

„Entwicklungspartnerschaften“ – welche Entwicklung, wie viel Partnerschaft?

VON UWE HOERING¹

Am Erfolg der „Entwicklungspartnerschaften“, wie ihn unter anderen immer wieder Entwicklungsministerin Heidemarie Wiecezorek-Zeul verkündet², sind erhebliche Zweifel angebracht. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Erwartungen, dadurch erhebliche zusätzliche Finanzmittel für die Entwicklungszusammenarbeit zu mobilisieren und eine bessere Versorgung der Armen, zum Beispiel mit Wasser und sanitären Einrichtungen zu verwirklichen. Trotzdem soll die „strategische Partnerschaft mit der Wirtschaft“, die nach den Worten der Ministerin einen „Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik“ eingeleitet hat, ausgedehnt und intensiviert werden.

Vom Auftraggeber zum Partner

Im Januar 1999 beauftragte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (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 Büro der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) für die Kooperation mit der Wirtschaft³.

Die Kooperation zwischen Entwicklungspolitik und Wirtschaft ist an sich nicht neu. Immer schon waren deutsche Baufirmen, Beratungsunternehmen oder Hersteller von Ausrüstungsgütern an der Umsetzung von Projekten, die mit Entwicklungshilfemitteln finanziert wurden, beteiligt. Die Sicherung von Arbeitsplätzen und die Förderung deutscher Unternehmen waren stets ein zentraler – auch legitimatorischer – Bestandteil von Entwicklungspolitik.

Mit den „Entwicklungspartnerschaften“ beziehungsweise *Public-Private-Partnerships*, PPP, ändert sich das bisherige Verhältnis von Auftragnehmer und Auftraggeber: „PPP-Projekte werden gemeinsam geplant, finanziert und durchgeführt“, betont Hans-Dietrich Pallmann, ein früherer Geschäftsführer der GTZ⁴. In der Regel ist der private Partner auch der Träger der PPP-Maßnahme.

Durch die Kooperation, so die Vorstellung, werden „Synergieeffekte“ entfaltet. Privatwirtschaftliche Ziele, etwa Marktzugang und Profit, einerseits und entwicklungspolitische Zielsetzungen andererseits sollen gleichermaßen erreicht werden. Gleichzeitig verspricht sich die Entwicklungspolitik davon eine Entlastung von Aufgaben, die auch privatwirtschaftlich gelöst werden können⁵. Dabei werden die Partnerschaften

explizit als Mittel definiert, entwicklungspolitische Ziele wie Armutsbekämpfung und Umweltschutz zu erreichen. So bekräftigte die BMZ-Ministerin Anfang März 2003 in Berlin noch einmal die Auffassung, dass die 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 sind, um bis 2015 die Zahl der Menschen ohne Zugang zu sicherem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen zu halbieren.

Im Gegenzug bietet die Entwicklungszusammenarbeit den privatwirtschaftlichen Partnern ihre Dienste an. „Die GTZ steht dem Unternehmen als Türöffner, Vermittler, Projektmanager, Berater und Kofinanzier zur Verfügung“, wirbt zum Beispiel Hans-Dietrich Pallmann. Leistungen der Durchführungsorganisationen liegen dabei im wesentlichen auf drei Ebenen:

- Kooperationen in einem konkreten Projekt;
- Bereitstellung eines institutionellen Umfeld, das für die privatwirtschaftlichen Aktivitäten notwendig ist;
- Schaffung wirtschaftlicher und regulatorischer Rahmenbedingungen wie Rechtsbeständigkeit, Mechanismen zur Preisgestaltung bei Versorgungsdienstleistungen wie Strom oder Wasser, Schiedsgericht bei Streitigkeiten und Konvertibilität, etwa für den Gewinntransfer.

Notwendig sind zudem „intelligente“ oder „innovative Finanzierungsinstrumente“, weil die „Investoren in der Regel nicht bereit sind, über ihren Eigenkapitalanteil hinaus, Fremdmittel auf eigenes Risiko aufzunehmen“⁶. Das sind zum einen herkömmliche marktübliche Instrumente wie Bürgschaften oder Co-Finanzierung, mit denen private Unternehmen gegen politische 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.

Damit ist die Entwicklungszusammenarbeit in einer Doppelrolle: Zum einen muss sie als Dienstleister die Voraussetzungen für eine Beteiligung privater Partner schaffen. Zum anderen muss sie sicherstellen, dass entwicklungspolitische Ziele eingelöst werden und daher der Einsatz öffentlicher Mittel gerechtfertigt ist. Dazu gehört unter anderem eine verlässliche, transparente und nachvollziehbare Erfolgs- und Wirkungskontrolle für die PPP-Maßnahmen.

Die Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit

Die Einführung des neuen Konzepts der „Entwicklungspartnerschaften“ hatte weitreichende Auswirkungen⁷:

Bereits auf der Ebene bilateraler Verhandlungen wird eine Integration des PPP-Ansatzes angestrebt. So werden gezielt Projekte oder Projektkom-

1 Uwe Hoering ist freier entwicklungspolitischer Fachjournalist.

2 Vgl. z.B. Pressemitteilung des BMZ vom 05.02.2002

3 In: D+C 4/2002, S. 9

4 Hans-Dietrich Pallmann, Entwicklungspartnerschaften zwischen GTZ und Wirtschaft: Eine erste Bilanz, in: Forum Eine Welt, Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft – eine neue Allianz, hrsg. vom Parteivorstand der SPD, o.J., S. 26. 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, ist aber dennoch wohl eher die Ausnahme als die Regel.

5 Zum Konzept der Public-Private-Partnership siehe u.a. Uwe Hoering, Public-Private-Partnership: (nur ein) neues Instrument oder neue Epoche der Entwicklungspolitik? in: Peripherie Jg. 18, Heft 72, S. 6-24; ders., Nicht alles, was neu ist, ist auch innovativ – und oft nicht einmal wirklich neu, in: Peripherie Jg. 20, Heft 77/78, S. 151-154

6 Stephan Kinnemann, Geschäftsführer DEG, Privatwirtschaft macht vieles möglich, in: Forum Eine Welt, S. 46

7 Dieser Abschnitt stützt sich weitgehend auf die Grundlagenstudie der PPP-Evaluierung des BMZ: Albrecht von Gleich, Manfred Holthus, Grundlagenstudie zur Evaluierung Public Private Partnership (PPP), Hamburg (HWWA) Januar 2002

ponenten gesucht, die sich für eine private Beteiligung eignen könnten, sprich: gewinnträchtig sind. Darüber hinaus wird im „Politikdialog“ auf Reformen gedrängt, die generell die Bedingungen für private Investitionen schaffen oder verbessern.

Mit der PPP-Fazilität (BMZ-Haushaltstitel 68711) wurde zudem zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, schneller und flexibler als im Rahmen der regulären bilateralen Verfahren Projekte umzusetzen, um dem Bedarf von Unternehmen an raschen Entscheidungsprozessen entgegen zu kommen. So rühmte Pallmann, dass die GTZ „innerhalb von 14 Tagen interessierten Unternehmen verbindlich zusagen (kann), ob sie sich an einem gemeinsamen PPP-Projekt beteiligt“⁸.

Ein 5-Punkte-Kriterienkatalog soll sicherstellen, dass sich die Projekte sowohl an den entwicklungspolitischen Grundsätzen der Bundesregierung orientieren als auch einen zusätzlichen entwicklungspolitischen Nutzen gegenüber „Einzelgängen“ der beiden Partner bringen⁹. Demnach

- sollen PPP-Projekte 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.
- Das Programm soll wettbewerbsneutral sein, das heißt, es muss allen interessierten Unternehmen offen stehen, transparent sein, die Vorhaben öffentlich ausgeschrieben werden, usw.
- Schließlich sollen die privaten Partner einen substanziellen Eigenbeitrag beibringen, der in der Regel mindestens 50 Prozent des Gesamtaufwands betragen soll.

Deutlich wird bei diesen Kriterien das Bemühen, PPP-Projekte einerseits gegen Maßnahmen zur Außenwirtschaftsförderung¹⁰ abzugrenzen, andererseits dem Eindruck einer ungerechtfertigten Subventionierung gewinnorientierter Unternehmen durch öffentliche Mittel vorzubeugen.

Damit ist natürlich nicht ausgeschlossen, dass es sich bei PPP – ganz im Sinne von Synergie-Effekten oder „win-win-Situationen“ – auch um Standortpolitik und Wirtschaftsförderung handelt¹¹. So erklärte Uschi

8 Hans-Dietrich Pallmann, op.zit. S. 28

9 Außerdem hat das BMZ einen „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 dafür sorgen sollen, dass die PPP-Vorhaben entwicklungspolitisch relevant, kohärent, partnerschaftlich organisiert und in ihren Ergebnissen und Wirkungen überprüfbar sind.

10 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 Exportmöglichkeiten. Allerdings fordern NRO seit langem, dass auch diese Außenwirtschaftsförderung, etwa die Hermes-Bürgschaften, sich an entwicklungs- und umweltpolitischen Kriterien und Zielen orientieren sollten.

11 Anfangs wurde PPP explizit als „Entwicklungspartnerschaften mit der deutschen Privatwirtschaft“ definiert, so im ersten PPP-Report der GTZ vom Dezember 2000. Inzwischen wird beteuert, dass das PPP-Programm auch anderen europäischen Unternehmen offen steht.

Eid, Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ beim Dialogforum „Wasserwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit“ Anfang 2000 in Bonn, dass die „Entwicklungspartnerschaften“ nicht nur der Intention entsprungen sind, „... im Sinne unserer Partner in Entwicklungsländern die deutsche Wasserwirtschaft – Betreiber, Lieferanten und Anlagenbauer, Consultants und Finanziere – stärker“ zu nutzen, sondern auch dem Interesse der Bundesregierung „an einer leistungsfähigen deutschen Wasserwirtschaft(...), die auch eine starke Rolle spielt auf dem Weltmarkt, der erheblich an Bedeutung gewinnt“ entsprechen.¹²

Die Notwendigkeit, unternehmerische Interessen in der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen, machte zudem weitreichende organisatorische und institutionelle Anpassungen bei der Verwaltung, Steuerung und Durchführung von EZ-Maßnahmen unumgänglich. Zu der Anpassung an die Bedürfnisse und Gepflogenheiten der Privatwirtschaft gehören neben der Berücksichtigung privatwirtschaftlichen Denkens und betriebswirtschaftlicher Kategorien möglichst unbürokratische Vorgehensweisen.

Für die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt), die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) und die Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung (SEQUA), die bereits eng mit privaten Unternehmen zusammenarbeiten, bedeutete das PPP-Konzept eine relativ geringe Umorientierung.

Anders sieht das für Einrichtungen aus, die im Rahmen der traditionellen EZ mit privaten Unternehmen nur als Auftragnehmer, nicht als gleichberechtigte Projektpartner zu tun hatten, also für das Ministerium selbst, für die GTZ und in gewisser Hinsicht für die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). So wurde bei der GTZ das Büro für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft neu eingerichtet mit Zweigstelle in Berlin und zeitweise rund 30 MitarbeiterInnen.

Oberste Planungs- und Steuerungsinstanz für das PPP-Programm ist das BMZ, das dafür zwei Organe hat: das *Steering Committee* und das Referat 410¹³ (Privatwirtschaftsförderung: Zusammenarbeit mit der Wirtschaft). Dem *Steering Committee* gehören, unter Vorsitz des Staatssekretärs des BMZ, Vertreter der am PPP-Programm beteiligten Durchführungsorganisationen an – bislang aber keine Vertreter von Wirtschaftsverbänden.

Politisch-ideologisch hat sich die Entwicklungspolitik mit den hohen Erwartungen, die sie an die Entwicklungspartnerschaften knüpft, weit aus dem Fenster gelehnt. Auch die organisatorische und finanzielle Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf die Umsetzung des Auftrags, private Partner „zu suchen und zu finden“, ist in den vergangenen Jahren weit fortgeschritten. Im Unterschied zur Anfangsphase, als es für das neue Konzept vielfach Vorschusslorbeeren gab¹⁴, gibt es inzwischen

12 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, S. 26).

13 Seit 7. April 2003 Referat 315

14 Benno Engels, PPP – Hoffnungsträger oder trügerische Hoffnung? in: E+Z 2/2000, S.41-43; ders., Für eine konstruktivere Diskussion des „PPP“-Ansatzes in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, in: Peripherie Jg.20, Heft 77/78, S. 143-150

jedoch mehr Erfahrungen mit den Public-Private-Partnerships, um überprüfen zu können, ob die Erwartungen und der Aufwand berechtigt waren.

Zahlen sind geduldig

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

- Das BMZ etwa meldete Anfang Oktober 2001 insgesamt 324 PPP-Vorhaben. Davon wurden 42 Prozent von der DEG, knapp 40 Prozent von der GTZ durchgeführt. Drei Viertel davon wurden im Rahmen der PPP-Fazilität durchgeführt, die übrigen im Rahmen bilateraler Abkommen. Auf die KfW entfielen 15 Vorhaben.¹⁵
- Auf die Sektoren Umwelt und Berufsbildung entfielen von diesen über 300 Projekten jeweils knapp ein Fünftel, während Handelsförderung, Infrastruktur, Investitionsförderung und der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) mit Anteilen zwischen 12 und 14 Prozent etwa gleichmäßig einbezogen wurden. Bei der DEG dominierten Investitionsförderung und Umwelt deutlich, bei der KfW waren mehr als die Hälfte der Vorhaben Projekte im Infrastrukturbereich.
- Gut 40 Prozent der PPP-Vorhaben wurden in Asien verwirklicht, gut 20 Prozent in Afrika. China führt die Länderliste mit 12 Prozent an, gefolgt von Indien und Indonesien mit jeweils 7 Prozent, Südafrika mit 6 Prozent und Brasilien, Thailand und Tunesien mit etwa 4 Prozent – überwiegend nicht gerade die klassischen Armutsländer.

Gerade in der Anfangsphase, als auf Drängen des BMZ schnelle Erfolge vorgezeigt werden sollten, handelt es sich allerdings bei einigen PPP-Projekten wohl um Anschlussvorhaben oder gar um eine schlichte Umetikettierung von Projekten. Insgesamt vollzog sich die Einbeziehung des PPP-Konzepts in die bilaterale EZ nur langsam, was angesichts der Neuartigkeit und der Komplexität nicht verwunderlich ist.

Auch was die Zahlen über zusätzlich Finanzmittel betrifft, die durch PPP-Vorhaben für die Entwicklungszusammenarbeit gewonnen werden konnten, sind Differenzierungen notwendig. So gibt das BMZ für das Jahr 2000 an, mit 600 Mio. DM öffentlicher Mittel 800 Mio. DM an privaten Mitteln zusätzlich mobilisiert zu haben. Ebenso melden Durchführungsorganisationen und BMZ, dass im Durchschnitt aller Projekte der Anteil der privaten Betreiber um oder deutlich über der Zielgröße von 50 Prozent der Gesamtkosten gelegen hätten¹⁶.

Dagegen liegt zumindest bei den PPP-Projekten im Wassersektor der Anteil der FZ-Haushaltsmittel in den meisten Fällen allerdings 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 Prozent¹⁷.

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. Die tatsächlichen Investitionen können demgegenüber um einiges niedriger liegen¹⁸.

Das Beispiel Privatisierung im Wassersektor:

In vielen Ländern müssen die Voraussetzungen für eine Umsetzung des Konzepts der „Entwicklungspartnerschaften“ wie günstige Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen erst geschaffen werden. Das geschieht im „Dialog mit den Partnern“ – aber auch mit sanftem Nachdruck: So machte die KfW zum Beispiel in Uganda weitere Kredite im Wassersektor „von einem Fortgang der Einbeziehung der Privatwirtschaft abhängig“¹⁹. Die Entwicklungszusammenarbeit wird damit zum Wegbereiter für Liberalisierung und Privatisierung, deren Beitrag zu einer Armutsminderung zumindest fraglich ist.

Durch die Subventionierung mit Entwicklungsmitteln sind seit Anfang der neunziger Jahre eine Reihe von PPP-Projekten im Wassersektor zustande gekommen. Doch Untersuchungen über die Beteiligung privater Versorgungsunternehmen im Wassersektor 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 sind²⁰. Wirtschaftlich interessant sind am ehesten Schwellenländer wie Brasilien, die EU-Beitrittskandidaten in Osteuropa oder China. Kanalisation und Provinzstädte locken kaum private Investoren, erst recht nicht die ländlichen Gebiete, wo 90 Prozent der unterversorgten Bevölkerung leben.

Inzwischen sind die „tief hängenden Früchte“, also die lukrativsten Projekte, weitgehend gepflückt. So gingen die Investitionen privater Versorgungsunternehmen in Ländern mit geringen Gewinnaussichten seit 1997 vielfach zurück. „Wir waren zu optimistisch über die Bereitschaft des privaten Sektors, in diesen Ländern zu investieren“, räumt die Weltbank ein.

Begrenztes Interesse der Privatwirtschaft

Trotz beeindruckend klingender Zahlen von PPP-Projekten und -Mitteln hält sich die Bereitschaft privater Unternehmen, das Angebot wahrzunehmen, in Grenzen. Ein entscheidendes Problem ist, dass die Zahl von Projektvorschlägen und -ideen aus der Privatwirtschaft gering ist, trotz erheblicher Werbeanstrengungen von Politik und Durchführungsorganisationen, etwa durch „Dialogforen mit der Wirtschaft“.

15 Dagegen heißt es in einer Pressemitteilung des BMZ vom 05.02.2002, dass „in den ersten beiden Jahren des Projektes, 1999 und 2000, rund 500 Entwicklungspartnerschaften mit einem Gesamt-Investitionsvolumen von ca. 1,4 Mrd. Euro (gemeint sind vermutlich DM; U. Hoering) geschlossen wurden.“ Rund die Hälfte der Investitionen seien private Mittel gewesen, www.bmz.de/BMZ/presse/09_2002.html. Die Ministerin verkündete in ihrem Statement „Die Rolle von Public-Private Partnerships“ am 23. Januar 2001: „Seit 1999 gab es etwa 600 Anfragen an das BMZ. Wir arbeiten mit etwa 300 Unternehmen bezogen auf 41 Partnerländer zusammen. Wir haben dazu beigetragen, dass rund eine Milliarde DM öffentlicher Mittel eine weitere Milliarde DM privater Mittel mobilisiert hat...“.

16 Vgl. BMZ-Pressemitteilung vom 05.02.2002

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

18 Vgl. Uwe Hoering, Privatisierung im Wassersektor. Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne – Lösung der globalen Wasserkrise? Weed-Arbeitspapier, Bonn, November 2001

19 Klaus Gühr, KfW, 30.08.2001

20 Vgl. Uwe Hoering, Privatisierung im Wassersektor. op.cit.

- Ein Grund dafür könnte sein, dass das Interesse der Wirtschaft an entwicklungspolitischen Aktivitäten sowie ihre Bereitschaft, sich dafür mit Eigenmitteln und Übernahme von geschäftlichen Risiken zu engagieren, überschätzt wird.
- Trotz grundlegender Zustimmung seitens der Wirtschaftsverbände und erkennbarer Bemühungen seitens der Entwicklungszusammenarbeit, das PPP-Programm auf Unternehmensinteressen auszurichten, gibt es zudem anhaltende Kritik von Seiten der Unternehmen am Verfahren (Unklarheit über Zuständigkeiten, langwierige bürokratische Antrags- und Bearbeitungsverfahren, mangelnde Transparenz bei der Ablehnung von Anträgen und hoher Verwaltungsaufwand in Relation zum Projektvolumen.) Das bedeutet, dass sich der entwicklungspolitische Apparat trotz Bemühungen noch nicht ausreichend auf die Erfordernisse der Wunschpartner umgestellt hat.
- Wichtiger noch ist, dass die Vorschrift der Vereinbarkeit von PPP-Vorhaben mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben, insbesondere mit den Länder- und sektoralen Schwerpunkten, nach Auffassung der meisten Durchführungsorganisationen sowie der Wirtschaftsverbände die Umsetzung des PPP-Programms behindert. Dadurch werde die „Schnittmenge“ an gemeinsamen Erfolgserwartungen zwischen EZ und Privatwirtschaft verkleinert, wenn bestimmte Länder, insbesondere Schwellen- und Transitionsländer, sowie einzelne Sektoren ausgeschlossen bleiben.
- Die Partnersuche wird zudem erschwert durch den Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen (FDI) und eine wachsende Zurückhaltung der Wirtschaft vor allem in risikoreichen Ländern und Sektoren, wie sie sich zum Beispiel im Wassersektor abzeichnet. Damit entfällt im übrigen eine wesentliche Begründung für die Entwicklungspartnerschaften.

Dieter Reuter, der bei InWEnt für die PPP-Projekte zuständig ist, räumt denn auch ein, dass die Realität der Umsetzung den hoch gesteckten Erwartungen hinterher hinkt. Seine Hoffnung, dass die Entwicklungspartnerschaften „nicht nur eine Mode-Erscheinung“ sind, sondern zu einer „vollständigen Neuausrichtung der Entwicklungsaktivitäten“ führt, haben sich (noch nicht) erfüllt²¹.

Fehlende unabhängige Evaluierung

Eine Bewertung der bisherigen Ergebnisse und eine verlässliche Erkundung der Gründe für Erfolge beziehungsweise Fehlschläge wird dadurch erschwert, dass bislang erst wenige unabhängige Analysen des Konzepts oder Auswertungen einzelner PPP-Maßnahmen vorliegen²².

Zwar hat das BMZ im September 2001 eine Grundlagenstudie für eine solche Evaluierung in Auftrag gegeben²³. Feldstudien in sieben Ländern,

²¹ Dieter Reuter, in D+C 4/2002, S. 14

²² Zudem zeichnen sich BMZ und einige Durchführungsorganisationen nicht gerade durch übermäßige Transparenz oder Informationsfreudigkeit aus. PR dominiert vor der Bereitstellung von umfassenden Daten oder gar selbstkritischen Analysen. Ein Blick auf die Websites von BMZ, GTZ und KfW unter dem Stichwort PPP wird das bestätigen.

²³ Albrecht von Gleich, Manfred Holthus, Grundlagenstudie zur Evaluierung Public Private Partnership (PPP), Hamburg, Januar 2002 (unveröffentlicht)

darunter Albanien und Uganda, sowie ein Synthesebericht folgten. Da die untersuchten PPP-Projekte meist gerade erst angelaufen sind, beschränken sich die Ergebnisse allerdings weitgehend auf die Vorbereitungs- und Planungsphase²⁴.

Ähnlich die Situation im Wassersektor: Bei der Internationalen Wasserkonferenz im Dezember 2001 in Bonn hatte das BMZ aufgrund der heftigen und breiten Kritik an der negativen Rolle global operierender Versorgungskonzerne sowohl seine Unterstützung für einen *Multistakeholder Review* zugesagt als auch eine Auswertung der eigenen PPP-Projekte im Wassersektor angekündigt. Doch da sich der Beginn sowohl des *Review*-Prozesses als auch der Evaluierung der EZ-Projekte mehr und mehr verzögert hat, werden erste Ergebnisse bestenfalls Ende 2003 vorliegen.

Trotz Zweifel am Erfolg – Ausbau des PPP-Programms

Ein grundsätzliches Problem sind auch 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.

So gibt es methodische Zweifel, ob das existierende BMZ-Evaluierungsraster hierfür die richtige Grundlage darstellt. Stattdessen müssen neue geeignete Systeme zum Monitoring und zur Wirkungsanalyse entwickelt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die fünf Kriterien, die die entwicklungspolitische Rechtfertigung der PPP-Projekte gewährleisten sollen, schwer nachzuprüfen sind:

- So lassen sich zum Beispiel Mitnahmeeffekte nie ausschließen, zumal die beteiligte Durchführungsorganisation aufgrund einer „asymmetrischen Informationslage“ gegenüber dem privaten Betreiber benachteiligt ist.
- Das Komplementaritäts-Kriterium entzieht sich weitgehend einer Quantifizierung.

Insgesamt tauchen Probleme auf, wenn es um deren Interpretation, Operationalisierung und praktische Überprüfbarkeit geht. In der Praxis kann das dazu führen, dass sie bei Projektanträgen einfach als Formsache abgehakt werden oder Entscheidungen mehr oder minder willkürlich erfolgen.

Vier Jahre nach dem Start des PPP-Programms setzen Bundesregierung und BMZ dennoch weiterhin unbeirrt auf der Konzept. Mehr noch: Obwohl eine Evaluierung der eigenen und anderer Erfahrungen wie etwa der Weltbank mit dem PPP-Konzept aussteht, sollen „Entwicklungspartnerschaften“ zum integralen Bestandteil der bilateralen EZ in allen Regionen, Sektoren und Haushaltstiteln weiter entwickelt werden. Mittelfristig soll der Anteil der als PPP-Vorhaben konzipierten EZ-Vorhaben erheblich ausgeweitet werden.

Anfang 2002, nach Ablauf der dreijährigen Pilotphase, erneuerte das BMZ denn auch den PPP-Auftrag an die Durchführungsorganisationen.

²⁴ Kurzfassungen der Grundlagenstudie, der Feldstudien und des Syntheseberichts: www.bmz.de

In vorausgehendem Gehorsam hatten sich die am Programm beteiligten Institutionen – gewissermaßen als Selbstverpflichtung – bereits Anfang 2001 verständigt, darauf hinzu wirken, dass der Anteil von PPP am Gesamtvolumen ihrer Neuvorhaben ab 2003 auf rund 30 Prozent steigen soll.

Das kann nur gelingen durch eine weit stärkere Ausrichtung auf die Anforderungen, Wünsche und Bedürfnisse der privaten Wirtschaft an Rahmenbedingungen und Unterstützung durch EZ-Maßnahmen und FZ-Instrumente wie „innovative“ Finanzierungskonzepte.

Zum einen geht es dabei um die Aufweichung der gerade beschlossenen Politik der Länder- und Sektorenschwerpunkte, die sich im wesentlichen an Kriterien wie Armutsminderung, Umwelt- und Ressourcenschutz und Konfliktbeseitigung orientieren. Dieter Reuter spricht 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. Die Weltbank hat diese Konsequenz bereits gezogen und kündigte an, mehr Kredite und Bürgschaften für Projekte im Wassersektor bereit zu stellen.

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.

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

Auch Dieter Reuter fordert eine radikalere Neuorientierung der EZ. Anstatt 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“²⁵.

Der Erfolg einer solchen konsequenten Weiterentwicklung der „Entwicklungspartnerschaft“ ist ungewiss. Ihr Preis könnte allerdings das Ende einer Entwicklungspolitik sein, die sich am Anspruch von Armutsminderung und sozial und ökologisch gerechter Entwicklung orientiert.