

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 einstreben.

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 ihnen 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

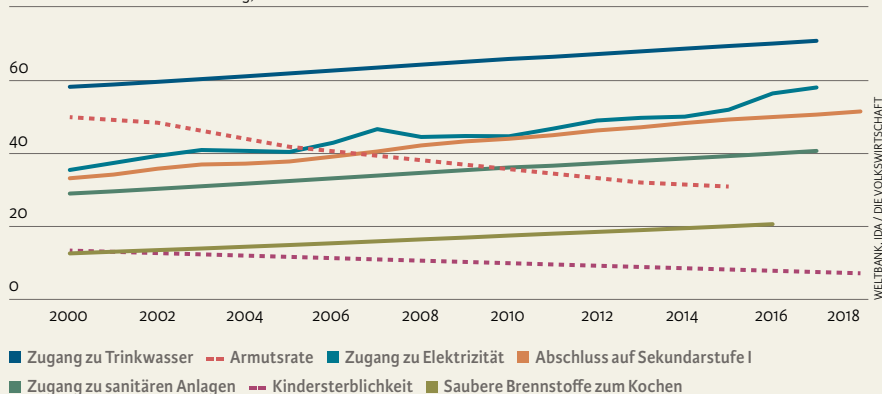
¹ Siehe Worldbank.org/poverty.

² Siehe Weltbankgruppe und Knomad (2018).

³ Siehe Economist (2015).

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

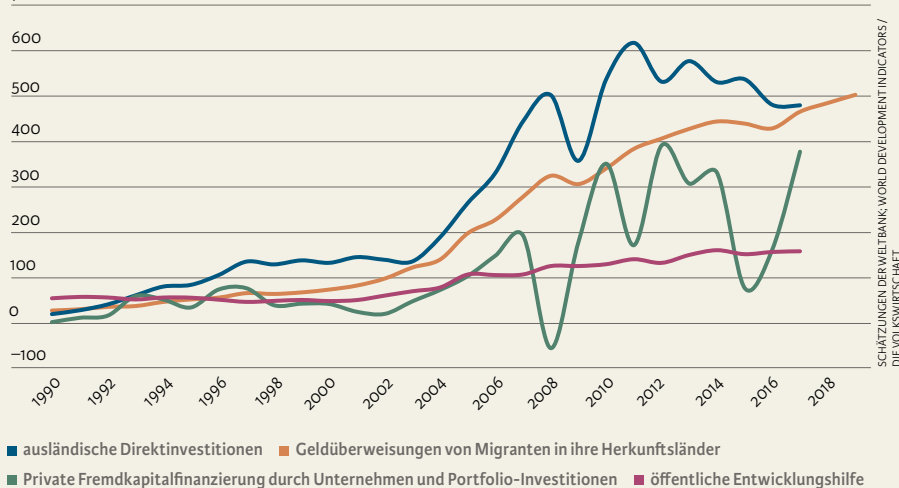
80 Anteil an Gesamtbevölkerung, in %



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)

700 in Milliarden Dollar



liegt darin, dass sich 193 Länder dazu bereit 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 Pri-

vatwirtschaft, philanthropische Stiftungen sowie Entwicklungsagenturen 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 Herdenver-

halten beobachten lassen.⁴

- 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.

⁴ Siehe Davis und Klasen (2019).

⁵ Siehe OECD (2019).



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

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