

Gruber, Reinhold (2013). Strategien zur Privatsektorentwicklung in der Österreichischen Entwicklungspolitik. In: ÖFSE (Hg.) Österreichische Entwicklungspolitik, Analysen ▪ Berichte ▪ Informationen mit dem Schwerpunktthema "Private Sector Development – Ein neuer Businessplan für Entwicklung?", Wien, 39-42.

## STRATEGIEN ZUR PRIVATSEKTORENTWICKLUNG IN DER ÖSTERREICHISCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

Reinhold Gruber

### EINLEITUNG

Der Privatsektor in der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) ist gegenwärtig in aller Munde. Die UN-Konferenz von Monterrey (UN 2003) sowie das Busan High Level Forum on Aid Effectiveness Ende 2011 (OECD/UNDP 2011) bilden zweifelsohne zwei wesentliche Marksteine auf dem Weg zu der Bedeutung, die der Privatsektor heute genießt. Die internationale Staatengemeinschaft befasste sich im mexikanischen Monterrey erstmalig mit dem gesamten Spektrum der Mobilisierung von Finanzmitteln für Entwicklung. Dabei wurde die Bedeutung von Investitionen, Handel sowie steuerbasierten Eigenmitteln als Motor für Entwicklung in den Vordergrund gestellt. Die Rolle der öffentlichen Entwicklungshilfe wird dadurch deutlich relativiert. Im Busan Abschlussdokument wird der Privatsektor unter Hinweis auf seine Rolle als Schöpfer von Beschäftigung, Einkommen und Innovation als wichtiger Partner für eine dauerhafte Entwicklung gesehen.

Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) sieht in ihren Leitlinien **Wirtschaft und Entwicklung** (BMeiA/ADA 2010) den Privatsektor als Schlüssel für eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums, um dieses gezielt für die Armutsminderung zu nutzen.

Dies lässt sich auf zwei Wegen erreichen:

1. Indirekt – indem durch das Wirtschaftswachstum eine Ausweitung staatlicher Leistungen möglich wird;
2. Direkt – indem auch arme Bevölkerungsgruppen als UnternehmerInnen, ProduzentInnen oder Arbeitskräfte in den wirtschaftlichen Prozess integriert werden.

Aus der Erfahrung vieler Länder lässt sich folgern, dass zwar eine nachhaltige Entwicklung nicht nur aus wirtschaftlichem Wachstum besteht, dass aber ohne privatsektorbasiertem wirtschaftlichen Wachstum kein Entwicklungsprozess nachhaltig sein kann.

Insgesamt ist das Thema Privatsektorentwicklung bzw. der Wunsch nach Einbeziehung des Privatsektors für die

Österreichische Entwicklungszusammenarbeit nicht neu. Bereits 2003 wurde mit dem neuen EZA-Gesetz, welches die gesetzliche Basis für die Gründung der Austrian Development Agency (ADA) darstellt, die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor explizit angestrebt.<sup>1</sup> So ist dort

- „die Durchführung von Maßnahmen zur Förderung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Kooperationen ...“ und
- „die Unterstützung der wirtschaftlichen, sozialen und umweltgerechten Entwicklung in den Entwicklungsländern ... unter Nutzung der Synergien mit der Wirtschaft und den Entwicklungsorganisationen“

festgeschrieben.

### PRIVATSEKTOR SCHAFFT NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Im Mittelpunkt der Privatsektorentwicklung stehen als Ziele die Schaffung von selbstständigen und unselbstständigen Beschäftigungsmöglichkeiten und die Generierung von Einkommen. Die OEZA möchte dabei Beschäftigung unter menschenwürdigen Arbeitsbedingungen im Sinne der **decent work**<sup>2</sup>-Agenda verstanden wissen.

Ein pulsierender Privatsektor trägt auch dazu bei, die notwendigen Steuereinnahmen zu generieren, damit künftig die ärmeren Länder in der Lage sind, ihre Entwicklung selbst zu finanzieren. Bei der zuvor erwähnten **UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung 2002** hat man sich international darauf verständigt, dass es zuallererst die Aufgabe der Entwicklungsländer selbst ist, die notwendigen finanziellen Ressourcen für ihre Entwicklung zu erschließen. Ohne ausreichende Steuerbasis wird sich das aber nicht realisieren lassen.

Eine weitere wichtige Funktion des Privatsektors liegt in seiner Bedeutung für die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur. Viele Entwicklungsländer sind in Bezug zu ihren Exporten von wenigen Rohstoffen abhängig (vgl. AfDB et al. 2012). Als Extrembeispiele gelten Erdöl exportierende

Länder wie Nigeria oder Angola, deren Exporteinnahmen zu mehr als 85 % von Erdöl bestimmt werden. Im Falle Äthiopiens werden 75 % aller Exporte von nur drei Produktgruppen bestritten, für Mosambik sind es acht Produktgruppen. Es ist gerade diese Einseitigkeit, die Länder auch gegenüber Rohstoffspekulationen sehr verletzlich macht. Eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur, getragen von Klein- und Mittelbetrieben, kann hier Abhilfe schaffen. Ein diversifizierter, breit aufgestellter Privatsektor leistet darüber hinaus einen Beitrag zu verstärkter Produktion für den heimischen Markt. Dies ist nicht als Plädoyer für eine generelle Importsubstitution zu verstehen. Es geht vielmehr darum, dass Entwicklungsländer ihr Potenzial bestmöglich nutzen. So weisen beispielsweise Länder mit guten Voraussetzungen für die Landwirtschaft häufig dennoch ein Handelsbilanzdefizit in den diesbezüglichen Produktgruppen auf.

Aus den genannten Gründen ist es der OEZA ein Anliegen, bessere Voraussetzungen für eine aktive Rolle des Privatsektors in Entwicklungsländern zu schaffen.

## ZWEI DIMENSIONEN VON PSD

Die OEZA betrachtet das Thema Privatsektor in der Entwicklungszusammenarbeit stets in seinen beiden Dimensionen.

Es geht zum einen um die Aufgabe bei der **Verbesserung der Bedingungen für unternehmerisches Engagement in den Partnerländern** mitzuwirken. Konkret betrifft dies die Gestaltung des wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Umfelds, in dem privatwirtschaftliches Handeln stattfindet. Maßnahmen zur Sicherung von Transparenz und Rechtsstaatlichkeit, Regeln zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Initiativen zur Schaffung von Infrastruktur stehen im Mittelpunkt. Es wird hier gewissermaßen auf der Makroebene angesetzt. Komplementär dazu braucht es aber auch die unmittelbare Unterstützung auf Unternehmensebene. Der verbesserte Zugang von Unternehmen zu Know-how, Information, Wissen oder Finanzierung steht dabei im Mittelpunkt. Die Umsetzung erfolgt vielfach in Kooperation mit UnternehmerInnenverbänden und anderen Intermediären.

Zum anderen geht es auch um die **direkte Zusammenarbeit mit der österreichischen Wirtschaft** und darum sie als Partner der Entwicklungszusammenarbeit zu begreifen und in verschiedensten Sektoren gemeinsame Projekte umzusetzen. Das Kooperationsangebot der OEZA

wendet sich an das ganze Spektrum an Unternehmen, vom Kleinbetrieb bis zum Global Player. Dieses Miteinbeziehen der österreichischen Unternehmen entspricht auch der Logik der gesamtheitlichen Berücksichtigung der wesentlichen Stakeholdergruppen in den Entwicklungsprozess, nämlich der Triade Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Es ist zu betonen, dass es nicht nur um die Einbeziehung zusätzlichen privaten Kapitals geht, ganz wesentlich ist auch der mit den Unternehmen verknüpfte Transfer von betriebswirtschaftlichem und technischem Know-how – Dingen, die keine andere Stakeholdergruppe einbringen kann.

Mit dem Begriff „Wirtschaft & Entwicklung“ bzw. „Private Sector & Development“ wird in der OEZA zum Ausdruck gebracht, dass es stets um beide genannten Dimensionen geht.

## OEZA-MASSNAHMEN

Im Folgenden wird die Dimension in den Partnerländern, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, anhand von drei konkreten Interventionsfeldern der OEZA illustriert:

Erstens: Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit engagiert sich in mehreren Initiativen, die auf die Verbesserung der physischen Infrastruktur abzielen. Entsprechend der OEZA-Schwerpunktsetzung erfolgt dies unter besonderem Bedacht auf den Energiesektor. Durch die Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen und regionalen Energiezentren sowohl in Subsahara-Afrika als auch in Zentralamerika, kann das Konzept von erneuerbarer Energie und Energieeffizienz breitflächig verankert werden.

Parallel dazu ist es ein Anliegen, projektbezogene Unternehmen direkt bei Errichtung und Betrieb von Infrastrukturanlagen miteinzubeziehen. Angesichts des Bedarfs im Infrastrukturbereich ist das Bündeln aller vorhandenen Kräfte gefragt. Aus diesem Grund beteiligt sich die OEZA an diversen Programmen, die die Stärken von europäischen Geberagenturen, Entwicklungsbanken und Unternehmen nutzen, um damit konkrete Infrastrukturvorhaben zu realisieren. Der Einsatz öffentlicher Zuschussmittel sorgt in solchen Fällen dafür, dass sich auch Entwicklungsbanken und Privatsektor mit Kapital und Know-how beteiligen. Dieser Gedanke ist auch sehr stark in der künftigen Ausrichtung der EU-Entwicklungspolitik verwurzelt. In der „Agenda for Change“ wird diesem Ansatz unter dem Schlagwort „Blending“ breiter Raum eingeräumt (siehe Beitrag von Kwakkenbos/Romero in diesem Band).

Die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen alleine reicht aber nicht aus, um arme Bevölkerungsgruppen in den Wirtschaftsprozess zu integrieren. Die Ausgangsvoraussetzungen sind zu unterschiedlich, um eine gleichberechtigte Marktteilnahme aller zu gewährleisten. Ein zweites traditionelles Interventionsfeld bilden daher lokal/regional integrierte Wirtschaftsentwicklungsprogramme, die sich gleichermaßen an Kleingewerbetreibende, Kooperativen und Gemeindeverwaltungen richten. Gegenstand dieser Programme sind häufig die Förderung von Unternehmenszusammenschlüssen, Gemeindebündnissen, die Stärkung von regionalen Wertschöpfungsketten und der Erfahrungs- und Wissensaufbau von Kooperativen. Bei all diesen Aktivitäten ist darauf zu achten, keine bereits existierenden privaten Akteure bzw. Anbieter vom Markt zu verdrängen. Ziel muss vielmehr sein, das betreffende Marktsystem so zu verändern, dass auch arme Bevölkerungsgruppen Zugang zu Märkten und Ressourcen erhalten.

Drittens gilt es auch die langjährige OEZA-Unterstützung für die berufliche Ausbildung zu erwähnen. Das Maßnahmenpektrum reicht dabei von der konkreten Ausbildung einzelner Personen, über die Curricula-Entwicklung für einzelne Lehrberufe bis hin zur Weiterentwicklung des gesamten Berufsbildungssystems eines Landes.

Im Rahmen der direkten Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsakteuren positioniert sich die OEZA mithilfe des Instruments der **Wirtschaftspartnerschaften** als Partner für österreichische bzw. europäische Unternehmen. Jenen, die sich langfristig in Entwicklungsländern engagieren wollen, wird eine sowohl inhaltliche als auch finanzielle Unterstützung angeboten. Vorhaben, die sowohl betriebswirtschaftlich tragfähig sind als auch einen entwicklungspolitischen Mehrwert aufweisen, sind Gegenstand einer solchen Partnerschaft.

Entwicklungspolitischer Mehrwert bedeutet, dass mit dem jeweiligen Projekt

- zusätzliche oder bessere Jobs vor Ort geschaffen werden,
- neue Technologien eingeführt und Know-how vermittelt wird,
- lokale Klein- und Mittelunternehmen (KMU) wettbewerbsfähiger gemacht werden, oder
- Zugang zu neuen europäischen oder regionalen Märkten geschaffen wird.

Gerade Letzteres ist heutzutage, wo Handel und Produktion in zunehmendem Maße grenzüberschreitend und global organisiert werden, von besonderer Bedeutung. Globalisierung bedeutet auch Märkte und Chancen zu teilen. Dementsprechend ist es das Ziel zahlreicher Wirtschaftspartnerschaften lokale Unternehmen in globale Liefer- und Wertschöpfungsketten einzubinden.

Man kann nicht über die Rolle des Privatsektors sprechen, ohne die **gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen** mitzudenken. Österreichische Unternehmen werden dabei unterstützt, sich ihrer gesellschaftlichen Verantwortung auch in Entwicklungsländern zu stellen. Die diesbezügliche Zusammenarbeit erfolgt sowohl auf der Ebene des einzelnen Unternehmens als auch auf der Ebene von Verbänden oder Initiativen. Auf der Einzelunternehmensebene werden mithilfe der vorhin genannten Wirtschaftspartnerschaften vielfach Produkte in der Zulieferkette nach sozialen und ökologischen Kriterien zertifiziert; der Zertifizierungsprozess ist Gegenstand mehrerer Projekte. Gleichfalls lassen sich mittels Wirtschaftspartnerschaften Corporate Social Responsibility (CSR)-Aktivitäten zugunsten lokaler Gemeinden beispielsweise betreffend Wasserversorgung oder Gesundheit durchführen.

Neben dieser Einzelbetriebsebene ist es zielführend, mit einschlägigen Verbänden und Initiativen zusammenzuarbeiten. Beispielhaft dafür steht die Kooperation mit Organisationen und Labels, die sich dem fairen Handel verschrieben haben oder mit dem Österreich-Netzwerk des **UN Global Compact**. Letzterer bildet das weltweit größte Netzwerk für unternehmerische Verantwortung.

Gemeinsam mit dem Wirtschaftsministerium wird die Verbreitung der **OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen** vorangetrieben. Die Leitsätze sind Handlungsempfehlungen der OECD-Mitgliedsstaaten an international tätige Unternehmen. Sie wurden von den OECD-Staaten in Zusammenarbeit mit Unternehmen, Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft erarbeitet. Insgesamt darf beim Thema CSR nicht vergessen werden, dass viele Entwicklungsländer stärker darunter leiden, dass es zu wenig private Investitionen gibt, als dass sich einzelne Investoren nicht an geltende Regeln halten. Der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan (2005) hat dies wie folgt auf den Punkt gebracht:

*“It is the absence of broad-based business activity, not its presence, that condemns much of humanity to suffering!”*

Das Thema Privatsektor in der Entwicklungszusammenarbeit geht weit über die OEZA hinaus und umfasst eine breite Palette von Akteuren. Die beiden finanziell wesentlichsten Partner der OEZA sind das **Bundesministerium für Finanzen (BMF)** und die **Oesterreichische Entwicklungsbank (OeEB)**. Das BMF leistet im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Internationalen Finanzinstitutionen regelmäßig freiwillige Beiträge zu den Programmen der Weltbankgruppe, insbesondere der IFC (International Finance Corporation), sowie zu jenen der EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). Diese Beteiligungen sind dadurch charakterisiert, dass sie auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln abzielen.

Komplementär zur OEZA arbeitet die OeEB an der Verbesserung des Zugangs zu Finanzierung. Mittels Kreditvergabe an lokale Banken und Mikrofinanzinstitutionen wird einerseits das Finanzsystem in den Partnerländern gestärkt und andererseits der Zugang zu Krediten für lokale KMUs ermöglicht. Die OeEB hat auch die Möglichkeit Begleitmaßnahmen zu finanzieren, um die entwicklungspolitische Wirkung der Kredite zu verstärken. So kann beispielsweise das betroffene Bankenpersonal spezifisch ausgebildet werden, während es zugleich möglich ist, Kreditantragsteller bei der Formulierung von Anträgen oder Businessplänen zu unterstützen.

## RESÜMEE UND AUSBLICK

Der Privatsektor wirkt im Sinne der Armutsreduzierung dort am besten, wo ihm ein starker öffentlicher Partner gegenübersteht, der Regeln und Strategien definiert, die auf die bestmögliche Einbeziehung breiter Teile der Bevölkerung in den Wirtschaftsprozess abzielen. Für die OEZA bedeutet dies, dass die Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen und privaten Wirtschaftsakteuren gleichermaßen zu suchen ist.

Für den Privatsektor, der in den letzten Jahren in der OEZA zunehmend an Bedeutung gewonnen hat, tun sich neue Herausforderungen auf:

- Die Arbeit für und mit dem Privatsektor ist ein inhaltlich breites Feld und es bedarf mehr Fokussierung. Es gilt künftig in Abstimmung mit den anderen österreichischen Playern und unter Berücksichtigung der komparativen österreichischen Vorteile das OEZA-Profil zu schärfen. Eine aktuelle Evaluierung (DevFin Advisers 2013) betreffend PSD bestätigt der OEZA in einigen Ländern eine, gemessen an anderen Gebern,

flexible und innovative Herangehensweise, wodurch sie in solchen Fällen eine Pionierrolle einnimmt.

- Arme Bevölkerungsgruppen sind von ineffizienten Marktsystemen besonders betroffen. Künftige Maßnahmen in den Partnerländern sollen daher besonders unter Berücksichtigung der Stärkung von Marktmechanismen erfolgen. Der analytische Zugang von Making Markets Work for the Poor (M4P) bietet hier eine Erfolg versprechende ganzheitliche Betrachtungsweise (vgl. DCED o.J.).
- Der weltweite Trend der Verstädterung macht gerade vor Entwicklungsländern nicht Halt. Es wird Aufgabe der OEZA sein, ihn sinnvoll mitzugestalten. Zukünftige Herausforderungen für die Privatsektorentwicklung werden daher gleichermaßen in den urbanen Räumen als auch den ländlichen Gebieten liegen.

### Literatur

- AfDB/OECD/UNDP/UNECA (2012): African Economic Outlook 2012: Promoting Youth Employment.*
- Annan, Kofi (2005): The UN can help business help itself. In: New York Times, 18. August 2005. New York.*
- BMeiA/ADA (2010): Wirtschaft und Entwicklung, Leitlinien der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Wien.*
- DCED (Donor Committee for Enterprise Development) (o.J.): Making Markets Work for the Poor. Knowledge Portal. <http://www.enterprise-development.org/page/m4p> (Zugriff: 15.4.2013).*
- DevFin Advisers (2013): Strategic Evaluation of Private Sector Development of the Austrian Development Cooperation. Stockholm.*
- OECD/UNDP (2011): Busan Partnership for Effective Development Co-operation, 4th High Level Forum on Aid Effectiveness. Busan.*
- UN (2003): Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development, final text of agreements and commitments adopted at the conference. Monterrey.*

1 Einen Vorläufer zum heutigen Programm „Wirtschaftspartnerschaften“ gab es bereits Ende der 1990er-Jahre im Bundesministerium (BM) für auswärtige Angelegenheiten (heute: BM für europäische und internationale Angelegenheiten), welches damals für die operative Umsetzung der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich war.

2 Decent work ist ein von der International Labour Organisation entwickeltes Konzept, das auch von der Europäische Union übernommen wurde. Thematisch umfasst es vier Komponenten – produktive und frei gewählte Arbeit (keine Zwangsarbeit), Arbeitsrecht, Sozialschutz und Sozialer Dialog.