



Bern, März 2020

---

# Optimierung und Koordinierung der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit

Bericht des Bundesrats  
in Erfüllung des Postulates 18.3483 Bourgeois  
vom 11. Juni 2018

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Übersicht</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Unterschiede zwischen den Instrumenten</b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Synergien</b> .....	<b>7</b>
4.1	Synergien zwischen der SIFEM und den anderen Massnahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit.....	7
4.2	Synergien innerhalb der klassischen Entwicklungszusammenarbeit .....	8
4.3	Gemischte private und öffentliche Finanzierung.....	9
4.4	Berücksichtigung der multilateralen Dimension.....	12
<b>5</b>	<b>Massnahmen</b> .....	<b>13</b>
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerungen</b> .....	<b>15</b>
<b>7</b>	<b>Anhang</b> .....	<b>16</b>
7.1	Postulat 18.3483.....	16
7.2	Verweise.....	17
7.3	Glossar .....	18

# 1 Übersicht

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat 18.3483 Bourgeois vom 11. Juni 2018 betreffend die *Optimierung und Koordinierung der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit*.

Der Bundesrat beantragte am 22. August 2018 die Annahme des Postulats. Der Nationalrat hat das Postulat am 28. September 2018 überwiesen. Es beauftragt den Bundesrat, aufzuzeigen, welche

- Unterschiede bestehen zwischen der SIFEM AG (Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft des Bundes [1]) und den anderen Massnahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit;
- Synergien existieren bzw. verstärkt werden können zwischen den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten;
- Massnahmen der Bundesrat prüft, damit die öffentlichen Entwicklungsgelder noch mehr Wirkung entfalten.

Der Bericht fokussiert auftragsgemäss auf die Instrumente der Privatsektorförderung in den Partnerländern.

In *Abschnitt 2* wird dargestellt, welche Kategorien von Massnahmen hierfür zum Einsatz kommen: Die bundeseigene Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft SIFEM fördert ein nachhaltiges und inklusives Wirtschaftswachstum in Entwicklungs- und Schwellenländern, indem sie mit rückzahlbaren Darlehen oder Beteiligungen zu Marktbedingungen in lokale KMU, schnell wachsende private Unternehmen und Finanzintermediäre investiert. Mit à fonds perdu-Beiträgen und technischer Zusammenarbeit unterstützen die zuständigen Bundesstellen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Entwicklung von Marktsystemen sowie die bessere Unternehmensführung. Stark an Bedeutung gewinnt das sog. Blending, in dem öffentliche à fonds perdu-Beiträge oder rückzahlbare Beiträge mit kommerziellen Mitteln katalytisch kombiniert werden, um die Entwicklungswirkung oder das Risiko-Ertragsverhältnis von Entwicklungsinvestitionen zu verbessern.

In *Abschnitt 3* wird detaillierter dargelegt, wie sich die als verselbständigte Einheit der Bundesverwaltung und über strategische Ziele des Bundesrates geführte SIFEM AG bezüglich Struktur, Gouvernanz und Funktionsweise von den klassischen Instrumenten der internationalen Zusammenarbeit unterscheidet. Das Investitionsmodell der SIFEM ist jedoch auch an spezifische Voraussetzungen gebunden und mit Risiken konfrontiert, weshalb der Bundesrat die SIFEM als eine notwendige und sinnvolle Ergänzung der entwicklungspolitischen Instrumente des Bundes betrachtet.

*Abschnitt 4* zeigt zum einen, wie sich vielfältige Synergien zur Verstärkung der Entwicklungswirkung zwischen der SIFEM und Instrumenten der klassischen Hilfe indirekt durch die Abstimmung bzw. Komplementarität von Massnahmen oder direkt durch das Zusammenwirken und die gegenseitige Unterstützung auf Projektebene ergeben. Sodann wird ausgeführt, wie der Einsatz von *Blending* Chancen und Opportunitäten eröffnen kann, um die Risikofähigkeit bzw. –wahrnehmung von Projekten positiv zu beeinflussen und/oder private Investitionen für unterversorgte Regionen und Sektoren zu mobilisieren. Diesbezüglich wird auch die bedeutende Rolle der multilateralen Entwicklungsbanken betont.

*Abschnitt 5* geht gestützt auf die Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021-2024 darauf ein, welche Möglichkeiten in Frage kommen, um die Finanzkraft der SIFEM zu erhöhen, ihre Hebelwirkung zu verstärken und das Instrumentarium mit Risikoteilungsmechanismen zu kombinieren, damit sie ihr Investitionsspektrum auf schwierige Kontexte ausweiten und ihre Wirkung vergrössern kann. Zugleich wird dargelegt, dass auch im Rahmen der klassischen Zusammenarbeit Bestrebungen unternommen werden sollen, um innovative Blending Finance-Modelle auszubauen oder neu zu entwickeln. Hierzu können Kooperationen namentlich mit den Schweizer Finanzakteuren verstärkt werden.

*Abschnitt 6* resümiert zentrale Aussagen des Berichts und macht einen Ausblick auf die Umsetzung der Massnahmen.

## 2 Ausgangslage

Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit und speziell für die wirtschaftliche Entwicklung und Privatsektorförderung in den Partnerländern setzt der Bund verschiedene Kategorien von Instrumenten ein, die idealtypisch und stark vereinfacht in der folgenden Übersicht dargestellt sind:

<b>Wer</b>	<b>SIFEM</b>	Geber ( <b>DEZA, SECO</b> )
<b>Was</b>	<b>Privatsektorinvestitionen</b>	<b>«Klassische Hilfe» («Aid»)</b>
	<u>Unternehmen</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>KMU, Finanzintermediäre</li> </ul>	<u>Rahmenbedingungen</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>Investitionsklima, Geschäftsumfeld</li> </ul> <u>Märkte</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>Entwicklung von Marktsystemen (national/regional/lokal/sektoriell)</li> </ul> <u>Unternehmen</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>v.a. Ausbildung, kapazitätsbildende Massnahmen</li> </ul>
<b>Wie</b>	<u>Beteiligungen, Darlehen</u> zu Marktbedingungen für kommerziell lebensfähige Privatsektorprojekte	<u>A fonds perdu-Beiträge</u> und technische Zusammenarbeit zugunsten staatlicher, privater und nicht-staatlicher Akteure
<b>Blending</b>		
Eine innovative Finanzierungsform in der internationalen Zusammenarbeit, bei welcher Instrumente mit oder ohne Vergünstigung (Konzessionalität) bzw. aus verschiedenen Quellen (öffentlich/privat) zur Verstärkung der Entwicklungswirkung oder zur Risikoreduktion kombiniert («gemischt») werden [2]		

Die **SIFEM** (*Swiss Investment Fund for Emerging Markets*) ist die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft der Schweiz. Sie stellt zusammen mit anderen öffentlichen und privaten Investoren privaten, nicht-börsenkotierten Firmen (KMU sowie schnell wachsenden Unternehmen) in Entwicklungs- und Schwellenländern Risikokapital, aber auch Beratung und Wissen zur Verfügung, welche diese für ihr Wachstum und die Verwirklichung der Unternehmensziele benötigen.

Als investitionsfähig gelten Unternehmen, die finanziell nachhaltig wirtschaften, gute Arbeitsbedingungen bieten, internationale Sozial-, Umwelt und Gouvernanzstandards und die Menschenrechte einhalten und für ihr Wachstum lokal keine angemessene Finanzierung erhalten.

Die Investitionen erfolgen in Form von Beteiligungen (indirekt über lokale Risikokapitalfonds) oder von rückzahlbaren Darlehen an Finanzintermediäre und sollen eine marktübliche Rendite erzielen. Mit solchen Investitionen erzielt die SIFEM eine breite Entwicklungswirkung, massgeblich in Form von Arbeitsplätzen, und schafft eine Nachfrage nach wirtschaftlichen Reformen und strukturellen Änderungen an den Investitionsstandorten. Die Bereitstellung von Risikokapital ist dabei keine passive Anlageform und beschränkt sich nicht auf die Finanzierung der Unternehmen. Die SIFEM erhält durch die Einsitznahme in die Gouvernanzgremien der Fonds die Möglichkeit, auf die Entwicklung der Unternehmen Einfluss zu nehmen. Zugleich wird eine längerfristige Anlagestrategie verfolgt, die dem Umstand Rechnung trägt, dass die Entwicklung des Privatsektors in den Zielländern der SIFEM zumeist nicht in kurzer Zeit vonstattengeht.

Die SIFEM investiert gegenwärtig zwischen 80-100 Millionen US-Dollar pro Jahr. Die jährlichen Bruttoinvestitionen der SIFEM betragen knapp 3 Prozent an der gesamten öffentlichen

Entwicklungshilfe der Schweiz. In der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz deckt die SIFEM somit eine Nische ab.

Nebst den multilateralen Entwicklungsbanken haben fast ausnahmslos alle westeuropäischen Geberländer sowie die USA und Kanada spezialisierte Entwicklungsfinanzierungsgesellschaften unter staatlicher Kontrolle geschaffen, welche für die Investitionsförderung im Rahmen der bilateralen Entwicklungshilfe zuständig sind. Die SIFEM ist im 15 Mitglieder umfassenden Verband der europäischen Entwicklungsfinanzierer (engl. EDFI) eine der jüngsten und kleinsten Gesellschaften. Im Durchschnitt betragen die jährlichen Bruttoinvestitionen der europäischen Entwicklungsfinanzierungsgesellschaften gut 10 Prozent der bilateralen öffentlichen Entwicklungshilfe in ihren Ländern [3].

Demgegenüber stehen die ‚**klassischen**‘ Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, die hauptsächlich die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) sowie die Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA (AMS) einsetzen. Damit sind umfassend diejenigen Massnahmen in Form von Beratung, Wissenstransfer, technischer Unterstützung, aber auch Partnerschaften und Risikoteilungsmechanismen gemeint, die durch à fonds perdu-Beiträge finanziert werden und somit keine Rückzahlungsverpflichtungen beinhalten.

Eine breitenwirksame Entwicklungsförderung benötigt aus Sicht des Bundesrates eine *Kombination von verschiedenen Massnahmen* – solchen, die wie die SIFEM auf kommerzieller Basis erfolgen und direkt auf das Wachstum der Wirtschaftsakteure abzielen und diejenigen, welche systemisch wirken, generelle Reform- und Transformationsprozesse begünstigen oder Anschubhilfe leisten. Die SIFEM agiert denn auch komplementär zu den Instrumenten der klassischen Entwicklungszusammenarbeit des Bundes und ist ein integraler Bestandteil der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit. Komplementarität besteht zu Massnahmen der Privatsektorförderung, welche das Geschäftsumfeld in den Zielländern verbessern und die Schaffung von Märkten zum Ziel haben, aber auch zu Interventionen der DEZA und des SECO in Sektoren wie Wasser, Bildung und Gesundheit.

Eine Kombination von finanziellen Mitteln, die international an Bedeutung gewinnt, stellt das sog. **Blending** bzw. **Blended Finance** dar. Dabei werden Finanzierungen von (zumeist) öffentlichen und privaten Akteuren «gemischt»<sup>1</sup>. Auf diese Weise sollen zusätzliche Mittel mobilisiert und damit der hohe Finanzierungsbedarf, der mit den UNO-Zielen für nachhaltige Entwicklung (engl. SDGs) und dem Pariser Klimaabkommen einhergeht, gedeckt werden. Die Erschliessung von langfristig orientierten privaten Finanzierungsquellen und Investitionen ist dabei zentral. Das in unterschiedlichen Modalitäten und Kombinationen mögliche «Mischen» von öffentlichen und privaten Finanzinstrumenten stellt dabei einen zunehmend verbreiteten Ansatz dar. Der (richtige) Einsatz von öffentlicher Entwicklungshilfe im Zusammenspiel mit privaten Finanzflüssen führt im Idealfall dazu, dass die Wirkung eines Vorhabens verstärkt wird und private Geldgeber durch Risikoteilung Investitionen in Ländern, Wirtschaftssektoren oder Unternehmen tätigen, wo sie dies alleine nicht tun würden.

Aufgrund der vielfältigen Ausgestaltungs- und Anwendungsmöglichkeiten gibt es bis dato keine allgemein gültige und anerkannte Definition von Blending. Für den vorliegenden Bericht ist wesentlich, zwischen **konzessionellem Blending** und **nicht-konzessionellem Blending** zu unterscheiden<sup>2</sup>: Im ersten Fall werden öffentliche à fonds perdu-Beiträge oder rückzahlbare Beiträge zu Vorzugskonditionen mit privaten kommerziellen Mitteln katalytisch gemischt, um die Entwicklungswirkung zu erhöhen oder das Risiko-Ertragsverhältnisses einer Investition zu verbessern. Im zweiten, traditionelleren Fall erfolgt die Mobilisierung von

<sup>1</sup> Für Blended Finance existiert keine adäquate deutsche Übersetzung. Der Begriff «Mischfinanzierung» (engl. Mixed Financing) meint subventionierte Exportkredite im Rahmen des OECD Arrangements und ist hier nichtzutreffend.

<sup>2</sup> Im Englischen wird auch von 'hard blending' vs. 'soft blending' gesprochen

privaten Investitionen durch den öffentlichen Partner (in der Regel handelt es sich um Entwicklungsfinanzierungsgesellschaften wie die SIFEM) durch die Gewährung von Eigen- oder Fremdkapital oder auch die Übernahme von marktgängigen Eventualverpflichtungen für ein Projekt oder einen Fonds.

### 3 Unterschiede zwischen den Instrumenten

Abgesehen von ihrem spezifischen Mandat zur Unternehmensfinanzierung unterscheidet sich die SIFEM von den anderen Massnahmen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz vor allem bezüglich *Struktur* und *Gouvernanz* sowie der *Funktionsweise*:

Die SIFEM, welche in der heutigen Form im Jahr 2011 ihren Betrieb aufnahm, ist eine selbstständige Einheit der Bundesverwaltung. Das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976<sup>3</sup> (Art. 15), die Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977<sup>4</sup>, insbesondere Abschnitt 8a unter dem Titel Gesellschaft zur Unterstützung des Bundes bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Entwicklungs- und Transitionsländern, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 30. September 2016<sup>5</sup> (Art. 14) und die Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 19. Dezember 2018<sup>6</sup> bilden die Rechtsgrundlagen der SIFEM.

Ihre Rechtsform, die Zuständigkeiten der Akteure, deren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind nach Massgabe des Corporate Governance-Modells des Bundes<sup>7</sup> geregelt. Als privatrechtliche Aktiengesellschaft ist die SIFEM in ihrer Organisation und Betriebsführung selbstständig und führt eine eigene Rechnung. Der Bund ist alleiniger Eigentümer der SIFEM. Die Aktionärsrechte werden durch den Bundesrat wahrgenommen. Gestützt auf Artikel 30c der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und in Übereinstimmung mit den Prioritäten der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit legt der Bundesrat die strategischen Ziele der SIFEM für eine Mehrjahresperiode fest.

Die strategischen Ziele formulieren die verbindlichen Erwartungen an die SIFEM. Für deren Umsetzung ist der siebenköpfige Verwaltungsrat verantwortlich. Die Geschäftsführung und das Portfoliomanagement der SIFEM obliegen im Mandatsverhältnis der Firma Obviam, einer auf Impact-Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern spezialisierten Managementgesellschaft mit Sitz in Bern. Die Beauftragung von Obviam basiert auf einer 2015 erfolgten WTO-Beschaffung mittels selektivem Verfahren (Art. 15 BöB, SR 172.056.1). Obviam bereitet die Investitionsentscheide des Verwaltungsrats vor, setzt sie um und überwacht die Investitionen. Für das Controlling der SIFEM steht das SECO als Eignerstelle in regelmässigem Kontakt mit dem Verwaltungsrat und Obviam. Gestützt auf ein detailliertes Aufsichts- und Controllingkonzept führt das SECO periodisch Controlling-Gespräche sowie Portfolio Review Meetings durch. Zudem macht das SECO Projektbesuche.

Diese Organisationsform erlaubt eine effiziente und professionelle Führung, Steuerung und Aufsicht der SIFEM [4]. Der Bundesrat hat für die SIFEM aber auch deshalb eine eigene Rechtspersönlichkeit gewählt, um private und institutionelle Investoren mobilisieren zu können. Er trägt damit der Tatsache Rechnung, dass die SIFEM in einem dynamischen Marktumfeld operiert. So besteht eine grosse Nachfrage nach Beteiligungskapital oder Darlehen in den Zielländern der SIFEM, und auch die durchschnittliche Grösse der Investitionen steigt im Entwicklungsfinanzierungsbereich weiter an. Eine eigene Rechtspersönlichkeit in Form einer

<sup>3</sup> SR 974.0

<sup>4</sup> SR 974.01

<sup>5</sup> SR 974.1

<sup>6</sup> SR 974.11

<sup>7</sup> CG-Bericht vom 13.09.2006 und Zusatzbericht vom 25.03.2009

Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft ist für den Bund ein Schutz vor Haftungsrisiken. Durch die eigenständige Organisation der SIFEM mit externem Management wird vermieden, dass der Bund für Investitionsentscheide von privaten Ko-Investoren haftbar gemacht werden kann. Für Schäden aus unsorgfältiger Verwaltung privater Gelder ist Obviam verantwortlich. Das in der SIFEM liegende Portefeuille ist nicht Haftungssubstrat. Die Trennung des Portefeuilles und dessen Verwaltung ist auch international in der Risikokapitalbranche die bevorzugte Lösung.

Ein wesentliches Charakteristikum der SIFEM ist sodann, dass der Bund mit seiner Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft nebst der Entwicklungswirkung auch finanzielle Ziele verfolgt. Dies betrifft insbesondere die Renditeerwartungen an die SIFEM auf Stufe der Investitionen und des Portefeuilles, welche in den strategischen Zielen des Bundesrates spezifiziert sind. Die Eigenfinanzierung ist in der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe festgehalten. Die SIFEM arbeitet seit 2015 eigenwirtschaftlich im engeren Sinne, in dem die Betriebskosten vollauf gedeckt werden. Der Bund achtet darauf, dass die Eigenwirtschaftlichkeit aber nicht zu Lasten einer optimalen Entwicklungswirkung geht.

Zu den grundlegenden Merkmalen der SIFEM zählt schliesslich, dass sie als *Fonds-de-Roulement* funktioniert. Dies bedeutet, dass das eingesetzte Kapital und die Erträge aus laufenden und erfolgreichen Investitionen wieder in das SIFEM-Portefeuille zurückfliessen und für neue Kapitalzusagen zur Verfügung stehen. Auf diese Weise kann ein Franken Investitionskapital mehrfach eingesetzt werden und stellt für den Bund werthaltiges Anlagevermögen dar.

Mit diesem Geschäftsmodell hat sich die SIFEM als wichtiges Instrument zur Stärkung des Privatsektors in Entwicklungs- und Schwellenländern etabliert, und sie erzielt eine breite Entwicklungswirkung, namentlich in Form von mehr und besseren Arbeitsplätzen. Allerdings wäre es aus Sicht des Bundesrates nicht zielführend und opportun, daraus zu schliessen, dass mit rückzahlbaren Instrumenten *mehr* oder die *bessere* Wirkung erzielt werden kann als mit à fonds perdu-Beiträgen der 'klassischen' Entwicklungszusammenarbeit. Tatsächlich ist das Investitionsmodell von Entwicklungsfinanzierungsgesellschaften wie der SIFEM an spezifische Voraussetzungen gebunden, vergleichsweise anspruchsvoll und auch Unwägbarkeiten ausgesetzt.

So hängt die (wirtschaftliche) Nachhaltigkeit von Investitionen massgeblich vom institutionellen und regulatorischen Umfeld in den Zielländern ab. Gerade in den ärmsten und fragilen Ländern herrschen punkto Rechtsstaatlichkeit und Durchsetzung von Vertragsrecht teilweise erhebliche Mängel. Zudem sind die Investitionsmöglichkeiten in diesen Ländern mit hohen politischen und Marktrisiken behaftet. Zwar ist die SIFEM auch in den am wenigsten entwickelten und anderen Ländern mit niedrigem Einkommen tätig und erfüllt die Zielvorgabe des Bundesrates (mindestens 25 % der Investitionen zielen auf solche Länder). Gleichwohl bleiben bis dato die Möglichkeiten von rentablen und risikoadäquaten Investitionen in diesen Ländern begrenzt. Dies verdeutlicht auch der Umstand, dass der überwiegende Anteil von privaten Investitionen, die durch Blended Finance mobilisiert werden können, in Ländern mittleren Einkommens stattfindet (im internationalen Durchschnitt 77 % während der Periode 2012-2015 [5]).

Die SIFEM ist kraft ihres Mandats auch in Regionen tätig, wo Umwelt- und Sozialschutzmassnahmen sowie die Regeln zur guten Unternehmensführung noch wenig etabliert sind und wegen des unzureichenden Rechts- und Anlegerschutzes die Strukturierung der Investitionen via Fonds in Offshore-Finanzzentren vorerst der Regelfall bleibt. Erfahrungsgemäss sind dadurch die (wahrgenommenen) Risiken höher als bei anderen Instrumenten, und nicht alle SIFEM-Investitionen können stets sämtliche Anforderungen und Investitionskriterien im selben Masse erfüllen. So ist beispielsweise das Kriterium der Finanzierungslücke und damit die Additionalität der SIFEM im Allgemeinen grösser in den wenig entwickelten Ländern, währendem in der Tendenz die Mobilisierung von privatem Kapital, ein weiteres grundlegendes Investitionsprinzip, in den fortgeschrittenen Märkten einfacher und stärker ist.

Der Auftrag, Impact-Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern zu tätigen, die eine marktkonforme Rendite abwerfen, erfordert zudem spezifische Kenntnisse aus der Finanzindustrie, der Durchführung von Kaufprüfungen und des Portfoliomanagements von Risikokapital-Anlagen.

Und auch die Geschäftsentwicklung und damit die Ertragskraft der SIFEM ist und bleibt naturgemäss Schwankungen unterworfen. Zwar hat sie die anfänglichen Verluste in der Startphase dank einem wachsenden Einnahmenüberschuss in den Jahren 2015-2017 vollständig kompensieren können. Das aufgrund einer markanten Wertberichtigung negativ ausgefallene Finanzergebnis von 2018 zeigt indessen, dass die SIFEM Investitionsrisiken ausgesetzt ist und deshalb nicht selbstverständlich in allen Jahren Gewinne erwirtschaftet.

## 4 Synergien

Synergien und katalytische Effekte in der internationalen Zusammenarbeit lassen sich durch das *Zusammenwirken von Finanzierungsinstrumenten (direkt)* und/oder die *Abstimmung bzw. Komplementarität (indirekt)* von Massnahmen erzielen.

### 4.1 Synergien zwischen der SIFEM und den anderen Massnahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit

Im Rahmen der strategischen Ziele 2018-2020 verpflichtet der Bundesrat die **SIFEM**, «Synergien zu suchen mit der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit, namentlich in den Bereichen lokale Kapitalmarktentwicklung, -regulierung und Finanzmarktinfrastuktur».

Die Synergien und Komplementaritäten zwischen den Massnahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und den SIFEM-Investitionen, sowohl indirekt als auch direkt, sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Indirekte Synergien ergeben sich oft aus der Stärkung des Investitionsklimas und des regulatorischen Rahmens, ohne direkte operative Kontakte. Direkte Synergien entstehen auf Projektebene, wenn sich die Investitionen der SIFEM und die Massnahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie die technische Hilfe gegenseitig verstärken.

	Marktsystem-Ebene (indirekt)	Projekt-Ebene (direkt)
<b>Gestaltung förderlicher Rahmenbedingungen</b>	Das SECO trägt zur Stärkung der makroökonomischen Steuerung und der allgemeinen regulatorischen Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft in den Schwerpunktländern und -regionen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz bei, oft in Zusammenarbeit mit multilateralen Partnern wie dem IWF und der Weltbankgruppe. DEZA-Interventionen verbessern sektoruelle Marktsysteme. <i>Diese Bemühungen verbessern die Stabilität des Umfelds, in dem die Investitionen der SIFEM stattfinden, und können auch künftige Investitionen erleichtern.</i>	Die von der SIFEM unterstützten Unternehmen erweisen sich oft als „Reformadvokaten“; sie fordern und helfen mit bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen.
<b>Stärkung des Unternehmertums und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU</b>	Die zuständigen Bundesstellen leisten technische Hilfe und unterstützen die Kompetenzentwicklung, z.B. in den Bereichen Berufsbildung, Corporate Governance, Qualitätsstandards, geistiges Eigentum, nachhaltige Umwelt- und Abfallwirtschaft, Einhaltung internationaler Handelsregeln, angemessene Arbeitsbedingungen.	Die direkten und indirekten Beteiligungen der SIFEM (Finanzintermediäre und Portefeuilleunternehmen der Investitionsfonds) profitieren von den Projekten des SECO oder der DEZA zur technischen Unterstützung.

	<p><i>Diese Bemühungen tragen dazu bei, lokale KMU zu stärken und diese in potenzielle Investitionsziele für lokale Finanzintermediäre zu überführen, welche wiederum von der SIFEM unterstützt werden.</i></p>	<p><u>Beispiele:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Credins Bank, Albanien (SECO)</li> <li>• Acleda Bank, Kambodscha (SECO)</li> <li>• XacBank, Mongolei (DEZA)</li> </ul>
--	---	--

Am Beispiel der albanischen Credins-Bank lässt sich zeigen, wie verschiedene, sich ergänzende Aktivitäten dazu beitragen, dass ein produktives Ökosystem für den Privatsektor entsteht. Um einer der wichtigsten albanischen Geschäftsbanken zu ermöglichen, die lokale KMU-Finanzierung auszubauen, investierte die SIFEM zwischen 2007-2018 mit einer Beteiligung sowie einem nachrangigen Darlehen in die Credins-Bank. Über ein SECO-Programm für technische Assistenz wurde ein Management-Schulungsprogramm für die Geschäftsleitung und die Personalabteilung der Bank definiert und finanziert. Das SECO trug auch dazu bei, dass die Credins Bank von Ausbildungs- und Beratungsleistungen eines regionalen Weltbankprojekts profitieren konnte und sich so eine zeitgemässe und qualitativ hochstehende Corporate Governance Struktur aneignete. Die Kombination dieser Massnahmen verhalfen der Credins-Bank zu einem Reputationsgewinn und stärkte die Kreditwürdigkeit. In der Folge verzeichnete das Finanzinstitut ein markantes Wachstum und konnte neue Geschäftsfelder erschliessen. So beteiligte sich die Bank an einer massgeblich von der Schweiz initiierten Katastrophenschutzversicherung für Unternehmen auf dem Balkan, lancierte einen strukturierten Investitionsfonds in Lokalwährung und bemühte sich erfolgreich um eine Börsenlizenz bei der albanischen Finanzmarktaufsicht, welche ihrerseits über mehrere Jahre in ein technisches Unterstützungsprojekt des SECO eingebunden war.

Ein anderes Projekt macht exemplarisch deutlich, dass Synergien nicht nur «horizontal», also zwischen zeitgleichen Massnahmen oder Strategien, sondern auch «vertikal», d.h. in der Zeitachse, erzielt werden können. So wurde die kambodschanische Acleda Bank anfangs der 2000er Jahre mit technischer Unterstützung des SECO in Form von Beratung und Wissenstransfer von einem unregulierten und nicht-profitorientierten Geldverleiher in ein Institut mit Banklizenz transformiert. Dies erlaubte der SIFEM Jahre später, mit einem Darlehen die Kreditvergabe der Acleda Bank an Mikro-, kleine und mittelständische Unternehmen in Kambodscha zu fördern. Zudem konnte Acleda mit neuen Filialen Geschäftsmöglichkeiten in Laos und Myanmar wahrnehmen.

Ein drittes Beispiel betrifft ein SIFEM-Darlehen an die mongolische XacBank im Frühjahr 2019. Das Darlehen, mit dem die Kapitalversorgung in ländlichen Gebieten gefördert werden soll, ergänzt auf sinnvolle Weise das von der DEZA unterstützte „Green Pasture“-Programm mit der XacBank. Im Rahmen dieses Programms gewährt die Xac-Bank den Nomaden, die eine nachhaltige Viehwirtschaft betreiben, Vorzugszinsen. Obwohl die beiden Initiativen operativ unabhängig sind, verstärken sie sich gegenseitig und damit die entwicklungspolitische Wirkung des Schweizer Engagements in der Mongolei.

Ein Bereich, wo die Berücksichtigung von potentiellen Synergien zwischen der SIFEM und anderen Akteuren der internationalen Zusammenarbeit systematisiert und verstärkt werden kann, ist die Förderung von privatwirtschaftlichen Lösungen für sektoruelle Herausforderungen bzw. die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (Energie- und Wasserversorgung, Ernährungssicherheit, Bildung und Gesundheit). Im Vordergrund steht dabei nicht eine formelle und verpflichtende Koordination, sondern die Identifikation von Opportunitäten z.B. bei der Formulierung von Länder- und Regionalprogrammen.

## **4.2 Synergien innerhalb der klassischen Entwicklungszusammenarbeit**

Im Rahmen der zukünftigen Ausrichtung der internationalen Zusammenarbeit, wie sie der Bundesrat in der Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021-2024 dargelegt hat, sollen auch vermehrt Synergien innerhalb der klassischen Hilfe gefördert werden,

u.a. indem die DEZA und das SECO, sowie andere Dienststellen im Themenbereich wirtschaftliche Entwicklung strategisch abgestimmt und operationell komplementär agieren. Dabei soll des Weiteren auch der Stärkung der strategischen Verknüpfung von internationaler Zusammenarbeit und Migrationspolitik Rechnung getragen werden.



Grafik 1: Beispiel für Synergien und Komplementaritäten zwischen SECO und DEZA bei der Entwicklung des Privatsektors

Am Beispiel der Privatsektorförderung (s. Grafik) lässt sich aufzeigen, wie die DEZA und das SECO komplementär Massnahmen beisteuern – aufgrund ihres spezifischen Mandats, der Kernkompetenzen des jeweiligen Amtes und den unterschiedlichen Zielen und Zielgruppen: Das SECO fokussiert sich hauptsächlich auf die Verbesserung der formellen, oft nationalen und internationalen, Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Privatsektors (Verbesserung des Geschäftsumfelds, makroökonomische Stabilität, Marktzugang und Handelsbedingungen, Schutz des Geistigen Eigentums, etc.) sowie den erleichterten Zugang zu Finanzierung, hauptsächlich für KMU. Der Fokus liegt eher auf dem formellen und urbanen Markt in Ländern mittleren Einkommens.

Die DEZA hingegen arbeitet hauptsächlich über konkrete Programme auf Landes- oder überregionaler Ebene, in der Regel mit einem sektoriellen Fokus (Beispiel: Förderung der Wertschöpfungskette für Milchprodukte in einem Land, inkl. Verbesserung der relevanten staatlichen Regulierungen). Ihre Programme zur Förderung des Privatsektors konzentrieren sich auf kleinere Unternehmen (Mikro, Klein- bis Mittelunternehmen), welche nur limitiert Zugang zum formellen Finanzsektor haben. Der Fokus liegt auf Ländern mit geringem bis mittlerem Einkommen.

Mit ihrem Engagement für bessere Politiken und Rahmenbedingungen tragen beide Ämter dazu bei, das System insgesamt zu beeinflussen: das SECO eher auf nationaler und globaler Ebene; die DEZA eher auf regionaler und sektoriell-nationaler Ebene.

#### 4.3 Gemischte private und öffentliche Finanzierung

Der Bundesrat hat bereits mit der Botschaft vom 17. Februar 2016<sup>8</sup> zur internationalen Zusammenarbeit 2017-2020 die vermehrte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor vorgesehen. Mit der Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021-2024 möchte der Bundesrat diese Modalität weiter verstärken. Ein erhebliches Potential für Synergien zwischen Instrumenten in der internationalen Zusammenarbeit besteht in der Einschätzung des

<sup>8</sup> BBI 2016 2333

Bundesrates dabei insbesondere durch die Förderung des eingangs erwähnten Blending. Ein zentraler Aspekt ist dabei die Mobilisierung von Drittmitteln und speziell von privaten Investitionen zur Verstärkung der Entwicklungswirkung [6]. Die Wahl der Instrumente (in den Kategorien Zuschüsse, Darlehen, Beteiligungen oder Garantien) kann einen wesentlichen Einfluss auf Mobilisierungswirkung und damit auf die finanzielle Effizienz wie auch die Wirkung eines Projekts haben. Je nach Kontext und Ausgestaltung einer Initiative weisen die unterschiedlichen Instrumente ein unterschiedliches Mobilisierungspotential bzw. Risikominderungspotential auf.

Die **SIFEM** mobilisiert in erheblichen Masse Kapital von lokalen und internationalen Privatinvestoren und öffnet den Unternehmen den Zugang zu lokaler (Banken-)Finanzierung. Auf diese Weise werden politische und kommerzielle Risiken geteilt, es entsteht eine Hebelwirkung, welche das Volumen der SIFEM-Investitionen vervielfacht und die Entwicklungswirkung wird massgeblich verstärkt. Erfolgreiche Projekte erzielen zudem einen Demonstratioseffekt und können über die Zeit privaten Investoren übergeben werden.

Gegenwärtig erfolgt der bei ihrer Gründung sowie auch in den strategischen Zielen des Bundesrates festgelegte Mobilisierungsauftrag der SIFEM über das Blending der nicht-konzessionellen Art und sie setzt dafür Beteiligungen, Darlehen und andere Schuldinstrumente ein. Damit die SIFEM ihr volles Potential nutzen kann, soll ihre Finanzkraft wie auch die Risikofähigkeit weiter gestärkt werden. Dies wird einerseits durch weitere Kapitaleinlagen von 150 Mio. Franken im Zeitraum 2018-2022 sichergestellt und kann andererseits zusätzlich mit dem Einsatz von konzessionellen bzw. garantieähnlichen Mitteln erfolgen (→ Abschnitt 6).

Das **SECO** und die **DEZA** erproben demgegenüber seit einigen Jahren Blending-Modelle bzw. innovative Entwicklungspartnerschaften mit dem Einsatz von konzessionellen Geldern, um Mittel und Fachwissen des Privatsektors für die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren, aber auch um gezielte risikomindernde Anreize (sog. *De-Risking*) oder neue Konzepte auf ihre Praxistauglichkeit hin zu testen (sog. *proof of concept*).

Nachfolgend sind je zwei Beispiele des SECO und der DEZA angeführt, bei denen öffentliche Gelder zusammen mit privaten Geldern eingesetzt werden.

#### SECO-Beispiele

*Soziale Wirkungskredite (engl. Social Impact Bonds, SIBs):* Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Geldgebern können auch gebildet werden, um bestehende Mittel effizienter zu nutzen. Ein möglicher Weg dazu sind soziale Wirkungskredite. In Zusammenarbeit mit dem Multilateralen Investment Fonds der Interamerikanischen Entwicklungsbank und der kolumbianischen Regierung pilotierte das SECO die Strukturierung von SIBs für die Arbeitsmarktintegration von armen Bevölkerungsschichten. Das Prinzip ist Folgendes: Eine Investorengruppe – in diesem Fall eine Gruppe von Stiftungen – stellt die Vorfinanzierung eines Projekts sicher. Werden die Ziele erreicht, erfolgt die Rückzahlung durch die kolumbianische Regierung und das SECO. Werden die Ziele unterschritten, wird diese Rückzahlung reduziert. Werden sie übertroffen, wird zudem eine Erfolgsprämie ausgerichtet. Im Kern erlaubt ein SIB die Suche nach innovativen Lösungen beim Leistungserbringer, sowie einen Risikotransfer an Dritte und eine Koppelung von Zahlungen an Resultate. Die Strukturierung ist indessen relativ komplex und auf eine gute Datenbasis angewiesen. Inwiefern sich dieses Instrument im grossen Stil anwenden lässt, wird sich noch weisen müssen.

*Grüne Anleihen:* Geldgeber knüpfen die Bereitstellung von günstigem Kapital zumeist an Bedingungen, um die Risiken zu mindern. Bei sogenannten grünen Anleihen spielen internationale Standards eine zentrale Rolle. Dies aus drei Gründen: erstens um die Transparenz und die Glaubwürdigkeit zu erhöhen. Zweitens reduzieren sie die Transaktionskosten beim Handel der grünen Anleihen. Und drittens ermöglichen glaubwürdige internationale Standards, das Volumen der Klimafinanzierung zu vergrössern. Wichtig bei der Definition

von Standards ist die Organisation *Climate Bonds Initiative* (CBI). Gemeinsam mit wissenschaftlichen Experten und Personen aus der Praxis erarbeitet sie freiwillige Standards für grüne Anleihen. Eine öffentlich-private Partnerschaft sichert die Unabhängigkeit der CBI, fördert datenbasierte Standards und erlaubt es, diese international anzuwenden. Das SECO unterstützt die CBI zusammen mit Finanzinstitutionen wie der Credit Suisse. Initiativen der Interamerikanischen Entwicklungsbank und der International Finance Corporation (IFC), welche ebenfalls vom SECO mitgetragen werden, zielen in eine ähnliche Richtung. Mittels technischer Unterstützung wollen sie die Emission von grünen Anleihen in Entwicklungsländern fördern.

### DEZA-Beispiele

*Social Impact Incentives (SIINC)*: SIINC ist ein innovativer «pay-for-result»-Finanzierungsmechanismus, der von der DEZA zusammen mit einer Beratungsfirma entwickelt wurde. Zielgruppe sind Unternehmen, die marktbasiertere und innovative Lösungen für soziale oder ökologische Zielsetzungen entwickelt haben und weiter ausbauen möchten. Unternehmen erhalten Zuschüsse, wenn sie vordefinierte Wirkungsziele im Sinne der Agenda 2030, wie beispielsweise den Einbezug von armen Bevölkerungsgruppen in ihre Wertschöpfungskette oder in ihre Dienstleistungen, erreichen. Die Zuschüsse werden von der DEZA also erst ausgerichtet, wenn die vordefinierten und gemeinsam festgelegten Resultate erzielt und durch eine unabhängige Überprüfung durch eine Drittpartei bestätigt wurden. Durch die zusätzlichen Einnahmen können die Unternehmen ihre Erfolgsrechnung verbessern und damit Investitionen anziehen oder von Vorzugs-Finanzierungskonditionen profitieren, um ihr Geschäftsmodell zu erweitern. Ein Beispiel für die Anwendung von SIINC ist das Unternehmen Inka Moss in Peru. Inka Moss generiert Arbeit in einkommensschwachen Gemeinschaften der Andenregion für die indigene Bevölkerung, welche Weissmoos (ein Substrat für Pflanzen und Blumen) auf ökologisch nachhaltige Art und Weise erntet. SIINC werden für das Erreichen zusätzlicher sozialer Wirkung ausbezahlt, wie beispielsweise für neue Pflücker und Pflückerinnen, die ihr Einkommen so erhöhen können.

*Technische Assistenz für Impakt-Investitionen*: Die DEZA unterstützt mit der Finanzierung von Beratungsleistungen und Ausbildung arme Produzentinnen und Produzenten in Entwicklungsländern, die zu den Endbegünstigten von Investitionen eines grossen, privaten Schweizer Impakt-Investors gehören. Dank der technischen Unterstützung werden Investitionen ermöglicht, die ansonsten nicht realisiert würden. Beispielsweise investiert der Impakt-Investor in die kambodschanische Gesellschaft AMRU. AMRU ist eine Handelsfirma, die sich auf den Export von fair gehandeltem Bio-Reis spezialisiert. Dadurch wurden seit der Gründung im Jahr 2011 bis heute rund 170 attraktive Arbeitsplätze sowie neue Absatzmärkte für Bauern geschaffen. Die DEZA hat die Ausbildung sogenannter «lead farmers» finanziert, die ihrerseits die eigentlichen Produzenten ausbilden. Diese Ausbildungen sind nötig, damit die steigende Nachfrage nach biologischem Reis in guter Qualität abgedeckt werden kann. Sie waren also Voraussetzung dafür, dass AMRU wachsen konnte, so dass auch der Impakt-Investor sein Investitionsvolumen erhöhte. So können nun 5800 Bauern in 49 Kooperativen AMRU mit biologischem Reis beliefern, dadurch einen deutlich höheren Preis (ca. 350 USD/t anstatt 200 USD/t für herkömmlichen Reis) und damit ein höheres Einkommen erzielen.

Die angeführten Beispiele und Massnahmen machen deutlich, dass der Einsatz von Blending (konzessionell und nicht-konzessionell) Chancen und Opportunitäten eröffnen können, um die Risikofähigkeit bzw. -wahrnehmung von Projekten positiv zu beeinflussen, private Investitionen für unterversorgte Regionen und Sektoren zu mobilisieren und die Entwicklungswirkung von begrenzten öffentlichen Mitteln zu verstärken.

Gleichzeitig werden aber auch kritische Stimmen lauter, denen namentlich das konzessionelle Blending Sorge bereitet. Sie verweisen darauf, dass es bis heute kein gemeinsames Verständnis von Blending unter den immer zahlreicheren Akteuren gebe und die Komplexität solcher Partnerschaften und Techniken oft unterschätzt werde. Ebenso fehle es bislang an Politikkohärenz, *best practices* oder gar Standards für den zielführenden Einsatz von Blending-Modalitäten. Da es auch an robusten und vergleichbaren Datenerhebungs-, Monitoring-

und Evaluationsmethoden mangle, mache dies die Beurteilung der Entwicklungswirkung solcher Massnahmen zu einer Herausforderung. Zudem lauerten Gefahren in der Ausgestaltung und Anwendung. So wird befürchtet, dass Blending traditionelle Modalitäten der Armutsbekämpfung über Gebühr konkurrenziert und/oder knappe öffentliche Mittel für wenige Sektoren und thematische oder geografische Prioritäten bindet. Eine Schwierigkeit betrifft namentlich das richtige Mischverhältnis von öffentlichen und privaten Mitteln, weil zu viele Subventionen und konzessionelle Mittel private Initiativen verdrängen, statt sie zu fördern und unerwünschte Mitnahmeeffekte und Marktverzerrungen produzieren [2] [7].

Wesentlich ist auch, ob konzessionelle Blending-Instrumente als permanente Strukturen konzipiert werden oder bewusst zeitlich begrenzt (Exit-Strategie) zum Einsatz kommen. Diese Frage wird international kontrovers diskutiert und verhindert einen Konsens darüber, ob mit Blending primär ein grösstmöglicher Hebeleffekt (Tendenz zu permanenten Strukturen) erreicht werden soll oder vielmehr die Schaffung von Märkten (zeitlich begrenztes Blending) im Vordergrund steht.

Zusammengefasst besteht die grosse Herausforderung beim Blending darin, mit öffentlichen Geldern gerade so viel Risiko zu reduzieren, wie nötig ist, um private Investitionen anzuziehen, ohne sie zu verdrängen bzw. zu subventionieren. Dies hängt vom jeweiligen Sektor, dem Länderkontext und auch von den involvierten Akteuren ab. In allen Fällen zentral ist aus Sicht des Bundesrates jedoch eine klar festgelegte Aufgabenteilung und eine disziplinierte Anwendung von bewährten Investitionsprinzipien, indem Blending *subsidiär zum Markt* und *selektiv* angewendet wird. Auf diese Weise kann Blending strukturelle Reformen in den Partnerländern der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit begünstigen (indem die Entstehung eines lokalen Privatsektors gefördert wird, der ein «Push-Faktor» für Reformen darstellt), jedoch nicht ersetzen. Auch bei Blending muss die Risikowahrnehmung auf Fundamentaldaten beruhen. Verbessern sich diese nicht, ist die Wirkung begrenzt oder im ungünstigen Fall sogar kontraproduktiv. An der Schaffung von Vertrauen in den Zielländern führt deshalb kein Weg vorbei: Stabile politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen wie auch funktionierende Institutionen sind entscheidende Faktoren. Hier bleiben die zuständigen Bundesstellen denn auch weiterhin stark engagiert.

#### 4.4 Berücksichtigung der multilateralen Dimension

Durch ihre Kapitalbeteiligung an multilateralen Entwicklungsbanken, Kernbeiträge an die angegliederten Entwicklungsfonds und die projekt-/programm-basierte Zusammenarbeit trägt die Schweiz wesentlich zum globalen Kampf gegen die Armut und zur Erreichung der globalen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sowie zur Umsetzung der Beschlüsse der 21. Vertragsparteienkonferenz der Klimarahmenkonvention von 2015 in Paris bei.

Die multilateralen Entwicklungsbanken haben in den vergangenen Jahren ihre Finanzierungsmechanismen mit dem Privatsektor stark weiterentwickelt. Die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA, der Fonds der Weltbankgruppe für die ärmsten Länder) kann seit Juli 2017 dank ihres AAA-Ratings auf dem Kapitalmarkt Anleihen aufnehmen und dadurch einen Drittel ihres bis Juli 2020 geplanten Vergabevolumens von 75 Milliarden US-Dollar beschaffen. In diesem Zeitraum stellt die IDA dem Privatsektorarm der Weltbank (IFC) und der Multilateralen Investitions-garantieagentur (MIGA) 2.5 Milliarden US-Dollar zur Verfügung, um spezifische Risiken privater Investitionen in den ärmsten Ländern abzufedern. Für die 18. Wiederauffüllung der IDA hat die Schweiz im Jahr 2017 rund 645 Millionen Franken gesprochen, die über neun Jahre ausbezahlt werden. Die Schweiz kann die Wirkung ihrer Entwicklungszusammenarbeit massgeblich erhöhen, indem sie ihre Finanzmittel an solche und ähnliche multilaterale Initiativen knüpft.

Die multilateralen Entwicklungsbanken gehören zudem zu den grössten Klimafinanzierern. Ihr Beitrag ist essentiell für das Erreichen der Ziele des Pariser Klimaabkommens. Allein 2018 investierten sie 43 Milliarden US-Dollar für Mitigations- und Adaptationsmassnahmen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Hinzu kamen 68 Milliarden US-Dollar an Mitteln, die bei privaten und öffentlichen Investoren mobilisiert wurden [8].

Die Synergien mit der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit können gefördert werden durch verstärkte Ko-finanzierungen, aber auch die Umsetzung von gemeinsamen Standards und Politiken. Die SIFEM beteiligt sich zudem aktiv an einem im Jahr 2019 lancierten und durch die IFC orchestrierten Pilotprogramm, welches durch bessere Koordination zwischen den multilateralen und den bilateralen Entwicklungsfinanzierern und mit gemeinsamen Initiativen die Privatsektorentwicklung in den am wenigsten entwickelten Ländern fördern will. Im Fall von Nepal hat die SIFEM, in enger Abstimmung mit der Schweizer Vertretung in Kathmandu, die Federführung übernommen.

## 5 Massnahmen

In Beantwortung parlamentarischer Vorstösse<sup>9</sup> sowie insbesondere in der Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021-2024 hat der Bundesrat dargelegt, dass er gewillt ist, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt Instrumente einzusetzen, die mit den gegebenen Finanzmitteln möglichst viel Wirkung erzielen. Die zuständigen Bundesstellen werden Mechanismen für die Mobilisierung zusätzlicher privater Gelder systematisch und prinzipienbasiert (Subsidiarität, Vermeidung von Marktverzerrung) anwenden und ausdehnen, sowie neue Möglichkeiten ausloten für die Privatsektorentwicklung in ärmeren Ländern, fragilen Kontexten und in unterversorgten Wirtschaftssektoren, wo die Hürden, privates Kapital anzuziehen, weiterhin hoch sind.

Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass diese Ziele im Verbund und durch die flexible Kombination von Instrumenten der DEZA, des SECO und der SIFEM erreicht werden.

Um die Leistungsfähigkeit der **SIFEM** zu erhalten bzw. weiter zu erhöhen, soll sie gemäss Botschaft 21-24 auch inskünftig die Möglichkeit haben, ihre *Finanzkraft zu erhöhen*. Nebst der Stärkung «von innen», d.h. durch ansteigende Rückflüsse aus erfolgreichen Investitionsabschlüssen, kann dies durch weitere Kapitalbeiträge des Bundes aus den Rahmenkrediten der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit erfolgen. Des Weiteren bleibt die Mobilisierung von privaten Investitionsmitteln zentral. Vor Kurzem wurden diese Anstrengungen mit dem Mandat einer bedeutenden Schweizer Stiftung belohnt, welche via Obviam mit einem grösseren zweistelligen Millionenbetrag in SIFEM-Projekte mitinvestieren wird.

Eine weitere Option zur Stärkung der SIFEM besteht darin, ihr zu ermöglichen, dass sie durch den Einsatz von konzessionellen Blending-Mitteln oder garantieähnlichen Instrumenten noch *vermehrt Investitionsrisiken tragen kann* [9]. Darauf zielt auch eine Empfehlung aus dem Länderexamen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit durch den OECD-Entwicklungshilfeausschuss im Jahr 2019: *“(...) using blended-finance tools could allow SIFEM to take calculated risks and enter into Least Developed Countries.”* Damit könnte die SIFEM inskünftig verstärkt Investitionen zur Förderung von neuen, innovativen Geschäftsmodellen, namentlich auch in den am wenigsten fortgeschrittenen Märkten, und ggf. Klimaschutzprojekten tätigen, welche nur mit einem zusätzlichen Risikopuffer möglich sind.

Auf welche Weise das an Risikokapitalfonds gebundene Investitionsspektrum der SIFEM am effizientesten und wirksamsten auf besonders schwierige Länder und Sektoren erweitert werden kann, ist Gegenstand von Gesprächen zwischen dem Verwaltungsrat, dem SECO und der DEZA. Diese Arbeit wird in den kommenden Monaten unter Einbezug der eidgenössischen Finanzverwaltung vertieft. Dabei sollen auch best practice Modelle anderer bilateraler und multilateraler Entwicklungsfinanzierungsgesellschaften analysiert und auf ihre Tauglichkeit für die SIFEM geprüft werden. Der grundlegende Auftrag, die bestehende Struktur und die Gouvernanz der SIFEM werden berücksichtigt.

---

<sup>9</sup> Siehe 18.3761 Ip. Riklin «Investitionen für nachhaltige Entwicklung»; 18.4360 Mo. Béglé «Die öffentliche Hilfe für Krisenländer stösst an ihre Grenzen: Bedingungen für eine freiwillige Beteiligung des Privatsektors müssen dringend festgelegt werden»

Der Bundesrat beabsichtigt, in den am wenigsten entwickelten Ländern und fragilen Kontexten aber auch in Zukunft primär Instrumente der **klassischen Zusammenarbeit** einzusetzen – vor allem, um bessere Rahmenbedingungen für ein Gedeihen des Privatsektors zu fördern. Zugleich bekommt Blended Finance auch dort eine zunehmende Bedeutung. So stellen sich in schwach entwickelten Märkten und fragilen oder gar post-Konflikt Situationen spezifische Herausforderungen [10], die nicht oder nicht allein bzw. ausreichend durch Entwicklungsfiananzierungsgesellschaften abgedeckt werden (können). Dazu gehört z.B. die Verwendung von konzessionellen Mitteln, um Unternehmen überhaupt erst investierbar zu machen [11] oder die Unterstützung von anderen Unternehmenstypen (etwa städtische Versorgungsbetriebe im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften<sup>10</sup>). Wichtig sind ebenso Pionier-Interventionen durch den Einsatz von Anschub-Finanzierungen, einfachen Ko-Finanzierungen sowie *pay-for-results* Mechanismen. Aufbauend auf den in Ziffer 4.3 beschriebenen Initiativen soll geprüft werden, wie innovative Blending Finance-Modelle ausgebaut oder neu entwickelt werden können, die zugleich aber auch in anderen Kontexten anwendbar sind. Dabei wird den weiter oben erwähnten Komplementaritäten und Synergien zwischen SECO und DEZA und ihrer jeweiligen Expertise Rechnung getragen.

Darüber hinaus sind die zuständigen Bundesstellen bestrebt, Synergien und die Zusammenarbeit mit (Schweizer) Finanzmarktakteuren im Bereich der Entwicklungsinvestitionen auch auf institutioneller Ebene, d.h. über Gremien wie *Swiss Sustainable Finance*, zu verstärken. Dabei geht es darum, durch Vernetzung, Dialog und Erfahrungsaustausch Themen wie die Wirkungsmessung, die Risikomodellierung und Strukturierung von Blended-Finance Initiativen voranzutreiben, gemeinsame Standards (Blended Finance und Impact Investing Prinzipien) zu fördern und das Interesse von institutionellen Investoren und Stiftungen zu wecken. Auf der operationellen Ebene steht im Vordergrund, projektbasiert den privaten Anlagemarkt für wirkungsorientierte Investitionen (Impact Investing) in Entwicklungs- und Schwellenländern mit *à fonds perdu*-Beiträgen zur Finanzierung von technischer Hilfe oder der Konzipierung von neuen Transaktionslösungen zu unterstützen.

#### **Exkurs betreffend «Einnahmen generieren»**

Das Postulat stellt u.a. auch die Frage, ob andere bestehende Instrumente im Verbund mit der SIFEM nicht ebenfalls Einnahmen generieren könnten. Nach Auffassung des Bundesrates ist die Generierung von Einnahmen nicht prioritäres Ziel der «klassischen» Entwicklungszusammenarbeit. Allerdings kann mit dem vermehrten Einbezug des Privatsektors bzw. privaten Investoren eine Hebelwirkung erzielt und zusätzliche Entwicklungseffekte entfaltet werden. Die Hebelwirkung lässt sich auf Basis des «fonds-de-roulement»-Prinzips noch verstärken. Die Mobilisierung kann mittels einer breiten Instrumentenpalette, inklusive dem verstärkten Einsatz von konzessionellen Mitteln in Form von Darlehen und Beteiligungen sowie *à fonds perdu*-Beiträgen (z.B. Technische Assistenz), gefördert werden<sup>11</sup>. In seinem Bericht vom 10. Mai 2017 zur Internationalen Klimafinanzierung hat der Bundesrat angekündigt, zum Zweck einer stärkeren Mobilisierung des Privatsektors für klimafreundliche Investitionen in Entwicklungsländern zu prüfen, inwieweit in der internationalen Zusammenarbeit vermehrt Instrumente eingesetzt werden sollen oder neue Partnerschaftsmodelle mit dem Privatsektor möglich sind, welche die Mobilisierung privater Mittel begünstigen, u.a. über den Einsatz innovativer Finanzierungsinstrumente. Die Prüfung solcher Instrumente erfolgt in enger Abstimmung mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

<sup>10</sup> Ein Beispiel hierfür ist das vom SECO mitfinanzierte «Cities Alliance Partnership» Programm

<sup>11</sup> Im Fall von technischer Assistenz geschieht die Mobilisierung oft *indirekt*. Die Schweiz setzt sich im Rahmen der OECD an vorderster Stelle dafür ein, dass diese indirekte und durch *à fonds perdu* Mittel mobilisierte private Finanzierung in der internationalen Zusammenarbeit anrechenbar ist. Dies ist essentiell, weil unter anderem die Erreichung des internationalen Klimafinanzierungsziels direkt damit verbunden ist.

## 6 Schlussfolgerungen

Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor ist über die vergangenen zwei Jahrzehnte zu einem wichtigen und wertvollen Pfeiler der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes geworden. Sie muss inskünftig eine noch prominentere Rolle spielen, wenn die ambitionierten Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen zur Lösung der grossen globalen Herausforderungen erreicht werden sollen.

Mit der SIFEM als Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft wurde ein Instrument geschaffen, das geeignet ist, zur Umsetzung der Agenda 2030 beizutragen, in dem sie eine breite Entwicklungswirkung erzielt und Mittel des Privatsektors mobilisiert. Um die SIFEM in diesem Sinne weiter zu stärken, sieht der Bundesrat zusätzliche Kapitalbeiträge oder die Möglichkeit zur Nutzung von konzessionellen bzw. garantieähnlichen Instrumenten vor. Der Bundesrat bekräftigt damit, dass er eine schlagkräftige SIFEM wünscht, die ihr Potential in bestmöglicher Weise nutzen kann, indem sie sich weiterentwickeln und neuen Gegebenheiten anpassen kann [12].

Diese spezifische Form der kommerziellen Unternehmensfinanzierung in den Partnerländern ist jedoch kein Allheilmittel. Es braucht ebenso die Instrumente der klassischen Zusammenarbeit, die mit à fonds perdu-Beiträgen günstige Rahmenbedingungen fördern und Marktsysteme entwickeln. Zwischen diesen Interventionsebenen gibt es vielfältige Synergien, die bereits genutzt werden, in bestimmten Bereichen aber noch verstärkt werden können. Potential besteht sodann beim Kombinieren («Mischen») von öffentlichen und privaten Mitteln für die Entwicklungsfinanzierung. Sowohl das SECO wie auch die DEZA haben mit unterschiedlichen Blending-Modalitäten bereits erste Erfahrungen gesammelt. Hier gilt es, an bewährte und erfolgreich erprobte Ansätze anzuknüpfen und diese zu skalieren. Dabei ist wesentlich, das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Vermeidung von Marktverzerrung zu beachten, und die erzielten Resultate klar auszuweisen.

Der Privatsektor investiert, wenn das Verhältnis zwischen Rendite und Risiko ausgewogen ist und Planungssicherheit besteht. Dies ist gerade in den ärmsten Regionen der Welt und anderen schwierigen Kontexten und Sektoren oft nicht der Fall. Es werden daher auch neue und zusätzliche Massnahmen geprüft, die mit den gegebenen öffentlichen Mitteln Investitionsrisiken minimieren, privates Kapital mobilisieren und die Entwicklungswirkung verstärken. Die Risiken der SIFEM für den Bund sollen damit nicht erhöht werden und ihr Finanzierungsmodell nicht tangiert werden (Fonds-de-roulement). Solche Massnahmen müssen von der SIFEM wie auch dem SECO und der DEZA weiter spezifiziert oder noch identifiziert werden.

Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt gemäss den etablierten Zuständigkeiten und in Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Bundesstellen.

Der Bundesrat wird insbesondere im Rahmen der Berichterstattung über die Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021-2024 Rechenschaft ablegen über deren Implementierung.

## 7 Anhang

### 7.1 Postulat 18.3483

#### Wortlaut des Postulates vom 11.06.2018

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht auszuarbeiten und vorzulegen, in dem zur Entwicklungszusammenarbeit die folgenden Themen behandelt werden:

1. Ein Vergleich zwischen der SIFEM AG (Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft des Bundes), dem Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des SECO und der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz im Allgemeinen, was die Funktionsweise betrifft, die Unterstützungsleistungen und die allfälligen finanziellen Ergebnisse.
2. Die Synergien, die zwischen diesen verschiedenen Systemen der finanziellen Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit möglich wären, sowie die Synergien zwischen öffentlichen und privaten Investitionen in den Schwellenländern.
3. Was die möglichen Synergien betrifft: die Massnahmen, die der Bundesrat zu ergreifen gedenkt, damit die öffentlichen Gelder, die in die Entwicklungszusammenarbeit gesteckt werden, noch mehr Wirkung entfalten.

#### Begründung

Seit Aufnahme ihrer Tätigkeit im Jahre 2011 hat sich die SIFEM AG erfreulich entwickelt. Nach den ersten defizitären Jahren ist es der SIFEM AG dank einem positiven Geschäftsergebnis seit 2015 und sogar einem Einnahmenüberschuss von 36,7 Millionen Franken im Jahre 2017 gelungen, die Verluste der Startphase vollumfänglich wettzumachen. Es ist zu erwarten, dass die SIFEM AG auch in den kommenden Jahren Gewinn erwirtschaften wird. Es wäre deshalb von Interesse, einen Vergleich zwischen den verschiedenen Instrumenten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu machen und angesichts der Koexistenz von neuartigen Finanzierungssystemen wie der SIFEM AG und herkömmlichen Instrumenten der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen die nötigen Massnahmen zu treffen, namentlich was das Ziel der öffentlich-privaten Entwicklungspartnerschaften (PPDP) betrifft, die als ein Pfeiler der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz bezeichnet werden. Es wäre auch sinnvoll zu untersuchen, ob - mit Blick auf die SIFEM AG - nicht gewisse bestehende Instrumente, wenn man die Synergien mit diesem neuartigen Typ von Entwicklungshilfeinstrument nutzen würde, Einnahmen generieren könnten.

## 7.2 Verweise

- [1] [Online]. [www.sifem.ch](http://www.sifem.ch).
- [2] M. Heinrich-Fernandes, «Myths and misunderstandings in Innovative Finance: Towards more clarity for effective donor engagement,» The Donor Committee for Enterprise Development, Working Paper, 2018.
- [3] Association of European Development Finance Institutions, «EDFI Flagship Report: Investing to Create Jobs, Boost Growth and Fight Poverty,» Brussels, 2016.
- [4] «Prüfung der Aufsicht über die Einhaltung der strategischen Ziele 2014-2017 des Bundesrates durch die SIFEM AG,» Eidgenössische Finanzkontrolle, Bericht EFK-17065, Bern, 12. Juli 2017.
- [5] J. Benn, C. Sangaré und T. Hos, «Amounts mobilized from the Private Sector by Official Development Finance Interventions - Guarantees, syndicated loans, shares in collective investment vehicles, direct investment in companies and credit lines,» *OECD Development Co-Operation Working Paper 36*, July 2017.
- [6] *In Anlehnung an die Blended-Finance Definition der OECD: "The strategic use of development finance for the mobilization of additional finance towards the SDGs in developing countries"*.
- [7] Oxfam und Eurodad, «Blended Finance. What it is, how it works and how it is used,» By Javier Pereira, 2017.
- [8] African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, Inter American Development Bank, IDB Invest, IDB Lab, Islamic Development Bank und World Bank, «2018 Joint Report on Multilateral Development Banks Climate Finance,» June 2019.
- [9] B. Scola, L. Moretto und E. Lahaye, «Navigating the Next Wave of Blended Finance for Financial Inclusion,» *CGAP Brief*, August 2018.
- [10] OECD und UNCDF, «Blended Finance in the Least Developed Countries 2019,» <https://doi.org/10.1787/1c142aae-en>, Paris, 2019.
- [11] S. Attridge und L. Engen, «Blended Finance in the poorest countries. The need for a better approach,» Overseas Development Institute (ODI), London, April 2019.
- [12] Bundesrat, «SIFEM AG. Antrag des Bundesrates auf Umwandlung des Bundesdarlehens in Aktienkapital. Bericht in Erfüllung des Postulates 16.3913 der Finanzkommission des Nationalrates vom 11. November 2016,» Bern, 29. März 2017.

### 7.3 Glossar

<b>Abkürzung</b>	<b>Bedeutung</b>
CBI	<i>Climate Bond Initiative</i>
EDFI	<i>Association of European Development Finance Institutions</i>
IDA	<i>International Development Agency</i>
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
MIGA	<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>
SDG	<i>Sustainable Development Goals</i>
SIB	<i>Social Impact Bond</i>
SIINC	<i>Social Impact Incentives</i>
SIFEM	<i>Swiss Investment Fund for Emerging Markets</i>