

«Die Präsenz vor Ort ist unverzichtbar»

Jörg Frieden, der nach einer langen Karriere kürzlich den SIFEM-Vorsitz abgegeben hat, ist überzeugt: Nur eine offene und engagierte Schweiz kann sich auf internationaler Ebene politisch und wirtschaftlich behaupten. Im Gespräch mit Laurent Matile.

global: Herr Frieden, wir leben in einer Zeit, in der die Errungenschaften des Multilateralismus und der internationalen Zusammenarbeit frontal angegriffen werden. Die Angriffe kommen nicht nur von internationalen Akteuren (namentlich den USA), sondern auch aus der Schweiz. Wie deuten Sie diese Entwicklungen?

Jörg Frieden: Die politische Polarisierung beunruhigt mich zutiefst. Sie schwächt den Dialog und drängt die internationale Zusammenarbeit an den Rand, obwohl gerade die Schweiz als Exportland, das auf das Vertrauen und die Akzeptanz ihrer Eigenheiten im Ausland angewiesen ist, ein grosses Interesse daran hätte, sich auf der multilateralen Bühne stärker zu engagieren. Doch dieses Argument hat in der politischen Debatte wenig Gewicht, ebenso wenig wie der Appell an die in unserer Verfassung verankerten Grundprinzipien.

Heute beharrt jede Partei auf ihrer Position und wähnt sich im Recht, wodurch ein Dialog unmöglich wird und die Sorgen der Bevölkerung – insbesondere jener Menschen, die am Monatsende kaum über die Runden kommen – oftmals ignoriert werden. Sie sind deshalb besonders empfänglich für populistisch-ideologische Scheinlösungen.

Wie kann dieser Tendenz entgegengewirkt werden?

Wir müssen wieder vermehrt zuhören und unsere eigenen Gewissheiten hinterfragen, ohne dabei unsere Überzeugungen aufzugeben. Die Art und Weise,

wie Ideen präsentiert werden, ist ebenso wichtig wie ihr Inhalt. Migration ist ein anschauliches Beispiel dafür: Auch wenn Prinzipien wichtig sind, ist es problematisch, die berechtigten Sorgen von Menschen in prekären Lebenssituationen nicht zu anerkennen.

Die politische Debatte verschärft sich. Es liegt an den Privilegierten und Ideenträgern, sie zu entschärfen. Es gilt zu überzeugen, statt aufzuzwingen, und zuzulassen, dass auch andere einen Teil der Wahrheit beanspruchen können.

Sie blicken auf eine lange Karriere in der internationalen Zusammenarbeit zurück. Sie haben in fragilen Ländern wie Mosambik und Nepal gearbeitet. Worin besteht Ihrer Meinung nach der spezifische Mehrwert der internationalen Zusammenarbeit in solchen Ländern?

Die Präsenz vor Ort ist unverzichtbar. Man muss den Menschen auf Augenhöhe begegnen, um zu verstehen, was ihre Entwicklung bremst und wie man ihre Initiativen unterstützen kann. Einer der grössten Erfolge der letzten Jahrzehnte ist der Zuwachs an kompetenten lokalen Fachkräften und bedeutenden organisatorischen Kapazitäten, was auch die geringe Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern vor Ort erklärt.

Diese Entwicklung hat jedoch eine Kehrseite: Die Zusammenarbeit wird übermässig administrativ und zentralisiert. Der Mangel an Personal vor Ort schränkt den Rückfluss konkreter Erfahrungen ein, und der Diskurs wird

zusehends vereinheitlicht, losgelöst von den lokalen Realitäten. Die Geschichte der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit zeigt jedoch, dass ihre Wirkung gerade auf ihrer Nähe zu den Gemeinschaften und ihrer Fähigkeit beruhte, deren Stimme in den Hauptstädten und bei Verhandlungen Gehör zu verschaffen. Heute ist das Verhältnis zwischen NGOs vor Ort und der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit formalisiert und distanziert, insbesondere aufgrund strengerer Verfahren. Das Ergebnis: Weniger Dialog und Verständigung, was der Wirksamkeit abträglich ist.

Wie kann diesem Problem begegnet werden?

Es braucht mehr Stimmen aus der Praxis – nicht, weil die NGOs immer Recht hätten, sondern weil sie ein fundiertes Verständnis für die lokalen Zusammenhänge mitbringen. Ihre Rolle besteht darin, Brücken zwischen der lokalen und der nationalen oder multilateralen Ebene zu schlagen. Apropos Brücken: Das Beispiel der Hängebrücken in Nepal zeigt, wie konkrete Erfahrungen einen Mehrwert für umfassendere Programme darstellen können. Diese Fähigkeit, die Praxis mit der öffentlichen Politik zu verknüpfen, bleibt ein wesentlicher Trumpf der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, den es zu bewahren gilt.

Sie waren von 2018 bis vor kurzem Verwaltungsratspräsident der SIFEM (Swiss Investment Fund for Emerging

Markets). Die SIFEM investiert direkt oder indirekt in private Unternehmen in Entwicklungsländern. Diese Art der Zusammenarbeit schürt hohe Erwartungen. Worin liegt Ihrer Meinung nach der spezifische Mehrwert einer Institution wie der SIFEM?

Die Stärke der SIFEM liegt in ihrer Rolle als Aktionärin: Durch langfris-

tige Beteiligungen an lokalen Unternehmen (7 bis 12 Jahre, in den ärmsten Ländern manchmal auch länger) orientiert sie sich an den Gegebenheiten vor Ort und beteiligt sich so an den Risiken der Unternehmen. Diese Nähe ist ein einzigartiger Vorteil gegenüber Kooperationsprogrammen, deren Zeithorizont tendenziell immer kürzer wird.

Wo liegen die Grenzen dieses Modells?

Dieses Engagement ist mit strengen finanziellen Auflagen verbunden: Die SIFEM muss eine währungsneutrale Rendite in Schweizer Franken gewährleisten (strategisches Ziel von 2,5%), was ihre Investitionsentscheidungen stark beeinflusst. Die Renditen variieren je nach Region stark – etwa 11% in Asien, einschliesslich Indien und Vietnam, gegenüber 2% in Afrika – und die SIFEM muss Risiken und Erträge abwägen, um ihre Ziele zu erreichen.

Die SIFEM investiert hauptsächlich über Fonds und konzentriert sich vor allem auf mittelgrosse Unternehmen mit Beteiligungen von fünf bis zehn Millionen Dollar pro Unternehmen. Diese Unternehmen spielen für die Strukturierung der lokalen Wirtschaft, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die regionale Entwicklung eine Schlüsselrolle. In den ärmsten Ländern gestaltet es sich jedoch schwierig, direkt zu investieren und Unternehmensaktien zu erwerben. Die SIFEM wählt daher dort den Weg über lokale Finanzinstitute, was den Wirkungsgrad in Sachen Unternehmensgründungen reduziert.

Welche Rolle spielen denn die Regierungen?

Regierungen können bisweilen ein Hindernis darstellen: Bestimmte politische Rahmenbedingungen machen Investitionen unmöglich, wie beispielsweise in Myanmar nach dem Staatsstreich. In anderen Fällen stellt Wirtschaftsregulierung das Hindernis dar. Das Beispiel Nepals zeigt, dass durch geduldigen und koordinierten Dialog – mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), der Botschaft und anderen Partnern – Gesetzesänderungen bewirkt werden können. Dies ist allerdings zeit- und ressourcenintensiv.

Die Vorgänge sind langwierig und komplex: Die Vergabe eines Kredits in Höhe von 10 Millionen an eine Bank in Benin erforderte 18 Monate lang Diskussionen über Standards und Transparenz. Die SIFEM kann pro Jahr nur



Jörg Frieden

war über 30 Jahre in der Entwicklungs- und Migrationspolitik tätig: als Vizedirektor des Bundesamts für Migration (1999 – 2003), als Vizedirektor der DEZA (2008 – 2010), als Vertreter der Schweiz und acht anderer Länder in der Weltbankgruppe (2011 – 2016) und als Schweizer Botschafter in Nepal (2016 bis Januar 2018). In der UNO-Kommission für Nachhaltige Entwicklung war Jörg Frieden als Berater von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey tätig. Bis Ende Mai war er Vorsitzender des Verwaltungsrats von SIFEM, der nun von Mirjam Staub-Bisang geleitet wird. Seit 2018 ist Jörg Frieden Vorstandsmitglied von Helvetas.



Laurent Matile, Experte für Unternehmen und Entwicklung bei Alliance Sud, im Gespräch mit Jörg Frieden. Foto: Alliance Sud / Helen Gyr

ein oder zwei Transaktionen dieser Art abwickeln. Eine bessere Koordination zwischen den Kooperationsinstrumenten würde die Wirkung steigern und die geografische Streuung verringern.

Letztendlich vollbringt die SIFEM einen permanenten Balanceakt zwischen Entwicklungsauftrag und finanziellen Vorgaben. Sie muss mehrere Ziele – Rendite, Armutsbekämpfung, Arbeitsplätze, Klima – unter einen Hut bringen, ohne jedes davon vollständig erfüllen zu können.

Kommen wir noch einmal auf die Frage der Konzentration zurück: Laut dem jüngsten Wirkungsbericht der SIFEM sollen 49% der Investitionen in den Schwerpunktländern und -regionen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit getätigt werden, während das vom Bundesrat festgelegte Ziel für den Zeitraum 2025–2028

bei 60% liegt. Lässt sich diese Ausrichtung des SIFEM-Portfolios auf die Schwerpunktländer verbessern?

Die finanzielle Performance der SIFEM hängt stark von Indien ab: Ohne die dort erzielten Renditen von 11% – dazu kommen jene aus Vietnam und Kenia – könnte die Institution ihre Ziele nicht erreichen. Dies führt zu einem Spannungsfeld zwischen Renditeanforderungen und geografischen Zielen, da die ärmsten Länder deutlich geringere finanzielle Aussichten bieten. In Afrika werden die Renditen selbst dann, wenn die lokalen Unternehmen rentabel sind, oft durch makroökonomische Faktoren, insbesondere Währungsabwertungen, zunichte gemacht. Da die SIFEM das Wechselkursrisiko vollumfänglich trägt, schmälern diese Schocks die Ergebnisse erheblich. Die geografische Diversifizierung dient daher vor allem dazu, diese Verluste auszugleichen.

Bleiben wir bei diesen Fragen der Investitionen in den am wenigsten entwickelten oder fragilen Ländern. Derzeit besteht das Ziel darin, 12% des Portfolios in den am wenigsten entwickelten Ländern anzulegen, was nach wie vor relativ bescheiden ist. Könnte die SIFEM angesichts der von Ihnen erwähnten Ergebnisse diesen Anteil erhöhen?

Die SIFEM kann im Rahmen ihrer derzeitigen finanziellen Vorgaben 12 bis 15% risikoreichere Investitionen in armen Ländern tätigen. Im Gegensatz zu anderen Institutionen verfügt sie praktisch über keine konzessionären Mittel, mit denen sich die Risiken verringern lassen. Der Fonds für technische Hilfe des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) stärkt zwar die lokalen Kapazitäten, mindert aber nicht das finanzielle Risiko.

Wo liegen die Hindernisse?

Das Hauptproblem liegt darin, in den ärmsten Ländern Risikokapital bereitzustellen. In Nepal beispielsweise ist das Kreditvolumen stark gestiegen, doch die Kapitalinvestitionen bleiben begrenzt und konzentrieren sich auf ertragsstarke Sektoren wie die Wasserkraft. Dies ist ein allgemeiner Trend: Institutionen wie die IFC [International Finance Corporation] investieren vor allem in Energie und Rohstoffe und entfernen sich so weit von den Zielen der Schaffung von Arbeitsplätzen oder der lokalen Entwicklung.

In den ärmsten Ländern sind Beteiligungsinvestitionen aufgrund der geringen Marktgrösse, des Zeitaufwands und der hohen Risiken schwierig. Ohne einen klaren Mechanismus zum Ausgleich dieser Risiken wird die SIFEM sich weiterhin auf Darlehen über Finanzinstitute beschränken müssen. Diese tragen jedoch nicht zur Förderung des Wachstums kleiner Unternehmen bei. Die SIFEM gleicht diese Einschränkungen durch die in Ländern mit mittlerem Einkommen (MICs) erzielten Erträge aus. Diese Quersubventionierung findet im aktuellen politischen Mandat nicht genügend Beachtung.

Sehen Sie hier eine Lösung?

Für die Zukunft müsste man die Mandate für MICs und für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) klar voneinander trennen und ein ergänzendes Instrument innerhalb der DEZA oder des SECO schaffen, das in der Lage ist, kleine Unternehmen in den ärmsten Ländern zu unterstützen. Die Hoffnung ist, dass das nächste politische Mandat diese Differenzierung endlich berücksichtigt.

Ein weiterer Punkt, über den in der Welt der Entwicklungsfinanzierung viel gesprochen wird, ist die Mobilisierung von Privatkapital. Nicht nur in der Schweiz setzen zahlreiche Akteure auf die Mobilisierung von privaten Mitteln, sei es für die Entwicklungsfinanzierung oder die Klimafinanzie-

rung. Betrachtet man jedoch die Zahlen, so sind die Ergebnisse durchzogen bis enttäuschend. Wie schätzen Sie speziell für die SIFEM die Fähigkeit ein, zusätzliche private Finanzmittel zu mobilisieren?

Die Nord-Süd-Transfers gehen stark zurück, und einige wenige grosse Länder ziehen den Grossteil der Investitionen an. China gleicht diesen Rückgang teilweise aus, aber die Schwerpunktländer der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit erhalten immer weniger Kapital, ausser über multinationale Unternehmen – was einer anderen Logik folgt. Technologische Veränderungen, insbesondere die künstliche Intelligenz (KI), führen zu einer noch stärkeren Konzentration des Kapitals in einigen wenigen Weltregionen. Die in den Entwicklungsländern notwendigen Innovationen lassen sich jedoch ohne private Investitionen nicht realisieren. Für öffentliche Entwicklungsinstitutionen, darunter auch die SIFEM, wird diese Frage des technologischen Wandels zu einer strategischen Herausforderung und verdient eine eigene Diskussion, die gerade erst begonnen hat.

Kommen wir nun zur Absicht des Bundesrats, schrittweise mehr Mittel für den Klimaschutz bereitzustellen. Die SIFEM muss – so die Vorgabe des Bundesrats – mindestens 30% der Mittel für den Klimaschutz einsetzen. Was bedeutet das konkret für die SIFEM?

Klimainvestitionen, insbesondere im Energiesektor, sind sehr kapitalintensiv und schaffen relativ wenige direkte Arbeitsplätze. Hohe Markteintrittsbarrieren erschweren den Zugang zu diesem Bereich, auch für Akteure wie die SIFEM. Um diese Einschränkung abzumildern, besteht eine neuere Strategie darin, der Energieeffizienz den Vorrang vor der Produktion zu geben und Innovationen zu fördern, die den Energieverbrauch von Unternehmen senken, wodurch finanzielle Rendite und Klimawirkung miteinander verbunden werden können.

Sie blicken auf eine aussergewöhnliche Karriere in den Diensten der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit zurück – sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene. Was möchten Sie abschliessend den Vertreterinnen und Vertretern der Politik mit auf den Weg geben, die an der Relevanz und der Wirkung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit zweifeln?

Ich komme auf das zurück, was ich ganz am Anfang gesagt habe. Wären Entscheidungen rein rational, gäbe es diese Debatte gar nicht: Unser Wohlstand hängt von unserer Offenheit und unserem Austausch ab, auch mit den armen Ländern. Vor Ort ist jedoch ein Rückgang unserer Präsenz zu beobachten, während andere – insbesondere China – diesen Raum einnehmen, was langfristig Auswirkungen auf unsere Export- und Innovationsfähigkeit hat.

Für ein Land wie die Schweiz ist das internationale Engagement keine ideologische Entscheidung, sondern eine wirtschaftliche Notwendigkeit. Weitsichtige Politiker:innen müssen daraus schliessen, dass nur eine offene und engagierte Schweiz, die bereit ist, etwas Geld auszugeben, eine prosperierende Schweiz ist, die in der Lage ist, das komplexe Image zu überwinden, unter dem sie im Ausland leidet, und so ein Land zu bleiben, das auf der internationalen Bühne sowohl politisch als auch wirtschaftlich eine Rolle spielt.

Dies bedeutet auch, in die Erfahrungen junger Menschen zu investieren: Ohne Wissen über die Welt gibt es weder Verständnis noch Handlungsfähigkeit.

Kurz: Das multilaterale Engagement ist von grösster Bedeutung. Unser Einfluss, auch in Institutionen wie der Weltbank, hängt von unserer Präsenz und unserem Verständnis komplexer Regionen wie Zentralasien ab. Wenn wir uns zurückziehen, gehen wir ein echtes Risiko ein, isoliert zu werden – und damit an Einfluss und Wohlstand zu verlieren.