

**Staat & Wirtschaft als Partner:
Public Private Partnerships – ein wirksames Instrument zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele?**



**Dokumentation der Entwicklungspolitischen Diskussionstage
vom 20.05.2010**

Entwicklungspolitische Diskussionstage 2010

ReferentInnen

Dr. Tilman Altenburg, DIE

Jonas Naguib, GTZ

Heiko Schwiderowski, DIHK e.V.

Peter Wahl, WEED

Die Argumentationen der einzelnen Podiumsgäste spiegeln nicht notwendigerweise die Position der jeweiligen Institution wider, sondern auch persönliche Meinungen.

Veranstalter

SLE – Postgraduiertenstudium Internationale Zusammenarbeit
Humboldt-Universität zu Berlin
Hessische Str. 1-2
10115 Berlin

Heinrich-Böll-Stiftung
Abteilung Internationale Zusammenarbeit
Schumannstr. 8
10117 Berlin

In Kooperation mit dem Verband Entwicklungspolitik:
VENRO
Chausseestraße 128
10115 Berlin

Organisation

TeilnehmerInnen des 48. Jahrgangs des SLE und StipendiatInnen des Studienwerks der Heinrich-Böll-Stiftung (hbs):

Nahide Pooya, Vanessa Völkel, Tina Hildebrandt, Christian Henschel, Lea Große Vorholt, Martin Leineweber, Nils Huhn, Vera Wegmann (hbs), Anja Kühn (Kordinatorin)

Redaktion

Christian Henschel, Martin Leineweber

Vorwort

Seit 2002 veranstalten das SLE und die Heinrich-Böll-Stiftung (hbs) die Entwicklungspolitischen Diskussionstage in Berlin. Auch in diesem Jahr diskutierten ExpertInnen aus Wissenschaft, Politik und Praxis mit dem interessierten Fachpublikum drei aktuelle Themen der Entwicklungspolitik:

- Millenniumsentwicklungsziele bis 2015 und danach: Was wurde erreicht und wie geht es weiter?
- **Staat und Wirtschaft als Partner: Public Private Partnerships – ein wirksames Instrument zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele?**
- Welthunger nach Land: Chancen und Risiken von großflächigen Landkäufen in Entwicklungsländern für die globale Ernährungssicherheit

Die Veranstaltungen wurden von StipendiatInnen der hbs sowie den TeilnehmerInnen des 48. Jahrgangs des SLE vorbereitet und moderiert. Die Entwicklungspolitischen Diskussionstage sind Bestandteil des Programms des SLE, das Nachwuchskräfte für die Internationale Zusammenarbeit ausbildet. Die Entwicklungspolitischen Diskussionstage sind eine inhaltliche und finanzielle Kooperation zwischen der hbs und dem SLE. Sie fanden in der Beletage der hbs in der Schumannstraße statt. Die ersten beide Tage wurden in diesem Jahr durch den NRO Dachverband VENRO inhaltlich unterstützt.

Die vorliegende Dokumentation hält die Diskussionen der beiden Tage fest und beinhaltet zu jedem Thema die Beiträge der ReferentInnen. Darüber hinaus sind die wichtigsten Stränge und Kontroversen der Podiums- und Publikumsdiskussionen zusammengefasst. Wir hoffen, dass wir die vielen interessanten Anstöße und Anregungen der drei Veranstaltungstage somit an eine breite Fachöffentlichkeit weitergeben können. An dieser Stelle sei noch einmal allen gedankt, die zum Gelingen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage 2010 beigetragen haben.

Carola Jacobi-Sambou (SLE)

Steffen Heizmann (hbs)

Inhaltsverzeichnis

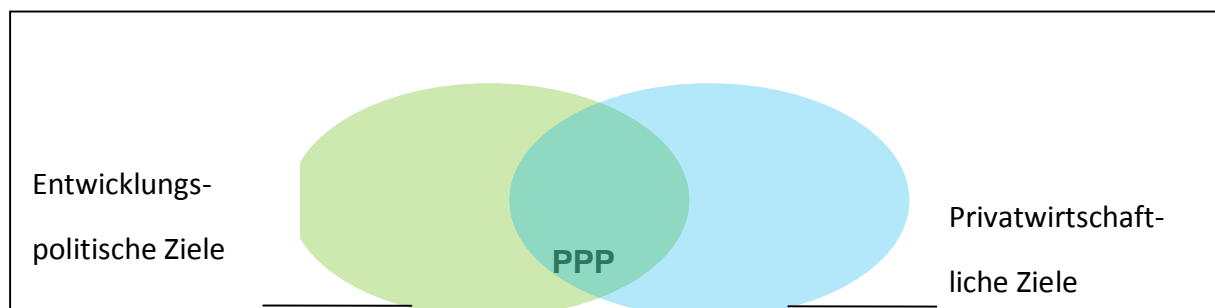
Vorwort.....	3
Inhaltsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis.....	5
Inhaltliche Einführung.....	6
Eingangsstatements der Podiumsgäste.....	12
Podiumsdiskussion.....	15
Publikumsdiskussion.....	18
Abschlussstatements	21
Anhang.....	22
Kurzbiografien der ReferentInnen.....	22

Abkürzungsverzeichnis

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
EPDT	Entwicklungspolitische Diskussionstage
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
MDG	Millennium Development Goal
NRO	Nichtregierungsorganisation
PPP	Public Private Partnerships
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
WEED	Weltwirtschaft, Ökonomie und Entwicklung e.V.

Inhaltliche Einführung

Eine einheitliche, universal akzeptierte Definition von Public Private Partnerships (PPPs) hat sich bisher noch nicht durchsetzen können. Der Begriff wird allgemein für die unterschiedlichsten Formen öffentlich-privater Kooperationen verwendet. Im weiteren Verlauf wird ausschließlich auf PPP-Maßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit Bezug genommen. Laut Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) sind PPPs (auf Deutsch öffentlich-private Partnerschaften) Allianzen zwischen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und der privaten Wirtschaft zu beiderseitigem Nutzen.



Laut BMZ ist dabei entscheidend, dass:

- die Maßnahmen einen entwicklungspolitischen Nutzen haben und gleichzeitig im Interesse der beteiligten Privatunternehmen liegen,
- sich Synergieeffekte durch das Zusammenfließen öffentlicher und privater Leistungen ergeben,
- sowohl die private als auch öffentliche Seite ein Eigeninteresse am Erfolg von PPP- Maßnahmen haben,
- Kosten und Risiken gemeinsam von der öffentlichen und der privaten Seite getragen werden müssen.

Der Staat, vertreten durch entwicklungspolitische Durchführungsorganisationen, und die Privatwirtschaft treten dabei als gleichberechtigte Partner auf. Die Entwicklungsprojekte werden gemeinsam geplant, finanziert und umgesetzt. Es müssen verschiedene Voraussetzungen für die Umsetzung eines PPP-Projektes erfüllt sein:

1. Entwicklungsrelevanz

Das Projekt muss mit den entwicklungspolitischen Grundsätzen der Bundesregierung in Einklang stehen, eine klare Entwicklungsrelevanz haben und umwelt- sowie sozialverträglich sein.

2. Komplementarität

Öffentliche und private Beiträge müssen sich so ergänzen, dass beide Seiten durch

ihre Zusammenarbeit ihre Ziele besser, schneller und kostengünstiger erreichen.

3. Subsidiarität

Ein öffentlicher Beitrag wird nur geleistet, wenn der private Partner das Vorhaben ohne den öffentlichen Beitrag nicht durchführen würde.

4. Wettbewerbsneutralität

Der private Partner darf keinen Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten in den Partnerländern erlangen.

5. Unternehmerischer finanzieller Beitrag von mind. 50%

Unternehmen müssen einen wesentlichen finanziellen Beitrag zur PPP-Maßnahme erbringen, in der Regel mindestens 50 % des Gesamtvolumens.

PPP Instrumente:

Es gibt eine Vielzahl an Fazilitäten und Programmen zu PPPs, von denen einige im Folgenden beschrieben werden.

1. PPP-Fazilität & develoPPP des BMZ

1999 wurde vom BMZ die PPP-Fazilität als gesonderter Fonds für Entwicklungspartnerschaften eingerichtet, um Unternehmen einen Weg zur unbürokratischen und flexiblen Zusammenarbeit zu bieten. Hiervon werden vor allem Projekte gefördert, die aufgrund ihrer kurzfristigen Laufzeit, ihres geringen Umfangs oder ihres überregionalen Charakters im Rahmen der üblichen Verfahren nicht unterstützt werden können. Auf der positiven Bilanz dieser Fazilität baut seit 2009 das neue Programm develoPPP.de auf, das mit der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und sequa operiert.

2. Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (z.B. Integrierte PPPs)

Zunehmend bringen private Unternehmen eigene Ressourcen in Vorhaben der finanziellen und technischen Zusammenarbeit ein. Durch die Verankerung von PPP-Komponenten in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit können auch größere Vorhaben realisiert werden.

3. Förderung der Privatwirtschaft in Entwicklungsländern durch die DEG

Neben dem BMZ stellt auch die deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) privaten Unternehmen langfristiges Kapital für Investitionen zur Verfügung.

4. Vermittlung von Fachkräften – InWEnt & CIM

Im Rahmen von PPP-Programmen veranstaltet die internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH (InWEnt) für private Unternehmen Trainings- und Fortbildungsprojekte in den Ländern des Südens. Auch das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) nimmt eine wichtige Rolle als Personalvermittler in der Entwicklungszusammenarbeit ein.

5. Das "Süd-PPP-Programm" des DED

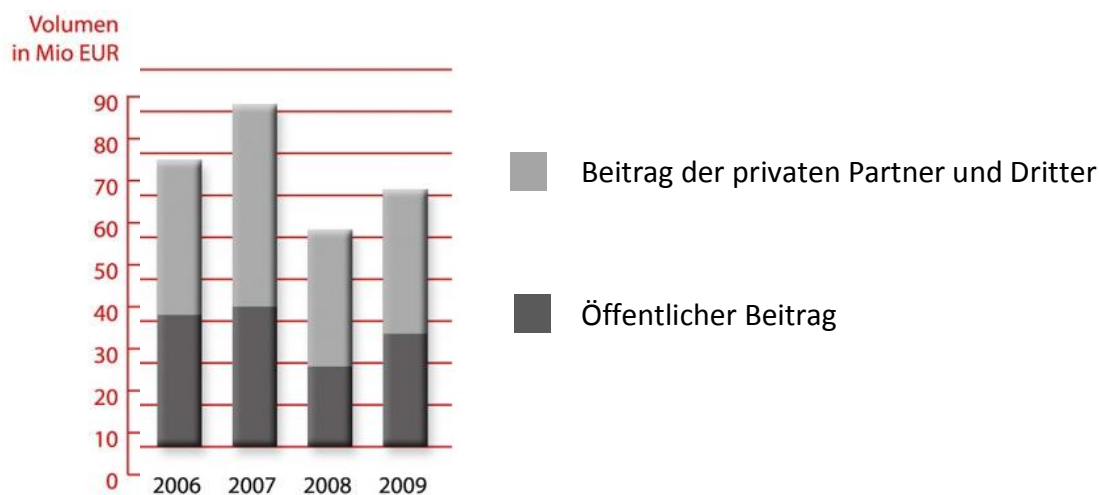
Im Rahmen des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung hat der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) das "Süd-PPP-Programm" entwickelt. Es wendet sich insbesondere an kleine und mittlere Unternehmen in den Partnerländern, die an der Bekämpfung der Armut beteiligt werden sollen.

6. Afrika Fazilität der GTZ

Zur Förderung von Entwicklungspartnerschaften mit afrikanischen Unternehmen stellt die GTZ das Finanzierungsinstrument Afrika-Fazilität zur Verfügung. Durch die spezielle Förderung afrikanischer Unternehmen erhofft man sich den Aufbau nachhaltiger Strukturen vor Ort.

PPPs in Zahlen

Angesichts der Vielzahl an Instrumenten erscheint es schwierig, einen Gesamteindruck über die Bedeutung von PPPs in der Entwicklungszusammenarbeit zu gewinnen. Diese Vielfalt ist vergleichbar mit der Unübersichtlichkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die oft dafür kritisiert wurde. Einen ersten Überblick über finanziellen Aufwand und Themenfokus von PPPs wird anhand des develoPPP-Programms des BMZ verdeutlicht: Zwischen 1999 und 2007 wurden in 70 Ländern durch develoPPP nahezu 3.000 PPP-Projekte umgesetzt. Damit wurden im selben Zeitraum rund 10,6 Mrd. Euro private und 6,1 Mrd. öffentliche Gelder durch PPPs mobilisiert.



PPP-Neuverträge von DEG, GTZ und sequa mit prozentualer Aufteilung der Mittel zwischen Wirtschaft und öffentlicher Hand von 1999-2009 (Quelle: develoPPP.de)

Im Durchschnitt stammten 61 % der Mittel aus der Wirtschaft und 39 % aus dem öffentlichen Sektor. Durch jeden öffentlichen Euro wird im Durchschnitt 1,56 Euro aus der Wirtschaft freigesetzt. Der Einsatz von PPP-Projekten in der EZ ist vielseitig. Sie können laut develoPPP in

fast allen entwicklungspolitischen Feldern angesiedelt werden:



*PPP-Maßnahmen von DEG, GTZ und sequa nach Sektoren in Prozent von 1999-2009
(Quelle: develoPPP.de)*

Im Bereich „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ wurden in den letzten Jahren die meisten Maßnahmen umgesetzt. Der Sektor „Bildung“ fällt relativ gering aus, da Bildungskomponenten oft feste Bestandteile der Projekte sind. Unter "Sonstiges" sind die Sektoren Demokratie, Friedensentwicklung und Krisenprävention sowie Transport und Kommunikation zusammengefasst.

Aktuelle politische Situation: Neue Koalitionsvereinbarung

Das Ende letzten Jahres von der neuen schwarz-gelben Regierung beschlossene Regierungsprogramm richtet die Entwicklungspolitik weiterhin an den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) aus. Diese wurden im September 2000 von 189 Vertretern verschiedener Länder auf dem Gipfeltreffen der Vereinten Nationen (VN) verabschiedet. Im Fokus der MDGs, die bis 2015 umgesetzt werden sollen, steht die Reduzierung der weltweiten Armut. Ein Zwischenbericht der VN von 2009 weist jedoch auf bisher nur bescheidene Erfolge hin. Zudem drohe die Wirtschafts- und Nahrungsmittelkrise die bisher erreichten Erfolge zunichte zu machen. Der Koalitionsvertrag setzt aber auch neue Schwerpunkte in der deutschen Entwicklungspolitik. Bei der Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele betont die Regierung die Notwendigkeit einer engen Kooperation mit der Privatwirtschaft:

„Ziel der Entwicklungspolitik ist eine nachhaltige Bekämpfung von Armut und Strukturdefiziten im Sinne der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen.. [].. „dies erfordert... [].....eine engere Kooperation mit der deutschen Privatwirtschaft.“

Weiterhin will die neue Koalition sich auf folgende Schlüsselsektoren konzentrieren:

„Gute Regierungsführung, Bildung/Ausbildung, Gesundheit, ländliche Entwicklung, Klima-, Umwelt und Ressourcenschutz sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit (Ausbau/Schutz des Privatsektors, z.B. mittels PPP, Mikrofinanzsystemen und Infrastrukturförderung).“

In der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Wirtschaft wird ein erfolgversprechender Weg zur Bekämpfung der extremen Armut und damit zur Erreichung der MDGs gesehen.

Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft & EZ

Auf den ersten Blick haben rein marktwirtschaftlich operierende Unternehmen mit der staatlichen Entwicklungshilfe, die sich an der Umsetzung der MDGs orientiert, nicht viel gemein. Wie kam dennoch es zur öffentlich-privaten Zusammenarbeit? Was sind die Interessen und die Motivation?

Die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens haben sich in den letzten Jahrzehnten drastisch verändert: Transnationale Unternehmen haben durch die Globalisierung neben wirtschaftlicher Macht auch politisches und soziales Machtpotential erworben und stehen dadurch auch zunehmend in der gesellschaftlichen Verantwortung. Durch eine erhöhte Transparenz ist es für Unternehmen heutzutage immer wichtiger, nicht angreifbar zu sein und sich keine folgenschweren Skandale zu erlauben. Auch hat der Druck auf Unternehmen durch externe Anspruchsgruppen drastisch zugenommen, die Rechenschaft von Unternehmen einfordern. Daher stehen die Kriterien einer „guten Unternehmensführung“, Corporate Social Responsibility und Corporate Citizenship in den letzten Jahrzehnten zunehmend im Vordergrund der öffentlichen Selbstdarstellung des Privatsektors.

Entwicklungspolitisch war für Unternehmen vor allem der Global Compact wegweisend, der 1999 unter dem damaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan für eine sozialere und ökologischere Globalisierung eingeführt wurde. Unternehmen verpflichten sich durch diesen Pakt, bestimmte soziale und ökologische Mindeststandards einzuhalten. Des Weiteren wurde 2002 im Monterrey-Konsensus, in dem über die Finanzierung von EZ debattiert wurde, die Privatwirtschaft dazu aufgerufen, sich verstärkt am Entwicklungsprozess zu beteiligen und die Kriterien "guter Unternehmensführung" einzuhalten.

Aber nicht nur Appelle und unterschriebene Pakte sorgen für ein Umdenken der Privatwirtschaft - der private Sektor investiert durch Direktinvestitionen seit Jahrzehnten ein Vielfaches der von Seiten des Staates zur Verfügung stehenden Entwicklungsgelder in die Länder des Südens. Der private Sektor hat die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahmen für sich erkannt. Im Vordergrund steht dabei nicht die Philanthropie, sondern es wird - wie bei jeder unternehmerischen Investition - nach dem ökonomischen Leitprinzip der Gewinnmaximierung entschieden. Die Erschließung neuer Märkte, Wettbewerbsvorteile und Absatzsteigerungen entscheiden über die Investitionen. Auch bei PPPs steht für Unternehmen neben positiven Imageeffekten die Rentabilität der Investition im Vordergrund. Oft werden aber auch gerade durch diese Investitions- und Handelsaktivitäten Entwicklungsimpulse gesetzt.

Während die Privatwirtschaft ihre reservierte Haltung gegenüber der Entwicklungspolitik ablegte, öffnet sich diese umgekehrt auch für die Privatwirtschaft. Es gibt seit den 1990er Jahren private Unternehmen, die im öffentlichen Auftrag entwicklungspolitische Leistungen erbringen. Gerechtfertigt wird diese Entwicklung durch eine erhöhte Produktionseffizienz der privaten Akteure.

Spannungsfeld PPP

PPPs scheinen sich auf den ersten Blick als Instrument zur Erreichung der MDGs zu eignen. Trotzdem stehen sie auch häufig in der Kritik. Ergeben sich für die beteiligten Akteure vielleicht nicht nur Win-Win-Situationen, sondern bergen PPPs vor allem auch für die Partnerländer gewisse Risiken? Werden dadurch lokale Märkte zerstört und einheimische Unternehmen benachteiligt?

Von PPP-Kritikern wird zudem angemerkt, dass die Gefahr der Abschöpfung staatlicher Gelder für privatwirtschaftliche Projekte besteht. PPPs würden als verdeckte Subventionen für deutsche Unternehmen fungieren, die international expandieren und sich neue Märkte mit Unterstützung staatlicher Durchführungsorganisationen (und deren Mitteln) erschließen möchten. Argumentiert wird bei dieser These mit einer großen Konzentration von PPPs in wirtschaftlich interessanteren Schwellenländern und einer geringen Ansiedlung in Entwicklungsländern.

PPPs benötigen zudem ein gewisses Maß an staatlicher Struktur, um effizient eingesetzt werden zu können. Doch gerade die ärmsten Länder haben oft nur schlecht funktionierende staatliche Strukturen. Fraglich ist also, ob mit PPPs die Ärmsten der Armen erreicht werden können, das heißt ob ein Trickle-Down-Effekt überhaupt stattfindet. Gelder die in PPP-Maßnahmen gebunden werden, könnten andernfalls für andere entwicklungspolitische Maßnahmen verwendet werden.

Inwieweit lassen sich PPPs in die fortlaufende Ausrichtung innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit einordnen? Stehen sie nicht sogar im Gegensatz zu den international getroffenen Vereinbarungen in der EZ?

PPPs werden im Wesentlichen in Deutschland konzipiert. Sie sind also großteils nicht innerhalb des jeweiligen Partnerlandes angestoßen worden, sondern extern initiiert. Diese Vorgehensweise widerspricht vor allem der Paris-Erklärung, in der sich Deutschland im Jahr 2005 unter anderem für mehr Eigenverantwortung (ownership) der Partnerländer, mehr Partnerausrichtung (alignment) und mehr Harmonisierung (harmonisation) zwischen den Geberländern verpflichtet hat. Auch eine Geberharmonisierung findet für PPP-Programme der deutschen EZ bisher nicht statt. Alle PPP-Programme und Instrumente sind rein deutsch. Im Sinne der Paris-Erklärung müssten sie multilateralisiert werden, z.B. über gemeinsame Fonds. Diese Entwicklung ist jedoch schwierig, weil die Geberländer die Sichtbarkeit ihrer Beiträge nicht aufgeben wollen und die entstehenden bürokratischen Strukturen abschreckend auf potentielle privatwirtschaftliche Projektpartner wirken könnten.

Auch die Frage der Wirksamkeitsmessung von PPPs für die Erreichung der MDGs spielt eine sehr wichtige Rolle. Die Natur von PPPs - eingebettet in umfangreiche entwicklungspolitische Programme- macht es schwierig, genau jene Wirkungen auszumachen, die der Kooperation von Staat und Wirtschaft zuzuschreiben sind. Oft handelt es sich um hochaggregierte Wirkungen, die bestimmten Aktivitäten der Projekte nur noch schwer zuzuordnen sind. Daher ist bislang sehr wenig über die Wirkungen von PPPs bekannt. Wie könnten PPPs im Rahmen einer effektiven Umsetzung der MDGs zukünftig evaluiert werden?

Vor dem Hintergrund dieses Spannungsfeldes gilt es zu diskutieren, was PPPs zur Erreichung der MDGs beitragen können und welche Herausforderungen und Veränderungen in den nächsten Jahren auf PPP-Vorhaben zukommen werden.

Eingangsstatements der Podiumsgäste

Input 1: PPPs leisten „einen Beitrag zur nachhaltigen Gestaltung der Globalisierung“ – Jonas Naguib (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ GmbH):

PPPs und MDGs

Public Private Partnerships (PPPs) werden immer wieder mit den Millenniumsentwicklungszielen in Verbindung gebracht, vor allem bei der Frage, durch wen die Globalziele erreicht werden können.

Um die Jahrtausendwende wurden die MDGs formuliert. In der gleichen Diskurswelle kam die Frage auf, wer noch gebraucht wird, um diese Ziele zu erreichen. Dabei kam man u. a. auch auf Unternehmen, die bisher nicht Teil des Prozesses waren. Zur gleichen Zeit kam es auch zum Global Compact. Die Frage war, wie können Unternehmen im Sinne nachhaltiger Entwicklung eingebunden werden.

Auch das BMZ hat sich damals entschieden, proaktiv auf die Unternehmen zuzugehen, um sie für Entwicklungsziele einzubinden. 1999 wurde die Fazilität aufgelegt.

Die MDG-Wirkungslogik ist im Großen und Ganzen aber nicht die Hauptlogik für Entwicklungspartnerschaften. Natürlich werden in diesen Projekten Wirkungen erzielt. Bei der Größe der Projekte allerdings auf einem Aggregationsgrad mit signifikanter MDG-Wirkung zu landen, wäre recht unrealistisch.

PPPs und deutsche Entwicklungszusammenarbeit

PPPs kommen den Interessen des deutschen Mittelstandes entgegen und sorgen für mehr Sichtbarkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den Partnerländern. Sie leisten somit einen Beitrag zur nachhaltigen Gestaltung der Globalisierung. Darüber hinaus ergeben sich weitere Vorteile für entwicklungspolitische Organisationen. Als zentraler Punkt steht der von Herrn Naguib als „Kulturaustausch“ bezeichnete Austausch von zum Beispiel Methoden, Arbeitsweisen oder entwicklungspolitischen Zielen und Konzepten zwischen den Unternehmen, den NROs und den staatlichen Partnern. Es stellt sich bei der Umsetzung von Kooperationen mit der Wirtschaft immer wieder die Frage, wie Unternehmen nachhaltig für entwicklungspolitische Ziele eingebunden werden können.

Arten der Kooperation in Deutschland

Drei verschiedene Arten von Entwicklungspartnerschaften, wie PPPs der Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland oft genannt werden, gibt es:

1. Integrierte PPP-Maßnahmen der technischen und finanziellen Zusammenarbeit, die innerhalb von größeren Programmen und Projekten stattfinden.
2. Partnerschaften mit dem deutschen Programm developp.de, die hauptsächlich mit deutschen Unternehmen im Wettbewerb durchgeführt werden.
3. Strategische Allianzen sind größere Projekte, die oftmals strukturverändernd wirken können, indem sie viele relevante Akteure einbinden.

Input 2: Sechs Thesen zu Public Private Partnerships – Peter Wahl (Weltwirtschaft, Ökonomie und Entwicklung – WEED)

- PPPs sind keine Innovation, sondern Rückschritt. Mithilfe von PPPs wird die Entwicklungszusammenarbeit in den Dienst genommen für andere Zwecke, wie es in „Vor-Eppler-Zeiten“ während der 1950er und 1960er Jahre üblich war. Die Entwicklungszusammenarbeit sollte ein autonomer, nicht instrumentalisierbarer Politikbereich sein. Während der vergangenen Dekaden war dies allerdings nicht der Fall.
 - Der Begriff Partnerschaft in PPPs ist eine ideologische Komponente und verdeckt die bestehenden Asymmetrien zwischen Deutschland und seinen Partnerländern. Somit gibt es ein Ungleichgewicht.
 - Kern privatwirtschaftlicher Logik ist die Profitmaximierung. Der „gute“ Unternehmer passt nicht ins Bild der Armutsbekämpfung, weil seine Ziele anders (profitorientiert) ausgerichtet sind.
 - Verschiedene Interessenskonfigurationen der beteiligten Partner führen zu jeweils unterschiedlichen Zielen in der Entwicklungspolitik.
Daneben gibt es einen regionalen Bias mit Fokus auf wirtschaftlich besser gestellte Länder. Die relevantesten Sektoren der Armutsbekämpfung werden ausgeblendet. Größere Betriebe werden bei PPPs bevorzugt und in der Regel werden nur deutsche Unternehmen Partner in solchen Partnerschaften.
 - PPPs stellen einen Rückschritt von bestehenden Standards in der Entwicklungszusammenarbeit dar.
 - Es gibt keinen Beweis der Überlegenheit von PPPs gegenüber anderen Instrumenten/ Herangehensweisen in der Entwicklungszusammenarbeit.
- Schließlich stellt Peter Wahl fest, dass ein besserer Begriff für PPPs „Publicly Promoted Profits“ statt „Public Private Partnerships“ wäre.

Input 3: „PPPs als Möglichkeit für Unternehmen, neue Märkte zu erschließen“ – Heiko Schwiderowski (Deutscher Industrie- und Handelskammertag - DIHK e.V.):

Das Instrument PPP ist entwicklungspolitisch sinnvoll, vor allem wenn Know-how-Transfer stattfindet und sollte aus Sicht der DIHK ausgebaut werden. Denn bisher sind die Kooperationen mit der Privatwirtschaft nur ein kleiner Ausschnitt des deutschen Entwicklungszusammenarbeitsetats.

Der Vorteil zu rein staatlichen Projekten liegt im Know-how der Unternehmen und der stärkeren Marktorientierung. Die Nähe zum Markt wird durch das Interesse des Unternehmens nach längerfristigem Profit etabliert und ist einer der Gründe warum PPPs nachhaltiger sind als rein staatliche Projekte, die nach Projektförderung häufig nicht weitergeführt werden. Eine Gefahr des Modells sind nach wie vor die Mitnahmeeffekte.

Für deutsche Unternehmen bieten PPPs die Möglichkeit, sich neue Märkte erschließen zu können. Hierfür sind das Know-how, die Kompetenzen und die Kontakte der Durchführungsorganisationen, die auf jahrelange Anwesenheit in den Partnerländern blicken können, entscheidend. Da die neuen Märkte der Schwellenländer und anderer Länder des Südens auch ohne deutsche PPPs erschlossen werden, stellt Herr Schwiderowski die Frage, ob nicht ge-

wisse, sicherlich noch verbesserbare Standards besser sind als gar keine (Fall China).

Durch PPP-Maßnahmen wird aber auch zum Teil den Sündern der Zugang zu den Märkten der Länder des Nordens geschaffen. Ein weiteres Ergebnis von PPP-Maßnahmen ist die Verlagerung/Etablierung von wichtigen Wertschöpfungsschritten in Länder des Südens.

Input 4: „Public Private Partnerships sind ein gutes, verbesserungsfähiges Instrument“ - Dr. Tilman Altenburg (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik – DIE)

Herrn Altenburg beschäftigt vor allem die Frage, ob es sinnvoll ist, die knappen Mittel in der EZ für PPPs auszugeben. Für eine sinnvolle Einschätzung müsste man eine Nettobilanz ziehen.

Vorteile von PPPs im Bereich der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sieht Herr Altenburg vor allem in der Mittelgewinnung durch den Beitrag der Wirtschaft, die dann für die Armutsbekämpfung eingesetzt werden können. Weitere Vorteile der Kooperation mit der Wirtschaft sind das von den Unternehmen beigesteuerte Know-how und die Austauschprozesse zwischen den verschiedenen Organisationskulturen von Unternehmen und Staat. Zudem sind PPPs gegenüber freiwilligen Verpflichtungen wegen ihrer Vertraglichkeit verbindlich. Zugleich sieht er aber auch einige **Schwächen** beim Instrument PPP:

- Inkompatibilität mit der Paris Agenda
- Die Mittel sollten den Partnerländern zustehen (Partnerländer im „Fahrersitz“). PPPs werden aber in Deutschland konzipiert.
- Dieser Aspekt ist nicht heilbar, weil das Instrument sonst für interessierte Unternehmen zu kompliziert würde.
- Viele Projekte sind zu klein und deshalb insgesamt zu teuer. Insgesamt geht der Trend in der Entwicklungszusammenarbeit eher zu institutionellen Reformprozessen.
- Es gibt kaum Monitoring und Evaluierung, weil ein großer Teil des Geldes von Unternehmen kommt und bei vielen Unternehmen wenig Interesse an absoluter Transparenz besteht.
- PPPs insofern nicht wettbewerbsneutral, als i.d.r. europäische Unternehmen Projektpartner sind und Unternehmen aus den Partnerländern nicht antragsberechtigt sind.

Podiumsdiskussion

Frage 1: Wie ist das Verhältnis des Mitteleinsatzes zwischen klassischer EZ und PPPs? Gehen PPPs zu Lasten der Armen?

Herr Naguib:

Die für PPPs eingesetzten Mittel sind nur ein kleiner Anteil am gesamten Volumen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Herr Schwiderowski:

Die MDGs werden nicht erreicht werden, deshalb können PPPs da auch keinen bedeutenden Beitrag mehr leisten. Jedoch bieten PPPs eine Signalwirkung, durch die sich mehr Mittel für die Armutsbekämpfung generieren lassen. Es ist der Wille von vielen afrikanischen Partnerländern mit der deutschen Wirtschaft stärker zusammen zu arbeiten. Also macht es Sinn, PPPs entsprechend zu fördern. Wunsch unserer Partnerländer ist es auch, die jeweiligen Interessen der Partner transparent zu definieren. Damit gibt es eine vernünftige Grundlage für eine Zusammenarbeit.

Frage 2: Welche Möglichkeiten gibt es, ärmere Länder bei PPPs zu berücksichtigen?

Herr Dr. Altenburg:

PPPs sind vor allem ein Instrument für wirtschaftlich lukrative Sektoren und Länder. Um im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mehr PPPs außerhalb von Schwellenländern durchzuführen muss man stärkere Anreize für mögliche Investoren schaffen. Sonst ist das für Unternehmen nicht interessant.

Frage 3: Wie steht es mit der Effizienz von PPPs?

Herr Wahl:

Die Effizienz von PPPs in Bezug zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele ist schlechter als in der klassischen Entwicklungszusammenarbeit. Mit Instrumenten wie PPP wird die Entwicklungspolitik als Legitimationsinstrument anderer politischer Interessen entfremdet. Stattdessen sollte wieder mehr Autonomie und Unabhängigkeit in diesem Politikbereich gefördert werden.

Herr Dr. Altenburg:

Das Thema PPP sollte entideologisiert diskutiert, und nicht mit anderen Themen vermischt werden. PPPs sind kein Allheilmittel, aber unter Umständen ein gutes und effizientes Instrument der Entwicklungszusammenarbeit.

Frage 4: Gibt es Möglichkeiten einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Wirtschaft?

Herr Schwiderowski:

Ein erfolgreiches Modell, das von deutschen Unternehmen in PPPs angewendet wird ist

„Train the Trainer“, d.h. es wird Wissen lokal weitergegeben, das der Zivilgesellschaft langfristig helfen kann. So werden lokale Organisationen gestärkt. Ein Beispiel ist die Unterstützung beim Aufbau einer Handelskammer in einem Partnerland.

Herr Naguib:

Die GTZ pflegt in ihren Partnerländern immer intensive Kontakte mit der Zivilgesellschaft. Bei geplanten PPP Projekten wird eine Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen geprüft.

Frage 5: Wie lassen sich Mitnahmeeffekte für die Wirtschaft ausschließen (Additionalität)?

Dr. Altenburg:

Es gibt keine trennscharfe Definition für Additionalität in diesem Bereich. Es ist fraglich, ob manche Investitionen nicht auch ohne Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt würden. Dies lässt sich in der Realität praktisch nicht nachprüfen. Es gibt einige Beispiele, wo klar ist, dass eine Förderung keinen Sinn macht. Inzwischen wurden die Kriterien für die Additionalität aber auch noch verschärft, so dass Mitnahmeeffekte schwieriger werden.

Frage 6: Gibt es eine Fokussierung der Unternehmen auf profitable Bereiche bei den PPPs?

Herr Naguib:

PPPs taugen nur für solche Sektoren, in denen die beteiligten Unternehmen ohnehin schon tätig sind, also Kernkompetenzen besitzen. Die Entwicklungszusammenarbeit kann aber auch Anreize schaffen, mit denen es für Unternehmen, die sich noch nicht in PPPs betätigen, interessanter wird auch solche Investitionen zu tätigen.

Frage 7: Ist der Beitrag der Wirtschaft zur EZ insgesamt gut zu bewerten?

Herr Wahl:

Eine gute Alternative zur Durchführung von PPPs ist die Einbindung der Wirtschaft in Armutsbekämpfung über eine demokratisch legitimierte Besteuerung (z.B. durch eine Transaktionssteuer, Gewinnsteuer). Damit würde man mehr als mit kleinen Inselprojekten erreichen. Speziell bei der Bereitstellung öffentlicher Güter ist es wichtiger demokratische Entscheidungen zu haben, als einen zu großen Einfluss privatwirtschaftlicher Interessen.

Frage 8: Wie wird die Wirkung von PPPs gemessen?

Herr Dr. Altenburg:

Bisher gibt es keine systematische Wirkungsmessung von PPPs. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist generell schwach im Bereich der Wirkungsmessung. Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ist das Evaluierungsreferat eindeutig unterbesetzt. Es muss also Verbesserungen geben.

Man muss aber sehen, dass private Unternehmen über die Hälfte der PPP-Mittel selbst aufbringen, und es ist nicht in ihrem Interesse, mögliche Fehlschläge zu dokumentieren. Eine Überprüfung von Drittparteien würde Einblick in die Unternehmensbücher bedeuten. Wenn also Evaluierungen Standard würden, würde das Instrument PPP an Attraktivität für Unternehmen verlieren.

Doch wird das Thema Monitoring und Evaluierung zukünftig bedeutender werden, damit die Entwicklungszusammenarbeit vor dem Hintergrund der Reformprozesse glaubwürdiger wird.

Herr Naguib:

Viele Projekte sind zu klein, als dass sich eine systematische Evaluierung lohnen würde (zu hoher Kostenanteil am Gesamtvolumen). Deshalb gibt es Evaluierungen bei develoPPP.de nur stichprobenartig. Bessere Wirkungsmessung ist bei den strategischen Allianzen, weil die insgesamt viel größer angelegt sind und langfristiger arbeiten.

Frage 9: Wie wichtig ist Transparenz für Unternehmen?

Herr Schwiderowski:

Transparenz und Sichtbarkeit der Wirkungen sind für große Unternehmen wichtig, weil sie in der Öffentlichkeit stehen. Für kleine Unternehmen sind sie nicht so bedeutend, nicht so sehr für kleinere Unternehmen.

Frage 10: Müssen staatliche Grundstrukturen für PPPs vorhanden sein, oder lassen sie sich überall einrichten?

Herr Wahl:

Nur starke soziale Sicherungssysteme können Lösungen für die Entwicklungsländer bringen. Weil es sich dabei um öffentliche Güter handelt, sind diese Bereiche nicht für PPPs geeignet, weil dann oft nur wohlhabendere Bevölkerungsteile bei der Verteilung berücksichtigt werden.

Publikumsdiskussion

Wie sind PPPs im internationalen Kontext bewertbar?

Herr Altenburg:

Es gibt sehr viele Formen von PPPs, zum Beispiel internationale Kooperationen mit der Melinda und Bill Gates Stiftung. Einige PPPs legen keine verbindlichen Ziele fest und haben überwiegend PR-Charakter. Neben diesen Etikettenschwindel-Vorhaben gibt es aber auch viele nachhaltige PPPs mit guten und klaren Zielen.

Die Tendenz von PPPs ist zunehmend, dies ist bereits im Koalitionsvertrag verankert. Worauf muss man sich nun einstellen in der Zukunft?

Herr Altenburg:

Die vorgesehene Mittelaufstockung von 48 Millionen Euro auf 60 Millionen Euro für dieses Instrument ist zu begrüßen. Dies entspricht weit unter 1% der öffentlichen EZ-Mittel. Darüber hinaus wird es schwierig sein, die EZ stärker auf die deutsche Privatwirtschaft auszurichten, weil dies nicht durch internationale Abkommen gedeckt wäre.

Unterlaufen PPPs als bilaterales Instrument nicht die aktuellen Reformbemühungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, welche auf mehr Multilateralisierung setzen?

Herr Altenburg:

Es ist nicht zu befürchten, dass Deutschland einen Eigenweg geht, denn auch die aktuelle Regierung ist an internationale Verträge und Verpflichtungen, wie der Pariser Deklaration oder die Accra Vereinbarung, gebunden.

Wie hoch ist der Anteil von PPPs an der gesamten deutschen EZ?

Herr Naguib:

In den letzten 10 Jahren (1999 – 2009): Die PPP Fazilität betrug 196,5 Mio. Euro. Dazu kommen Mittel aus der Technischen Zusammenarbeit für noch einmal 93 Mio. Euro, hinzu kommt noch einmal viel von der DEG und der KfW. Insgesamt ist der Anteil von PPP in der EZ also marginal. Generell ist die Darstellung der Zahlen nicht sehr glücklich.

Was sind die lessons learned von Evaluierungen von PPP-Projekten?

Beitrag von Dr. Marianne Beisheim von der Stiftung Wissenschaft und Politik zu ihrer Evaluierungsstudie von PPP-Vorhaben:

Ihre Forschung hat ergeben, dass 70% der untersuchten PPPs ineffektiv waren. Nur etwa 30% der untersuchten Projekte waren nachhaltig effektiv. Hier handelte es sich zumeist um eine „Koalition der Willigen“. PPPs können also vornehmlich dann entwicklungswirksam werden, wenn alle kooperierenden Partner tatsächlich „wollen“, d.h. genauso auf

Regierungsebene wie auch auf privatwirtschaftlicher Seite oder auf der Nichtregierungsorganisationsebene.

PPPs funktionieren vor allem dann, wenn:

- das Allgemeinwohl hochgehalten wird. Das heißt, wenn vor allem entwicklungspolitische Fragestellungen berücksichtigt werden, die das Allgemeinwohl (Schulbildung, etc.) der Grund für die PPP-Maßnahme sind.
- ein hoher Grad von Institutionalisierung vorhanden ist. Dieser drückt sich oft durch hohe Verbindlichkeit der Partner aus und schließt regelmäßige Evaluation, externer Art, nicht aus.
- ein gutes Prozessmanagement vorhanden ist (institutionalisiertes Lernen aus zum Beispiel externen Evaluierungsergebnissen).

Insgesamt zeigt sich, dass die PPPs der zweiten Generation besser sind. Es muss daher eher ein bottom-up Ansatz berücksichtigt werden. Es fehlt aber nach wie vor ein Vergleich der Wirksamkeit des Instruments mit anderen Instrumenten der klassischen EZ.

Gibt es gute Evaluierungsmodelle aus anderen Ländern?

Herr Altenburg:

In Bezug auf Evaluierungsstandards sind andere multilaterale Organisationen wie die Weltbank, Private Stiftungen bzw. Länder wie Großbritannien oder die Skandinavischen Länder besser aufgestellt als Deutschland. Innerhalb der deutschen EZ evaluiert zum Beispiel die KfW besser, weil Maßnahmen etwa im Bereich der Infrastrukturbereitstellung, einfacher zu evaluieren sind. Die GTZ ist in der schwierigen Position, dass es bei Projekten der Technischen Zusammenarbeit schwieriger ist, Wirkungen zu messen (z.B. im Bereich Governance).

Gibt es zukünftig eine Umorientierung von PPP-Maßnahmen mit Wirtschaftspartnern aus den Partnerländern?

Herr Naguib:

Im Moment erarbeitet die GTZ ein neues Programm, welches CDP (Capacity Development for Partnership) heißt. Hier geht es vor allem um Know-How-Transfer und um die Frage, wie Partnerländer der deutschen EZ selber staatliche PPP-Programme aufsetzen können. Dabei werden die Erfahrungen aus der 10-jährigen Arbeit mit dem Instrument PPP und des Global Compact mit einfließen.

Wie kann man große Unternehmen besser kontrollieren/steuern, so dass entwicklungspolitisch relevante Ziele schneller erreicht werden können?

Herr Altenburg:

Der Staat müsste höhere Standards setzen, so dass die Verbindlichkeit von Unternehmen relevante Ziele zu erreichen, größer wird. Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft

sollten darüber hinaus die Wirkungsmessung stärken und Kriterien aus der aktuellen EZ-Praxis übernehmen.

Herr Wahl:

Entwicklungspolitik muss Strukturpolitik sein. Die deutsche EZ muss die Rahmenbedingungen setzen. Unternehmen sollten sinnvoll an der Erreichung der deutschen Entwicklungsziele beteiligt werden, zum Beispiel über einen Steuermechanismus. PPPs sind in der bisherigen Form abzulehnen.

Sind PPPs lediglich ein Marketinginstrument für Unternehmen?

Herr Altenburg:

Die Beweggründe für PPP sind vielfältig. Sie reichen von altruistischer sozialer Verantwortung über langfristige Eigeninteressen an der Verbesserung von Rahmenbedingungen, bis hin zu dem Wunsch, sich durch PPP eine gute Reputation zu verschaffen. Der Imagefaktor spielt immer auch eine Rolle.

Herr Schwiderowski:

Es geht bei PPPs darum, dass die staatliche EZ und Unternehmen zusammen arbeiten. Auf das Marketing hat dies nur marginale Auswirkungen.

Herr Wahl:

Die Marke, das sogenannte Branding, ist in den letzten Jahren immer wichtiger geworden. Deshalb hat dies wohl schon eine Auswirkung und es kommt einem Unternehmen wohlmöglich auch billiger in ein paar Aidsprojekte zu investieren als in eine Werbekampagne.

Abschlussstatements – Visionen zum zukünftigen Instrument PPP

Herr Naguib:

Es herrscht die Tendenz zu größeren Projekten, beispielsweise den strategischen Allianzen. Trotzdem sollten kleinere Projekte mit Pilotcharakter auch weiterhin existieren und die Grundlage für den Upscaling-Prozess bilden.

Herr Wahl:

Insgesamt müssen PPPs abgeschafft werden, allerdings ist das kurzfristig erstmal keine Alternative. Jedoch sollte die Bedeutung des Instruments nicht überschätzt werden, denn sowohl die positiven als auch die negativen Wirkungen sind marginal. Eine kurzfristige realpolitische Forderung ist deshalb eine umfassende Evaluierung des Instruments PPP im Vergleich mit anderen, klassischen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit. Dabei muss auch die Motivation der Unternehmen an der Teilhabe an solchen Partnerschaften berücksichtigt werden. Insgesamt ist eine Debatte über eine Neujustierung von deutscher Entwicklungspolitik vor aktuellem Hintergrund notwendig.

Herr Schwiderowski:

Eine Ausweitung und Weiterentwicklung von PPPs ist wünschenswert. PPPs sind natürlich interessensgeleitet und stehen im Interesse von deutschen meist mittelständigen Unternehmen. Sie bieten aber auch den Partnerländern des Südens die Möglichkeit, bestehendes Know-How von Nordunternehmen für sich zu nutzen und profitieren vom Engagement der Unternehmen in sozialen Projekten. Bei der zukünftigen Konzipierung von Entwicklungspartnerschaften müssen die Interessen der Partnerländer deshalb stärker berücksichtigt werden.

Herr Altenburg:

PPPs sind ein gutes Instrument, das finanziell auch mehr gefördert werden könnte. Es sollte allerdings wettbewerbsneutral sein, d.h. europäische/deutsche Unternehmen nicht zu bevorzugen. Um den internationalen Reformbemühungen (Paris Konsens, Accra Agenda) gerecht zu werden, sollte es mehr strategische Allianzen geben, frei nach dem Motto: „Think Big“. Außerdem wäre es wichtig, sich zukünftig auf höhere Standards in der Evaluierung zu einigen.

Anhang

Kurzbiografien der ReferentInnen

Dr. Tilman Altenburg (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik – DIE)

Dr. Tilman Altenburg ist promovierter Wirtschaftsgeograph und forschte mehrere Jahre zu verschiedenen Aspekten der Wirtschaftsförderung in Entwicklungs- und Schwellenländern. Seit 1995 ist er am DIE tätig und leitet dort momentan die Abteilung „Wettbewerbsfähigkeit und soziale Entwicklung“.

Jonas Naguib (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - GTZ)

Jonas Naguib hat Volkswirtschaftslehre studiert und ist seit 2004 für die GTZ tätig. Im Jahr 2009 wechselte er von Kairo nach Berlin und arbeitet nun im Büro für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Hier beschäftigt er sich vor allem mit innovativen Konzepten zur Weiterentwicklung des PPP-Ansatzes.

Peter Wahl (Weltwirtschaft, Ökonomie und Entwicklung – WEED e.V.)

Peter Wahl studierte Romanistik und Gesellschaftswissenschaften und ist einer der Mitbegründer von Attac Deutschland. Heute leitet er die Abteilung „Finanzmärkte“ bei WEED. Schwerpunkte seiner Arbeit bilden die Themen „Regulierung des internationalen Finanzsystems“ und „Nichtregierungsorganisationen.“

Heiko Schwiderowski, DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.)

Heiko Schwiderowski war nach seinem Studium der Wirtschaftswissenschaften unter anderem im Afrika-Verein der Deutschen Wirtschaft tätig. Seit 2006 leitet er die Referate „Afrika südlich der Sahara“ sowie „Entwicklungspolitik“ des DIHK und ist darüber hinaus Beiratsmitglied in der CSR-Initiative „CSR-Weltweit“.