

„Zauberformel PPP“

**„Entwicklungspartnerschaften“
mit der Privatwirtschaft
Ausmaß - Risiken - Konsequenzen**

Uwe Hoering

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung der C.S. Mott Foundation (USA) erstellt. Für den Inhalt sind ausschließlich Autor und Herausgeber verantwortlich.

IMPRESSUM

„Zauberformel PPP“ – „Entwicklungspartnerschaften“ mit der Privatwirtschaft

Ausmaß - Risiken - Konsequenzen

ISBN: 3-937383-05-0

Herausgeber:

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)

Büro Berlin:

Torstr. 154, D-10115 Berlin

Tel.: +49 - (0)30 - 27582163

Fax: +49 - (0)30 - 27596928

Email: weed@weed-online.org

Internet: <http://weed-online.org>

Büro Bonn:

Bertha-von-Suttner-Platz 13, D-53111 Bonn

Tel: +49 - (0)228 - 766130

Fax: +49 - (0)228 - 696470

Kontakt: Jens Martens

Autor: Uwe Hoering

Redaktion: Jens Martens

Layout: Klaus Schilder

Druck: Druckerei Plump, Rheinbreitbach

Schutzgebühr: 5,00 Euro (zzgl. Versandkosten)

Bonn / Berlin, Oktober 2003

Vorwort

Public Private Partnerships (PPP) sind in den letzten Jahren zum neuen Hoffnungsträger der Entwicklungszusammenarbeit geworden. Die Bundesregierung spricht gar von einem „Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik“, der mit dem PPP-Ansatz eingeleitet wurde. Dieser Wechsel vollzieht sich nicht isoliert in der Nische nationaler Entwicklungspolitik. Sowohl auf der globalen als auch auf der kommunalen Ebene wird, u.a. unter dem Vorwand der leeren Kassen, versucht, immer mehr bislang öffentliche Aufgaben privaten Unternehmen zu übertragen - mit z.T. gravierenden Folgen für die Bevölkerung.

Es ist vor diesem Hintergrund überfällig, eine Bestandsaufnahme des Konzepts der „Entwicklungspartnerschaften“ vorzunehmen. Zum einen liegen inzwischen erste Erfahrungen mit der Umsetzung des bereits Mitte der neunziger Jahre in die bundesdeutsche Entwicklungspolitik eingeführten Konzepts vor. Auch durch entwicklungspolitische Organisationen, insbesondere durch das BMZ, haben inzwischen erste Evaluierungen stattgefunden¹. Zum anderen hat die rot-grüne Koalition nach ihrer Wiederwahl die „strategische Bedeutung“, die sie dem Konzept zumisst, bestätigt und seine Ausweitung und Integration in die gesamte Entwicklungszusammenarbeit angekündigt. Auch international sieht sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit als „Vorreiter“ für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und ihre PPP-Projekte als „wegweisende Modelle“ dafür².

Von daher besteht dringender Diskussionsbedarf darüber, ob dieses

Instrument mit Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung als Zielorientierungen der Entwicklungspolitik vereinbar ist. Für nichtstaatliche Entwicklungsorganisationen ist es darüber hinaus notwendig, die Auswirkungen der neuen „Partnerschaften“ auf ihre Rolle und Position in der offiziellen multi- und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu reflektieren.

WEED möchte mit diesem Arbeitspapier den PPP-Ansatz der deutschen Entwicklungspolitik gründlich unter die Lupe nehmen. Es soll analysiert werden, welches Ausmaß dieser konzeptionelle Richtungswechsel inzwischen angenommen hat, welche Risiken mit ihm verbunden sind und welche politischen Schlussfolgerungen sich daraus ergeben - insbesondere ob und welche Anforderungen an die weitere entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft formuliert werden müssen.

Jens Martens, Oktober 2003

¹ Vgl. insbesondere die Evaluierung *Public Private Partnership*, im Auftrag des BMZ durchgeführt u.a. von HWWA (Grundlagenstudie, Februar 2002) und DIE (Synthesebericht, Dezember 2002).

² BMZ, *Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft*, Jahresbericht 2002, S.2

Glossar

BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BOT	Build-operate-transfer (Betreibermodell)
CDG	Carl Duisberg Gesellschaft (seit 2002 InWEnt, s.u.)
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DO	Durchführungsorganisation
EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	Foreign Direct Investment / Ausländische Direktinvestitionen
FZ	Finanzielle Entwicklungszusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
InWEnt	Organisation für Internationale Weiterbildung und Entwicklung
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PPI	Private Sector Participation in Infrastructure
PPP	Public Private Partnership
PSP	Private Sector Participation
SEQUA	Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development / Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (Rio de Janeiro 1992)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development / Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
UNDP	United Nations Development Programme / Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
WHO	World Health Organization / Weltgesundheitsorganisation
WSSD	World Summit on Sustainable Development/ Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (Johannesburg 2002)

Inhalt

	Seite
Vorwort	
1. „Entwicklungspartnerschaften“ - Ein Paradigmenwechsel	3
1.1 „Partnerschaften“ als Ausdruck „neuen Denkens“	3
1.2 Hochgesteckte Erwartungen	5
1.3 Die Interessen der Wirtschaft	5
2. Wer sucht, der findet - Die Anpassung der Entwicklungszusammenarbeit	8
2.1 Was sind „Entwicklungspartnerschaften“?	8
2.2 „Umsetzungsroutinen“	9
2.3 Vom Auftraggeber zum Partner	11
2.4 Die Entwicklungszusammenarbeit als Dienstleister	12
3. Erfolge! Erfolge?	14
4. Die Privatisierung der Entwicklungszusammenarbeit - Fallstudien	19
4.1 „Wasser für alle“	19
4.2 Erneuerbare Energien für die Armen	21
4.3 Landwirtschaft und Entwicklung	24
4.4 Umwelt- und Sozialstandards	25
5. Gewinner und Verlierer	27
5.1 Entwicklungspolitischer „Mehrwert“	27
5.2 Legitim(iert)e Gewinne	29
5.3 Privatisierte Rosinen - öffentliche Verarmung	30
5.4 Partizipation, Transparenz, Möglichkeiten selbstbestimmter Politik	31
5.5 Wieviel Partnerschaft? Welche Entwicklung?	32
5.6 Zögerliche Partner	33
6. Ausblick: Trotz Zweifel am Erfolg - Erhöhung der Dosis	35
6.1 Mainstreaming PPP	35
6.2 „Strategische Allianzen“	36
7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	38
8. Zusammenfassung	41
Literatur	45

Verzeichnis der Boxen und Tabellen

	Seite
Box 1: Konzeptionelle Grundlagen der „Entwicklungspartnerschaften“	6
Box 2: PPP-Optionen und Beispiele aus der FZ	9
Box 3: Entwicklungszusammenarbeit und „Entwicklungspartnerschaften“	10
Box 4: Durchführungs- bzw. Vorfeldorganisationen, die an der Umsetzung von PPP-Vorhaben beteiligt sind	11
Box 5: Die BMZ-Evaluierung Public Private Partnership (PPP): Grundlagenstudie, Länderstudie und Synthesebericht	14
Box 6: Wegbereiter	20
Box 7: Partner in Peru perdu	21
Box 8: Standortsuche	22
Box 9: Investitionen in Infrastrukturprojekte 1990-1999	23
Box 10: GTZ und Global Compact	26
Box 11: Entwicklungspolitischer Nutzen?	28
Box 12: Schwierige Mehrwertmessung	29
Box 13: Ergebnisse der Evaluierung Public Private Partnership in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit - Zusammenfassung Synthesebericht	32
Tabelle 1: Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft 1999-2002 insgesamt (Fazilität und bilaterale EZ)	15
Tabelle 2: Entwicklungspartnerschaften im Rahmen der PPP-Fazilität	15
Tabelle 3: Förderbereiche 1999-2001 (PPP-Projekte außerhalb der Fazilität)	16
Tabelle 4: PPP-Projekte der DEG	18
Tabelle 5: PPP-Projekte der GTZ	18
Tabelle 6: PPP-Projekte der KfW	18

1. „Entwicklungspartnerschaften“ - Ein Paradigmenwechsel

„Es geht darum, strategische Partnerschaften für eine nachhaltige Entwicklung in unseren Partnerländern zu schaffen. Das ist ein Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik.“

Heidemarie Wieczorek-Zeul,
Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung³

Die wachsende Bedeutung ausländischer Investoren, transnationaler Konzerne, Betreiber und Kapitalanleger in den Ländern des Südens seit den achtziger Jahren stellte für die Entwicklungspolitik Gefährdung und Chance zugleich dar: Gefährdung, weil angesichts der dreistelligen Milliardensummen an ausländischen Direktinvestitionen (FDI) ihre eigene Rolle in der Entwicklung marginalisiert und delegitimiert wurde, Chance, weil sie hoffte, durch neue Formen der Kooperation mit der Privatwirtschaft ihren Anspruch einer sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltigen Entwicklung besser, schneller und kostengünstiger verwirklichen zu können. Für diese „öffentlich-privaten Partnerschaften“ (PPP) im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat die deutsche Entwicklungspolitik den Begriff „Entwicklungspartnerschaften“ geprägt.

Nicht nur in der deutschen Politik, sondern auch in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit anderer Länder und auf multilateraler Ebene, bei UN-Organisationen und internationalen Konferenzen breitet sich der Begriff „Partnerschaft“ seit Ende der achtziger Jahre aus wie die Wasserhyazinthen auf tropischen Seen - geradezu explosionsartig. Judith Richter bezeichnet ihn gar als „die policy-Innovation des neuen Jahrtausends“ (Richter 2003, 7). Im weitesten Sinne wird damit ein breites Spektrum ganz unterschiedlicher Formen des Verhältnisses von öffentlichem und privatwirtschaftlichem

Bereich bezeichnet. In manchen Zusammenhängen, etwa bei den sogenannten „Type-II-Ergebnissen“ des Weltipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, wird die Zweierbeziehung um nichtstaatliche bzw. zivilgesellschaftliche Organisationen erweitert⁴.

Dieser historische Wandel wird in einem Bonmot-Schlagabtausch zwischen Wirtschaft und Politik deutlich: Bei einer Veranstaltung im Mai 2001 sagte Franz Schoser, Hauptgeschäftsführer des DIHT: „In den siebziger Jahren arbeitete die deutsche Entwicklungspolitik gegen den privaten Sektor, in den achtziger Jahren ignorierte sie ihn, seit Beginn der neunziger Jahre arbeitet sie mit ihm zusammen“, worauf Heidemarie Wieczorek-Zeul differenzierend konterte: „In den Siebzigern glaubten wir noch an den Staat, in den Achtzigern vertrauten wir nahezu ausschließlich auf die freie Marktwirtschaft. Und in den Neunzigern haben wir erkannt, dass keine Seite allein mit den enormen Herausforderungen fertig werden kann.“⁵

Das neue Paradigma zieht einen ganzen Rattenschwanz von abgelei-

teten Begriffen und Vorstellungen nach sich: Vertrauen, Verantwortung, Werte, gemeinsame Interessen, Freiwilligkeit, Selbstverpflichtung, gegenseitiger Nutzen beziehungsweise „win-win-Situationen“, Synergieeffekte, usw. usf. Umrisen wird damit gleichzeitig - teils euphemistisch - eine neue politische Handlungsstrategie, der sich nicht nur öffentliche Institutionen, sondern auch Regierungen, multilaterale Organisationen und selbst die Vereinten Nationen (siehe „Global Compact“) zunehmend unterwerfen.

1.1. „Partnerschaft“ als Ausdruck „neuen Denkens“

In der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit wurde das Konzept der „Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft“ beziehungsweise der „öffentlich-privaten Partnerschaft (PPP)“ Mitte der neunziger Jahre unter dem Vorgänger von Heidemarie Wieczorek-Zeul, Carl-Dieter Spranger (CSU), eingebracht, geprägt und popularisiert. So erklärte er beim entwicklungspolitischen Symposium der AG Entwicklungsländer beim BDI, dem Bundesverband der Deutschen Industrie, im März 1998:

„Ich sage, dass neues Denken gefragt ist, um den aktuellen Herausforderungen und Entwicklungen wirksam zu begegnen. Dazu brauchen wir Kreativität, Weitsicht, Führung und neue Formen der Partnerschaft. Das Stichwort von der „Öf-

⁴ Die Weltbank versucht zum Beispiel im Programm „Business Partners for Development“ auch NGOs und andere Stakeholders einzubeziehen („tri-sector partnership approach“), das UN-Entwicklungsprogramm UNDP verfolgt im Programm „Public-Private Partnership for the Urban Environment (PPPUE)“ den Ansatz, von der Vorbereitung bis zum Betrieb lokale Gemeinschaften zu beteiligen.

⁵ Zit. bei Rabe 2002, 11.

³ in: Forum Eine Welt, 3

fentlich-privaten Partnerschaft“ (...) ist in diesem Zusammenhang in aller Munde. (...) In den gemeinsamen Projekten fließen Beiträge der Wirtschaft und des BMZ so zusammen, dass sie einer rein öffentlichen oder rein privaten Lösung deutlich überlegen sind. Davon profitieren vor allem auch unsere Partnerländer“ (Spranger 1998).

Die deutsche Entwicklungspolitik folgte damit mit einiger zeitlicher Verzögerung dem Vorbild neoliberaler Politik multilateraler Finanz- und Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds IWF. Sie setzten seit Anfang der achtziger Jahre verstärkt darauf, durch die Öffnung von Märkten für Investitionen und Handel die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln. Mit Strukturanpassungsprogrammen, die den Rückzug des Staats aus der Wirtschaft betrieben, mit Deregulierung und Handelsliberalisierung schufen sie die Voraussetzungen dafür. Durchgesetzt wurde dieser sogenannte „Washington-Konsens“ vielfach gegen den Widerstand der Regierungen und Bevölkerungen der Länder des Südens.

Damit erfolgte ein Rückgriff auf die Modernisierungstheorien der fünfziger und sechziger Jahre, die der Privatwirtschaft, und insbesondere den Transnationalen Konzernen eine Funktion als „Entwicklungshelfer“ zuschrieben. Die alte - und trotz heftiger Debatten unbewiesene Behauptung - dass Investitionen, „freie“ Marktwirtschaft und Wirtschaftswachstum auch der Armutsbekämpfung dienen würden ("trickle down"), wurde damit wiederbelebt - in den neunziger Jahren modifiziert durch das Eingeständnis, dass staatliche Korrekturmaßnahmen und Regulierungsmaßnahmen notwendig sind, um „Marktversagen“ auszugleichen und Armutsminderung zu erreichen.

Der Staat, der bis dahin in vielen Ländern des Südens als Triebkraft von Entwicklung galt, soll sich jetzt auf seine neu definierten „Kernaufgaben“ zurückziehen. Das ist zum einen die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für mehr Markt, private Investitionen und globalen Handel, zum anderen ein notwendi-

ges Maß an Regulierung und Kontrolle, um sicherzustellen, dass die wirtschaftliche Liberalisierung und die privaten Akteure auch soziale und ökologische Zielsetzungen gewährleisten. Komplementär werden immer mehr Leistungen, die ehemals als Staatsaufgaben betrachtet wurden, auf die Privatwirtschaft übertragen (Private Sector Participation, PSP) oder „Öffentlich-Private Partnerschaften“ eingegangen. Dabei geraten seit Anfang der neunziger Jahre zunehmend auch der Infrastrukturbereich (Wasser, Abfallwirtschaft, Energie, Transport) und die Bereiche der Daseinsvorsorge (Gesundheit, Bildung), bislang Schwerpunkte öffentlicher Investitionen, ins Zentrum privatwirtschaftlicher Aufmerksamkeit.

Als Folge von öffentlicher Verarmung und Strukturanpassungsprogrammen sank in den Entwicklungsländern in den neunziger Jahren der Anteil der Investitionen an den öffentlichen Haushalten. Ebenso fielen die öffentlichen Entwicklungsgelder zeitweise auf rund 50 Mrd. US-Dollar im Jahr und entfernten sich damit immer weiter vom Ziel, 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts der Industrieländer für die Länder des Südens zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig stiegen zwischen 1990 und 2000 die ausländischen Direktinvestitionen (FDIs) in Ländern des Südens von 25 auf 238 Mrd. US-Dollar, nahezu das Fünffache der öffentlichen Entwicklungsgelder (UNCTAD 2002).

Allerdings konzentrierten sich diese Direktinvestitionen aus den OECD-Ländern auf einige wenige Schwellenländer wie Brasilien, Argentinien, Südkorea, Mexiko, Chile und Südafrika und attraktive Märkte wie China. Ebenso flossen sie kaum in den Infrastrukturbereich, insbesondere nicht in den der ärmsten Länder⁶. Außerdem ist der Beitrag dieser Investitionen zur Minderung von Entwicklungsproblemen wie Armut, sozialer oder geschlechtlicher Ungleichheit und Umweltzerstörungen zumindest

⁶ Von den weltweiten Investitionen in Wasser- und Abwasserprojekte flossen in den neunziger Jahren nur 0,25 Prozent in die ärmsten Länder, bei Energieprojekten waren es 1 Prozent, im Transportsektor 0,13 Prozent (Hoering 2001).

fragwürdig. Teilweise verschärfen sie Probleme, etwa durch die Verlagerung von umweltschädlicher Produktion in Länder des Südens⁷.

Diese Investitionsströme bekommen für die Entwicklungspolitik bei ihrer Suche nach neuen Finanzierungsmöglichkeiten eine zentrale Bedeutung, zuletzt im März 2002 bei der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung im mexikanischen Monterrey. Reinold E. Thiel bezeichnete sie in der entwicklungspolitischen Zeitschrift E+Z als eine der „Grundmythen von PPP“⁸. Unverkennbar verknüpfte die Entwicklungspolitik mit dem neuen Konzept der „öffentlich-privaten Partnerschaften“ Hoffnungen auf einen dreifachen Befreiungsschlag:

- Einen Ausgleich für den eigenen Bedeutungsverlust angesichts der massiven Direktinvestitionen, durch die die Entwicklungszusammenarbeit ihre Legitimation als eine der Triebkräfte von Entwicklung und ihre Rolle als Juniorpartner neben der Wirtschafts- und Außenpolitik weiter geschmälert sah.
- Eine Kompensation für den Rückgang öffentlicher Entwicklungsmittel, der auch die Existenz von Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit und damit Arbeitsplätze bedrohte.
- Größere Effizienz und Nachhaltigkeit durch eine Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen, da die multi- wie die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit zunehmend als ineffizient und bürokratisch in die Kritik geraten war.

Dahinter stand die Vorstellung, Einfluss auf die Privatwirtschaft nehmen zu können und die Investitionen in entwicklungspolitisch wünschenswerte Bahnen lenken zu können.

⁷ Siehe zum Beispiel den World Investment Report 2002 von UNCTAD, in dem darauf hingewiesen wird, dass der Standortwettbewerb um Investitionen aus dem Ausland das Risiko eines Wettlaufs nach unten bei den Sozial- und Umweltstandards birgt.

⁸ in E+Z, 2000:4, 95

1.2. Hochgesteckte Erwartungen

Wie bei Weltbank und IWF war auch in der deutschen Entwicklungspolitik die Konzeption der „Entwicklungspartnerschaften“ weitgehend „donor driven“, das heißt, sie wurde von Seiten der Geber entwickelt und umgesetzt. Die bisherigen Partner, also die Regierungen der Länder des Südens, wurden anfangs nicht informiert, geschweige denn konsultiert, ebenso wenig wie die nichtstaatlichen und kirchlichen Entwicklungsorganisationen⁹. Noch überraschender ist, dass die Neuorientierung zunächst anscheinend auch weitgehend ohne Rücksprache mit dem zukünftigen Wunschpartner, der privaten Wirtschaft, erfolgte¹⁰.

Nach dem Regierungswechsel 1998 setzt die rot-grüne Koalition das Projekt PPP ihrer Vorgängerin nahezu ungebrochen fort - bis hinein in die Formulierungen. So erklärte Heidemarie Wieczorek-Zeul bei der Konferenz des Forums Eine Welt der SPD im November 2000 in Berlin:

„Entwicklungspartnerschaften zwischen Staat und Wirtschaft (Public Private Partnership - PPP) bestehen aus gemeinsamen Projekten mit der Wirtschaft, bei denen die privaten und öffentlichen Leistungen so zusammenfließen, dass beide Partner ihre Ziele besser, schneller und kostengünstiger erreichen“.

Angesichts der Haushaltsprobleme der Industrieländer und der wachsenden Direktinvestitionen in einigen Entwicklungsländern hatte u.a. bereits 1994 der Wissenschaftliche Beirat

⁹ Anscheinend wurden anfangs auch die Durchführungsorganisationen, trotz ihrer Expertise in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit, nicht nach ihrer Meinung gefragt.

¹⁰ Auf der Umsetzungsebene wird inzwischen allerdings versucht, diese Abstimmung nachzuholen: So wurde für das PPP-Sektorvorhaben der GTZ ein Projektbeirat gebildet, an dem öffentliche Hand, Wirtschaft (Vertreter von AquaMundo, DG Bank, Stadtwerke Frankfurt und BDI) und Wissenschaftler beteiligt sind - aber immer noch keine Vertreter der Zivilgesellschaft oder aus Partnerländern, vgl. GTZ 2001b.

beim BMZ, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, empfohlen, „das BMZ von Aufgaben zu entlasten, die an leistungsfähigen, globalen Märkten von privaten Akteuren besser wahrgenommen werden könnten“¹¹.

Darüber hinaus wird die „Förderung entwicklungswichtiger Beiträge der deutschen Wirtschaft und ihrer Einrichtungen“¹² explizit als Mittel definiert, die Investitionen auf ärmere Länder oder vernachlässigte Bereiche auszurichten, an denen die ausländischen Direktinvestitionen ansonsten vorbei gehen, und damit Ziele wie Armutsbekämpfung und Umweltschutz zu erreichen. So bekräftigte im März 2003 in Berlin die BMZ-Ministerin die Auffassung, dass die UN-Millenniumsziele „nur in Partnerschaft mit der Wirtschaft zu erreichen“ seien. Nur private Unternehmen seien in der Lage, die hohen Investitionen aufzubringen, die zum Beispiel notwendig wären, um bis 2015 die Zahl der Menschen ohne Zugang zu sicherem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen zu halbieren.

Die Kooperation der Akteure soll „Synergieeffekte“ und „win-win-Situationen“ schaffen mit Vorteilen für beide Partner - Marktzugang und Profit für die beteiligten Unternehmen, entwicklungspolitischer „Mehrwert“ für die Entwicklungszusammenarbeit. Unter anderem verspricht sich der Staat beziehungsweise die Entwicklungspolitik davon eine Entlastung von Aufgaben, die auch privatwirtschaftlich gelöst werden können. PPPs sollen außerdem nicht nur „schneller, effizienter und billiger“ sein als rein staatliche Entwicklungsvorhaben, sondern die „Hebelwirkung der eingesetzten Mittel“ der Entwicklungszusammenarbeit soll erhöht werden, so das BMZ. PPPs können die Effizienz, Wirksamkeit, Signifikanz und Nachhaltigkeit der EZ für die Partnerländer deutlich erhöhen, glauben Foerster/Wolff (1997, ii). „Projektruinen“ und „Weiße Elefanten“,

¹¹ Wissenschaftlicher Beirat beim BMZ, 1994; Vgl. zum PPP-Konzept auch Foerster/Wolff 1997; BMZ 1998a; Hoering 1998; Wieczorek-Zeul 2000.

¹² So der entsprechende Haushaltstitel im BMZ.

die den Weg den Entwicklungszusammenarbeit seit ihren Anfängen markieren, werden, so die Unterstellung, damit verhindert.

Dass schließt nicht aus, dass es sich bei PPP - ganz im Sinne von Synergie-Effekten oder „win-win-Situationen“ - auch um ein Instrument der Standortpolitik und Wirtschaftsförderung handelt¹³. So erklärte zum Beispiel Uschi Eid, Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ, beim Dialogforum „Wasserwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit“ Anfang 2000 in Bonn, dass die „Entwicklungspartnerschaften“ nicht nur der Intention entsprungen seien, „... im Sinne unserer Partner in Entwicklungsländern die deutsche Wasserwirtschaft - Betreiber, Lieferanten und Anlagenbauer, Consultants und Finanziers - stärker“ zu nutzen. Die Bundesregierung sei gleichermaßen interessiert „an einer leistungsfähigen deutschen Wasserwirtschaft(...), die auch eine starke Rolle spielt auf dem Weltmarkt, der erheblich an Bedeutung gewinnt“¹⁴.

1.3. Die Interessen der Wirtschaft

Das Bestreben öffentlicher Institutionen und internationaler Organisationen, im Schulterschluss mit der Privatwirtschaft ihren eigenen wirtschaftlichen und politischen Bedeutungsverlust auszugleichen, kam Interessen der Wirtschaft, insbesondere den

¹³ Anfangs wurde PPP explizit als „Entwicklungspartnerschaften mit der **deutschen** Privatwirtschaft (Hervorhebung U.H.)“ definiert, so im ersten PPPreport der GTZ vom Dezember 2000. Inzwischen wird betont, dass das PPP-Programm auch anderen europäischen Unternehmen offen steht.

¹⁴ Dialogforum Wasserwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit, 29. Februar 2000 in Bonn. Vergleiche dazu auch Hans-Dietrich Pallmann, GTZ: PPP-Projekte bieten deutschen Unternehmen u.a. „Zugang zu ausländischen Märkten; unterstützen sie bei der Einführung und Vermarktung innovativer Technologien (...) und leisten Beiträge für bessere Rahmenbedingungen, die privatwirtschaftliche Investitionen fördern und sichern“ (in: Forum Eine Welt, 26).

Box 1: Konzeptionelle Grundlagen der „Entwicklungspartnerschaften“

Das spezifisch deutsche Verständnis von PPP mit seiner engen Verknüpfung von privaten Unternehmen und EZ geht wesentlich auf eine Studie zurück, die Andreas Foerster und Peter Wolff im Auftrag des BMZ erstellten und 1997 vorlegten¹⁵. Ihre Empfehlungen gaben weitgehend die neuen Parameter für eine engere Kooperation mit der deutschen Wirtschaft vor. Explizit ging es den Verfassern dabei um eine Stärkung deutscher - sowohl mittelständischer als auch großer - Unternehmen auf dem Weltmarkt.

Die Studie geht von zwei zentralen Prämissen aus: so würden erstens ein gemeinsames Interesse an der Gestaltung entwicklungsfördernder Rahmenbedingungen, zweitens vielfältige Überschneidungen zwischen den unternehmerischen Zielen an einem dauerhaften Engagement in einem Entwicklungsland und den entwicklungspolitischen Zielen bestehen. Zudem könnten PPP „die Effizienz, Wirksamkeit, Signifikanz und Nachhaltigkeit der EZ deutlich erhöhen“. Die Nachhaltigkeit der Bemühungen werde verbessert, wenn von Anfang an die Projektverantwortung von privatwirtschaftlichen Akteuren getragen wird. Gemeinsame Projekte oder Programme hätten am ehesten Chancen in den „dynamischen Entwicklungsländer“ mit hohen Wachstumsraten und Integration in die Weltwirtschaft.

Kernpunkt sind dann Empfehlungen für eine Anpassung der Verfahren und Instrumente, die allerdings nur teilweise umgesetzt wurden:

- Ausgangspunkt sollte die Vereinbarung von inhaltlichen Schwerpunktsetzungen für gemeinsame Aktivitäten auf Länder- und Regionalebene sein.
- In einem separaten **Public-Private-Partnership**-Programm sollten alle entwicklungspolitischen Instrumente, die sich für die Kooperation mit der deutschen Wirtschaft eignen, gebündelt werden.
- Auf der staatlichen Ebene sollten infrastrukturelle Voraussetzungen, sektorale Rahmenbedingungen und institutionelle Kapazitäten so mitgestaltet werden, dass die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit gefördert wird.

Neben einer Stärkung der Beratung von Unternehmen, der Entsendung von Fachkräften in lokale Unternehmen, die mit deutschen Firmen zusammenarbeiten, und der betrieblichen Berufsausbildung sehen Foerster/Wolff vor allem die Notwendigkeit,

- erstens deutsche Investoren finanziell stärker zu fördern, etwa durch die DEG und die KfW,
- zweitens deutsche Unternehmen für die Infrastrukturentwicklung zu mobilisieren (**private participation in infrastructure**, PPI).

Dafür müssten vor allem die dafür notwendigen rechtlichen, regulatorischen und politischen Rahmenbedingungen geschaffen und die finanziellen und politischen Risiken durch adäquate Finanzierungs- und Garantieinstrumente gemindert werden.

transnationalen Unternehmen, durchaus entgegen:

- Auf UN-Ebene war der Einfluss von NGOs und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die die Entwicklung nach dem Vorbild der Industrieländer als nicht nachhaltig kritisierten, strikte Regulierungen für transnationale Konzerne forderten und als neue Hoffnungsträger einer internationalen Politik zunehmend an Ansehen gewannen, seit Anfang der neunziger Jahre stetig gestiegen,
- Investitionsmöglichkeiten und Wachstumschancen durch die neoliberalen Strukturanpassungsprogramme der achtziger und frühen neunziger Jahre wa-

ren mehr oder weniger ausgeschöpft, die Expansion in neue Bereiche wie den Infrastruktur- und öffentlichen Dienstleistungssektor mit einem enormen Investitionsbedarf und weitere weltwirtschaftliche Liberalisierung boten neue Perspektiven.

Tummelte sich in Rio zunächst nur die technologische Avantgarde der Industrie, organisiert etwa im World Business Council for Sustainable Development, so ergriffen nach und nach immer mehr Konzerne die ausgestreckten Hände multi- und bilateraler Organisationen - bis hin zum Angebot von UN-Generalsekretär Kofi Annan beim Weltwirtschaftsforum in

Davos 1999, „neue Allianzen“ zu bilden:

„Ich schlage vor, dass sie, die in Davos zusammengekommenen Wirtschaftsführer, und wir, die Vereinten Nationen, den Anstoß für einen Globalen Pakt über gemeinsame Werte und Prinzipien geben, die dem globalen Markt ein menschliches Antlitz geben.“

Als Gegenleistung für die Bereitschaft der Konzerne, freiwillig eine Reihe von Arbeits-, Menschenrechts- und Umweltstandards einzuhalten, bot er an, die UN würden dabei „helfen, ein Umfeld zu schaffen und zu erhalten,

¹⁵ Foerster/Wolff 1997

das Handel und freie Märkte begünstigt“.(zit. bei Bennis 2001, 140)¹⁶.

Das Interesse von Unternehmen am PPP-Konzept lässt sich denn auch auf verschiedenen Ebenen ansiedeln:

- Eine Zusammenarbeit mit der Entwicklungspolitik mag - ebenso wie Kooperationen mit UN-Organisationen, humanitären oder entwicklungspolitischen nichtstaatlichen Organisationen - das öffentliche Ansehen verbessern und mit dem Image-Gewinn auch Wettbewerbsvorteile bringen.
- Die Entwicklungszusammenarbeit kann den Marktzugang zu bislang unerschlossenen oder schwierig zugänglichen, aber vielversprechenden Märkten erleichtern, indem sie Informationen bereitstellt und rechtliche, politische und sonstige Hürden verringert. Hier sind insbesondere der bislang staatliche bzw. kommunale Infrastrukturbereich und der Dienstleistungssektor als die letzten Grenzen der Liberalisierung und Privatisierung ins Visier von globalen Multi-Utility-Konzernen, Bau- und Beratungsunternehmen geraten.
- Die Dienstleistungsangebote der EZ können dazu beitragen, betriebswirtschaftliche Abläufe zu optimieren: Das kann die Versorgung mit ausreichenden, preiswerten, qualitativ hochwertigen Rohstoffen sein, das kann vor allem auch ein Beitrag zur Kostensenkung sein durch Produktivitätssteigerung, durch geringere Finanzierungskosten für Kredite oder durch Auslagerung von Ausbildungskosten auf die Entwicklungszusammenarbeit.

Die entwicklungspolitische Initiative wurde von den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft „mit Interesse“ aufgenommen und grundsätzlich eine Zusammenarbeit zugesagt (AGE 2002). Das Konzept entspreche in hohem Maße der Grundforderung der Wirtschaft, die Entwicklungszu-

sammenarbeit in enger Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zu gestalten. Um die Akzeptanz und den Erfolg zu gewährleisten, so die Forderung, sollte das Förderinstrumentarium von PPP allerdings auf die Erfordernisse der Wirtschaft hin ausgestaltet sein.

In der Tat hatte die Entwicklungszusammenarbeit wenig „Marktforschung“ bei der Entwicklung ihres Produkts „Entwicklungspartnerschaften“ betrieben. Es handelte sich eher um eine Angebotspolitik. Weder waren die zukünftigen Wunschpartner umfassend involviert, noch wurden ihre Interessen gründlich sondiert¹⁷. So blieb offen, ob sie die ihnen zugedachten entwicklungspolitischen Aufgaben, die durch den Rückzug des Staates auf seine sogenannten Kernaufgaben „frei“ wurden, übernehmen wollten und wenn ja, unter welchen Bedingungen. Genauso wenig wurde überlegt, wie sich in der Praxis bei ihren Investitionsstrategien und den damit in Bewegung gesetzten Finanzmitteln entwicklungspolitische Korrekturen und konkrete Zielsetzungen einbringen ließen - und zu welchem Preis.

¹⁶ Vgl. zum Global Compact auch Brühl, u.a. 2001, Hildebrandt 2003, Richter 2003

¹⁷ Die „Dialogforen“, zu denen BMZ und Durchführungsorganisationen Wirtschaftsvertreter einluden, um über das neue Konzept zu diskutieren, muteten eher an wie „Kaffeefahrten“, bei denen die eine Seite - die Entwicklungspolitik - um Zusammenarbeit beim neuen Produkt warb, die andere - die Wirtschaftsvertreter - eine eher abwartende Haltung einnahm oder weitergehende Forderungen stellte.

II. Wer sucht, der findet - Die Anpassung der Entwicklungszusammenarbeit

Im Januar 1999 beauftragte das BMZ „eine Reihe von Durchführungsorganisationen mit einer neuen Mission, die einfach in ihrer Logik, aber revolutionär in ihrem Ansatz war. Die Aufgabe war, private Unternehmen als potentielle Partner für die Zusammenarbeit in den Entwicklungsländern zu suchen und zu finden“, erinnert sich Hans-Joachim Rabe vom GTZ-Büro für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (Rabe 2002, 9). Seither werden die Entwicklungszusammenarbeit und die Arbeit der Durchführungsorganisationen (auch als Vorfeldorganisationen bezeichnet) intensiv auf die Umsetzung des neuen Konzepts der „Entwicklungspartnerschaften“ ausgerichtet.

2.1. Was sind „Entwicklungspartnerschaften?“

Traditionell grenzt sich die Entwicklungszusammenarbeit - wenn auch nicht immer trennscharf - von der **Außenwirtschaftsförderung** mit ihren vielfältigen Instrumentarien, wie sie etwa durch das Bundeswirtschaftsministerium und das Auswärtige Amt durchgeführt werden, ab. Ein Beispiel für die vielfältigen Unterstützungsinstrumente für deutsche Unternehmen sind die sogenannten Hermes-Bürgschaften, mit denen Lieferungen gegen politische Risiken abgesichert werden und die ein wesentliches Element im Wettbewerb auf dem Weltmarkt sind. In der Regel unterliegt die Außenwirtschaftsförderung nicht entwicklungspolitischen Kriterien.

Diese Abgrenzung bedeutet keineswegs, dass es nicht stets eine enge **Kooperation** zwischen Entwicklungspolitik und bundesdeutscher Wirtschaft gegeben hätte. Baufirmen, Beratungsunternehmen oder Hersteller von Ausrüstungsgütern waren immer schon an der Umsetzung von

Projekten beteiligt, die mit Entwicklungshilfemitteln finanziert wurden. Die Sicherung von Arbeitsplätzen und die Förderung deutscher Unternehmen waren stets ein zentraler - auch legitimatorischer - Bestandteil von Entwicklungspolitik¹⁸.

Dagegen geht es bei „öffentlich-privaten Partnerschaften“ um gemeinsame Projekte oder Vorhaben zwischen öffentlichem und privatem Sektor in Bereichen, deren Gestaltung, Finanzierung, Bau oder Betrieb bislang in der Regel der öffentlichen Hand vorbehalten war. Ein zentrales Beispiel dafür ist der Infrastrukturbereich¹⁹, aber auch Dienstleistungen und soziale Grundversorgung wie Bildung, Gesundheit oder Altersvorsorge - oder eben die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, die bislang zwischen den Regierungen verhandelt und auch weitgehend von staatlichen Institutionen (Durchführungsorganisationen, Behörden, usw.) abgewickelt wurde (siehe Box 3).

Das BMZ definiert „Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPP)“ so:

„Allgemein werden bei PPP-Projekten privatwirtschaftliche Engagements unterstützt, die im öffentlichen Interesse liegen. In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist darunter das Zusammenwirken des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der privaten Wirtschaft bei Vorhaben zu verstehen, die zusammengenommen einen entwicklungspolitischen Nutzen er-

bringen und gleichzeitig im Interesse der beteiligten Unternehmen liegen. Neu im Vergleich zur bisherigen Zusammenarbeit mit Unternehmen ist, dass die Firmen bei PPP-Modellen ein Eigeninteresse an dem langfristigen Erfolg des jeweiligen Projektes besitzen und nicht nur an den kurzfristigen Einnahmen aus dem öffentlichen Auftrag interessiert sind. Das Eigeninteresse des Unternehmens zeigt sich in einem deutlich sichtbaren Eigenbeitrag“ (BMZ 1998a, 3).

In der Regel handelt es sich dabei um Investitionsvorhaben privater, meist deutscher Unternehmen, etwa im Wassersektor, der Energieversorgung oder der Produktion, die gleichzeitig auch Zielen, die die Entwicklungspolitik verfolgt, dienen sollen - also Armutsminderung, Umweltschutz oder eine Stärkung der Situation von Frauen. Dafür wird in Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit eine Kooperation, ein gemeinsames Projekt eingegangen, wobei die Bandbreite von „A wie Aids-Bekämpfung bis Z wie Zertifizierung“ reicht (Hardenberg 2003, 236). Dabei fließen öffentliche Gelder (Zuschüsse) und Eigenleistungen privater Unternehmen zusammen.

Insgesamt ist die Definition von PPP vage geblieben und schwankt vor allem zwischen verschiedenen Bereichen, Organisationen und Ländern. Zu wesentlichen Kennzeichen „öffentlich-privater Partnerschaften“ im engeren Sinne gehören u.a.:

- eine Teilung von Risiken und Nutzen, deren Gewichtung je nach Einzelfall variieren kann,
- eine enge Kooperation der Beteiligten bei Planung und Durchführung der Vorhaben,

¹⁸ Die „Leistungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eröffnen unserer Wirtschaft vielfältige Chancen und Zugänge zu neuen Märkten“, BMZ 1998b, 1.

¹⁹ Siehe World Development Report 1994, Infrastructure for Development, Washington, D.C.

Box 2: PPP-Optionen und Beispiele aus der FZ

PSP-Option	Besonderheit	Beispiele aus der FZ
Servicevertrag	Punktuelle Lösungen von Problemen, erfordert wenig Vorbereitung, Einstiegslösung bei kapitalintensiven Vorhaben	<ul style="list-style-type: none"> • Unterhalt von Lokomotiven der Uganda Railways (URC) durch ein Gemeinschaftsunternehmen aus dem Lieferanten und URC
Managementvertrag	Ansatzpunkt zu Verbesserung von Betrieb und Unterhalt, keine Investitionen durch privaten Partner, damit Einstiegslösung bei schwierigen Vorhaben	<ul style="list-style-type: none"> • Wasseraufbereitung Windhoek/Namibia • Wasserversorgung nördliches Jordanien
Leasing (Verpachtung)	Übernahme der Verantwortung für Betrieb, Unterhalt und Instandhaltung gegen festes Entgelt, Investitionen im Regelfall durch den Verpächter	<ul style="list-style-type: none"> • Kein aktuelles Beispiel aus der FZ
BOT-Modell	Kapitalbeteiligung des privaten Partners, mehrjähriger Betrieb zur Amortisation der Investition	<ul style="list-style-type: none"> • Kein aktuelles Beispiel aus der FZ
Konzession	Umfassende, langfristige Lösung mit z.T. erheblicher Kapitalbeteiligung des privaten Partners, umfassende Vorbereitung, hohe Anforderungen an Rahmenbedingungen (Rechtssicherheit, Regulierung, Zahlungsfähigkeit)	<ul style="list-style-type: none"> • Wasserversorgung / Abwasserentsorgung in Elbasan/Albanien • Telekom Tschirtschik / Usbekistan
(Teil-) Privatisierung	Umfassende dauerhafte Lösung, wie bei Konzession mit Kapitalbeteiligung und hohen Ansprüchen an Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> • EDM / Mali - 60% Teilprivatisierung mit internationalem Konsortium, mit zwei Vorhaben: Wasserversorgung Koulikoro und Wasserversorgung Ségou III (in Vorbereitung)

Quelle: Grundlagenstudie, Seite 52f (bearbeitet)

- in der Regel eine vertragliche Fixierung mit Verbindlichkeiten, Sanktionsregelungen, etc., die allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägt sein können.

Auch wenn von der „Beteiligung des privaten Sektors“ (Private Sector Participation, PSP) gesprochen wird, sind damit in der Regel „öffentlich-private Partnerschaften“ gemeint. Die Beteiligungen beziehen sich bislang zu meist auf den Infrastrukturbereich. Dafür haben sich verschiedene Kooperationsformen herausgebildet, von Management- und Pachtverträgen über Konzessionen bis hin zu BOT-Abkommen (build-operate-transfer). Private Unternehmen übernehmen dabei in unterschiedlichem Ausmaß bislang öffentliche Aufgaben - und wirtschaftliche Risiken - etwa in der Wasser- oder der Stromversorgung, wobei das Eigentum an den Einrichtungen sowie die Kontrolle über den privaten Betreiber öffentlich beziehungsweise staatlich bleiben (siehe Box 2).

2.2. „Umsetzungsroutinen“

Für die Umsetzung von „Entwicklungspartnerschaften“ gibt es in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unterschiedliche Formen oder Wege²⁰:

1. Die PPP-Fazilität: 1999 richtete das BMZ für kleinere, kurzfristige oder überregionale Vorhaben einen gesonderten Fonds ein. Durchführungsorganisationen können bei Projekten bis zu 200.000 Euro EZ-Anteil Einzelentscheidungen ohne Rücksprache mit dem BMZ treffen. Dadurch, so rühmte zum Beispiel Ex-GTZ-Geschäftsführer Pallmann, kann die GTZ „innerhalb von 14 Tagen interessierten Unternehmen verbindlich zusagen, ob sie sich an einem gemeinsamen PPP-Projekt beteiligt.“ (2000, 28)²¹ Der Beitrag des

²⁰ BMZ 2000a

²¹ Das Verfahren beschreibt Rolf Gerber, DEG, so: „Die Antragstellung ist einfach. Auf drei bis fünf Seiten muss neben der Kurzbeschreibung des Projektes und einer Projektplanungsübersicht mit Zeitplan und Kalkulation auch dargestellt werden, wie durch das Projekt das Unternehmen und die Menschen vor Ort profitieren. Auf

privaten Partners soll mindestens 50 Prozent betragen, die Laufzeit ist auf drei Jahre begrenzt. Da diese Vorhaben zusätzlich und außerhalb der herkömmlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt werden, sind die Regierungen der Partnerländer nicht beteiligt.

Für die ersten drei Jahre wurde die Fazilität mit insgesamt 56,4 Mio. Euro ausgestattet, für die zweite dreijährige Phase ab 2002 sind ebenfalls ca. 50 Mio. Euro vorgesehen. Diese PPP-Fazilität sollte zunächst lediglich ergänzenden Charakter haben für Vorhaben mit Pilot- oder Experiment-Charakter²².

2. „Entwicklungspartnerschaften“ im Rahmen bilateral-staatlicher Vereinbarungen mit dem Entwicklungsland. Hierbei handelt es sich um Projekte oder

Basis dieses Antrages wird dann über die PPP-Fähigkeit des Projektes entschieden.“ (Gerber, 2003, 155f)

²² Teilweise werden neuerdings in der EZ nur noch diese Fazilitäts-Projekte als „Entwicklungspartnerschaften“ bezeichnet.

Box 3: Entwicklungszusammenarbeit und „Entwicklungspartnerschaften“

	Grundlage	Beteiligte	Finanzierung
Herkömmliche EZ-Projekte	Bilaterale Regierungsverhandlungen	Durchführungsorganisationen; Behörden/Institutionen im Partnerland: Evtl. deutsche/europ. Unternehmen als Auftragnehmer, Lieferanten, usw.; Evtl. deutsche und einheimische NGOs	BMZ-Haushalt; Eigenbeiträge EL-Regierung
EZ-Projekte mit PPP-Komponente /PSP-Projekte/PPI-Projekte	Bilaterale Regierungsverhandlungen, zukünftig mit „PPP-Fenster“	Durchführungsorganisationen; Behörden/Institutionen im Partnerland, deutsche/europ. Unternehmen als gleichberechtigter Partner und Projektträger,	BMZ-Haushalt; Eigenbeiträge der EL-Regierung; Eigenbeiträge des Unternehmens
PPP-Fazilitäts-Projekte	Vertrag zwischen deutscher Durchführungsorganisation und Unternehmen	Durchführungsorganisation; deutsche/europ. Unternehmen	PPP-Fazilität (Haushaltsmittel); Eigenbeiträge des Unternehmens

Projektkomponenten, die als Teil der herkömmlichen technischen oder finanziellen Entwicklungszusammenarbeit (TZ bzw. FZ) gemeinsam mit privaten Unternehmen verwirklicht werden. Beispiele dafür sind die PSP-Projekte²³ der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die PPI²⁴-Projekte der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Die Finanzierung erfolgt aus Projektmitteln. Laufzeit und Höhe des öffentlichen Beitrags sind nicht begrenzt. In einer Projektvereinbarung werden Aufgabenverteilung, Eigenbeteiligung des privaten Unternehmens, usw. festgehalten. Die Umsetzung folgt dem normalen EZ-Verfahren und ist daher verglichen mit Maßnahmen, die aus der PPP-Fazilität finanziert werden, langwierig.

3. Umsetzung im Rahmen der Investitionsfinanzierung der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG).

Die DEG ist ein bundeseigenes Unternehmen, das 2001 der KfW-Gruppe eingegliedert wurde, und ist spezialisiert auf Projekt- und Unternehmensfinanzierungen in den Entwicklungsländern bzw. in Osteuropa. Durch die Gelder aus der PPP-

Fazilität, auf die die DEG zugreifen kann, ist der öffentliche Zuschussanteil höher als bei der herkömmlichen Investitionsfinanzierung, die weitgehend zu Marktkonditionen erfolgt.

Ein 5-Punkte-Kriterienkatalog soll sicherstellen, dass sich die PPP-Projekte sowohl an den entwicklungspolitischen Grundsätzen der Bundesregierung orientieren als auch einen zusätzlichen entwicklungspolitischen Nutzen gegenüber „Alleingängen“ der beiden Partner bringen²⁵:

- PPP-Projekte sollen mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben vereinbar sein.
- Die öffentlichen und privaten Beiträge sollen sich so ergänzen, dass beide Partner ihre Ziele kostengünstiger, wirksamer und schneller erreichen (Komplementarität).

- Der Einsatz der EZ-Instrumente soll dazu führen, dass private Unternehmen Vorhaben umsetzen, die sie allein nicht durchgeführt hätten (Subsidiarität). Damit sollen „Mitnahmeeffekte“ unterbunden werden.
- Das Programm soll wettbewerbsneutral sein, das heißt vor allem, es muss allen interessierten Unternehmen offen stehen, die Vorhaben müssen öffentlich ausgeschrieben werden.
- Schließlich sollen die privaten Partner einen substanziellen Eigenbeitrag beibringen, der in der Regel mindestens 50 Prozent des Gesamtaufwands betragen soll. Damit soll eine möglichst hohe Mobilisierung von zusätzlichen privaten Finanzmitteln sichergestellt werden.

Deutlich wird bei diesen Kriterien das Bemühen, PPP-Projekte durch eine explizite entwicklungspolitische Einordnung einerseits gegen Maßnahmen zur Außenwirtschaftsförderung²⁶

²³ PSP: Private Sector Participation

²⁴ PPI: Private Sector Participation in Infrastructure

²⁵ Außerdem hat das BMZ einen 5-seitigen „Regulierungsrahmen für Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft“, die sogenannten **Guidelines**, erstellt, die sicherstellen sollen, dass die Prinzipien und Zielvorgaben des PPP-Konzepts in der Praxis der beteiligten Träger- und Durchführungsorganisationen umgesetzt werden und die dafür sorgen sollen, dass die PPP-Vorhaben entwicklungspolitisch relevant, kohärent, partnerschaftlich organisiert und in ihren Ergebnissen und Wirkungen überprüfbar sind.

²⁶ Bei deren Instrumenten und Leistungen (Beratung, Exportkredite und -garantien, Fördermaßnahmen für Direktinvestitionen, usw.) gibt es grundsätzlich keinen Bezug zur EZ. Im Vordergrund steht die Förderung des Unternehmens, etwa beim Zugang zum Markt oder bei Exportmöglich-

abzugrenzen, andererseits dem Eindruck einer ungerechtfertigten Subventionierung gewinnorientierter Unternehmen durch öffentliche Mittel vorzubeugen.

Grundsätzlich kommen für „Entwicklungspartnerschaften“ alle deutschen beziehungsweise europäischen Unternehmen und alle Branchen in Betracht. Einen Kriterienkatalog, der etwa die „Partnerschaft“ mit Unternehmen ausschließen würde, die international geächtete Waffen wie Landminen herstellen, oder mit Firmen, die durch Korruption oder Verstöße gegen soziale oder ökologische Standards bekannt sind, gibt es nicht.

Oberste Planungs- und Steuerungsinstanz für das PPP-Programm ist das BMZ, das dafür zwei Organe hat: das **Steering Committee** und das Referat „Privatwirtschaftsförderung: Zusammenarbeit mit der Wirtschaft“²⁷. Der

der Auftrag der „Partnersuche“ eine Umorientierung und **Neuorganisation von personellen und institutionellen Kapazitäten** bei Verwaltung, Steuerung und Durchführung von EZ-Maßnahmen unumgänglich²⁸.

Zum einen waren sie gefordert, zusätzlich zu ihrer bisherigen Arbeit „Entwicklungspartnerschaften“ im Rahmen der neu geschaffenen PPP-Fazilität in die Wege zu leiten. Hierbei handelte es lediglich um kleine Beträge (bis zu 200.000 Euro) und vereinfachte Verfahren von Projektfindung und Abwicklung. Sehr viel weitergehend waren dagegen die Anforderungen an die Einbeziehung privater Unternehmen in die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit ihren längerfristigen Zeithorizonten, Vorgaben durch bilateral-staatliche Vereinbarungen und komplexe Verfahren und Abläufe. Das betrifft vor allem die beiden wichtigsten Organi-

gen aller beteiligten Seiten, hat aber auch die Aufgabe, die Integration des PPP-Konzepts in das normale TZ-Geschäft voranzutreiben, für dessen Umsetzung aber der „operative Bereich“ verantwortlich bleibt.

2.3. Vom Auftraggeber zum Partner

Mit den „Entwicklungspartnerschaften“ ändert sich das bisherige Verhältnis zwischen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit und privaten Unternehmen, bislang eine Beziehung von Auftragnehmer und Auftraggeber, grundlegend: „PPP-Projekte werden gemeinsam geplant, finanziert und durchgeführt“, so Hans-Dietrich Pallmann (2000, 26)³¹. In der Regel ist der private Partner auch der Träger der PPP-Maßnahme. „Der Prozess unterscheidet sich von einem

Box 4: Durchführungs- bzw. Vorfeldorganisationen, die an der Umsetzung von PPP-Vorhaben beteiligt sind

CDG	Carl Duisberg Gesellschaft (nach Zusammenschluss mit der DSE: InWEnt, s.u.)
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung ²⁷
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DSE	Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
InWEnt	Organisation für Internationale Weiterbildung und Entwicklung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
SEQUA	Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung ²⁸

Steuerungsgruppe gehören unter Vorsitz des Staatssekretärs des BMZ Vertreter der am PPP-Programm beteiligten Durchführungsorganisationen (DO) an - bislang aber keine Vertreter von Wirtschaftsverbänden.

Auch auf Seiten der Durchführungsorganisationen (siehe Box 4) machte

lichkeiten. Allerdings fordern NGOs seit langem, dass auch diese Außenwirtschaftsförderung, etwa die Hermes-Bürgschaften, sich an entwicklungs- und umweltpolitischen Kriterien und Zielen orientieren sollte.

²⁷ Bis zum 7. April 2003 Referat 410, seither Referat 315

sationen der bilateralen EZ, die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die GTZ, die - anders als etwa die DEG - bis dahin vorwiegend mit staatlichen Partnern und öffentlichen Institutionen kooperierten.

So wurde bei der GTZ im Oktober 1998 eigens das „Büro für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft“ neu eingerichtet mit Zweigstelle in Berlin und zeitweise rund 30 MitarbeiterInnen. Es dient als Koordinationsstelle für Anfragen und Anregun-

²⁸ Vgl. ausführlich dazu: Grundlagenstudie, Kap. 3

²⁹ CIM ist eine Arbeitsgemeinschaft der GTZ und der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung der Bundesanstalt für Arbeit

³⁰ SEQUA ist eine Gemeinschaftseinrichtung der deutschen Wirtschaft (DIHT, ZDH, BDA) und sieht sich als „Partner der Wirtschaft in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit“, siehe www.sequa.de

³¹ Franz Schoser, Hauptgeschäftsführer des DIHT geht sogar noch einen Schritt weiter: „Das Unternehmen ist Initiator des Projekts“. Das trifft zum Beispiel für das PPP-Pilotprojekt im Wassersektor im albanischen Elbasan zu (siehe Fallstudie Wassersektor), ist aber dennoch wohl eher die Ausnahme als die Regel.

traditionellen FZ- und insbesondere TZ-Vorhaben dadurch, dass von Anfang an zwei im Prinzip gleichberechtigte Partner beteiligt sind, wobei i.d.R. noch Akteure im Partnerland hinzukommen“ (Grundlagenstudie, 57).

Dabei setzt die Entwicklungszusammenarbeit im wesentlichen auf drei Erwartungen beziehungsweise Mechanismen, die gewährleistet sollen, dass entwicklungspolitische Ziele auch wirklich erreicht werden:

- ein entwicklungspolitisch aufgeklärtes Eigeninteresse der beteiligten Unternehmen („corporate responsibility“), so dass etwa Selbstverpflichtungen zur Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards die Notwendigkeit staatlicher Regulierung verringern würden.
- Lenkungsmöglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit gegenüber den Partnern: Sie reichen von der Ausarbeitung des Vertrags mit dem jeweiligen Unternehmen, das die PPP-Maßnahme durchführt, über regelmäßige Statusberichte, ein Maßnahmen- und Wirkungsmonitoring bis hin zu Evaluierungen durch unabhängige Gutachter.
- Zusätzlich erforderlich bleibt jedoch der Aufbau staatlicher Regulierungsinstitutionen, die Marktversagen und - insbesondere in Monopolbereichen wie der Wasserversorgung - einen Missbrauch von Marktmacht verhindern sollen.

Auffällig ist, dass in der Diskussion über „Entwicklungspartnerschaften“ die Palette möglicher **Interessensunterschiede**, potenzieller Konflikte, unterschiedlicher Prioritäten oder einer „hidden agenda“ zwischen den Partnern weitgehend ausgeblendet bleibt. Dazu gehören neben dem potenziellen Spannungsverhältnis zwischen „Behördenkultur“ und „Unternehmenskultur“ unter anderem mögliche Interessenkonflikte zwischen betrieblichen Anforderungen (Profit, Kostensenkung, wenig Reglementierung, Schutz von „Betriebsgeheimnissen“, Daten usw.) und entwicklungspolitischen Anforderungen

wie Transparenz, Partizipation, Gender-mainstreaming oder eine gründliche Prüfung der Umwelt- und Sozialverträglichkeit von Vorhaben. Nur einige wenige Probleme wie etwa „Mitnahmeeffekte“, also die Nutzung von öffentlichen Zuschüssen für Investitionen, die ohnehin geplant waren, werden thematisiert.

Ebenso wenig reflektiert das Konzept **Asymmetrien** zwischen den Partnern hinsichtlich Informationszugang, wirtschaftlicher und finanzieller Macht, der unterschiedlichen Möglichkeit, auf Alternativen zur „Entwicklungspartnerschaft“ auszuweichen, usw. Dementsprechend sind auch kaum Mechanismen für eine Austragung und Vermittlung bei Interessenkonflikten vorgesehen. Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung von Zusagen privater Partner, etwa die Rückzahlung von Zuschüssen, bleiben vage und schwach. Statt möglicher Konflikte und Reibungsverluste werden einseitig die „Synergieeffekte“ - die es zweifelsohne auch geben kann - in den Vordergrund gestellt.

2.4. Die Entwicklungszusammenarbeit als Dienstleister

Mit neuem Auftrag und in neuer Aufstellung bietet die Entwicklungszusammenarbeit den privatwirtschaftlichen Partnern ihre Dienste an. „Die GTZ steht dem Unternehmen als Türöffner, Vermittler, Projektmanager, Berater und Kofinanzier zur Verfügung“, warb zum Beispiel Pallmann (2000, 27). Um Investitionen deutscher beziehungsweise europäischer Unternehmen zu fördern, setzen das BMZ und die Durchführungsorganisationen wie die GTZ, die DEG und die KfW im wesentlichen auf drei Ebenen an:

- Die Zusammenarbeit in einem konkreten Projekt (Mikroebene),
- Maßnahmen zum Aufbau von Institutionen im Zielland, die für die privatwirtschaftlichen Aktivitäten notwendig sind (Mesoebene),
- Die Schaffung politischer, wirtschaftlicher und regulatorischer

Rahmenbedingungen (Makroebene).

1. Projektebene: Hier kann das breite Maßnahmenbündel zum Einsatz kommen, das sich im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit herausgebildet hat: Es reicht von der Vermittlung von Ansprechpartnern, der Organisation von Tagungen und Konferenzen und der Unterstützung bei der Projektentwicklung über die Mitfinanzierung von Ausbildungsprogrammen, Beratern, Experten und Ausbildern bis hin zu Kostenzuschüssen und der Bereitstellung eines Investitionskredits.

Eine zentrale Rolle spielen im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit zudem „intelligente“ oder „innovative Finanzierungsinstrumente“, weil die „Investoren in der Regel nicht bereit sind, über ihren Eigenkapitalanteil hinaus, Fremdmittel auf eigenes Risiko aufzunehmen“, wie Stephan Kinnemann, Geschäftsführer der DEG sagt (2000a, 46). Das sind zum einen herkömmliche marktübliche Instrumente wie Bürgschaften oder Co-Finanzierung, mit denen private Unternehmen gegen politische und wirtschaftliche Risiken abgesichert werden. Das sind aber auch Entwicklungshilfemittel einschließlich nicht rückzahlbarer Zuschüsse. Der Einsatz derartiger Subventionen wird damit gerechtfertigt, dass auf diese Weise entwicklungspolitischer Nutzen, der außerhalb eines rein privatwirtschaftlichen Engagements liegt, ermöglicht wird - also etwa niedrigere Wasserpreise, um einkommensschwache Bevölkerungsgruppen nicht über Gebühr zu belasten (siehe Kap. „Wasser für alle“).

Daneben werden die Mittel der PPP-Fazilität für Maßnahmen in der Vorbereitung von Infrastrukturprojekten zum Beispiel der KfW genutzt. So können vorbereitende Maßnahmen von Unternehmen (Machbarkeitsstudien, Beratungsleistungen, usw.) bezuschusst werden.

Die neue Partnerschaft hat zudem Auswirkungen auf das Verfahren, wie Projekte konzipiert und umgesetzt werden. Die übliche Projektplanung wird praktisch auf den Kopf gestellt: Statt für ein Problem möglichst lokale,

angepasste Lösungen zu suchen, und zwar unter Beteiligung der Zielgruppen, werden PPP-Projekte unter anderem „vom Betrieb her definiert“, schreibt die KfW in ihrem Jahresbericht 1997. „Es werden zunächst die Bedingungen für einen effizienten und nachhaltigen Betrieb bestimmt und daraus die erforderlichen Investitionen abgeleitet. Die Fokussierung auf die Betriebsorganisation und die realistische Einschätzung der kaufkräftigen Nachfrage haben einen wesentlichen Einfluss auf die Auslegung und Ausgestaltung der Vorhaben“.

Das impliziert, dass unter anderem die Renditeaussichten eines Vorhabens wesentlich über die Ausgestaltung des Projekts entscheiden. So plädiert zum Beispiel Peter Woicke, Weltbank-Direktor und Vizepräsident der Weltbank-Tochter IFC, dafür, die rentablen Projektkomponenten, für die ein privater Partner gefunden werden könnte, von den unrentablen zu trennen, um eine marktübliche Rendite zu ermöglichen³². Ähnlich argumentiert Wegener (2000a, 36): Bei der Projektplanung sollte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bereits „automatisch die mögliche Rolle des privaten Sektors berücksichtigen. Das (...) könnte zum Beispiel bedeuten, gezielt nach Aktivitäten Ausschau zu halten, die Profite ermöglichen“.

2. Institutionen- und Capacity building: „Auf der institutionellen Ebene fördern wir die Organisationsentwicklung wichtiger Einrichtungen zwischen dem Staat und den Bürgern zur Stärkung von deren Selbsthilfefähigkeit“ wie zum Beispiel „Handwerkskammern und Wirtschaftsverbänden“, beschrieb schon CSU-Entwicklungsminister Spranger diesen Aufgabenbereich (1998). Im Aufbau von Institutionen und der Qualifizierung (Capacity building) wird zunehmend ein wichtiger Aufgabenbereich gesehen. Dazu gehört zum Beispiel der Aufbau von Regulierungsbehörden, die Entwicklung des Banken-

sektors oder die Einführung von bargeldlosem Zahlungsverkehr, zum Beispiel in Uganda.

3. Rahmenbedingungen: Explizit haben klassische TZ- und FZ-Ansätze „eine wichtige Funktion, um die wirtschaftspolitischen und institutionellen Rahmenbedingungen zu schaffen, die privatwirtschaftliches Engagement erst ermöglichen“ (Synthesebericht, 19). So wird bereits auf der Ebene bilateral-staatlicher Verhandlungen eine Integration des PPP-Ansatzes angestrebt³³. Im „Politikdialog“ werden von den Partnerregierungen Maßnahmen verlangt, die generell die Bedingungen für private Investitionen schaffen oder verbessern sollen, wie marktwirtschaftliche Reformen, Gesetze und der Abbau von Investitionshindernissen. Nicht primär privatwirtschaftlich orientierte Alternativen wie etwa Reformen des öffentlichen Sektors werden dadurch in vielen Fällen eingeschränkt oder gar explizit ausgeschlossen. Die Vergabe von Entwicklungsgeldern und die Schaffung dieser Voraussetzungen können dabei durchaus miteinander verknüpft werden („Konditionalisierung“).

Damit sind die Entwicklungspolitik und die Durchführungsorganisationen in einer Doppelrolle: Um der „Partnerschaft“ zum Erfolg zu verhelfen, müssen sie - quasi als öffentliche Dienstleister - umfassend dazu beitragen (oft zusammen mit anderen Gebern wie der Weltbank), die Voraussetzungen für die angestrebte Beteiligung privater Unternehmen zu schaffen.

Andererseits muss sicherstellt werden, dass diese vielfältigen Unterstützungsmaßnahmen wirklich dazu führen, entwicklungspolitische Ziele ein-

zulösen und nicht ausschließlich auf partikuläre Interessen von Investoren zugeschnitten sind. Denn nur so kann der Einsatz öffentlicher Mittel gerechtfertigt werden. Dazu gehört zum Beispiel, dass Regulierungsbehörden nicht nur in die Lage versetzt werden, für Unternehmen berechenbare Mechanismen der Preisfestlegung umzusetzen, sondern auch so gestärkt und organisiert werden, dass sie gleichzeitig und darüber hinaus wirksame Kontrollbefugnisse haben, etwa bei Verstößen gegen Vertragsbestimmungen oder Umweltauflagen durch die Unternehmen. Dazu gehört ferner „in house“ eine verlässliche, transparente und nachvollziehbare Erfolgs- und Wirkungskontrolle für die durchgeführten PPP-Maßnahmen durch die Durchführungsorganisationen und das BMZ selbst.

³² Vortrag auf dem Europäischen Kongress „Participation in Global Infrastructure“, Frankfurt, Januar 2001.

³³ Hier fügt sich die Entwicklungspolitik nahtlos in die Außenwirtschaftsförderung ein, die „Aktivitäten deutscher Unternehmen zur Erschließung und Sicherung ausländischer Märkte (unterstützt), indem sie die Rahmenbedingungen für deutsche Unternehmen verbessert und insbesondere auf die Beachtung multilateraler Regeln sowie den weiteren Abbau noch bestehender Marktzugangsschranken hinwirkt.“ Website des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (www.bmwi.de)



Erfolge! Erfolge?

Politisch-ideologisch wurden an das Konzept der „Entwicklungspartnerschaften“ hohe Erwartungen geknüpft. Zu seiner Umsetzung wurden zudem erhebliche finanzielle, organisatorische und institutionelle Anstrengungen unternommen (siehe Kap.2). Im Unterschied zur Anfangsphase, als es für das neue Konzept vielfach Vorschußlorbeeren gab (so etwa Engels 2000a; ders. 2000b), gibt es inzwischen zunehmend Erfahrungen mit seiner Realisierung, um überprüfen zu können, ob die Erwartungen und der Aufwand berechtigt waren. Mit der BMZ-Evaluierung Public-Private Partnership (PPP) liegt zudem eine erste systematische Auswertung vor, die sich allerdings weitgehend auf die Fazilität, also lediglich auf einen Teilbereich der „Entwicklungspartnerschaften“ erstreckt (siehe Box 5 und Box 13).

Rein quantitativ scheint das PPP-Programm durchaus ein Erfolg, auch wenn die Angaben teilweise variieren³⁴:

1. Zahl der Projekte: Das BMZ meldet für den Zeitraum von 1999 bis 2002 insgesamt 1.067 PPP-Neuprojekte, mit einem gleichmäßigen Anstieg in den ersten Jahren und einem Rückgang um 20 Prozent im Jahr 2002 (siehe Tabelle 1). Davon wurde die Hälfte (528 Projekte)

durch den 1999 eingerichteten Sonderfonds (PPP-Fazilität) finanziert (siehe Tabelle 2). Hier ist die Zahl der jährlichen Neuvorhaben sogar seit zwei Jahren wieder rückläufig, von 167 (2000) auf 120 (2002).

2. Mittelmobilisierung: Für diese insgesamt gut 1000 PPP-Neuprojekte wurden über 4,7 Mrd. Euro. aufgebracht. Mehr als 60 Prozent der Gesamtkosten kamen von privater Seite, deren Beitrag pro Jahr sich von 1999 (252 Mio. Euro) bis 2002 (1,032 Mrd. Euro) mehr als vervierfachte. Zwar gab es im Jahr 2002 ebenfalls

Projekten mindestens 50 Prozent betragen sollte, und die Hoffnung, durch die „Entwicklungspartnerschaften“ erhebliche zusätzlich Gelder für Entwicklungsvorhaben mobilisieren zu können, scheinen damit übererfüllt zu sein.

Allerdings sind die von Unternehmen angegebenen Eigenbeiträge schwer zu verifizieren. Zudem zeigen Erfahrungen, dass die Zusagen privater Betreiber über eigene Investitionen oft nur Planungsgrößen sind, etwa um bei der Ausschreibung von Projekten den Zuschlag zu bekommen.

Box 5: Die BMZ-Evaluierung Public Private Partnership (PPP): Grundlagenstudie, Länderstudien und Synthesebericht.

Angesichts der politischen Bedeutung und als Grundlage zur beabsichtigten Weiterentwicklung ließ das BMZ eine umfassende Bestandsaufnahme des PPP-Ansatzes durchführen. Anfang September 2001 wurde das Hamburgische Welt-Wirtschafts-Archiv HWWA beauftragt, in einer *Grundlagenstudie* eine systematische Bestandsaufnahme vorzunehmen. Konzeption, Aufbau und Ablauf des Programms wurden dafür analysiert und bewertet und erste Erkenntnisse über Stärken und Schwächen, entwicklungspolitische Wirkungen und Möglichkeiten der Fortentwicklung erarbeitet. (Im folgenden zitiert als „Grundlagenstudie“)

Auf dieser Grundlage wurden Anfang 2002 36 PPP-Projekte in sieben Ländern untersucht (Im folgenden als „Länderstudien“ zitiert). In einem **Synthesebericht**, erstellt vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) wurden dann die Ergebnisse zusammengeführt und Empfehlungen formuliert (im folgenden zitiert als „Synthesebericht“).

Kurzfassungen der Grundlagenstudie, der Länderstudien und des Syntheseberichts:

www.bmz.de/themen/erfolgskontrolle/fachinfo_zep/instrumenten/evaluierungen/index.html

³⁴ Es herrscht eine große Verwirrung über die Zahlen, zum einen, weil oft nicht klar ist, auf welche Art von PPP-Projekten - Fazilität, EZ oder Investitionsförderung durch die DEG - sie sich beziehen, ob es sich um alle oder nur um laufende Projekte handelt, usw.. Zum anderen handelt es sich teilweise um „Mondzahlen“, wie Mitarbeiter von DO einräumen, wobei sowohl politische Motive (Schönrechnen) als auch schlichter Mangel an „hard facts“ eine Rolle spielen dürften. Die folgenden Zahlen stammen, sofern nicht anders angegeben, aus: BMZ, Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, Jahresbericht 2002, zitiert als Jahresbericht 2002

einen Rückgang bei den Beiträgen, doch der fiel mit knapp 300 Mio. Euro prozentual etwas geringer aus als der Einbruch bei der Zahl der Maßnahmen. Der öffentliche Beitrag (insgesamt 1.807 Mrd. Euro) betrug weniger als 40 Prozent. Die Vorgabe, dass der private Beitrag in PPP-

Die tatsächlichen Investitionen können demgegenüber später um einiges niedriger liegen (Hoering 2001b). Hinzu kommt, dass die Mobilisierung privater Entwicklungsbeiträge ein zentrales Marketing-Argument für PPP ist. „Dies schafft für BMZ und Durchführungsorganisation

einen Anreiz, überhöhte Angaben der privaten Partner nicht kritisch zu hinterfragen“ (Synthesebericht, 10).

3. Regionale Verteilung: In der Liste der Länder, in denen PPP-Vorhaben umgesetzt wurden, taucht so ziemlich jedes Partnerland von A wie Albanien bis Z wie Zimbabwe zumindest einmal auf. Schwerpunkte sind allerdings China, das in den ersten drei Jahren die Länderliste mit 12 Prozent anführte, gefolgt von Indien und Indonesien mit jeweils 7 Prozent, Südafrika mit 6 Prozent und Brasilien, Thailand und Tunesien mit etwa 4 Prozent (Grundlagenstudie).

Auch in 2002 zeichnet sich eine deutliche Konzentration auf wirtschaftlich attraktivere Länder und

Regionen ab: So entfallen fast 100 neue Maßnahmen auf die Region Asien, während sich die übrigen Projekte recht gleichmäßig auf Afrika (39), Lateinamerika (44), Nah-/Mittelost (38) und Osteuropa (36) verteilen. 13 der 29 Projekte, die InWEnt neu auflegte, werden in China und Südafrika durchgeführt, bei der GTZ sind 6 der 12 Neuvorhaben außerhalb der Fazilität in Thailand, Südafrika, China, Mexiko, Ägypten, das „ärmste“ Zielland ist Kamerun, das auf Position 135 des UNDP-Indexes für menschliche Entwicklung (HDI) rangiert.

4. Sektorale Verteilung: Auf die Sektoren Umwelt und Berufsbildung entfielen 1999 - 2001 jeweils ein

Fünftel aller PPP-Projekte, während Handelsförderung, Infrastruktur, Investitionsförderung und die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) mit Anteilen zwischen 12 und 14 Prozent etwa gleichmäßig einbezogen wurden (Grundlagenstudie). 2002 fand - wiederum bezogen auf alle PPP-Vorhaben - eine weitere Konzentration auf Berufsbildung (27 Prozent), Umwelt (30 Prozent) und KMU (17 Prozent) statt (Jahresbericht 2002, 12).

Dabei haben die einzelnen Durchführungsorganisationen teilweise unterschiedliche Schwerpunkte (siehe Tabelle 3): So dominierten in den ersten drei Jahren bei CDG und KfW bei den Projekten ausserhalb der

Tabelle 1: Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft 1999-2002 insgesamt (Fazilität und bilaterale EZ)

	Anzahl der Neuprojekte	Privater Beitrag		Öffentlicher Beitrag		Beiträge insgesamt (Mio. Euro)
		(Mio. Euro)	(%)	(Mio. Euro)	(%)	
1999	227	252,4	37,5	427,0	62,8	679,4
2000	269	419,6	57,6	308,4	42,4	728,0
2001	316	1.210,6	66,7	603,8	33,3	1.814,4
2002	255	1.032,0	68,4	468,2	31,0	1.509,8
Summe	1.067	2.914,6	61,6	1.807,4	38,2	4.731,6

Quelle: BMZ, Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, Jahresbericht 2002

Tabelle 2: Entwicklungspartnerschaften im Rahmen der PPP-Fazilität

	Anzahl der Neuprojekte	Privater Beitrag		Öffentlicher Beitrag		Beiträge insgesamt (Mio. Euro)
		(Mio. Euro)	(%)	(Mio. Euro)	(%)	
1999	105	18,3	58,3	13,1	41,7	31,4
2000	167	38,6	61,9	23,8	38,1	62,4
2001	136	35,8	64,7	19,5	35,3	55,3
2002	120	28,6	59,2	19,7	40,8	48,3
Summe	528	121,3	61,4	76,1	38,6	197,4

Quelle: BMZ, Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, Jahresbericht 2002

Tabelle 3: Förderbereiche 1999-2001 (PPP-Projekte außerhalb der Fazilität)

	CDG / InWent	CIM	GTZ	KfW
Infrastruktur	17	5	10	35
Umwelt	9	9	18	-
Berufsbildung	6	51	14	-
KMU	2	20	11	-
Wirtschafts- und Beschäftigungs-förderung	-	46	1	-
Soziale Sicherungssysteme	-	5	4	1
Handelsförderung	-	4	6	1
Landwirtschaft	-	17	-	-
Investitionsförderung	-	2	2	1
Finanzsektor	-	-	2	3

Quelle: Grundlagenstudie, Anhang 6 (Anm.: Angaben weichen teilweise vom Jahresbericht 2002 ab)

Fazilität der Infrastrukturbereich (17 von 34 bzw. 35 von 41 Neuvorhaben), bei der GTZ der Umweltbereich (26 Prozent) und die Berufsbildung (21 Prozent), gefolgt von Infrastruktur und KMU-Förderung mit je 15 Prozent.

5. Durchführungsorganisationen und „Umsetzungsroutinen“:

Diese insgesamt auf den ersten Blick eindrucksvollen Zahlen lesen sich anders, wenn man sie nach den verschiedenen Durchführungsorganisationen und „Umsetzungsroutinen“ aufschlüsselt.

So hat die DEG allein etwa 40 Prozent (408) aller PPP-Neuprojekte von 1999 bis 2002 durchgeführt (siehe Tabelle 4). Ihr Anteil an den gesamten Mitteln beträgt über 3,7 Mrd. Euro (78 Prozent), wovon über 2.7 Mrd. Euro der Beitrag der privaten Partner ist. Bei diesen Projekten handelt es sich weitgehend, wenn nicht ausschließlich, um die seit langem von der DEG praktizierte herkömmliche Investitionsfinanzierung für Unternehmen, die dem BMZ als PPP-Vorhaben gilt. Das ist sicherlich einer der Gründe, warum es in der Grundlagenstudie der PPP-Evaluierung

heißt: „Die in der Öffentlichkeit verbreiteten Erfolgsbilanzen weisen zum Teil FZ-Mittel sowie Summen aus dem Normalgeschäft einzelner Trägerorganisationen aus, die mit PPP nur bedingt zusammenhängen“(76)³⁵.

Dagegen vollzog sich die Einbeziehung des PPP-Konzepts in die bilaterale EZ nur langsam, was angesichts der Neuartigkeit und der Komplexität des Instruments nicht verwunderlich ist. Sieht man von ihren 269 Fazilitäts-Projekten ab, startete die GTZ in den ersten vier Jahren lediglich 34 PPP-Projekte, der Anteil an allen TZ-Neuvorhaben schwankte dabei zwischen 4,2 Prozent (1999) und 11 Prozent (2000) (siehe Tabelle 5). Die Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, brachte es auf 39 Vorhaben, wobei der Anteil zwischen 12 Prozent (2001) und 4 Prozent (2002) lag

³⁵ Ein weiterer, erheblicher Brocken von „Entwicklungspartnerschaften“, insgesamt 241 Projekte, wurden durch CIM eingebracht. Auch bei diesen Projekten, die nicht durch die Fazilität finanziert wurden, handelt es sich überwiegend wohl um herkömmliche Unterfangen der Vermittlung von Fachkräften ins Ausland, u.a. eben auch in private Unternehmen.

(siehe Tabelle 6). In einzelnen Bereichen, etwa dem Infrastrukturbereich, liegt der Anteil allerdings signifikant höher. Im Bereich städtischer Wasserver- und Abwasserentsorgung zum Beispiel sind nach Angaben der KfW mittlerweile in jedem zweiten FZ-Neuvorhaben PSP-Modelle berücksichtigt.

Wichtiger als die geringe Zahl ist allerdings die geringe private Mittelmobilisierung - trotz des erheblichen organisatorischen und institutionellen Aufwands, der von Seiten der Durchführungsorganisationen für die Realisierung von „Entwicklungspartnerschaften“ notwendig ist³⁶:

³⁶ Notwendig ist daher auch ein Blick auf die öffentlichen Mittel, die aufgewendet werden, um die private Finanzierungsbeziehung herbeizuführen („Mobilisierungskosten“). Der Aufwand für die Vorbereitungs- und Planungsphase scheint für die Durchführungsorganisation grundsätzlich höher zu sein, als dies bei traditionellen EZ-Vorhaben der Fall ist. Nur „ein verhältnismäßig kleiner Teil“ der Mittel, die zum Beispiel aus der PPP-Fazilität abgerufen werden, ist demnach projektbezogen, kommt also dem Vorhaben selbst zugute (Grundlagenstudie, 69). So fragte die Grundlagenstudie der PPP-Evaluierung

So gelang es der GTZ gerade einmal, mit den öffentlichen Zuschüssen aus der Fazilität zusätzlich 58 Mio. Euro an privaten Mittel einzuwerben (siehe Tabelle 5). Bei ihren anderen PPP-Projekten sah das Ergebnis sogar noch magerer aus: 13,5 Mio. Euro von seiten privater Partner wurden für die bilaterale technische Zusammenarbeit zusätzlich bereitgestellt, ein verschwindender Bruchteil des GTZ-Etats.

Bei der KfW sieht die Bilanz ähnlich düster aus: Keine 20 Mio. Euro wurden von privaten Unternehmen für gemeinsame Projekte zugesagt, für die die KfW ihrerseits 688 Mio. Euro an öffentlichen Entwicklungsgeldern bereit stellte, ein krasses Mißverhältnis zwischen öffentlicher Leistung und Eigenbeitrag der beteiligten Unternehmen. So liegt bei den PPP/PSP-Projekten der KfW im Wassersektor der Anteil der FZ-Haushaltsmittel und damit das Subventionselement durch öffentliche Mittel in vielen Fällen weit höher als der private Anteil: In Elbasan, Albanien, machen sie 70 Prozent der Gesamtkosten aus, in Kenia (Wasserversorgung für Malindi) sind es 75 Prozent, im Senegal fast 100 Prozent³⁷.

6. Beitrag zur Armutsminderung:

Neben der Erwartung, zusätzliche Finanzmittel für die Entwicklungszusammenarbeit zu mobilisieren, ist dies eine zweite wesentliche Hoffnung an die „Entwicklungspartnerschaften“. Hier bieten die Zahlen erste Hinweise, inwieweit diese Erwartungen erfüllt wurden.

Auffällig ist, dass der Bereich der Sozialen Sicherungssysteme, also etwa Gesundheit und Grundbildung, mit nur zehn Projekten eine untergeordnete Rolle spielt (siehe Tabelle 3). Ebenso bleibt die Landwirtschaft mit 17 Projekten - die alle von CIM

durchgeführt werden - im Gegensatz zu ihrer hohen Bedeutung für die Armutsbekämpfung dünn besetzt. Allerdings verbergen sich im Bereich Umwelt (36 Projekte) einige Landwirtschaftsprojekte etwa der GTZ (siehe dazu Abschnitt 4.3. Landwirtschaft und Umwelt)

Ein weiterer Indikator für den Beitrag zur Armutsminderung sind die Länder, in die die Mittel der PPP-Projekte fließen.

- So wurden von 180 Neuvorhaben von InWEnt, GTZ und KfW, die seit 1999 begonnen wurden, nur 25 in Ländern mit niedrigem HDI durchgeführt beziehungsweise nur 24 in Afrika südlich der Sahara (ohne Südafrika) (Grundlagenstudie; Jahresbericht 2002).
- Von den rund 140 PPP-Projekten der DEG, die sich 2001 in der Durchführung befanden, waren nur sieben Vorhaben in Ländern mit einem niedrigen HDI angesiedelt, 43 in acht Ländern mit mittlerem HDI, die übrigen 89 in Ländern, die auf den Rängen 50 bis 100 des Human Development Index platziert sind, davon ein Viertel in China. Die sieben Vorhaben in den am wenigsten entwickelten Ländern hatten mit ca. 3,3 Mio. DM nur die Hälfte des Gesamtvolumens der sechs Projekte, die allein in Brasilien durchgeführt wurden (Kaiser 2001).
- Gegenwärtig sind 15 der 25 Projekte, die die DEG in Afrika südlich der Sahara durchführt, in Südafrika, 30 Prozent der Vorhaben in der Region Asien sind in China.
- Auch bei der KfW werden nur etwa 20 Prozent ihrer knapp 80 PSP-Projekte in Ländern mit niedrigem HDI vorbereitet oder durchgeführt³⁸.

„Natürlich fließen die meisten Gelder dahin, wo die meisten privaten Unternehmen sind,“ erklärte ein DEG-

Sprecher diese Konzentration von PPP-Projekten auf attraktive Märkte und Länder. Und sie war von vornherein absehbar: In ihrem Gutachten für das BMZ schrieben Foerster/Wolff (1997, i): „Eine Grundlage für gemeinsame Projekte oder Programme von Wirtschaft und EZ (...) betrifft in erster Linie die dynamischen Entwicklungsländer, die sich durch hohe Wachstumsraten und eine zunehmende Integration in die Weltwirtschaft auszeichnen und daher für die deutsche Wirtschaft besonders interessant sind.“

angesichts des erheblichen Personal- und Sachkostenaufwands durch das PPP-Büro der GTZ, „ob in dieser Form die Mobilisierung privater Mittel für im Rahmen der Fazilität kreierte TZ-Vorhaben möglicherweise einen Preis hat, der angesichts der immer knapper werdenden EZ-Haushalte schwerlich zu vertreten ist“ (48).

³⁷ KfW, Laufende PSP-Vorhaben und PSP-Vorhaben in Vorbereitung, Stand Februar 2003.

³⁸ KfW, Laufende PSP-Vorhaben/PSP-Liste der FZ-Vorhaben in Vorbereitung, Stand Februar 2003

Tabellen 4 bis 6: PPP-Projekte ausgewählter Durchführungsorganisationen

Entwicklungspartnerschaften außerhalb der Fazilität					Entwicklungspartnerschaften innerhalb der Fazilität			
Anzahl PPP-Neuprojekte	Anteil an allen Projekten der DO (%)	Privater Beitrag Mio. Euro (%)	Öffentlicher Beitrag Mio. Euro (%)	Summe Beiträge Mio. Euro	Anzahl PPP-Neuprojekte	Privater Beitrag Mio. Euro (%)	Öffentlicher Beitrag Mio. Euro (%)	Summe Beiträge Mio. Euro

Tabelle 4: PPP-Projekte der DEG

1999	52	100	217,2	161,7	378,9	56	9,0	4,9	13,9
2000	30	100	368,2	149,6	517,8	69	16,8	8,2	25,0
2001	48	100	1.157,6	298,2	1.455,8	54	17,0	8,1	25,1
2002	48	100	1.000,0 (72,2)	385,0 (27,8)	1.385,0	51	12,5 (60,1)	8,3 (39,9)	20,8
Summe	178	-	2.743,0 (73,4)	994,5 (26,6)	3.737,5	230	55,3 (65,3)	29,5 (34,7)	84,8

Tabelle 5: PPP-Projekte der GTZ

1999	4	4,2	0,3	0,5	0,8	56	9,3	8,2	17,5
2000	5	3,0	5,7	3,2	8,9	98	21,8	15,6	37,4
2001	13	11,0	5,6	7,6	13,2	68	15,4	9,8	25,2
2002	12	6,5	1,9 (50,5)	1,9 (49,5)	3,8	54	11,4 (55,1)	9,3 (44,9)	20,7
Summe	34	-	13,5 (51,0)	13,2 (49,0)	26,7	276	57,9 (57,4)	42,9 (42,6)	100,8

Tabelle 6: PPP-Projekte der KfW

1999	9	8,6	2,3	240,3	242,6	-	-	-	-
2000	9	9,1	3,6	126,6	130,2	-	-	-	-
2001	15	12,0	5,0	265,0	270,0	5	2,2	0,6	2,8
2002	6	4,0	7,3 (11,5)	56,0 (88,5)	63,3	4	1,1 (70,8)	0,5 (31,3)	1,6
Summe	39	-	18,2 (2,5)	687,9 (97,5)	706,1	9	3,3 (75,0)	1,1 (25,0)	4,4

Quelle: BMZ (2003), Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, Jahresbericht 2002

IV. Die Privatisierung der Entwicklungszusammenarbeit - Fallstudien

Das Spektrum der „Entwicklungspartnerschaften“ ist ausgesprochen breit und umfasst im Prinzip nahezu alle Sektoren und Projekttypen. Oft handelt es sich dabei allerdings um Maßnahmen, die sich von der herkömmlichen Praxis der jeweiligen Durchführungsorganisation kaum unterscheiden. Das gilt insbesondere für Vorhaben, die durch die Fazilität finanziert werden:

- So wurde die **Investitionsförderung** der DEG lediglich zu „Entwicklungspartnerschaften“ umdefiniert und durch ein erweitertes Zuschusselement attraktiver gemacht,
- Ähnlich bei der personellen Zusammenarbeit durch CIM, die „integrierte Fachkräfte“ vermittelt. Bis Ende 2002 wurden als PPP-Vorhaben 241 dieser Fachkräfte gefördert, die bei Wirtschaftsverbänden, Kammern oder privaten Unternehmen arbeiten. Diese **Arbeitsvermittlung** macht nahezu die Hälfte aller PPP-Maßnahmen außerhalb der Fazilität aus,
- Auch bei der GTZ sind die Übergänge zwischen Entwicklungspartnerschaften und traditionellen Vorhaben der technischen Zusammenarbeit teilweise fließend. So sind ein Viertel aller Maßnahmen, die von der GTZ 2002 außerhalb der Fazilität durchgeführt wurden, **berufsbildende Projekte**, traditionell ein Schwerpunkt der GTZ, bei dem meist immer schon eine Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden oder Unternehmen erfolgte. Auch bei den GTZ-Projekten, die durch die Fazilität finanziert werden, ist der Anteil von Ausbildungsmaßnahmen sehr hoch.

- Bei der CDG, die 2002 mit der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) zu InWEnt fusionierte, und im Auftrag des BMZ **Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen** für Führungs- und Fachkräfte aus Entwicklungsländern durchführt, wurde stets intensiv mit Unternehmen und Verbänden zusammengearbeitet³⁹. Innerhalb der Abteilungen von InWEnt wird die Verankerung von PPP-Strategien und die Entwicklung von PPP-Maßnahmen durch Zielvorgaben der Geschäftsführung gefordert und durch ein „PPP-Mainstreaming-Projekt“ unterstützt.

Die folgende Analyse konzentriert sich weitgehend auf vier Bereiche, die sowohl für PPP-Projekte einen Schwerpunkt darstellen, als auch beispielhaft unterschiedliche Varianten der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zeigen:

- Beteiligung des privaten Sektors im Wasserbereich
- Förderung erneuerbarer Energien
- Landwirtschaft und Entwicklung
- Einführung von Umwelt- und Sozialstandards

Dabei kann es sich sowohl um Vorhaben handeln, die im Rahmen der Fazilität durchgeführt werden, als auch um Vorhaben im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (FZ und TZ). Damit wird unter anderem deutlich, wie die angestrebte Integration der „Entwicklungspartnerschaften“ in die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit umge-

setzt wird und welche Auswirkungen sie hat.⁴⁰

4.1. „Wasser für alle“

Der Infrastrukturbereich ist in vieler Hinsicht entwicklungspolitisch relevant. Unter anderem ist eine funktionierende Infrastruktur eine Voraussetzung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Doch gerade am Infrastrukturbereich der ärmsten Länder hatten die ausländischen Investoren in den neunziger Jahren kaum Interesse gezeigt. Die wirtschaftlichen Risiken waren zu hoch, die Gewinnaussichten zu gering.

In der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit spielen „Entwicklungspartnerschaften“ im Infrastrukturbereich eine wichtige Rolle: So waren von 302 Projekten, die InWEnt, CIM, GTZ und KfW zwischen 1999 und 2001 ohne Rückgriff auf die Fazilität durchführten, 67 Vorhaben Infrastrukturprojekte. Oft handelt es sich hierbei um die Förderung von Betreibermodellen und BOT-Projekten (build-operate-transfer). Im Rahmen der PPP-Fazilität wurden

⁴⁰ Eine umfassende Auswertung der Erfahrungen mit den bundesdeutschen „Entwicklungspartnerschaften“ und ihrem entwicklungspolitischen „Mehrwert“ steckt naturgemäß noch in den Anfängen. Die meisten Projekte sind gerade erst angefallen oder befinden sich noch in der Planungsphase, insbesondere was die Suche nach privaten Partnern betrifft. Das gilt auch für die PPP-Evaluierung des BMZ, in deren Rahmen 36 Projekte in sieben Ländern untersucht wurden, davon 32 Projekte, die durch die PPP-Fazilität finanziert wurden (siehe Box 5 und Box 13). Die Projektbesuche, die Anfang 2002 stattfanden, stellen bestenfalls eine erste Bestandsaufnahme dar, keine Evaluierung. Kurzfassungen dieser Länderstudien finden sich im Internet unter: www.bmz.de/themen/erfolgskontrolle/fachfo_zep/instrumentenevaluierungen/index.html.

³⁹ So verstand sich die CDG angeblich „immer schon als eine Public-Private Partnership, auch bevor der Begriff geprägt wurde“. Reuter 2003, 150

dagegen lediglich 27 Projekte (DEG und GTZ) im Infrastrukturbereich durchgeführt (Grundlagenstudie 36).

Der Wassersektor ist seit langem ein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik. Die bilateralen Zusagen für die beiden Bereiche Siedlungswasserwirtschaft und landwirtschaftliche Bewässerung stiegen zwischen 1991 und 1998 nahezu um das Vierfache⁴¹. Damit ist Deutschland einer der größten bilateralen Geber im Wassersektor, in einzelnen Ländern (Benin, Albanien) und Regionen (Südliches Afrika) sogar der größte. Seither, also mit dem Beginn der rot-grünen Koalition, sind die Mittel für den Wassersektor allerdings wieder gesunken: So gingen sie nach OECD-Angaben im Dreijahreszeitraum 1999-2001 um mehr als ein Viertel zurück, der Anteil am Entwicklungshaushalt sank gar von 19 auf 11 Prozent⁴².

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfolgt - nach eigenen Angaben - im Wassersektor vorrangig drei Ziele: Armutsbekämpfung, nachhaltige Ressourcennutzung und Konfliktprävention, etwa zwischen unterschiedlichen Nutzern in Wassereinzugsgebieten. Seit Mitte der neunziger Jahre setzt sie dabei zunehmend auf „Entwicklungspartnerschaften“. Davon verspricht sie sich sowohl soziale als auch ökologische Verbesserungen:

„Es zeigt sich, dass den Wasserverbrauchern, auch und gerade den Armen, (...) mit einem privaten Modell langfristig besser gedient ist als mit den überkommenen staatswirtschaftlichen Lösungen. Auch für die Umwelt ist ein professioneller privater Betreiber, der adäquat beaufsichtigt wird, günstiger als ein schlampiger Staatsbetrieb.“ (BMZ 1999, 118).

„Entwicklungspartnerschaften“ sind allerdings nur ein Element einer grundlegenden Neuorientierung der

Politik im Wassersektor. Als Kernanforderungen an eine Umstrukturierung des Wassersektors nennt die Entwicklungspolitik neben der engeren Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor („Privatisierung“) eine Dezentralisierung der Betreiberverantwortung und eine Kommerzialisierung der Betriebsaufgaben, insbesondere durch die Ein-

Box 6: Wegbereiter

Zusammen mit der GTZ führt BerlinWasserInternational (BWI), ein Tochterunternehmen der globalen Mischkonzerne Vivendi und RWE, in Vietnam unter anderem Managementschulungen durch. Die asiatischen Märkte zeichnen sich durch ein relativ hohes Potenzial im Bereich Wasserversorgung und -entsorgung aus, vor allem weil dort hohe Investitionen anstehen. In Konkurrenz zu japanischen Unternehmen betrachtet BWI die Zusammenarbeit als Chance, um „sozusagen auf den Spuren der internationalen Geberorganisationen Betreiberaufgaben übernehmen zu können“.

Quelle: PPPReport 9, Mai 2003

führung kostendeckender Preise. Regulierungs- und Überwachungsinstitutionen sollen sicherstellen, dass diese Kommerzialisierung den Armen auch zugute kommt:

„Ist die Versorgung mit Wasser Teil der Strategie eines Staates zur Bekämpfung der Armut, existieren eine demokratisch legitimierte Aufsicht und entsprechende Institutionen und gesetzliche Regelungen, dann spricht nichts dagegen, private Unternehmen einzubeziehen. Aber zuerst muss es ein Regelwerk geben, das sicherstellt, dass die Armen wirklich einen verbesserten Zugang zu Wasser haben“ (Wieczorek-Zeul, in: Frankfurter Rundschau 02.06.2003)

In vielen Ländern müssen die Voraussetzungen für eine Umsetzung des Konzepts der „Entwicklungspart-

nerschaften“ wie günstige Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen oder Institutionen und Regulierungsbehörden erst geschaffen werden. Das geschieht zum einen auf bilateraler zwischenstaatlicher Ebene im „Dialog mit den Partnern“ - aber auch mit Druck: So machte die KfW zum Beispiel in Uganda weitere Kredite im Wassersektor „von einem Fortgang der Einbeziehung der Privatwirtschaft abhängig“⁴³. Zum anderen unterstützen die Durchführungsorganisationen die Partnerländer bei der Umsetzung der Umstrukturierung im Wassersektor, bei Sektorreformen, dem Aufbau von Institutionen, usw.

Vordergründig scheint insbesondere im Wassersektor das Konzept ein Erfolg zu sein. Gegenwärtig meldet die KfW 16 laufende PSP-Vorhaben, die mit knapp 300 Millionen Euro aus dem Entwicklungsetat (FZ-Mittel) gefördert werden. Mindestens 20 weitere Projekte werden vorbereitet⁴⁴. Dabei handelt es sich nahezu ausschließlich um Vorhaben städtischer Wasserver- und Abwasserentsorgung. In diesem Bereich werden nach Angaben der KfW mittlerweile in jedem zweiten FZ-Neuvorhaben PSP-Modelle berücksichtigt.

In vielen Fällen erfolgt die Beteiligung eines privaten Unternehmens in mehreren Schritten: Zunächst fördert die EZ die Dezentralisierung und den Aufbau autonomer Betriebe, etwa im Besitz der Kommune, die kommerziell operieren sollen. Diese Kommerzialisierung bestehender öffentlicher Versorgungsbetriebe mit EZ-Mitteln dient dazu, sie für eine spätere Übernahme durch private Betreiber attraktiv zu machen. So wurden in Albanien und Montenegro zunächst erste Maßnahmen zur Sanierung des Versorgungsnetzes durchgeführt, um so die Kosten für den privaten Betreiber zu senken und die Voraussetzungen für Einnahmen zu verbessern. Zu diesem „Schmücken der Braut“ können auch die Entflechtung und Entschuldung öffentlicher Versorgungsunternehmen und ein Personalabbau gehören.

⁴¹ Die KfW listet Mitte 2002 269 laufende Vorhaben im Sektor Wasserver- und Abwasserentsorgung auf, mit einem Zusagevolumen von 2,7 Milliarden Euro.

⁴² OECD, Informal DAC meeting on financing water infrastructure, December 17, 2002

⁴³ Klaus Gühr, KfW, 30.08.2001

⁴⁴ KfW, PSP-Vorhaben, Stand Februar 2003

Außerdem fungiert die FZ vielfach als Anschubfinanzierung. Gerechtfertigt wird diese Subventionierung damit, dass so die Verbraucherpreise bei der angestrebten Kostendeckung nicht so abrupt und stark ansteigen, wie es bei einem rein privatwirtschaftlichen Betrieb notwendig wäre, trotzdem aber Gewinne für den privaten Betreiber möglich sind. „Um alle Teile der Bevölkerung zu versorgen, müssen manche Investitionen auch über preiswerte Entwicklungshilfegelder finanziert werden, sonst kommen sie gar nicht zustande“, sagt zum Beispiel Joachim Richter, Geschäftsführer von AquaMundo⁴⁵.

Die Erwartungen, die an den privaten Betreiber geknüpft werden, sind hoch. So sollen zum Beispiel in Elbasan, Albanien,

- die Versorgung verbessert werden,
- die hohen Wasserverluste drastisch reduziert werden,
- die Verbraucher durch die Subventionierung und Regulierung gegen starke Preiserhöhungen geschützt werden.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Beteiligung privater Unternehmen in anderen Ländern, die teilweise auf den Beginn der neunziger Jahre zurückgehen, zeigen aber, dass viele Hoffnungen nicht erfüllt werden⁴⁶:

- In nahezu allen Fällen steigen die Wasserpreise nach einer Übernahme der Versorgung durch private Betreiber innerhalb weniger Jahre an - teils um das drei- und vierfache wie in Manila.
- Verbesserungen konzentrieren sich oft auf die „niedrig hängenden Früchte“, das heißt auf Maßnahmen, die mit geringen Investitionen schnelle Einnahmesteigerungen versprechen wie ein

⁴⁵ in: Mitbestimmung, 4/2002, Seite 45. Auch durch weitere Instrumente wie Exportbürgschaften oder die Finanzierung von Machbarkeitsstudien werden die wirtschaftlichen Risiken der privaten Partner mit öffentlichen Mitteln abgesichert.
⁴⁶ Vgl. dazu Uwe Hoering 2001b; ferner die Fallstudie Manila: www.menschenrecht-wasser.de

verbesserter Gebühreneinzug oder ein Ausbau der Versorgung für zahlungskräftige Verbraucher wie wohlhabendere Bevölkerungsgruppen oder Industrien.

- Regulierungsbehörden erweisen sich vielfach als schwach, um die Monopolisten zu kontrollieren,

teilweise mit dem expliziten Hinweis darauf, dass die bestehenden Angebote der Entwicklungszusammenarbeit nicht ausreichen, um Vorhaben in ärmeren Versorgungsgebieten oder Sektoren wie Abwasserentsorgung, die hohe Investitionen erfordern, privatwirtschaftlich rentabel durchzu-

Box 7: Partner in Peru perdu

Nachdem 1994 auf Drängen der Weltbank die Verantwortung für die städtische Wasserversorgung auf die Stadtverwaltungen übertragen worden war, bot die CDG Fach- und Führungskräften von Wasserversorgungsunternehmen Managementkurse an. Zu dem Projekt, das 1999 begann und 2,2 Mio. DM kostete, gehörten auch Fortbildungsprogramme bei deutschen Unternehmen, unter anderem bei MVV Energie. Das börsennotierte Mannheimer Versorgungsunternehmen ist einer der Teilhaber der „deutschen Wasserallianz“ AquaMundo, einem vor drei Jahren gegründeten Versorgungsunternehmen mit globalen Ambitionen. Parallel führten u.a. KfW, GTZ und BMZ in Peru mehrere Informationsveranstaltungen für deutsche Betreiber, Baufirmen und Consulting-Unternehmen durch. Die GTZ machte die „Begleitung der städtischen Versorgungsbetriebe und Kommunen in allen Phasen der Anbahnung, Entwicklung und Umsetzung von PPP-Prozessen“ zu einem Schwerpunkt ihrer Projektarbeit (GTZ 2000). Auf politischer Ebene wurden die Weiche gestellt, indem die weitere Zusammenarbeit mit der peruanischen Regierung im Wassersektor von der Einbeziehung der Privatwirtschaft abhängig gemacht wurde. Eine Machbarkeitsstudie für ein Wasserprogramm für drei Städte im Hochland, finanziell unterstützt von der DEG, sollte der Startpunkt für den Einstieg von AquaMundo sein - doch alle Vorbereitungen waren anscheinend vergebens: Eine Beteiligung von AquaMundo in Peru liegt inzwischen auf Eis.

oder werden ignoriert.

- Ein großer Teil der notwendigen Investitionsmittel muss nach wie vor von der öffentlichen Hand, überwiegend durch Entwicklungsgelder, aufgebracht werden.
- Effizienzgewinne, etwa die Verringerung von Wasserverlusten, fallen geringer aus als erwartet, insbesondere wenn sie hohe Investitionen erfordern würden.⁴⁷

Inzwischen haben sich mehrfach private Betreiber aus PSP-Projekten im Wassersektor zurückgezogen,

führen (Hall 2002). Für andere PSP-Projekte, etwa in philippinischen Mittelstädten, findet die Weltbank keine privaten Betreiber (siehe auch Box 7).

4.2. Erneuerbare Energie für die Armen

Spätestens seit dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (WSSD) in Johannesburg hat der Bereich der erneuerbaren Energien den Wassersektor als den wichtigsten sozial-ökologischen Schwerpunkt im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit abgelöst. Kanzler Gerhard Schröder machte das Thema zum Kernpunkt seines Auftritts in Johannesburg. Eine internationale Konferenz, analog der Internationalen Süßwasserkonferenz von 2001 in Bonn, wurde angekündigt. Auch in der Regierungserklärung von Heidemarie Wieczorek-Zeul am 8. Mai 2003

⁴⁷ Angesichts der zahlreichen negativen Erfahrungen wurde bei der Internationalen Wasserkonferenz im Dezember 2001 in Bonn empfohlen, einen Multistakeholder-Review der Beteiligung privater Unternehmen im Wassersektor durchzuführen, der gegenwärtig mit Unterstützung von BMZ und GTZ vorbereitet wird.

kam das Thema Wasser nur noch am Rande vor- stattdessen hatte das Thema erneuerbare Energien einen hohen Stellenwert. Das BMZ kündigte an, die Bundesregierung werde den Partnerländern 1 Mrd. Euro für den Aufbau von erneuerbarer Energie und die Steigerung der Energieeffizienz bereit stellen. Durch strategische Partnerschaften könne „die Nachfrage nach deutscher Technik und Know-how steigen“, erklärte Heidemarie Wieczorek-Zeul.

Die Argumentation ist strukturgleich wie beim Wassersektor - teils sind sogar die Zahlen identisch: Wie bei Wasser werden Armutsminderung und Umweltschutz als die zentrale Rechtfertigung für „Entwicklungspartnerschaften“ bemüht. 2,4 Milliarden Menschen, so Wieczorek-Zeul, haben keinen Zugang zu „moderner“, kommerzieller Energie. „Deren Bedürfnis nach Zugang zu Energie und wirtschaftlicher Entwicklung gilt es zu befriedigen, sonst kann das Ziel der Bekämpfung der Armut nicht erreicht werden“, so in der Regierungserklärung vom 8.Mai.

Notwendig sind angeblich Investitionen von 70 Mrd. US-Dollar jährlich, um wenigstens die Hälfte der „Energiearmen“ zu erreichen. „Ohne private Mittel wird die Gesamtaufgabe nicht finanzierbar sein. Auch deshalb setzt sich die Bundesregierung für eine schlagkräftige Partnerschaft mit der Wirtschaft ein“. Diese Partnerschaft wird denn auch einer der drei Schwerpunkte der in Johannesburg angekündigten Konferenz für erneuerbare Energien sein, die Anfang Juni 2004 von der Bundesregierung ausgerichtet wird.

Die Bundesrepublik war, nach Japan, mit einem Anteil von 15,5 Prozent in den neunziger Jahren der zweitwichtigste bilaterale Geldgeber für den Energiesektor (Fritsche/Matthes 2003, 52). Die jährlichen Zusagen schwankten zwischen ca. 670 (1993) und 189 Mio. US-Dollar (1998), mit sinkender Tendenz. Zwischen 1998 und 2002 machte die Kreditanstalt für Wiederaufbau Zusagen in Höhe von 1,061 Mrd. Euro. Neben dem „Finanzier“ KfW spielt die GTZ eine entscheidende Rolle dabei, Investitionen vorzube-

reiten und die Partnerländer bei der Erarbeitung einer Energiepolitik und der organisatorischen Entwicklung zu unterstützen.

Wie im Wassersektor gelten auch im Energiesektor staatliche Monopole als ineffizient, ihre Energiepreise als zu niedrig, weshalb die Infrastruktur vernachlässigt wird und Mittel für Neuinvestitionen fehlen. Daher fordert die KfW die Reform und die Liberalisierung der Energiemärkte, um den privaten Sektor stärker an Investitionen und Betrieb zu beteiligen. Dazu gehören eine kostendeckende Tarifgestaltung, „Schaffung vertrauenswürdiger ordnungspolitischer Rahmenbedingungen“, „marktkonforme Regulierungsmechanismen und Anreizstrukturen“, sowie „geeignete Kontrollinstrumente“, die einen „Marktmissbrauch“ verhindern sollen. „In den Ländern, in denen diese Bedingungen noch nicht erfüllt sind,

gien wie Solarstrom und Windkraft. Gegen den Trend bei den meisten anderen Gebern steigerte die KfW ihre Zusagen für erneuerbare Energie für den Zeitraum 1998 bis 2002 auf fast 60 Prozent ihrer Zusagen für den Energiesektor.

Nicht zuletzt angesichts der verbreiteten und wirkungsvollen Kritik an Großstaudämmen und klimaschädlichen fossilen Brennstoffen versprechen erneuerbare Energie einen Zukunftsmarkt. Damit geht es hier auch um handfeste wirtschaftliche Interessen. Das erkennbare Interesse der privaten Wirtschaft an „Entwicklungspartnerschaften“ im Energiesektor ist daher nicht überraschend.

Dabei meldet die KfW selbst lediglich acht PSP-Projekte im Energiesektor. Dazu gehört u.a. ein Windpark in Zafarana, Ägypten, ein Solarprojekt in Südafrika, und Wasserkraftwerke in

Box 8: Standortsuche

In der Distrikthauptstadt Gao im afrikanischen Mali arbeitet die GTZ in einem PPP-Projekt mit dem französischen Versorgungskonzern SAUR zusammen, der eine kommerziell betriebene Windfarm errichten will. SAUR übernahm nach der Liberalisierung des Energiemarkts in Mali im Jahr 2000 60 Prozent der Anteile des einstigen staatlichen Monopolunternehmens EDM (Energie du Mali). Um die Entscheidungsgrundlage für SAUR, ob in Gao ein privatwirtschaftlicher Windpark profitabel betrieben werden kann, zu beschaffen, sammelt die GTZ Daten über die lokalen Windverhältnisse.

Quelle: PPP in Infrastructure - Discussion Paper No.5, hg. von der GTZ, Mai 2001

wirkt die deutsche EZ gemeinsam mit anderen Gebern auf die Regierungen ein, die Rahmenbedingungen zu verbessern.“ (KfW 2003, 17)

Im Infrastrukturbereich verzeichnet der Energiesektor weltweit die höchste Zahl von PSP-Projekten mit einem Volumen von 193 Mrd. US-Dollar (1990-1999), davon 1 Prozent in den ärmsten Ländern. Wie im Wassersektor gingen auch hier die Investitionen seit 1997 allerdings dramatisch zurück (siehe Box 9).

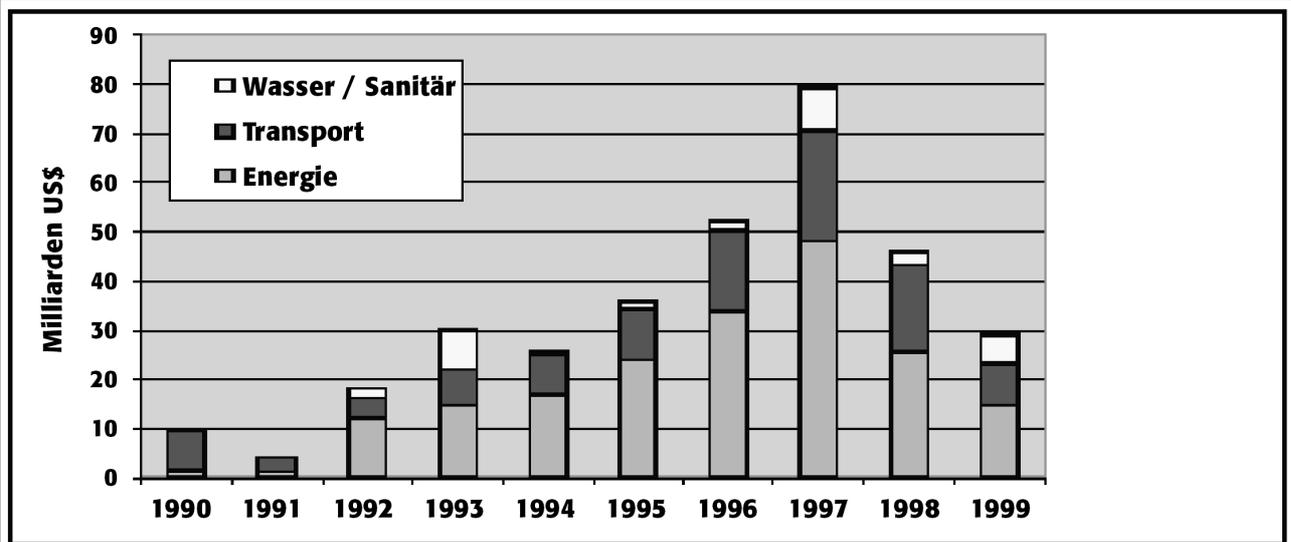
Bis Ende der neunziger Jahre förderte die KfW in großem Umfang Kohlekraftwerke (besonders in Indien und China) und Staudämme. Nach dem Regierungswechsel wurde die Strategie reorientiert auf erneuerbare Ener-

Nepal und Peru⁴⁸. Wegen hoher Risiken und Transaktionskosten, insbesondere bei „kleineren“ Vorhaben, sei privates Kapital nur schwer für erneuerbare Energien zu mobilisieren.

Auch die GTZ, die DEG und insbesondere InWEnt haben bei ihren PPP-Projekten einen deutlichen Schwerpunkt auf erneuerbaren Energien:

- So kooperiert die GTZ mit privaten Partnern nicht nur bei der

⁴⁸ Ein BOT-Projekt eines deutschen Unternehmens für den Ausbau eines Dampf-Kombi-Kraftwerks in Bangladesch, für das die KfW zur Mitfinanzierung der Investitionskosten 21 Mio. Euro FZ-Mittel zugesagt hat, taucht in dieser Aufzählung nicht auf, siehe: KfW 2003, 24.

Box 9: Investitionen in Infrastrukturprojekte mit privater Beteiligung in Entwicklungsländern (1990-1999)


Quelle: GTZ 2001a

Rehabilitierung von Kraftwerken in Rumänien und Vietnam, sondern auch beim Aufbau von Windparks in Namibia, China und Mali (siehe Box 8).

- InWEnt unterstützt insbesondere in Lateinamerika zahlreiche Investitionsprojekte deutscher Hersteller von Windkraftanlagen, etwa durch die Ausbildung von Fachkräften oder die Ausrichtung von „Dialogveranstaltungen“. Als Ergebnis dieser Partnerschaft, so Dieter Reuter, „verfügen Vertreter der deutschen Windenergie-Industrie nun über die notwendigen Kenntnisse über den lokalen Markt und gute Kontakte zu potenziellen Geschäftspartnern“ (2002, 13).
- Marktzugang ist auch für die KfW-Tochter DEG ein zentrales Ziel ihrer zahlreichen PPP-Projekte, darunter Windkraftwerke in China, Brasilien und der Türkei, Wasserkraftwerke in Nepal, Costa Rica und Peru, Solarenergieprojekte in Südafrika und ein großes Kraftwerksprojekt mit Siemens in Pakistan. So lobt der Geschäftsführer von Afrisol, Jürgen Gehr, die Kostenbeteiligung der DEG an einem Pilotprojekt für eine dezentrale Versorgung mit Solarstrom in Marokko als Einstieg,

„uns mit unserem kompletten getesteten System den Energieministern der Region vorzustellen. Und es hilft uns auch in anderen Ländern Westafrikas“ (in: PPPreport 9, Mai 2003, 5)

Ohne Frage kann - und muss - erneuerbare Energie einen wichtigen Beitrag zur Versorgung leisten, insbesondere auch zu einer dezentralen Versorgung in ländlichen Gebieten. Es mag außerdem sein, dass erneuerbare Energien - wie in Deutschland - Anschubfinanzierungen brauchen, um sich angesichts geringer Produktionszahlen, hoher Risiken und Kosten durchzusetzen. Teilweise sind an den PPP-Projekten auch kleinere Unternehmen beteiligt, die hierdurch auf den Markt kommen. Öffentliche Mittel, so Fritsche/Matthes, „helfen (und haben bereits geholfen), private Investitionen in Pionier-Märkte für erneuerbare Energien und Energieeffizienz zu ziehen“ (2003, 11).

Allerdings reicht die Umweltverträglichkeit von erneuerbaren Energien allein als entwicklungspolitische Rechtfertigung und damit für eine Subventionierung nicht aus. Vielmehr sollten sich PPP-Projekte im Energiebereich in übergeordnete Entwicklungsstrategien für den Energiesektor einpassen, wie Heffa Schücking von

urgewald ausführt⁴⁹, und nicht in eine Nische abgeschoben werden. Genau das aber findet anscheinend bei den Projekten im Energiesektor statt:

- So können die Projekte zwar die Erzeugung von Strom verbessern. Aber nur einige wenige, vor allem kleinere Projekte, peilen direkt eine bessere Versorgung der einkommensschwachen, unterversorgten Bevölkerungsgruppen an. Vielfach bleibt unklar, wie der nachhaltig erzeugte Strom in die Dörfer kommen soll.
- Auffällig ist zudem, dass Fragen von höherer Energieeffizienz und Verbrauchseinsparungen (Demand Side Management) bei den PPP-Projekten kaum eine Rolle spielen. Doch dies sind nicht nur Säulen für eine Neuorientierung der konventionellen Energiepolitik, sondern sie sollten auch beim Einsatz regenerativer Energie eine zentrale Aufgabe bilden. Dadurch würde zum Beispiel der Investitionsbedarf erheblich verringert.

Es ist klar, dass diese Bereiche des Energiesektors (Versorgung der Armen, Einsparungen) nur begrenzt attraktiv für privatwirtschaftliche Aktivitäten sind, vor allem, wenn es sich

⁴⁹ In Forum Eine Welt, 2000

bei den beteiligten Unternehmen primär um Anlagenbauer und Technologielieferanten handelt. „Im Hinblick auf die Finanzierung nachhaltiger Energie wird das PPP-Konzept in seiner gegenwärtigen Form nur geringe Wirkungen erzielen, zum Beispiel bei der Beteiligung von Unternehmen in ländlichen Photovoltaik-Programmen“, glauben daher auch Fritsche/Matthes (61).

Um eine umfassende, nachhaltige Energieversorgung im Rahmen der Zeitvorgaben durch die Millenniumserklärung sicherzustellen, so Fritsche/Matthes weiter, sei eine grundlegend andere Strategie nötig:

„Da die Entwicklung einer nachhaltigen Energieversorgung ein bottom-up-Prozess ist, bei dem die Menschen involviert und Chancen für wirtschaftliche Entwicklung geschaffen werden müssen, ist eine weitreichende Verlagerung öffentlicher Mittel auf Mikrofinanzierungs-Programme für Energieeffizienz und erneuerbare Energien notwendig“ (11).

Außerdem wäre es entwicklungspolitisch sicher sinnvoller, vorrangig einheimische Unternehmen zu fördern. Stattdessen werden deutsche, teils große Unternehmen, die Zugang zur herkömmlichen Außenwirtschaftsförderung haben, mit knappen öffentlichen Entwicklungsgeldern unterstützt. Diese Gelder fehlen dann für andere wichtige Aufgaben wie etwa die Versorgung nicht profitabler ländlicher Energieversorgung für Grundbedürfnisse wie Heizen und Kochen, die Beratung der Regierung bei der Formulierung eines Einspeisegesetzes oder dem Aufbau von Regulierungsbehörden, die „in den meisten Entwicklungsländern zu schwach sind, um adäquat mit dem privaten Sektor zusammenzuarbeiten, insbesondere bei großen Direktinvestitionen“ (Fritsche/Matthes 2003, 62).

4.3. Landwirtschaft und Entwicklung

Ein weiterer Schwerpunkt der PPP-Projekte liegt in den Bereichen Umwelt und Landwirtschaft. Entwicklungspolitisch ist das berechtigt: In

den ländlichen Gebieten lebt die Mehrzahl der Armen, deren Situation durch Ernährungsunsicherheit, geringe Beschäftigungsmöglichkeiten und unzureichenden Zugang zu Ressourcen wie Land, Wasser oder Energie gekennzeichnet ist. Hier bestehen zudem oftmals gravierende Umweltprobleme durch Übernutzung von Ressourcen.

Auffällig ist die große Zahl von „Entwicklungspartnerschaften“ im Agrar- und Ökologiebereich, die von der GTZ durchgeführt werden. Darunter sind eine Reihe von Vorzeigeprojekten, nicht zuletzt aufgrund der Kooperation mit Großunternehmen wie Mercedes/DaimlerChrysler und bekannten Nahrungsmittelkonzernen:

- In Vietnam führt die GTZ gemeinsam mit Kraft Foods GmbH ein Vorhaben zur Verbesserung der Kaffequalität und der Nachhaltigkeit der Kaffeeproduktion durch, für das die GTZ 200.000 Euro bereitstellt.
- Kraft Jacob Suchard ist auch an einem Abwasserreinigungsprojekt in Kolumbien beteiligt, da die Verschlechterung der Grundwasserqualität in Kolumbiens wichtigstem Kaffeeanbauggebiet negative Auswirkungen auf den Kaffeeanbau hat (öffentliche Mittel: 155.000 US-Dollar).
- Für den Hersteller von Babynahrung, Hipp, mit 280 Mio. Euro Marktführer in Deutschland, organisiert die GTZ die Beratung von Kleinbauern auf Kuba, die ökologisch angebaute Zitrusfrüchte liefern. Die GTZ bildet Berater aus, wobei Hipp die Hälfte der Projektkosten trägt. „Dadurch sichert sich Hipp Zugang zu stabilen Erzeugerstrukturen, (...). Im Gegenzug können Privatbauern künftig Marktnischen in Europa besetzen, erhalten Zugang zu Devisen und können ihr Einkommen deutlich erhöhen. Eine typische Win-Win-Situation, die mit PPP-Projekten erzielt wird“ (PPPReport 1/2000, Seite 3).
- Da der Schokoladenhersteller Ritter einen Teil der Produktion auf ökologisch produzierten Ka-

као umstellen möchte, werden Kleinbauern in Nicaragua bei der Umstellung des Anbaus und bei der Vermarktung beraten. Mehr Kleinbauern sollen für eine zertifizierte ökologische Anbauweise qualifiziert werden. Ritter bietet Garantien für die Abnahme einer bestimmten Menge zu einem festgelegten Preis.

- Auch Konkurrent Mars, einer der weltweit führenden Schokoladenproduzenten, profitiert von einer „Entwicklungspartnerschaft“: In der Elfenbeinküste führt die GTZ ein Projekt zur Verbesserung des Kakaoanbaus durch. Mars wird durch seine Beteiligung „die Lieferung von Kakao guter Qualität stimulieren, indem das Unternehmen den Bauern unterstützt, solchen Kakao zu produzieren, und ihn mit einem hohen Preis dafür belohnt - ein perfektes „Win-Win-Szenario“ schreibt das GTZ-Büro für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft.
- Die Bayer AG, einer der größten Hersteller von Agrarchemie, ist an einem Projekt „Angepasste Landwirtschaft“ in Guatemala beteiligt⁵⁰. Dadurch soll die Umwelt durch eine Verringerung von Agrargiften geschützt werden, die bislang teilweise übermäßig und unsachgemäß eingesetzt werden. Gleichzeitig sollen die Einkommen der ländlichen Bevölkerung gesteigert werden. Gemeinsam mit Bayer führte die GTZ auch 1992 bis 1999 ein Berufsbildungsprojekt im Bereich „umweltschonender Pflanzenschutz“ in Kenia durch, wobei der öffentliche Beitrag 2,4 Mio. Euro betrug, der private Beitrag „nicht spezifiziert“ ist⁵¹.
- Zu einem der ersten Vorzeigeprojekte von Entwicklungspartnerschaften im Umweltbereich gehört die Entwicklung von Einsatzmöglichkeiten von Kokosfaser im Fahrzeugbau durch Mercedes do Brasil. Mit der Schaffung von Arbeitsplätzen hatte dieses Projekt ohne Frage einen entwick-

⁵⁰ siehe gtz-akzente 4/2002, 7

⁵¹ Grundlagenstudie, Anhang 6, 147

lungspolitischen und armutsorientierten Nutzen. Wieso der Konzern, der für Produktwerbung und Sponsoring jährlich Milliarden ausgibt, auf die umgerechnet 250.000 Euro BMZ-Gelder angewiesen war, um das Vorhaben anzuschieben, bleibt Geschäftsgeheimnis.

- Als Beitrag zur Sicherung der biologischen Vielfalt startete die GTZ im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit gemeinsam mit DaimlerChrysler ein Projekt zur Wiedereinführung der Nguni-Rindes im Südlichen Afrika, das durch hochproduktive Zuchtrinder verdrängt worden ist. DC prüft, ob sich das Leder später eventuell für den Bezug von Autositzen verwenden lässt.

Mit dieser Art von Projekten gibt es sicherlich entwicklungspolitischen „Mehrwert“: Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten werden geschaffen, die Produktivität wächst, möglicherweise wird der Schutz der Umwelt verbessert, etwa durch geringeren Einsatz von Agrargiften.

Für die beteiligten Unternehmen haben sie handfeste wirtschaftliche Vorteile: Zum einen sichern sie die Versorgung mit Rohstoffen, wobei sie eventuell durch das Etikett „Öko“ sogar einen Wettbewerbsvorteil bringen. Zudem können sie zum „Greenwashing“ beitragen: So kann sich Bayer durch die Kooperation als „Umweltschützer“ profilieren. Zusätzlich erschließt sich das Unternehmen langfristig einen stabilen Absatzmarkt, wenn im Rahmen des „integrierten Ansatzes“ der kontrollierte Einsatz von Pflanzenschutzmitteln festgeschrieben wird.

Für die Produzenten und Herkunftsländer bewirken diese Vorhaben gleichzeitig eine zunehmende Integration in den Weltmarkt. Das entspricht durchaus dem Modernisierungskonzept, das den „Entwicklungspartnerschaften“ zugrunde liegt. Damit geht allerdings auch eine wachsende Abhängigkeit von Großkonzernen und vom höchst anfälligen Weltmarkt für Rohstoffe einher.

Alternativen dazu wären Konzepte einer ländlichen Entwicklung, die auf

den Ausbau von Ernährungssicherheit, auf Landreformen und Sicherung von Nutzungsverhältnissen als Voraussetzung für eine kleinbäuerliche Landwirtschaft und auf Methoden einer Schädlingskontrolle ohne Agrargifte setzen. Sie haben sich vielfach als geeigneter für eine nachhaltige Armutsminderung erwiesen, sind aber überwiegend für „Entwicklungspartnerschaften“ ungeeignet, da hier ein privatwirtschaftlicher Nutzen nur sehr begrenzt dargestellt werden kann. So ist es unwahrscheinlich, dass beispielsweise eine „Partnerschaft“ mit der Bayer AG für ein Projekt ökologischer Landwirtschaft unter völligem Verzicht auf Agrargifte zustande käme.

4.4. Umwelt- und Sozialstandards

Insbesondere die GTZ hat seit längerem Erfahrungen mit der Kooperation mit deutschen Importeuren, nichtstaatlichen und kirchlichen Organisationen und einheimischen Herstellern bei der Erarbeitung von Standards und Zertifizierungsverfahren. Beispiele für solche Selbstverpflichtungen sind das Rugmark-Siegel für Teppiche, die ohne Kinderarbeit hergestellt wurden, oder die Zertifizierung von Holzprodukten aus nachhaltiger Nutzung.

Ein aktuelles Beispiel für diese Kooperationen, die in jüngster Zeit zunehmend als „strategische Allianzen“ im Rahmen von „Entwicklungspartnerschaften“ bezeichnet werden, ist die Initiative für einen Verhaltenskodex für die Kaffeewirtschaft („Common Codes for the Coffee Community“), die im Mai 2003 gestartet wurde. Dadurch sollen die ökologischen und sozialen Standards in den Erzeugerländern verbessert und der Preiskampf auf dem Kaffeemarkt, der immer mehr Kleinbauern in den Ruin getrieben hat, beendet werden. Die Hoffnung ist, dass dadurch eine größere Wirkung erzielt wird als durch die bereits bestehenden zahlreichen „Codes of Conduct“, die von einzelnen Akteuren erstellt wurden.

Diese Allianzen gehen über engere Formen der „Entwicklungspartnerschaft“ hinaus, sind aber nach Aussa-

ge des GTZ-Projektbüros für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft aus Kooperationen in einzelnen Projekten entstanden.

So hat die GTZ zum Beispiel gemeinsam mit Kraft Foods und der Kaffeekammer (Camera Peruana de Café) in Peru dazu beigetragen, international anerkannte Qualitätsstandards und ein Zertifizierungsverfahren einzuführen. Als Folge davon wurden an den internationalen Kaffeebörsen die Preisabschläge für peruanischen Kaffee wegen mangelnder Qualität im Juli 2001 deutlich reduziert. Damit eröffnet sich die Aussicht, dass die Nachfrage nach peruanischem Kaffee und damit die Produktion steigen wird, so der PPPreport 3/2003.

Ähnlich hatte die GTZ mit dem Schuhhersteller Deichmann Maßnahmen zur Verbesserung von Sozial- und Umweltstandards bei dessen indischen Subunternehmen eingeleitet. Angestrebt wird unter anderem eine Verbesserung der oft katastrophalen Arbeitsplatzsituation, eine bessere Entlohnung, und die Umsetzung und Einhaltung nationaler Bestimmungen über gewerkschaftliche Rechte und Arbeitszeiten. Dadurch, so die GTZ in ihrem PPPreport 2/2002, werde die Wettbewerbsfähigkeit der indischen Schuhindustrie erhöht und ein Image-Gewinn für die Deichmann-Gruppe erreicht.

Auch wenn das Deichmann-Projekt zeitweise in die Schlagzeilen geriet, weil nach wie vor bei Zulieferbetrieben gravierende Verstöße gegen Standards und Bestimmungen zu verzeichnen waren, gibt es bei solchen Ansätzen zur Erarbeitung und Umsetzung von Sozial- oder Umweltstandards anscheinend durchaus vorzeigbare Ergebnisse.

Dazu trägt sicher auch bei, dass der internationale Druck auf Unternehmen deutlich gewachsen ist, sei es durch zivilgesellschaftliche Organisationen, sei es durch internationale Regelungen. So stellt die EU mit neuen Richtlinien immer höhere Anforderungen an Qualität und Entstehungsbedingungen, deren Einhaltung die Importeure sicherstellen müssen, wollen sie im Geschäft bleiben. Der erhoffte Nutzen solcher Projekte für

Box 10: GTZ und Global Compact

Im Dezember 2002 trafen sich in Berlin über 200 Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, um im Rahmen des Annual Global Compact Learning Forum der UN Erfahrungen über die Umsetzung des von UN-Generalsekretär initiierten Global Compact auszutauschen. PPP-Projekte zwischen der deutschen EZ und privaten Unternehmen galten dabei, so der Jahresbericht Entwicklungspartnerschaften 2002 des BMZ, „als wegweisende Modelle, wie die Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft konstruktiv umgesetzt werden kann“.

Seit 2001 berät die GTZ das Büro des UN-Generalsekretärs in New York dabei, wie sich Unternehmen im Rahmen des Global Compact für Menschenrechte, Arbeitsnormen oder Umweltschutz einsetzen können, und koordiniert die Aktivitäten beteiligter deutscher Unternehmen wie ABB, DaimlerChrysler und Lufthansa. Die „neue Allianz“ (Kofi Annan) ist das deutlichste Zeichen für eine Annäherung der UN an private Wirtschaftsunternehmen. UN-Unterorganisationen wie die WHO oder UNDP arbeiten seit langem „partnerschaftlich“ mit global operierenden Konzernen zusammen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen sehen in diesem Schritt erhebliche Gefahren für Ansehen, Unabhängigkeit und Arbeitsweise der Vereinten Nationen (Richter 2003, Hamm 2002; Brühl u.a. 2001). So eröffnen „Partnerschaften“ wie der Global Compact den beteiligten Unternehmen u.a. die Möglichkeit, auf Entscheidungen und Prioritätensetzung der öffentlichen Institutionen Einfluß auszuüben, und bringen einen erheblichen Imagegewinn für die Unternehmen, insbesondere angesichts wachsender Kritik, etwa an der Politik von Pharmakonzernen. Gleichzeitig entwickeln UN-Organisationen ein Klima von (Selbst-) Zensur, um privatwirtschaftliche Partner und Geldgeber nicht abzuschrecken.

Anders als vertraglich geregelte Abkommen wie etwa PSP-Projekte ist der UN-Global Compact außerdem „eine schwache Form der Regulierung und es bleibt fraglich, ob und wie es möglich ist, globale Unternehmen dauerhaft in einen politischen Rahmen zu integrieren und eine verbindliche Verpflichtung zu erreichen.“ (Hildebrandt 2003, 103f).

die beteiligten Unternehmen ist denn auch die verbesserte langfristige Positionierung im Absatzmarkt in den Industrieländern. Damit verschafft die Entwicklungszusammenarbeit europäischen Unternehmen deutliche Wettbewerbsvorteile gegenüber einheimischen Exporteuren.

Problematisch können aber auch Zustandekommen und Auswirkungen der Standards selbst sein. So wurde zum Beispiel das PPP-Projekt zur Verbesserung von Sozialstandards bei Zulieferbetrieben zwischen der GTZ und der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels (AVE), in der KarstadtQuelle, Metro, Deichmann und andere große Handeshäuser vertreten sind, hinter verschlossenen Türen ausgehandelt, ohne Beteiligung von Gewerkschaften oder NGOs.

Zudem finden solche Projekte teilweise parallel zu anderen Prozessen für die Erarbeitung von Verhaltenskodizes statt, die teilweise als Multistakeholder-Verfahren sehr viel partizipatorischer und breiter angelegt sind wie etwa der Runde Tisch Verhaltenskodizes, an dem AVE, GTZ und BMZ ebenfalls beteiligt sind, aber auch Gewerkschaften und NGOs wie

die „Kampagne Saubere Kleidung“. Hier besteht die Gefahr, dass solche Prozesse marginalisiert werden und sich die Wirtschaft - mit Hilfe der Entwicklungszusammenarbeit - ihre eigenen, möglicherweise niedrigen Standards ausarbeitet⁵² und Regelungen zur ihrer Überprüfung weniger streng oder weniger transparent sind.

⁵² Ein Beispiel dafür ist, ob der - meist niedrige - gesetzliche Mindestlohn oder Löhne, die die Existenz sichern, zur Richtschnur gemacht wird.

V. Gewinner und Verlierer

Die neue Form der Zusammenarbeit von Entwicklungspolitik und privater Wirtschaft, öffentlichkeitswirksam als „Entwicklungspartnerschaften“ vermarktet, will entwicklungspolitische Ziele und - legitime - privatwirtschaftliche Interessen wie Gewinnstreben miteinander verbinden. Wie die Bezeichnung „Partnerschaft“ impliziert, sollten Nutzen und Risiko, Einsatz und Ertrag annähernd gleich verteilt sein. Die Frage des Erfolgs der „Entwicklungspartnerschaften“ geht also weit über die schiere Zahl von Projekten hinaus. Dabei muss nicht nur gefragt werden, wer gewinnt was, sondern auch: Wer verliert eventuell? Und die Frage muss natürlich auch die Regierungen und Bevölkerungen der Länder des Südens einbeziehen, für die sich die deutsche Entwicklungspolitik nach ihrem Selbstverständnis vorrangig engagiert.

5.1. Entwicklungspolitischer „Mehrwert“

Die PPP-Projekte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind ein buntes Gemisch sehr unterschiedlicher Vorhaben und Aktivitäten, was eine entwicklungspolitische Bewertung erschwert.

1. Viele „Entwicklungspartnerschaften“ unterscheiden sich kaum von herkömmlichen Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, etwa in den Bereichen Berufsbildung, Investitionsförderung, Fort- und Weiterbildung oder Mittelstandsförderung (KMU). Das gilt insbesondere für viele der gut 500 Projekte, die aus der PPP-Fazilität bezuschusst werden. Sie sind vielfach **weder neu noch innovativ**.

2. Zudem handelt es sich bei den Vorhaben, die aus der PPP-Fazilität finanziert werden, meist um kleine, kurzfristige Maßnahmen, die oft isoliert für sich stehen, ohne Einbettung

in das entwicklungspolitische Gesamtkonzept. Mit ihnen gewinnt die **Projektorientierung** in der Entwicklungszusammenarbeit, die aus guten Gründen - u.a. wegen mangelnder Nachhaltigkeit - zunehmend abgebaut wurde, fröhliche Wiederaufstehung. Dementsprechend heißt es auch im Synthesebericht:

„Die deutsche EZ bemüht sich angesichts knapper Mittel, durch Schwerpunktbildung, durch Verbesserung von Rahmenbedingungen und eine Modernisierung des politisch-institutionellen Systems, eine höhere Signifikanz zu erzielen. Die EZ soll vorrangig dazu beitragen, die allgemeinen und sektorspezifischen Rahmenbedingungen zu verbessern und das politisch-institutionelle System zu modernisieren. (...) Eine allzu flexible Handhabung des PPP-Instruments (i.e. der Fazilität - U.H.) birgt die Gefahr, dass jener „Wildwuchs“ kleinteiliger Einzelprojekte neu entsteht, der im Zuge der Schwerpunktbildung derzeit bewusst eingeschränkt wird.“ (6)

3. Das Ziel, in substanziellem Umfang **zusätzliche Mittel** seitens privater Investoren für entwicklungspolitisch sinnvolle Projekte zu mobilisieren, wurde nur begrenzt erreicht. Für die Fazilitätsvorhaben sind es etwa 121 Mio. Euro über vier Jahre (siehe Tabelle 2). Im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit zeigen sowohl die FZ-Projekte der Kreditanstalt für Wiederaufbau, etwa im Infrastrukturbereich, als auch die GTZ-Projekte außerhalb der Fazilität, dass der Eigenanteil der beteiligten Unternehmen meist niedrig ist (siehe Tabelle 5 und 6). Die Bilanz wird lediglich durch die Investitionsprojekte der DEG geschönt, bei denen allerdings nicht klar ist, ob es sich um zusätzliche Mittel privater Unternehmen handelt. Zudem sind diese Projekte keine „Entwicklungspartnerschaften“ im eigentlichen Sinne.

„Mitnahmeeffekte“, also die Nutzung von Zuschüssen für Projekte, die ohnehin geplant sind, lassen sich zudem nicht oder nur mit großem Aufwand verhindern. Das räumen inzwischen auch BMZ und Durchführungsorganisationen ein: „Mitnahmeeffekte wollen beziehungsweise können wir nicht ausschließen“.⁵³

4. Ähnlich gering ist die Ausrichtung von PPP-Projekten auf die **ärmsten Entwicklungsländer**, an denen private Investitionen meist vorbeigehen. Anstatt eine Lenkung privater Investitionen in diese Länder zu bewirken, fließen durch die PPP-Projekte vielfach Entwicklungsgelder in Schwellenländer oder Länder wie China, die keine Probleme haben, privates Kapital ins Land zu holen.

5. Die Fallstudien zeigen zudem, dass eine **Armutsorientierung** der Projekte in vielen Fällen nicht gegeben ist. Weder im Wasser- noch im Energiesektor etwa ist eine deutliche Prioritätensetzung auf eine verbesserte Versorgung ärmerer, einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen oder Gebiete zu erkennen. Untersuchungen über die Beteiligung privater Versorgungsunternehmen im Wasseresektor zeigen, dass gerade die Zielländer und -gruppen der Entwicklungszusammenarbeit, die am dringendsten auf Verbesserungen der Wasserversorgung angewiesen sind, für die privatwirtschaftlichen Partner am wenigsten attraktiv sind (Hoering 2001b). Kanalisation und Provinzstädte locken kaum private Investoren, erst recht nicht die ländlichen Gebiete, wo 90 Prozent der unterversorgten Bevölkerung leben.

Ebenso konzentrieren sich viele Projekte landwirtschaftlicher Entwicklung auf die industrielle, exportorientierte Landwirtschaft - mit begrenztem Nutzen für kleinbäuerliche Familien

⁵³ Gespräch im BMZ am 30. April 2003.

Box 11: Entwicklungspolitischer Nutzen?

Dass der „entwicklungspolitische Nutzen“ sehr weit gefasst werden kann, illustrieren eine Reihe von PPP-Projekten⁵⁴:

- Klimatisierung der Produktionshallen des Textilunternehmens Gütermann in Mexiko. Immerhin werden die Kältemaschinen mit Solarenergie betrieben, wodurch sich die Anschaffungskosten in kurzer Zeit amortisierten (Gerber 2003, 155).
- Einführung eines high-tech-Systems in Südafrika, das den „virtuellen Arztbesuch“ und den Datenaustausch mit Krankenhäusern im In- und Ausland ermöglicht. Damit könne der Mangel an qualifiziertem medizinischem Personal ausgeglichen werden (PPPReport 5/März 2002).
- Einführung einer neuartigen Lernsoftware an jordanischen Schulen.
- Joint-Venture für die Herstellung von Druckknöpfen für die Bekleidungsindustrie in China.
- Telematiksysteme in der Logistik, China.
- Businessstraining via Internet-Schulungen für Bankangestellte in Shanghai.
- Joint Venture zur Luftzerlegung und Herstellung von industriellen Gasen.
- Ausbau und Betrieb eines Flughafens in Qingdao, China.
- Joint Venture zur Herstellung von Rußen für die Kautschukindustrie, Qingdao, China.
- Qualifizierung von Managern und Einführung computergestützter Informations- und Kommunikationssysteme in chinesischen Zulieferbetrieben eines deutschen Textilimporteurs.

und Landlose, die einen großen Teil der ländlichen Armen ausmachen.

Andererseits bleiben wichtige Bereiche der Armutsminderung außen vor, etwa der Gesundheitssektor. Während die EZ für die „Entwicklungspartnerschaften“ erhebliche Mittel bereit stellt, wurden zum Beispiel die Gelder für Programme zur Verbesserung der Gesundheit in den armen Ländern gekürzt - von 293 Mio. DM 1999 auf 217 Mio. DM (2000). Diese Kürzungen trafen insbesondere die Aufwendungen für Basisgesundheitsdienste, die auf ein Drittel (55 Mio. DM) heruntergefahren wurden⁵⁵.

6. Der Betrag der „Entwicklungspartnerschaften“ beschränkt sich vielfach auf **technologische, teils aufwendige, Ansätze**: So reicht zum Beispiel bei InWEnt der Verweis auf die Umweltverträglichkeit von erneuerbaren Energien als entwicklungspolitische

⁵⁴ Wenn nicht anders angegeben, sind die Beispiele der Grundlagenstudie entnommen.

⁵⁵ BMZ/Statistik und Berichtswesen: Sektorale Aufteilung der bilateralen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA-Zusagen), www.bmz.de/medien/statistiken/stat_03a.pdf (Stand 13.01.2002)

Rechtfertigung für PPP-Projekte weitgehend aus⁵⁶.

Nachhaltige Lösungen für Probleme im Umweltbereich oder im Wassersektor erfordern aber in den meisten Fällen eine Partizipation der Bevölkerung und einfache technologische Ansätze, die lokal umgesetzt und kontrolliert werden können.

Ähnlich setzen im Gesundheits- und Bildungsbereich viele Projekte primär auf technologische Lösungen, etwa Lernsoftware und Computer, die „Insellösungen“ für Probleme schaffen, meist im Interesse einer kleinen, bereits privilegierten Bevölkerungsschicht.

7. Schließlich gibt es erhebliche **methodische Probleme**, einen entwicklungspolitischen Nutzen der PPP-Massnahmen überhaupt unabhängig festzustellen: Viele Projekte insbesondere in der bilateralen EZ befinden sich noch in der Anfangsphase, ihre Auswirkungen oder ihre Nach-

⁵⁶ Alexander Fröde (2003) kommt in seiner Arbeit über PPPs im Umweltbereich zu dem Ergebnis, dass viele PPP-Projekte, etwa von GTZ und InWEnt, im technischen Umweltschutz in urbanen Räumen angesiedelt sind

haltigkeit lassen sich also nur begrenzt erfassen. Zum anderen ist der entwicklungspolitische „Mehrwert“ sehr viel schwieriger als bei herkömmlichen Projekten zu messen (siehe Box 12). „Ob PPP-Maßnahmen wirksamer als die traditionellen Instrumente der EZ sind, ist nicht zu beantworten“, fasst der Synthesebericht daher die PPP-Evaluierung für das BMZ zusammen (145)⁵⁷. Und das gilt auch umgekehrt für die „Partner“: „In welchem Umfang PPP-Maßnahmen unternehmerisches Handeln im Sinne entwicklungspolitischer Ziele beeinflussen, ist nicht messbar“ (Altenburg/Chahoud

⁵⁷ Es sei hier nur als Fußnote angemerkt, dass auch innerhalb von Durchführungsorganisationen offensichtlich verbreitet Bedenken gegenüber dem Konzept der Entwicklungspartnerschaften, insbesondere gegenüber der Fazilität, bestehen. So heißt es im Synthesebericht, dass „viele Mitarbeiter in BMZ und den DO (vor allem in den Regionalreferaten) den PPP-Ansatz grundsätzlich in Zweifel“ ziehen. Schwierigkeiten bereitet u.a. anscheinend, unternehmerische Anforderungen und entwicklungspolitische Vorgaben und Kriterien wie die regionale oder sektorale Schwerpunktsetzung zur Deckung zu bringen.

Box 12: Schwierige Mehrwertmessung

Auch „Entwicklungspartnerschaften“ sollen mit entwicklungspolitischen Zielen übereinstimmen - und sie erst recht nicht konterkarieren. Dafür wurden zum Beispiel die fünf Kriterien, die die entwicklungspolitische Rechtfertigung der PPP-Projekte darstellen, erstellt. In der Entwicklungszusammenarbeit existiert inzwischen ein umfangreiches Instrumentarium, um möglichst sicherzustellen, dass Projekte zu Armutsminderung und Gender-Mainstreaming beitragen, keine Umweltschäden verursachen, dass die Interessen der Zielgruppen einfließen und die Projekte nachhaltig sind.

Die Interpretation, Operationalisierung und praktische Überprüfbarkeit der fünf Kriterien ist allerdings schwierig, heisst es in der Grundlagenstudie der PPP-Evaluierung. Die Verfasser befürchten, dass das in der Praxis dazu führen kann, dass sie bei Projektanträgen einfach als Formsache „abgehakt“ werden oder Entscheidungen mehr oder minder willkürlich erfolgen (Grundlagenstudie, 72).

Ein weiteres Problem sind die hohen Anforderungen, die an die Verlaufs-, Ergebnis- und Wirkungskontrollen von PPP-Vorhaben zu richten sind. Sie müssen den entwicklungspolitischen Erfolg messen, andererseits aber auch erfassen, ob die Partnerschaft zu einem positiven betriebswirtschaftlichen Ergebnis geführt hat - und falls nicht, warum nicht. (Vgl. Grundlagenstudie, 60). So gibt es methodische Zweifel, ob das existierende BMZ-Evaluierungsraster hierfür die richtige Grundlage darstellt. Eventuell müssten neue geeignete Systeme zum Monitoring und zur Wirkungsanalyse entwickelt werden.

Problematisch ist ferner die asymmetrische Informationssituation: Um den entwicklungspolitischen Nutzen einer PPP-Maßnahme beurteilen zu können, sind umfassende, nachprüfbare Informationen notwendig. Diese Forderung nach Transparenz findet allerdings am Interesse des Unternehmens, Informationen über Geschäftsabläufe, etwa unter Hinweis auf Wettbewerber, geheim zu halten, ihre Grenzen. Umgekehrt verfügt die Entwicklungszusammenarbeit selbst nur über rudimentäre Daten des Projekts, da die Abwicklung vielfach in der Hand des Unternehmens liegt.

Insgesamt, so stellt der Synthesebericht fest, wird von Seiten des BMZ und der Durchführungsorganisationen wenig Gewicht auf Planung, Steuerung und Wirkungskontrolle gelegt. Zwar werden von Unternehmen detaillierte Rechenschaftsberichte und z.T. eine Zertifizierung durch Wirtschaftsprüfer verlangt, die eine entwicklungspolitische Wirkungsanalyse aber nicht ersetzen können. „Letztlich kontrollieren Unternehmen, die in den Genuss einer öffentlichen Mitfinanzierung kommen und (legitime) Eigeninteressen verfolgen, zugleich die Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele“ (Grundlagenstudie, 7).

2003a, 145). Es ist daher zumindest gegenwärtig unlauter, bereits von einem entwicklungspolitischen Erfolg der PPP-Maßnahmen zu sprechen, wie es die Entwicklungspolitik tut.

5.2. Legitim(iert)e Gewinne

Während die entwicklungspolitische Wirkung ausgesprochen fraglich ist, ist die Frage „Wer gewinnt?“ im Hinblick auf die beteiligten Unternehmen relativ klar zu beantworten.

- Trotz des insgesamt breiten Spektrums von „Entwicklungspartnerschaften“, PSP- und PPP-Projekten kristallisiert sich heraus, dass bei den meisten Vorhaben ein klares privatwirtschaftliches Interesse im Vordergrund steht. Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass einige der quantitativ besonders erfolgreichen

Durchführungsorganisationen wie die DEG vorrangig die Interessen der deutschen Wirtschaft im Auge haben. Zum anderen besteht oft nur bei ökonomischer Attraktivität oder bei politischen oder institutionellen Problemen (wie in Albanien) eine „Nachfrage“ seitens privater Unternehmen.

- Die finanzielle Zusammenarbeit hat das neue Instrumentarium sehr zielstrebig umgesetzt. Erkennbar an ihrem PPP-Schwerpunkt, dem Wassersektor, nutzt es die KfW, um Unternehmen den Zugang zum Weltmarkt zu ebnet. Hier fällt besonders auf, dass die privaten Partner vielfach finanzstarke Konzerne sind, für die die institutionelle und politische Wegbereitung durch die Entwicklungszusammenarbeit möglicherweise gegenüber unmittelbaren Gewinn-

interessen im Vordergrund steht. Eine Zusammenarbeit mit der KfW ist dennoch besonders attraktiv, weil durch die hohen finanziellen Zuschüsse die eigenen Finanzierungskosten gesenkt werden können.

- Mit ihrem hohen Anteil an betriebsbezogenen Ausbildungsprojekten und an Kooperationsprojekten im landwirtschaftlichen Bereich setzt die GTZ bereits bestehende Schwerpunkte einer Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen fort, wobei die Integration des Unternehmens und seiner Ziele und Interessen in das jeweilige Projekt deutlich intensiviert wird.

Aus Sicht der beteiligten Unternehmen bieten erfolgreiche „Entwicklungspartnerschaften“ durchaus ein zusätzliches Instrumentarium für eine

Expansion in Länder des Südens an, wobei die Vorteile auf verschiedenen Ebenen liegen können:

- Vor allem hilft das PPP-Instrument, den Zugang zu potenziellen Märkten und Investitionsstandorten zu erweitern. Die Anbahnung von Kontakten, die Beseitigung von Hindernissen und die Absicherung gegen politische und finanzielle Risiken sind möglicherweise der wichtigste „Mehrwert“ für private Unternehmen.
- Finanzielle Anreize, das Subventionselement und „Mitnahmeeffekte“ oder der indirekte Beitrag der EZ durch die Übernahme nicht-produktiver Kosten (Ausbildung, Planung, etc.) scheinen demgegenüber in vielen Fällen eher zweitrangig zu sein. Trotzdem spielen sie sicherlich eine Rolle in einzelnen Projekten, insbesondere für kleinere Unternehmen⁵⁸. Zudem können sie Wettbewerbsvorteile gegenüber Konkurrenten bringen und auf den Märkten der Partnerländer zur Verdrängung lokaler Wettbewerber führen, wie der Synthesebericht hervorhebt.
- Von einiger Bedeutung scheint für beteiligte Unternehmen auch der Beitrag von „Entwicklungspartnerschaften“ für den Zugang zu natürlichen Ressourcen (Kaffee, Kakao, biologische Vielfalt wie Arzneipflanzen, usw.) zu sein. Hier haben inzwischen ökologische oder soziale Fragen oftmals einen hohen Stellenwert für Unternehmensstrategie und -image nicht zuletzt angesichts einer gestärkten Rolle der Zivilgesellschaft und der internationalen Diskussion über Umwelt- und Ressourcenschutz.
- Bei vielen Projekten ist anscheinend der betriebswirtschaftliche Nutzen untergeordnet. Der Image-Gewinn kann dafür um so

größer sein, insbesondere für große Unternehmen, die im Zentrum von Kritik und Misstrauen an der Rolle und den Motiven transnationaler Konzerne stehen. „Das Mitwirken einer angesehenen öffentlichen deutschen Institution wie der DEG verleiht dem ganzen Projekt eine höhere Solidität und Seriosität“, meint zum Beispiel der Geschäftsführer der Züblin Ambiental (PPPreport 8/2003).

Bei einer Reihe von Projekten (Bayer AG, Pharmaunternehmen) liegt die Vermutung nahe, dass die Intention vor allem ist, durch eine „Entwicklungspartnerschaft“ ihr soziales oder ökologisches Image („Greenwashing“) zu verbessern. Außerhalb von Vorzeigeprojekten verursachen viele Konzerne nach wie vor teilweise erhebliche Umweltprobleme oder stehen wegen ihrer Patentierungspolitik im Zentrum von Kritik.

Insgesamt kann den beteiligten Unternehmen das PPP-Instrumentarium auf unterschiedlichen Ebenen Wettbewerbsvorteile sowohl gegenüber anderen ausländischen als auch gegenüber einheimischen Konkurrenten bringen. Außerdem gelingt es den Unternehmen bei den meisten PPP-Projekten, ihren Eigenbeitrag gering zu halten und ihre geschäftlichen Risiken über die vielfältigen Instrumente der staatlichen Risikoabsicherung erheblich zu verringern, teils im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung, teils im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.

5.3. Privatisierte Rosinen - öffentliche Verarmung

Die Analyse hat gezeigt, dass die Lenkungswirkung der EZ-Mittel gering ist. Die PPP-Gelder folgen weitgehend den privaten Investitionen, nicht umgekehrt. Sie fließen damit vorrangig in die Schwellenländer, in den städtischen und industriellen Bereich, teilweise in den modernen Dienstleistungssektor wie Banken und IT-Branche. Auch der Synthesebericht kommt zu dem Ergebnis:

„Die Praxis, Ideen deutscher Unternehmen zum Ausgangspunkt für Projekte zu nehmen, führt in der Tendenz zu einer Konzentration der Maßnahmen auf Schwellenländer mit erheblichem Marktpotenzial und auf vergleichsweise entwickelte Regionen innerhalb der jeweiligen Länder. Dies steht im Konflikt mit dem Ziel, die EZ auf ärmere Länder, Regionen und Zielgruppen zu konzentrieren“ (Synthesebericht, 52).

Daraus folgt, dass die „Entwicklungspartnerschaften“ da besonders erfolgreich sind, wo sie nicht so dringlich wären. Mehr noch: Insbesondere in Bereichen der bislang überwiegend öffentlichen Daseinsvorsorge (Wasser, Gesundheit) haben subventionierte PPP-Projekte eine fatale Tendenz. Die Beteiligung privater Unternehmen führt zu einer Zweiteilung: Die „renditeträchtigen Sektoren“ - die „Rosinen“ und „niedrig hängenden Früchte“ - werden, unterstützt durch die Entwicklungszusammenarbeit, privatisiert. Dagegen bleiben die übrigen Bereiche in öffentlicher Verantwortung. Damit bleibt die übergroße Bevölkerungsmehrheit auf öffentliche Dienstleistungen angewiesen. Deren Finanzierung wird allerdings schwieriger:

- Regierungen, Städten und Gemeinden fehlen die Einnahmen aus den privatisierten Versorgungsbereichen für eine Quersubventionierung der übrigen Bereiche.
- Gleichzeitig sinken die Entwicklungshilfemittel um den Anteil, der für PPP-Projekte bereit gestellt wird. Gerade die ärmsten Länder und die Aktivitäten in den Bereichen der Daseinsvorsorge, der Armutsbekämpfung, des Umweltschutzes oder des Aufbaus staatlicher Regulierungs- und Kontrollinstanzen sind jedoch auf diese Mittel angewiesen, da sie kaum Zugang zu Kapitalmarktmitteln haben.

In letzter Konsequenz bedeutet das, dass die Entwicklungszusammenarbeit mit den PPP-Projekten die Möglichkeiten, gezielt Maßnahmen zur Armutsminderung umzusetzen, weiter einschränkt. Verständlicherweise

⁵⁸ Allerdings war immerhin ein Drittel der privatwirtschaftlichen Partner der DEG, die den - bescheidenen - Zuschuss der Fazität nutzen, Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 50 Mio. Euro

stößt daher die Ausdehnung von PPP-Aktivitäten zu Lasten der allgemeinen EZ in manchen Ländern auf strikte Ablehnung:

„Eine umfassendere Einbeziehung des privaten Sektors in die EZ hätte zur Folge, so wird befürchtet, dass entwicklungsrelevante Projekte mit geringerer Rentabilität keine Unterstützung mehr fänden und noch mehr entwicklungsfinanzierte Projekte als bisher unter Ausschluß der Partnerregierungen umgesetzt würden.“⁵⁹

5.4. Partizipation, Transparenz, Möglichkeiten selbstbestimmter Politik

Durch die Beteiligung eines weiteren, gleichberechtigten „Partners“ in der Entwicklungszusammenarbeit wird natürlich auch die Rolle der Regierungen und der Zielgruppen in den Ländern des Südens berührt.

1. Eindeutig leidet das PPP-Konzept unter einem **Mangel an Partizipation**. Die Regierungen oder Behörden der Partnerländer wurden bei seiner Einführung und Ausgestaltung nicht gefragt, geschweige denn die nicht-staatlichen und zivilgesellschaftlichen Entwicklungsorganisationen, mit denen die deutsche EZ seit Jahren kooperiert. Besonders eklatant ist dieser Mangel bei den Vorhaben der Fazilität, die ausschließlich zwischen Unternehmen und Durchführungsorganisation vereinbart werden. „Dies widerspricht dem Partnerschaftsgedanken der EZ und läuft Bestrebungen entgegen, die Eigenverantwortlichkeit der Partnerländer zu erweitern (z.B. Diskussion über PRSP, Budgetfinanzierung, usw.)“, urteilt der Synthesebericht (6).

2. Damit geht eine **eingeschränkte Transparenz** einher, die sowohl die Fazilitäts-Vorhaben als auch die bilaterale Zusammenarbeit betrifft. Das gilt insbesondere für die Vorbereitungsphase, in der entscheidende Weichen für den Erfolg und die Nachhaltigkeit eines Vorhabens ge-

stellt werden. Unternehmensinteressen schränken eine Offenlegung wichtiger Daten, etwa der Geschäftsstrategie oder geplanter Investitionen, ein⁶⁰. Diese geringe Transparenz betrifft aber anscheinend auch die Auswertung: So werden die Ergebnisse der PPP-Evaluierung nur sehr restringiert vom BMZ veröffentlicht, die sieben Länderstudien gelten wegen der darin enthaltenen Angaben über Unternehmen als vertraulich. Selbst der „Jahresbericht Entwicklungspartnerschaften 2002“ wie auch die Datenbank (PPP-Extranet) haben zwar keinen vertraulichen Charakter, sind „aber in erster Linie interne Informationsinstrumente“ (Jahresbericht 2002, 3) und damit nicht allgemein zugänglich.

3. Viele „Entwicklungspartnerschaften“ verstärken eine weitere Integration als Rohstofflieferant in den Weltmarkt und damit die **Abhängigkeit** von Preisschwankungen und globaler Spekulation. Mit ihrem Schwergewicht auf high-tech-Lösungen widersprechen sie zudem Ansätzen, gerade im Rahmen von Armutsminderung, Umwelt- und Ressourcenschutz verstärkt auf low-cost/low-tech-Lösungen zu setzen, die eine Beteiligung der lokalen Bevölkerung erlauben. Stattdessen wachsen Macht und Einfluss global operierender Unternehmen, etwa der Multi-Utility-Konzerne oder der internationalen Handels- und Lebensmittelkonzerne.

4. Gerade im Versorgungs- und Dienstleistungsbereich kann eine Beteiligung ausländischer Betreiber und Versorger zu gravierenden **Währungs- und Schuldenproblemen** führen. So liegt im Wassersektor der Anteil von Krediten an den EZ-Mitteln überdurchschnittlich hoch: Während 2000-2001 78 Prozent aller offiziellen Entwicklungshilfemittel als nicht rückzahlbare Zuschüsse vergeben wurden, lag dieser Anteil im Wassersektor nur bei 43 Prozent⁶¹. Kredite im Wassersektor haben aber ein

erhöhtes Verschuldungsrisiko, da mit Wasser in der Regel keine Devisen verdient werden können, um die aufgenommenen Gelder zurückzahlen.

5. Zwar hat die Entwicklungspolitik mittlerweile erkannt, dass eine **Stärkung unabhängiger Regulierung** notwendig ist, da „die Marktkräfte“ allein Armutsminderung oder Umweltschutz nicht ausreichend gewährleisten. Konzentration wirtschaftlicher Macht und Monopole wie etwa in der Wasserversorgung gefährden die Möglichkeiten von staatlichen Institutionen, im Interesse des Allgemeinwohls lenkend einzugreifen. Deshalb sieht die Entwicklungszusammenarbeit im Aufbau von Regulierungsinstitutionen eine ihrer zentralen Aufgaben.

Doch im Gegensatz etwa zur Forderung, dass es „zuerst (...) ein Regelwerk geben (muss), das sicherstellt, dass die Armen wirklich einen verbesserten Zugang zu Wasser haben“ (Wieczorek-Zeul), hinkt dieser Aufbau vielfach hinter der forcierten Beteiligung privater Unternehmen erheblich hinterher. So befindet der UNDP-Bericht über menschliche Entwicklung 2003:

"Die Regulierung im Bildungs- und Wasserbereich ist oft schwach. (...) Wenn die Privatwirtschaft einen größeren Beitrag leisten soll, damit die Millenniumsziele erreicht werden, dann ist sehr viel stärkere Unterstützung für den Aufbau von Regulierungskapazitäten in diesen und anderen Infrastrukturbereichen nötig."(UNDP 2003, 119)

Während die internationale Entwicklungspolitik einerseits eine Beteiligung ausländischer Investoren auf vielfältige Weise, unter anderem durch die „Entwicklungspartnerschaften“, fördert und vorantreibt, bleibt die notwendige flankierende Stärkung von Institutionen und Mechanismen, die diese Investitionen kontrollieren und lenken könnten, merkwürdig unterbelichtet. Stattdessen wird - etwa durch die „strategischen Allianzen“ - auf Selbstverpflichtungen und freiwillige Verhaltensregeln gesetzt.

⁵⁹ Länderstudie Thailand und Vietnam der PPP-Evaluierung (Kurzfassung).

⁶⁰ Das führt zum Beispiel dazu, dass die KfW während der Vorbereitung von PSP-Projekten die privaten Unternehmen, mit denen die Verhandlungen geführt werden, nicht nennen will.

⁶¹ OECD Development Co-operation Directorate, March 19, 2003

Box 13: Ergebnisse der Evaluierung Public Private Partnership in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit - Zusammenfassung des Syntheseberichts⁶²

Das PPP-Instrument, so der Bericht, hat der deutschen EZ neue Impulse gegeben. Es hat innovative Initiativen mit Beispielfunktion für die bilaterale EZ hervorgebracht, den Dialog mit der Privatwirtschaft über entwicklungspolitische Fragen intensiviert und zusätzliche Mittel für entwicklungspolitische Aufgaben mobilisiert, wenn auch über deren Umfang keine genauen Angaben möglich sind. PPP erscheint insofern als eine sinnvolle Ergänzung des deutschen EZ-Instrumentariums.

Neben diesen eher allgemeinen positiven Wirkungen wird auf eine Reihe teils sehr substanzieller Mängel der Konzeption hingewiesen. Allgemeine Schwierigkeit ist, dass die meisten Ziele, die mit dem Instrument verfolgt werden, nicht operationalisierbar sind und sich daher einer systematischen Überprüfung anhand nachprüfbarer Kriterien entziehen. Konkret heißt das zum Beispiel:

1. Ob PPP-Maßnahmen wirksamer und nachhaltiger als die traditionellen Instrumente der EZ sind, ist aufgrund der Evaluierung nicht zu beantworten. Die Stärke des Ansatzes liegt auf Maßnahmen auf der betrieblichen Ebene, während der Trend in der EZ dahin geht, auf der Meso- und Makroebene zu intervenieren, um strukturbildende Effekte zu erzielen und breitenwirksam zu sein.
2. Auch die Frage, in welchem Umfang die Mobilisierung von zusätzlichem privatem Kapital öffentliche Fördermittel in der traditionellen EZ einspart, kann nicht beantwortet werden, da die Frage, wie groß der Anteil der zusätzlichen privaten Investitionen ist, aufgrund methodischer Probleme nicht feststellbar ist.
3. In welchem Umfang PPP-Maßnahmen unternehmerisches Handeln im Sinne entwicklungspolitischer Ziele beeinflussen, ist nicht messbar.

Dazu kommt eine Reihe konzeptioneller Probleme, unter anderem:

1. Zwischen den Zielen, möglichst vielfältige Initiativen der Privatwirtschaft aufzugreifen und die strukturbildenden Effekte des deutschen Beitrags durch Schwerpunktbildung zu erhöhen, besteht ein Konflikt. Die deutsche EZ bemüht sich angesichts knapper Mittel, durch Schwerpunktbildung, durch Verbesserung von Rahmenbedingungen und eine Modernisierung des politisch-institutionellen Systems eine höhere Signifikanz zu erzielen. Das PPP-Instrument birgt jedoch die Gefahr, dass jener „Wildwuchs“ kleinteiliger Einzelprojekte neu entsteht, der im Zuge der Schwerpunktbildung derzeit bewusst eingeschränkt wird.
2. Auf Maßnahmen aus der PPP-Fazilität haben weder die lokalen Stakeholder noch die Regierungen der Partnerländer Einfluss. Das widerspricht dem Partnerschaftsgedanken der EZ und läuft Bestrebungen entgegen, die Eigenverantwortlichkeit der Partnerländer zu erweitern („ownership“).
3. Mitnahmeeffekte sind kaum auszuschließen und dürften in der PPP-Praxis erhebliche Bedeutung haben.
4. Angesichts der Vielzahl kleinteiliger Maßnahmen besteht ein Konflikt zwischen den Zielen, die Managementkosten pro Maßnahme in sinnvollen Grenzen zu halten und dennoch eine hinreichend gründliche Prüfung, Steuerung und Wirkungskontrolle sicherzustellen.
5. Die Finanzierung von PPP-Maßnahmen, die nur europäischen Unternehmen offen steht, kann auf den Märkten der Partnerländer zur Verdrängung lokaler Wettbewerber führen.

Als Lösung empfiehlt der Synthesebericht vor allem zwei Maßnahmen:

1. Eine umfassende Integration von PPP in die bilaterale EZ als Querschnittsmaßnahme („mainstreaming“ von PPP),
2. Einrichtung eines Sonderfonds zur Förderung strategischer Allianzen mit der Privatwirtschaft.

Dafür sei unter anderem erforderlich, die institutionellen Anreizsysteme, die Ausstattung der EZ-Außenstrukturen, das Informationsmanagement und die Mitarbeiterqualifizierung zu verbessern.

5.5. Wieviel Partnerschaft? Welche Entwicklung?

Insgesamt zeigt sich die „Entwicklungspartnerschaft“ als eine recht

einseitige Angelegenheit. Die EZ orientiert sich dabei explizit an Interessen und Bedarf der Unternehmen, Risiken und Nutzen sind ungleich verteilt. Während die Entwicklungsopo-

litik mit erheblichen politischen, personellen und finanziellen Mittelversuch, die Investitionsbedingungen für europäische Unternehmen zu verbessern, sind die messbaren entwicklungspolitischen Resultate gering geblieben. Dagegen erweist sich das Instrumentarium insbesondere im immateriellen Bereich (Kontakte knüpfen, Marktzugang, Image-Gewinn) für beteiligte Unternehmen als sinnvolle Ergänzung zur Außen-

⁶² BMZ 2002b, Die 7 Länder-Fallstudien, die dieser Zusammenfassung u.a. zugrunde liegen, konzentrieren sich allerdings weitgehend auf Projekte, die durch die PPP-Fazilität gefördert wurden (32 von 36). Gleichzeitig war die traditionelle Investitionsfinanzierung durch die DEG,

die vom BMZ ebenfalls als Public-Private-Partnership definiert wird, nicht Gegenstand der Evaluierung, FZ-Projekte der KfW nur vereinzelt (Albanien). Ein Teil der Ergebnisse, etwa die Kritik an der Kleinteiligkeit oder der fehlenden „ownership“, resultieren zum Teil daraus.

wirtschaftsförderung - bei geringem eigenen Einsatz.

Außerdem verfestigt sich durch die Analyse der Eindruck, dass der Entwicklungsbeitrag der „Entwicklungspartnerschaften“ sehr allgemein gefasst wird: Im Vordergrund steht die Förderung von Investitionen und Wirtschaftswachstum, dafür notwendige Kapazitäts- und Institutionenbildung und technologische Maßnahmen etwa im Bereich erneuerbarer Energien. Die damit verbundenen Unterstellungen von höherer Effizienz privatwirtschaftlicher Unternehmen oder einer Verringerung von Armut („trickle down“) sind aber kaum nachweisbar.

Dagegen wird das Aufgabenspektrum der Entwicklungszusammenarbeit längst sehr viel konkreter beschrieben: Schwerpunkte sind Armutsminderung, Frauenförderung, Partizipation, sowie die Schaffung der dafür notwendigen Rahmenbedingungen wie Demokratisierung, „Ownership“ oder institutionelle Transparenz. Dieses Verständnis von entwicklungsfördernden Rahmenbedingungen ist sehr viel weiter gefasst als die Rahmenbedingungen, die beim Konzept von „Entwicklungspartnerschaften“ im Vordergrund stehen: Deregulierung, Abbau von Investitionshindernissen, die Förderung von mehr Marktwirtschaft, usw.

Der Beitrag von PPP-Maßnahmen zu diesen Zielsetzungen von Entwicklungspolitik scheint jedoch eher zufällig. Jedenfalls fasst der Synthesebericht die 36 Projektstudien der BMZ-Evaluierung so zusammen:

„Ein direkter Bezug der PPP-Maßnahmen zur Umsetzung übergeordneter entwicklungspolitischer Zielvorgaben (z.B. Armutsminderung, globale Strukturpolitik, Einhaltung von Kernarbeitsnormen) konnte in den Fallstudien nicht aufgezeigt werden“ (Synthesebericht, 45).

Stattdessen tendiert die Politik im Vertrauen in die „Entwicklungsorientierung“ privater Unternehmen und die proklamierte „Unternehmensverantwortung“ dazu, notwendigen institutionellen und politischen Lenkungs-kapazitäten wie Regulierungsbehörden, Transparenz oder einer un-

abhängigen Überprüfung der Zielerreichung nur geringes Gewicht zu geben. Diese „neue politische Kultur (..)“ des Partnerschafts-Paradigmas, so Richter in Bezug auf die UN-Partnerschaften im Gesundheitswesen,

„bringt ein hohes Risiko mit sich (...) dass die öffentlichen Interessen ignoriert werden oder inakzeptable Trade-offs von öffentlichen Interessen zugunsten von Geschäftsinteressen statt finden“ (Richter 2003, 10).

Ob entwicklungspolitische Ziele auf diese Weise erreicht werden, ist fraglich. Im Gegenteil: Das PPP-Instrumentarium funktioniert vor allem als Mittel, privaten Unternehmen Marktzugang zu ebnen und strukturell die Privatisierung in den Partnerländern voranzutreiben. Alternativen wie die Stärkung des öffentlichen Sektors oder selbstbestimmter Lösungsansätze auf lokaler Ebene werden damit tendenziell ausgehöhlt. Mehr noch: Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung wie Transparenz und Partizipation, „ownership“ und „empowerment“ werden durch die Orientierung auf die Privatwirtschaft und ihre Investitionsanforderungen eingeschränkt.

Grundsätzlich erweist sich das Konzept der Entwicklungspartnerschaften als ein Teil des Gesamtkonzepts, Deregulierung, Marktöffnung und bessere Investitionsbedingungen in den Ländern des Südens voranzutreiben und zu unterstützen und damit als ein - wenn auch bescheidener - Beitrag zu einer neoliberalen Globalisierung.

5.6. Zögerliche Partner

Trotz all ihrer Bemühungen steht die Entwicklungszusammenarbeit allerdings vor einem geradezu existenziellen Problem: Die Suche nach interessierten privaten Unternehmen ist weitaus weniger erfolgreich als anfänglich erhofft. Ein Indikator ist der Rückgang der jährlichen PPP-Neuprojekte: In der Fazilität sind die Vorhaben bereits seit 2000 rückläufig (von 167 auf 120), in vergangenen Jahren gingen sie auch außerhalb der Fazilität (ohne DEG) geradezu dra-

matisch zurück - von 132 auf 87 Neuvorhaben in 2002 (siehe Tabellen 1 und 2).

Teilweise erklären die Entwicklungsorganisationen diesen Einbruch mit gründlicheren Kontrollen und Projektprüfungen, teils mit weltwirtschaftlichen, politischen und sozialen Problemen: „Durch diese Rahmenbedingungen wird die Umsetzung von Projekten mit Privatsektorbeteiligung in vielen unserer Partnerländer erschwert“ (Jahresbericht 2002, 2).

Es gibt aber auch anhaltende Kritik von Seiten der Unternehmen am Verfahren. Beklagt werden u.a. Unklarheit über Zuständigkeiten, langwierige bürokratische Antrags- und Bearbeitungsverfahren, mangelnde Transparenz bei der Ablehnung von Anträgen und hoher Verwaltungsaufwand in Relation zum Projektvolumen. Anscheinend hat sich der entwicklungspolitische Apparat trotz erheblicher Bemühungen noch nicht ausreichend auf die Erfordernisse der Wunschpartner umgestellt.

Wichtiger noch ist, dass die Vorschrift der Vereinbarkeit von PPP-Vorhaben mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben, insbesondere mit den Länder- und Sektorschwerpunkten, nach Auffassung der meisten Durchführungorganisationen sowie der Wirtschaftsverbände die Umsetzung des PPP-Programms behindert. Die „Schnittmenge“ an gemeinsamen Erfolgserwartungen zwischen EZ und Privatwirtschaft werde verkleinert, wenn bestimmte wirtschaftlich attraktive Länder wie Schwellen- und Transitionsländer, sowie einzelne Sektoren ausgeschlossen bleiben. So konstatiert Bernd Stecher, Manager der Siemens AG, dass viele Projekte, die wirtschaftlich interessant sind, nicht förderungswürdig sind, umgekehrt förderungswürdigen Projekten oft die Wirtschaftlichkeit abgeht (2000, 105).

Dazu kommen allerdings auch veränderte weltwirtschaftliche Rahmendaten, wie der Jahresbericht 2002 richtig feststellt. So sanken die ausländischen Direktinvestitionen von 2000 auf 2001 in Entwicklungsländer um 15 Prozent. Im Infrastrukturbereich begann der Rückgang bereits 1997:

Hier ging die private Finanzierung von 128 Mrd. US-Dollar (1997) auf 58 Mrd. US-Dollar 2002 zurück⁶³.

Betroffen davon waren allerdings weniger Nordafrika sowie Zentral- und Osteuropa. Südafrika verzeichnete sogar einen enormen Zuwachs, ebenso wie Mexiko und China. Dagegen ist eine wachsende Zurückhaltung der Wirtschaft insbesondere in risikoreichen oder ökonomisch wenig attraktiven Ländern wie Peru, Bolivien, Paraguay und Ecuador, aber auch in Indien und in Sektoren wie zum Beispiel der Wasserversorgung festzustellen. So haben Wasserversorgungsunternehmen wie Suez/Ondeo in Argentinien und Manila, AquaMundo und BWI in Montenegro und Albanien erhebliche Probleme, die ein weiteres Engagement stark beschränken. „Wir waren zu optimistisch über die Bereitschaft des privaten Sektors, in diesen Ländern zu investieren“, heißt es inzwischen bei der Weltbank⁶⁴.

Angesichts wachsender wirtschaftlicher und politischer Schwierigkeiten, sinkender Gewinnaussichten und Risikobereitschaft reichen die Unterstützungsmaßnahmen einschließlich der Subventionierung, die die Entwicklungszusammenarbeit bereitstellt, offensichtlich nicht aus. So erklärte J.F.Talbot, Direktor von SAUR International, dem dritten großen französischen Wasserkonzern: „Erhebliche Zuschüsse und zinsgünstige Kredite sind unvermeidlich“, um die notwendigen Investitionen für eine Ausweitung der Wasserversorgung in ländliche Regionen und in städtische Gebiete mit einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen (zit. bei Hall 2002, 8). Gleichzeitig verlangte er, dass „unvernünftige“ vertragliche Verpflichtungen für private Unternehmen und weitreichende Kontroll- und Einflussmöglichkeiten für Regulierungsbehörden vermieden werden müssten.

⁶³ World Bank News Release, 09.07.2003

⁶⁴ Nemat Safik, Vizepräsidentin der Weltbank für die Entwicklung des privaten Sektors, bei einer Wasserkonferenz der Bank in Washington, Anfang März 2003.

VI. Ausblick: Trotz Zweifel am Erfolg - Erhöhung der Dosis

Obwohl der entwicklungspolitische Nutzen von „öffentlich-privaten Partnerschaften“ in hohem Maße fragwürdig ist, setzen Bundesregierung und BMZ weiterhin unbeirrt auf das PPP-Konzept. Mehr noch: „Entwicklungspartnerschaften“ sollen zum integralen Bestandteil der bilateralen EZ in allen Regionen, Sektoren und Haushaltstiteln weiter entwickelt werden, eine Empfehlung, die auch der Synthesebericht vorlegt⁶⁵. Mittelfristig soll der Anteil der als PPP-Vorhaben konzipierten EZ-Vorhaben erheblich ausgeweitet werden. Bei bilateralen Verhandlungen sollen von vornherein „PPP-Fenster“ vereinbart werden, die dann später mit privatwirtschaftlichen Partner „geschlossen“ werden sollen.

Damit wächst der Druck auf die Durchführungsorganisationen, private Partner zu suchen und PPP-Projekte zu „produzieren“. Bereits Anfang 2002, lange vor der Fertigstellung der Evaluierung, erneuerte das BMZ auch den PPP-Auftrag an die Durchführungsorganisationen. Bis 2006, so die jüngste „Direktive“, sollen 25 Prozent aller TZ- und FZ-Vorhaben eine PPP-Komponente enthalten.

Das kann nur gelingen durch,

- erstens, eine weit stärkere Ausrichtung der Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern auf die Anforderungen, Wünsche und Bedürfnisse der privaten Wirtschaft und Investoren,
- zweitens, den Ausbau der Unterstützung durch EZ-Maßnahmen und FZ-Instrumente, also durch mehr Subventionen durch öffentliche Mittel.

So kommt auch der Synthesebericht zu dem Ergebnis, dass es

„sowohl für PPP in der bilateralen EZ als auch für den Sonderfonds (...) erforderlich (ist), bestimmte institutionelle, organisatorische und prozedurale Aspekte - z.B. die institutionellen Anreizsysteme, die Ausstattung der EZ-Außenstrukturen, das Informationsmanagement und die Mitarbeiterqualifizierung - zu verbessern“ (Synthesebericht, 61).

Das bedeutet, dass die Strukturen, die Arbeit und die zur Verfügung stehenden Finanzmittel noch stärker als bislang auf „Entwicklungspartnerschaften“ ausgerichtet werden müssten. Vorreiter ist auch hier wieder die Weltbank, die zum Beispiel als Antwort auf den sich abzeichnenden Rückzug von Wasserkonzernen aus vielen Entwicklungsländern ihre Kreditvergabe für den Wassersektor erheblich aufstocken will, um mehr Projekte mit privater Beteiligung finanzieren zu können.

6.1. Mainstreaming PPP

Durch eine weitere Integration in die bilaterale Zusammenarbeit würden sich die Konsequenzen für die Erarbeitung und Umsetzung von PPP-Projekten, die sich bereits jetzt abzeichnen, deutlich verstärken. Dazu gehört u.a.:

1. Beschleunigung und „Entbürokratisierung“: Unter den gegenwärtigen Bedingungen scheint auf Seiten der Wirtschaft das Interesse an einer stärkeren Integration der PPP-Fazilität in die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit gering. So rät Michael Blank, DIHK, von einer „vorschnelle(n) Integration der PPP-Fazilität in die bilaterale EZ“ ab, da dadurch bei der Wirtschaft der Eindruck eines Rückfalls „in die Mentalität der staatlichen Vorgabe bei Projektentscheidungen von Unternehmen“ entstehen würde (2003, 247). Privatwirtschaftliche Partner fordern

schnelle, einfache Verfahren, die der Flexibilität von Unternehmensplanungen Rechnung tragen.

Um solche Bedenken zu zerstreuen, wirbt zum Beispiel Dieter Reuter von InWEnt für „Partnerschaft statt Antragsverfahren“: Es sei wichtig, dass „wir Unternehmen nicht in lange Warteschleifen von Antrags- und Prüfungsverfahren schicken, sondern ihnen klare, transparente, unbürokratische und vor allem rasche Kooperationsmechanismen anbieten“ (Reuter 2003, 151). Eine solche Beschleunigung würde allerdings auf Kosten der gründlichen Vorab-Analyse, etwa von Umweltauswirkungen oder Gender-Aspekten, gehen.

2. Eingeschränkte Partizipation:

Bislang gibt es keine Beteiligung der Regierungen oder Zivilgesellschaften aus den Ländern des Südens an Projekten, die aus der PPP-Fazilität finanziert werden - ein Vorgehen, das im Gegensatz zum entwicklungspolitischen Prinzip der „ownership“ steht.

Größer sind ihre Beteiligungsmöglichkeiten bei Projekten der bilateralen Zusammenarbeit. Grundsätzlich ist allerdings schwer zu überprüfen, inwieweit sich Regierungen dem Geber-Interesse, das PPP-Konzept verstärkt in die bilaterale Zusammenarbeit zu integrieren, widersetzen können. Und ob die geplante Einrichtung von vorgefertigten „PPP-Fenstern“ mehr oder im Endeffekt nicht weniger Einflussmöglichkeiten bringen wird, ist gegenwärtig nicht zu beurteilen. Ungeklärt ist auch, wie eine umfassende Beteiligung der Zielgruppen, die inzwischen als wesentliches Element einer nachhaltigen Entwicklung anerkannt ist, bei „Entwicklungspartnerschaften“ aussehen kann. Es ist zu erwarten, dass die Interessen des Unternehmens einer solchen Beteiligung enge Grenzen setzen.

⁶⁵ Inwieweit dieses Ergebnis der PPP-Evaluierung bereits durch die politische Vorgabe präjudiziert war, sei dahingestellt.

3. Aufweichung der Schwerpunktsetzung:

Eine stärkere Partnereinbindung könnte eine Aufweichung der gerade beschlossenen Politik der Länder- und Sektorschwerpunkte, die sich unter anderem an Kriterien wie Armutsminderung, Umwelt- und Ressourcenschutz und Konfliktbeseitigung orientieren, erforderlich machen. Während der Synthesebericht noch kryptisch-euphemistisch von der Notwendigkeit einer „Flexibilisierung der Länderprogrammierung als Voraussetzung für die PPP-Integration“ spricht (65), redet Dieter Reuter, InWEnt, Klartext: „Viele Projekte können nicht in jenen Ländern durchgeführt werden, die in geschäftlicher Hinsicht interessant sind“.

Die Konsequenz daraus wäre eine Unterordnung der Entwicklungspolitik unter die Investitionsanforderungen der privaten Wirtschaft - eine interessante Gradwanderung, auf deren Ausgang man gespannt sein darf. Die Alternative wäre eine noch stärkere Förderung, sprich: Subventionierung im Rahmen von PPP-Projekten, um private Investoren in weniger profitable Länder und Sektoren zu lotsen.

4. Lockerung der PPP-Kriterien:

Explizit fordern Wirtschaftsvertreter wie Bernd Stecher von Siemens zudem, dass „einige Kriterien flexibler gehandhabt werden“, wie etwa das Subsidiaritäts-Prinzip. Ebenso beklagt er die unzureichende Subventionierung durch die Entwicklungszusammenarbeit: Da aufgrund hoher Vorlaufkosten Unternehmen möglicherweise erst nach mehreren Jahren in die Gewinnzone kommen, wäre „nicht nur der deutschen Wirtschaft, sondern auch dem Entwicklungsland (...) viel geholfen, wenn die Anlaufverluste von Projekten begrenzt werden könnten. Schließlich würden dadurch mehr deutsche Firmen zu weiteren Engagements in Entwicklungsländern ermuntert.“ (Stecher 2000, 106)

5. Wachsender Einfluss der

Wirtschaft: Komplementär bietet sich die Wirtschaft an, im Rahmen der Entwicklungspolitik eine größere Rolle zu übernehmen: So könnten deutsche Auslandshandelskammern

(AHK) verstärkt als Projektpartner auftreten. Außerdem wären sie bereit, Teilaufgaben der Akquisition und Vorprüfung von Projekten zu übernehmen. Da es sich bei den AHK um privatwirtschaftlich organisierte Dienstleistungsunternehmen handelt, müssten sie dafür aus EZ-Mitteln bezahlt werden, die damit eingesetzt würden, um Konkurrenzvorteile für deutsche Unternehmen zu finanzieren.

Außerdem sind die Wirtschaftsverbände bereit und interessiert, auch oberhalb der Arbeitsebene an der Entwicklung und praxisnahen Ausgestaltung des PPP-Programms mitzuwirken⁶⁶. Das würde bedeuten, die Wirtschaftsverbände bekämen einen größeren Einfluss sowohl auf die politischen Entscheidungsabläufe und auf die Definition von „Entwicklungspartnerschaften“, als auch auf die Projekte, die verwirklicht werden.

Ähnlich fordert Dieter Reuter, InWEnt, eine „vollständige Neuausrichtung der Entwicklungsaktivitäten“. Anstelle einer Partnerschaft, wie sie bislang vorwiegend auf Projektebene erfolgte, wünscht er sich eine „strategische Reorientierung der gesamten Arbeit“ von BMZ und Durchführungsorganisationen. „Der private Sektor muss weitaus stärker in die Arbeit der Entwicklungsorganisationen einbezogen werden“. Umgekehrt sollten sich die Institutionen selbst „stärker als Wegbereiter des privaten Sektors in den Entwicklungsländern sehen, unter anderem, indem sie stärker als bislang versuchen, die Rahmenbedingungen für geschäftliche Aktivitäten zu beeinflussen“ (2002, 14).

Die Konsequenz dieser weitergehenden Anpassungen wäre ein **umfassender Systemwechsel** der EZ:

- Eine stärkere Orientierung der Durchführungsorganisationen auf Bedürfnisse, Interessen und Anforderungen privater Unternehmen,
- weniger Transparenz und „Bürokratie“, damit weniger Regulierung und öffentliche Kontrolle,

- eine Lockerung der Abstimmung von PPP-Vorhaben mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen, etwa die Orientierungen auf einkommensschwache Zielgruppen oder auf ärmere Länder,
- eine weitere Stärkung des Anreizsystems, etwa der Subventionierung oder der Schaffung von attraktiven Investitions- und günstigen Rahmenbedingungen.

Ob durch eine solche Weiterentwicklung der „Entwicklungspartnerschaft“ allerdings eine stärkere Beteiligung privater Unternehmen und eine höhere entwicklungspolitische Signifikanz erreicht werden kann, ist angesichts der bisherigen Erfahrungen mehr als zweifelhaft. Dagegen könnte der Preis einer verstärkten Integration des PPP-Konzepts das Ende einer Entwicklungspolitik sein, die sich am Anspruch von Armutsminderung und sozial und ökologisch gerechter Entwicklung orientiert.

6.2. „Strategische Allianzen“

Eine zweite Überlegung, die Durchführungsorganisationen wie die GTZ vorantreiben und die auch vom Synthesebericht aufgegriffen wird, sind „strategische Allianzen“ mit der Privatwirtschaft und die Umwandlung der bisherigen PPP-Fazilität in einen Sonderfonds zu ihrer Förderung. Ansätze dafür sind Initiativen wie die Kooperation mit dem Deutschen Kaffeeverband (DKV) und der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels (AVE) zur Ausarbeitung von Umwelt- und Sozialstandards, aber auch die Einbindung in die Global-Compact-Aktivitäten des UN-Generalsekretärs.

Diese Form der Kooperation hätte eine Reihe von Vorteilen gegenüber der bisherigen PPP-Praxis beziehungsweise würde eine Reihe von Kritikpunkten entschärfen:

- An Stelle von Projekten würden weniger, dafür größere und längerfristige Maßnahmen und integrierte Ansätze mit Programmcharakter gefördert.

⁶⁶ Vgl. Grundlagenstudie, 66.

- Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft würde weniger die Projektebene betreffen, sondern eher auf die Beeinflussung der Rahmenbedingungen zielen.
- Angestrebt werden könnten Partnerschaften mit vielen Akteuren, also auch mit nichtstaatlichen Entwicklungsgruppen, mit Menschenrechts- und Umweltorganisationen usw., die ein Gegengewicht zu wirtschaftlichen Interessen bilden könnten.

Andererseits handelt es sich dabei um ein politisches Minenfeld, da eine einseitige Formulierung von Standards durch die Industrieländer auf Seiten der Länder des Südens durchaus als Wettbewerbsbehinderung und Protektionismus empfunden wird. Erfolge hängen daher unter anderem wesentlich davon ab, ob die Erarbeitung der Standards in einem breiten, partizipatorischen Prozess erfolgt und die Einhaltung transparent und unabhängig überprüft werden kann. Wichtig sind auch Klagemöglichkeiten und Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen. Das macht u.a. eine erhebliche Erweiterung der „Partnerschaftsansatzes“ um lokale Unternehmen, nichtstaatliche Organisationen und einheimische Behörden notwendig.

Dementsprechend stellt sich für diese Art der Kooperation eine Reihe von Fragen⁶⁷. Wie werden zum Beispiel die Kriterien für die Verwendung der Fondsmittel festgelegt, wer entscheidet über Schwerpunktsetzung und Vorhaben, wie sind Verantwortung und Haftung geregelt, usw.? Wie werden der staatlich-öffentliche Bereich oder die Zivilgesellschaft aus den Ländern des Südens beteiligt? Wichtig ist dabei, dass sie von vornherein gleichberechtigt einbezogen sind und nicht erst im nachhinein, nachdem die Standards und ihre Kontrolle zwischen Wirtschaft und Politik ausgehandelt wurden. Wie kann in allen Phasen ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Stakeholders sicher gestellt werden

(Stichwort: Informationsasymmetrie)? Und wie wird eine umfassende Transparenz hergestellt, so dass nicht nur Aktivitäten, die als PR-Maßnahmen für die beteiligten Unternehmen tauglich sind, öffentlich gemacht werden, sondern zum Beispiel auch Verstößen gegen Standards und Richtlinien?

Außerdem handelt es sich bei den „strategischen Allianzen“ vorerst nur um ein Experiment, um ein relativ neues Konzept. Ihre Prozesse und ihre potenziellen Auswirkungen sind auf einer anderen Ebene angesiedelt als die „Entwicklungspartnerschaften“, die gleichzeitig weiter vorangetrieben werden sollen.

⁶⁷ Siehe dazu auch zum Beispiel die Stellungnahme der BUKO-Pharmakampagne zu öffentlich-privaten Partnerschaften im Gesundheitssektor (BUKO-Pharmakampagne 2000).

VII. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Für die weitere - und durchaus notwendige - Diskussion über das Verhältnis von Privatwirtschaft, ausländischen Investoren und Entwicklungszusammenarbeit folgen aus der Analyse der bisherigen Erfahrungen mit den „Entwicklungspartnerschaften“ eine Reihe von Überlegungen und Empfehlungen, wobei zunächst drei zentrale, übergreifende Forderungen hervortreten:

- **Das Primat der Entwicklungspolitik, die entwicklungspolitische Signifikanz und Vorkehrungen gegen Risiken und Nebenwirkungen durch privatwirtschaftliche Interessendominanz müssen besser als bislang sichergestellt werden - und zwar auf allen Ebenen, von der Mikro- bis zur Makroebene.**
- **Die Entwicklungspolitik sollte ihre Mittel stärker auf strukturbildende Maßnahmen konzentrieren, wobei nicht die Orientierung auf eine Beteiligung privater Investoren im Vordergrund stehen sollte, sondern vorrangig die Umsetzungsbedingungen für alternative Lösungsansätze jenseits der marktwirtschaftlichen Logik berücksichtigt werden sollten. Gestärkt werden sollten dabei die Voraussetzungen für selbstbestimmte Entwicklungsprozesse, zu denen u.a. eine erweiterte Partizipation ärmerer Bevölkerungsgruppen gehört.**
- **Notwendig ist eine transparente, partizipative Diskussion über die Erfahrungen und Möglichkeiten einer Beteiligung der privaten Wirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit sowie über ihre mögliche Rolle neben öffentlichen Institutionen und anderen nicht**

privatwirtschaftlichen Alternativen.

Im Einzelnen würde das unter anderem heißen⁶⁸:

- Die Kriterien für die öffentlich-private Zusammenarbeit müssen transparenter und operationalisierbarer sein. Notwendig wären dabei auch verbindliche Leitlinien für die Auswahl der potenziellen Partner, etwa eine nachprüfbare Verpflichtung auf die Einhaltung von sozialen, ökologischen oder menschenrechtlichen Standards in ihren gesamten Unternehmensaktivitäten und nicht nur in „Entwicklungspartnerschaften“.
- Notwendig wäre eine umfassende unabhängige Überprüfung des Konzepts. Die vorliegende PPP-Evaluierung reicht nicht als Evidenz aus, um die angestrebte massive Ausweitung in die bilaterale Zusammenarbeit zu untermauern. Sie ist für ein solides Urteil zu wenig. Außerdem kann sich eine Analyse nicht auf die Projektebene beschränken, sondern muss auch die Risiken und Auswirkungen auf der makroökonomischen Ebene einbeziehen, wo die Entwicklungspolitik erhebliche Veränderungen vorantreibt, um die Voraussetzungen für die Umsetzung des PPP-Konzepts zu schaffen.
- Eine solche Überprüfung kann nur in einer öffentlichen, kritischen Diskussion stattfinden, die auf transparente Prozesse und Entscheidungskriterien, aber auch auf Möglichkeiten für eine unabhängige Überprüfung von Maßnahmen angewiesen ist. Dem-

⁶⁸ Die folgenden Ausführungen stützen sich u.a. auf die Diskussion beim Weed-Strategieworkshop "Entwicklungspartnerschaften" am 11./12.Juli 2003 in Berlin, bei dem ein Entwurf dieses Arbeitspapiers vorlag.

entsprechend ist eine stärkere Partnereinbindung und zivilgesellschaftliche Beteiligung in den Partnerländern notwendig, um die dortige Expertise und eigene Entwicklungsvorstellungen einzu beziehen.

- Eine Unterordnung der EZ unter Unternehmensstrategien muss vermieden werden. Ministerielle Zielvorgaben und Verpflichtungen zum Mainstreaming von PPP sind dabei kontraproduktiv, da dadurch ein erheblicher Erfolgsdruck auf die Durchführungsorganisationen ausgeübt wird.
- Außerdem wäre die Diskussion über Finanzierungsalternativen (Entschuldung, Erhöhung von ODA, einheimische Ressourcen, usw.) voranzutreiben, die dadurch Rückenwind bekommt, dass die von manchen erhoffte Mobilisierung von privatem ausländischem Kapital für genuin entwicklungspolitische Aufgaben offensichtlich schwieriger ist als noch vor wenigen Jahren erwartet.
- Gleichzeitig muss die Suche nach Alternativen zur Beteiligung des privaten Sektors, insbesondere ausländischer Konzerne, verstärkt werden. Solche Alternativen dürfen nicht nur „Notstopfen“ sein für die Bereiche, die privatwirtschaftlich nicht attraktiv sind, indem sie die Problemlösung auf die „Selbsthilfe“ von Zielgruppen oder einen geschwächten öffentlichen Sektor abwälzen.
- Begrüßenswert wäre ein Abschied vom Partnerschaftsbegriff angesichts seiner ideologischen und verschleiernenden Implikationen. Stattdessen könnte von Kooperation, Öffentlich-Privaten Initiativen o.ä. gesprochen werden, mit klarer Definition unterschied-

licher Interessen und Verantwortung.

Für die zukünftige Praxis der Entwicklungszusammenarbeit zeichnen sich verschiedene Szenarien ab, die sich teilweise überschneiden und ergänzen können:

1. Weiterentwicklung und finanzielle Aufstockung der PPP-Fazilität. Damit würden offensichtlich bereits eine ganze Reihe von Unternehmenswünschen (Hilfe bei Marktzugang, Anschubfinanzierung, Risikominderung) ohne großen bürokratischen Aufwand erfüllt werden können. Andererseits legt die Kritik der PPP-Evaluierung für das BMZ an den konzeptionellen Mängeln der PPP-Fazilität eine grundlegende Neuorientierung nahe, etwa ihren Einsatz für die Unterstützung „strategischer Partnerschaften“. Dies könnte allerdings ihre wirtschaftliche Attraktivität insbesondere für kleinere Unternehmen und ihre Funktionalität für die Mobilisierung von zusätzlichen Mitteln für die EZ verringern. Außerdem würde eine solche Neuausrichtung um so dringlicher erfordern, dass die Verwendung der Mittel transparent ist, die entwicklungspolitischen Schwerpunktsetzungen und Vergabekriterien präzisiert werden und die Fazilität auch geöffnet wird für andere Kooperationsformen, etwa für „öffentlich-öffentliche Partnerschaften“ mit kommunalen Unternehmen.

2. Weitere Integration von PPP in die bilaterale Zusammenarbeit, wie sie gegenwärtig von BMZ, Synthesebericht und Durchführungsorganisationen befürwortet wird. Ein **Mainstreaming** der Beteiligung privater Unternehmen darf allerdings nicht zu einer Aufweichung entwicklungspolitischer Kriterien führen - im Gegenteil: der entwicklungspolitische Nutzen muss stärker als bislang sichergestellt werden. Angesichts der Verwendung öffentlicher Gelder sollten alle PPP-Projekte den gleichen Kriterien unterliegen wie herkömmliche EZ-Projekte. Diese Kriterien wurden als Ergebnis langjähriger Erfahrungen entwickelt, um den entwicklungspolitischen Nutzen sicherzustellen. Dazu gehören zum Beispiel

- eine gründliche Vorabprüfung, etwa eine Abschätzung von sozialen und ökologischen Auswirkungen und die Überprüfung von Gender-Aspekten, die zwecks Qualitätssicherung bereits bei der Planung erfolgen müssen,
- eine klare, unabhängige und regelmäßige Wirkungskontrolle und Einspeisung der gewonnenen Erfahrungen in das Programm,
- eine größere Transparenz, etwa durch die Veröffentlichung von Kurzprofilen aller geförderten Maßnahmen unter Nennung des EZ-Finanzierungsanteils und der entwicklungspolitischen Erfolgsindikatoren,
- wo immer möglich die Sicherstellung der Partizipation von nichtstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Gruppen in den Zielländern an der Konzeption und Umsetzung von PPP-Vorhaben.

Das zentrale Problem dabei könnte sein, dass eine solche konsequente Überprüfung des entwicklungspolitischen „Mehrwerts“ die Attraktivität für viele private Unternehmen, sich im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu engagieren, weiter verringern würde.

3. Beschränkung von PPP auf einige Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit: Es hat sich gezeigt, dass zentrale Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit (Gesundheit, Wasserversorgung, Grundbildung) - abgesehen von einzelnen Segmenten - wenig attraktiv sind für private Investoren. Anstatt durch entwicklungspolitische Maßnahmen die Anreize für Investoren auf Kosten alternativer Lösungsansätze zu verbessern, sollten diese Bereiche ganz aus dem PPP-Programm genommen werden und in öffentlicher Verantwortung bleiben.

In den übrigen Bereichen sollten PPP-Vorhaben prinzipiell ohne direkte finanzielle Subventionen für die privatwirtschaftlichen Partner auskommen. Die bestehenden umfassenden Instrumente der Außenwirtschaftsförderung müssten bereits reichen, um

eine engere Kooperation bei der Umsetzung entwicklungspolitischer Zielsetzungen zu unterstützen⁶⁹. Notwendig wären allerdings auch hier klare soziale und ökologische Kriterien, wie sie seit langem von nicht-staatlichen Entwicklungsorganisationen zum Beispiel für Hermes-Bürgschaften gefordert werden.

Für die DO würde sich damit möglicherweise ein erweiterter Bereich eröffnen, im Auftrag von privaten Unternehmen ihre Expertise und Dienstleistungen in kommerzielle Projekte einzubringen („Drittmittelgeschäft“). Die Unternehmen ihrerseits müssten lernen, dass „Corporate Responsibility“ einen Preis hat und nicht auf Subventionen angewiesen sein sollte.

4. PPP-Moratorium: Die Fallstudien haben, ebenso wie die PPP-Evaluierung für das BMZ, schwerwiegende Fragen über Konzeption und Umsetzung aufgeworfen, die erhebliche Zweifel am Sinn einer weiteren Integration in die bilaterale EZ wecken. Ähnlich stellt zum Beispiel auch Richter (2003) mit Blick auf Kooperationsformen im Gesundheitsbereich fest:

„Das Politikparadigma „Öffentlich-private Partnerschaft“ - und seine Praxis - sind mit so vielen Problemen und Risiken hinsichtlich der Gesundheitsversorgung und der Demokratie behaftet, dass es besser wäre (...) das Modell jetzt aufzugeben“ (8).

Die Entwicklungspolitik sollte den Mut finden, das Experiment „Entwicklungspartnerschaften“ vorerst zu beenden beziehungsweise ein Moratorium für Neuvorhaben zu akzeptieren. Die bisherigen Erfahrungen sollten - zum Beispiel in einem Multistakeholder-Review (MSR) - ausgewertet werden, und zwar partizipativ, transparent und ergebnisoffen. Wichtig wäre auch, sowohl Lösungs- als auch Finanzierungsalternativen zur verstärkten Kooperation mit privaten Unternehmen auszuloten. Vorbild wäre zum Beispiel die Arbeit der World Commission on Dams (WCD).

Ein Eingeständnis, dass die Entwicklungszusammenarbeit durch den

⁶⁹ Vgl. Peltzer/Schmitt 1999

Spagat zwischen Dienstleistung für die Privatwirtschaft und der Sicherstellung entwicklungspolitischer Erfordernisse systematisch überfordert ist, könnte dazu führen, dass in einem umfassenden Brainstorming der entwicklungspolitischen Community - auch unter Beteiligung der Wirtschaft - nach neuen Konzepten gesucht wird. Dazu würde auch gehören, die unverzichtbaren Aufgaben des Staates einerseits und das Konzept der „Corporate Responsibility“ andererseits breiter zu diskutieren und Mechanismen ihrer verbindlichen Umsetzung im Spektrum zwischen Freiwilligkeit, Ordnungspolitik und gesamtwirtschaftlicher Lenkung (etwa durch Steuern) zu vereinbaren.

Eine grundlegende Voraussetzung, um Transparenz und Rechenschafts-

pflicht zu sichern, und unzulässigen Einfluss privater Interessen auf die öffentliche Agenda oder die Ausrichtungen zwischenstaatlicher Organisationen zu verhindern, wäre vor allem auch,

„eindeutige institutionelle Richtlinien und wirksame öffentliche Vorkehrungen zu verankern, durch die sichergestellt wird, dass öffentliche Interessen eindeutig im Mittelpunkt aller (..) finanziellen Beziehungen, Gemeinschaftsunternehmen und anderen Interaktionen mit dem kommerziellen Sektor stehen“ (Richter 2003,8).

Statt weiter einer Kopfgeburt nachzuhängen und zu versuchen, sie mit weiteren Finanzmitteln, strukturellen Anpassungsprozessen und Zugeständnissen doch noch zu retten,

könnte z.B. ein Entwicklungspolitischer Runder Tisch aus einer Bestandsaufnahme der Situation der Entwicklungspolitik in Zeiten der Globalisierung Perspektiven für eine zukünftige Politik entwickeln - und den möglichen Beitrag der Privatwirtschaft dafür neu definieren.

In jedem Fall aber geht es darum, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit durch das Konzept der „Entwicklungspartnerschaften“ nicht immer tiefer in eine babylonische Abhängigkeit von der Privatwirtschaft hineinbegibt, sondern ihre unabhängige Handlungsfähigkeit, im breiten gesellschaftlichen Konsens entwicklungspolitische Ziele zu formulieren und umzusetzen, stärkt.

VIII. Zusammenfassung

Die wachsende Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen in den Ländern des Südens seit den achtziger Jahren stellte für die Entwicklungspolitik Gefährdung und Chance zugleich dar: Gefährdung, weil angesichts der dreistelligen Milliardensummen ihre eigene Rolle in der Entwicklung marginalisiert und delegitimiert wurde - und Chance, weil sie hoffte, durch neue Formen der Kooperation mit der Privatwirtschaft ihren Anspruch einer sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltigen Entwicklung besser, schneller und kostengünstiger verwirklichen zu können. Die „Öffentlich-private Partnerschaft“ (PPP) beziehungsweise die „Beteiligung des privaten Sektors“ (PSP) gilt seither sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene von Weltbank oder UN als ein geeignetes Konzept für eine intensive Zusammenarbeit mit der privaten Wirtschaft, bei der beide Seiten angeblich nur gewinnen können. Sie kommt insbesondere im Infrastrukturbereich und zunehmend in Bereichen öffentlicher Daseinsvorsorge wie Gesundheit zum Tragen, in der Hoffnung, dass hier durch private Unternehmen zusätzliche Mittel für Entwicklungsaufgaben bereit gestellt werden. Für diese Kooperation im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat die deutsche Entwicklungspolitik den Begriff „Entwicklungspartnerschaften“ geprägt.

In die deutsche Entwicklungspolitik wurde das PPP-Konzept Mitte der neunziger Jahre von der konservativ-liberalen Regierungskoalition eingeführt. Sie folgte damit dem Vorbild neoliberaler Politik multilateraler Finanz- und Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank und dem IWF, die seit Anfang der achtziger Jahre verstärkt darauf setzen, durch die Öffnung von Märkten für Investitionen und Handel die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln. Der Staat soll sich auf seine „Kernaufgaben“, die Setzung von Rahmenbedingungen und die Regulierung bei

„Marktversagen“, beschränken. Die rot-grüne Koalition von SPD und Bündnis90/Die Grünen erklärte nach dem Regierungswechsel 1998 „strategische Partnerschaften für eine nachhaltige Entwicklung“ zu einem Kernbestandteil ihrer Entwicklungspolitik.

Für die Umsetzung von „Entwicklungspartnerschaften“ gibt es in der deutschen EZ drei Möglichkeiten:

- die 1999 eingerichtete PPP-Fazilität, die Zuschüsse für kleinere, kurzfristige Vorhaben zur Verfügung stellt,
- die Kooperation im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit, die insbesondere von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) durchgeführt wird,
- Maßnahmen im Rahmen der Investitionsfinanzierung durch die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG).

Ein 5-Punkte-Kriterienkatalog soll sicherstellen, dass sich die Projekte - auch in Abgrenzung gegen die herkömmliche Außenwirtschaftsförderung - sowohl an den entwicklungspolitischen Grundsätzen orientieren als auch einen zusätzlichen entwicklungspolitischen Nutzen verglichen mit „Alleingängen“ der beiden Partner bringen, der die Subventionierung durch öffentliche Mittel („Entwicklungshilfe“) rechtfertigt. Solche privaten Investitionen mit entwicklungspolitischem Nutzen sollen insbesondere in ärmere Länder oder in Sektoren gelenkt werden, an denen die ausländischen Direktinvestitionen ansonsten vorbei gehen.

Um Investitionen deutscher beziehungsweise europäischer Unternehmen zu fördern, setzt die Entwicklungszusammenarbeit im wesentlichen auf drei Ebenen an:

- Kooperation mit einem Unternehmen in einem Entwicklungsland in einem konkreten Projekt (Mikroebene),
- Aufbau von Institutionen im Ziel-land, die für die Privatwirtschaft notwendig sind, zum Beispiel Handwerkskammern oder Regulierungsbehörden (Mesoebene),
- Schaffung politischer, wirtschaftlicher und regulatorischer Rahmenbedingungen wie Gesetze oder der Abbau von Investitionshindernissen (Makroebene).

Damit sind die Politik und die Durchführungsorganisationen (DO) wie KfW und GTZ in einer Doppelrolle: Als öffentliche Dienstleister sollen sie dazu beitragen, die Voraussetzungen für die angestrebte Beteiligung privater Unternehmen zu schaffen. Andererseits muss sichergestellt werden, dass diese Unterstützung wirklich dazu führt, entwicklungspolitische Ziele einzulösen und nicht ausschließlich den partikularen Interessen von Investoren dient.

Erfolge! Erfolge?

Rein zahlenmäßig scheint das PPP-Programm durchaus ein Erfolg zu sein. Das BMZ meldet für den Zeitraum 1999 bis 2002 insgesamt 1.067 PPP-Neuprojekte. Davon wurde die Hälfte durch die PPP-Fazilität finanziert.

Für diese Neuprojekte wurden insgesamt 4,7 Mrd. Euro aufgebracht. Mehr als 60 Prozent davon kamen von privater Seite, deren Beitrag sich in den vier Jahren bis 2002 auf 1.032 Mrd. Euro mehr als vervierfachte. Die Hoffnung, durch die Entwicklungspartnerschaften erhebliche zusätzliche Mittel für Entwicklungsvorhaben mobilisieren zu können, scheint damit übererfüllt zu sein.

Allerdings werden rund 40 Prozent aller Neuvorhaben von der DEG

durchgeführt, der Anteil an den gesamten Mitteln beträgt sogar 78 Prozent. Dabei handelt es sich weitgehend um die herkömmliche Investitionsfinanzierung für Unternehmen, das heißt, die Projekte haben mit dem neuen Konzept von PPP nur bedingt zu tun (Grundlagenstudie, 76).

Dagegen vollzog sich die Einbeziehung privater Unternehmen in die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit nur langsam: Bei der GTZ schwankt der Anteil der jährlichen, nicht über die Fazilität bezuschussten PPP-Neuvorhaben an allen TZ-Neuvorhaben zwischen 4,2 Prozent (1999) und 11 Prozent (2000), bei der KfW zwischen 12 Prozent (2001) und 4 Prozent (2002). In einzelnen Bereichen, etwa dem Infrastrukturbereich, liegt er allerdings signifikant höher. Im Bereich städtischer Wasserver- und Abwasserentsorgung zum Beispiel sind nach Angaben der KfW mittlerweile in jedem zweiten FZ-Neuvorhaben PSP-Modelle berücksichtigt.

Gleichzeitig gelang es den Durchführungsorganisationen GTZ und KfW nur sehr beschränkt, zusätzliche private Investitionen für die bilateralen PPP-Projekte zu mobilisieren: Bei der GTZ waren es gerade einmal 13,5 Mio. Euro, bei der KfW etwa 20 Mio. Der öffentliche Anteil und damit das Subventionselement betrug in diesen Projekten dagegen teilweise 100 Prozent, das heißt der privatwirtschaftliche Beitrag war minimal.

Auffällig ist, dass die Bereiche Soziale Sicherungssysteme, also etwa Gesundheit und Grundbildung, und ländliche Entwicklung im Gegensatz zu ihrer hohen Bedeutung für die Armutsminderung bei den „Entwicklungspartnerschaften“ nur sehr dünn vertreten sind. Außerdem werden die weitaus meisten Projekte in wirtschaftlich attraktiven Ländern wie Brasilien, China oder Südafrika durchgeführt, also nicht in den ärmsten Ländern wie in den afrikanischen Staaten südlich der Sahara. Außerdem haben diese Länder meist Zugang zu anderen Finanzierungsquellen, wären also nicht auf die subventionierten Investitionen angewiesen. An diesen beiden Indikatoren (Län-

der, Bereiche) zeigt sich, dass die öffentlichen Gelder weitgehend dem privaten Investitionsfluß folgen, statt umgekehrt diese Investitionen dahin zu lenken, wo sie für eine Armutsminderung notwendig wären.

Fallstudien

Dieser Befund wird durch vier Fallstudien untermauert, vertieft und erweitert. Untersucht werden unterschiedliche Varianten und Bereiche der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft: der Wasser- und der Energiesektor, Landwirtschaft und Umwelt, sowie die Ausarbeitung von Umwelt- und Sozialstandards.

Zusammenfassend zeigt sich, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis der „Entwicklungspartnerschaften“ aus entwicklungspolitischer Sicht äußerst ungünstig und unausgewogen ist und für die Länder des Südens negative Auswirkungen hat:

1. Der „entwicklungspolitische Mehrwert“ des Konzepts insgesamt ist, also abgesehen von vereinzelt positiven Vorhaben, bescheiden:

- Auch bei Projekten mit hoher Armutsrelevanz wie Wasser- und Energieversorgung oder ländlicher Entwicklung ist die Orientierung der Vorhaben auf die Bedürfnisse und Anforderungen einer Armutsminderung gering, da diese Bereiche für beteiligte private Unternehmen wenig attraktiv sind.
- Durch die Ausrichtung auf Ideen und Interessen privater Investoren wird die Projektorientierung der Entwicklungszusammenarbeit gestärkt, obwohl seit Jahren klar ist, dass für eine nachhaltige Entwicklung vorrangig die Rahmenbedingungen verbessert werden müssen: Dazu gehören u.a. demokratische Kontrolle, Transparenz von Institutionen und Entscheidungsprozessen und Partizipationsmöglichkeiten für Zielgruppen.
- Aufwendige technologische Lösungsansätze dominieren gegenüber low tech/low-cost-

Ansätzen, die in vielen Fällen erheblich besser geeignet wären, eine armutsorientierte und nachhaltige Entwicklung zu fördern, da sie lokal umgesetzt werden können und eine Partizipation der Zielgruppen ermöglichen.

Dazu kommen erhebliche methodische Probleme, einen entwicklungspolitischen Nutzen der Projekte überhaupt unabhängig festzustellen. Auch die Teilevaluierung des PPP-Programms, die im Auftrag des BMZ im vergangenen Jahr durchgeführt wurde⁷⁰, kommt zu dem Ergebnis, dass es bislang nicht zu beantworten ist, ob „PPP-Maßnahmen wirksamer sind als die traditionellen Instrumente der EZ“ (Synthesebericht, 145). Es ist daher zumindest gegenwärtig unlauter, bereits von einem entwicklungspolitischen Erfolg der PPP-Maßnahmen zu sprechen, wie es die Entwicklungspolitik tut.

2. Dagegen läßt sich die Frage, wer bei den „Entwicklungspartnerschaften“ gewinnt, für die beteiligten Unternehmen relativ klar beantworten. Für sie können erfolgreiche PPP-Projekte ein zusätzliches Instrumentarium für eine Expansion in Länder des Südens sein, wobei die Vorteile auf verschiedenen Ebenen liegen:

- Das PPP-Instrument hilft, den Zugang zu potenziellen Märkten und Investitionsstandorten zu erweitern. Die Anbahnung von Kontakten zu Entscheidungsträgern, die Beseitigung von rechtlichen und politischen Hindernissen und die Absicherung gegen politische und finanzielle Risiken sind möglicherweise der wichtigste „Mehrwert“ für private Unternehmen.
- Finanzielle Anreize, das Subventionselement, „Mitnahmeeffekte“ oder der indirekte Beitrag der EZ durch die Übernahme nicht-

⁷⁰ Vgl. Evaluierung Public-Private Partnership (PPP), insbesondere die Grundlagenstudie (HWWA), Februar 2002, und den Synthesebericht (DIE), Dezember 2002.

produktiver Kosten für Ausbildung oder Planung scheinen demgegenüber in vielen Fällen zweitrangig zu sein, spielen aber sicherlich insbesondere für kleinere Unternehmen eine Rolle.

- Bei vielen Projekten ist anscheinend der betriebswirtschaftliche Nutzen untergeordnet, der Image-Gewinn kann dafür um so größer sein, insbesondere für transnationale Konzerne, die im Zentrum von Kritik und Misstrauen stehen. Die Zusammenarbeit mit einer öffentlichen Institution der EZ kann einem Investitionsvorhaben höhere „Seriosität“ und „Solidität“ verleihen.

Insgesamt kann ihnen das PPP-Instrumentarium auf unterschiedlichen Ebenen Wettbewerbsvorteile bringen. Außerdem gelingt es den Unternehmen in den meisten PPP-Projekten, ihren Eigenbeitrag gering zu halten und ihre geschäftlichen Risiken über Mechanismen der staatlich-öffentlichen Risikoabsicherung erheblich zu verringern.

3. Indem Ideen und Investitionsvorstellungen von Unternehmen zum Ausgangspunkt für Entwicklungsprojekte gemacht werden, konzentrieren sich PPP-Projekte nicht nur in Schwellenländern und in vergleichsweise entwickelten Regionen mit hohem Marktpotenzial. Sie fördern auch eine Zweiteilung innerhalb von Sektoren, etwa der Daseinsvorsorge: Die renditeträchtigen Bereiche werden, unterstützt durch die Entwicklungszusammenarbeit, privatisiert. Dagegen bleiben die übrigen Bereiche und damit die übergroße Bevölkerungsmehrheit auf öffentliche Institutionen angewiesen. Deren Finanzierung wird allerdings schwieriger, unter anderem weil ein Teil der Entwicklungsgelder in die Subventionierung der PPP-Projekte fließt.

4. Bei vielen PPP-Projekten sind Partizipation und Einflussmöglichkeiten durch Partnerregierungen, Zivilgesellschaft und Zielgruppen sehr beschränkt. Das gilt insbesondere bei Vorhaben, die durch die Fazilität finanziert werden. Das widerspricht der erklärten Absicht der Entwicklungspolitik, die Eigenverantwortlichkeit der

Partnerländer ("ownership") zu erweitern. Die PPP-Vorhaben können zudem die Abhängigkeit von Technologie-Importen, Exportmärkten und ausländischen Konzernen verstärken und die Überschuldung beschleunigen, etwa wenn globale Wasserkonzerne Betreiberaufgaben übernehmen, die mit Entwicklungskrediten finanziert werden.

Gleichzeitig werden die Partnerländer nur unzureichend in die Lage versetzt, durch unabhängige starke Regulierungsbehörden ausländische Investoren zu kontrollieren und zur Einhaltung von Umweltauflagen oder sozialen Zielsetzungen zu verpflichten. Stattdessen setzt die Entwicklungszusammenarbeit verstärkt auf Selbstverpflichtungen und freiwillige Verhaltensregeln von Unternehmen, die bislang nur in beschränktem Umfang die Verbesserung von Umwelt- und Sozialstandards sicherstellen konnten.

5. Es wird deutlich, dass dem PPP-Konzept ein Entwicklungsmodell zugrunde liegt, das vorrangig auf die Förderung von Investitionen und Wirtschaftswachstum, die dafür notwendigen Kapazitäten und Institutionen, sowie auf Technologie setzt. Die damit verbundenen Unterstellungen von höherer Effizienz privater Unternehmen oder einer Verringerung von Armut („trickle down“) sind aber meist nicht nachweisbar. Anstelle einer dezidierten Lenkung der Investitionen auf entwicklungspolitische Zielvorgaben wie Armutsminderung, Gender-Mainstreaming oder soziale Gerechtigkeit und einer Kontrolle, ob sie durch PPP-Vorhaben erreicht oder nicht sogar konterkariert werden, setzt die Politik auf die angebliche „Entwicklungsorientierung“ privater Unternehmen und die proklamierte „Unternehmensverantwortung“. Grundsätzlich erweist sich das Konzept der „Entwicklungspartnerschaften“ als ein Teil des Gesamtkonzepts, Deregulierung, Marktöffnung und bessere Investitionsbedingungen in den Ländern des Südens voranzutreiben und damit als ein - wenn auch bescheidener - Beitrag zu einer neoliberalen Globalisierung.

Ausblick: Erhöhung der Dosis

Obwohl der entwicklungspolitische Nutzen von „öffentlich-privaten Partnerschaften“ in hohem Maße fragwürdig ist, sollen die „Entwicklungspartnerschaften“ zum integralen Bestandteil der bilateralen EZ weiterentwickelt werden. Bis 2006, so das BMZ als Vorgabe an die Durchführungsorganisationen, sollen 25 Prozent aller TZ- und FZ-Vorhaben eine PPP-Komponente haben. Eine solche Ausweitung ist auch fragwürdig, weil sich bislang die Hoffnungen auf eine Beteiligung des privaten Sektors an der Entwicklungszusammenarbeit trotz der angebotenen Unterstützungs- und Subventionsmaßnahmen nicht in dem erwarteten Umfang erfüllt haben. So lag die Zahl der PPP-Neuvorhaben im vergangenen Jahr um 20 Prozent niedriger als 2001. Mehr noch: Die ausländischen Direktinvestitionen insgesamt sind, insbesondere im Infrastrukturbereich, seit 1997 drastisch gefallen, u.a. aufgrund politischer und wirtschaftlicher Schwierigkeiten in einer Reihe von Ländern.

Eine Ausweitung, wie sie das BMZ anstrebt, kann daher nur gelingen durch

erstens, eine weit stärkere Ausrichtung der Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern auf die Anforderungen, Wünsche und Bedürfnisse der privaten Wirtschaft und Investoren,

zweitens, den Ausbau der Unterstützung durch EZ-Maßnahmen und FZ-Instrumente, also durch mehr Subventionen durch öffentliche Mittel.

Damit würden sich die Tendenzen einer Veränderung der Entwicklungszusammenarbeit, die sich bereits in den vergangenen Jahren abgezeichnet haben, verstärken:

1. Eine Beschleunigung und „Entbürokratisierung“ von Verfahren, was auf Kosten einer gründlichen Vorab-Analyse, etwa von Umweltauswirkungen oder Gender-Aspekten gehen würde,
2. Eine weitere Einschränkung von Transparenz und Partizipations-

möglichkeiten, da sie sowohl raschen, flexiblen Entscheidungsabläufen als auch unternehmerischen Interessen im Weg stehen würden,

3. Eine Aufweichung der jüngst beschlossenen Schwerpunktsetzung der EZ auf weniger Länder und Bereiche zugunsten von attraktiven Investitionsstandorten für private Unternehmen,
4. Eine Lockerung der Kriterien, die die Vereinbarung mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen sicherstellen sollen,
5. Ein wachsender Einfluss der Wirtschaft sowohl auf die Projektfindung in den Partnerländern als auch auf entwicklungspolitische Entscheidungsprozesse.

Die Konsequenz wäre ein Systemwechsel der Entwicklungszusammenarbeit. Ob dadurch allerdings eine größere Beteiligung privater Unternehmen und eine höhere entwicklungspolitische Signifikanz erreicht werden kann, ist angesichts der bisherigen Erfahrungen mehr als zweifelhaft. Dagegen könnte der Preis einer verstärkten Integration des PPP-Konzepts das Ende einer Entwicklungspolitik sein, die sich am Anspruch von Armutsminderung und sozial und ökologisch gerechter Entwicklung orientiert.

Empfehlungen:

Für die weitere, notwendige Diskussion über das Verhältnis von Privatwirt-

schaft und Entwicklungszusammenarbeit folgt aus der Analyse der bisherigen Erfahrungen mit den Entwicklungspartnerschaften u.a.:

1. Das Primat der Entwicklungspolitik muss gewahrt bleiben. Der Wunsch nach einer Beteiligung privater Unternehmen darf nicht zu einer Aufweichung entwicklungspolitischer Kriterien und bewährter Verfahren führen - im Gegenteil: Der entwicklungspolitische Nutzen muss stärker als bisher sichergestellt werden. Angesichts der Verwendung öffentlicher Gelder sollten daher zum Beispiel alle PPP-Projekte den gleichen Kriterien unterliegen wie herkömmliche EZ-Projekte, sollen diese Kriterien doch den entwicklungspolitischen Nutzen und die Nachhaltigkeit von Maßnahmen sicherstellen.

2. Zentrale Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit (Gesundheit, Wasserversorgung, Grundbildung, u.a.) sind - abgesehen von einzelnen lukrativen Segmenten - für private Investoren wenig attraktiv. Anstatt durch entwicklungspolitische Maßnahmen die Anreize für private Investoren auf Kosten alternativer Lösungsansätze zu verbessern, sollten diese Bereiche ganz aus dem PPP-Programm genommen werden und in öffentlicher Verantwortung bleiben.

3. Notwendig wäre eine umfassende unabhängige Überprüfung des PPP-Konzepts, etwa in einem Multistakeholder-Review, da vor-

liegende Evaluierungen nicht ausreichen, um die weitere massive Ausweitung von „öffentlich-privaten Partnerschaften“ in der Entwicklungszusammenarbeit zu rechtfertigen. Dazu gehört ein unvoreingenommener Vergleich mit öffentlichen und basisnahen alternativen Lösungskonzepten jenseits der marktwirtschaftlichen Logik, die den „Entwicklungspartnerschaften“ zugrunde liegt. Bis zu ihrer Fertigstellung sollte ein Moratorium auf neue Projekte gelten.

Die grundlegende Frage nach der Situation der Entwicklungspolitik in Zeiten der Globalisierung könnte darüber hinaus ein umfassendes Brainstorming der entwicklungspolitischen Community sinnvoll machen - unter Beteiligung der Wirtschaft. Dazu würde u.a. gehören, die unverzichtbaren Aufgaben des Staates einerseits, das Konzept der „Corporate Responsibility“ andererseits breiter zu diskutieren und Mechanismen ihrer verbindlichen und wirksamen Umsetzung im Spektrum zwischen Freiwilligkeit, Ordnungspolitik und gesamtwirtschaftlicher Lenkung zu vereinbaren. Ein „Weiter so!“ mit dem Konzept der „Entwicklungspartnerschaften“ jedenfalls droht, die Abhängigkeit der Entwicklungspolitik von der Wirtschaft weiter zu verstärken und ihre unabhängige Handlungsfähigkeit, im breiten gesellschaftlichen Konsens entwicklungspolitische Ziele zu formulieren und umzusetzen, zu schwächen.

Literatur

- Altenburg, Tilman/ Chahoud, Tatjana (2003a):** Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft, Bilanz der ersten Jahre, in: E+Z, Jg.44, April, 144-147.
- Altenburg, Tilman/ Chahoud, Tatjana (2003b):** Partnerschaft mit der Wirtschaft - Konsens und Dissens über die weitere Programmgestaltung, in: E+Z, Jg.44, Juni, 248f.
- Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer (Hrsg.) (2002):** Public Private Partnership - neue Chancen für die Wirtschaft in Entwicklungsländern, Symposium am 25.März 1998 (Bonn), Köln.
- Bennis, Phyllis (2001):** Mit der Wirtschaft aus der Finanzkrise? Die drohende Vereinnahmung der UNO durch private Geldgeber, in: Brühl, Tanja et al. (Hrsg.), 130-149.
- Bichmann, Wolfgang (2003):** Private Dienstleister auch für Arme? In: Entwicklung und ländlicher Raum, Heft 2, 11-14.
- Blank, Michael (2003):** PPP-Bilanz besser als erwartet. Die ersten Jahre aus der Sicht der verfassten Wirtschaft, in: E+Z, Jg.44, Juni, 244-247.
- BMZ (1998a):** Gemeinsam Entwicklung gestalten. Partnerschaften zwischen privater Wirtschaft und öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- BMZ (1998b):** Kurzinformationen über Kooperationsmöglichkeiten für die Deutsche Wirtschaft, Bonn.
- BMZ (1999):** Statement von Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wiecek-Zeul, Wirtschaft und Entwicklungspolitik: Strategische Partnerschaft für eine nachhaltige Entwicklung, Pressegespräch am 2. Dezember 1999, Berlin.
- BMZ (2002a):** Medien-Handbuch Entwicklungspolitik, Bonn.
- BMZ (2002b):** Synthesebericht über die Evaluierung Public-Private-Partnership in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, DIE, Bonn (Autoren: T. Altenburg/T. Chahoud).
- BMZ (2003):** Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, Jahresbericht 2002, Bonn.
- Brühl, Tanja et al. (2001):** Die Privatisierung der Weltpolitik, Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Dietz Verlag, Bonn.
- BUKO-Pharma-Kampagne (2000):** Gesundheit für Alle oder nur für die Pharmaindustrie?, Bielefeld.
- Diekwisch, Hedwig (2002):** Riskante Partnerschaften. Public-Private Partnerships für Gesundheit gefährden die Unabhängigkeit der WHO, in: epd-Entwicklungspolitik, Nr. 4, 36-38.
- Eisenblätter, Bernd (2000):** Viele der PPP-Projekte haben Modellcharakter, Erfahrungen der GTZ, in: E+Z, Jg.41, April, 107-109.
- Engels, Benno (2000a):** PPP - Hoffnungsträger oder trügerische Hoffnung?, in: E+Z, Jg.41, Februar, 41-43.
- Engels, Benno (2000b):** Für eine konstruktivere Diskussion des „PPP“-Ansatzes in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit!, in: Peripherie, Nr. 77/78, 20.Jg., April, S. 143-150.
- Foerster, Andreas/ Wolf, Peter (1997):** Öffentlich-private Partnerschaft in der Zusammenarbeit mit dynamischen Entwicklungsländern, in: DIE, Berichte und Gutachten 2/1997, Berlin.
- Forum Eine Welt (2000):** Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft - eine neue Allianz, hrsg. vom Parteivorstand der SPD, Berlin 2000.
- Fritsche, Uwe/ Matthes, Felix (2003):** Changing Course, A contribution to a Global Energy Strategy (GES), An Öko-Institut Policy Paper, Heinrich-Böll-Foundation, Berlin.
- Fröde, Alexander (2003):** Public-Private Partnership als Instrument des Naturschutzes in der Entwicklungszusammenarbeit - Anwendungspraxis und Perspektiven, Diplomarbeit (Arbeitsfassung), Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald.
- Gerber, Rolf (2003):** DEG als größter Finanzier, in: E+Z, Jg.44, April, 154-156.
- Gühr, Klaus (2000):** Partnerschaft bei Finanzierung von Infrastruktur. KfW: Beteiligung der Privatwirtschaft führt zu effizienterer Leistung, in: E+Z, Jg.41, Februar, 38-40.
- Gleich, Albrecht von (2003):** Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPP) - Erfolgsmodell der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?, in: Nord-Süd Aktuell, Jg.17, Nr.1, 65-72.
- Gleich, Albrecht von / Holthus, Manfred (2002):** Grundlagenstudie zur Evaluierung Public Private Partnership (PPP), im Auftrag des BMZ, Hamburg (HWWA).
- Göpel, Maja (2003):** Gleiche Interessen? Vom Etikettenschwindel in Public-Private Partnerships, in: Nord-Süd Aktuell, Jg.17, Nr.1, 110-125.
- Grundlagenstudie,** siehe: von Gleich / Holthus 2002
- GTZ (2000):** Fallstudie: Wassersektor in Peru, Public Private Partnership im Infrastrukturbereich, Arbeitspapier Nr.2, Eschborn.
- GTZ (2001a):** Key issues for Private Sector Participation in Infrastructure in Least Developed Countries (LDC), Private Participation in Infrastructure, Discussion Paper No.5, Eschborn.
- GTZ (Hrsg.) (2001b):** Public Private Partnership (PPP) im Infrastrukturbereich, Sektorvorhaben und Projektbeirat, Abteilung 44 (Umweltmanagement, Wasser, Energie, Transport), Eschborn.
- GTZ (2000ff):** PPP-report, Magazin für Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft, Eschborn.
- Hall, David (2002):** The Water multinationals 2002 - financial and other problems, Public Services International Research Unit (PSIRU), London.
- Hall, David (2003):** Water multinationals in retreat, PSIRU, London.
- Hamm, Brigitte (Hrsg.) (2002):** Public Private Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen, INEF-Report, Heft 62, Duisburg.
- Hardenberg, Albrecht Graf von (2003):** Neuer Wein in alten Schläuchen. Eine persönliche Bilanz zum PPP-Programm der GTZ, in: E+Z, Jg.44, Juni, 236-239.

Haupt, Ulrike (2003): Privatwirtschaftliche Dynamik in der EZ. Kann unternehmerisches Gewinnstreben entwicklungsfördernd sein?, in: E+Z, Jg.44, Juni, 232-235.

Hildebrandt, Paula Marie (2003): Globalisation and governance: the UN Global Compact - reflections on the changing nature of international authority, in: Nord-Süd Aktuell, Jg.17, Nr.1, 97-105.

Hoering, Uwe (1998): Public-Private Partnership: (Nur ein) neues Instrument oder neue Epoche der Entwicklungspolitik?, in: Peripherie, Jg. 18, Heft 72, S. 6-24.

Hoering, Uwe (2000): Nicht alles, was neu ist, ist auch innovativ - und oft nicht einmal wirklich neu, in: Peripherie, Jg. 20, Heft 77/78, S. 151-154.

Hoering, Uwe (2001a): Strom und Wasser für die Ärmsten? Der Beitrag der privaten Wirtschaft zur Infrastrukturentwicklung in LDCs, in: epd-Entwicklungspolitik, Nr. 7, 45-47.

Hoering, Uwe (2001b): Privatisierung im Wassersektor. Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne - Lösung der globalen Wasserkrise?, in: Weed-Arbeitspapier, Bonn.

Hoering, Uwe (2003): „Entwicklungspartnerschaften“ - welche Entwicklung, wie viel Partnerschaft?, in: Social Watch Deutschland Report 2003, 34-38.

Jahresbericht 2002, siehe BMZ (2003)

Kaiser, Gregor (2001): Private Public Partnership, unveröffentlichtes Manuskript, Bonn

KfW (2003): Jahresbericht über die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern 2002, Neue Energie für eine Entwicklung mit Zukunft, Frankfurt.

Kinnemann, Stephan (2000a): Privatwirtschaft macht vieles möglich, in: Forum Eine Welt, 43-47.

Kinnemann, Stephan (2000b): Technologie- und Wissenstransfer durch PPP, in: E+Z, Jg.41, April, 110f.

Pallmann, Hans-Dietrich (2000): Entwicklungspartnerschaften zwischen GTZ und Wirtschaft: Eine erste Bilanz, in: Forum Eine Welt, 25-29.

Peltzer, Roger/ Schmitt, Wolfgang (1999): Intelligentes Zusammenwirken. Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation zwischen öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit und privatwirtschaftlichem Engagement, in: epd-Entwicklungspolitik Nr. 2/3, 23-26.

PPP Report: siehe GTZ

Rabe, Hans-Joachim (2002): Public Private Partnerships, A Model with a Future in Development Cooperation, in: D+C Nr. 4, 9-11.

Reinknecht, Gottfried (2003): Public-private Partnership und Entwicklungszusammenarbeit in Afrika, Asien, Lateinamerika und dem Vorderen Orient, Bibliographie, in: Nord-Süd Aktuell, Jg.17, Nr.1.

Reuter, Dieter (2002): Development Partnerships with the Private Sector and Global Training for Sustainable Development, PPPs in the Work of the Carl Duisberg Gesellschaft (CDG), in: D+C, Nr. 4, 12-14.

Reuter, Dieter (2003): Globale Bildung für nachhaltige Entwicklung, in E+Z, Jg.44, April, 150-153.

Richter, Joachim (2002): „Wir sind keine Charity-Organisation“, Mitbestimmung Nr. 4, 45.

Richter, Judith (2003): ‚We the Peoples‘ or ‚We the Corporations‘? Critical reflections on UN-business ‚partnerships‘, IB-FAN/GIFA, Genf.

Roth, Wolfgang (2000): Private Finanzierung von Infrastruktur. Kein Patentrezept für Mittel- und Osteuropa, in: E+Z, Jg.41, Februar, 44f.

Spranger, Carl-Dieter (1998): Öffentlich-private Partnerschaft - Neues Denken in der Entwicklungszusammenarbeit gefragt, Rede beim Entwicklungspolitischen Symposium der AG Entwicklungsländer beim BDI am 25.März 1998 (Manuskript).

Stecher, Bernd (2000): PPP- Interessant für die Wirtschaft? Erfahrungen von Siemens, in: E+Z, Jg.41, April, 105f.

Synthesebericht, siehe: BMZ (2002b).

UNCTAD (2002): World Investment Report, FDI flows, by host region and economy, 1990-2001, New York.

UNDP (2003): Human Development Report 2003, Washington D.C.

Wegener, Ralf et al. (2000a): Public-Private Partnership in Infrastructure, Experience and Perspectives in the Philippines, DIE, Reports and Working Papers 2, Berlin.

Wegener, Ralf (2000b): Eine schwierige Partnerschaft, PPP muss Teil eines entwicklungspolitischen Gesamtkonzeptes werden, in: E+Z, Jg.41, April, 102-104.

Wieczorek-Zeul, Heidemarie (2000a): Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft - Strategische Partnerschaft für eine nachhaltige Entwicklung, in: Parteivorstand der SPD (Hrsg.): Forum Eine Welt, Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft - eine neue Allianz, Berlin.

Wieczorek-Zeul, Heidemarie (2000b): Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft. Strategische Partnerschaft für eine nachhaltige Entwicklung, in: E+Z, Jg.41, Februar, 36f.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMZ (1994): Neue Akzente in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit während der nächsten Legislaturperiode, Bonn.



weed

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung

weed wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation. Wir sind mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armuts- und Umweltprobleme zu schaffen. **weed** engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen.

Unsere Themenschwerpunkte:

- ◆ Internationale Verschuldung, Entschuldungsinitiativen und die Rolle Deutschlands dabei
- ◆ IWF und Weltbank: Politik, Projekte und Programme
- ◆ Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzmärkte
- ◆ Internationale Handelspolitik und WTO
- ◆ Nord-Süd-Politik der Europäischen Union
- ◆ Reform und Demokratisierung des UN-Systems

Die Instrumente unserer Arbeit:

- ◆ **weed** erstellt Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden „**weed**-Schuldenreport“.
- ◆ **weed** führt Kampagnen, informiert politische Entscheidungsträger und unternimmt gezielte Interventionen in politische Entscheidungsprozesse.
- ◆ **weed** veranstaltet Seminare, Workshops und Tagungen. **weed** kooperiert intensiv mit Medien und betreiben Öffentlichkeitsarbeit.
- ◆ **weed** arbeitet in nationalen und internationalen NRO-Netzwerken mit. **weed** unterstützt und ergänzt die Arbeit anderer Umwelt- und Entwicklungsorganisationen.
- ◆ **weed** gibt den monatlichen *Informationsbrief* „Weltwirtschaft & Entwicklung“ heraus, einen Fachinformationsdienst für Nord-Süd-Politik und internationale Umweltpolitik.

Schreiben Sie uns oder rufen Sie einfach an:

weed

Torstr. 154

D-10115 Berlin

Tel: 030 27582163

Fax: 030 27596928

E-Mail: weed@weed-online.org

Internet: www.weed-online.org

weed Publikationen im Jahr 2003

Die Regeln der Reichen

Handels- und Investitionspolitischer Report 2003

Herausgegeben von **weed**

September 2003, 64 S.

Finanzdienstleistungen in der WTO:

Lizenz zum Kassieren?

Eine zivilgesellschaftliche Kritik der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen im Rahmen der GATS-Verhandlungen

September 2003, 44 S.

Investitionsverhandlungen in der WTO als

Agenda des Nordens: „Hört auf unsere Worte, vergeßt unsere Taten!“

Herausgegeben von **weed** und Germanwatch

August 2003, 44 S.

Auslandsinvestitionen und Unternehmensverantwortung zwischen ökonomischer

Liberalisierung und sozial-ökologischer Regulierung

Perspektiven und Strategien von NGOs und Gewerkschaften

April 2003, 52 S.

ISBN: 3-937383-05-0