesondere zur Verbesserung des Investitionsklimas. Ergänzt werden diese Massnahmen durch Sifem, die unabhängige Entwicklungsfinanzierungsinstitution des Bundes.

Sifem steht für Swiss Investment Fund for Emerging Markets. Der Fonds gewährt hauptsächlich langfristige Finanzierungen an KMU und andere schnell wachsende Firmen. Hierzu gewährt er Darlehen an lokale und regionale Risikokapitalfonds und Banken oder andere Finanzinstitutionen. Sifem arbeitet eng mit den lokalen Fondsmanagern und Finanzinstitutionen zusammen – nicht nur um die richtige Finanzierungslösung bereitzustellen, sondern auch um ihre Kompetenzen zu stärken. Dadurch können die lokalen Fondsverwalter beispielsweise die Umwelt-, Sozial- und Gouvernanzrisiken ihrer Portfoliofirmen besser handhaben. Die operative Leitung von Sifem wurde Obviam, einer privaten Investitionsberatungsfirma, anvertraut. Sifem investiert direkt und indirekt in rund 470 Firmen in 73 Ländern. Das Portfolio von Sifem umfasste per Jahresende 2019 mehr als 812 Millionen Franken an aktiven Verpflichtungen.

Der Fokus der Investitionstätigkeit von Sifem liegt auf den Prioritätsländern der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. In der neuen Botschaft¹ zur Internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 soll der

Entwicklungsfonds vor allem auf zwei Ziele fokussieren: Arbeitsplätze schaffen und den Klimawandel bekämpfen.

Sicheres Arbeitsumfeld schaffen

Sifem gilt als sogenannter Impact-Investor, da alle Investitionen mit dem Ziel getätigt werden, messbare Entwicklungseffekte zu erzielen. Ein zentraler Aspekt der Investitionstätigkeit ist es etwa, mehr und bessere Arbeitsstellen zu schaffen. Denn: Ein Job ist zwar der beste Ausweg aus der Armut, er muss aber auch korrekte Anstellungsbedingungen und angemessene, menschenwürdige Arbeitsbedingungen gewähren. Dazu müssen die Arbeitgeber die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) einhalten, ein sicheres Arbeitsumfeld gewährleisten und den Beschäftigten Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung bieten. Da Sifem ausschliesslich in Entwicklungs- und Schwellenländern investiert, von denen einige prekäre Beschäftigungsbedingungen aufweisen, stellen diese Anforderungen oft eine Herausforderung dar und erfordern aktive Unterstützung, insbesondere für KMU.

Solarleuchten für Afrika

Sifem engagiert sich auch in sektorspezifischen Fonds, die in Projekte für erneuerbare Energien, Energieeffizienz und -speicherung, Ressourcenmanagement, Abfallbewirtschaftung oder nachhaltige Forstwirtschaft investieren. In den vergangenen zehn Jahren hat Sifem so insgesamt rund 116 Millionen Franken² in klimarelevante Projekte investiert. Dabei entfielen 86 Prozent auf erneuerbare

Energien sowie Energieeffizienz und 14 Prozent auf nachhaltige Forstwirtschaft.

Ein Beispiel: In mehreren ostafrikanischen Ländern wie Kenia, Äthiopien oder Tansania investierte Sifem in ein Unternehmen, welches Solarleuchten und Solarstromprodukte verkauft, die unabhängig vom Stromnetz funktionieren. Abnehmer dieser Produkte sind insbesondere Haushalte in ländlichen Gebieten und mit niedrigem Einkommen, welche nicht ans Stromnetz angeschlossen sind. Die Solarprodukte verbessern die Lebensverhältnisse auf vielfältige Weise: Wer Kerosinlampen durch Solarleuchten ersetzt, spart nicht nur Geld, sondern trägt auch zur Gesundheit und Sicherheit zu Hause und am Arbeitsplatz bei. Ausserdem können Schülerinnen und Schüler dank den Leuchten auch nach Einbruch der Dunkelheit lernen. Und nicht zuletzt erhält man dank eines solarbetriebenen Radios oder Fernsehers auch Zugang zu Nachrichten und Informationen.

Die Investitionen tragen also nicht nur dazu bei, den Klimawandel zu bekämpfen, sondern sind auch mit einem Entwicklungsnutzen für die lokale Bevölkerung verbunden. Diese profitiert etwa von einem besseren Zugang zu sauberem Wasser, zur Energieversorgung oder zu zusätzlicher Infrastruktur.



Jörg Frieden

Dr. rer. pol., Verwaltungsratspräsident Swiss Investment Fund for Emerging Markets (Sifem), Bern und ehemaliger Schweizer Exekutivdirektor bei der Weltbank (2011 bis 2016)

¹ Siehe Medienmitteilung des Bundesrates vom 19.2.2020: Bundesrat verabschiedet Strategie zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024.

² Siehe Sifem (2019) Investitionen in eine nachhaltige Entwicklung. Ausgabe 2019. Bern.

Klimawandel: Die Strategie der Schweiz

Die Schweiz stellt den Klimawandel bei der Entwicklungszusammenarbeit neu ins Zentrum. Künftig will sie Klimarisiken bei Projekten systematisch berücksichtigen. Zudem sollen Partnerschaften mit dem Privatsektor eingegangen werden, um mehr private Gelder für das Klima zu mobilisieren. *Françoise Salamé Guex, Patrick Sieber*

Abstract Der Klimawandel gefährdet das nachhaltige Wirtschaftswachstum weltweit. Bis 2030 könnten zusätzlich 100 Millionen Personen von extremer Armut betroffen sein. Deshalb stellt die Schweiz den Klimawandel bei der Entwicklungszusammenarbeit neu ins Zentrum. Mit der Ratifizierung des Pariser Klimaübereinkommens 2017 und der neuen Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 verpflichtet sich der Bund, Klimarisiken bei seinen Aktivitäten in der Entwicklungszusammenarbeit systematisch zu berücksichtigen. Partnerschaften mit dem Privatsektor sollen zudem mehr private Gelder für das Klima mobilisieren.

Der Kampf gegen den Klimawandel ist einer der vier thematischen Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz.¹ Gewisse benachteiligte Länder sind den Folgen des Klimawandels stärker ausgesetzt und leiden entsprechend mehr darunter. Klimawandelbedingte Schäden treten in diesen Ländern häufiger auf, und ihre Möglichkeiten, diese abzufedern und sich davon zu erholen, sind beschränkt.²

Zurzeit leben rund 700 Millionen Menschen in extremer Armut; bis 2030 könnten aufgrund des Klimawandels 100 Millionen dazukommen.³ Um in den Entwicklungsländern ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu fördern, haben die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) entschieden, die Klimadimension systematisch in ihre Entwicklungsaktivitäten zu integrieren (siehe *Kasten*).

Klima systematisch beachten

Lange galt in der Entwicklungszusammenarbeit – der schweizerischen wie auch der internationalen – der Klimawandel als separates Thema, das nur bestimmte Sektoren wie etwa die Energie, die Landwirtschaft oder die Infrastrukturen tangiert. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass der Kampf gegen den Klimawandel viel mehr Sektoren betrifft, so auch die Finanzbranche, den Handel oder die Bildung. Ein multisektorierender und systemati-

scher Ansatz drängte sich deshalb auf.

Der Bundesrat hat dies in seiner kürzlich verabschiedeten Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2014⁴ berücksichtigt: Ab 2021 wird die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit Klimarisiken sowie Massnahmen zur Minderung von Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel bei der Planung und Umsetzung ihrer Aktivitäten systematisch berücksichtigen. Sie wird ihre Projekte und Programme stärker auf Veränderungen ausrichten, die durch den Klimawandel verursacht werden. Ausserdem wird sie proaktiv nach Möglichkeiten suchen, um die Folgen des Klimawandels abzuschwächen, beispielsweise indem sie bei der Planung von Kläranlagen erneuerbare Energien nutzt oder die Energieeffizienz verbessert.

Mit der Entwicklung des Online-Tools Cedrig (Climate, Environment and Disaster Risk Reduction Integration Guidance)⁵ hat die Schweiz im Hinblick auf den systematischen Einbezug des Klimawandels in die Entwicklungszusammenarbeit internationale Pionierarbeit geleistet. Cedrig ermöglicht einen strukturierten und interdisziplinären Ansatz. Das Tool berücksichtigt sowohl die Risiken (Welchen spezifischen Klimarisiken ist ein Projekt ausgesetzt?) als auch die Folgen (Was sind die möglichen Folgen des Projekts für das Klima?). So hat die Deza dieses Tool beispielsweise bei ihrem Gartenbauprojekt «Horti Sempre» in Mosambik eingesetzt. Dabei wurde die Vulnerabilität hinsichtlich des Klimawandels beurteilt, Massnahmen für eine sparsamere Wassernutzung festgelegt

(z. B. Tröpfchenbewässerung) und diejenigen Gemüsesorten ausgewählt, die am besten an höhere Temperaturen angepasst sind.

Privatsektor als Klimapartner

Bedeutende Investitionen aus öffentlichen und privaten Quellen sind nötig, um den CO₂-Ausstoss der Weltwirtschaft zu senken und die Länder gegenüber dem Klimawandel widerstandsfähiger zu machen. Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit unterstützt deshalb aktiv private Klimainvestitionen.

Mit der Ratifizierung des Pariser Klimaübereinkommens im Jahr 2017 hat die Schweiz entschieden, ab 2020 mit 450 bis 600 Millionen Franken jährlich zum Kampf gegen den Klimawandel in den Entwicklungsländern beizutragen.⁶ Der Schweizer Beitrag wird zu einem Teil aus öffentlichen Mitteln stammen; zudem sollen mit diesen Mitteln vermehrt private Gelder mobilisiert werden. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit engagiert sich sehr aktiv bei der Entwicklung

⁶ Siehe Bundesrat (2017).

Klima in der Entwicklungszusammenarbeit: Zahlen und Fakten

- Seit 1998 sammelt die Schweiz Daten zu klimarelevanten Entwicklungsprojekten und -programmen. Diese werden mittels der sogenannten Rio Markers der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gemessen.
- Die Mittel der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz zur Abfederung des Klimawandels werden bis Ende 2024 400 Millionen Franken pro Jahr erreichen. Im Zeitraum 2017 bis 2020 waren es noch 300 Millionen pro Jahr.
- Die Hauptthemen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) sind die integrierte Urbanisierung, der Zugang zu sauberer Energie, die Energieeffizienz, Mobilität und Resilienz, Ressourceneffizienz in der industriellen Produktion, die Entwicklung von Klimadienstleistungen, das nachhaltige Management von Ökosystemen und natürlichen Ressourcen (Wasser, Wald, Gebirge), die Umweltverschmutzung, funktionierende CO₂-Märkte, nachhaltige Finanzen und die Beteiligung an internationalen Klimafonds.

¹ Die drei anderen Schwerpunkte sind die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen, die Reduktion der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration sowie das Engagement für Rechtsstaatlichkeit.

² Nazrul Islam und Winkel (2016).

³ Hallegatte et al. (2015).

⁴ Bundesrat (2020).

⁵ Siehe Website: www.cedrig.org.

von Rahmenbedingungen, sie leistet technische Hilfe und bemüht sich um Standards zur stärkeren Mobilisierung des Privatsektors für das Klima.

Entwicklung der Rahmenbedingungen

Zur Förderung privater Investitionen ist es zentral, dass die Entwicklungsländer bei der Ausarbeitung von Regelwerken begleitet werden. Sie sollen die Möglichkeiten zur Abfederung von Klimarisiken sowie zu deren Reduktion stärken. So hat das Seco im Jahr 2019 das Programm Renewable Energy Auction Program mitfinanziert, bei dem ein Auktionsystem für erneuerbare Energien in den östlichen Balkanländern, im Mittleren Osten und in Nordafrika entwickelt wird.

Dieses Programm wird in Zusammenarbeit mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) umgesetzt und von der Schweiz mit 5 Millionen Franken unterstützt. Dabei soll vor allem der regulatorische und institutionelle Rahmen verbessert werden, der für eine erfolgreiche Durchführung von Auktionen für erneuerbare Energien notwendig ist. Zudem bietet das Programm Beratung und Fachwissen für den Aufbau wettbewerbsfähiger öffentlicher Beschaffungsmärkte. Ziel ist es, über 170 Millionen Franken an privaten Investitionen zu mobilisieren und die Leistung der erneuerbaren Energien innert fünf Jahren um mindestens 250 Megawatt zu erhöhen.

Technische Zusammenarbeit

Die technische Zusammenarbeit ist ein nützliches Instrument, um die Risiken für Investoren zu mindern, den Technologie- und Know-how-Transfer zu fördern und Märkte zu schaffen. So unterstützt die Schweiz etwa die Aufgleisung von Investitionen oder auch die Berufsbildung.

In diesem Rahmen richtet die Deza einen neuen Fonds für den netzunabhängigen Zugang zu sauberer Energie in Subsahara-

Afrika ein. Dieser Fonds unterstützt die Dienstleister im Bereich erneuerbare Energien dabei, benachteiligte Kunden zu erreichen: Die Unternehmen werden mit einer Prämie belohnt, wenn sich das Wohl ihrer Klienten verbessert. Diese Anreize sollen die finanzielle Nachhaltigkeit und die Attraktivität für Investoren verbessern und so dreis- bis viermal mehr Investitionen generieren. Das Budget der Deza für die gesamte Intervention wird auf 12,37 Millionen Franken geschätzt, insgesamt soll damit aber ein Budget von rund 60 Millionen Franken mobilisiert werden.

Internationale technische Standards

Die Schweiz unterstützt zudem die Entwicklung von internationalen technischen Standards, die erwiesenermassen eine Wirkung auf das Klima haben und bei denen eine qualitativ hochstehende Zertifizierung gewährleistet ist. Solche Standards erleichtern das Verständnis und die Vergleichbarkeit von ähnlichen Produkten. Da sie auf zahlreichen Märkten anerkannt sind und verwendet werden, fördern sie auch den nachhaltigen Welt-handel.

In Zusammenarbeit mit der Internationalen Finanz-Korporation (IFC) finanziert das Seco seit 2011 ein Zertifizierungssystem für ökologische Gebäude namens Edge⁷. Dieses IT-Programm trägt dazu bei, dass neue Wohn- und Geschäftsgebäude in Entwicklungsländern möglichst ressourceneffizient konzipiert werden. Edge umfasst eine webbasierte Software-Anwendung und ein Zertifizierungssystem. Das Programm evaluiert, mit welchen Mitteln Energie- und Wassersparoptionen in neuen Gebäuden möglichst rentabel umgesetzt werden können. Und die Resultate lassen sich sehen: Seit 2011 hat Edge Investitionen von über 4 Milliarden Dollar in ökologische Gebäude unter-

stützt und rund 9,7 Millionen Quadratmeter Gebäudeflächen zertifiziert. Das ermöglicht CO₂-Einsparungen von rund 225 000 Tonnen pro Jahr.

Zukünftige Stossrichtung

Bisher hat die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit für ihre Aktivitäten Beiträge und Mandate vergeben. Zukünftig werden das Seco und die Deza den Einsatz von anderen Finanzierungsinstrumenten wie Darlehen oder Bürgschaften prüfen. Das Ziel: mehr private Gelder für das Klima mobilisieren und eine wirksame und wirtschaftliche Verwendung der Ressourcen des Bundes sicherstellen.



Françoise Salamé Guex

Verantwortliche des Netzwerks Klima, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern



Patrick Sieber

Verantwortlicher des Netzwerks Klimawandel und Umwelt, Globalprogramm Klimawandel und Umwelt, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), Bern

⁷ Siehe Website: www.edgebuildings.com.

Literatur

Bundesrat (2017). Internationale Klimafinanzierung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats 15.3798 vom 2. Juli 2015, vom Bundesrat genehmigt am 10. Mai 2017.

Bundesrat (2020). Bundesrat verabschiedet Strategie zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024. Medienmitteilung vom 19. Februar 2020.

Hallegatte S. et al. (2015). Shock Waves Report: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty. Climate Change and Development Series. Washington D.C.: Weltbankgruppe.

Nazrul Islam S. und Winkel J. (2016). Climate Change and Social Inequality. Working Paper. United Nations, Department of Economic and Social Affairs.

Wirtschaftswachstum ist kein Allzweckmittel

Wirtschaftliche Entwicklung ist für eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit zentral. Allerdings nur, wenn sie nicht zum Selbstzweck verkommt. Lehren aus dem Beispiel Laos.

Sabin Bieri, Thomas Breu

Abstract Die vorliegende Botschaft des Bundes zur internationalen Zusammenarbeit setzt als eines von vier Zielen auf Wirtschaftswachstum. Diese Priorisierung folgt dem internationalen Trend der OECD-Gebirgationen. Die Wirksamkeit von wirtschaftlichem Wachstum zur Bewältigung des Armutsproblems wurde bereits in den Siebzigerjahren angezweifelt. Heute bestätigt die Weltbank, dass extreme Armut nicht allein über Wachstum bekämpft werden könne. Das Beispiel von Laos illustriert, dass eine einseitig auf Wachstum ausgerichtete Entwicklungspolitik unzureichend ist und bestehende Probleme allenfalls gar verschärft. Eine wirksame internationale Zusammenarbeit muss auch die Frage der Verteilung angehen. Entwicklung im Sinne der UNO-Agenda 2030 soll Ungleichheiten überwinden, und es soll niemand auf der Strecke bleiben. Dafür braucht es neuartiges Wissen und mutige Alternativen statt eines naiven Technologietransfers sowie echte Partnerschaften für nachhaltige, auf den Kontext angepasste Lösungen.

Das Kernziel der Entwicklungszusammenarbeit ist es, die globale Armut zu reduzieren. Misst man sie an diesem Ziel, so ist der Befund eindeutig: Die Armut geht zurück. Seit 1990 wurde die Armut um über 50 Prozent gesenkt. Gemäss der Weltbank lebten 1990 1,89 Milliarden Menschen in extremer Armut. Im Jahr 2015 waren es noch 735 Millionen.¹

Aber Vorsicht: Gemäss der Definition der Weltbank zählt zu den extrem Armen nur, wer weniger als 1.90 Dollar pro Tag zur Verfügung hat. Erhöht man diese Schwelle auf 5.50 Dollar – einen Wert, der näher bei den staatlich definierten Armutsgrenzen liegt als der Vorschlag der Weltbank –, so lebt sogar die Hälfte aller Menschen weltweit – also rund 3,8 Milliarden – in Armut.²

Vier weitere Einschränkungen rücken den vermeintlichen Erfolg in ein anderes Licht: Erstens, die Reduktion ist nicht flächendeckend. In Subsahara-Afrika etwa sind die Ergebnisse ernüchternd: In einem Drittel der Länder schrumpften die Einkommen der ärmsten 40 Prozent, während die Einkommensgruppe, die zwischen 1.90 und 3.20 Dollar pro Tag zur Verfügung hat, zahlenmässig den grössten Zuwachs verzeichnete. Zweitens verlangsamt sich der Prozess

der Armutsreduktion. In Lateinamerika etwa steigen die Zahlen der Armen wieder an. Drittens geht der Löwenanteil des Rückgangs auf das Konto von China, wo zwischen 1981 und 2015 850 Millionen Menschen aus der extremen Armut fanden. Und viertens: Einkommensgestützte Indikatoren messen nur einen Teil dessen, was Armut für die allermeisten Betroffenen bedeutet. Entbehrungen bei der Bildung, der Ernährung, der Gesundheit oder der Sicherheit werden durch ein monetäres Armutsmass nicht abgebildet – auch wenn sie häufig vorkommen und nachweislich sehr hartnäckige Merkmale von Armut sind.³ Zudem verweisen diese nicht monetär messbaren Grössen darauf, dass der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Armutsreduktion komplizierter ist, als gängige ökonomische Rezepte dies suggerieren. Das zeigt etwa das Beispiel Laos.

Laos: Geringe Armutsreduktion

Im Frühjahr 2019 erlebten Regierungsvertreter des südostasiatischen Landes Laos eine böse Überraschung. Kurz zuvor hatte der UNO-Sonderberichterstatte für extreme Armut und Menschenrechte dem Land einen Besuch abgestattet und dabei die laotische Regierung dafür gelobt, dass ihr Land seit

2005 durch ein konstant hohes Wirtschaftswachstum von über 6,5 Prozent auf dem besten Weg sei, in den Kreis der Staaten mittleren Einkommens vorzustossen.

Doch nun die Ernüchterung: Der Bericht des UNO-Sonderberichterstatters, der im Anschluss an den Besuch veröffentlicht wurde, weist mit unverkennbarer Deutlichkeit auf die Mängel der offiziellen Entwicklungsstrategie hin. Die Armutsreduktion liege weit unter den Erwartungen. Durch den Fokus auf Grossinvestitionen in den Bereichen Wasserkraft, Minen und industrielle Landwirtschaft habe man kaum Arbeitsplätze für die laotische Bevölkerung geschaffen. Zudem verschulde sich das Land auf Jahrzehnte hinaus, während die Gewinne aus den getätigten Investitionen vornehmlich an die wohlhabende Elite und an die ausländischen Investoren flossen.

Landbevölkerung profitiert kaum

Die steigende Staatsverschuldung wiederum habe zur Folge, dass öffentliche Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungssektor vernachlässigt würden. Darunter leide insbesondere die Landbevölkerung, die aufgrund der getätigten Grossinvestitionen verdrängt, marginalisiert und zunehmend verletzlicher werde. Mangelernährung ist in Laos weitverbreitet, und die Gesundheits- und Umweltschäden der grossen Infrastruktur- und Rohstoffprojekte sind verheerend. Dabei schien das Land bisher vieles richtig zu machen: Das BIP-Wachstum lag über die letzten 15 Jahre konstant bei 6 bis 8 Prozent. Und auch die Einkommensarmut konnte substanziell reduziert werden.

Der Fokus auf ein starkes Wirtschaftswachstum erzeugte in Laos also Widersprüche: Anstatt zu weniger Armut führte das Wachstum zu immer prekäreren Lebensbedingungen eines Grossteils der laotischen Bevölkerung – namentlich der Armen auf dem Land.⁴ Studien des Zentrums für Nachhaltige

1 Weltbank (2020).

2 Weltbank (2018).

3 Weltbank (2018).

4 OHCHR (2019).



Arbeiter beim Bau eines Staudamms in Laos. Kritiker bemängeln, dass solche Grossprojekte kaum Arbeitsplätze für die Bevölkerung schaffen.

Entwicklung und Umwelt (CDE) der Universität Bern sowie weiterer internationaler Organisationen in Laos lassen diesen Trend seit einiger Zeit erkennen.⁵ Denn grosse Landnahmen durch ausländische Investoren, wie sie die Regierung in Laos vorantreibt, führen kaum zur Beschäftigung inländischer Angestellter, bemühen sich wenig um die Entwicklung der lokalen Wirtschaft und missachten oftmals die Vorgaben der Regierung bezüglich Arbeitsplatzschaffung. Die Abholzung des Gebirgsregenwaldes für den Plantagenanbau hat unmittelbare Folgen für die Biodiversität und damit die lokalen Bewohner, die den Wald wirtschaftlich vielfältig nutzen – dies gilt insbesondere für die ärmsten Bevölkerungsschichten.⁶ Eine schlechte Regierungsführung trägt dazu bei, dass Provinzregierungen beispielsweise eigenmächtig investitionsrelevante Entscheide treffen.⁷

Die Förderung lokaler, kleinräumiger Entwicklung, wie sie auch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) in Laos verfolgt, ist deutlich vielversprechender als komplexe Grossprojekte, wie sie die laotische Regierung fördert. So schafft etwa der Kaffeeanbau saisonal Arbeitsplätze für die lokale Bevölkerung und lässt sich in Haushal-

ten, die auf Eigenversorgung ausgerichtet sind, integrieren. Investitionen in die Kaffequalität würden zudem den Zugang zu neuen Märkten ermöglichen. Allerdings sieht die Realität anders aus: Lücken in der Umsetzung führen dazu, dass kleinbäuerliche laotische Familien dennoch häufig gezwungen sind, ihre Erträge an vietnamesische Händler zu verkaufen. Diese Händler zahlen, im Unterschied zu den globalen Handelsketten, nämlich sofort. Ergo zahlen sich auch die Investitionen in die Qualität kaum aus, und bessere Perspektiven für Bauernfamilien lassen weiterhin auf sich warten.⁸

Das Beispiel Laos zeigt mögliche Fehlentwicklungen einer von oben verordneten wirtschaftlichen Wachstumsstrategie in einem sogenannten Least Developed Country – also einem der am wenigsten entwickelten Länder. Wirtschaftswachstum ist dann sinnvoll, wenn soziale und politische Dimensionen mitberücksichtigt werden und breite Bevölkerungsschichten davon profitieren. Mit dem Fokus auf schnelle Wachstumsgewinne besteht nachweislich die Gefahr, dass bestehende Ungleichheiten weiter verschärft statt behoben werden. Mit anderen Worten: Die erwähnte Entwicklungsstrategie der laotischen Regierung ist nicht zielführend. Schlim-

mer noch: Sie erzeugt irreversible Schäden – namentlich an der Umwelt –, wovon wiederum hauptsächlich die landabhängige bäuerliche Bevölkerung betroffen ist.⁹

Wenig Arbeitsplätze geschaffen

Die aktuelle Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz (IZA-Botschaft) setzt als eines von vier Zielen auf Wirtschaftswachstum und folgt so dem internationalen Trend der OECD-Governations. Ein Hauptargument in der aktuellen IZA-Botschaft ist, dass ausländische Investitionen Arbeitsplätze schaffen. Dieser Zusammenhang ist aber oftmals nicht gegeben. Denn einheimische Arbeitskräfte in wenig entwickelten Ländern verfügen nur selten über das Profil, das ausländische Unternehmen suchen. Im Fall von Laos deuten unsere Ergebnisse eher darauf hin, dass der Arbeitskräfteüberschuss im Nachgang von grossen Landnahmen in ländlichen Räumen ansteigt.¹⁰ Die hyperglobalisierte Wirtschaft erhöht zudem das Risiko, dass weltwirtschaftliche

⁵ Siehe Ingalls (2019), Epprecht et al. (2018).

⁶ Siehe Ingalls (2019), MAF (2019).

⁷ Siehe Hett (2019) und Ingalls (2019).

⁸ FATE (2020).

⁹ Siehe Rigg (2015).

¹⁰ Siehe Hett (2019).

Gefahren wie Preisschocks und Nahrungsmittelengpässe Entwicklungsländer, und dort wiederum die ärmsten Bevölkerungsschichten, überproportional treffen.

Soziale Sicherheitsnetze würden solche Risiken abfedern. Transfers in Form von Sozialleistungen sind von vorrangiger Bedeutung für «menschenwürdige Arbeitsplätze», wie sie die IZA-Botschaft verlangt. Zudem sind sie auch ein Kernanliegen der UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die gleichwertige Perspektiven schaffen und die Ungleichheit überwinden will. Weltweit verfügt heute nicht einmal die Hälfte der Menschen über einen Zugriff auf soziale Transfers, wobei es regional grosse Unterschiede gibt: In westeuropäischen Ländern werden über 15 Prozent des Bruttonationaleinkommens über die öffentliche soziale Sicherheit umverteilt; in Subsahara-Afrika liegt dieser Wert unter 5 Prozent. Gut 80 Prozent der Bevölkerung Europas sind ausserdem in irgendeiner Form an soziale Transfers angeschlossen, während es in Subsahara-Afrika nur 15 Prozent sind.¹¹ Der indische Ökonomie-Nobelpreisträger Amartya Sen setzte Entwicklung mit der Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten gleich. Kurz: mit einem Mehr an Freiheit. In diesem Sinne müsste man sich folglich bei der Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen als Entwicklungsaufgabe zwingend die Frage der sozialen Absicherung stellen.

Wirtschaft als Chance

Nichtsdestotrotz: Wirtschaftsentwicklung ist ein zentrales Mittel für eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit und Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern, wenn sie nicht zum Selbstzweck verkommt. Für die Entwicklungszusammenarbeit vor Ort bedeutet dies: Die lokale Wertschöpfung muss im Zentrum stehen und mit kluger sozialer Abfederung kombiniert werden. Im Landwirtschaftssektor etwa bedeutet das, die Vorteile kleinbäuerlicher Produktion für entsprechende Märkte herauszuarbeiten. Insbesondere die Resilienz von Kleinbauern und -bäuerinnen muss gestärkt werden – etwa mittels Vorauszahlung des vereinbarten Lieferumfangs durch die Abnehmer, zeitnaher Informationsangebote über unterschiedliche Preise der Abnehmer via soziale Medien oder innovativer Lohnmodelle, beispielsweise mit kollektiv verwalteten Sparanteilen. Bei der Definition

von Qualitätsstandards wiederum gilt es darauf zu achten, dass diese nicht zu einem Ausschluss von lokalen Produzenten, namentlich der Frauen, führen.

Eine Herausforderung ist auch die Technologie. Technologische Neuerungen können einerseits Informationen verbessern, Kosten senken und Kommunikationswege direkter gestalten. Unkritisch eingesetzte technologische Neuerungen bringen andererseits jedoch neue, unvorhersehbare soziale Dynamiken, welche diese Vorteile wiederum vernichten. Technologieentwicklung und Technologietransfer müssen deshalb systematisch evaluiert und durch einen Fokus auf einen gerechten Zugang und den Ausbau der Kompetenzen aller Bevölkerungsgruppen, auch der Frauen, ergänzt werden. Die Erweiterung der lokalen Kompetenzen ist auch nötig, um eigenständige Lösungen zu finden – etwa zur Frage, wie Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch entkoppelt werden können. Dazu ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit lokalen Bildungs- und Forschungsinitiativen grundlegend.

Den Entwicklungspartnern in der Schweiz bietet sich mit der neuen IZA-Botschaft die Chance, die Entwicklungszusammenarbeit konsequent im Sinne der UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu gestalten: eine Zusammenarbeit, welche die Handlungsfähigkeit in den Zielländern erweitern soll und will, dass niemand auf der Strecke bleibt. Die Agenda setzt den Rahmen für eine systemisch ausgelegte internationale Zusammenarbeit in den Partnerländern. Es geht nicht länger darum, einzelne Ziele isoliert zu verfolgen, sondern Wechselwirkungen und Abhängigkeiten zu beachten und für transformative Fortschritte in Wert zu setzen. So müssen Klimaschutzprogramme etwa auf ihre Armutsdimension geprüft und allenfalls angepasst werden. Umgekehrt wirken sich Produktionssteigerungen in der Landwirtschaft auf die Biodiversität aus: Solche und andere Zielkonflikte gilt es transparent auszuhandeln.

Das politische Handeln soll damit aus den einzelnen Politiksektoren herausgelöst werden. Auch die Gebernationen rücken damit mit ihrer Landwirtschafts-, Handels-, Umwelt-, Forschungs- und Steuerpolitik in den Fokus: Hier braucht es Anpassungen, wenn sich die Partnerländer nachhaltig entwickeln sollen. Zum Beispiel in der Steuerpolitik, die den Entwicklungsländern teilweise das Steuersubstrat abzieht und so den Aufbau von wichtiger Infrastruktur und Dienstleis-

tungen verhindert. Mit dieser Strategie würde die Schweiz einen beispielhaften Schritt weg von der Auslagerung der sozialen und ökologischen Kosten auf die Länder des Südens machen – und stattdessen hin zu einer gerechteren globalen Wirtschaft und Gesellschaft.



Sabin Bieri

Dr. phil. nat., assoziierte Leiterin, Zentrum für Nachhaltige Entwicklung und Umwelt (CDE), Universität Bern



Thomas Breu

Professor für Geografie und Nachhaltige Entwicklung, Direktor des Zentrums für Nachhaltige Entwicklung und Umwelt (CDE), Universität Bern

Literatur

- Epprecht, Michael et al. (2018). Socio-economic Atlas of the Lao PDR. Lao Statistical Bureau LSB, Ministry of Planning and Investment Lao PDR.
- FATE project (2020). (letzter Zugriff: 30. Januar 2020).
- Hett, Cornelia et al. (2019). Land Deals in Laos and Their Impacts. Bern, open publishing.
- Ingalls, Micah et al. (2019). State of the Land in the Mekong Region. Centre for Development and Environment CDE, University of Bern/Mekong Region Land Governance (MRLG). Lao PDR and Bern Open Publishing. (letzter Zugriff: 1.03.2020).
- MAF (2019). Securing National Sustainable Development and Conservation Goals Through Local Land Use Planning. Policy Brief No.4/2019. Ministry of Agriculture and Forestry, The Agrobiodiversity Initiative TABI, Centre for Development and Environment, University of Bern.
- OHCHR (2019). UN Office of the High Commissioner of Human Rights. Statement by Professor Philip Alston, UN Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights on His Visit to Lao PDR, 18-28 March 2019. (letzter Zugriff: 03.02.2020).
- Rigg, Jonathan (2015). Challenging South-East Asian Development. The Shadows of Success. London, Routledge.
- Weltbank (2020). Poverty Data. letzter Zugriff: 29.01.20.
- Weltbank (2018). Nearly Half the World Lives on Less than \$ 5.50 Dollar a Day. Press Release, October 17, 2018. (letzter Zugriff: 29.01.20).
- WSPR (2017–19). World Social Protection Report Data 2017–2019. (letzter Zugriff: 28.02.20).

¹¹ WSPR (2017–19).

OECD: Neue Trends in der Entwicklungszusammenarbeit

Die öffentlichen Entwicklungsgelder reichen bei Weitem nicht, um die UNO-Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Die traditionelle Entwicklungshilfe muss sich zunehmend öffnen und neue Akteure mit einbeziehen. Das zeigen Arbeiten der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit. *Christoph Graf*

Abstract Das Umfeld der internationalen Zusammenarbeit (IZA) hat sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Wachsende Ungleichheiten, Klimawandel und Migrationsbewegungen sind wichtige globale Herausforderungen, denen sich die IZA stellen muss. Neue Akteure wie China oder private Stiftungen fordern den Ansatz traditioneller Geberländer heraus. Die Arbeiten der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) und deren Entwicklungshilfesausschuss DAC geben Hinweise, in welche Richtung sich die künftige IZA entwickelt. Sie wird vielschichtiger und zunehmend zur Vermittlerin und Brückenbauerin. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an diesem Umbau der IZA.

Die Rhetorik vom «Norden» und vom «Süden» in der internationalen Zusammenarbeit (IZA) ist überholt. Der einseitige Fokus vom Norden auf den Süden existiert nicht mehr. Die UNO-Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) von 2015 haben die Ausgangslage deutlich verändert. Sie rufen nach Massnahmen für eine gerechtere Welt in allen Ländern, nicht nur in Entwicklungsländern.

Doch die riesige Finanzierungslücke von 2500 Milliarden Dollar, die zur Erreichung der UNO-Ziele notwendig sind, ist bei Weitem nicht mit der herkömmlichen öffentlichen Entwicklungshilfe zu schliessen. Diese macht lediglich 6 Prozent dieses Finanzierungsbedarfs aus. Deshalb ist ein smarter Einsatz von IZA gesucht, der zusätzliche Anstrengungen und Investitionen zugunsten ärmerer Länder auslöst.

Die absolute Armut, deren vorrangige Bekämpfung über lange Zeit das Hauptziel der IZA war, hat relativ gesehen etwas an Bedeutung eingebüsst: Weltweit hat sie sich auf unter 10 Prozent der Weltbevölkerung verringert, was einem historischen Tiefstwert entspricht. Hingegen sind wachsende Ungleichheiten, Klimawandel, Migrationsbewegungen und Gewaltkonflikte zu wichtigen Herausforderungen geworden, denen sich die künftige IZA stellen muss. Zudem fordern neue Akteure wie China oder private Stiftungen das Weltbild traditioneller IZA-Geberländer heraus.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: In welche Richtung wird sich die IZA in den nächsten Jahren entwickeln? Und welche Tendenzen sind derzeit bei der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) zu beobachten?

Stärkere Rolle des Privatsektors

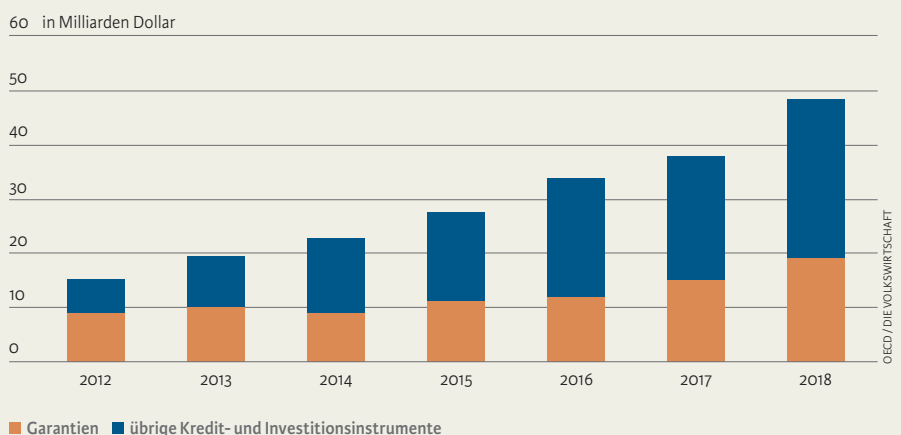
Eines der Zauberwörter bei der OECD heisst derzeit «Blended Finance», was so viel wie «gemischte Finanzierung» bedeutet. Durch einen geschickten Einsatz von Kapital aus öffentlichen Quellen und von philanthropischen Stiftungen soll der Privatsektor Anreize erhalten, zusätzliche Investitionen in Entwicklungsländern zu tätigen. Dabei soll insbesondere das Investitionsrisiko für private

Investoren reduziert werden, etwa mittels Garantien, First-loss-Regelungen oder technischer Unterstützung beim Aufbau von Investitionsfonds.

Eine weitere neuere Entwicklung ist das «Social Impact Investing». Dabei sollen private Investitionen in Entwicklungsländern neben einer finanziellen Rendite auch soziale und ökologische Renditen erzielen. Die OECD hat Empfehlungen gemacht, wie diese beiden Instrumente solche Investitionen fördern können.

Inwieweit es gelingen wird, mit den beiden genannten Vehikeln deutlich mehr privates Kapital anzulocken und eine nachhaltigere Entwicklung zu erreichen, ist derzeit offen. Klar ist: Über die letzten Jahre war der Trend deutlich positiv. 2018 konnten gemäss der OECD rund 49 Milliarden Dollar an zusätzlichen privaten Mitteln mobilisiert werden (siehe *Abbildung 1*). Das entspricht immerhin einem Drittel der öffentlichen Entwicklungshilfe der OECD-Länder. Allerdings fliessen nur gerade 8 Prozent dieser Mittel in die ärmsten Länder. Ob diese zusätzlich mobilisierten Ressourcen zu besseren Ergebnissen führen, hängt letztlich von den Politiken und Kapazitäten der Entwicklungsländer und Unternehmen ab.

Abb. 1: Vom Privatsektor mobilisierte Entwicklungsfinanzierung (2012–2018)



In den letzten zwei Jahren hat etwa die Hälfte der OECD-Länder ihre Strategien zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit überarbeitet. In ihren neuen Strategien gewichten sie globale Herausforderungen wie Klimawandel, Migration und Sicherheit deutlich höher als bisher. Damit unterstreichen sie auch ihre eigenen nationalen Interessen. Diese Tendenz zeigt sich auch darin, dass die OECD-Mitglieder zunehmend mehr Mittel in multilaterale Organisationen und globale Fonds investieren – zulasten der bilateralen Länderbudgets.

Klima und Migration wichtiger

Insbesondere klima- und umweltverträgliche Entwicklungsvorhaben genießen derzeit bei den OECD-Mitgliedern hohe Aufmerksamkeit. Über ein Drittel der gesamten bilateralen Mittel verfolgt spezifische umwelt- oder klimabezogene Ziele (siehe *Abbildung 2*). In einem kürzlich veröffentlichten Bericht¹ empfiehlt die OECD ihren Mitgliedern, ihre Entwicklungszusammenarbeit noch stärker auf umwelt- und klimapolitische Nachhaltigkeit auszurichten, erneuerbare Energien zu fördern und Projekte mit fossilen Brennstoffen möglichst zu meiden. Die internationale Zusammenarbeit kann so eine gewisse Vorreiter- und Vorbildfunktion wahrnehmen.

Auch das Zusammenspiel zwischen Migration und Entwicklung gewinnt bei der OECD an Bedeutung. Im gemeinsamen Dialog suchen die OECD-Länder zusammen mit den Entwicklungsländern nach Möglichkeiten, wie das Potenzial von Migranten für die nachhaltige Entwicklung besser genutzt werden könnte. Wie gross dieser Hebel ist, zeigt die Statistik: Internationale Migranten über-

¹ Siehe OECD. (2019). *Aligning Development Cooperation and Climate Action – The Only Way Forward*.



Melinda und Bill Gates am Weltwirtschaftsforum in Davos. Ihre Stiftung ist ein einflussreicher Akteur in der Entwicklungszusammenarbeit.

weisen jährlich rund 450 Milliarden Dollar an ihre Verwandten in Entwicklungsländern. Das ist das Dreifache der öffentlichen Entwicklungshilfe der OECD-Länder. Auch die sinnvolle Steuerung internationaler Migrationsflüsse ist Thema solcher Dialogplattformen, beispielsweise wie die Anliegen des globalen UNO-Migrationspaktes von 2018 praktisch umgesetzt werden sollen.

Neue Entwicklungsakteure

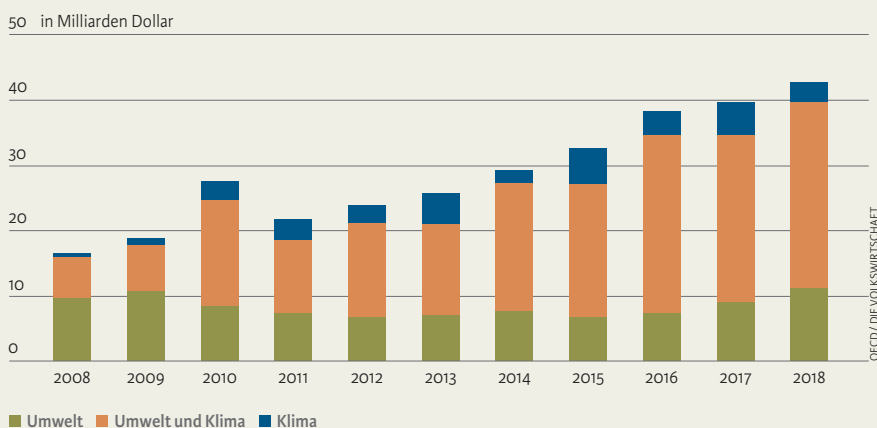
Eine höhere Gewichtung globaler Herausforderungen wie Klima und Migration in der IZA widerspiegelt sich auch in den Fortschritten bei der Erfassung der Beiträge der einzelnen Länder zu globalen öffentlichen Gütern durch die OECD (siehe *Kasten*). Die Corona-Pande-

mie dürfte die Tendenz weiter verstärken, globale Phänomene und die Widerstandskraft von Entwicklungsländern in der IZA zu thematisieren.

Die Bedeutung neuer Akteure auf der IZA-Bühne hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Dazu zählen nicht nur Schwellenländer und neue Geber wie China und die Golfstaaten, sondern auch finanzkräftige und einflussreiche private Stiftungen wie etwa die Bill & Melinda Gates Foundation. 2017 investierten philanthropische Stiftungen insgesamt 3,7 Milliarden Dollar in Entwicklungsvorhaben im Gesundheitsbereich. Damit sind sie nach den USA zur zweitwichtigsten Finanzierungsquelle in diesem Bereich herangewachsen.

Die OECD unterhält einen systematischen Austausch mit diesen Stiftungen sowie einen regelmäßigeren Dialog mit Nicht-OECD-Ländern. Der Austausch unter gleichgesinnten Partnern im OECD-Club reicht nicht mehr aus. Das gegenseitige Lernen zwischen Schwellen- und Entwicklungsländern rückt zunehmend in den Vordergrund. Damit werden trianguläre Zusammenarbeit und Süd-Süd-Zusammenarbeit immer wichtigere und interessante Formen. Im Gegensatz zur bilateralen Nord-Süd-Zusammenarbeit werden bei der triangulären Zusammenarbeit auch Organisationen aus Schwellenländern mit ihren Kompetenzen eingebunden. Bei der Süd-Süd-Zusammenarbeit unterstützen sich mehrere Entwicklungs- oder Schwellenländer gegenseitig mit Wissen und in gemeinsamen Projekten. Sie stellen ein Lernfeld für Partnerschaften auf Augenhöhe dar. Die OECD war entsprechend an der zweiten UNO-Konferenz zur Süd-Süd-Zusammenarbeit 2019 in

Abb. 2: Umwelt- und klimabezogene bilaterale Entwicklungshilfe der OECD-Mitglieder (2008–2018)



Buenos Aires mit Beiträgen vertreten und organisierte im gleichen Jahr auch das 5. internationale Treffen zu triangulärer Zusammenarbeit in Lissabon mit.

Der gewichtigste «neue» Akteur in der IZA ist zweifellos China. Mit seiner «Belt & Road Initiative» setzt China neue Massstäbe und stellt Herausforderungen für Entwicklungsvorhaben. Die OECD und einzelne Mitglieder sind in Sachen IZA mit China und seiner neu gegründeten Entwicklungsagentur (CIDCA) in regelmässigem Kontakt – in gewissem Masse, um sich gegenseitig zu beobachten. China ist umgekehrt auch Mitglied des OECD-Entwicklungszentrums, einer Unterorganisation der OECD. Der Austausch zwischen den beiden zu Fragen der Internationalen Zusammenarbeit konzentriert sich derzeit in erster Linie auf statistische und evaluatorische Fragen.

Steuerregime anpassen

Internationale Zusammenarbeit bedeutet nicht nur Unterstützung vor Ort, sondern auch Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Politikbereichen zu Hause, beispielsweise bei handels- und wirtschaftspolitischen Fragen. Die OECD hat ihre Forderung an ihre Mitglieder nach mehr Kohärenz für eine nachhaltige Entwicklung kürzlich erneuert und erweitert. So sieht sie unter anderem einen Reformbedarf bei internationalen Steuerregimes. Sie schätzt, dass durch Steuerumgehung und ungleiche Steuerregeln weltweit jährlich bis zu 240 Milliarden Dollar an Steuereinnahmen verloren gehen – ein grosser Teil davon in Entwicklungsländern. Das entspricht mehr als dem Andert-halbfachen der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe.

Gleichzeitig sieht die OECD auch Potenzial in Sachen Investitionspolitik: So sol-

Neue Messmethode für Unterstützungsleistungen

Das sogenannte TOSSD-Konzept (TOSSD = Total Official Support for Sustainable Development) soll alle grenzübergreifenden Finanzflüsse (öffentliche und private, konzessionelle und nicht konzessionelle) von traditionellen und neuen Gebern erfassen, die die Unterstützung globaler öffentlicher Güter und nachhaltiger Entwicklung in Entwicklungsländern zum Ziel haben. TOSSD geht entsprechend über die öffentliche Entwicklungshilfe, den langjährigen statistischen Goldstandard für die internationale Zusammenarbeit, hinaus.

len etwa die Anreize verbessert werden, um die Investitionsregimes in Entwicklungsländern besser auf die UNO-Ziele für nachhaltige Entwicklung auszurichten. Die Schweiz unterstützt solche vielversprechenden Querschnittsansätze, die über die traditionelle IZA hinausgehen.

Im Weiteren zeigen OECD-Analysen, dass sich öffentliche Entwicklungshilfe-Budgets auf eine wachsende Zahl öffentlicher und privater Stellen bei den Geberländern verteilen. Dies erfordert eine erhöhte Koordination. Damit kommen neue Aufgaben auf traditionelle Entwicklungsagenturen wie die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) oder das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) zu. Sie müssen zunehmend auch als Vermittler und Brückenbauer zwischen IZA-relevanten Stellen innerhalb und ausserhalb der öffentlichen Verwaltung agieren.

OECD lobt die Schweiz

In der letzten Überprüfung der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz durch den OECD-Entwicklungshilfesausschuss (DAC) von 2019 hat die Schweiz insgesamt gute Noten erhalten. Die Schweizer IZA gilt als innovativ und insbesondere vorausschauend bei globa-

len Herausforderungen. Dank qualitativ guter Beiträge gemessen an ihrer Grösse wird der Einfluss der Schweiz bei multilateralen Organisationen oft als überproportional beurteilt.

Die Schweiz bringt sich bei der OECD auch aktiv in die Erneuerung traditioneller IZA-Ansätze ein. So spielt sie etwa eine Pionierrolle bei der Unterstützung von OECD-Querschnittsprojekten für nachhaltige Entwicklung und trägt zur entwicklungsfreundlicheren Gestaltung internationaler Investitions- und Steuerpolitiken bei. Ebenso übernimmt sie Verantwortung auf internationaler Ebene, etwa indem sie sich im Leitungsgremium der «Globalen Partnerschaft für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit» zusammen mit Partnerländern für eine wirkungsvollere IZA-Politik engagiert.

Die Umgestaltung der IZA an der Heimfront steht der Schweiz in verschiedenen Bereichen noch bevor. Inwieweit sich die künftige Schweizer IZA an den hier skizzierten internationalen Tendenzen orientieren wird, wird die Diskussion der neuen strategischen Ausrichtung der Schweizer IZA 2021–2024 zeigen. Das Parlament wird sie im Verlauf dieses Jahres behandeln.



Christoph Graf

Delegierter der Schweiz beim OECD-Entwicklungshilfesausschuss (DAC), Schweizerische Vertretung bei der OECD, Paris