

Der Privatsektor in der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz

Executive Summary

In kontroversen Diskussionen über die internationale Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz und ganz besonders im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) werden Privatsektor und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oft gegeneinander ausgespielt.

Dies, obwohl die Realität ganz anders aussieht: NGOs arbeiten bereits heute direkt mit privaten Unternehmen zusammen – sei es zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Integration lokaler Produzent:innen in lokale, nationale und internationale Wertschöpfungsketten. Dies auch in Zusammenarbeit mit internationalen Unternehmen sowie in der Zusammenarbeit mit dem Finanzsektor (beispielsweise im Bereich des *Impact Investing*). Zahlreiche Beispiele in diesem Analysepapier belegen dies.

Das Papier behandelt zunächst die Diskussion über die Rolle des Privatsektors in der nachhaltigen Entwicklung und beleuchtet – auch anhand bisher unveröffentlichter Zahlen – die Rolle des Privatsektors in der EZA der Schweiz. Zu oft geht in der Entwicklungsdiskussion ein wichtiger Unterschied vergessen, nämlich derjenige zwischen der Entwicklung des lokalen Privatsektors (*Private Sector Development, PSD*) und der Zusammenarbeit mit (international und national tätigen) Unternehmen und Finanzinstitutionen mit dem Ziel, zusätzliche Mittel für Entwicklungsprojekte zu mobilisieren (*Private Sector Engagement, PSE*). Deshalb werden hier die beiden Konzepte erläutert und auch gezeigt, wie sie in der Praxis zusammenspielen können.

Die sehr grossen Erwartungen an die Summen, die der Privatsektor, insbesondere von ausländischen Investoren, für die Entwicklungsfinanzierung «mobilisieren» soll, haben sich nicht erfüllt. Selbst durch Mischfinanzierungen, also öffentliche Subventionen, bleiben die Beträge, die in die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) fliessen, bisher weit hinter den Erwartungen zurück. Das Potenzial der lokalen Privatsektorentwicklung (PSD) und ihrer zahlreichen Facetten in den Partnerländern der Schweizer EZA ist hingegen gut belegt und es gibt einige überzeugende Beispiele von PSE.

Das Papier schliesst mit Empfehlungen zur zukünftigen Rolle der Privatwirtschaft in der EZA. Die Schweizer IZA sollte die Entwicklung des lokalen Privatsektors in den Partnerländern priorisieren, indem sie auf den bisherigen Erfolgen und bewährten Praktiken aufbaut und diese weiterentwickelt. Aus Sicht der Armutsreduktion ist es wichtig, die Sektoren mit dem grössten Einkommenspotential zu fördern, natürlich unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Standards. Gleichzeitig sollte dem informellen Sektor eine grössere Priorität eingeräumt werden.

1.	Einleitung	3
2.	Die Rolle des Privatsektors in der Diskussion um nachhaltige Entwicklung	4
2.1	Die Rolle ausländischer Direktinvestitionen	4
2.1.1	Geringe Direktinvestitionen in die am wenigsten entwickelten Länder	4
2.1.2	Geringere Wirkung als erhofft	5
2.1.3	Begrenzter Einfluss auf die Schaffung von Arbeitsplätzen	6
2.1.4	Informeller Sektor – der blinde Fleck in der Privatsektor-Diskussion	6
2.2	Mobilisierung privater Mittel zur Schliessung der Finanzierungslücke der SDGs	7
3.	Der Privatsektor in der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz	11
3.1	Grundlagen und Akteure der schweizerischen IZA	11
3.2	Unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor	13
3.3	Schaffung von Rahmenbedingungen für nachhaltige Investitionen	15
3.4	Privatsektorentwicklung (PSD)	16
3.5	Privatsektorenengagement (PSE): öffentlich-private Finanzierungsinstrumente der Schweiz	19
4.	Schlussbetrachtungen	22
4.1	Fazit: Vielfalt verlangt Differenzierung	22
4.2	Empfehlungen	23
4.2.1	Forderungen an Schweizer Unternehmen	23
4.2.2	Erwartungen an die Schweizer IZA	24
4.2.3	Erwartungen bezüglich Politikkohärenz	24
5.	Abkürzungsverzeichnis	26

1. Einleitung

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) – oder «Entwicklungshilfe», wie man früher sagte – wird in den Medien und im Parlament immer wieder kontrovers diskutiert. Besonders die Rolle des Privatsektors und die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) werden häufig gegeneinander ausgespielt. Während auf der einen Seite der Privatsektor oft undifferenziert verteufelt wird, wird auf der anderen Seite in Frage gestellt, wozu es eigentlich NGOs braucht. Im Parlament werden auch immer wieder Stimmen laut, welche am liebsten die gesamte oder zumindest einen grossen Teil der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) der Schweiz über den Privatsektor abwickeln möchten.¹

Aber wer genau ist gemeint, wenn vom Einbezug des «Privatsektors» in die EZA gesprochen wird? Im politischen Diskurs wird dies kaum aufgeschlüsselt. Und auch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) sprechen oft sehr pauschal von der wichtigen Rolle des Privatsektors in der EZA, ohne dabei zu differenzieren, von wem genau die Rede ist.

Für die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) fallen unter den Privatsektor gewinnorientierte Organisationen, die sich mehrheitlich in Privatbesitz befinden (d. h. keine Staatsbetriebe oder von Regierungen kontrollierte Unternehmen). Der Begriff umfasst Finanzinstitute und -intermediäre, multinationale Unternehmen, Kleinst-, Klein- und mittelgrosse Betriebe, Genossenschaften, Einzelunternehmer:innen und Landwirt:innen, die im formellen oder auch im informellen Sektor tätig sind. Die Definition schliesst hingegen nicht gewinnorientierte Akteure wie private Stiftungen und Organisationen der Zivilgesellschaft aus. Der Sammelbegriff «Privatsektor» umfasst also eine breite Palette von Akteuren sehr unterschiedlicher Grösse und Struktur, mit vielfältigen Geschäftsmodellen und Besitzverhältnissen, die in ganz unterschiedlichen Märkten tätig sind.

Welche Rolle der Privatsektor in seinen unterschiedlichen Formen aktuell in den Ländern des Globalen Südens spielt, welche Erwartungen die internationale Gemeinschaft an die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor hat und wie die schweizerische EZA heute mit unterschiedlichen privaten Akteuren zusammenarbeitet, sind einige der Fragen, die dieses Papier beantworten möchte.

Das vorliegende Analysepapier soll somit einen Beitrag dazu leisten, die oft sehr verkürzt und ideologisch geführten Debatten zur Rolle des Privatsektors in der EZA zu differenzieren. Gleichzeitig werden Empfehlungen zur zukünftigen Rolle der Privatwirtschaft in der EZA abgegeben.

¹ siehe z. B. Motion 20.4335 «Stärkerer Einbezug des Privatsektors in der Entwicklungszusammenarbeit»

2. Die Rolle des Privatsektors in der Diskussion um nachhaltige Entwicklung

Die Diskussion rund um die Rolle des Privatsektors für nachhaltige Entwicklung wird bereits mindestens seit den 1980er Jahren intensiv geführt. Während sie sich zunächst vor allem um die Rolle ausländischer Direktinvestitionen im Globalen Süden drehte (die unter anderem von der Weltbank im Rahmen ihrer Strukturanpassungsprogramme stark propagiert wurden), fokussiert sie heute insbesondere auf den Beitrag, den der Privatsektor zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung der UNO (SDGs) leisten kann und soll. In beiden Debatten hinkt die Realität den Erwartungen hinterher, wie dieses Kapitel aufzeigt. Gleichzeitig wird die Rolle des informellen Sektors, der in den meisten Entwicklungsländern den Grossteil der Arbeitsplätze kreiert, in der aktuellen Diskussion meist ignoriert (siehe Kap. 2.1.4).

2.1 Die Rolle ausländischer Direktinvestitionen

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und der darauffolgenden Globalisierungseuphorie sah der Mainstream in Wissenschaft, Regierungen und internationalen Organisationen die Lösung (fast) aller Entwicklungsprobleme in der Förderung ausländischer Investitionen (*Foreign Direct Investments, FDI*).² Dieses Kapitel zeigt auf, warum sich die (allzu ehrgeizigen) Erwartungen an Direktinvestitionen bis heute nicht erfüllt haben.

Die Rolle, die privates Kapital und Portfolio-Investitionen³ bei den wiederkehrenden Verschuldungskrisen von Entwicklungsländern spielen, ist nicht Teil dieses Papiers.

2.1.1 Geringe Direktinvestitionen in die am wenigsten entwickelten Länder

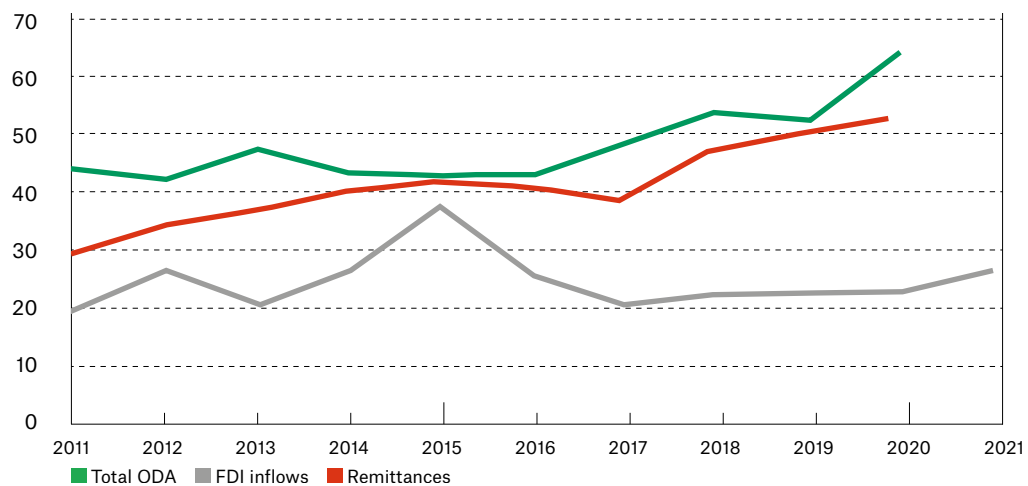
Der Anstieg der Zahl transnationaler Unternehmen seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre ging mit einem massiven Zufluss ausländischer Direktinvestitionen einher, von denen etwa 80% in die Industrieländer flossen. Ihr Wachstum war aber auch in den Entwicklungsländern, vor allem in Asien und Lateinamerika, stark ausgeprägt, jedoch mit einer starken Konzentration auf eine kleine Anzahl von Ländern.

Während FDI in Entwicklungsländer 2021 etwa 50% der weltweit getätigten FDI ausmachten (837 Milliarden USD von insgesamt 1582 Milliarden USD), blieb ihr Wachstum in den ärmsten Ländern sehr bescheiden. Seit 2011 sind die ausländischen Direktinvestitionen in die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries, LDCs*) nur marginal gestiegen. Öffentliche Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance, ODA*) und Überweisungen aus der Diaspora (*Remittances*) sind bei weitem die wichtigsten externen Finanzflüsse in die LDCs (siehe Grafik 1).

2 «Foreign direct investment (FDI) is the category of international investment that reflects the objective of a resident entity in one economy to obtain a lasting interest in an enterprise resident in another economy» (OECD)

3 «Portfolio investment is the category of international investment that covers investment in equity and debt securities, excluding any such instruments that are classified as direct investment or reserve assets» (OECD 2001)

Grafik 1: FDI, öffentliche Entwicklungshilfe und Überweisungen aus der Diaspora 2011 – 2021 in die LDCs (in Mia. USD)



Quelle: UNCTAD, FDI/MNE database (<https://unctad.org/fdistatistics>) (for FDI inflows), OECD (for ODA flows) and World Bank (for remittances)

2.1.2 Geringere Wirkung als erhofft

Ausländische Direktinvestitionen sollten laut Theorie nicht nur zu Kapitalzufluss führen, sondern auch weitere positive Entwicklungseffekte (sogenannte *Spillovers*) mit sich bringen. Technologietransfer, Know-how und Unternehmertum sollten sich quasi automatisch auf die nationale Wirtschaft auswirken, wenn multinationale Unternehmen in einem bestimmten Sektor investieren.

Doch gemäss den Ergebnissen aus einer Vielzahl von Studien sind diese Zusammenhänge keineswegs eindeutig. Die wichtigsten Gründe für die begrenzte Wirkung von FDI lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Obwohl sie – im Vergleich zu den volatileren Portfolioinvestitionen – oft als günstiges und risikoarmes Kapital dargestellt werden, führen FDI zu substantziellen Kapitalabflüssen in Form von Gewinnrücküberweisungen durch Unternehmen. Insbesondere wenn sich die Investitionen auf Wirtschaftszweige konzentrieren, die keine Exporteinnahmen in harter Währung generieren – wie etwa der Telekommunikations- oder der Energiesektor –, übt der Gewinntransfer zusätzlichen Druck auf die Leistungsbilanz der Länder aus.
2. Der Wettbewerb um ausländische Direktinvestitionen war einer der Haupttreiber für die Senkung der Unternehmenssteuern, die in allen Regionen, unabhängig von der Grösse oder dem Entwicklungsstand der Länder, stattfand. Der durchschnittliche Unternehmenssteuersatz (*corporate income tax*) sank von 2000 bis 2022 von ca. 34% auf 26% in Afrika, in Lateinamerika von 27% auf 20% und in Asien von 24% auf 19% (OECD 2022, S. 13). Ausserdem ist es in Entwicklungsländern üblich, ausländische Direktinvestitionen in bestimmten Sektoren – insbesondere im Bereich der Rohstoffgewinnung – von der Steuer auszunehmen. Steuerflucht schmälert den finanziellen Nutzen zusätzlich.
3. Die *Spillover*-Effekte blieben begrenzt; ein wichtiger Grund dafür ist die Dominanz des Rohstoffsektors in den am wenigsten entwickelten Ländern; 37 der 46 LDCs gelten als rohstoffabhängig. Neben vielfältigen Problemen wie Korruption und Konflikten, die unter dem Stichwort des Rohstofffluchs (*resource curse*) zusammengefasst werden, unterhält der kapitalintensive Rohstoffsektor kaum Verbindungen zur lokalen Wirtschaft. Dies ist auch der Fall, wenn Unternehmen in Sonderwirtschaftszonen investieren.

2.1.3 Begrenzter Einfluss auf die Schaffung von Arbeitsplätzen

Die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen und Einkommensmöglichkeiten ist zentral für die Armutsbekämpfung. Ausländische Direktinvestitionen sind für die Schaffung von Arbeitsplätzen aber zweitrangig.

Gemäss einem Bericht der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sind weltweit 207 Millionen Menschen arbeitslos oder unterbeschäftigt (davon 176 Millionen in Entwicklungsländern). Es gibt keine umfassenden Daten von internationalen Organisationen über die Anzahl der durch FDI direkt geschaffenen Arbeitsplätze. Gemäss dem Entwicklungsökonom Robert Kappel haben ausländische Unternehmen in Afrika in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt nur etwa 150 000 Jobs pro Jahr geschaffen, also weniger als 1 Prozent aller Jobs auf dem Kontinent (siehe Link).

Dies liegt u. a. daran, dass multinationale Unternehmen oft kapitalintensive Investitionen tätigen, z. B. im Bergbau, die nur einen begrenzten Beschäftigungseffekt haben. Ausserdem sind ausländische Direktinvestitionen nicht gleichzusetzen mit neuen Unternehmen (*Greenfield Investments*). So wurde beispielsweise in Lateinamerika ein grosser Teil der Kapitalzuflüsse für die Privatisierung staatlicher Unternehmen oder für den Kauf einheimischer Unternehmen verwendet. In diesen Fällen können FDI durch Effizienzsteigerung oder Sparmassnahmen nicht zu einer Zunahme, sondern zu einer Verringerung der Zahl der Arbeitsplätze führen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass FDI-Flüsse in Entwicklungsländer, insbesondere in die LDCs, viele Erwartungen nicht erfüllt haben und nur in begrenztem Mass zur Armutsbekämpfung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen beitragen. Sie sind somit sicher kein Allheilmittel für die Überwindung von Armut und Ungleichheiten im Globalen Süden. Für die Finanzierung zentraler Bereiche für die Armutsbekämpfung wie Gesundheit oder Bildung sind FDI darüber hinaus praktisch inexistent.

2.1.4 Informeller Sektor – der blinde Fleck in der Privatsektor-Diskussion

In der Debatte um die Rolle des Privatsektors in den Entwicklungsländern wird gerne hervorgehoben, dass neun von zehn Arbeitsplätzen in den Entwicklungsländern vom Privatsektor geschaffen werden (so auch von der DEZA). Selten wird dabei unterschieden, welche Akteure des Privatsektors wie viele Arbeitsplätze schaffen. Und oft werden solche Zahlen fälschlicherweise in der Diskussion um die Rolle von multinationalen Konzernen und Direktinvestitionen verwendet. Dabei entstehen vor allem in den ärmsten Ländern der Welt die Mehrheit der Arbeitsplätze im informellen Sektor.

Gemäss der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO 2019 und 2021) sind weltweit mehr als sechs von zehn Arbeitnehmer:innen und acht von zehn Unternehmen in der informellen Wirtschaft tätig. Die Informalität hat auch, entgegen früherer Prognosen, im Laufe der Zeit nicht abgenommen, sondern nimmt in vielen Ländern sogar zu. Sie ist speziell in Ländern mit niedrigem Einkommen (*Low Income Countries, LICs*) verbreitet und beträgt manchmal bis zu 90% aller Arbeitsplätze oder mehr, z. B. in Madagaskar, Mali, Benin oder der Elfenbeinküste. Die meisten Menschen sichern somit ihr Überleben im informellen Sektor – dieser umfasst einen Grossteil der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, den informellen Kleinhandel, handwerkliche Jobs in informellen Reparaturbetrieben oder Werkstätten, informellen Transportdienstleistungen oder Haushaltsjobs ebenso wie eine steigende Zahl informeller Gelegenheitsjobs in formellen Wertschöpfungsketten (beispielsweise im Bereich der Exportlandwirtschaft oder der Kleiderindustrie).

Für die Arbeitnehmenden bedeutet Informalität oft niedrige und unsichere oder unregelmässige Löhne, begrenzten Zugang zu rechtlichem und sozialem Schutz, begrenzte Verhandlungsmacht gegenüber Arbeitgebenden sowie fehlenden Zugang zu formellen Finanzdienstleistungen. Armut und Informalität gehören oft zusammen, wobei Frauen, Jugendliche und Migrant:innen häufiger im informellen Sektor und oft in besonders prekären Situationen tätig sind. Den meisten informell tätigen

Menschen fehlen die Ressourcen, das Kapital und das Knowhow, um ihr Geschäft zu formalisieren, ihren Absatzmarkt zu vergrössern oder in der formellen Wirtschaft Fuss zu fassen.

Ebenso wie das Phänomen der Informalität komplex ist und je nach Land und Sektor unterschiedliche Charakteristiken aufweist, können auch Bestrebungen zur Formalisierung der informellen Wirtschaft unterschiedliche Formen annehmen: Registrierung und Besteuerung informeller Unternehmen, besondere Förderung, Anreize und Unterstützung informeller Unternehmen, Anpassung des rechtlichen Rahmens und klarere Regulierung formeller Unternehmen bezüglich Arbeits- und Lohnschutz von informellen Arbeiter:innen in Wertschöpfungsketten, stärkere Organisation und Vertretung informell tätiger Arbeitnehmer:innen etc.

Projekt zur Formalisierung informeller Tätigkeiten

In einem regionalen Projekt über sieben Länder in Südost- und Süd-Asien stärkt Solidar Suisse seit 2021 mit Unterstützung von USAID die Organisation, Vernetzung und Interessensvertretung von informell und prekär tätigen Menschen im Markt- und Strassenverkauf, Food Delivery, Transportservice, Textilproduktion, Fischerei und Landwirtschaft sowie in der IT-Branche und der wachsenden sogenannten *Platform Economy*. Zentrale Forderungen sind die Inklusion der informell Tätigen in Sozialversicherungen, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen im zumeist öffentlichen Raum durch Investitionen in Service public und Infrastruktur.

Klar ist, dass die informelle Wirtschaft in vielen Kontexten auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen wird und gerade für die ärmsten und am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen oftmals die einzige Möglichkeit überhaupt bietet, am wirtschaftlichen Leben teilzunehmen. Ein reiner Fokus auf die Schaffung formeller Arbeitsplätze wird somit kaum zu einer Reduktion der Informalität oder einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen im informellen Sektor führen. Um dies zu erreichen, bräuchte es eine klare Analyse der von Informalität gekennzeichneten Sektoren und Bevölkerungsgruppen, sozio-kulturellen Ursachen, politischen und regulatorischen Rahmenbedingungen sowie gezielte Massnahmen zur Einbindung und Unterstützung informell tätiger Personen. Daher scheint es umso erstaunlicher, dass der informelle Sektor in der Debatte rund um den Einbezug des Privatsektors in die internationale Zusammenarbeit kaum je erwähnt wird – und dies, obwohl er in der Praxis vieler Projekte eine grosse Rolle spielt. Gerade in der IZA, die sich dem in der Agenda 2030 verankerten Grundsatz des «Leave no one behind» verpflichtet hat, sollte die Unterstützung und Einbindung informell tätiger Personen eine klare Priorität darstellen – auch in Bezug auf die Zusammenarbeit mit dem formellen Privatsektor.

2.2 Mobilisierung privater Mittel zur Schliessung der Finanzierungslücke der SDGs

Ein zentraler Aspekt der aktuellen Diskussion über die Rolle des Privatsektors im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung ist sein Potenzial, zur Finanzierung der Ziele für nachhaltige Entwicklung beizutragen. Die Herausforderungen sind riesig: In einem 2014 veröffentlichten Referenzbericht schätzte die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) die notwendigen jährlichen Gesamtinvestitionen zur Erreichung der SDGs bis 2030 in den Entwicklungsländern auf 3300 bis 4500 Milliarden USD. Das hätte eine jährliche Finanzierungslücke (*financing gap*) von rund 2500 Mia. Bedeutet. Durch die Folgen der Pandemie hat sich die Finanzierungslücke im Jahr 2020 um 56% auf 3900 Mia. USD pro Jahr erhöht (OECD 2023).

Die internationale Gemeinschaft strebt die Finanzierung der SDGs mit Eigenmitteln der Staaten (*domestic resource mobilization, DRM*) an, generiert aus Steuereinnahmen, ergänzt durch öffentliche Entwicklungsgelder, *Remittances* und Mittel des Privatsektors.

Der Privatsektor kann direkt durch Steuerzahlungen zum Einkommen der Staaten beitragen. Bei multinationalen Unternehmen, welche zumindest potenziell einen grossen Beitrag zu den Eigenmitteln der Staaten leisten könnten, wird dies allerdings oft durch Steuerhinterziehung und aggressive Steuer-ervermeidung stark geschmälert. Die Verlagerung von Gewinnen in Steueroasen führt zu massiven Steuerausfällen in vielen Ländern des Globalen Südens. Eine Studie von 2019 schätzt, dass jährlich etwa 80 Milliarden Euro an Gewinnen aus Entwicklungsländern in Niedrigsteuerländer wie die Schweiz verschoben werden, was zu einem jährlichen Verlust von 27 Milliarden Euro Steuern in den Entwicklungsländern führt.

Um die Finanzierungslücke bei den SDGs zu schliessen, sollen deshalb neue Finanzmittel des Privatsektors aus dem In- und Ausland mobilisiert werden. Die Weltbank und die Regionalen Entwicklungsbanken (RDBs) hatten im Jahr 2015 das ehrgeizige Ziel verkündet, in den Entwicklungsländern Investitionsmöglichkeiten zu schaffen, die Billionen von institutionellen Investoren weltweit anziehen sollten, und zwar in den Bereichen Transport, Infrastruktur, Gesundheit, Wohlfahrt oder Bildung. Damit sollten aus den aktuellen Milliarden USD zum Erreichen der SDGs mehrere Billionen USD werden («from billions to trillions»).

Dabei wurde in erster Linie auf die Schaffung von Investitionsmöglichkeiten für ausländische Investoren und nicht auf die Entwicklung des lokalen Privatsektors gesetzt. Öffentlich-private Partnerschaften (*Public Private Partnerships, PPP*) stehen seither im Zentrum der Agenda. Ebenso wurden auf multilateraler, regionaler als auch auf bilateraler Ebene eine Reihe von Instrumenten entwickelt und propagiert, die private Finanzmittel für nachhaltige Entwicklung mobilisieren sollen, um zur Schliessung der Finanzierungslücke für die SDGs beizutragen.

Box 1: Vehikel zur Mobilisierung privater Ressourcen

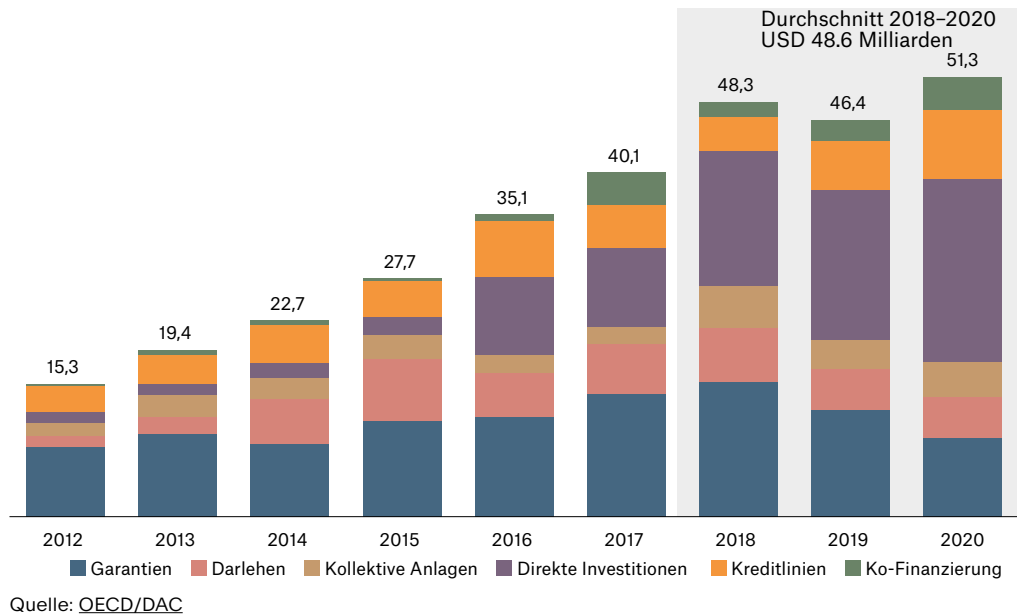
Mischfinanzierung (*Blended Finance*): Gemäss dem OECD-Entwicklungsausschuss (OECD-DAC) handelt es sich dabei um den strategischen Einsatz öffentlicher Mittel zur Mobilisierung zusätzlicher (öffentlicher und/oder privater) Kapitalflüsse in Schwellenländer und *Frontier Markets*.

Blended Finance weist drei Merkmale auf: (1) Hebelwirkung, d. h. die Verwendung von öffentlichen Entwicklungsgeldern oder philanthropischen Fonds (sprich konzessionären Fonds), um Kapital für Projekte zu generieren; (2) Wirkung, d. h. Investitionen, die den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Fortschritt fördern; und (3) Renditen, die den Markterwartungen entsprechen, je nach tatsächlichem oder wahrgenommenem Risiko (*real or perceived risk*).

Alliance Sud hat die Funktionsweise sowie Vor- und Nachteile von *Blended Finance* im Positionspapier «*Blended Finance – Mischfinanzierungen und Entwicklungszusammenarbeit*» 2020 ausführlich diskutiert.

Der Erfolg bei der Mobilisierung privater Ressourcen blieb allerdings bis heute weit unter den Erwartungen. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass Investitionen gerade in die ärmsten Länder von den meisten privaten Investoren nach wie vor als zu riskant und zu wenig profitabel eingeschätzt werden.

Grafik 2: Mobilisierte private Mittel (2012–2020)



Während die durch öffentliche Finanzierung mobilisierten privaten Mittel zwischen 2012 und 2020 zwar anstiegen (von 15,3 auf 51 Mia. USD), kamen im Durchschnitt nur etwa 18% dieser Gelder in den Ländern mit niedrigem Einkommen (LICs) sowie den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) zum Einsatz.

Im Jahr 2020 wurden 70% der privaten Mittel von multilateralen Entwicklungsbanken mobilisiert und 30% von bilateralen Gebern. Die mobilisierten privaten Mittel waren hauptsächlich für die Finanzwirtschaft, die Industrie und den Energiesektor bestimmt und konnten so für erschwingliche und saubere Energie, menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum, Industrie, Innovation und Infrastruktur sowie Klimaschutz eingesetzt werden. Allerdings gibt es keine einheitlichen Methoden zur Messung der tatsächlichen Wirkung der Investitionen, und negative *Spillover*-Effekte auf andere SDGs werden kaum berücksichtigt (siehe Box 2). Beträge für Projekte im sozialen Bereich, im Gesundheitswesen oder für den Zugang zu Wasser und sanitären Einrichtungen wurden nur in sehr begrenztem Umfang mobilisiert. So sagte der CEO der Zürcher Kantonalbank am International Cooperation Forum im März 2023 in Genf zur Privatsektor-Finanzierung im Bildungsbereich: «There is no business case».

Zudem sind die 51 Milliarden USD nach wie vor weit von den «Billionen» entfernt, die 2015 von der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken erwartet wurden, um die SDG-Finanzierungslücke zu schliessen.

Trotz der bisher erzielten gemischten Ergebnisse und der Komplexität der Finanzierungsinstrumente setzen alle internationalen und bilateralen Entwicklungsinstitutionen ihre Bemühungen um die Mobilisierung privater Mittel für die SDGs und den Klimawandel fort, so auch die Schweiz.

Box 2: Der Privatsektor und die SDGs: das Problem der Wirkungsmessung

Der Privatsektor soll nicht nur entscheidend dazu beitragen, die Finanzierungslücke für die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung zu schliessen. Er soll auch ganz generell eine zentrale Rolle spielen als Motor für Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Entwicklungsländern, als Steuerzahler zur Finanzierung der grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur und indem er neue und innovative Lösungen zur Bewältigung von Entwicklungs Herausforderungen einbringt. Ebenso soll er ein zentraler Akteur bei der Bekämpfung des Klimawandels sein.

In der Realität können die vielen unterschiedlichen Akteure, die unter dem Begriff Privatsektor zusammengefasst werden, natürlich das Erreichen jedes einzelnen Entwicklungsziels positiv oder negativ beeinflussen. So kann etwa ein multinationales Unternehmen, das Patente für ein lebensrettendes Medikament zur Generika-Produktion abtritt, einen Beitrag zu SDG 3 (Gesundheit und Wohlergehen) leisten. Ebenso kann aber ein Rohstoffunternehmen, das einen Fluss umleitet, um eine Mine zu erweitern, das Erreichen von SDG 6 (u. a. Zugang zu Wasser) behindern.

Generell besteht eine grosse Lücke in Bezug auf die Empirie über den spezifischen Beitrag aller Akteure zur Umsetzung der SDGs (auch der NGOs, wobei die generellen Anforderungen bezüglich Wirkungsmessung für NGOs im Rahmen der IZA oft höher sind als bei Privatsektor-Projekten). Für den Privatsektor im Besonderen gilt, dass er zwar zu fast allen SDGs beitragen soll (und auch kann), es aber keine einheitliche Methode zur Messung des spezifischen Beitrags einzelner Unternehmen oder Finanzinstitutionen gibt. Diese Lücke ermöglicht es den Unternehmen, Wirkung zu postulieren, ohne dass sie über ein unabhängiges Monitoring oder eine Wirkungsmessung verfügen. Ebenso fehlen eindeutige Kriterien zur Berichterstattung. Die CSR- oder Nachhaltigkeitsberichte der Unternehmen erfüllen in ihrer derzeitigen Form diese Anforderungen nicht. Ohne Nachvollziehbarkeit und Messbarkeit der Beiträge des Privatsektors ist das Risiko des *Green*- bzw. des *SDG-washings* gross. Beim *Greenwashing* wird dieses Risiko inzwischen von den Regulierungsbehörden in verschiedenen Ländern – in der Schweiz durch die Finanzmarktaufsicht – anerkannt.

Haben schliesslich bestimmte Aktivitäten von Unternehmen negative Auswirkungen auf die Umwelt, das Klima, die Artenvielfalt oder die Menschenrechte, sind – manchmal tiefgreifende – Veränderungen des Geschäftsmodells von Unternehmen oder sogar deren vollständige Neuausrichtung erforderlich (z. B. Ausstieg aus fossilen Brennstoffen, tiefgreifende Veränderungen in der Nahrungsmittelproduktion, Relokalisierung bzw. Regionalisierung von Wertschöpfungsketten, Neugestaltung der Rolle von Pharmaunternehmen in der Gesundheitspolitik etc.).

Damit ist aber nicht gesagt, dass die verschiedensten Akteur:innen des Privatsektors nicht auch vielfältige Aktivitäten unternehmen, um *Best Practices* in Bezug auf CSR und Nachhaltigkeit zu fördern – sie tun dies oft im Rahmen von Multistakeholder-Plattformen und anderen Initiativen.

3. Der Privatsektor in der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz

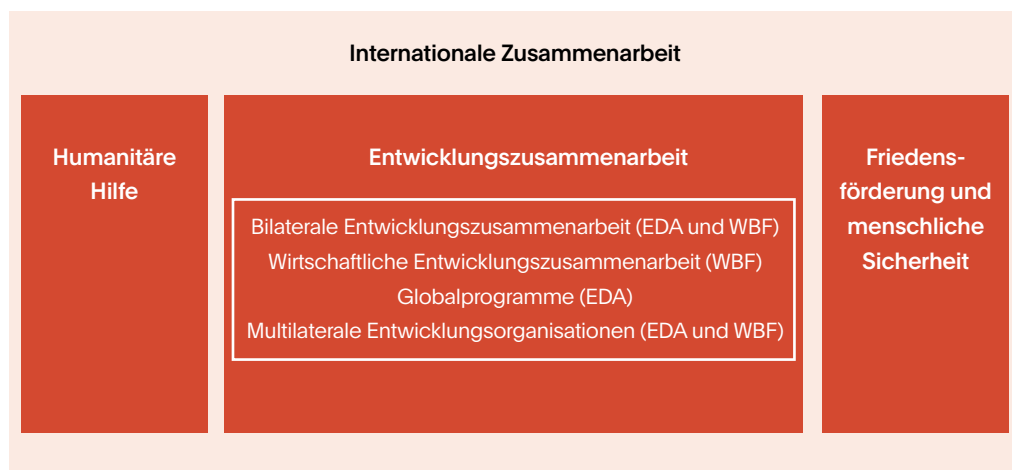
3.1 Grundlagen und Akteure der schweizerischen IZA

Gemäss Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sind «die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (...) Ausdruck der Solidarität, die eines der Prinzipien darstellt, nach denen die Schweiz ihr Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft gestaltet, und entsprechen der weltweiten Verflechtung». Die Massnahmen der Schweizer IZA «berücksichtigen die Verhältnisse der Partnerländer sowie die Bedürfnisse der Bevölkerung, für die sie bestimmt sind» (Artikel 2). Das Gesetz betont, dass die IZA «vorrangig die Bemühungen der am stärksten benachteiligten Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen» unterstützt.

Sie fördert namentlich «a. die Entwicklung ländlicher Gebiete; b. die Verbesserung der Ernährungslage, insbesondere durch die landwirtschaftliche Produktion zur Selbstversorgung; c. das Handwerk und die örtliche Kleinindustrie; d. die Schaffung von Arbeitsplätzen; e. die Herstellung und Wahrung des ökologischen und demografischen Gleichgewichts». Das Bundesgesetz legt zudem fest, dass auch Massnahmen ergriffen werden können, um den Einsatz von Ressourcen des Privatsektors zu fördern, um die Ziele der Schweizer IZA zu erreichen.

Umgesetzt wird die IZA von drei Bundesstellen: der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), welche mit rund 84,1% des Gesamtbudgets den Löwenanteil der IZA verwaltet, dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) (13,6% des Budgets) und der Abteilung Frieden und Menschenrechte (AFM) im EDA (2,3% des Budgets) (siehe Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024, S. 31). Um den Grundauftrag der IZA zu erfüllen, verfügen diese drei Bundesstellen über verschiedene Instrumente (siehe Grafik 3).

Grafik 3: Die verschiedenen Instrumente der Schweizer IZA



Quelle: Strategie der internationalen Zusammenarbeit des Bundes 2021 – 2024, S. 41.

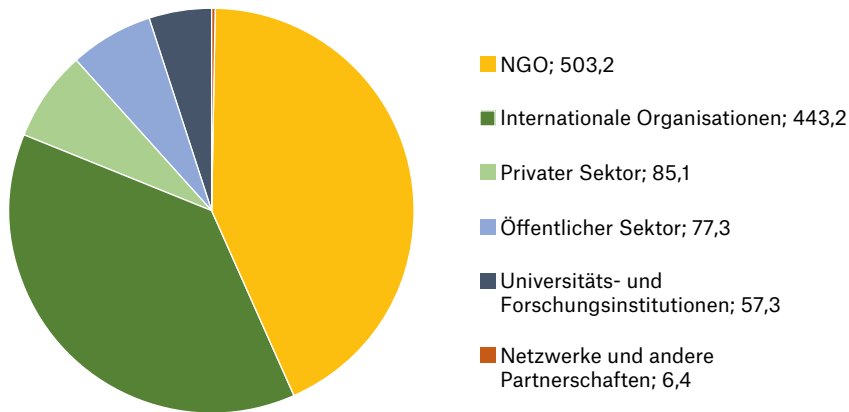
Um ihre Ziele zu erreichen, arbeiten AFM, SECO und DEZA mit einer breiten Palette von Akteuren zusammen, darunter internationale Organisationen, Regierungen, Wissenschaft, internationale, nationale und lokale NGOs sowie Akteure des lokalen, internationalen und des Schweizer Privatsektors. DEZA und SECO unterstützen verschiedene internationale Organisationen mit regelmässigen Beitragszahlungen und nehmen manchmal auch in den Entscheidungsgremien Einsitz. Die ver-

schiedenen Akteure der multilateralen Zusammenarbeit setzen aber auch konkrete Projekte der bilateralen Zusammenarbeit der Schweiz um (sogenannte multi-bi-Projekte). Bezüglich der Mobilisierung privater Ressourcen spielen vor allem die Entwicklungsbanken eine zentrale Rolle.

Da eine detaillierte Debatte über alle Akteure und Modalitäten der IZA den Rahmen dieses Papiers sprengen würde, fokussiert dieses Analysepapier hauptsächlich auf die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZA) der DEZA sowie die bilaterale wirtschaftliche EZA des SECO.

Während sowohl DEZA wie auch SECO in der bilateralen EZA mit dem Privatsektor zusammenarbeiten, sind die Hauptumsetzungspartner der DEZA derzeit die NGOs, gefolgt von den internationalen Organisationen, dem Privatsektor und dem öffentlichen Sektor (siehe Grafik 4).

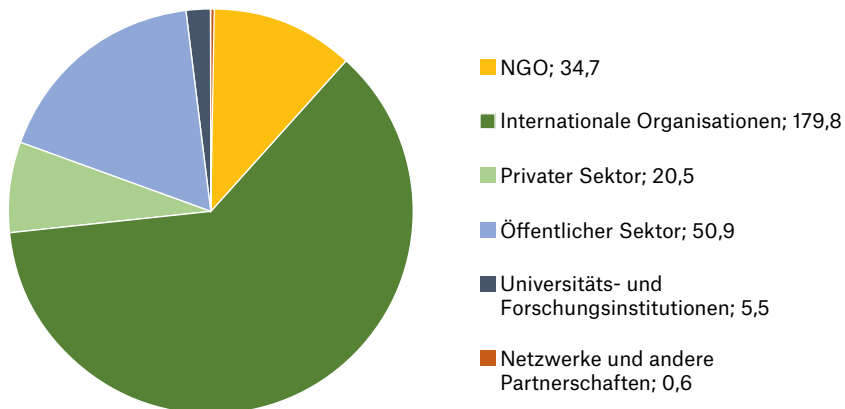
Grafik 4: Partner der DEZA in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit 2021 (in Mio. CHF)



Quelle: DEZA

Hauptumsetzungspartner des SECO sind die internationalen Organisationen, gefolgt vom öffentlichen Sektor, den NGOs und dem Privatsektor (siehe Grafik 5).

Grafik 5: Partner des SECO für bilaterale Aktivitäten 2021 (in Mio. CHF)



Quelle: unveröffentlichte Daten des SECO 2022

Sowohl die DEZA wie auch das SECO arbeiten mit verschiedenen Kategorien von privaten Partnern zusammen: Grossunternehmen und multinationalen Konzernen, KMU, Sozialunternehmen, Impact-Investoren und Geberstiftungen. Leider gibt es keine offizielle Aufschlüsselung der Aktivitäten von

DEZA und SECO nach Art der privaten Partner, sondern ausschliesslich nach Herkunft. Die folgenden Tabellen zeigen für 2021, wie sich die an den Privatsektor geflossenen Gelder auf die verschiedenen bilateralen Aktivitäten von DEZA und SECO verteilen. Die Zahlen zeigen deutlich, dass die bisherigen Partnerschaften von DEZA und SECO mit dem Privatsektor relativ bescheiden ausfallen. Insbesondere der lokale Privatsektor spielt mit 39,4 von insgesamt 90,4 Mio. CHF bei der DEZA und 0,4 von 20,5 Mio. CHF beim SECO nur eine sehr marginale Rolle in der Zusammenarbeit.

Private Partner der DEZA für bilaterale Aktivitäten 2021 (in Mio. CHF)

	Humanitäre Hilfe	Entwicklungszusammenarbeit	Ostzusammenarbeit	Total
Privater Sektor	5,4	71,8	13,3	90,4
Schweiz	0,1	13,8	3,5	17,4
Empfängerländer	0,4	37,7	1,3	39,4
Andere Länder	4,9	20,2	8,5	33,5

Quelle: Ausgaben der DEZA, Fachstelle Statistik und Entwicklungsfinanzierung (Stand: 8.6.22)

Partner des SECO für bilaterale Aktivitäten 2021 (in Mio. CHF)

	Entwicklungszusammenarbeit	Ostzusammenarbeit	Total
Privater Sektor	14,8	5,7	20,5
Schweiz	7,9	0,7	8,6
Empfängerländer	0,4	–	0,4
Andere Länder	6,5	5,0	11,5

Quelle: unveröffentlichte Daten des SECO 2022

Diese Zahlen beziehen sich allerdings nur auf Partnerschaften, in denen ein privates Unternehmen der Hauptumsetzungspartner war. Projekte, in denen private Partner ebenfalls involviert waren, aber nicht als Hauptumsetzungspartner fungierten, wurden hier nicht erfasst. Ebenso fehlen Gelder, die indirekt – das heisst vor allem über internationale Organisationen, z. B. Entwicklungsbanken oder auch über NGOs – an den Privatsektor flossen. Würden diese miteingerechnet, dürften die Zahlen um einiges höher ausfallen.

In der IZA-Strategie 2021–2024 ist vorgesehen, die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor auszubauen. Insgesamt schätzt die DEZA, dass 25% aller ihrer Projekte unter Einbezug des Privatsektors umgesetzt werden könnten, ohne dabei allerdings zu definieren, von welchen Akteuren des Privatsektors sie spricht (*Handbook PSE*, DEZA 2021).

3.2 Unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor

Generell wird in der internationalen Zusammenarbeit unterschieden zwischen der Entwicklung des lokalen Privatsektors (*Private Sector Development, PSD*) und der Zusammenarbeit mit (international und national tätigen) Unternehmen und Finanzinstitutionen mit dem Ziel, zusätzliche Mittel für Entwicklungsprojekte zu mobilisieren (*Private Sector Engagement, PSE*).

Die Schweiz hat keine übergeordnete Strategie zum Einbezug des Privatsektors in die IZA. Die DEZA hat im Rahmen der IZA-Strategie 2021–24 ein «Leitbild Privatsektor» veröffentlicht. Darin definiert sie vier zentrale Handlungsbereiche: 1. Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, 2. Förderung lokaler Unternehmen in den Schwerpunktländern der Schweizer IZA (PSD), 3. Zusammenarbeit mit dem Privatsektor (PSE) und 4. Beschaffungswesen. Zusätzlich hat sie ein ausführliches Handbuch zur Aus-

gestaltung der Kooperationen mit dem Privatsektor (PSE) und den Kriterien, die für Partnerschaften erfüllt sein müssen, herausgegeben.

Gemäss seiner Strategie «für einen nachhaltigen Wohlstand» fördert das SECO «zuverlässige wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen und innovative privatwirtschaftliche Initiativen», um Menschen und Unternehmen Zugang zu «Opportunitäten und Märkten» und würdigen Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen. Diesbezüglich fördert das SECO in einer «Aktionslinie» ein «innovationsfreundliches Geschäftsumfeld, das Wettbewerbsfähigkeit, die Produktivität und das Wachstum von Unternehmen stimuliert». Um menschenwürdige Erwerbsmöglichkeiten vor Ort zu schaffen, unterstützt das SECO ausserdem in vier weiteren Aktionslinien den Zugang zu Finanzierung für Unternehmen, die Integration von Produzent:innen und Unternehmen in internationale Wertschöpfungsketten, verantwortungsvoll geführte Unternehmen sowie Kompetenzen von Fachkräften. Diese Aktivitäten werden in Positionspapieren über die Schaffung von Arbeitsplätzen respektive über die Stärkung von Fachkompetenzen durch die berufliche Aus- und Weiterbildung näher ausgeführt. In dieser Hinsicht können viele SECO-Programme und -Projekte als PSD (siehe unten) definiert werden.

Betreffend PSE verfügt das SECO lediglich über ein kurzes Positionspapier, worin sein Ansatz erklärt ist. Die DEZA- und SECO-Dokumente sind jedoch nicht aufeinander abgestimmt; unterschiedliche Definitionen und Ansätze verhindern daher einen kohärenten Überblick.

Obwohl in den meisten LICs und LDCs die informelle Wirtschaft die bei weitem grösste Arbeitgeberin ist (Kap. 2.1.4) und in der Projektarbeit von NGOs eine grosse Rolle spielt, wird der informelle Sektor sowohl im Leitbild der DEZA wie auch im Positionspapier des SECO nicht erwähnt, und es scheinen auch keine spezifischen Strategien zum Umgang mit dem informellen Sektor zu existieren. Auch die fehlende soziale Absicherung eines Grossteils der im informellen und teilweise auch im formellen Sektor tätigen Personen findet in keinem der Dokumente Eingang – dies, obwohl sie eine wichtige Komponente menschenwürdiger Arbeit ist.

Im Folgenden versuchen wir, zuerst die wichtigsten Definitionen zu klären, bevor wir die Aktivitäten der Schweizer IZA in den Bereichen Rahmenbedingungen, PSD und PSE näher ausführen.

Die **Privatsektorentwicklung** (PSD) umfasst gemäss OECD die folgenden Massnahmen:

- Stärkung der staatlichen Institutionen durch technische Hilfe und Kapazitätsaufbau für die Politikgestaltung. Institutionelle Reformen, um das Investitionsklima und die Industrie- und Agrarpolitik unternehmensfreundlicher zu gestalten. (Makro-Ebene)
- Stärkung der Marktwirtschaft durch die Bereitstellung von Dienstleistungen für lokale Unternehmen, u. a. durch Finanzmittel, den Einsatz von Organisationen zur Unternehmensförderung, die Entwicklung einer geeigneten wirtschaftlichen Infrastruktur und die Stärkung von Handelsbeziehungen. (Meso-Ebene)
- Stärkung von Unternehmen, vor allem von KMU, durch den Ausbau ihrer Produktions- und Managementkapazitäten, u. a. durch Berufsbildung und direkte finanzielle Unterstützung für die Entwicklung von Landwirtschaft und Industrie. (Mikro-Ebene) (OECD 2016)

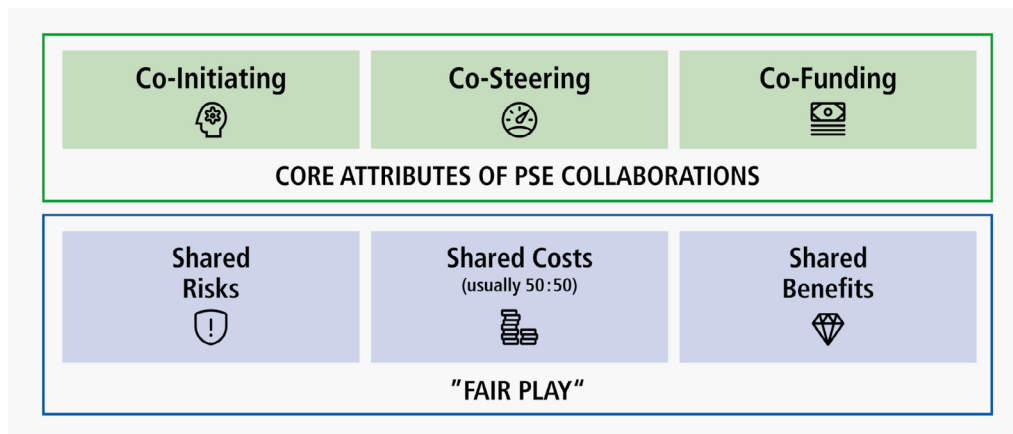
Die OECD zählt also die Makro-Ebene der Rahmenbedingungen zu PSD, während die DEZA sie als eigenen Handlungsbereich ansieht und unter PSD primär die Förderung von funktionsfähigen Marktsystemen (*Market-Systems-Development-Ansatz*) versteht (DEZA 2021). In der Praxis der DEZA sind Tätigkeiten zu Rahmenbedingungen und Marktsystemen aber eng verknüpft. Das SECO hat bislang wie erwähnt kein spezifisches Positionspapier zu PSD veröffentlicht, die Aktionslinien auf der Webseite des SECO umfassen aber sowohl Rahmenbedingungen als auch PSD-Ansätze.

Das **Privatsektorengagement** (PSE) umfasst ein breites Spektrum an Ansätzen, deren genaue Definition und Reichweite ebenfalls nicht geklärt sind. Die OECD verwendet eine sehr breite Definition von

PSE, nämlich «an activity that aims to engage the private sector for development results, which involves the active participation of the private sector».

Die DEZA versteht unter PSE «die Zusammenführung der Bemühungen der DEZA und eines oder mehrerer gleichberechtigter Partner aus dem Privatsektor im Rahmen einer entwicklungsorientierten und wirkungsorientierten Intervention». Die gemeinsame Initiative, Steuerung und Finanzierung unterscheiden PSE-Ansätze von anderen Formen der Interaktion mit dem Privatsektor (siehe Grafik 6). Gemäss dieser Definition gehören Mischfinanzierungen (*Blended Finance*) ebenfalls zu den Formen des Privatsektorengagements.

Grafik 6: Definition von PSE-Initiativen gemäss der DEZA



Quelle: *Handbook PSE*, DEZA 2021

Für das SECO ist PSE «eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Akteur:innen des öffentlichen und des privaten Sektors, um ein gemeinsames Entwicklungsziel zu erreichen». Nach welchen Kriterien privatwirtschaftliche Initiativen unterstützt werden, um gemeinsam mit dem Privatsektor vereinbarte Ziele zu erreichen, ist nirgends klar geregelt.

Aus den Referenzdokumenten von DEZA und SECO wird ersichtlich, dass die beiden Organisationen unterschiedliche Begriffsdefinitionen und Ansätze in der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor verwenden. Aus Sicht von Alliance Sud ist die Differenzierung der DEZA in vier zentrale Handlungsbereiche für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor gelungen. Da eine vertiefte Diskussion des Beschaffungswesens den Rahmen des Papiers sprengen würde, fokussieren wir im Folgenden auf die anderen drei Hauptbereiche der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor: die Schaffung von Rahmenbedingungen; die Stärkung der lokalen Privatwirtschaft (inklusive der informellen Wirtschaft; PSD); sowie die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor durch entwicklungsorientierte Finanzierungsinstrumente (PSE). Wie auch NGOs in Projekten mit dem Privatsektor zusammenarbeiten, wird anhand von konkreten Beispielen illustriert.

3.3 Schaffung von Rahmenbedingungen für nachhaltige Investitionen

Damit private Investoren (in- und ausländische) in einem Land investieren, braucht es neben der nötigen Infrastruktur auch geeignete wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen, funktionierende und transparente Regierungsinstitutionen sowie politische Stabilität. Auch Bildungs- und Gesundheitsprojekte sowie Projekte zur finanziellen Unterstützung der ärmsten Menschen tragen zur Schaffung von wirtschafts- und entwicklungsfreundlichen Rahmenbedingungen bei, da der formelle Privatsektor neben transparenten und klaren rechtlichen Rahmenbedingungen auch auf gesunde, gut geschulte Arbeitskräfte und finanzstarke Konsument:innen angewiesen ist.

EZA-Massnahmen setzen somit auf vielfältige Art und Weise bei den Rahmenbedingungen an und fördern auch den Aufbau und die Stärkung der institutionellen Kapazitäten und die Unterstützung von Reformen in den Partnerländern. Allerdings wird wie oben bereits erwähnt auch das Konzept der Rahmenbedingungen nicht immer gleich interpretiert und angewandt.⁴ Während das SECO vor allem auf die Förderung adäquater makro-ökonomischer Bedingungen, auf die Stärkung der lokalen Finanzmärkte sowie die Bereitstellung von Infrastruktur fokussiert, unterstützt die DEZA verschiedene Projekte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, der guten Regierungsführung, der Entwicklung der öffentlichen Infrastruktur, der Grundschul- und beruflichen Bildung und des Zugangs zu Finanzmitteln. Sowohl SECO wie auch DEZA arbeiten bei der Schaffung von Rahmenbedingungen für nachhaltige Investitionen oftmals mit NGOs zusammen.

Beispiel eines NGO-Projekts zur Schaffung von Rahmenbedingungen

Seit 2020 unterhält Helvetas im Auftrag der schwedischen Entwicklungsagentur SIDA mit RECONOMY ein grosses regionales Programm zur Stärkung von KMU in Ost- und Südosteuropa. Dabei stehen die Bedürfnisse von Frauen und jungen Menschen auf dem Arbeitsmarkt sowie die Förderung einer ökologischen Wirtschaft im Vordergrund. Lokale Unternehmen, gemeinnützige Organisationen und staatliche Akteure werden dabei unterstützt, relevante Gesetze und Regulierungen zu analysieren und Verbesserungen anzustossen. Auf diese Weise wurden jüngst die arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen für Freelancer (Selbständige) in Nordmazedonien verbessert. Mit der Unterstützung von RECONOMY setzten sich lokale Akteur:innen gegenüber den Behörden für die Bedeutung der Freiberuflichkeit als Einkommensoption für Frauen und junge Menschen ein. Daraufhin kündigte der nordmazedonische Premierminister eine Steuerreform an, die es Freelancern in Zukunft erlaubt, ihre Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung selbst zu regeln.

Gleichzeitig geht die Frage der Gestaltung von Rahmenbedingungen für nachhaltige Investitionen weit über das Mandat der EZA hinaus. So unterstreicht die DEZA in ihrem Privatsektor-Leitbild die Wichtigkeit der Politikkohärenz sowohl in der Schweiz wie auch auf internationaler Ebene: «Aus Perspektive der Politikkohärenz sind daher eine Reihe wirtschaftspolitischer Fragen zu behandeln, insbesondere in Bezug auf ausländische Investitionen, die Besteuerung multinationaler Unternehmen, die Bekämpfung illegaler und unlauterer Finanzflüsse (IFF), die Ausgestaltung von Freihandelsabkommen sowie die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im öffentlichen Beschaffungswesen.» (DEZA 2021, S. 6).

3.4 Privatsektorentwicklung (PSD)

Die Entwicklung und Stärkung des lokalen Privatsektors ist schon seit langem eine wichtige Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und trägt auch massgeblich zur wirtschaftlichen Integration der ärmsten Bevölkerungsgruppen bei.

Die DEZA verfolgt gemäss ihrem Privatsektor-Leitbild einen umfassenden Ansatz mit verschiedenen Elementen zur Förderung lokaler Unternehmen:

- Synergien mit Programmen, die die Entwicklung des Finanzsektors oder die Förderung der Bildung und insbesondere der Berufsbildung bezwecken (denn Unternehmen brauchen sowohl Investitionskapital als auch qualifizierte Arbeitskräfte, wenn sie Arbeitsplätze schaffen wollen).

⁴ Das DEZA-Leitbild fokussiert einerseits auf gute Regierungsführung, auf ein regelbasiertes und verlässliches Handelssystem, ein innovationsfreundliches Geschäftsumfeld, eine tragfähige Basisinfrastruktur und ein unabhängiges Gerichtswesen, bezieht aber gleichzeitig auch Aspekte der verantwortungsvollen Unternehmensführung und der internationalen und nationalen Politikkohärenz mit ein.

- Synergien mit Interventionen, die auf die Verbesserung der nationalen oder lokalen Gouvernanz abzielen (gute Regierungsführung). Die gleichzeitige Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung und Verbesserungen der Regierungsführung stehen im Zentrum vieler Projekte der lokalen Wirtschaftsentwicklung.
- *Market-Systems-Development*-Ansatz: Förderung der Funktionsfähigkeit von Marktsystemen durch Anknüpfung an bestehende Wirtschaftsstrukturen und Weiterentwicklung entlang der Wertschöpfungskette.

Auch wenn das SECO nicht formell zwischen PSD und PSE unterscheidet, könnte man fünf der acht auf der Webseite des SECO vorgestellten «Aktionslinien» dem Bereich PSD zuordnen:

- Förderung eines innovationsfreundlichen Geschäftsumfelds, das die Wettbewerbsfähigkeit, die Produktivität und das Wachstum von Unternehmen stimuliert.
- Zugang zu Finanzierung für Unternehmen, damit diese investieren, neue Märkte erschliessen, wachsen und menschenwürdige Arbeitsplätze schaffen können.
- Einbindung des Privatsektors in globale Wertschöpfungsketten und gleichzeitige Stärkung aller relevanten Dimensionen der Nachhaltigkeit.
- Unterstützung verantwortungsvoller Unternehmensführung, damit nicht nur betriebswirtschaftliche Ziele, sondern auch Verantwortung gegenüber Mitarbeitenden, Gesellschaft und Umwelt übernommen wird sowie internationale Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechts-Abkommen eingehalten werden.
- Vermittlung von marktorientierten Fachkompetenzen in der höheren Berufsbildung (postsekundäre und tertiäre Stufen).

Während bei vielen Projekten der DEZA die wirtschaftliche Integration der ärmsten Bevölkerungsschichten im Zentrum steht und somit (wenn auch oft nicht explizit) der Bezug zum informellen Sektor offensichtlich gegeben ist, ist dieser bei Projekten des SECO oft weniger klar ersichtlich.

Beispiele von NGO-Projekten zur wirtschaftlichen Integration

- Ein Projekt von Caritas Schweiz bringt in Äthiopien Arbeitssuchende und Arbeitgebende zusammen und verbessert den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche, Frauen und Binnenvertriebene. Ziel des Projektes ist es, junge Erwachsene auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes vorzubereiten und den Zugang zu Arbeitsplätzen effizient und marktorientiert zu gestalten. Basierend auf einer Analyse der lokalen Arbeitssituation setzt es verschiedene Komponenten um: Mitarbeitende in der Berufsbildung und Arbeitsvermittlung werden geschult, ein Praktikumsprogramm und Networking-Plattformen zusammen mit Unternehmen angeboten sowie Jugendliche beim Aufbau einer selbstständigen Tätigkeit durch finanzielle Zuschüsse, Coaching und Zugang zu formellen und informellen Finanzdienstleistungen gefördert.
- Das HEKS arbeitet in Bangladesch mit mehreren lokalen Organisationen an der wirtschaftlichen Inklusion von Adibashi und Dalit, zwei Bevölkerungsgruppen, welche aufgrund von religiöser und kultureller Stigmatisierung nur sehr begrenzte Möglichkeiten haben, im formellen Sektor tätig zu werden. Deshalb verfolgen die Projekte einen mehrgleisigen Ansatz. Zum einen werden wirtschaftliche Tätigkeiten unterstützt, die unter den gegebenen Bedingungen möglich sind, wie Bullenzucht, Hühnerhaltung oder Mattenflechten. Diese Tätigkeiten erhöhen nicht nur das zur Verfügung stehende Haushaltseinkommen der beteiligten Frauen, sondern stärken auch deren Selbstbewusstsein und soziale Organisation.

Gleichzeitig wird aber auch an den Ursachen der Marginalisierung durch die Mehrheit der Bevölkerung angesetzt; und durch politische Einflussnahme werden staatliche Stellen dazu animiert, den Adibashi und Dalit offiziell zustehende Unterstützung zukommen zu lassen. Dabei ist die Formalisierung der Arbeit ein eher mittel- bis langfristiges Ziel; im Vordergrund steht die Verbesserung der Rahmenbedingungen ihrer aktuellen Situation.

- Die wirtschaftlichen Perspektiven für die Bevölkerung in El Salvador, insbesondere für die junge Bevölkerung, sind äusserst begrenzt. Dies und die weitverbreitete Gewalt treiben viele junge Menschen dazu, sich auf den gefährlichen Weg Richtung USA zu machen, wo sie auf bessere Lebensbedingungen hoffen. Mit Unterstützung der DEZA fördert terre des hommes schweiz die Entwicklung und Umsetzung von innovativen Startups. Terre des hommes schweiz stellt den ländlichen Jungunternehmer:innen aus El Salvador Kapital und Knowhow zur Verfügung. Darüber hinaus werden sie durch vielfältige Massnahmen – Vernetzung untereinander, Ausbildung und Coaching – in ihren Heimatgemeinden integriert. Das privatwirtschaftliche Projekt bietet den Jungunternehmer:innen eine echte ökonomische und soziale Perspektive und damit eine wirksame Alternative zur Emigration in die USA.

Da die Landwirtschaft in vielen der ärmsten Länder einer der wichtigsten Wirtschaftszweige ist, hat die Unterstützung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern auch einen hohen Stellenwert in der Schweizer EZA. So engagiert sie sich beispielsweise mit Trainings in agrarökologischen und klimaresistenten Anbaumethoden, in der Bereitstellung von dürreresistentem Saatgut, in der Unterstützung landwirtschaftlicher Kooperativen und der Stärkung lokaler Märkte. Viele Schweizer NGOs engagieren sich ebenfalls stark im Landwirtschaftsbereich und fungieren dabei oft als Bindeglied zwischen den lokalen Kleinbäuer:innen und dem (inter-)nationalen Privatsektor. Sie schaffen Absatzmärkte für Kleinbäuer:innen und tragen zum Aufbau nachhaltiger Wertschöpfungsketten bei.

Beispiele von NGO-Projekten zur Integration von Kleinbäuer:innen in nachhaltige Wertschöpfungsketten

- Mit Unterstützung der DEZA bildet Swissaid in Tansania Kleinbäuerinnen und -bauern in agro-ökologischer Landwirtschaft aus, hilft ihnen bei der Zertifizierung ihrer Produkte sowie beim Aufbau von Absatzmärkten. So wurde etwa gemeinsam mit dem sozialen Unternehmen *I am organic* der erste zertifizierte Bioladen in Dar es Salaam eröffnet, der Bioprodukte von den geschulten Bäuerinnen bezieht.
- In einem von REPIC⁵ kofinanzierten Projekt arbeitet Fastenaktion gemeinsam mit EBP, einem Schweizer Ingenieurbüro, Corpoema, einem kolumbianischen Ingenieurbüro, sowie Grupo Semillas in Kolumbien. Ziel des Projekts ist es, die jeweiligen Expertisen gezielt zu nutzen, um in Tolima, Kolumbien, ein nachhaltiges Modell zur Förderung und Steigerung der Produktion der lokalen bäuerlichen und indigenen Bevölkerung zu etablieren. Dafür wurde in drei indigenen Gemeinschaften jeweils ein Pilotprojekt, basierend auf Solarenergie, installiert, das die landwirtschaftlichen Aktivitäten stärkt; beispielsweise solarbetriebene Wasserpumpen zur Bewässerung der Felder oder solarbetriebene Kühltruhen für die Lagerung des Zuchtfisches. Über einen gemeinschaftlich verwalteten Förderfonds, der eine Kreditlinie für Energieprojekte beinhaltet, soll mittelfristig die Replikation solcher auf alternativen Energien basierender landwirtschaftlicher Vorhaben ermöglicht werden.

⁵ REPIC ist eine interdepartementale Plattform der Bundesämter SECO, DEZA, BAFU und dem Bundesamt für Energie zur Förderung der erneuerbaren Energien, der Energie- und Ressourceneffizienz in Entwicklungs- und Transitionsländern.

3.5 Privatsektorenengagement (PSE): öffentlich-private Finanzierungsinstrumente der Schweiz

PSE bezeichnet grundsätzlich eine Modalität der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, bei der die gemeinsame Initiierung, Steuerung und Finanzierung von Entwicklungsinterventionen im Zentrum steht. Diese Modalität baut oftmals auf Aktivitäten zur Stärkung des lokalen Privatsektors (PSD) auf. So etwa unterstützt die Schweizer EZA auch mittels PSE seit vielen Jahren Projekte, die darauf abzielen, kleine Produzent:innen von Agrarrohstoffen (z. B. Baumwolle, Reis, Kaffee) in die globalen Wertschöpfungsketten zu integrieren.

Beispiele von NGO-Projekten zum Privatsektorenengagement

- Im Auftrag der DEZA setzte Helvetas von 2015 bis 2022 WAPRO, ein globales Programm zur effizienteren Nutzung von Wasser in der Landwirtschaft, um. Zuletzt operierte das Programm in zahlreichen Ländern in Asien und Afrika und kooperierte mit insgesamt 22 international und national tätigen Firmen und Partnerorganisationen. Dank der Umstellung auf biologischen Reisanbau sind Bäuerinnen und Bauern in mehreren Distrikten von Uttarakhand und Uttar Pradesh (Indien) heute in der Lage, qualitativ hochstehenden Basmatireis zu produzieren und diesen zu deutlich besseren Preisen als früher zu verkaufen. Damit konnten sie nicht nur ihr Einkommen pro Hektar gegenüber konventionell wirtschaftenden Produzent:innen um 350 USD erhöhen (Durchschnitt drei Jahre), sondern reduzierten auch die verbrauchte Wassermenge um über 50% gegenüber der Vergleichsgruppe.
- Das von Biovision entwickelte Business Agroecology Criteria Tool (B-ACT) ermöglicht es Unternehmen, ihr Businessmodell hinsichtlich der agrarökologischen Prinzipien zu bewerten. Ausserdem dient es als Instrument für Investoren und Geldgebende, um damit inspirierende und vielversprechende agrarökologische Unternehmen zu identifizieren und diese auf ihren Beitrag zu nachhaltigen Ernährungssystemen zu testen. Das B-ACT ist Teil des Biovision-Programms *Investing in the Agroecological Business Case*, welches zum Ziel hat, dass vermehrt geeignete Finanzierungsmittel für agrarökologische Unternehmen im Globalen Süden bereitgestellt werden und diese mittels Kapital, Kapazitätsaufbau und verbesserten Rahmenbedingungen ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern können.

Neben direkter Kooperation mit privaten Akteuren folgt auch die Schweiz zunehmend dem internationalen Trend (siehe Kapitel 2.2), durch (etablierte und neue) Finanzinstrumente private Entwicklungsfinanzierung zu mobilisieren. Gemäss Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe kann der Bundesrat juristische Personen gründen oder den Bund an juristischen Personen beteiligen, um die im Gesetz festgelegten Ziele zu erreichen (vgl. Artikel 11). So hat die internationale Zusammenarbeit der Schweiz seit vielen Jahren Instrumente entwickelt, um zusätzliche private Mittel zur Kofinanzierung von Projekten zu mobilisieren. Auch im Bereich des Klimaschutzes will die interdepartementale Plattform zu internationalen Finanzierungsfragen im Klima- und Umweltbereich von DEZA, SECO und BAFU (PLAFICO) verstärkt Gelder des Privatsektors für klimafreundliche Investitionen in Entwicklungsländern mobilisieren.

Volumenmässig das wichtigste Instrument ist der *Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM)*, der bereits 1997 gegründet wurde. SIFEM ist die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft des Bundes. Gemäss Definition investiert sie entweder direkt oder über Intermediäre mehrheitlich in kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in Entwicklungsländern und gehört somit zu den Instrumenten der PSD. Von 1997 bis heute hat SIFEM 1217,3 Mio. USD für 155 Projekte in Afrika, Asien, Osteuropa und Lateinamerika bereitgestellt. Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen dem SIFEM und der DEZA zielen darauf ab, die Investitionen in den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) zu verstärken, dies insbesondere mittels Garantien.

SIFEM hat jedoch auch das Mandat, zusätzliche private Mittel zu mobilisieren (*Blended Finance*), insbesondere für Klimaprojekte, was zu den Instrumenten der PSE gehört. Zwischen 2018 und 2020 hat der SIFEM über seine Beteiligungen an Spezialfonds 42 Millionen pro Jahr an privaten Mitteln mobilisiert, was im internationalen Vergleich ein sehr bescheidenes Ergebnis ist (OECD 2023, S. 21).

Ein weiteres durch die Schweizer IZA unterstütztes Finanzvehikel ist die PIDG (*Private Infrastructure Development Group*), die Kapital des Privatsektors für den Bau von Basis-Infrastruktur in Sub-Sahara-Afrika sowie in Süd- und Südostasien mobilisiert. Die PIDG setzt öffentliche Mittel ein, um das Risiko von Infrastrukturprojekten für private Investoren zu verringern und ist in diesem Sinn ein typisches PSE-Vehikel. Die Schweiz unterstützt die PIDG seit ihrer Gründung 2002.⁶ Gemäss SECO, das die Schweiz in der PIDG vertritt, hat letztere seit 2002 37,6 Milliarden US-Dollar mobilisiert, davon 23 Milliarden aus dem Privatsektor. Die PIDG stand allerdings schon mehrfach international in der Kritik, unter anderem da sie massiv in fossile Energieprojekte investierte (global witness, 2020).

Die *Swiss Capacity Building Facility (SCBF)* ist eine 2011 gegründete Plattform mit rund 25 Partnern, hauptsächlich Schweizer Finanzinstitutionen und Impact-Investoren, die zum Ziel hat, Finanzinstitutionen im Süden bei der Entwicklung und Verbreitung von innovativen Finanzprodukten für einkommensschwache Haushalte zu unterstützen. Die SCBF hat bis heute 72 Projekte der technischen Hilfe in 31 Ländern mit 48 Partnerfinanzinstitutionen unterstützt. Der Löwenanteil der Mittel floss nach Subsahara-Afrika, am häufigsten in Versicherungen und Darlehen. Die DEZA-Finanzierung in der Höhe von 8,8 Mio. CHF hat auf verschiedenen Ebenen private Ressourcen mobilisiert (total 13,6 Mio. CHF).

Ausserdem schufen das SECO und die DEZA Ende 2021 gemeinsam mit der UBS Optimus Foundation und der Credit Suisse Foundation die *SDG Impact Finance Initiative (SIFI)*, deren erklärtes Ziel es ist, 100 Mio. CHF an öffentlichen oder philanthropischen Mitteln aufzubringen, um 1 Milliarde CHF «zur Finanzierung der SDGs in den Entwicklungsländern» zu mobilisieren. Das SECO unterstützt die Initiative mit 19,5 Mio. CHF, die DEZA mit fast 5 Millionen. Die UBS Foundation leistet einen Beitrag von 5 Millionen, die Höhe des Credit-Suisse-Beitrags war bei ihrem Untergang noch nicht bekannt.

Auch NGOs arbeiten mit Impact-Investoren zusammen

2022 haben das HEKS und iGravity das *Rural Livelihoods Investment Window* lanciert – ein langfristiges Investitionsportfolio, welches durch gezielte Investitionen in kleine und mittelgrosse Unternehmen in Uganda und Senegal dazu beitragen soll, Beschäftigungs-, Ausbildungs- und Einkommensmöglichkeiten für Menschen in ländlichen und stadtnahen Gebieten zu schaffen sowie den Zugang zu erschwinglichen und nachhaltigen Waren und Dienstleistungen zu verbessern und so die Lebensqualität in unterversorgten Gebieten zu verbessern. Während das HEKS langjährige Expertise im Bereich der ländlichen Marktentwicklung und -integration mitbringt, kümmert sich iGravity um die Entwicklung und Verwaltung des Portfolios, agiert oft als einer der ersten institutionellen Investoren und unterstützt die Unternehmen mit langfristigem und flexiblem Kapital.

⁶ Grossbritannien stellte mehr als 70% der Finanzierung bereit, gefolgt von Deutschland und den Niederlanden. Die Schweiz steht mit rund 10% der Finanzierungen an vierter Stelle.

Gegenwärtig ist es unmöglich, den Entwicklungsnutzen der verschiedenen PSE-Projekte von DEZA und SECO zu beurteilen. So ist etwa die Wirkung der Aktivitäten des SIFEM in Bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen nicht klar, weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht. Die vom Bund genannten 904 000 angeblich seit 2005 geschaffenen Arbeitsplätze beziehen sich auf die insgesamt von allen Co-Investoren geschaffenen Stellen (und nicht nur auf diejenigen, die im Zusammenhang mit den SIFEM-Investitionen geschaffen wurden). Bisher wurden nur 13% der Arbeitsplätze in den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) und Ländern mit niedrigem Einkommen (LICs) geschaffen, 60% in vier Ländern mit mittlerem Einkommen (MICs): Indien, Südafrika, Nigeria und Kenia. Ausserdem ist unklar, nach welchen Kriterien die Finanzintermediäre ausgewählt wurden und ob der SIFEM in der Lage ist, die Investitionspolitik wirksam zu überwachen.

Nur eine unabhängige externe Evaluation der gesamten Zusammenarbeit des SECO und der DEZA mit dem Privatsektor würde eine fundierte Beurteilung der Relevanz von PSE als Modalität der Schweizer IZA ermöglichen. Bisher wurden zwei separate, nicht aufeinander abgestimmte Evaluationen gemacht. Veröffentlicht wurden bislang nur die Evaluationsergebnisse des SECO-Portfolios, die hinter den Erwartungen zurückblieben. Ein externer Ausschuss⁷ stellte fest, dass man nicht wirklich von einer Evaluation der PSE als Modalität sprechen könne. Es fehlt ihr an Tiefe, insbesondere angesichts der zu geringen finanziellen Mittel, die zur Verfügung gestellt wurden, und sie beschränkt sich auf die Ansichten der direkt beteiligten Interviewpartner:innen. Von den Begünstigten wurde nur eine begrenzte Anzahl befragt. Die Evaluation weist insbesondere auf Lücken bei der Analyse der Auswirkungen und der Nachhaltigkeit (*sustainability*) des PSE-Portfolios hin.

7 Dieser Ausschuss besteht aus vier Expert:innen aus dem akademischen Bereich und der Entwicklungszusammenarbeit, deren Hauptaufgabe darin besteht, eine unabhängige externe Analyse der Evaluierungsergebnisse zu liefern.

4. Schlussbetrachtungen

4.1 Fazit: Vielfalt verlangt Differenzierung

Die Welt sieht sich heute mit multiplen globalen Krisen konfrontiert, die nur von den vielen unterschiedlichen Akteuren gemeinsam bewältigt werden können. Die SDGs als international verhandelter Rahmen bieten dabei eine wichtige Orientierungshilfe.

Partnerschaften – notwendiger denn je

Besonders SDG 17 zu Umsetzung und Partnerschaften ist zentral. So zielt es einerseits darauf ab, die Strukturen des internationalen Systems (Finanzsystem, Weltmarkt, Wissen und Technologie) darauf auszurichten, dass alle Menschen in allen Ländern von den SDGs profitieren, und sieht gleichzeitig die Förderung der Partnerschaften zwischen allen gesellschaftlichen Akteuren – Wirtschaft, Wissenschaft, Regierungen und Zivilgesellschaft – vor. Hier spielt auch der Privatsektor (mit seinen diversen Akteuren) eine wichtige Rolle.

Privatwirtschaftliche Akteure können durch die Bereitstellung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen Menschen dabei unterstützen, der Armut zu entfliehen und ihr Leben selbst in die Hand zu nehmen. Verantwortungsvoll eingesetzte neue Technologien können zur Lösung vielfältiger Probleme beitragen und auch die Lebensumstände der Ärmsten verbessern. Beim Bau und Unterhalt nachhaltiger Infrastruktur und Energieversorgung können Unternehmen und Finanzinstitutionen eine wichtige Rolle einnehmen. Durch korrekte Steuerzahlungen und Verzicht auf aggressive Steuervermeidung in den Produktionsländern können multinationale Konzerne dazu beitragen, dass den Ländern mehr finanzielle Ressourcen (*domestic resource mobilization*) zur Verfügung stehen, die es ihnen erlauben, ihre eigene Entwicklung voranzutreiben.

Die Grenzen der Mobilisierung privater Mittel

Die Rolle des Privatsektors, insbesondere von ausländischen Investoren, haben aber auch klare Grenzen. Investitionen zur Erreichung der SDGs in den ärmsten Ländern sind für die meisten Investoren zu risikoreich und zu wenig profitabel. Selbst durch Mischfinanzierungen, also öffentliche Subventionen, bleiben die Beträge, die in die LDCs fließen, bisher weit unter den Erwartungen zurück. Schlüsselsektoren für die Armutsbekämpfung, wie Bildung (SDG 4), Gesundheit (SDG 3) und grundlegende öffentliche Infrastruktur (Zugang zu sauberem Wasser und sanitären Einrichtungen/SDG 6), speziell in den LDCs, müssen für alle Menschen zugänglich sein und sollten deshalb keine «Investitionsobjekte» sein. Sie erfordern daher öffentliche Finanzierungen, gegebenenfalls unterstützt durch EZA-Mittel.

Auch in der Schweiz gelang es bis heute nicht, mit neuen Instrumenten zur Mobilisierung in grossem Umfang private Finanzmittel für nachhaltige Entwicklung in LDCs bereitzustellen. Ob die öffentlichen Mittel, die bisher von der Schweiz eingesetzt wurden, eine grössere Wirkung zur Erreichung der SDGs entfaltet als «traditionelle» EZA, kann angesichts der begrenzten Anzahl von Projekten von SECO und DEZA in den am wenigsten entwickelten Ländern und in Ermangelung einer unabhängigen Bewertung ihrer Wirkung noch nicht abschliessend beurteilt werden.

Die unumgängliche Schaffung stabiler Rahmenbedingungen

Dass FDI und mobilisierte private Finanzmittel die «traditionelle» EZA nicht ersetzen können, ist offensichtlich. Es braucht nach wie vor Investitionen in universell zugängliche Bildung und Gesundheitsversorgung, in Rechtsstaatlichkeit, in die Förderung einer vielfältigen und aktiven Zivilgesellschaft. Gerade in den ärmsten Ländern und Regionen, in Slums und Flüchtlingslagern bleibt es schwierig, einen «business case» für private Investoren herzustellen. Die Schaffung stabiler Rahmenbedingungen ist hier eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung eines formalisierten Privatsektors. Dies erfordert in erster Linie Interventionen staatlicher Institutionen mit Unterstützung internationaler Organisationen bzw. bilateraler Geber (wie DEZA, SECO). Politische Stabilität und Sicherheit, ein verlässlicher Rechts- und Regulierungsrahmen im Sinne der SDGs,

makroökonomische Stabilität, qualifizierte Arbeitskräfte und eine gute physische Infrastruktur sind vorrangige Interventionsbereiche des Staates. Dabei kommt auch der Arbeit der NGOs eine wichtige Rolle zu.

Der lokale Privatsektor bleibt zentral

Das Potenzial der lokalen Privatsektorentwicklung (PSD) und ihrer zahlreichen Facetten in den Partnerländern der Schweizer EZA ist gut belegt. Während viele EZA-Projekte den informellen Sektor direkt oder indirekt miteinbeziehen und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur sozialen Absicherung der im informellen Sektor tätigen Menschen beitragen, sollte die informelle Wirtschaft – gemäss dem Prinzip «Leave No One Behind» – in allen PSD- und PSE-Projekten systematischer miteinbezogen und berücksichtigt werden. In diesen Bereichen bringen NGOs wertvolle Erfahrungen mit, die auch für die Zusammenarbeit mit dem internationalen und nationalen Privatsektor relevant sind.

NGOs arbeiten bereits heute in verschiedenen Kontexten auch direkt mit privaten Unternehmen zusammen – sei es zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Integration lokaler Produzent:innen in lokale, nationale und internationale Wertschöpfungsketten. Gerade in Zusammenarbeit mit internationalen Unternehmen sowie in der Zusammenarbeit mit dem Finanzsektor (beispielsweise im Bereich des *Impact Investing*) können sie wichtige Rollen übernehmen; ihr langfristiges Kontextwissen, ihre breite lokale Vernetzung sowie ihr Fokus auf die Bedürfnisse der ärmsten Bevölkerungsschichten können massgeblich dazu beitragen, dass Investitionen tatsächlich den bedürftigsten Menschen zugutekommen oder zumindest keine negativen Auswirkungen auf die ärmsten und bedürftigsten Menschen haben.

4.2 Empfehlungen

4.2.1 Forderungen an Schweizer Unternehmen

Um als nachhaltig bezeichnet zu werden, müssen die Aktivitäten aller Akteure des Privatsektors nicht nur wirtschaftlich profitabel sein, sondern auch sozialen und ökologischen Kriterien entsprechen, wie sie spezifisch in den «Leitlinien für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln» (*Responsible Business Conduct, RBC*) der OECD und den Leitprinzipien der UNO definiert sind. Die Achtung der Menschenrechte und der Schutz der Umwelt sind integraler Bestandteil davon. Die Einhaltung der OECD-Leitlinien und UNO-Leitprinzipien ist somit eine Grundvoraussetzung für private Unternehmen und sollte durch ein seriöses Monitoringsystem begleitet werden.⁸

In dieser Hinsicht sollen Unternehmen nicht nur mehr, sondern menschenwürdige Arbeitsplätze (*decent jobs*) schaffen. In ökologischer Hinsicht dürfen die Aktivitäten des Privatsektors keine Umweltschäden verursachen und müssen klar auf die Ziele zur Senkung der Kohlenstoffemissionen, wie sie im Pariser Klimaabkommen festgelegt sind, ausgerichtet sein. Zudem sollen ihre Aktivitäten nicht zum Verlust der biologischen Vielfalt beitragen.

Auch der Finanzsektor soll zur nachhaltigen Entwicklung beitragen und seine Aktivitäten entsprechend an den SDGs ausrichten, wobei Portfolios immer anhand aller SDGs zu evaluieren sind und positive und negative Auswirkungen aufgezeigt werden sollen (die aktuelle Praxis vieler Finanzakteure, nur einzelne SDGs herauszupicken, ist irreführend und trägt massgeblich zum «Green- bzw. *SDG-washing*» des Finanzsektors bei). Investitionen in fossile Energien sollen transparent offengelegt und anhand klarer und messbarer Desinvestitionsstrategien nachhaltig reduziert werden.

⁸ Der Bundesrat hat zwei Nationale Aktionspläne verabschiedet, die eine Liste von Empfehlungen an die Unternehmen beinhalten, den CSR-Aktionsplan 2020-2023 und den Nationalen Aktionsplan Unternehmen und Menschenrechte 2020 – 2023. Diese setzen allein auf das freiwillige Handeln der Unternehmen, gesetzliche Regulierungen sind nicht vorgesehen. Mit dem indirekten Gegenvorschlag zur Initiative für verantwortungsvolle Unternehmen wurde eine Berichtspflicht und partielle Sorgfaltspflichten in Bezug auf Kinderarbeit und «Konfliktmineralien» eingeführt.

4.2.2 Erwartungen an die Schweizer IZA

Die Schweizer IZA sollte die Entwicklung des lokalen Privatsektors (PSD) in den Partnerländern priorisieren, indem sie auf den bisherigen Erfolgen und bewährten Praktiken aufbaut und diese weiterentwickelt. Aus Sicht der Armutsreduktion ist es wichtig, die Sektoren mit dem grössten Einkommenspotenzial zu fördern, natürlich unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Standards. Gleichzeitig sollte dem informellen Sektor eine grössere Priorität eingeräumt werden. Massnahmen zur Formalisierung der informellen Wirtschaft sollten sich immer primär am Ziel der Armutsreduktion und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen (*decent jobs*) orientieren und nicht ohne Konsultation und Integration der betroffenen Personen geplant und umgesetzt werden.

Aufgrund ihrer institutionellen und finanziellen Komplexität sollten neue Formen des Engagements mit dem Privatsektor (PSE) vorerst gezielt eingesetzt und bei positiven ersten Resultaten graduell ausgebaut werden. Ein möglicher Ausbau sollte sich sowohl auf eigene Wirkungsanalysen wie auch auf existierende wissenschaftliche Studien und Studien anderer Geberländer beziehen. Es ist sicherzustellen, dass diese neuen Instrumente tatsächlich direkt zur Armutsreduktion beitragen und keine negativen sozialen oder ökologischen Auswirkungen haben. Die Auswirkungen auf die informelle Wirtschaft sollten dementsprechend klar analysiert und informelle private Unternehmen wo immer möglich miteinbezogen werden. Der Einbezug von NGOs kann dazu dienen, den Fokus auf die Ärmsten und Bedürftigsten beizubehalten und die informelle Wirtschaft miteinzubeziehen. Regelmässige Wirkungsmessung und Evaluationen müssen weiter ausgebaut werden.

Es braucht eine übergreifende Strategie, die die Komplementarität und das Zusammenspiel von DEZA und SECO im Bereich der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor in ihren verschiedenen Facetten klarer durchleuchtet. DEZA und SECO sollten ihre Ansätze stärker harmonisieren und daraus entstehende Synergien nutzen. Die DEZA sollte die Kriterien in ihrem Leitbild und im *Handbook on Private Sector Engagement* systematisch anwenden. Das SECO muss seine Position darlegen und sich zu ähnlich starken Kriterien für sein Engagement mit dem Privatsektor verpflichten. Die Einhaltung der OECD-Leitlinien und UNO-Leitprinzipien für verantwortliches Unternehmertum sowie die Orientierung an den Kampala-Prinzipien⁹ müssen dabei eine Vorbedingung für jede Art von Engagement mit dem Privatsektor sein.

4.2.3 Erwartungen bezüglich Politikkohärenz

Die weltweite EZA kann nur *ein* Beitrag zur Erreichung der SDGs sein. Darüber hinaus müssen gerechtere internationale Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es den ärmeren Ländern erlauben, Handel auf Augenhöhe zu betreiben, die die Steuerflucht und Gewinnverschiebungen multinationaler Unternehmen verhindern und die eine faire Rückverteilung von finanziellen Ressourcen an die Länder des Globalen Südens sicherstellen (Klima-, Umwelt- und Entwicklungsfinanzierung).

In Bezug auf die Schweizer Politik bedeutet dies konkret:

- Die unverschuldete **Überschuldung** vieler Entwicklungsländer droht zu einer verlorenen Dekade zu führen. Die Schweiz soll sich für gerechte Entschuldungsverfahren unter Einbezug des Privatsektors einsetzen. Dafür braucht es in der Schweiz Transparenz über die Schulden, die Entwicklungsländer bei Schweizer Banken und Rohstoffhändlern haben. Zudem soll sich die Schweiz bereit erklären, ungenutzte Sonderziehungsrechte (vom IWF geschaffene Mittel für Währungsreserven) an überschuldete Länder abzutreten.
- In der **Steuerpolitik** braucht es mehr Transparenz, die es den Steuerbehörden in Entwicklungsländern erlaubt, Steuerflucht in die Schweiz zu eruieren und zu unterbinden. Hierzu braucht es

⁹ Die breit abgestützten Kampala-Prinzipien fördern die Eigenverantwortung der Partnerländer in PSE-Projekten und stellen damit sicher, dass PSE-Projekte und -Programme an den nationalen Prioritäten für nachhaltige Entwicklung ausgerichtet werden.

mindestens die Veröffentlichung von länderbezogenen Berichten multinationaler Konzerne (das sogenannte *public country-by-country-reporting*) und die Einführung von öffentlichen Registern über die wirtschaftlichen Berechtigten (*beneficial ownership*) von Firmen.

- Die Schweiz soll nur noch bilaterale Handelsabkommen abschliessen, die keine negativen Auswirkungen auf die Umwelt und die Menschenrechtssituation in den Partnerländern haben. Ein **Außenwirtschaftsgesetz** soll hierfür den rechtlichen Rahmen setzen. Dieses soll auch sicherstellen, dass die Schweiz ihre Investitionsschutzabkommen so gestaltet, dass die Gaststaaten die wirtschaftlichen Aktivitäten und das Verhalten der Konzerne im öffentlichen Interesse regulieren können.
- Die Schweiz muss (analog zu den kommenden EU-Regulierungen) gesetzlich sicherstellen, dass Schweizer Konzerne überall auf der Welt die **Menschenrechte und Umweltstandards** respektieren und für Verletzungen zur Rechenschaft gezogen werden können.
- Um die gegenwärtigen und wachsenden Verpflichtungen der Schweiz für die **internationale Klimafinanzierung** zu erfüllen, braucht es zusätzliche Mittel, die nicht aus dem IZA-Budget kommen können. Dafür sind der Abbau von Steuererleichterungen auf fossile Brennstoffe oder die Einführung von Abgaben, die gleichzeitig eine reduzierende Wirkung auf den Treibhausgasausstoss in der Schweiz haben, am zielführendsten.
- Trotz der kürzlichen Revision des entsprechenden Bundesgesetzes gibt es im **öffentlichen Beschaffungswesen** weiterhin Lücken bezüglich sozialer Mindestnormen beim Einkauf von Gütern und Dienstleistungen aus Entwicklungs- und Schwellenländern. Damit die Schweiz nicht weiterhin ausbeuterische Arbeitsbedingungen in jenen Ländern fördert, in denen sie mittels IZA gleichzeitig Berufsbildungsprogramme unterhält, braucht es rasche Nachbesserungen auf Verordnungsstufe.
- Damit die Schweiz die vom Bundesrat angestrebte Rolle als nachhaltiger Finanzplatz übernehmen kann, müssen die **Auswirkungen von Finanzmarktakteuren** auf die nachhaltige Entwicklung und das Klima gemessen werden können. Dafür braucht es verbindliche Kriterien, Klassifizierungen (Taxonomien) und Messmethoden sowie bindende Vorgaben für deren Anwendung.

5. Abkürzungsverzeichnis

AFM	Abteilung Frieden und Menschenrechte [im EDA]
CSR	Corporate Social Responsibility
DAC	Development Assistance Committee [der OECD]
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DRM	Domestic Resource Mobilization
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	Foreign Direct Investment
ILO	International Labour Organization
IZA	Internationale Zusammenarbeit
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LDCs	Least Developed Countries
LICs	Low Income Countries
NGO	Non-Governmental Organisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
PIDC	Private Infrastructure Development Group
PLAFICO	Interdepartementale Plattform zu internationalen Finanzierungsfragen im Klima- und Umweltbereich (SECO, DEZA, BAFU)
PSD	Private Sector Development (Privatsektorentwicklung)
PSE	Private Sector Engagement (Privatsektorzusammenarbeit)
RDB	Regional Development Bank
SCBF	Swiss Capacity Building Facility
SDGs	Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets (Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft des Bundes)
SIFI	SDG Impact Finance Initiative
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Impressum

Herausgeberin:

Alliance Sud, Das Schweizer Kompetenzzentrum für
Internationale Zusammenarbeit und Entwicklungspolitik,
Monbijoustrasse 31, Postfach, CH-3001 Bern
www.alliancesud.ch

Text:

Laura Ebnetter, Kristina Lanz,
Laurent Matile, Andreas Missbach

Grafik:

Bodara GmbH, Zürich

Übersetzung ins Französische:

Jean-François Zurbriggen