

## Empfehlungen der NGOs bezüglich des Privatsektors im Kontext der Entwicklungspolitik

### Einleitung

In den letzten Jahren wird privaten Unternehmen in der österreichischen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) mehr und mehr Bedeutung zugeschrieben. Die AG Globale Verantwortung beschäftigt sich als österreichischer Dachverband der entwicklungspolitischen NGOs gemeinsam mit seinen Mitgliedsorganisationen mit diesem Trend und seinen Auswirkungen auf die Strukturen und Inhalte von Entwicklungspolitik, -praxis und -diskurs. Die **zentrale Fragestellung** für den Dachverband ist dabei, unter welchen Bedingungen der Privatsektor zu nachhaltiger Entwicklung für die breite Bevölkerung im Globalen Süden (und im Sinne der Nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) auch für alle Menschen weltweit) beitragen kann. Im Fokus stehen dabei die Entwicklung des Privatsektors in Ländern des Globalen Südens (= Privatsektorentwicklung), das Engagement von Unternehmen des Globalen Nordens bzw. von Schwellenländern als AkteurInnen der EZA sowie die Rechenschaftspflicht des Privatsektors, also die Pflicht Rechenschaft abzulegen, als Akteur der EZA aber auch abseits der EZA.

Das Ergebnis dieser Auseinandersetzung mit der Rolle des Privatsektors im Kontext der Entwicklungspolitik sind nachfolgende **Empfehlungen an politische EntscheidungsträgerInnen**, damit der Privatsektor zu nachhaltiger Entwicklung beitragen kann. Diese sollten im Kontext einer sozial-ökologischen Transformation der Wirtschaft gesehen werden, die sich vom alleinigen Wachstumsparadigma verabschiedet und unsere Gesellschaft auf eine andere Grundlage stellt.

Die Empfehlungen richten sich an alle staatlichen AkteurInnen, die Projekte der österreichischen bilateralen und multilateralen EZA umsetzen – in Bezug auf ihre eigenen Projekte und Programme sowie als Mitglieder bzw. TeilhaberInnen von IFIs, Entwicklungsbanken und Fonds. Sie richten sich auch an staatliche AkteurInnen, die andere Politikfelder gestalten, die Entwicklungsländer beeinflussen. Sofern Empfehlungen spezifische öffentliche AkteurInnen betreffen, sind diese angeführt.

**Unter Privatsektor verstehen wir** Unternehmen und Organisationen, die auf privater Initiative von Einzelpersonen, Gruppen oder privaten Institutionen agieren. Sie sind als Wirtschaftssubjekte Teil des Wirtschaftssystems, unterliegen somit der Logik des Marktes (Preisfindung durch Angebot und Nachfrage) und arbeiten gewinnorientiert. Der Privatsektor umfasst vielfältige AkteurInnen mit zum Teil unterschiedlichen Interessen: Dazu zählt ein Spektrum von Mikro-Unternehmen, Klein- und Mittelunternehmen (KMUs) bis multinationalen Konzernen aus Industrie-, Schwellenländern oder Ländern des Globalen Südens. Nicht zum Privatsektor zählen Organisationen, die aufgrund eines staatlichen Auftrags handeln, und Organisationen, die gemeinnützige Ziele verfolgen oder Produkte und Dienstleistungen erbringen, die keine Gewinne ausschütten.

## 1. Allgemeine Empfehlungen

Folgende Empfehlungen stellen grundlegende Voraussetzungen für Privatsektorentwicklung, für das Engagement des Privatsektors als AkteurInnen der EZA sowie für die Rechenschaftspflicht des Privatsektors dar.

- 1.1 **Der Beitrag zu Armutsreduktion und nachhaltiger Entwicklung muss klar im Zentrum von Strategien sowie ihrer Umsetzung in der Privatsektorentwicklung und in Projekten mit dem Privatsektor als PartnerIn stehen und Priorität vor unternehmerischen Profitinteressen und außenwirtschaftlichen Interessen haben.** Das betrifft Projekte der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit sowie multilaterale mit österreichischer Beteiligung. Prinzipien der Wirksamkeit wie die Ausrichtung an den Bedürfnissen der Partnerländer und Zielgruppen, Eigenverantwortung, Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie Partizipation der Beteiligten sollten umgesetzt werden.
- 1.2 **In allen Strategien und Projekten der Privatsektorentwicklung und mit dem Privatsektor als PartnerIn sollte der Menschenrechtsansatz verankert und umgesetzt werden.** Neben der Einhaltung von Menschenrechtsstandards sollten Projekte auf die Erfüllung der Menschenrechte abzielen und die menschenrechtlichen Prinzipien (Nicht-Diskriminierung & Chancengleichheit, Partizipation & Empowerment, Transparenz & Rechenschaftspflicht) berücksichtigen.
- 1.3 **Spezifische Projekte sollten Frauen und Mädchen gezielt fördern. In Projekten, die keinen dezidierten Fokus auf deren Förderung verfolgen, sollte Gender-Mainstreaming umgesetzt werden, um zu Gender-Gerechtigkeit beizutragen.** Projekte können etwa Frauen beim Zugang zu Arbeitsmärkten oder als Unternehmerinnen unterstützen, um ihnen ein eigenes Einkommen zu ermöglichen.
- 1.4 **Projekte sollten auf die Bedürfnisse benachteiligter Personen und Gruppen ausgerichtet sein und diese gezielt fördern.** So können diese in die Lage versetzt werden, zu nachhaltiger Entwicklung beizutragen und davon zu profitieren. Des Weiteren kann so ein Beitrag zur Verringerung des ungleichen Zugangs zu Ressourcen und der ungleichen Verteilung von Wohlstand geleistet werden.
- 1.5 **Angepasst an die Bedürfnisse des Partnerlandes und des betreffenden Sektors sollten Projekte zuerst lokale und regionale Märkte und Wertschöpfungsketten stärken und erst in Folge auf die Einbindung in internationale Märkte setzen.** Eine höhere Wertschöpfung durch lokale Unternehmen hilft, die Abhängigkeit von Rohstoffen zu mindern und Arbeitsplätze zu schaffen. Die Bindung von öffentlichen Mitteln (ODA-Mittel, also Official Development Aid) an die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen aus österreichischen Unternehmen („tied aid“) sollte beendet werden, da sie Abhängigkeiten schafft, der Unternehmensentwicklung in Partnerländern entgegenstehen kann und das Risiko der Verschuldung birgt.
- 1.6 **Um der Beeinträchtigung von Umwelt und Klima entgegen zu wirken und eine Transformation hin zu einem ressourcenschonenden und ökologisch**

**nachhaltigen Wirtschaften zu unterstützen, sollten alle bi- und multilateralen Projekte (ADA, BMF und z.B. OeEB) auf ihre Auswirkungen auf Boden, Luft, Wasserkreislauf, biologische Vielfalt und Biosphäre geprüft werden. Es sind Maßnahmen zu setzen, um negative Auswirkungen zu vermeiden und Umweltstandards einzuhalten.** Weiters soll bei allen Projekten der Einsatz von treibhausgasmindernden und ressourcenschonenden Maßnahmen forciert und die Resilienz<sup>1</sup> gegenüber Klimawandelfolgen sichergestellt werden. Projekte zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sollten bevorzugt gefördert werden. Die Unterstützung von fossilen Energieträgern muss ausgeschlossen werden.

**1.7 Mögliche negative soziale Auswirkungen von Projekten sollten vorab überprüft, vermieden bzw. durch soziale Absicherung und Weiterbildungsmaßnahmen ausgeglichen werden.** Denn insbesondere in der Privatsektorentwicklung können sogar erfolgreiche „pro-poor“ Strategien kurzfristig neben GewinnerInnen auch VerliererInnen hervorbringen. Gerade auch Ansätze wie *Making Markets Work for the Poor* (M4P) fordern umfassende Marktsystemanalysen, die der Komplexität des Umfeldes gerecht werden.

**1.8 Österreich (v.a. BMEIA, BMF, ADA, OeEB) sollte konkrete Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen des UN-Ausschusses über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte in der bilateralen und der multilateralen EZA setzen<sup>2</sup>,** um vor allem bei Großprojekten negative Auswirkungen zu verhindern und gleichzeitig eine größtmögliche positive Wirkung zu ermöglichen. Ihre Einhaltung sollte verstärkt im Zuge qualitativ hochwertiger Verfahren überprüft werden (im Rahmen von Monitoring und Evaluierung):

- systematische und unabhängige menschenrechtliche Folgeabschätzungen als Grundlage für Entscheidungen im Rahmen der Entwicklungsfinanzierung durchführen,
- regelmäßige Überprüfung der menschenrechtlichen Auswirkungen von Politiken und Projekten in Empfängerländern im Rahmen eines wirksamen Monitorings sowie Abhilfemaßnahmen im Falle von negativen Auswirkungen durchführen,
- einen Beschwerdemechanismus für Fälle von Menschenrechtsverletzungen in Empfängerländern einrichten.

**1.9 Politiken, die die Entwicklung in Partnerländern beeinflussen (v.a. Handels-, Investitionsschutz-, Steuerabkommen, Außenwirtschaftsstrategie), müssen auf ihre Kohärenz mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen überprüft, negative Auswirkungen verhindert werden.** Dafür sollte Österreich Schritte für eine bessere Umsetzung von Politikkohärenz im Interesse von Entwicklung setzen. Dies beinhaltet die Schaffung einer gesamtstaatlichen, ministerienübergreifenden

---

<sup>1</sup> Resilienz ist die Fähigkeit eines Individuums, eines Haushalts, einer Gemeinschaft, eines Landes oder einer Region, Belastungen und Schocks (z.B.: Dürren, Gewalt, Konflikte oder Naturkatastrophen) standzuhalten, sich diesen anzupassen und sich rasch wieder zu erholen, also die Fähigkeit Ereignisse (z.B.: Katastrophen) vorherzusehen, sich darauf vorzubereiten, damit umzugehen und sich zu erholen.

<sup>2</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2013, Concluding observations on the fourth periodic report of Austria: Empfehlung 11, December 2013, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fAUT%2fCO%2f4&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fAUT%2fCO%2f4&Lang=en).

entwicklungspolitischen Strategie und eines übergeordneten Organs mit Schiedsrichterfunktion. Dieses Organ sollte das Mandat haben, in Fällen von Inkohärenzen entsprechende Schritte anzuordnen.

## 2. Privatsektorentwicklung im Kontext der Entwicklungspolitik: Aufbau des Privatsektors in Partnerländern

Unter Privatsektorentwicklung (Private Sector Development) verstehen wir eine allgemeine Stärkung des Privatsektors in den Ländern des Globalen Südens. Zu Privatsektorentwicklung gehören jene Aktivitäten, die bessere Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Privatsektor schaffen oder die direkt Unternehmensgründung oder -entwicklung fördern. Dies kann auf unterschiedlichen Ebenen geschehen:

- Mikro-Ebene: Investieren in die Kapazitäten von Menschen und Unternehmen
- Meso-Ebene: Märkte und Wertschöpfungsketten funktionsfähiger machen
- Makro-Ebene: Ein für wirtschaftliche Entwicklung förderliches Umfeld schaffen

### Empfehlungen für einen bestmöglichen Beitrag der Privatsektorentwicklung in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zu nachhaltiger Entwicklung

Damit Privatsektorentwicklung und das damit beabsichtigte Wirtschaftswachstum zu nachhaltiger Entwicklung für die breite Bevölkerung im Globalen Süden (und im Sinne der SDGs auch für alle Menschen weltweit) beitragen kann, sind unter anderem folgende Bedingungen zentral. Diese sollten von den AkteurInnen der österreichischen EZA berücksichtigt werden.

- 2.1 **Österreich (ADA, OeEB, ev. EU, IFIs) sollte in Projekten der Privatsektorentwicklung – insbesondere auch im informellen Sektor – vor allem Frauen und Jugendliche als KleinunternehmerInnen im Zugang zum Arbeitsmarkt fördern und somit existenzsichernde Arbeitsplätze unter menschenwürdigen Arbeitsbedingungen schaffen, die arbeitsrechtliche Absicherung unterstützen sowie gezielte Maßnahmen der Inklusion besonders benachteiligter Gruppen setzen.** Darunter fallen beispielsweise Aus- und Weiterbildung, die Förderung von Kapazitäten, der Zugang zu Ressourcen, Finanzierung und Beratung von (Klein)UnternehmerInnen sowie die Förderung der Selbstorganisation in Genossenschaften und Kooperativen, um Einkommen und Arbeit zu ermöglichen.
- 2.2 **Österreich (ADA, OeEB, ev. EU, IFIs) sollte für die Förderung von Wertschöpfungsketten und die Erschließung von Märkten in Projekten die Vernetzung der verschiedenen AkteurInnen des Privatsektors unterstützen. Neben der vorrangigen Förderung von Klein- und KleinstunternehmerInnen auch im informellen Sektor sollte mit Projekten der österreichischen EZA auch die Zusammenarbeit mit bereits etablierten Unternehmen unterstützt werden.** So können möglichst viele, auch kleine AkteurInnen, von wirtschaftlichen Aktivitäten (z.B. als ZulieferInnen oder DienstleisterInnen) profitieren und existenzsichernde und menschenwürdige Arbeitsplätze geschaffen werden. Beispielsweise können Fairtrade-Lieferketten durch die Bildung von Kooperativen oder die Herstellung von Kontakten zwischen ZulieferInnen und AbnehmerInnen etabliert werden.

- 2.3 **Österreich (v.a. BMEIA, BMFWF, BMF) sollte bestehende bilaterale Investitions- und Handelsverträge sowie Doppelbesteuerungsabkommen daraufhin prüfen und gegebenenfalls anpassen, dass sie Partnerländern den nötigen politischen Spielraum für eigenständige sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltige inklusive Entwicklung ermöglichen. Auf internationaler Ebene sollte sich Österreich für entsprechende Regeln innerhalb der WTO, der Internationalen Finanzinstitutionen sowie in multilateralen Verträgen im Rahmen der EU einsetzen. Im Rahmen der österreichischen EZA sollte Österreich außerdem die staatlichen Kapazitäten der Partnerländer stärken.** Denn damit sich der Privatsektor in Partnerländern entwickeln kann, braucht es im Partnerland und international entsprechende rechtliche, politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Rahmenbedingungen sowie politischen Spielraum zu deren Stärkung, zum Schutz und zur Förderung der lokalen Landwirtschaft und im Aufbau begriffener Wirtschaftszweige.

### **3. Privatsektorengagement im Kontext der Entwicklungspolitik: Unternehmen als PartnerInnen**

Auch das Engagement von und die Kooperation mit vorrangig im Globalen Norden angesiedelten Unternehmen hat zugenommen („private sector engagement“/ „private sector for development“). Sie erhalten für ihr Engagement Unterstützung mit öffentlichen Geldern der Entwicklungszusammenarbeit und bringen selbst finanzielle Mittel ein. Mit öffentlichen ODA-Mitteln sollen also zusätzliche private Mittel mobilisiert werden. Zentral ist dabei die Methode des Blending („Mischung“), also Finanzierungen, bei denen Kredite zu Markt- oder zu begünstigten Bedingungen („concessional loans“) oder andere Finanzinstrumente mit Zuschüssen („grants“) kombiniert werden. Während sich die Staaten um das Engagement des Privatsektors bemühen, sinkt der Anteil der ODA an den für Entwicklungsländer verfügbaren Mitteln stetig.

#### **Empfehlungen für einen bestmöglichen Beitrag des Engagements von Unternehmen in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zu nachhaltiger Entwicklung**

Damit Privatsektorengagement zu nachhaltiger Entwicklung für die breite Bevölkerung im Globalen Süden (und im Sinne der SDGs auch für alle Menschen weltweit) beitragen kann, sind unter anderem folgende Bedingungen zentral. Sie gelten für die AkteurInnen der österreichischen EZA in Bezug auf ihre eigenen Projekte und Programme sowie als Mitglieder bzw. TeilhaberInnen von IFIs, Entwicklungsbanken und Fonds.

- 3.1 **Österreich (v.a. BMEIA, ADA, OeEB, OeKB) sollte sicherstellen, dass Kooperationen mit privaten Unternehmen Teil einer klaren Gesamtstrategie und mit anderen Instrumenten und Aktivitäten in den betreffenden Ländern abgestimmt sind.** Finanzierungsformen sollten entsprechend der Ländergruppe sowie Kapazitäten und Möglichkeiten im Partnerland eingesetzt werden. V.a. für die ärmsten Länder sollten klassische Zuschussprojekte zur Verfügung stehen.
- 3.2 **Österreich (v.a. BMEIA, ADA, OeEB, OeKB) sollte auf österreichischer Ebene klare Rahmenbedingungen, Mindeststandards und Mechanismen für Monitoring und Evaluierung für die Förderung von Unternehmen mit ODA-Mitteln festlegen.**

**Österreich (v.a. BMF) sollte sich auf multilateraler Ebene (IFIs) für strenge Safeguards im Bereich Umwelt, Soziales und Menschenrechte einsetzen. Die ADA sollte die schriftliche Anwendung der Gender-, Umwelt- und Sozialstandardschecklisten auch bei Förderanträgen von Unternehmen einführen, sodass dieselben Kriterien für Anträge und -berichte über Projekte für alle FördernehmerInnen gelten. Es soll sichergestellt werden, dass Unternehmen, die gegen soziale, menschenrechtliche oder Umweltstandards verstoßen, keine ODA-Mittel beziehen.**

- 3.3 Als Kriterium für eine Förderung aus öffentlichen EZA-Mitteln sollte der finanzielle wie auch entwicklungspolitische Mehrwert („Additionalität“) von Projekten mit österreichischer Beteiligung mit Mischfinanzierungen aus öffentlichen und privaten Mitteln („Blending“, etwa in Public-Private Partnerships (PPPs)<sup>3</sup>) überprüft und belegt werden, damit Qualität und Verfügbarkeit der geschaffenen Infrastruktur und Dienstleistungen für benachteiligte Gruppen sichergestellt ist. Dafür sind vorab Analysen des Nutzens und der Risiken, eine stärkere Fokussierung von Monitoring und Evaluierung auf die Wirkung auf Armut, Ungleichheit und Geschlechtergerechtigkeit sowie Transparenz, adäquate Berichts- und Rechenschaftsmechanismen sowie klare Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten besonders wichtig.**

#### **4. Rechenschaftspflicht des Privatsektors**

Um die Frage zu beantworten, unter welchen Bedingungen der Privatsektor – als Akteur der EZA aber auch abseits der EZA – zu nachhaltiger Entwicklung beitragen kann, ist die Auseinandersetzung mit der Rechenschaftspflicht von Unternehmen gegenüber der Öffentlichkeit und insbesondere gegenüber Menschen, die positiv oder negativ von ihren Aktivitäten betroffen sind, zentral. Bezüglich des Engagements in der EZA geht es darum zu belegen, ob und wie Ziele der nachhaltigen Entwicklung erreicht wurden, wie die Situation der Zielgruppen verbessert wird und wie mögliche negative Auswirkungen von Projekten auf Mensch, Umwelt und Klima vermieden werden. Abseits der EZA geht es um negative Auswirkungen des Kerngeschäfts von Unternehmen, etwa durch unwürdige Arbeitsbedingungen und -löhne oder Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit Bergbau. In Summe könnte eine verstärkte Rechenschaftslegung den Beitrag des Privatsektors für nachhaltige Entwicklung verbessern und negative Auswirkungen eindämmen.

---

<sup>3</sup> Public-private Partnerships (PPPs) bezeichnen langfristige vertraglich festgelegte Kooperationen zwischen staatlichen AkteurInnen und Unternehmen des Privatsektors, in denen letztere öffentliche Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stellen. Unternehmen übernehmen je nach PPP Anteile an Risiko und Verantwortung sowie Investitionen. Weitere AkteurInnen wie NGOs können an einer PPP beteiligt sein. Verbreitet sind Großprojekte z.B. im Bereich Infrastruktur und Energie, im Entwicklungsbereich werden PPPs aber auch vermehrt in den Bereichen wie Bildung, Ernährungssicherung oder Wasserversorgung durchgeführt. Siehe auch Website IEG, World Bank Group Support to Public-Private Partnerships, <http://ieg.worldbank.org/evaluations/world-bank-group-support-ppp>.

## **Empfehlungen für einen bestmöglichen Beitrag der Rechenschaftspflicht des Privatsektors zu nachhaltiger Entwicklung**

Damit der Privatsektor als Akteur der EZA, aber auch durch seine sonstigen Aktivitäten zu nachhaltiger Entwicklung für die breite Bevölkerung im Globalen Süden (und im Sinne der SDGs auch für alle Menschen weltweit) beitragen kann, sind folgende Bedingungen zentral.

- 4.1 Im Sinne der Rechenschaftspflicht und Transparenz gegenüber der österreichischen Öffentlichkeit und den Zielgruppen sollte Österreich (v.a. BMEIA, ADA, OeEB, OeKB, IFIs) die öffentliche Verfügbarkeit zu Informationen über Projekte in Kooperation mit privaten Unternehmen verbessern.**
- 4.2 Österreich (v.a. BMJ) sollte klare Sorgfaltspflichten für österreichische Unternehmen im nationalen Recht einführen und sich für Verbesserungen auf EU-Ebene einsetzen** (siehe Reformvorschläge des ECCHR-Rechtsgutachtens des Netzwerk Soziale Verantwortung<sup>4</sup>).
- 4.3 Österreich (v.a. BMF zusammen mit BKA, BMEIA, BMJ) sollte sich in der EU und OECD für Reformen im Steuerbereich einsetzen sowie auf UN-Ebene für eine Steuerbehörde, die die gleichberechtigte Beteiligung aller Staaten sicherstellt<sup>5</sup>.** Um eine adäquate Besteuerung internationaler Unternehmen entsprechend ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten sicherzustellen, sollte sich Österreich auf internationaler Ebene für die Transparenz der Unternehmen durch eine öffentliche länderspezifische finanzielle Berichterstattung (Country-by-Country Reporting) und die Offenlegung von EigentümerInnenstrukturen (Beneficial Ownership Information) von Unternehmen, Trusts und ähnlicher rechtlicher Strukturen in einem öffentlichen Register einsetzen.
- 4.4 Österreich (v.a. BMEIA) sollte die Erarbeitung eines verbindlichen menschenrechtlichen Abkommens für TNCs im UN-Menschenrechtsrat unterstützen sowie parallel die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vorantreiben.**
- 4.5 OeEB und OeKB sollten nach internationalem Vorbild einen unabhängigen und gut zugänglichen Beschwerdemechanismus einrichten.**

---

<sup>4</sup> Netzwerk Soziale Verantwortung: Menschenrechte ohne Grenzen – Menschenrechtliche Unternehmensverantwortung bei Auslandsaktivitäten (April 2016): S. 24, [http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/BroschuereNeSoWe\\_sc.pdf](http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/BroschuereNeSoWe_sc.pdf) .

<sup>5</sup> Siehe Empfehlungen in Brief an Kommissionspräsident Juncker und Forderungen zur Konferenz für Entwicklungsfinanzierung von 30 NGOs und Netzwerken (2015), [http://www.koo.at/fileadmin/download/Newsletter/2015/Letter\\_from\\_Tax\\_Justice\\_Europe\\_to\\_the\\_European\\_Commission\\_Mar\\_2015.pdf](http://www.koo.at/fileadmin/download/Newsletter/2015/Letter_from_Tax_Justice_Europe_to_the_European_Commission_Mar_2015.pdf) .