

Die Rolle des Privatsektors in der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit im Wandel

Im Verlaufe der letzten fünfzig Jahre entstand eine Vielzahl von Entwicklungstheorien, welche einerseits versuchten, die Unterentwicklung der ehemaligen Kolonialgebiete zu erklären und andererseits Strategien zur Überwindung dieses Zustandes zu entwickeln. Diese Theoriebildung fand im Wettstreit zwischen liberal und marxistisch orientierten Ökonomen statt. Inzwischen hat sich die Überlegenheit des marktwirtschaftlichen Modells in der Realität gezeigt. Geblieben ist hingegen die Unterentwicklung weiter Teile der Erde. Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Rolle der Privatsektor in der Entwicklungszusammenarbeit spielen soll und wie sich die Ansichten darüber gewandelt haben.

1 United Conference on Environment and Development.



Die Armut wird verringert, wenn Einkommen und Arbeitsplätze für Arme geschaffen werden. Dies geschieht nur, wenn sich Unternehmen entwickeln können. Ob dies nun international tätige Firmen oder lokal verankerte KMU sind, ist irrelevant.

Foto: Swisscontact

Nachhaltige Entwicklung verlangt unternehmerisches Handeln

Die neueren Ansätze der entwicklungstheoretischen Diskussion stehen alle unter dem Dach der nachhaltigen Entwicklung mit den drei Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Die marktwirtschaftlichen Elemente – wie Privateigentum, Privatinitiative, freie Preisbildung, kurz: die Beschränkung der Rolle des Staates auf die Setzung optimaler Rahmenbedingungen – bilden die Basis für eine dynamische wirtschaftliche Entwick-



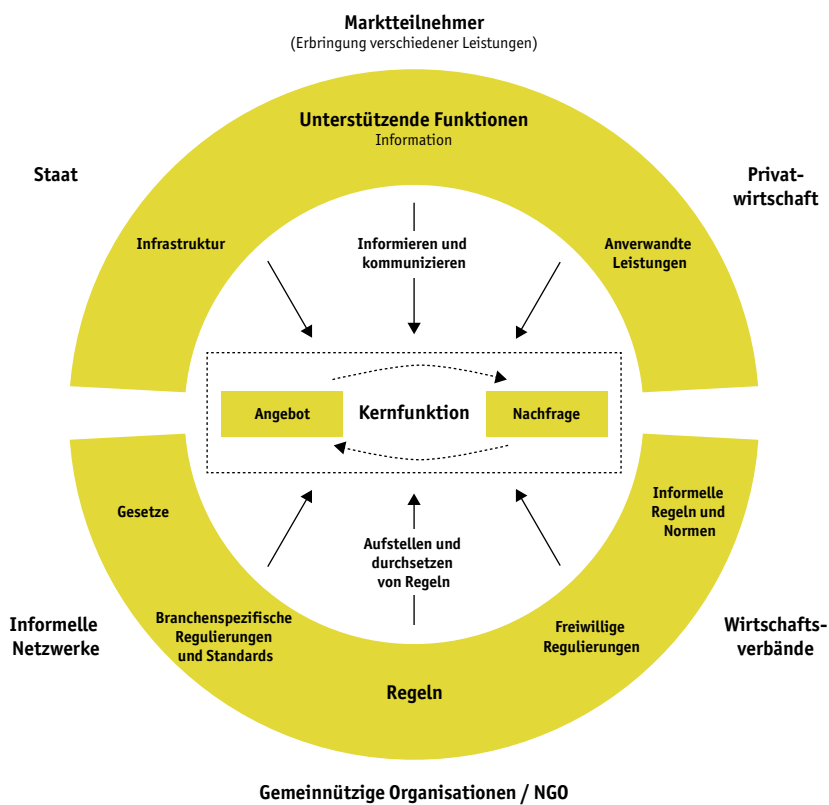
Dr. Urs Egger
Privatdozent an der
ETH Zürich und
Geschäftsführer Swiss-
contact (bis 31.5.2011)

lung. Daneben haben die sozialen Elemente – wie gleiche Zugangschancen, öffentliche Auffangnetze, politische Partizipation und Armutsbekämpfung – ebenfalls ihren gebührenden Platz erhalten. Als dritter Bereich sind – spätestens seit der *UNCED-Konferenz¹ von Rio (1992)* – die ökologischen Anliegen eingeflossen.

Damit wird *Entwicklung als lenkbarer Prozess* verstanden, der zwei institutionellen Endzielen zustrebt: zum einen die Verwirklichung des demokratischen Rechtsstaates, in welchem die Zivilgesellschaft den Staat kontrolliert; zum andern die Etablierung einer pluralistischen marktwirtschaftlichen Ordnung, welche durch Wettbewerb der Wirtschaftsakteure und gesetzgeberische Massnahmen im sozialen und umweltpolitischen Bereich begrenzt wird. Ein effizienter staatlicher Sektor ist demnach eine notwendige Ergänzung zur Privatwirtschaft. Die Glaubwürdigkeit dieses staatlichen Sektors bildet letztlich die Voraussetzung für private Investitionen, was nur gelingt, wenn das Verhalten der staatlichen Akteure den Kriterien guter Regierungsführung genügt.

Grafik 1

Marktsystem: Rahmenbedingungen und Akteure



Quelle: Swisscontact / Die Volkswirtschaft

Es gilt mittlerweile als gesichertes Erkenntnis, dass nachhaltige Entwicklung nicht nur aus wirtschaftlichem Wachstum besteht, aber dass ohne wirtschaftliches Wachstum kein Entwicklungsprozess nachhaltig sein kann. Dynamisches Wachstum entsteht nur, wenn Unternehmerinnen und Unternehmer bereit sind, Risiken einzugehen, Investitionen vorzunehmen und so Gewinn und Arbeitsplätze zu schaffen. In den letzten zehn Jahren erlebten wir eine Verschiebung der wirtschaftlichen Dynamik nach Asien. Dies drückt sich etwa im ständig steigenden Anteil Asiens an der globalen Wirtschaft aus. Betrug der Anteil von Indien und China am globalen BIP 1970 erst 9%, liegt dieser 2009 bereits bei 28% (Kaufkraftparität 1990 in US-Dollars). Diese Länder konnten erst zu diesem Wachstumsschub ansetzen, als dem privaten Unternehmertum keine Steine mehr in den Weg gelegt wurden. In Indien herrschte lange Jahre eine protektionistische Politik zum Schutz einzelner ineffizienter Sektoren (z.B. Fahrzeugbau), während in der VR China das private Unternehmertum aus ideologischen Gründen nicht zugelassen wurde. Indien zählt zwar immer noch zu den armen Staaten, will interessanterweise aber keine Unterstützung in Form von Entwicklungs-

hilfegeldern mehr beziehen. Daher stellt sich die Frage, mit welchen Instrumenten Wachstumsprozesse in den ärmsten Ländern in Gang gesetzt werden können.

Was Entwicklungszusammenarbeit zum Wachstumsprozess beitragen kann

Analog zum Wandel bei den Entwicklungstheorien haben sich auch in der Entwicklungszusammenarbeit im Verlaufe der Zeit erhebliche Paradigmenwechsel ergeben. Das zeigt sich auch beim diesjährigen Rückblick der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) über ihr 50-jähriges Wirken. Wir können hier diesen Wandel aus Platzgründen nicht im Einzelnen nachzeichnen, doch lässt sich feststellen, dass heute im Allgemeinen die Privatinitiative als wichtiges Kriterium für die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprogrammen angesehen wird. Richtigerweise wird auch betont, dass sich Entwicklungsprojekte und -programme in die Strategien der Partnerländer integrieren sollten.

Allerdings stellt sich die Frage, ob die Umsetzung im Sinne der Pariser Deklaration der OECD zum Einsatz der Mittel am richtigen Ort führt. Gemäss diesen Prinzipien sollten alle Finanzflüsse der Entwicklungszusammenarbeit über die Verwaltungen der Partnerländer fließen. Wenn ein Land eine funktionierende Verwaltung aufweist, welche die Forderung nach guter Regierungsführung erfüllt, mag dies Sinn machen. Doch zeichnen sich gerade die armen Länder durch schlecht und oft korrupt funktionierende Verwaltungen aus. In solchen Fällen ist die Kontrolle über den Einsatz der Mittel nur schwer möglich. Das gilt auch für die in den letzten 10 Jahren wieder in Mode gekommene Budgethilfe. In jüngster Zeit werden vermehrt Zweifel an deren Wirksamkeit laut, doch dürfte es schwierig sein, die gemachten Zusagen bezüglich Mittelverteilung über die Partnerstaaten wieder rückgängig zu machen.

Wenn heute die Armutsreduktion als zentrales Prinzip in allen Programmen betont wird, ist dies eigentlich nichts Neues, war dies doch immer das grundlegende Motiv für die Entwicklungszusammenarbeit – auf jeden Fall bei privaten Organisationen. Die Armut wird verringert, wenn Einkommen und Arbeitsplätze für Arme geschaffen werden. Dies geschieht nur, wenn sich Unternehmen entwickeln können. Ob dies nun international tätige Firmen oder lokal verankerte KMU sind, ist irrelevant, solange durch deren Tätigkeit Armen der Zugang zu Märkten geschaffen wird. Aus umgekehrter Optik bedeutet dies, die Armen als Markt mit Wachstumspotenzial zu sehen, wie dies C.K.

Prahalad mit seinem Konzept *The Bottom of the Pyramid* dargelegt hat. Dieses Prinzip wird in der Entwicklungszusammenarbeit als *Making Markets work for the Poor* bezeichnet – in der Schweiz erfolgreich von Swisscontact umgesetzt. Dieser Ansatz setzt eine systemische Sichtweise voraus, bei welcher die Schwachpunkte in einer lokalen Ökonomie analysiert und daraus Massnahmen abgeleitet werden.

Armen den Marktzugang ermöglichen

Der Ansatz geht davon aus, dass nachhaltige Veränderungen zugunsten der Armen nur dann entstehen, wenn das ökonomische System bzw. seine politischen und institutionellen Rahmenbedingungen geändert werden (siehe *Grafik 1*). Das sind einerseits die Regeln, welche einen Markt steuern. Andererseits sind es aber auch die Infrastruktur – wie z.B. Strassen in abgelegenen Gegenden. Damit zuvor Ausgeschlossene am jeweiligen Markt teilnehmen können (inkl. Arbeitsmarkt), benötigen sie den Zugang zu Wissen und Ressourcen – wie z.B. Finanzen oder Land. Dazu müssen die Akteure im jeweiligen System die Armen als Marktpotenzial erkennen und ihre Produkte und/oder Dienstleistungen auf diese ausrichten. Angeregt und unterstützt wird dieser Prozess durch einen Akteur von ausserhalb des Systems – z.B. durch eine Entwicklungsorganisation wie Swisscontact. Diese Rolle als *Facilitator* ist entscheidend für die Nachhaltigkeit der Veränderungen.

Wenn sich nämlich eine Organisation nicht an die Regeln hält und direkt im System interveniert, sind die Veränderungen nicht nachhaltig. Somit setzt dieser Ansatz voll auf die Privatinitiative der Akteure. Diese sollen auch durch ihre aktive Teilnahme am Politikdialog den Staat dazu bringen, seine Leistungen (z.B. Infrastruktur, Bildungswesen, Fiskalpolitik etc.) zugunsten der Armen zu erbringen. Bei der Entwicklung der Projektinterventionen ist es entscheidend, dass keine Massnahmen unterstützt werden, welche private Akteure vom Markt verdrängen. So dürfen z.B. Ausbildungskurse nicht gratis angeboten werden. Oder wenn Bauern einer Region ihre Produkte zu einem höheren Preis anbieten und daher weniger verkaufen als andere, soll nicht mittels Subventionen das Angebot kurzfristig verbilligt werden. Vielmehr muss versucht werden, die Produktion effizienter zu gestalten oder die Verhandlungsmacht durch den Zusammenschluss zu einer Vereinigung von Geschäftsleuten zu stärken. Lokal bestehende Anbieter können durch Projektaktivitäten dazu gebracht werden, ihre Angebote auf die Armen auszurichten.

All diese Projektaktivitäten zielen darauf ab, das betreffende Marktsystem so zu verändern, dass die Armen Zugang zu Märkten und Ressourcen erhalten. Die Wettbewerbsfähigkeit dieser Kleinunternehmen kann etwa durch Ausbildungskurse verbessert werden; so lassen sich dann höhere Einkommen generieren. Damit wird letztlich die Armut reduziert, was oberstes Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ist.

Globale Herausforderungen für die internationale Zusammenarbeit

Die Bevölkerungsbewegungen der letzten Jahre machen immer deutlicher, dass zukünftige Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit in den städtischen Räumen liegen werden. Der Urbanisierungsprozess kann nicht gestoppt, sondern höchstens die unkontrollierte Migration in die Metropolen mit einer wie oben skizzierten Industrialisierungsstrategie etwas gebremst werden. Bezüglich Prioritäten der Entwicklungspolitik bedeutet dies – neben der traditionellen Entwicklung ländlicher Räume – in Zukunft mitzuhelfen, gewerbliche und industrielle Arbeitsplätze für unter prekären Bedingungen lebende Massen in den städtischen Räumen zu schaffen. Denn für sie gibt es kein Zurück mehr in die Dörfer, aus denen sie gekommen sind.

Erfolgreiche industrielle Entwicklung basiert auf der Schaffung eines Umfeldes, das



Bei einer marktwirtschaftlich orientierten Entwicklungszusammenarbeit ist es wichtig, dass keine Massnahmen unterstützt werden, welche private Akteure vom Markt verdrängen. So dürfen etwa Ausbildungskurse nicht gratis angeboten werden. Vielmehr muss versucht werden, die Produktion effizienter zu gestalten.

Foto: Swisscontact

die Anstrengungen einzelner Firmen oder Gruppen von Unternehmen unterstützt und verstärkt. In der globalisierten Konkurrenz können nur diejenigen Unternehmen bestehen, welche dank gemeinsamer Anstrengungen privater und öffentlicher Organisationen ihre Standortvorteile nutzen können. Wettbewerbsfähigkeit ist in diesem Sinne systemisch, weil der Erfolg nur aus dem Wechselspiel richtig gesetzter Rahmenbedingungen der *Makropolitik*, unternehmerischer Fähigkeiten der Akteure auf der *Mikroebene* sowie einer Reihe von Institutionen auf der *Mesoebene* – wie Netzwerke von Unternehmen, Nachfrage orientierte Aus- und Weiterbildungsangebote, rascher Informationsfluss, Anbieter von Business Dienstleistungen oder leistungsfähige Sektor- und Umweltpolitiken – entstehen kann.

Die Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit können nur ergänzend zur globalen Tätigkeit der Privatwirtschaft wirken. Deren Kritiker sehen das allerdings anders; immer wieder wird der Ruf laut, dass global tätige Firmen zusammen mit der öffentlichen Hand Projekte realisieren sollten (*Public Private Partnerships*). Gleichzeitig wird auch seitens gewisser NGOs verlangt, dass sich Direktinvestitionen in ärmere Länder verlagern sollten. Beide Forderungen zielen an der Realität vorbei: Die Privatwirtschaft hat andere Ziele als die mit öffentlichen Mitteln finanzierte Entwicklungszusammenarbeit. Zudem kommt hier eine europazentrierte Sichtweise zum Tragen. Mittlerweile sind Firmen gerade aus der VR China, Indien, Südafrika, Brasilien längst dabei, in Ländern des Südens zu investieren. China verfolgt eine gezielte Strategie in Afrika, bei der nicht nur im Tausch gegen agrarische Landnutzung Infrastrukturen wie Strassen, Häfen oder Eisenbahnen erstellt, sondern auch Absatzmärkte für ihre Produkte geschaffen werden. Chinesische Firmen stellen vor Ort Produkte für *the bottom of the pyramid* her, wie etwa günstige Textilien, Schuhe oder Fahrräder. Die Produktion erfolgt allerdings weitgehend mit chinesischen Arbeitskräften. So sollen unterdessen ca. 1 Mio. chinesische Landarbeiter in Afrika tätig sein. Auch in der Agrarforschung wurden inzwischen dreizehn chinesisch finanzierte Zentren in Afrika geschaffen. Die afrikanischen Konsumenten kaufen diese industriellen Produkte gerne und akzeptieren den Export von energiereichen Agrarrohstoffen als Gegenleistung. Es stellt sich die Frage, ob die Entwicklungszusammenarbeit in Afrika einmal mehr die Zeichen der Zeit nicht erkannt hat und der wirtschaftlich motivierten Marktentwicklung hinterherhinkt. Diese Entwicklungen nur positiv zu sehen, wäre aber zu simpel.

Bedeutung der Armen für die Privatwirtschaft als Teil der Geschäftsstrategie

Vielen Unternehmensführungen international tätiger Firmen ist längst klar geworden, dass auch ärmere Länder in ihren Entwicklungsstrategien eine wichtige Rolle spielen können. Für Direktinvestitionen müssen jedoch die Rahmenbedingungen gerade in den ärmsten Ländern verbessert werden (*Good Governance*). Der Druck auf die jeweiligen Regierungen müsste in diesem Bereich in erster Linie von den globalen Institutionen der UNO ausgehen. Über solche Institutionen können auch Initiativen zur Absicherung von Naturkatastrophen abgewickelt werden. So entwickelt die *Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB)* zusammen mit *Swiss Re* ein Risiko Management System für Lateinamerika. Dabei geht es einerseits um den Aufbau von Rettungssystemen, andererseits aber auch um Versicherungslösungen. Denn in Entwicklungsländern ist meistens nur der kleinste Teil der Vermögenswerte versichert. Dem Staat kommt bei diesen langfristig orientierten Ansätzen – zusammen mit der IDB – eine entscheidende Rolle zu. So kann der Wiederaufbau nach Naturkatastrophen rascher an die Hand genommen und *Moral Hazard*-Probleme eher umgangen werden.

In Wertschöpfungsketten leisten immer mehr Firmen – vor allem im Agrarbereich – wichtige Entwicklungsbeiträge in ländlichen Regionen. So trägt etwa *Nestlé* in Milchsammelssystemen wesentlich zur Alphabetisierung in Ländern wie Pakistan bei. Gleichzeitig wird die Milchleistung der Kühe verbessert, was zu höheren Einkommen führt. *Syngenta* betreibt über ihr Vertriebssystem landwirtschaftliche Beratung für Bauern in Bangladesch. Im Versicherungswesen hat *Allianz* in Indonesien – dank Zusammenarbeit mit *Swisscontact* – Kleinunternehmer als Kundengruppe entdeckt. Sie passte ihre Produkte bezüglich Preisgestaltung, Risikomanagement und Zahlungskonditionen den Möglichkeiten der neuen Kundschaft an.

Fazit

An diesem Punkt treffen sich dann öffentlich finanzierte Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft wieder. Letztlich geht es darum, die Privatinitiative der Armen zu aktivieren, indem ihnen der Zugang zu Märkten ermöglicht wird. Dies geschieht einerseits durch marktwirtschaftliche Mechanismen und andererseits durch Bildungsanstrengungen – beides jedoch nur durch Preisanreize nachhaltig. ■