



Zwischen High-Tech, Favelas und Ochsenkarren

Caritas zur Entwicklungszusammenarbeit in Schwellenländern

Schwellenländer: Herausforderungen

In Kürze: Wenn von «Schwellenländern» die Rede ist, sind jene Entwicklungsländer gemeint, die sich in einem umfassenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandlungsprozess befinden. Sie weisen hohe Wachstumsraten auf, aber gleichzeitig leben grosse Teile ihrer Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Sie verfügen über genügend Ressourcen und Kapazitäten, um der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheit im eigenen Land begegnen zu können, doch es mangelt ihnen an der Bereitschaft, die dafür nötigen Infrastrukturen landesweit aufzubauen.

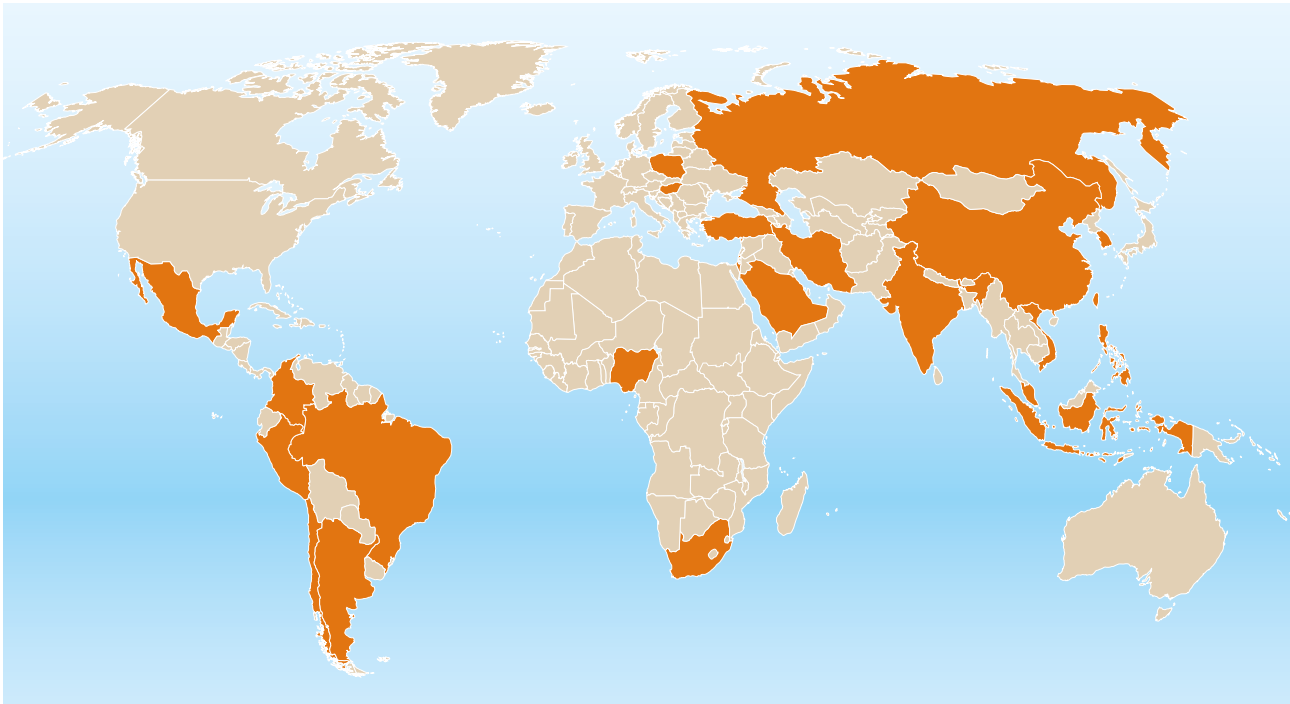
Schwellenländer stellen für die Exportwirtschaft und Finanzindustrie der Industrieländer aufstrebende Märkte dar. Die Volkswirtschaften Chinas, Indiens oder Brasiliens mit ihren wachsenden Mittelschichten bieten grossen Pharma-, Maschinen- und Chemie-Unternehmen hervorragende Absatzperspektiven. Freihandelsabkommen ebnen dabei das Terrain.

Schwellenländer sind aber nach wie vor auch Zielländer der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Staatliche wie private Entwicklungsakteure sind gefordert zu klären, ob sie diese Zusammenarbeit weiterführen sollen, und falls ja, in welcher Form und mit welchen Kriterien. Caritas Schweiz erläutert im vorliegenden Positionspapier, warum sie das Engagement zugunsten der armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen aufrecht erhält und nach welchen Prinzipien sie dabei arbeitet. Von der Schweiz fordert sie gleichzeitig Politikkohärenz gegenüber Schwellenländern im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung und der Einhaltung der Menschenrechte.

Früher gab es einfach Industrieländer und Entwicklungsländer. Als Referenz galten die Industrialisierung und der damit verknüpfte wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklungsstand. In dieser Logik sind die Entwicklungsländer auf dem Weg einer nachholenden Entwicklung, das heisst sie streben den Stand der Industrieländer an. Mit dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung wurde dies in Frage gestellt, da die meisten Industrieländer hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit schwerwiegende Defizite aufweisen. Entwicklungsländer gibt es immer noch, doch wurde diese Ländergruppe in den vergangenen Jahrzehnten immer heterogener, wie die OECD-Liste der 148 Zielländer für Entwicklungszusammenarbeit verdeutlicht.

Aus ökonomischer Sicht – Exportwirtschaft und Finanzindustrie der Industrieländer begannen die «aufstrebenden Märkte» (*Emerging Markets*) für sich zu entdecken – war die Bezeichnung Entwicklungsland vielfach unpassend. Denn solche Länder stehen auf der Schwelle vom Entwicklungs- zum Industrieland – Schwellenländer eben, die nicht mehr die «typischen» Merkmale der Entwicklungsländer aufweisen, auch wenn sie noch dazu gezählt werden.

Dabei ist der Begriff «Schwellenländer» diffus, da er nicht von allgemein anerkannten und festgelegten Indikatoren abgeleitet wird. Die Vorstellungen darüber, wer dazu zu zählen sei, sind unterschiedlich. Je nach Abgrenzung stehen bis zu 40 Länder auf entsprechenden Listen, neben den BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) gehören Erdöl exportierende Staaten wie Saudi-Arabien, lateinamerikanische Länder (Argentinien, Chile), die asiatischen Tigerstaaten oder auch Israel und weitere Staaten des ehemaligen Ostblocks dazu. Auch die «Next-11» – elf Länder mit hoher Einwohnerzahl, die einen ähnlichen wirtschaftlichen Aufschwung erleben könnten wie die BRICS – werden vielfach als (künftige) Schwellenländer gesehen: Ägypten, Bangladesch, Indonesien, Iran, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Philippinen, Südkorea, Türkei und Vietnam. Als Indikatoren gelten dabei makroökonomische Faktoren, technische Infrastruktur, Humankapital und politische Faktoren.



Wichtige Schwellenländer

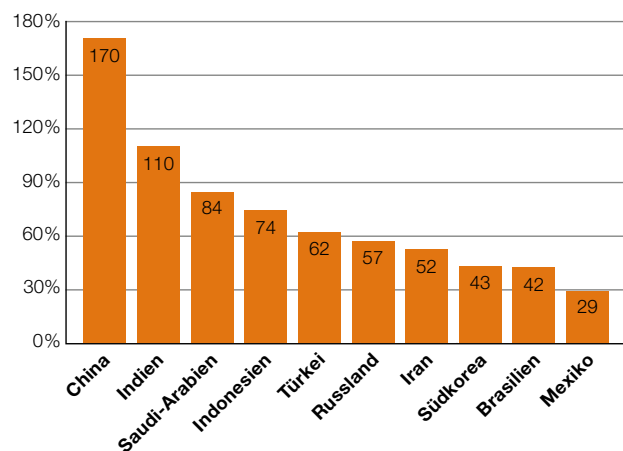
Eine international gebräuchliche Kategorie, die den «Schwellenländern» entsprechen würde, gibt es nicht. Geläufige Begriffe sind *Emerging Economies* oder dann die Weltbank-Kategorie *Middle Income Countries*, unterschieden nach 48 *Lower Middle Income* (durchschnittliches Bruttoinlandprodukt BIP pro Kopf: 1025–4065 USD) und 55 *Upper Middle Income Countries* (4065–12 615 USD). Diese können aber nur teilweise den Schwellenländern zugeordnet werden. Im Übrigen sagt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen zwar etwas über das volkswirtschaftliche Potenzial, aber nichts über die interne Verteilung und damit über die sozialen Ungleichheiten in diesen Ländern aus.

Merkmale von Schwellenländern

Schwellenländer weisen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen, kulturellen und historischen Gegebenheiten grosse Unterschiede auf. Dennoch lassen sich einige Merkmale festhalten, die den meisten dieser Länder gemein sind:

Wachstum: Schwellenländer sind gekennzeichnet durch eine starke wirtschaftliche Eigendynamik mit Wachstumsraten, die erheblich höher sind als jene der Industrieländer,

da sie von einem wesentlich geringeren Ausgangsniveau starten und somit innert Jahresfrist grosse prozentuale Veränderungen vorweisen können. Ein Blick auf das BIP-Wachstum grosser Länder im Zeitraum 2002 bis 2012 verdeutlicht dies. So wuchs Chinas BIP innert zehn Jahren um 170 Prozent, Indiens um 110 Prozent oder Indonesiens um knapp 75 Prozent.



Kumuliertes BIP-Wachstum 2002–2012 ausgewählter Schwellenländer

Datenquelle: IWF, eigene Darstellung

In den meisten Fällen basiert das Wachstum auf einer starken Exportwirtschaft unter Vernachlässigung des Binnenmarkts. Export-Hauptträger sind je nach Land industrielle Billigprodukte, Dienstleistungen, agroindustrielle Produkte sowie verschiedenste Rohstoffe. Die starke Exportorientierung vieler Schwellenländer stellt ein volkswirtschaftliches Risiko dar. Es ist weitgehend unbestritten, dass Wirtschaftsreformen mit vermehrter Ausrichtung auf die Binnenmärkte unerlässlich sind.

Dadurch werden die Wachstumsraten sinken. Für 2014 kündigte Chinas Führung einen Umbau zu mehr Binnenkonsum, Innovation und qualitativ besserer Produktion an. Dennoch strebt sie ein jährliches Wachstum von 7,5 Prozent an, Fachleute hingegen gehen auf-

grund der Anpassung der wirtschaftlichen Ausrichtung von einem Rückgang auf 3 bis 4 Prozent aus. Allerdings birgt umgekehrt eine zu starke Ausrichtung auf den Binnenkonsum auch Risiken, wie die Entwicklung in Brasilien zeigt, wo die Regierung in den letzten zehn Jahren unter anderem mit Geldtransfers an Arme und eine Erhöhung der Mindestlöhne einen grösstenteils auf Privatkrediten basierenden Konsumboom auslöste. Dieser führte zu einer Verschuldung brasilianischer Haushalte von durchschnittlich 45 Prozent im Vergleich zu ihren Einkommen.

Hinsichtlich des Handelsbilanzsaldos zeigt sich ein sehr heterogenes Bild. Während 2011 Russland (+199 Milliarden USD) und China (+155 Milliarden USD) nominell einen hohen Überschuss aufwiesen, verzeichnete Indien ein Defizit von 150 Milliarden USD. Hingegen ergibt ein Blick auf das Verhältnis von Exporten zu Importen ein abgeschwächtes Bild mit Werten von 1,5 : 1 (Russland), 1,1 : 1 (China) und 1 : 1,5 (Indien).

Bis 2030 soll die Mittelschicht Prognosen zufolge weltweit auf knapp fünf Milliarden Menschen wachsen, wovon rund 80 Prozent in Schwellenländern leben werden.

Mittelschicht: In der Folge des Wachstums entstand in den Schwellenländern – neben einer kleinen reichen Elite – eine breite Mittelschicht, wobei auch dieser Begriff äusserst unscharf ist. Nach Schätzungen umfasst sie heute etwa eine Milliarde Menschen, die zwar grösstenteils nicht wohlhabend sind, sich aber aus der Armut befreien konnten. Bis 2030 soll sie Prognosen zufolge weltweit auf knapp fünf Milliarden Menschen wachsen, wovon

rund 80 Prozent in Schwellenländern leben werden. Gleichzeitig sind dort aber auch zwei Drittel der extrem Armen auf der Welt zuhause.

Mit dem Anwachsen der Mittelschicht in Schwellenländern werden Erwartungen an Entwicklungsimpulse verknüpft,

speziell hinsichtlich der Entwicklung des Binnenmarktes. Einerseits garantieren die wachsenden Konsumkapazitäten der Mittelschicht vielfältige Absatzmöglichkeiten, andererseits entwickelt sie ihrerseits lokale, arbeitsintensive ökonomische Aktivitäten und trägt so zu einer volkswirtschaftlichen Diversifikation bei. Dies wiederum kann vielen Menschen den Ausstieg aus der extremen Armut ermöglichen.

Diese Entwicklung hat neben ihrer volkswirtschaftlichen und sozialen Bedeutung aber auch ihre Schattenseiten. So ging die Verbesserung der Lebensbedingungen einher mit einem ungehemmten Verbrauch natürlicher Ressourcen und einer ausserordentlichen Belastung des Klimas. Mittelschichten zeichnen sich zudem durch veränderte Konsummuster aus, beispielsweise beim Energieverbrauch und bei Nahrungsmitteln. Die schnell wachsende Nachfrage nach Fleisch- und Milchprodukten in Schwellenländern hat direkte Auswirkungen auf den Anstieg des Welthandels mit Futtermitteln: Wichtige Grundnahrungsmittel gehen so für die Ernährung verloren, gut ein Viertel des weltweit angebauten Getreides wird an Nutztiere verfüttert – mit fatalen Folgen: So exportiert Brasilien die Hälfte seiner 66 Millionen Tonnen Soja als Futtermittel (China ist ein Hauptabnehmer), obwohl es etwa 14 Millionen chronisch unterernährter Menschen zählt.

Soziale Indikatoren: In den meisten Schwellenländern geht die Schere zwischen den sozialen Realitäten (Armut, Bildung und Alphabetisierung, Gesundheitsversorgung, Lebenserwartung usw.) und dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand deutlich auseinander. Etwa zwei Drittel der extrem Armen auf der Welt leben heute in Schwellenländern: 650 Millionen Kinder, Frauen und Männer, die mit weniger als 1,25 US-Dollar am Tag auskommen müssen. In Indien sind dies über 400 Millionen oder ein Drittel der Bevölkerung, in China etwa 180 Millionen oder 13 Prozent. In den grössten Schwellenländern ist zudem ein erheblicher Teil der Bevölkerung laut Welthungerindex 2013 weiterhin chronisch unterernährt. In Indien sind das 224 Millionen (17,5 Prozent der Bevölkerung), in China 157 Millionen (11,5 Prozent), in Indonesien 21 Millionen (8,6 Prozent) und in Brasilien 14 Millionen (7 Prozent).

Vielfach kaschiert daher die Bezeichnung «Schwellenland» die Probleme eher als dass sie zur Klärung beitragen würde: So weisen der Norden und Nordosten Brasiliens trotz aller regionaler Planungsmassnahmen noch immer die typischen Merkmale von Armutsgebieten in Entwicklungsländern auf, während der Entwicklungsstand des Südostens und Südens mit europäischen Ländern vergleichbar ist. Der Unesco-Weltbildungsbericht 2013/14 macht zudem deutlich, dass Schwellenländer bei der Erreichung der «Bildung für alle»-Ziele teilweise

hinterherhinken. Wohl werden bis zu 95 Prozent der Kinder eingeschult, doch von diesen durchlaufen weniger als 80 Prozent überhaupt die Primarschule bis zum Ende. Bei der Sekundarschulbildung liegen die Zahlen weit tiefer.

Nimmt man anstelle des BIP den «Index über die menschliche Entwicklung» (HDI) von 2013 als Gradmesser, werden die Defizite in sozialer Hinsicht offensichtlich (siehe Tabelle). Ergänzend zeigt der Gini-Koeffizient die Einkommensungleichheit in zahlreichen Schwellenländern.

Umwelt und Klima: Die forcierte wirtschaftliche Entwicklung hat in vielen Schwellenländern zu einer dramatischen Ausbeutung der natürlichen Ressourcen, Übernutzung fossiler Energien und Umweltverschmutzung geführt. Zudem tragen Schwellenländer wie China, Indien, Brasilien oder Russland in erheblichem Ausmass zum Klimawandel bei. China zum Beispiel hat heute in absoluten Zahlen einen deutlich höheren CO₂-Ausstoss als die USA, wenn auch pro Kopf nur etwa ein Drittel. Dabei sind die innerstaatlichen Unterschiede enorm: Während die Eliten und Mittelschichten für massive Treibhausgasemissionen im Massstab der Industrieländer verantwortlich sind, trägt die grosse Mehrheit der armen Bevölkerung kaum dazu bei. Trotz internationaler Verhandlungen steigen die Emissionsmengen bei den meisten Schwellenländern unvermindert weiter.

Land	Human Development Index			HDI-Indikatoren				Gini-Koeffizient ⁴
	Rang	Kategorie ¹	Wert	Lebenserwartung	Durchschnittlicher Schulbesuch ²	Voraussichtlicher Schulbesuch ³	BIP pro Kopf	
Argentinien	45	VHHD	0.811	76.1	9.3	16.1	15'347	45.8
Russland	55	HHD	0.788	69.1	11.7	14.3	14'461	42.0
Mexiko	61	HHD	0.775	77.1	8.5	13.7	12'947	51.7
Brasilien	85	HHD	0.730	73.8	7.2	14.2	10'152	51.9
China	101	MHD	0.699	73.7	7.5	11.7	7'945	48.0
Indonesien	121	MHD	0.629	69.8	5.8	12.9	4'154	36.8
Südafrika	121	MHD	0.629	53.4	8.5	13.1	9'594	65.0
Vietnam	127	MHD	0.617	75.4	5.5	11.9	2'970	37.6
Indien	136	MHD	0.554	65.8	4.4	10.7	3'285	36.8

Human Development Index (HDI) 2013 und Gini-Koeffizient: ausgewählte Schwellenländer

- 1 Kategorien VHHD/HHD/MHD = Very High/High/Medium Human Development. Daten: UNDP.
- 2 Durchschnittlicher Schulbesuch: Schulbesuchsdauer in Jahren, die ab 25-Jährige in ihrem Leben erhalten haben.
- 3 Voraussichtlicher Schulbesuch: Anzahl Schuljahre, die ein Kind beim Schuleintrittsalter erwarten kann.
- 4 Gini-Koeffizient: Einkommens- und Vermögensungleichheit in einem Land, wobei 0 für absolute Gleichheit, 100 für absolute Ungleichheit steht. Daten: CIA Worldfactbook.

Politische Verhältnisse: Schliesslich weist die institutionelle und politische Entwicklung (Rechtsstaatlichkeit, Verwaltung, Bildung, Gesundheit, demokratische Strukturen usw.) in den meisten Schwellenländern erhebliche Defizite auf. Als Folge davon kommt es immer wieder zu Protesten wie letztes Jahr in Brasilien, als anlässlich des Confederation Cups eine Million Menschen die Metropolen lahmlegte. Dabei ging es ebenso um Nepotismus und Korruption bei Bauvergaben wie um die mangelhaften Gesundheits-, Bildungs- und Transportsysteme und tiefe Löhne. Auch in Indien, Russland und der Türkei gingen Teile der jungen Mittelschichten auf die Strasse, um gegen Misswirtschaft, Korruption oder autoritäre Staatsführung zu protestieren. Sie verlangen unter anderem Lebensqualität, funktionierende Dienstleistungen sowie eine effiziente und gute Regierungsführung.

Die Widersprüche der extrem beschleunigten nachholenden Entwicklung in den Schwellenländern werden zunehmen. Indien bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen Mars-Mission und Slums, IT-Technologien und Schuldknechtschaft. Brasilien wendet für die Fussball-Weltmeisterschaft 2014 mindestens 36 Milliarden Real (14 Milliarden CHF) auf, obwohl Millionen Menschen in extremer Armut leben und chronisch hungern.

In den Metropolen Chinas können die Menschen vor lauter Luftverschmutzung kaum noch atmen und in Russland plündern wenige Ultrareiche den Rohstoffreichtum des Staates, während bis zu 20 Millionen Menschen unter der Armutsgrenze leben.

Globale Akteure und neue Geber

Einige Schwellenländer sind Weltmächte, die vehement ihren Platz in den globalen Gouvernanz-Strukturen einfordern und ihre wirtschaftliche Macht in die Waagschale werfen. Dabei kommt ihnen die Verlagerung der Gestaltungs- und Entscheidungsplattform von der völkerrechtlich verankerten UN-Architektur hin zum demokratisch in keiner Weise legitimierten G20-Konstrukt – die Mächtigen

regieren die Welt – entgegen. Diese Gruppe war 1999 gedacht als informelles Konsultations- und Kooperationsforum für Fragen des internationalen Finanzsystems, gebärdet sich aber mittlerweile als weltpolitischer Machtzirkel. In dieser Logik spielen China, Indien, Brasilien, Russland, Südafrika, Mexiko, Indonesien, Südkorea, Saudi-Arabien, Argentinien und die Türkei als G20-Mitglieder in der obersten Liga.

Verschiedene Schwellenländer treten zunehmend als Geber in Afrika auf. Sie investieren im grossen Stil in Infrastrukturen und sichern sich einerseits den Zugang zu den Rohstoffen, andererseits fördern sie eigene nationale Unternehmen, welche bei der Durchführung der Grossprojekte zum Zuge kommen. Zwischen 2001 und 2008 wurde die Infrastrukturfinanzierung in Subsahara-Afrika zur Hälfte von anderen Ländern des Südens geleistet. Indiens Hilfe für Afrika stieg zwischen 1999 und 2009 um jährlich 22 Prozent. Die Fremdwährungskredite der *China Development Bank* beliefen sich Ende 2011 auf 187 Milliarden USD,

55 Milliarden USD mehr als jene der Weltbank. Für Afrika sind Schwellenland-Partner gemäss dem *African Economic Outlook 2011* für Infrastruktur und Innovationen relevant, während traditionelle Geberländer bei Gouvernanz-Themen zum Tragen kommen. Grundsätzlich werden dabei «Süd-Süd-Kooperationen» als Zusammenarbeit unter gleichwertigen Partnern verstanden und proklamiert. Längst unterhält die UNO ein Büro, das sich diesem Thema widmet, und der UN-Generalsekretär berichtet der Vollversammlung seit 1995 zweijährlich ausführlich zum Stand der Süd-Süd-Kooperation.

Die BRICS-Schwellenländer beschlossen im März 2012, gemeinsam eine Entwicklungsbank zu gründen. Diese soll – in Konkurrenz zur Weltbank – vor allem Infrastrukturprojekte in Entwicklungsländern fördern und mit 100 Milliarden USD ausgestattet werden. Allerdings ist das Projekt bis heute nicht zustande gekommen, die Arbeiten daran dauern an. Mittlerweile einigte man sich darauf, dass China 41 Milliarden, Russland, Brasilien und Indien je 18 Milliarden und Südafrika 5 Milliarden USD beisteuern werden.

Entwicklungszusammenarbeit in Schwellenländern

Längst also leisten Schwellenländer im Rahmen der Süd-Süd-Kooperation selbst Entwicklungszusammenarbeit – die Grenzen zwischen den Gebern und Nehmern verwischen damit und lösen sich teilweise auf. Das zwingt Entwicklungsakteure der klassischen Geberländer dazu, ihre Konzepte von Entwicklung und die Zusammenarbeit mit ihren Partnern zu überdenken. Dabei gibt es drei mögliche Sicht- und Herangehensweisen:

- **Fragilität:** Die Entwicklungszusammenarbeit soll auf arme und fragile Entwicklungsländer konzentriert werden, weil sie dort einen Unterschied ausmachen kann. Während diese Länder die Armut selber nicht überwinden können, ist dies den Schwellenländern an sich möglich.

- **Armut:** Die Entwicklungszusammenarbeit soll die Armut bekämpfen, unabhängig davon, wo die betroffenen Menschen leben. Schwellenländer davon auszunehmen, bedeutet, dass zwei Drittel der extrem Armen aus dem Blickfeld verschwinden und nicht unterstützt werden.

- **Globale Herausforderungen:** Analog der zweiten Perspektive soll die Entwicklungszusammenarbeit auch in Schwellenländern weitergeführt werden, nicht aber, um die Armut als *Service-Provider* direkt zu reduzieren, sondern um Veränderungen auf Policy-Ebene zu stimulieren oder zu erzeugen. Im Fokus stehen dabei Herausforderungen wie Ernährungssicherheit, Klimawandel, Umweltschutz, Wasser, Energieversorgung, Menschenrechte oder Migration.

Die DEZA fokussiert auf fragile Länder, das SECO dagegen auf wichtige Absatz- und Investitionsmärkte in Schwellenländern.

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA verfolgt in der bilateralen Zusammenarbeit die erste Perspektive, indem sie sich schrittweise aus Schwellenländern zurückzieht bzw. zurückgezogen hat. Gleichzeitig aber bleiben im Rahmen ihrer thematischen Globalprogramme die Schwellenländer mit im Fokus, sei es hinsichtlich Klima, Wasser oder Ernährungssicherheit.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO konzentriert sich bei seiner wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit auf ausgewählte Schwellenländer, Länder in Ost-

europa und die GUS. Es fördert ein nachhaltiges Wachstum auf marktwirtschaftlicher Grundlage und die Integration in die Weltwirtschaft. Das SECO zielt auf makroökonomische Politikreformen, Infrastrukturprojekte und Programme zur Handels- und Investitionsförderung. Dahinter

stehen handfeste Interessen der Schweizer Exportwirtschaft, für welche Schwellenländer wichtige Absatz- und Investitionsmärkte sind, wie die Beispiele Indien und Brasilien im Anhang zeigen.

Zahlreiche Freihandelsverträge mit Schwellenländern begleiten dieses SECO-Engagement, beispielsweise mit Mexiko (2001), Südafrika (2008), Ägypten (2008), Kolumbien (2011) und China (2013). Verhandlungen laufen zurzeit mit Indien, Indonesien, Thailand, Vietnam und Malaysia. EFTA-Zusammenarbeitserklärungen bestehen zudem mit Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay, Pakistan und Myanmar. Nichts wissen will der Bundesrat dabei von einer Verknüpfung dieser Abkommen mit Menschenrechtsfragen oder Anliegen zur nachhaltigen Entwicklung, welche die Wirtschaftsinteressen tangieren könnten.

Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungszusammenarbeit in Schwellenländern von vorne herein auszuschliessen, ist angesichts der grossen Armut und extremen Ungleichheit in diesen Ländern nicht vertretbar. Allerdings kann es dabei weniger um materielle Hilfsprogramme gehen als um die Unterstützung benachteiligter Bevölkerungsgruppen in ihrem Bemühen, mittels Politikdialog und *Empowerment* bestehende Rechte durchzusetzen und so ihre Lebensgrundlagen zu verbessern und ihre Resilienz zu steigern.

Die meisten privaten Entwicklungsorganisationen sind der Armutsbekämpfung verpflichtet. Doch sind auch sie gefordert, die Form ihres Engagements in Schwellenländern zu überprüfen und klare Prinzipien für ihre Arbeit festzulegen – nicht zuletzt, um ihren Spenderinnen und Spendern dieses Engagement erklären zu können. Ihr Fokus liegt vielfach auf der Stärkung vorhandener zivilgesellschaftlicher Organisationen, welche sich für die Rechte armer und benachteiligter Bevölkerungsgruppen einsetzen.

Als Prinzipien für die Arbeit in und mit Schwellenländern wären zu nennen:

- Schwellenländer dürfen nicht als homogene Gruppe betrachtet werden. Jedes Land hat hinsichtlich seiner Entwicklung seine eigenen Herausforderungen und Rahmenbedingungen. Schwellenländer sind auch nicht engstichtig nach ihrem Bruttoinlandprodukt pro Kopf zu bewerten, vielmehr müssen verschiedene Indikatoren wie Armut, Ungleichheit, Verletzlichkeit, Bildung und Gesundheit für eine Beurteilung herangezogen werden.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist in Schwellenländern insbesondere auf den Abbau von Ungleichheiten auszurichten.

- Bei der Festlegung der Schwerpunkte und Ziele dürfen sich Entwicklungsakteure nicht von aussenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen leiten lassen. Entwicklungszusammenarbeit muss auch in Schwellenländern dem Ziel verpflichtet sein, Entwicklungsimpulse auszulösen, um die Lebensbedingungen der armen und verletzlichen Bevölkerungsgruppen zu verbessern.

- Regierung und zivilgesellschaftliche Organisationen haben in Entwicklungsprozessen komplementäre Rollen. Entwicklungsakteure sollen ihr Engagement daher gezielt auf die spezifischen Kapazitäten und Kompetenzen beider Akteure ausrichten; wie diese konkret aussehen, ist von den Gegebenheiten des jeweiligen Landes abhängig.

- Interventionen der Entwicklungszusammenarbeit in Schwellenländern sind auf strukturelle Veränderungen und insbesondere den Abbau von Ungleichheiten auszurichten. Dabei sollen seitens privater Entwicklungsakteure jene zivilgesellschaftlichen Kräfte gestärkt werden, welche mittels *Empowerment*, Vernetzung, Mobilisierung und Kampagnen die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Rechte marginalisierter Bevölkerungsgruppen einfordern, die zwar häufig gesetzlich verankert sind, aber zu einem grossen Teil nicht umgesetzt werden.

Caritas Schweiz in Schwellenländern

Caritas Schweiz ist in verschiedenen Schwellenländern tätig, sei es mit einem breit angelegten Programm oder einem spezifischen thematischen Fokus, insbesondere in Indien, Brasilien und den Philippinen. Weitere Caritas-Einsatzländer, die meistens zu den Schwellenländern gerechnet werden, sind Indonesien, Kolumbien, Ägypten, Kenia, Vietnam und Sri Lanka. Das Engagement fusst auf dem Caritas-Leitbild, wonach sie sich für eine Welt einsetzt, «welche die unantastbare Würde und die Rechte eines jeden Menschen respektiert» und «in der alle Menschen Zugang zu Nahrung, Wasser, Gesundheit, Bildung und Arbeit haben». Daher macht ihre Entwicklungszusammenarbeit auch nicht vor den Grenzen der Schwellenländer halt, in denen die Mehrheit der extrem armen und benachteiligten Menschen lebt.

Da es Schwellenländern aufgrund ihrer materiellen Ressourcen und Kapazitäten grundsätzlich möglich ist, Armut und Ungleichheit im eigenen Land zu überwinden, und zudem meistens die gesetzlichen Grundlagen und politischen Programme dafür vorliegen, kann es nicht darum gehen, als Entwicklungsorganisation breit angelegte materielle Hilfe zu leisten. Staatliche Institutionen stehen als Rechtsgarant in der Pflicht, wichtige Grundlagen wie materielle Existenzsicherung, Bildungsmöglichkeiten oder Gesundheitsdienste zu schaffen, die es den Menschen erst möglich machen, ihre Rechte und somit ihre Teilnahme an Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu verwirklichen.

Caritas Schweiz will mit ihren Programmen benachteiligte, armutsbetroffene Gruppen und Menschen dazu befähigen, ihre Rechte innerhalb der Gesellschaft zu beanspruchen.

Caritas Schweiz will mit ihren Programmen benachteiligte, armutsbetroffene Gruppen und Menschen dazu animieren und befähigen, ihre Rechte innerhalb der Gesellschaft zu beanspruchen. Sie unterstützt daher zivilgesellschaftliche Partnerorganisationen bei dieser *Empowerment*-Arbeit. Konkret bedeutet es, bei den marginalisierten Gruppen ein Bewusstsein für und das Wissen um ihre Rechte zu vermitteln und deren Fähigkeiten und Möglichkeiten zu steigern, sich Gehör zu verschaffen und Rechte sowie Ansprüche durchzusetzen. Damit sollen Ungleichheiten zwischen einzelnen Menschen oder Gruppen einer Gesellschaft abgebaut werden, etwa bezüglich ihrer Stellung vor dem Gesetz, ihrem Zugang zu Ressourcen oder ihrer Chancen und Entfaltungsmöglichkeiten innerhalb der Gesellschaft. Davon sind die meisten Schwellenländer weit entfernt. Ergänzend werden, wie in Indien und den Philippinen, bei Bedarf lokale Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgabe technisch und bezüglich der Zusammenarbeit mit der lokalen Zivilgesellschaft geschult und so Fortschritte lokal verankert.

In philippinischen Transport- und Tourismus-Destinationen etwa machen Partnerorganisationen von Caritas Schweiz zur Prävention von Kinderhandel Missstände öffentlich und klären die Eltern über die kriminellen Machenschaften der Menschenhändler auf. Die traumatisierten Opfer erhalten Schutz, Therapie und Unterstützung auf ihrem Weg zurück. In Bihar, einem der ärmsten Bundesstaaten Indiens, verbindet Caritas Schweiz den Katastrophenschutz mit dem Kampf gegen Menschenhandel. Parallel dazu engagiert sich eine Partnerorganisation in Delhi für die Aufnahme der weitgehend recht- und schutzlosen Hausangestellten, Opfer des Menschenhandels aus armen Regionen, in die

bestehende Arbeitsgesetzgebung. Gleichzeitig kämpft sie im Jehangirpuri Slum für eine höhere Einschulungsquote tiefkastiger Kinder und hat diese dazu animiert, sich in einem Kinderparlament zu organisieren. Gemeinsam gelang es ihnen mittels Demonstrationen, Mobilisierung der lokalen Medien und Gesprächen mit der zuständigen Behörde, eine deutliche Verbesserung der sanitären Anlagen in ihren Schulen durchzusetzen. Im Bundesstaat Pernambuco im Nordosten Brasiliens setzt sich Caritas Schweiz für das Recht auf Bildung für gehörlose Kinder ein, im Norden und Nordosten sowie in Rio für die Durchsetzung der Kinderrechte von Strassenkindern auf Bildung, Gesundheit, Ernährung, Integrität usw., die in der brasilianischen Gesetzgebung festgeschrieben sind, für diese aber de facto nicht gelten. Sie sind vielmehr Opfer von Gewalt, Kinderhandel und Kinderarbeit.

Parallel zu dieser Arbeit thematisiert Caritas Schweiz die Herausforderungen hinsichtlich des Schutzes der globalen öffentlichen Güter, beispielsweise durch Pilotprojekte zur CO₂-Minderung oder Adaptation an die Klimaerwärmung und ihre Folgen. Im armen Nordosten Brasiliens sichern Biogasanlagen in Kombination mit Kleingärten und Wasserzisternen die Existenzgrundlage von Kleinbauern und leisten dabei einen Beitrag zur nachhaltigen Ressourcenschonung und CO₂-Reduktion. Gleichzeitig wird damit der Abwanderung in die Grossstädte entgegengewirkt. In Bali recycelt ein von Caritas Schweiz initiiertes Sozialunternehmen Altpflanzenöl aus Hotelküchen und Restaurants zu Biodiesel, womit gleichzeitig lokale Entwicklungsimpulse ausgelöst werden. In Bihar zeigen Caritas Schweiz und ihre Partnerorganisationen den Menschen in abgelegenen Regionen Wege auf, wie sie sich gemeinsam vor den Folgen der Überschwemmungen schützen können. Gleichzeitig bauen solche Selbsthilfegruppen kleine Mikrokreditsysteme zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage auf und lernen, sich gegenüber der lokalen Verwaltung für ihre Rechte einzusetzen.

Gefordert: Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung

Die Schweizer Exportwirtschaft hat in vielen Schwellenländern direkte Interessen, die von der Regierung stark gefördert werden. Alleine die Überschüsse im Handel mit Indien beliefen sich in den vergangenen 20 Jahren auf über 10 Milliarden Franken. Da darf der Bundesrat die Augen nicht vor den gesellschaftlichen Missständen verschliessen, die in vielen dieser Länder vorherrschen. Dortige ebenso wie Schweizer zivilgesellschaftliche Organisationen setzen sich für eine Verbesserung der sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und rechtlichen Verhältnisse ein. Es muss auch Aufgabe der Schweizer Entwicklungs-, Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik sein, diese Bemühungen zu unterstützen und selber aktiv zu werden. Eine solche *Politik Kohärenz für nachhaltige Entwicklung* gegenüber Schwellenländern würde verschiedene Handlungsfelder umfassen:

- Im regelmässigen Dialog mit Behörden der Schwellenländer soll die Schweiz nicht nur wirtschaftliche Belange verhandeln, sondern ebenso soziale und ökologische Fragen ansprechen und die Einhaltung der Menschenrechte einfordern. Das muss auch für Freihandels- und Investitionsschutzabkommen gelten. Dabei soll die Schweiz ihrer eigenen Strategie einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet sein, wie sie sie mehrfach in Politik- und Strategiepapieren festgeschrieben hat, so auch im aktuellen Positionspapier des Bundesrats zur Agenda für eine Nachhaltige Entwicklung post-2015.

Der Bundesrat darf die Augen nicht vor den gesellschaftlichen Missständen verschliessen, die in vielen Schwellenländern vorherrschen.

- In bilateralen und multilateralen Verhandlungen soll sich die Schweiz für ein günstiges Umfeld für die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen als eigenständige, relevante Akteure in Schwellenländern stark machen, wie es 2008 im Aktionsplan von Akkra vereinbart und 2011 am Hochrangigen Forum zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit in Busan bekräftigt wurde. Dazu gehören insbesondere das Recht auf Meinungsäusserung, die Möglichkeit politischer Teilhabe, eine gesicherte rechtliche Grundlage für die Arbeit und ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten.

- Die zuständigen Bundesstellen sollen Schweizer Unternehmen, die in Schwellenländern präsent sind, in die Pflicht nehmen, dass diese für ihre Tätigkeiten, ihre Tochterfirmen und auch Zulieferer vorsorglich Massnahmen treffen, um Menschenrechtsverletzungen und Umweltvergehen zu verhindern. Als Referenz dienen dabei unter anderem die UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte (Ruggie-Pinzipien).

- In ihrer Entwicklungszusammenarbeit mit Schwellenländern soll die Schweiz ihrem gesetzlich verankerten Ziel verpflichtet bleiben, «die Entwicklungsländer im Bestreben [zu unterstützen], die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern» und dabei «in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen [zu unterstützen]» (Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe). Dazu gehört neben Programmen zu globalen Herausforderungen wie Klima, Energie oder Ernährungssicherheit vor allem auch ein klarer Fokus auf die «Kehrseite der Globalisierung», das heisst die extreme Armut und Ungleichheit in vielen Schwellenländern.

Autor: Geert van Dok, Fachstelle Entwicklungspolitik,
gvandok@caritas.ch, Telefon 041 419 23 95

Dieses Positionspapier steht unter
www.caritas.ch/positionspapiere zum Download bereit

Schweizer Interessen in Indien

Die Bedeutung der Schwellenländer für die Schweizer Exportwirtschaft verdeutlicht die Handelsstatistik 1993 bis 2012 mit Indien: Innert zehn Jahren (2002–2011) stieg das Handelsvolumen um das Dreieinhalbfache, mit einem stets positiven Saldo. Das Schweizer Exportvolumen streifte 2011 die 3-Milliarden-CHF-Grenze, brach aber seither um etwa 1 Milliarde CHF ein. Hauptgründe dafür waren der starke Franken und die schwache Rupie sowie die allgemeine Wachstumsschwäche und das gedämpfte Investitionsklima in Indien.

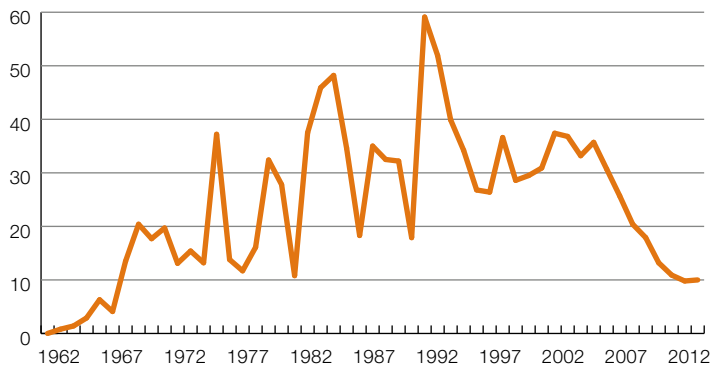
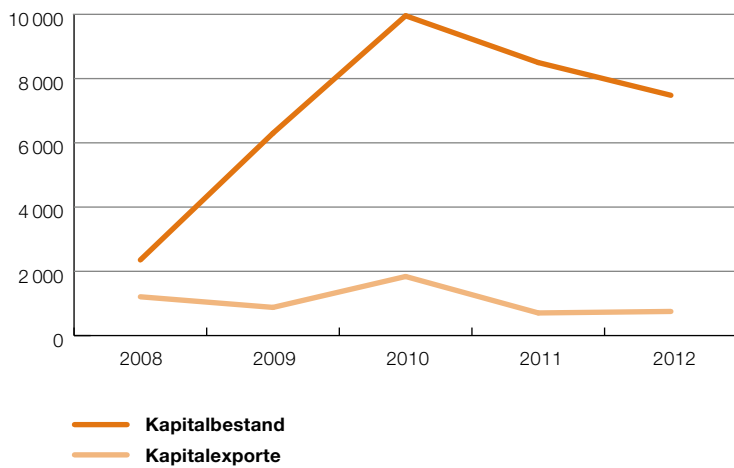
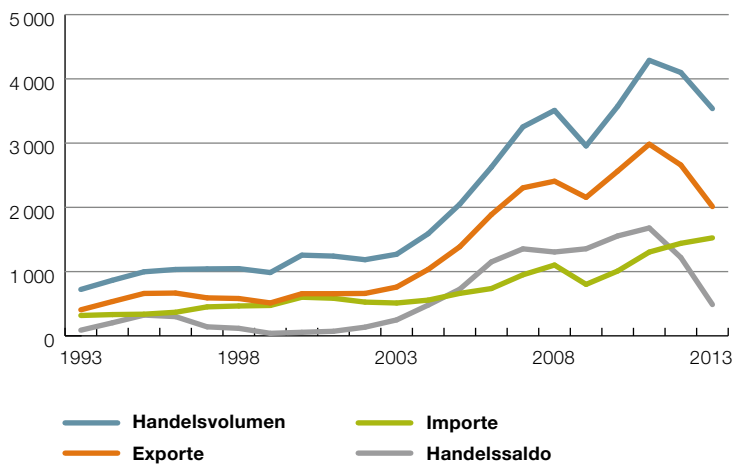
Die Hauptexportanteile lagen 2013 laut SECO bei der Maschinenindustrie (26 Prozent), der Pharma-Industrie (22 Prozent) und der Chemie-Industrie (12 Prozent, Saatgut, Düngemittel). Nicht ausgewiesen wird dabei der Goldhandel, in der indischen Handelsstatistik hingegen schon: In dieser betragen die Importe aus der Schweiz 2013 umgerechnet 28,5 Milliarden CHF, womit die Schweiz auf Platz vier hinter China, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Saudi-Arabien lag. Die Schweizer Goldexporte lagen somit bei 26,5 Milliarden CHF – dies reflektiert die bisher weitgehend intransparente, weltbeherrschende Position der Schweiz im internationalen Goldhandel (über 70 Prozent). Ab 2014 wird die Schweiz den Goldhandel in die länderspezifische Aussenhandelsstatistik integrieren.

Die Schweiz und Indien schlossen zahlreiche Abkommen zur wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit ab, meistens im gegenseitigen Einvernehmen. Nicht so beim gegenwärtig verhandelten Freihandelsabkommen: Indien ist nicht bereit, über das WTO-TRIPS-Abkommen hinaus der Schweizer Pharma- und Chemieindustrie beim Patentschutz Sonderwünsche zuzugestehen und so ihrer eigenen Generikaproduktion das Wasser abzugraben. Zudem verlangt Indien Steuerdaten bezüglich indischem

Schwarzgeld auf Schweizer Bankkonten. Andere Branchen erwarten vom Abkommen einen Abbau der Zollschranken, was für beide Seiten unbestritten ist, doch die Pharma- und Chemie-Lobby macht massiv Druck – die Verhandlungen liegen auf Eis.

Der Swiss Business Hub in Mumbai betreibt Export- und Standortförderung. 2012 waren etwa 170 Schweizer Unternehmen mit Joint Ventures oder Tochtergesellschaften in Indien präsent, die Direktinvestitionen beliefen sich 2008–2012 auf insgesamt 5,4 Milliarden CHF. Im Oktober 2011 wurde zudem ein Memorandum of Understanding für einen bilateralen Finanzdialog unterzeichnet. Swissnex India, das Schweizer Haus für wissenschaftlichen Austausch in Bangalore, ist seit 2010 operativ.

Verglichen mit den Handelszahlen muten die Beiträge der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in Indien in den letzten 50 Jahren äusserst bescheiden an. Die öffentliche Hilfe ging von maximal 60 Millionen (1991) auf 10 Millionen CHF in 2012 zurück – ein Bruchteil der Exporte (2012: 2,1 Milliarden CHF). Dabei konzentriert sich die DEZA auf Klimawandel, Ernährung und Energie. Das Globalprogramm Klimawandel ist auf Energieeffizienz sowie erneuerbare Energie auf dem Land fokussiert und unterstützt zudem Innovationen, die der ärmeren Landbevölkerung helfen, sich an Klimaveränderungen anzupassen. Das Globalprogramm Ernährungssicherheit führt die langjährige Forschungspartnerschaft im Bereich Biotechnologie weiter, welche insbesondere einen Biodünger zur Marktreife gebracht hat, ergänzt mit einem Dialogprogramm in einzelnen Bundesstaaten zur staatlichen Ernährungssicherheitspolitik unter Einbezug von Zivilgesellschaft und Akademie sowie mit der Förderung von Beratungssystemen hinsichtlich nachhaltiger Landwirtschaft.



Schweizer Interessen in Brasilien

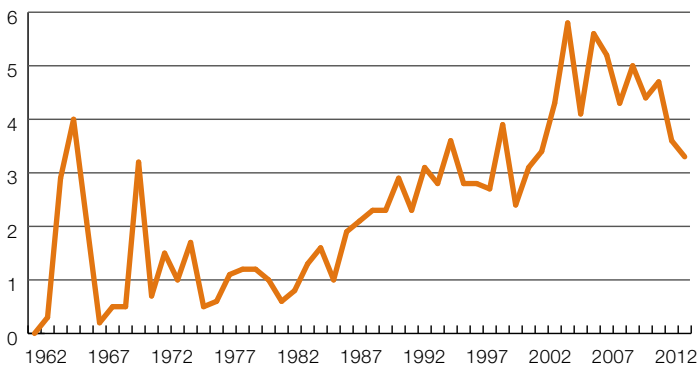
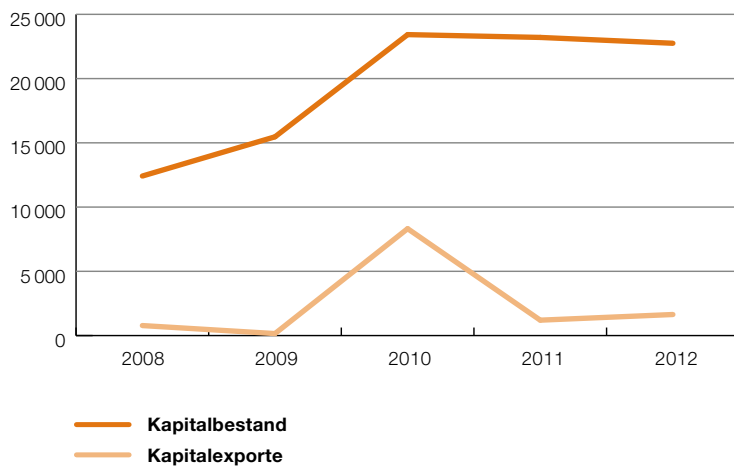
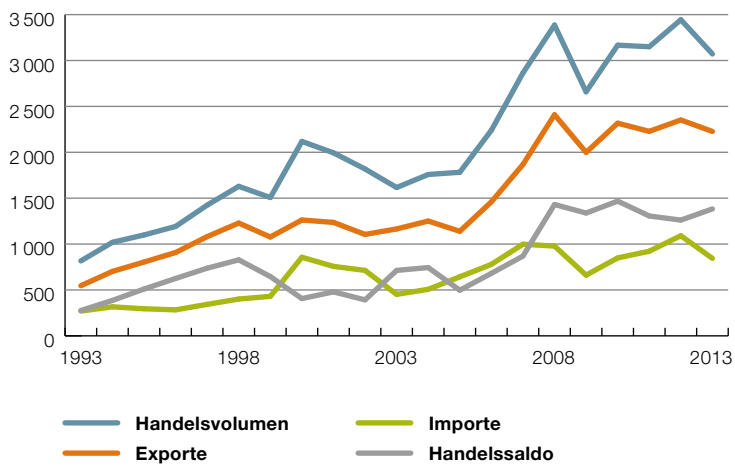
Brasilien ist der mit Abstand wichtigste Handelspartner der Schweiz in Lateinamerika. 2013 importierte die Schweiz Güter im Wert von 844 Millionen CHF aus Brasilien, in erster Linie landwirtschaftliche und Fischerei-Produkte (56 Prozent) und Metalle (16 Prozent). Die Schweizer Exporte nach Brasilien beliefen sich im gleichen Jahr auf 2,23 Mrd. CHF, hauptsächlich pharmazeutische Produkte (34 Prozent), Chemikalien (26 Prozent) und Maschinen (21 Prozent). Schweizer Firmen investierten 2012 rund 1,64 Milliarden CHF, womit sich der Kapitalbestand der Schweiz Ende 2012 auf 22,7 Mrd. CHF belief. Zum Vergleich: die brasilianischen Investitionen in der Schweiz lagen 2012 gerade einmal bei 167 Millionen USD.

Als Wirtschaftsstandort weist Brasilien wenig komparative Vorteile auf, in Ranglisten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nimmt es nur hintere Plätze ein – wegen Überregulierung der Märkte, Ineffizienz und Korruption der öffentlichen Verwaltung, schlechter Qualität der Infrastruktur und insbesondere des schwachen Bildungssystems. Obwohl dringend nötig,

setzt die Regierung keine nachhaltigen Landreformen durch, dies aus Angst vor sinkenden Agrarexporten und auf Druck einiger weniger Grossgrundbesitzer, welche grosse Agrarflächen kontrollieren. Die Schaffung von Arbeitsplätzen hält sich in Grenzen, da die arbeitsintensiven Fertigungsbetriebe unter verschärftem Konkurrenzdruck aus Asien (China) stehen. In der Folge verschärfen sich die Einkommensunterschiede.

Dennoch ist Brasilien für die Schweiz ein wichtiger Markt, es wurden Abkommen zu Handel, Luftverkehr und Rechtshilfe abgeschlossen und es besteht ein regelmässiger (wirtschafts-)politischer Austausch auf Ministerebene. Die Schweiz betreibt zudem in Sao Paulo eines seiner weltweit 21 Swiss Business Hubs, Vertretungen von Switzerland Global Enterprise (früher OSEC) im Ausland zur Export- und Importpromotion.

Die Beiträge der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in Brasilien liegen seit 50 Jahren sehr tief. Sie betragen maximal 6 Millionen CHF (2003), meistens aber weniger als 4 Millionen CHF pro Jahr.



Wir helfen Menschen.

Löwenstrasse 3
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116

