

Hrsg.
Österreichische Forschungsstiftung
für Entwicklungshilfe (ÖFSE)

ARMUTSMINDERUNG DURCH DEN PRIVATSEKTOR?

Analysen, Berichte, Kontroversen



12

ÖFSE EDITION 12

Hrsg.
Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE)

ARMUTSMINDERUNG DURCH DEN PRIVATSEKTOR?

Analysen, Berichte, Kontroversen

ÖFSE



Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Armutsminderung durch den Privatsektor?

Analysen, Berichte, Kontroversen

Hrsg. Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe – ÖFSE

1. Aufl. – Wien : Südwind-Verl., 2004

ISBN 3-900592-87-X

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Übersetzung, Vervielfältigung und Verbreitung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung der ÖFSE reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Die Beiträge geben die Meinung der jeweiligen AutorInnen wieder und müssen nicht mit jener der HerausgeberInnen übereinstimmen.

Impressum:

Medieninhaber und Hersteller:

© Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE)

A-1090 Wien, Berggasse 7

Telefon: (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 15

e-mail: office@oefse.at

Internet: <http://www.oefse.at>, <http://www.eza.at>

Gesamtredaktion: Karin Küblböck

Redaktionelle Bearbeitung: Ingrid Pumpler

Satz: Alexandra Geiger

Covergestaltung: GriederGraphik


Foto: Günther Stachel

Die Beiträge von J. Martens und U. Hoering wurden von der Mott-Foundation unterstützt.

Druck: Facultas, Wien, 2004

ISBN 3-900592-87-X

Gefördert von

 **Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit**

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITENDES VORWORT	2
Karin Küblböck, Atiye Zauner	
WELCHEN BEITRAG KANN DER PRIVATSEKTOR ZUM ERREICHEN DER MILLENNIUMSZIELE LEISTEN?.....	4
Franz Nuscheler	
PRIVATISIERUNG VON ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN	12
Karin Küblböck	
„BETEILIGUNG DES PRIVATSEKTORS“ – DIE PRIVATISIERUNGSPOLITIK DER WELTBANK IM INFRASTRUKTURBEREICH	33
Uwe Hoering	
PRIVATE AKTEURE UND PARTNERSCHAFTSINITIATIVEN IN DER INTERNATIONALEN POLITIK.....	41
Jens Martens	
DAS DEUTSCHE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP-PROGRAMM: BILANZ DER ERSTEN JAHRE.....	53
Tilman Altenburg / Tatjana Chahoud	
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	62
Hans-Joachim Rabe	
ÖFFENTLICH-PRIVATE PARTNERSCHAFTEN – EIN ANSATZ ZUR VERBESSERUNG DER WASSERVERSORGUNG UND ABWASSERENTSORGUNG.....	69
Dieter Rothenberger	
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS – ANALYSE UND KRITIK DER SCHWEIZER POSITIONEN.....	81
Rosmarie Bär	
WIRTSCHAFT UND ENTWICKLUNG ALS SCHWERPUNKT DER ÖSTERREICHISCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT.....	89
Wolfgang Moser	
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	93
WEITERFÜHRENDE LITERATUR ZUM THEMA	96

EINLEITENDES VORWORT

Immer mehr Geberorganisationen setzen in ihren Strategien zur Erreichung der Millennium Development Goals auf eine Beteiligung der Privatwirtschaft. Durch private Unternehmen soll fehlendes Kapital z. B. für Investitionen in der Infrastruktur aufgebracht, sowie Technologie und Know-how transferiert werden. Als neues Modell der Entwicklungszusammenarbeit werden zunehmend öffentliche Gelder für „Public-Private Partnerships“ (PPP), also Projekte mit dem Privatsektor, eingesetzt. Besonders aktiv unterstützt die Weltbank sowohl die Beteiligung der Privatwirtschaft an Projekten und Programmen in Entwicklungsländern, als auch Privatisierungen an sich. Auch viele bilaterale Geber schließen sich diesem Trend an, und engagieren sich zunehmend in Projekten mit Beteiligung des Privatsektors.

Dieser entwicklungspolitische Trend fügt sich in eine weltweit implementierte Wirtschaftspolitik, in der dem Privatsektor eine tragende Rolle in der Bereitstellung von Basisdienstleistungen, wie Energie, Wasser, Gesundheit oder Bildung zugemessen wird. Über das zunehmende Engagement der Privatwirtschaft in diesen Sektoren und ihre Auswirkung auf Armutsbekämpfung wird eine kontroverielle Debatte geführt. Die ÖFSE organisierte im Juni 2004 gemeinsam mit WEED einen Studientag zu diesem Thema. Die Beiträge des Studientages sowie ergänzende Artikel finden sich in dieser ÖFSE-Edition.

Die vorliegende Publikation widmet sich in drei Teilen verschiedenen Aspekten der beschriebenen Thematik. Im ersten Teil beschäftigt sich Franz Nuscheler, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), mit der Rolle, die der Privatsektor bei der Erreichung der Millenniumsziele spielen kann. Er geht dabei auf die Mittel ein, die zur Erreichung dieser Ziele benötigt werden, und plädiert für einen pragmatischen Umgang, eine „Entzauberung“ des Instruments Public-Private Partnership. Karin Küblböck, ÖFSE, gibt einen umfassenden Überblick über Arten und Durchsetzungsmechanismen von Privatisierung in Entwicklungsländern und erläutert Argumente für und Risiken von Privatisierungen.

Im zweiten Teil geht es um die Internationale Politikebene. Jens Martens (bis September 2004 bei WEED) analysiert den globalen „Partnerschaftsboom“ und bringt hier Beispiele aus dem Bereich der Vereinten Nationen. Dabei problematisiert er vor allem den steigenden Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure auf politische Strategien und Projektfinanzierungen. Uwe Hoering stellt die Privatisierungspolitik der Weltbank im Infrastrukturbereich dar und geht exemplarisch auf die Reform des Wassersektors in Ghana ein.

Der dritte Teil widmet sich dem Ansatz der Public-Private Partnerships aus bilateraler Sicht – aus Deutschland, Schweiz und Österreich. Tatjana Chahoud und Tilman Altenburg vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) ziehen als VerfasserInnen der Evaluierung des deutschen Public-Private Partnership-Programms eine Bilanz der ersten Jahre, Hans-Joachim Rabe von der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) geht auf die Reaktion der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Evaluierung sowie auf die Weiterentwicklung des Programms ein. Dieter Rothenberger von der Abteilung wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des Schweizer Staatssekretariats für Wirtschaft

stellt das Schweizer PPP-Programm dar, Rosmarie Bär von der Arbeitsgemeinschaft der Schweizer Hilfswerke bietet eine kritische Analyse dieses Programms. Den Abschluss bildet eine Darstellung des neuen österreichischen Schwerpunktes „Wirtschaft und Entwicklung“ von Wolfgang Moser, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Sektion Entwicklungszusammenarbeit.

Karin Küblböck
Wissenschaftliche Mitarbeiterin der ÖFSE

Atiye Zauner
Wissenschaftliche Leiterin der ÖFSE

WELCHEN BEITRAG KANN DER PRIVATSEKTOR ZUM ERREICHEN DER MILLENNIUMSZIELE LEISTEN?

Franz Nuscheler

Es gibt sehr unterschiedliche Schätzungen, wie viel Mittel aus verschiedenen Quellen (Eigenleistungen der Entwicklungsländer, ODA = öffentliche Transferleistungen aus den Industrie- in die Entwicklungsländer zu konzessionären Bedingungen sowie verschiedene private Transferleistungen von Einzahlungen in Globale Fonds bis zu Spendengeldern von Hilfswerken) zum Erreichen der Millenniumsziele (MDGs) notwendig wären. Während der Zedillo Report (2001) den Bedarf an ODA zum Erreichen aller MDGs auf jährlich rund 50 Mrd. US-\$ schätzte, errechnete die Weltbank einen Bedarf von 40 bis 70 Mrd. US-\$. Andere Schätzungen errechneten die Gesamtkosten für alle acht MDGs (ohne Berücksichtigung der Kosten für den Klimaschutz, im Besonderen der Investitionskosten für erneuerbare Energien) auf jährlich 125 bis 215 Mrd. US-\$.

Aus den Leitungsetagen von UN-Organisationen ist regelmäßig zu hören, dass mindestens eine Verdoppelung der derzeitigen internationalen ODA in Höhe von rund 60 Mrd. US-\$ notwendig wäre, um das Erreichen der MDGs zu ermöglichen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass trotz aller feierlichen Bekenntnisse zu den MDGs, die aus allen westlichen Hauptstädten und aus den Leitungsetagen der multilateralen Entwicklungsbanken zu hören waren und weiterhin sind, nach Daten des DAC (Development Assistance Committee der OECD) nicht einmal ein Fünftel der von den OECD-Staaten geleisteten ODA in die „soziale Priorität“ der MDGs investiert wird. Nur wenige Länder, allen voran die nordischen Staaten, erfüllten die auf dem Kopenhagener Weltsozialgipfel von 1995 beschlossene „20/20-Initiative“, die ihnen lediglich abverlangte, 20 % ihrer ODA in die sozialen Grunddienste zu investieren.

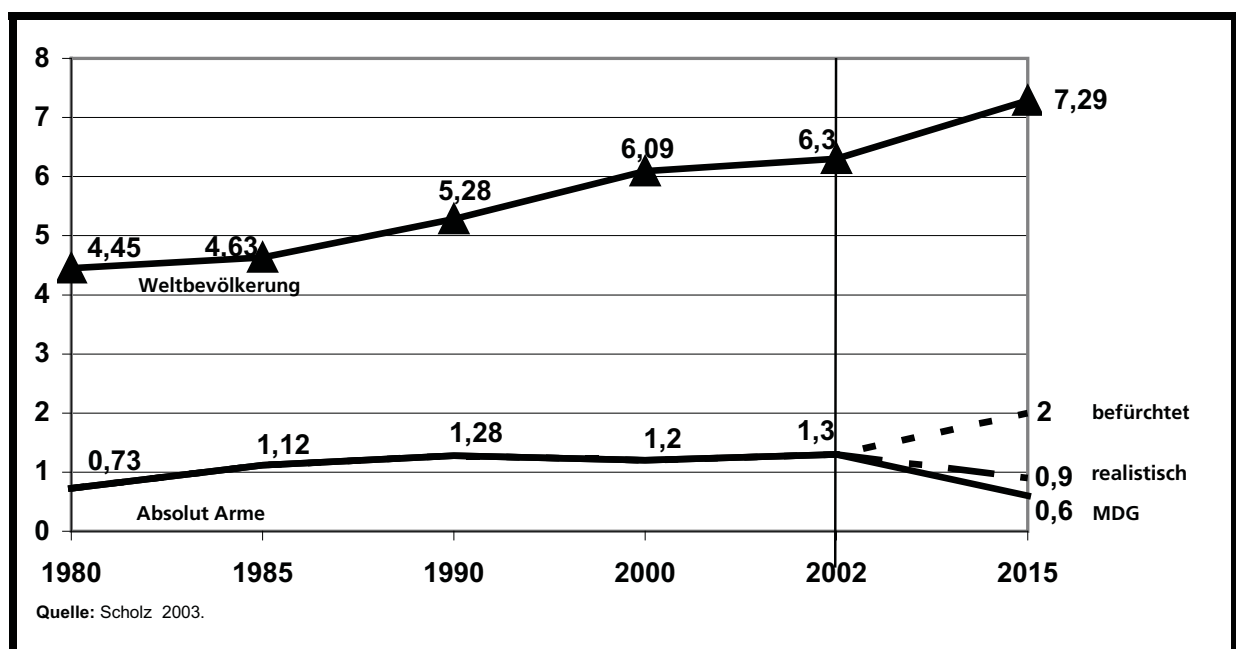
Was folgt daraus? Es würde nicht genügen, die ODA stärker auf das Erreichen der MDGs auszurichten, sondern es müssten erhebliche zusätzliche Mittel mit einer eindeutigen Zweckbindung mobilisiert werden – aus welchen Quellen sie auch kommen mögen. Die von den OECD-Staaten auf der Monterrey-Konferenz zu Financing for Development zugesagten Erhöhungen der ODA würden auch dann zum Erreichen der MDGs nicht ausreichen, wenn die Zusagen eingehalten würden. Einige wichtige Geberländer (u. a. Deutschland) hinken aber schon jetzt weit hinter ihren Zusagen hinterher und ließen sich auch auf der 2004er Herbsttagung von IWF und Weltbank mit Hinweisen auf die kritische Haushaltslage im eigenen Land nicht zu neuen Verpflichtungen bewegen. Eine Verdoppelung des derzeitigen Umfangs der internationalen ODA würde gerade das „UN-Ziel“ von 0,7 % des BSP erreichen, zu dem sich die meisten OECD-Länder (ohne USA) vor über drei Jahrzehnten verpflichtet hatten. Dieses Ziel ist längst zu einer ärgerlichen Schimäre verkommen.

„Die Katastrophe wird dokumentiert, nicht bekämpft.“

Aus diesen Tatbeständen folgte der Human Development Report 2003, dass bereits jetzt abzusehen sei, dass die meisten MDGs verfehlt würden: „Wenn nicht außergewöhnliche Anstrengungen unternommen werden, besteht die reale Gefahr, dass eine Generation später die Staats- und Regierungschefs sich wieder die gleichen Ziele vornehmen werden.“ Eine im Jahre 2002 vorgelegte Studie der Weltbank schätzte, dass 88 Staaten nicht in der Lage sein werden, bis 2015 das Ziel der allgemeinen Grundschulbildung zu erreichen, obwohl auch der G 8-Gipfel im kanadischen Kananaskis im Sommer 2002 beschlossen hatte, alles zu tun, um bis 2015 das Ziel „Education for All“ zu erreichen. Die Global Campaign for Education (GLE) übte heftige Kritik an den Ländern (u. a. Deutschland und Österreich), die sich zu wenig um den entwicklungspolitischen Schlüsselsektor der Grundbildung kümmern.

Die Süddeutsche Zeitung (vom 29./30. November 2003) kommentierte die Serienproduktion von Berichten, die inzwischen Defizite bei der Armutsbekämpfung und Umsetzung der MDGs auflisteten, bissig, aber zutreffend: „Die Katastrophe wird dokumentiert, nicht bekämpft.“ Der Berliner Wirtschafts- und Sozialgeograph Fred Scholz (2003) fasste in einer Grafik zusammen, was bei der Bekämpfung der extremen Armut, also beim MDG 1, schon in den ersten Jahren des MDG-Horizonts als unerreichbares Ziel zu erkennen war, realistischerweise bis 2015 möglich sein könnte und was viele Skeptiker befürchteten.

Abbildung: Entwicklung der Weltbevölkerung und der Zahl der absolut Armen (in Mrd.)



Die fatale Unterbelichtung der Nachhaltigkeit (MDG 7) und der Energiearmut (ohne MDG)

Weil die Millenniums-Erklärung unter dem Druck der Staatenmehrheit aus der Dritten Welt die sozialen Dimensionen von Nachhaltigkeit in den Vordergrund rückte, verlor die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit (MDG 7) den ihr auch bei der Armutsbekämpfung gebührenden Stellwert. Inzwischen haben sich aber internationale Entwicklungsagenturen (Weltbank, EU) und nationale Entwicklungsbehörden die Erkenntnisse von UNEP (UN-Umweltprogramm) und von internationalen Expertengruppen wie des IPCC (International Panel on Climate Change) zu Eigen gemacht, dass der globale und regionale Klimawandel die natürlichen Lebensgrundlagen von vielen Millionen Menschen gefährdet und besonders Armutgruppen gegenüber Umweltkrisen und Naturkatastrophen verwundbar macht. Der Klimawandel hat erhebliche Auswirkungen auf die Ernährungssicherung (MDG 1) und auf die Ausbreitung von Infektionskrankheiten (MDG 6). Es nützt schon mittelfristig wenig, in der Sahelzone Tausende von Brunnen zu bohren, wenn die klimabedingte Desertifikation voranschreitet und Niederschläge ausbleiben. Klimapolitik ist also eine Voraussetzung für eine vorsorgende und damit nachhaltige Armutsbekämpfung, für die nicht nur verbindliche globale Regelwerke, sondern auch große Ressourcentransfers vonnöten sind.

Die Millenniums-Entwicklungsziele vernachlässigten auch das Problem der Energiearmut. Über zwei Milliarden Menschen (d. h. ein Drittel der Menschheit) leben noch ohne Strom. Entwicklung braucht Energie in allen Produktions- und Lebensbereichen. Sie ist eine unverzichtbare Ressource für das Wirtschaften, zum Antrieb von Pumpen und Kraftmaschinen, für Licht, Kommunikation und Transport. Gleichzeitig bildet die traditionelle Energieversorgung aus Biomasse sowohl ein ökologisches Schlüsselproblem als auch ein schwerwiegendes Gesundheitsproblem. Weil Armutgruppen ihren Energiebedarf noch größtenteils aus traditionellen Energiequellen (Holz und Tierdung) decken, verschärfte sich in großen Teilen Afrikas und Südasiens die Brennholzkrise. Gleichzeitig verursacht ihr Verbrennen in geschlossenen Räumen aufgrund der hohen Schadstoffemissionen nach Schätzungen der WHO (Weltgesundheitsorganisation) mehr Todesfälle als Malaria. Wenn also das MDG 6 erreicht werden soll, muss auch an dieser Ursache von Erkrankungen und Todesfällen, die vor allem Frauen und Kleinkinder heimsuchen, angesetzt werden.

Die oben erwähnten Kostenschätzungen für das Erreichen der Millenniumsziele klammerten allerdings die hohen Kosten für den Klimaschutz und für Anpassungsleistungen an den unabänderlichen Klimawandel sowie für die Überwindung der Energiearmut aus. Der deutsche WBGU (Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen) schätzte allein die Klimafolgekosten auf jährlich 300 Mrd. Euro und die Kosten von erforderlichen Anpassungsleistungen auf jährlich 100 Mrd. Euro (WBGU, 2003). Sie kann zumindest teilweise durch einen funktionierenden Emissionshandel gedeckt werden, von dem die Entwicklungsländer große Transfers aus den Industrieländern erwarten könnten. Dagegen können die hohen Investitionskosten für eine flächendeckende Energie- und Wasserversorgung, die der Johannesburger WSSD forderte, weil beide für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung wichtig sind, weder allein aus öffentlichen noch allein aus privaten Quellen

finanziert werden. Hier ist eine öffentlich-private Mischfinanzierung, also Public-Private Partnership (PPP), unausweichlich, wobei sehr unterschiedliche Mischformen denkbar sind und bereits praktiziert werden.

Die neue Zauberformel PPP

Schon seit den Geburtsjahren der Operation, die gemeinhin „Entwicklungshilfe“ genannt oder in der internationalen Sprachregelung als ODA abgekürzt wird, hatte diese Transaktion von Geld und Expertise aus dem Norden in den Süden auch die Funktion des „preinvestment“, also des Türöffners und Wegbegleiters für privat-wirtschaftliche Aktivitäten. Zu den Pro-Argumenten, dass diese mit Kapital auch technisches Wissen und Managementfähigkeiten transferieren, den Schuldenberg nicht vergrößern und zu marktwirtschaftlichen Strukturreformen beitragen, kam schon früh auch das Problem knapper öffentlicher Mittel, die für ODA zur Verfügung standen.

Alle multilateralen Entwicklungsbanken und Geberländer richteten spezielle Institutionen und Programme zur Förderung von Privatinvestitionen ein, um mit staatlichen Starthilfen, steuerlichen Anreizen und öffentlichen Bürgschaften zur Risikoabsicherung privates Kapital zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten zu bewegen. Auch UN-Organisationen bemühten sich, Privatunternehmen als Sponsoren für verschiedene Aktivitäten zu gewinnen und gingen allerlei Kooperationen ein.

Diese Partnerschaft von öffentlichen Institutionen mit der Privatwirtschaft, also PPP, gab es also schon lange. Warum konnte nun dieses Projekt zu „einem der wichtigsten entwicklungspolitischen Paradigmen des neuen Jahrtausends“ hoch stilisiert werden (so Wulf, 2003, S. 14)? Nur aufgrund spärlich fließender ODA-Quellen bei wachsendem Finanzbedarf, um das Erreichen der Millenniumsziele und darüber hinaus eine möglichst flächendeckende Wasser- und Energieversorgung zu ermöglichen? Der Geldmangel bzw. die mangelnde politische Bereitschaft, mehr Steuermittel für die ODA aufzubringen, ist sicherlich ein gewichtiger Grund. Gleichzeitig stehen die Staaten, die sich mit ihrer Unterschrift zu den MDGs bekannt haben, unter erheblichem Handlungsdruck, weil das Verfehlen der wichtigsten MDGs einem ultimativen Bankrott der Entwicklungspolitik gleichkäme und die „globale Apartheid“ der Lebensverhältnisse mit all ihren Risiken für die Wohlstandsinseln verfestigen würde.

Es gibt neben dem Geldmangel noch weitere Gründe für das Erlblühen der PPP-Idee, zu dem auch die wachsende Bedeutung von Globalen Fonds, in denen sich neben Staaten auch Privatunternehmen engagieren, sowie das Einbeziehen von nicht-staatlichen Entwicklungsorganisationen in öffentlich-private Politiknetzwerke gehören. Auch nach dem Abbröckeln des „Washington-Konsensus“, der allein auf die Heilslehre des Neoliberalismus (d. h. Deregulierung, Liberalisierung, Privatisierung und Entstaatlichung) setzte, gelten Handel und ausländische Direktinvestitionen als die antriebsstärksten Motoren von Entwicklung und „poverty reduction“, also einer Formel, die seit der Millenniums-Erklärung in kaum einer Publikation der Weltbank oder UN-Organisation fehlt. UN-Generalsekretär Kofi Annan bemühte sich mit seinem Projekt des Global Compact besonders um das Engagement der weltweit operierenden „Multis“ für Entwicklungsaufgaben jenseits des puren

Geschäfts- und Profitinteresses und richtete die Commission on the Private Sector and Development ein. Ihr wies er die spezielle Aufgabe zu, das Engagement der Privatwirtschaft für das Erreichen der MDGs zu wecken. Er gilt deshalb, eher der Not als der Ideologie des „Washington Konsensus“ gehorchend, als besonders „wirtschaftsfreundlich“.

Der Privatsektor, zu dem neben der Privatwirtschaft auch die nicht-staatlichen Hilfswerke gehören, kann einiges zum Erreichen der MDGs beitragen. Dies gilt nicht nur für die privaten Hilfswerke, die jährlich immerhin rund 7 Mrd. US-\$ aus Spenden aufbringen und diese häufig – wie beispielhaft in Österreich – angereichert mit staatlichen Zuschüssen, vorwiegend in Kernbereiche der MDGs investieren. Dies gilt auch für Direktinvestitionen, wenn sie Arbeitsplätze schaffen und sich den von der OECD definierten sozialen und ökologischen Standards sowie den Kernarbeitsnormen der ILO unterwerfen. Das Problem ist allerdings, dass Privatinvestoren in aller Regel nicht dorthin gehen, wo die Armut am größten ist, obwohl sie verschiedene staatliche Investitionsanreize in Anspruch nehmen können. Deshalb bekommt das subsaharische Afrika nur Krümel der großen Kapitalströme ab, die größtenteils in ein Dutzend von Schwellenländern fließen. Besonders die ärmsten Entwicklungsländer brauchen deshalb die ODA, um die MDGs erreichen zu können; und sie brauchen Hilfe aus privaten Quellen, weil die ODA nicht alle Lächer in den Sozialhaushalten der LDCs stopfen kann. Eine weitgehende Entschuldung im Rahmen des PRSP-Prozesses (Poverty Reduction Strategy Papers) und eine gerechtere Welthandelsordnung könnten zwar ihre eigenen Kräfte stärken, aber sie würden dennoch nicht ausreichen, um aus eigener Kraft die Millenniumsziele zu erreichen.

Die Entzauberung einer Zauberformel

Der Streit über PPP entzündete sich aber nicht so sehr an der langen Praxis der staatlich-privaten Mischfinanzierung von Entwicklungsprojekten, sondern ausgehend an Projekten, die im Kernbereich der MDGs zu liegen scheinen. So beteiligte sich die mit einem Grundkapital von 24 Mrd. US-\$ ausgestattete Bill and Melinda Gates Foundation an mehreren PPPs im Gesundheitsbereich, u. a. mit 750 Mio. US-\$ an der Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI), an der außerdem die WHO, UNICEF, die Weltbank, die Rockefeller Foundation und der Internationale Verband der pharmazeutischen Industrie als Partner fungieren. Aber die Gates Foundation brachte allein drei Viertel des Fondskapitals auf. Dagegen wartet der Global Health Fund zur Bekämpfung von AIDS, Malaria und anderen Infektionskrankheiten, der für das Erreichen des MDG 6 eingerichtet wurde, noch immer auf die von den Staaten zugesagten Beiträge, aber auch auf Einzahlungen von Privatunternehmen.

Was soll daran kritikwürdig sein, wenn sich Milliardäre sozial engagieren und – wie im Falle von Bill Gates in der GAVI – mit erheblichen Mitteln zum Erreichen der Millenniumsziele beitragen wollen? Kritiker konnten hinter solchen Goodwill-Aktionen nur raffinierte Werbemethoden und hinter dem angeblich wechselseitigen Nutzen von „Win-Win-Szenarien“ doch nur ein einseitiges Nutzenkalkül von konkurrierenden Unternehmen oder gar nur den Versuch entdecken, einen aus öffentlichen und privaten Quellen gespeisten Fonds für partikulare Interessen zu

nutzen. So wurde der von der Gates Foundation dominierten GAVI der Vorwurf gemacht, statt bereits verfügbare kostengünstige Impfstoffe einzusetzen auf die Einführung neuer, teurerer und deshalb kommerziell interessanter Impfstoffe zu drängen, die nach fünf Jahren von den jeweiligen Empfängerländern der GAVI-Spenden finanziert werden müssen (vgl. Wulf, 2003). Es ist auch die Rede von „gekaperten UN-Organisationen“, weil diese ihre Unabhängigkeit opfern (können), um die privaten Sponsoren nicht zu verprellen. Hier steht die WHO im Zwielicht (vgl. Diekwisch, 2002).

Die Kritiker von PPP können auch darauf verweisen, dass sich manche „Multis“, die sich dem Global Compact zum Schutz grundlegender menschenrechtlicher, arbeitsrechtlicher und ökologischer Standards angeschlossen haben und als Gegenleistung für diese freiwillige Selbstverpflichtung mit dem UN-Logo für sich werben dürfen, nicht gerade durch best practices ausgezeichnet haben (vgl. Hamm, 2002): So stellte beispielsweise Shell seine sozialen und ökologischen Schokoladenprojekte vor, verschwieg aber geflissentlich seine hinreichend belegten Untaten im Niger-Delta.

Schlussfolgerung: Die PPP-Schelte hilft den MDGs nicht

Die Schlussfolgerung eines Kritikers lautete: „Die Risiken solcher ‘Partnerschaften’ sind derart unübersehbar, dass es vielfach selbst unter rein pragmatischen Gesichtspunkten besser ist, sie gar nicht erst einzugehen“ (Wulf, 2003, S. 270). Aber wie sollen die MDGs, hier im Gesundheitsbereich, erreicht werden, wenn die Staaten ihre Finanzierungszusagen nicht einhalten, wie es beim Global Health Fund der Fall war und ist? Müssten dann nicht doch „rein pragmatische Gesichtspunkte“ zur Geltung kommen und einige Kröten geschluckt werden? Natürlich sind gewinnorientierte private Unternehmen keine karitativen Organisationen und versprechen sich deshalb von PPP irgendeinen Vorteil in eigener Sache. Wenn sie durch eine Risikominderung von staatlicher Seite zu Investitionen in risikoreichen Ländern und Feldern, in denen sie ansonsten nicht aktiv würden, bewogen werden können, ist dies auch für die Zielländer vorteilhafter als ihr Fernbleiben.

Es gibt angesichts großer Herausforderungen und völlig unzureichender Entwicklungsetats eine Notwendigkeit zum pragmatischen Umgang mit dem PPP-Projekt, der allerdings entwicklungspolitisch sinnvolle und ethisch vertretbare Grenzen nicht überschreiten darf. Dies gilt z. B. für die Bereiche der Energie- und Wasserversorgung, deren hohe Investitionskosten die aus öffentlichen (eigenen und internationalen) Quellen verfügbaren Mittel völlig überfordern. Aber eine Privatisierung der Wasserversorgung kann nicht allein Gewinninteressen von Privatunternehmen überlassen werden, weil Trinkwasser als lebenswichtiges Lebensmittel keine handelbare Ware wie jede andere ist und das Menschenrecht auf gesundes Trinkwasser privatwirtschaftlichen Gewinninteressen Grenzen setzen muss. Hier muss PPP einen Vorrang des Gemeinwohls bedeuten.

Das Projekt PPP geriet auch deshalb in Misskredit, weil es als „wichtigstes entwicklungspolitische Paradigma des neuen Jahrtausends“ völlig überschätzt wurde. Es ist ein Finanzierungsinstrument unter vielen anderen, das nur einen begrenzten Beitrag zum Erreichen der Millenniumsziele leisten kann. Wo es einen solchen Beitrag leisten kann, wie im Gesundheitsbereich, sollte es aus „pragmati-

schen Gesichtspunkten“ genutzt werden, wenn nicht hinreichende öffentliche Mittel mobilisiert werden können. Aber auch sie dienen keineswegs immer nur hohen Zielen und Zwecken.

Es ist die Aufgabe der zivilgesellschaftlichen Entwicklungslobby, die Politik dazu zu drängen, ihre mit den MDGs eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen, und darauf zu achten, dass sie sich durch PPP-Projekte nicht zur Handlangerin privatwirtschaftlicher Interessen machen lässt. „Öffentlich“ bedeutet Verantwortung für das Gemeinwohl.

Prof. Franz Nuscheler, Direktor des INEF (Institut für Entwicklung und Frieden) an der Universität Duisburg-Essen; im Wintersemester 2004/05 Gastprofessor in Linz; Mitglied des ÖFSE-Kuratoriums und des Entwicklungspolitischen Beirates der Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten.

Literatur

Brühl, T. et al. (Hrsg.) (2001): Die Privatisierung der Weltpolitik. Bonn: Dietz.

Devarajan, S. & Miller, M. J. & Swanson, E. V. (2002): Goals for Development. History, Prospects and Costs. Washington (D. C.): The World Bank.

Diekwisch, H. (2002): Riskante Partnerschaften. Public-Private-Partnerships gefährden die Unabhängigkeit der WHO, in: Verein zur Förderung der entwicklungspolitischen Publizistik e.V (Hrsg.) (2002): epd-Entwicklungspolitik, Heft 4, S. 36-38.

International Monetary Fund, Development Committee (Hrsg.) (2004): Financing Modalities Towards the Millennium Development Goals. Washington (D. C.): IMF; The World Bank.

Friedrich, A. G. & Gale, V. E. (2004): Public-Private Partnership within the United Nations Systems. Bielefeld: Bertelsmann Verlag.

Hamm, B. (Hrsg.) (2002): Public-Private Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen. INEF-Report 62. Duisburg: Universität Duisburg, Institut für Entwicklung und Frieden.

Hoering, U. (2003): „Zauberformel PPP“. „Entwicklungspartnerschaften“ mit der Privatwirtschaft. Weed Arbeitspapier. Bonn: weed - Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.

The World Bank (Hrsg.) (2000): Bekämpfung der Armut. Weltentwicklungsbericht 2000/2001. Bonn: Uno-Verlag.

Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (Hrsg.) (2003): Welt im Wandel. Energiewende zur Nachhaltigkeit. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

Wulf, A. (2003): Wer gewinnt beim win-win? Zur Kritik der Public Private Partnerships, in: Aktion Dritte Welt e.V. - informationszentrum 3. welt (Hrsg.) (2003): iz3w, Heft 271, S. 271-273.

PRIVATISIERUNG VON ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Karin Küblböck

Einleitung

Privatisierung ist ein vieldiskutiertes und kontroversielles Thema sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern. Während die BefürworterInnen mehr Wettbewerb, Effizienzsteigerungen und Bürokratieabbau ins Treffen führen, sehen die KritikerInnen Machtmissbrauch, Korruption und Ausgrenzung von nicht zahlungskräftigen Gruppen als nur einige der Gefahren. Auch die Entwicklungspolitik ist in immer stärkerem Ausmaß mit dem Trend zur Privatisierung konfrontiert. Dieser Beitrag soll einen Überblick über Definitionen und Arten von Privatisierung, Mechanismen zu ihrer Durchsetzung, Argumente für und Risiken von Privatisierung bieten, sowie Alternativen diskutieren.

Der Begriff Privatisierung umfasst unterschiedliche Formen von privater Beteiligung und muss nicht immer einen vollständigen Transfer von öffentlichem zu privatem Eigentum bedeuten. Privatisierung im weiteren Sinn bedeutet, dass der Privatsektor Managementverantwortung bekommt und substantielle Kontrolle vom öffentlichen zum privaten Sektor übergeht. Statt des umstrittenen Begriffes Privatisierung werden in vielen Dokumenten zunehmend die Begriffe PSP – Private Sector Participation oder PPP – Public-Private Partnership verwendet.¹

Privatisierung – der Policy Boom

Privatisierung ist seit den 1980er Jahren Teil eines internationalen „Policy Booms“, der sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer erfasst hat. Weltweit haben weit mehr als 100 Länder in den letzten Jahren einen Prozess zur Restrukturierung und Privatisierung öffentlicher Betriebe eingeleitet. Alleine in Afrika südlich der Sahara haben bis zum Jahr 2002 38 Länder Privatisierungsprogramme implementiert (OECD, 2004).

Bekenntnisse zu einem starken öffentlichen Sektor wurden abgelöst von einem Diskurs der Staatsverschlinkung. In den 1990er Jahren kamen v. a. in den OECD-Ländern und Lateinamerika auch vermehrt vormals öffentliche Infrastruktur und Dienstleistungen, wie Energie, Telekommunikation, Gesundheit, Bildung und Wasser in den Sog des Privatisierungstrends. In Afrika südlich der Sahara setzte dieser Trend erst Ende der 1990er Jahre ein (OECD, 2004).

Auch wenn es weltgeschichtlich schon fast jede Konstellation von privater oder öffentlicher Bereitstellung von Dienstleistungen gegeben hat (Pelizzari, 2002; Hall, 2003), ist die Geschwindigkeit, die Dimension und die weltweite Ausbreitung dieses Trends neu.

Auf multilateraler Ebene befürworten und forcieren wichtige Akteure, wie die internationalen Finanzinstitutionen, die Welthandelsorganisation oder auch die

¹ Zu den unterschiedlichen Formen von Privatisierung siehe S.21

Europäische Union Liberalisierung, also Marktöffnung und Privatisierung von Bereichen der öffentlichen Grundversorgung.

Wie kann Privatisierung gesehen werden?

Im herrschenden Diskurs wird Privatisierung als eine wirtschafts- und fiskalpolitische Regierungstechnik dargestellt, bei der es vor allem um den Transfer von Vermögen oder Aktivitäten vom öffentlichen zum privaten Sektor geht. Privatisierung wird hier als politisch neutraler Prozess ökonomischer Veränderung gesehen. Die Grundannahme in diesem Zusammenhang ist, dass Privatisierung die rationale und kohärente Antwort der Politik auf ein Budgetproblem ist. Aus dieser Perspektive ist Politik ein Prozess, der auf der Sammlung empirischer Daten, systematischer Klärung von Zielen, einer Kosten-Nutzen-Analyse und einer vorherigen Einschätzung der Auswirkungen beruht (Collyer, 2003). In dieser Perspektive soll durch Privatisierung eine Reihe von Problemen gelöst werden, wie zu wenig Innovation im öffentlichen Sektor, politische Interventionen, Arbeitslosigkeit oder zu hohe Staatsausgaben. Die Basis dieser Annahmen wird kaum in Frage gestellt. Politik ist hier eine rationale Antwort auf Marktkräfte. „Wer die Frage nach Transformationen im öffentlichen Sektor zum Gegenstand eines reinen Modernisierungsdiskurses macht, ignoriert die weit reichenden sozio-ökonomischen Auswirkungen, die die Änderungen der Besitzverhältnisse begleiten.“ (Pelizzari, 2002, S. 98)

Weitere Definitionen (z. B. Samson, 1994) sehen Privatisierung als politische Strategie, Macht zwischen Gruppen zu verschieben, die Kapazitäten und Zuständigkeiten der Regierung zu verändern und Entscheidungsfindungsprozesse zu restrukturieren. Politik ist dabei mehr als eine harmonische Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren, es geht auch um die Dominanz und Durchsetzung von bestimmten Gruppen und Interessen. So können z. B. PolitikerInnen oder Beamte selbst, oder eine neue Unternehmerschicht, sehr stark von Privatisierungsmaßnahmen profitieren, ein großer Teil der Gesellschaft aber verlieren.

Dies hilft zu verstehen, warum Privatisierungspolitik auch von Regierungen angewandt wird, wo rationale Überlegungen nahe legen, dass dies nicht unbedingt die beste budgetäre oder wirtschaftliche Lösung ist, wenn z. B. die privaten Gewinne binnen kurzer Zeit höher als der Verkaufserlös sind, wenn die privaten Betreiber eine hohe Risikoentschädigung, Gewinngarantien oder Steuererleichterungen verlangen, oder wenn die Regulierungskosten höher sind als die Steuereinnahmen aus dem Betrieb.

Politik ist ein Resultat von kollektiven Kräften, sozialen Verhältnissen und institutionellen Gegebenheiten. Die Erklärungen, warum Privatisierungen durchgeführt werden, sind oft sehr funktional wie z. B. „Anfang der 1970er Jahre wurde die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates immer schwieriger und Regierungen sahen sich zu Privatisierungen gezwungen.“ Hier wird ausgeblendet, dass politische Entscheidungen und komplexe gesellschaftliche Zusammenhänge zu einer Politikänderung geführt haben.² Die funktionalen Erklärungsmuster implizieren, dass Politik eine Funktion ökonomischer Bedingungen ist und dass alle Länder mit denselben Problemen konfrontiert sind. Dabei gibt es aber in verschiedenen Ländern, die

² Zu den Gründen für die wirtschaftspolitische Wende siehe z. B. Schui, 2002.

Privatisierungen vollzogen haben, oft sehr unterschiedliche Ausgangssituationen, wie z. B. Großbritannien und Australien, letzteres mit relativ effizienten und gut funktionierenden öffentlichen Unternehmen.

Seit dem wirtschaftspolitischen Umschwung der 1980er Jahre wurde der Pro-Privatisierungsdiskurs zunehmend hegemonial, das heißt es ist gelungen, diesen so stark zu verankern, dass jede Verteidigung des öffentlichen Sektors als illegitim oder veraltet betrachtet wird. Öffentliche Institutionen und Dienste werden als teuer und ineffizient dargestellt, die Beteiligung des Privatsektors verspricht Effizienzsteigerung und Innovation. Wichtig ist es in diesem Zusammenhang, dass bestimmte Theorien oder Doktrinen nicht zufällig dominant werden, sondern mit dem sozialen Kontext verbunden werden müssen, der die Ideenreservoirs, aus welchen Politik abgeleitet wird, formt (Collyer, 2003).

Was im Privatisierungsdiskurs oft untergeht, sind die unterschiedlichen Funktionen des öffentlichen und privaten Sektors, und die Frage, ob der private Sektor alle Funktionen des vormals öffentlichen Sektors erfüllen kann, wie Versorgungssicherheit, Umverteilung, bestimmte arbeitsmarktpolitische Aufgaben, etc.

Privatisierung ist mehr als der Verkauf öffentlichen Vermögens oder die Erbringung wichtiger Dienstleistungen durch Private, sie geht oft einher mit Kürzungen des öffentlichen Budgets und der Leistungen, mit Reduktion von Arbeitsplätzen, mit Trends zu einer Kommodifizierung neuer Bereiche, neuer Betonung von Eigenverantwortlichkeit, und mit einer verstärkten Last auf Frauen und Familien. Bis jetzt gibt es noch keine Evidenz, dass Privatisierung ein kosteneffizienteres Mittel zur Bereitstellung von Infrastruktur oder Daseinsvorsorge ist. In empirischen Studien gibt es keine Beweise, dass grundsätzlich der private oder der öffentliche Sektor dabei effizienter wären (OECD, 2004; Bayliss et al, 2001).

Zeitlicher Rahmen des Privatisierungsbooms

Bereits Anfang der 1980er Jahre äußerte die Weltbank im Berg-Report Unzufriedenheit mit dem ineffizienten öffentlichen Sektor. Ursprünglich stand die Reform des öffentlichen Sektors im Zentrum, zunehmend wurden jedoch Privatisierungen forciert, auch als Möglichkeit, Reformen nicht mehr rückgängig machen zu können (Bayliss, 2002).

In den folgenden beiden Jahrzehnten ist Privatisierungspolitik in fast allen Industrie- und Entwicklungsländern angewandt und als Instrument der Regierung für die Schaffung von geeigneten Strukturen für gesteigertes Wirtschaftswachstum, für die Erhöhung von Einnahmen bzw. Kürzung von Ausgaben/Subventionen, sowie grundsätzlich für eine Redefinition einer Rolle des Staates eingesetzt worden. Dieser Prozess inkludiert alle Sektoren, zunehmend auch so genannte „strategische“ Sektoren, inkl. der staatlichen Infrastruktur.

Seit Ende der 1990er Jahre sind allerdings private Investitionen in Infrastruktur in Entwicklungsländern stark zurückgegangen. Mittlerweile ist es häufig schwierig für bestimmte Sektoren Investoren zu finden. Bei Ausschreibungen finden sich oft nicht mehr als ein oder zwei Bieter (Kessler, 2004). So war z. B. im Mai 2000 der Multinationale Wasserkonzern Suez der einzige Bewerber bei der Ausschreibung der kamerunischen Wasserversorgung (Bayliss et al, 2001).

Wirkungsmechanismen in Richtung Privatisierung

Privatisierung ist gerade in Entwicklungsländern oft keine alleinige Entscheidung einer Regierung, sondern ein von außen (mit)initiierter Prozess. Durch Abhängigkeiten und Machtungleichgewichte auf internationaler Ebene nehmen internationale Organisationen und bilaterale Entwicklungshilfegerber starken Einfluss auf die Politikgestaltung in Entwicklungsländern. In der Folge werden einige Instrumente und Mechanismen angeführt, die in Richtung Privatisierung wirken.

Konditionalisierung

Konditionalisierung ist die Bindung von neuen Entwicklungshilfegeldern, Krediten, Entschuldungen u. a. an eine Reihe von Bedingungen.

Im Zentrum dieser Politik stehen die internationalen Finanzinstitutionen Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank. Privatisierung ist in vielen Fällen Voraussetzung für Entschuldung und neue Kreditvergabe. Auch wenn die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs), an deren Erstellung die Kreditvergabe gekoppelt ist, in der Theorie von den jeweiligen Regierungen in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft autonom formuliert werden, zeigt die Praxis, dass den Vorstellungen der Geber entsprochen wird. In den meisten Fällen beinhalten PRSPs Privatisierungsvorhaben.

Auch die Kreditdokumente und Länderstrategien von IWF und Weltbank enthalten eine Reihe von ähnlichen Bedingungen. Der Prozentteil von IWF-Bedingungen, die sich auf Privatisierung beziehen, ist innerhalb der 1990er Jahre von 4 % auf 16 % gestiegen (Hall/de la Motte, 2004). Bereits Ende der 1980er Jahre hatte der Großteil afrikanischer Länder Weltbankmittel für Privatisierungsprogramme erhalten. Der Privatisierungsprozess von Infrastrukturunternehmen startete in afrikanischen Ländern ab Mitte der 1990er Jahre, ebenfalls auf Druck von IWF und Weltbank, die ab dann die Vergabe von Finanzmitteln an die Privatisierung großer Unternehmen knüpften. So unterschrieb die Regierung von Mosambik 1999 mit Unterstützung der Weltbank einen Vertrag über die Wasserversorgung in sieben Städten mit dem Multinationalen Unternehmen Bouygues. Im Anschluss daran gewährten die Weltbank und andere Geber einen Kredit in Höhe von 117 Mio. US-\$ für die Rehabilitierung der Wasserinfrastruktur (OECD, 2004). Dies ist keine Ausnahme: Von 193 Weltbank-Strukturanpassungsdarlehen die zwischen 1996 und 1999 gewährt wurden, enthielten 58 % Privatisierung als Bedingung (Center for Public Integrity, 2003). In diesen 4 Jahren hat sich der Anteil der Konditionalitäten bezogen auf private Beteiligung an Infrastruktur mehr als verdoppelt (Alexander, 2002).

Das gleiche gilt auch für die zweite Art von Weltbankkrediten, die so genannten Investment Loans, die für bestimmte Projekte vergeben werden: Eine Studie von 276 Weltbankkrediten für Wasserversorgung zwischen 1990 und 2002 zeigte, dass diese zunehmend Privatisierung als Bedingung beinhalteten (Center for Public Integrity, 2003). Druck wird auch durch die selektive Auswahl bestimmter Länder für Kreditvergabe ausgeübt. So konzentriert die Weltbank in Indien ihre Kreditmittel auf jene drei Bundesstaaten, die zur Implementierung der gewünschten Politik bereit waren (Alexander/Kessler, 2003).

Geberkoordination

Durch die verstärkte Geberkoordination und den vermehrten Trend zu Budgethilfen statt Projektfinanzierungen wird diese Tendenz verstärkt. Auch bilaterale Unterstützungen werden zunehmend von privater Beteiligung z. B. in Infrastruktur abhängig gemacht. So machte bspw. die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Uganda weitere Kredite im Wassersektor „von einem Fortgang der Einbeziehung der Privatwirtschaft abhängig“ (Hoering, 2004).

Die Gewährung neuer Entwicklungshilfemittel wird auch oft davon abhängig gemacht, dass Vereinbarungen mit den Internationalen Finanzinstitutionen bestehen („seal of approval“), d. h. die Erfüllung der IWF- und Weltbank-Bedingungen ist auch Voraussetzung für bilaterale Gelder.

Entwicklung neuer Instrumente

Zunehmend kommt es zur Entwicklung von neuen Initiativen und Instrumenten, die Infrastrukturfinanzierungen bereitstellen und nur für den Privatsektor zugänglich sind. Beispiele dafür sind die Private Infrastructure Donors Group (PIDG), der Emerging Africa Infrastructure Fund (EAIF) oder die Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Unterstützt werden diese Initiativen u. a. von bilateralen Gebern³ der International Finance Corporation (IFC) der Weltbank, UNDP, sowie teilweise von Privatbanken.⁴

Internationale Abkommen

Auf internationaler Ebene werden Verpflichtungen zur Liberalisierung von Dienstleistungen in verschiedenen Strategien und Abkommen festgehalten.

Ein wichtiger Hebel, um Druck in Richtung Privatisierung auszuüben, sind die internationale Handelspolitik und internationale Abkommen. Zu erwähnen ist hier v. a. das Dienstleistungsabkommen der WTO (GATS) sowie die Verhandlungen über Investitionen. Die GATS-Verhandlungen wurden nach dem WTO-Treffen im Juli 2004 in Genf nach einem 10-monatigen Stillstand wieder aufgenommen.

Da die internationalen Verhandlungen über ein Investitionsabkommen aufgrund des großen Widerstandes von Entwicklungsländern und zivilgesellschaftlichen Gruppen stocken, werden nun bilaterale Investitionsabkommen zunehmend als Ersatz dafür verwendet. Auf der Basis dieser Abkommen steht die argentinische Regierung nach der Wirtschaftskrise nun etlichen Klagen von internationalen Investoren gegenüber, da die Regierung Preiserhöhungen für Strom und Wasser, die für die Bevölkerung desaströs gewesen wären, nicht genehmigt hat (Kessler, 2004).

³ Z. B. PIDG und EAIF: Großbritannien, Schweden, Schweiz, Niederlande; PPIAF: initiiert von Großbritannien und Japan, unterstützt u. a. von Kanada, Norwegen, Schweiz (UNDP, 2003b)

⁴ Genaueres siehe Hilary, 2004, S. 13f

Politikberatung

Politikberatung und „Technische Hilfe“ werden ebenfalls als Mittel verwendet, Regierungen zu erwünschten Politikentscheidungen zu bringen. So organisiert z. B. das Weltbank Institut zahlreiche Trainingskurse zum Thema Privatsektorbeteiligung und damit verbundenen Aspekten (Weltbank, 2002). Weltbank und Währungsfonds beteiligen sich mit der WTO und anderen Organisationen im „Integrated Framework for trade-related technical assistance to least developed countries“. In etlichen Studien, die in diesem Zusammenhang erstellt wurden, wird Privatisierung empfohlen.

Eine nicht unbedeutende Rolle in diesem Prozess spielen private Beraterfirmen: So beauftragt die britische Entwicklungsagentur DFID zunehmend Consultancies wie PricewaterhouseCoopers oder Ernst & Young mit der Beratung von Privatisierungsprozessen in Entwicklungsländern. Das Adam Smith Institute⁵, bekannt für seine zentrale Rolle bei den Privatisierungen öffentlicher Dienste in Großbritannien, erhielt zwischen 1998 und 2003 50 Mio. Euro aus britischen Entwicklungshilfemitteln für Beratungsleistungen, wie z. B. für eine Pro-Privatisierungskampagne in Tansania (Hilary, 2004).

Partnerschaftsansätze

Public-Private Partnerships (PPPs) finden sowohl in der multilateralen als auch in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit ihre Anwendung. Auf multinationaler Ebene sind diese Partnerschaften oft ein Spiegel für ein steigendes Machtungleichgewicht zwischen großen Konzernen und Regierungen. Beispiele für die neuen Formen öffentlich-privater Zusammenarbeit auf multilateraler Ebene sind „Globale Allianzen“ zwischen UN-Organisationen und Transnationalen Unternehmen. Die Hälfte des Budgets der Weltgesundheitsorganisation stammt mittlerweile aus Geldern von Industrie und Stiftungen. 75 % oder 750 Mio. US-\$ des Budgets der „Globalen Allianz für Impfstoffe und Immunisierung“ (GAVI) kommen von der Bill and Melinda Gates Stiftung, die auch einen ständigen Sitz im Aufsichtsrat hat, in dem neben Vertretern von Industrie- und Entwicklungsländern auch Vertreter der Pharmazeutischen Industrie sitzen (Martens, in diesem Band). Gesundheitsexperten warnen, dass diese neuen Initiativen massiv Einfluss auf nationale Gesundheitspolitiken nehmen und im Interesse der Industrie vor allem den Einsatz von Medikamenten fördern, jedoch kaum Gesundheitsdienstleistungen und strukturelle Maßnahmen unterstützen (BUKO, 2004). Es ist anzunehmen, dass durch den steigenden Einfluss privater Akteure auf Ebene der internationalen Politik der Druck in Richtung Privatisierung weiter steigen wird.

Privatisierungsmethoden

Es gibt eine Vielzahl von Privatisierungsmethoden für öffentliche Unternehmen bzw. Betriebe, in weiterer Folge werden die häufigsten Methoden skizziert.⁶

Grundsätzlich wird zwischen der Übertragung von Eigentum (oder -anteilen) an der betreffenden Infrastruktur und der Übertragung der Betriebsführung an priva-

⁵ *In Form des Beratungsarms Adam Smith International*

⁶ *Zusätzlich zu den hier skizzierten Modellen gibt es in der Praxis auch zahlreiche Mischformen.*

te Akteure unterschieden. Je mehr die Verantwortung für bzw. Einfluss auf Errichtung, Betriebsführung, Instandhaltung, Kapitalbeteiligung und Gebühren sowie das wirtschaftliche oder finanzielle Risiko an den privaten Akteur übergeht, desto vollständiger ist der Grad der Privatisierung.⁷

Umstrukturierungen (z. B. Ausgliederungen, Einführung von New Public Management) sind oft ein erster Schritt vor einer Privatisierung, mit dem Ziel, die Unternehmen attraktiver für potentielle Käufer oder Betreiber zu machen. Bei Umstrukturierungen bleibt der Staat Eigentümer und Betreiber und führt neue Organisationsformen und Managementstrukturen ein. Auch die Einführung von Marktpreisen steht oft Privatisierungen voran.⁸

Häufig finden auch Subcontracting-Verträge⁹ Anwendung. Bei einem Subcontracting-Vertrag ist der private Akteur nicht für die direkte Erbringung der Dienstleistung (wie bspw. Stromlieferung) verantwortlich, sondern für gewisse Aufgaben, wie z. B. für bestimmte Inputs, für Baumaßnahmen oder Rechnungslegung, normalerweise gegen eine fixierte Gebühr. Im Gesundheits- und Bildungswesen kommen Subcontracting-Verträge häufig zur Anwendung.

Bei Privatisierungen von kommerziellen Unternehmen sowie im Telekom-Bereich ist die teilweise oder vollständige Übertragung von Eigentum an den nationalen Privatsektor oder an ausländische private oder öffentliche Unternehmen z. B. durch Aktienverkäufe die häufigste Form der Privatisierung.

Häufig verwendete Optionen bei der Privatisierung von Wasser und Energie-Infrastruktur sind Betriebsführungs-, Leasing- sowie Betreibermodelle (OECD, 2004).

Bei einem Betriebsführungsmodell (Management-Modell) wird die private Firma gegen Gebühr mit der Betriebsführung der Dienstleistungen beauftragt. Die Bezahlung der Firma kann im Vorherein fixiert werden, wodurch das gesamte kommerzielle Risiko bei der öffentlichen Hand bleibt, bzw. von der Leistung abhängig gemacht wird. Laufzeit: bis zu 5 Jahre.

Bei einem Leasing-Modell (Pachtvertrag) überlässt der Eigentümer die Anlage für eine bestimmte Zeit gegen ein fixiertes Entgelt. Der Pächter betreibt die Anlage auf eigenes Risiko, und ist für Instandhaltung, jedoch nicht für größere Investitionen verantwortlich. Laufzeit: bis zu 10 Jahre.

Das Betreibermodell (Konzession) ähnelt einem Leasing, außer, dass der private Betreiber zusätzlich für die Finanzierung und Tüchtigkeit größerer Investitionen und Netzausweitung verantwortlich ist. Der private Vertragspartner ist hier oft (vorübergehend) Eigentümer und Betreiber der Infrastruktur. Laufzeit: bis zu 30 Jahre. Häufig angewandt werden folgende Modelle:

⁷ Folgende Einteilungen aus: ILO, 1999; OECD, 2004; Quantum Institut, 2002; Rausch, 2001

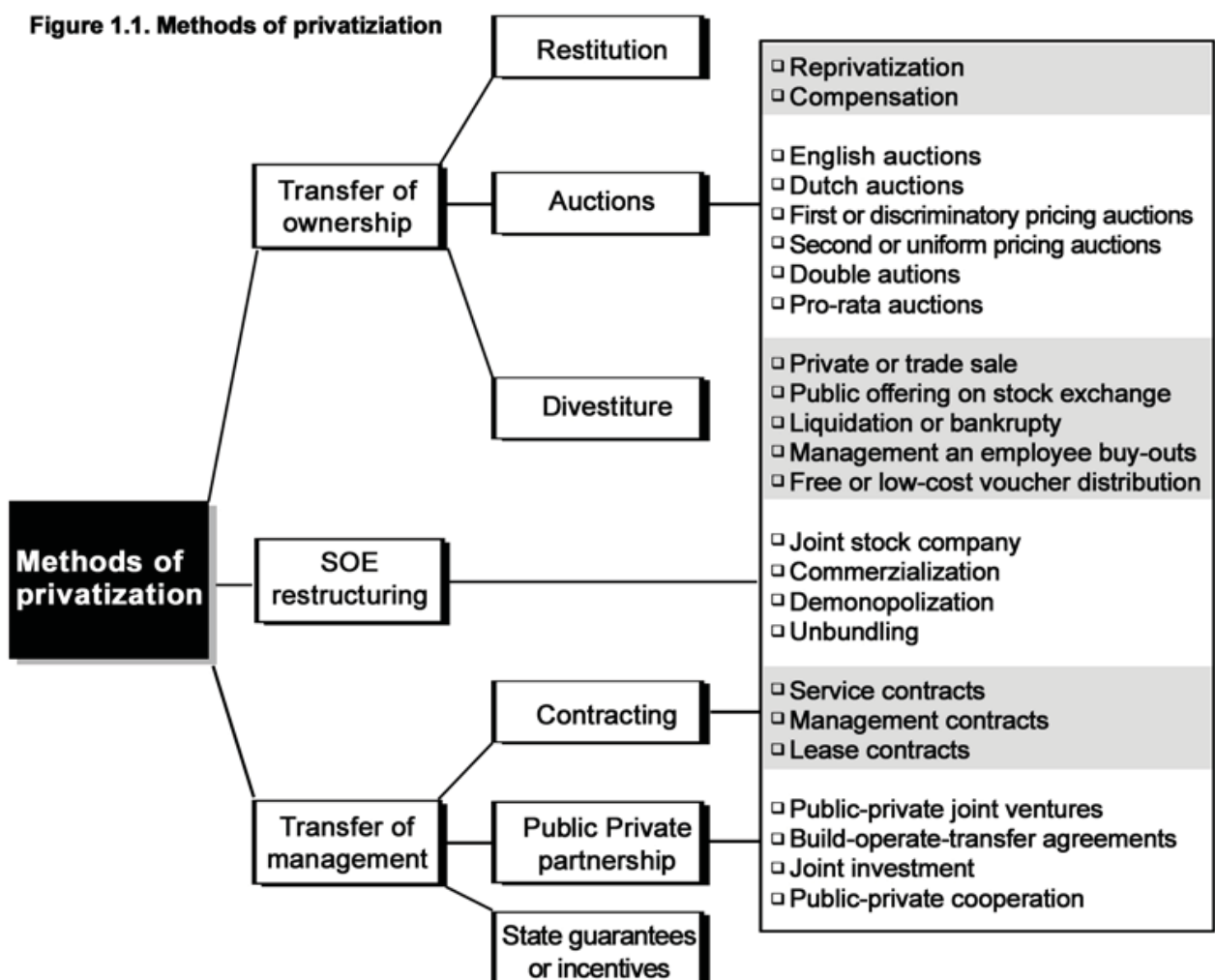
⁸ Zu Zusammenhängen zwischen Restrukturierung und Privatisierung siehe ausführlicher ILO, 1999, S. 6f.

⁹ In der Weltbank Privatisierungsdatenbank werden diese allerdings nicht zu Privatisierungsvorgängen gezählt.

BOT (Build, Operate, Transfer) Dieses Modell bezieht sich oft auf Neuerrichtungen: der private Vertragspartner hat die Aufgabe, die Infrastruktur (Anlage) zu errichten, zu betreiben und dann an die öffentliche Hand zurückzugeben.

BOO (Build, Own, Operate) sind die häufigsten Verträge, die im Transport, Wasser und Energiesektor verwendet werden. Das Eigentum bleibt hier beim Errichter, der private Betreiber ist auch verantwortlich für die nötigen Investitionen.

BOOT (Build, Own, Operate, Transfer) bedeutet, dass der Privatsektor das Kapital für die Errichtung selbst aufbringt, und nach einer vereinbarten Zeit (zwischen 15 und 30 Jahren) das Eigentum wieder an die Regierung überträgt. Diese Methode wird immer beliebter bei der Finanzierung von großen Infrastrukturprojekten wie Straßen, Brücken oder Kraftwerken.



Quelle: ILO 1999

Argumente für Privatisierungen

In diesem Abschnitt werden einige zentrale Argumente, die für Privatisierungen sprechen, angeführt, im folgenden Abschnitt werden die damit zusammenhängenden Probleme und Risiken dargestellt.

Armutsminderung durch erhöhte Investitionen

Der Zugang zu Basisdienstleistungen ist zentral für Armutsminderung. Regierungen in Entwicklungsländern sind oft nicht in der Lage, ausreichend in öffentliche Infrastruktur zu investieren, speziell in kapitalintensiven Sektoren. Private Firmen können durch Investitionen in Dienstleistungen, die besonders armen Gruppen zugute kommen, die Qualität und den Zugang verbessern und damit zur Armutsminderung beitragen.

Budgetausgleich

Regierungen in Entwicklungsländern sind häufig in großen Budgetnöten, nicht zuletzt durch hohe Schuldendienstzahlungen. Durch Verkauf öffentlicher Unternehmen kann ein beträchtlicher Einmalerlös erzielt und dadurch dringend benötigte Mittel lukriert werden. Weiters kann der Erhalt und die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zumeist nicht durch Gebühren gedeckt werden und benötigen oft beträchtliche laufende Subventionen. Als Argument für private Bereitstellung wird oft angeführt, dass diese Subventionen eingespart und für andere soziale Ausgaben oder für Budgetkonsolidierung verwendet werden können. Weiters wird argumentiert, dass private Unternehmen effizienter wirtschaften und Gewinne erzielen (müssen), wodurch auch durch die Gewinnbesteuerung die Budgeteinnahmen erhöht werden können.

Effizienzsteigerung durch Wettbewerb

Ein Argument für Privatisierung ist, dass öffentliche Unternehmen ein hohes Maß an Bürokratie, eine hohe Korruptionsanfälligkeit sowie einen zu hohen Personalstand aufweisen, was zu beträchtlichen Effizienzverlusten führt. Private Unternehmen stünden in Wettbewerb mit anderen Bewerbern, d. h. unter Gewinn- und Kostensenkungsdruck und müssen daher effizienter wirtschaften. Dies komme auch den KonsumentInnen zugute.

Negative Verteilungswirkung von öffentlichen Subventionen

In zahlreichen Entwicklungsländern haben vor allem wohlhabendere Schichten Zugang zu vielen öffentlichen Dienstleistungen, insbesondere Wasser- und Energieversorgung. Wenn diese Leistungen mit öffentlichen Mitteln finanziert werden, heißt dies, dass die arme Bevölkerungsmehrheit Dienstleistungen für eine Oberschicht mitfinanziert, die Verteilungswirkung somit negativ ist (OECD, 2004).

Es gibt zahlreiche Beispiele von inadäquater und schlechter Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen speziell für arme Gruppen. In Indien und Pakistan nannten arme Haushalte das häufige Fehlen von Lehrern als Hauptgrund für den privaten Schulbesuch (UNDP, 2003). Ärmere Bevölkerungsgruppen müssen oft durch feh-

lende Einbindung in Versorgungsnetze auf informellem, sehr kostspieligem Weg Dienstleistungen wie z. B. Wasser bei privaten Betreibern erwerben.

Durch die private Erbringung und die Einführung von Kostenwahrheit sollen die Haushalte für die Dienstleistungen adäquate Beiträge leisten, eventuell kommt dies für ärmere Haushalte sogar günstiger als die bisherigen Formen privater Versorgung. Durch so genannte „Output Based Aid“ Mechanismen, also Subventionen für ärmere Bevölkerungsgruppen (genauerer siehe Küblböck, 2004), können arme Zielgruppen zusätzlich unterstützt werden.

Unumkehrbarkeit der Reformen

Durch instabile und oft wechselnde politische Verhältnisse können sinnvolle Reformen des öffentlichen Sektors immer wieder rückgängig gemacht werden. Privatisierung bedeutet einerseits eine „Entpolitisierung“ der Leistungserbringung und ist andererseits sehr schwer umzukehren.

Weitere Argumente

Weitere Argumente für Privatisierungen sind die hohe Korruptionsanfälligkeit des öffentlichen Sektors, eine ratsame Trennung von Erbringung und Regulierung der Leistung, eine Risikoübernahme durch den privaten Sektor, die Einführung von Wettbewerb und damit auch einer Wahlmöglichkeit für KonsumentInnen unter verschiedenen Anbietern und Dienstleistungen sowie die Bereitstellung von höherem Know-how durch internationale Anbieter.

Theorie versus Praxis: Risiken von Privatisierungen

Die angeführten Argumente für die Beteiligung des Privatsektors an der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen sind ernst zu nehmen und auf ihren Gehalt zu prüfen. Die Praxis zeigt, dass damit auch bedeutende Risiken verbunden sind. Einige zentrale Risiken werden in der Folge aufgezählt und erläutert.

Armut

Das Argument, dass private Betreiber den Zugang und die Qualität der Dienstleistungen für arme Bevölkerungsgruppen verbessern, stimmt unter der Voraussetzung, dass die diesbezüglichen Investitionen auch für das Unternehmen profitabel sind. Dies trifft aber genau für arme Gruppen zumeist nicht zu. Die Versorgung ist tendenziell wenig rentabel – z. B. für Menschen, die auf dem Land leben, weniger konsumieren und eine geringe Kaufkraft aufweisen.

Profitabel sind Mittelklasse-Zielgruppen in urbanen Gegenden, daher gilt das Interesse privater Betreiber diesen Gruppen. Die Versorgung von armen Gruppen und Gebieten wird vernachlässigt oder bleibt dem Staat überlassen. Die Entscheidung, Leistungen für arme Gruppen zu erbringen, kommt nicht vom Markt sondern ist politisch.

Das „Rosinenpicken“ der privaten Betreiber führt jedoch dazu, dass verlustbringende Bereiche nicht mehr durch Quersubventionierung der gewinnbringenden finanziert werden können und das öffentliche Budgetproblem verstärkt wer-

den kann. Es gibt keine empirische Evidenz, dass Subventionen für arme Gruppen bei privater Bereitstellung besser funktionieren als öffentliche (Kessler, 2004).

Privatisierung muss wie alle Formen von Politik in einen ökonomischen, historischen und sozialen Zusammenhang gestellt werden. In vielen Entwicklungsländern gibt es kein effektives Sozialsystem. Regierungen haben manchmal als „Ersatz“ z. B. illegale Anschlüsse an Wasser- oder Stromnetze toleriert. In Argentinien waren 90 % von fast 500.000 neuen Kunden der privatisierten Energieversorgung Menschen mit geringem Einkommen, die bis zu dem Zeitpunkt illegale Anschlüsse hatten (Birdsall, 2003). Auch wenn diese Politiken ineffizient sein mögen, hat die Abschaffung dieser Möglichkeit teilweise weit reichende Konsequenzen auf arme KonsumentInnen (Bayliss, 2002). Die Abkehr von „informellen Subventionsmethoden“ sollte nicht über Nacht passieren, wie z. B. im südafrikanischen KwaZuluNatal. Viele Menschen konnten sich die Wassergebühren nicht leisten, eine Choleraepidemie brach aus (UNDP, 2003). Maßnahmen zum Ausgleich der negativen Effekte für arme Zielgruppen sollten die Reformen begleiten.

Budgetauswirkungen

Die Annahme, dass öffentliche Ausgaben nach einer Privatisierung eingespart bzw. Einnahmen erhöht werden, muss nicht zutreffen. Auch nach Privatisierungen fallen häufig Subventionen an bzw. werden bedeutende Steuervorteile gewährt.

Öffentliche Mittel aus unterschiedlichen Quellen werden oft direkt oder indirekt als Unterstützung für private Betreiber verwendet. So wurde z. B. in Nelspruit, Südafrika im Jahr 1999 eine private Konzession an Bewater vergeben, mit dem Hauptargument, dass private Investitionen angezogen werden sollten. Im Vorfeld wurde mit Mitteln der Regierung Portugals von der südafrikanischen Regierung eine Wasseraufbereitungsanlage erbaut, die der privaten Betreiberfirma geschenkt wurde. An dem Projekt hat Bewater u. a. Nuon, ein niederländisches öffentliches Unternehmen, beteiligt, das einen Teil der Finanzmittel beisteuerte (Bayliss et al, 2001).

Die Preissetzung für zentrale Dienstleistungen ist gerade in Entwicklungsländern oft ein schwieriger Balanceakt: In der Dominikanischen Republik sind die Strompreise nach der Privatisierung um 51 % gestiegen. Die Regierung wollte 80 % davon abfangen und nur 20 % an die KonsumentInnen weitergeben. Diese Subvention kostete der Regierung 5 Mio. US-\$ pro Monat, das Geld dafür war aber nicht vorhanden, Zahlungsrückstände in Höhe von 100 Mio. US-\$ waren die Folge. Die private Betreiberfirma schaltete daraufhin wiederholt den Strom ab, teilweise bis zu 24 Stunden, auch bei Krankenhäusern, Schulen und Unternehmen. Daraufhin weigerten sich viele KonsumentInnen, die Rechnungen zu bezahlen (Bayliss et al, 2001).

Da Entwicklungsländer aus Sicht der Investoren riskante Märkte darstellen, beanspruchen diese zudem häufig Vergünstigungen nicht durch Steuererleichterungen sondern auch in Form der Übernahme diverser Risiken.

Budgetüberlegungen versus Versorgungssicherheit

Öffentliche Gebietskörperschaften führen Privatisierungen oft aus Budgetüberlegungen und Budgetnöten durch. Private Betreiber sind an möglichst hohen Gewinnen interessiert, d. h. je höher der Endpreis ist, den sie den EndverbraucherInnen verrechnen können, desto höher wird der zu verhandelnde Kaufpreis sein – zu Lasten der VerbraucherInnen, was gerade in Entwicklungsländern umso problematischer ist. In Budapest bspw. ging die Konzession für Wasserversorgung an die Firma die mehr Geld bot, jedoch höhere Endpreise als die Mitbieter hatte (Hall, 2001).

Erfahrungsgemäß verrechnen private Betreiber zumeist höhere Preise als öffentliche, so liegt sogar im gut organisierten Frankreich der Preisunterschied bei der Wasserversorgung bei 13 %. In Ungarn haben sich die Preise nach der Privatisierung der Wasserversorgung verdreifacht (Kothari, 2003). Bekannt wurde die Wasserprivatisierung in Cochabamba, wo die Preiserhöhungen Unruhen auslösten und im Endeffekt zu einer Re-Verstaatlichung führten. Erfahrungen zeigen weiters, dass z. B. private Wassermonopole in Großbritannien weitaus teurer sind als öffentliche Monopole in Schweden (Bayliss et al, 2001).

Wettbewerb zwischen Regierungen statt Anbietern

Statt Wettbewerb zwischen privaten Betreibern entsteht oft Wettbewerb zwischen Regierungen. Dies trifft insbesondere auf die letzten Jahre zu, wo Infrastruktur-Investitionen in Entwicklungsländern stark gesunken sind. Die Regierungen sehen sich zunehmend einer sehr eingeschränkten Anzahl an internationalen Investoren gegenüber, die im Infrastrukturbereich tätig sind und die auch untereinander vernetzt sind. Es besteht die Gefahr, dass Regierungen einander mit den besten Konditionen und Konzessionen für private Infrastrukturanbieter überbieten.

Bei der privaten Wasserversorgung etwa kontrollieren zwei große französische Unternehmen (Vivendi/Veolia und Suez-Lyonnaise) über 50 % des Weltmarktes. Auch in anderen Infrastruktur-Bereichen liegt eine sehr hohe Konzentration vor. Das OECD-Entwicklungszentrum untersuchte Infrastruktur-Privatisierungen in Afrika: Bei 17 Privatisierungsvorgängen im Infrastrukturbereich waren insgesamt nur 5 multinationale Unternehmen die Käufer, wobei alleine auf SAUR 6 Privatisierungen entfielen (OECD, 2004). Dazu kommt, dass gerade französische Großkonzerne in Subsahara-Afrika oft zusammenarbeiten, was den Wettbewerb weiter reduziert.

Risikoübertragung

Bei einigen der weiter oben beschriebenen Privatisierungsmethoden wird die Risikoübernahme durch private Investoren als zentrales Argument verwendet. Durch das erwähnte Machtungleichgewicht wird diese Übertragung in der Praxis jedoch oft stark eingeschränkt.

Häufig angewandt werden so genannte Power Purchasing Agreements – PPA. Hier garantiert der Staat z. B. bei Elektrizitätsversorgung dem privaten Betreiber die Abnahme

- einer bestimmten Menge eines Produktes (z. B. Energie, üblicherweise die Gesamtproduktion)
- für einen bestimmten Zeitrahmen (der manchmal mehr als 30 Jahre beträgt)
- zu einem bestimmten Preis in einer ausländischen Währung, z. B. US- $\text{\$}$.

Damit übernimmt der Staat sowohl das Nachfrage-, als auch das Preis- und das Währungsrisiko. Bei einer sinkenden Nachfrage muss die gleiche Menge abgenommen werden. Bei einer Abwertung der lokalen Währung muss der Staat die höheren Kosten tragen. Die Verbindlichkeiten, die aus diesen Vereinbarungen entstehen, ähneln ausländischen Krediten mehr als ausländischen Direktinvestitionen – die Regierung muss unabhängig vom Markt regelmäßige Zahlungen in ausländischer Währung leisten, das Risiko des Investors entspricht nicht dem Marktrisiko. Bei Auslandskrediten gibt es die Möglichkeit, diese mit Kreditgebern neu zu verhandeln, durch PPAs bleiben diese Verbindlichkeiten in voller Höhe erhalten und es kommt zu langwierigen Rechtsstreitigkeiten und Konsequenzen wie z. B. Stromabschaltungen (bspw. in Pakistan oder Indien) (Bayliss, 2002).

Andere Privatisierungsvereinbarungen enthalten z. B. Rendite-¹⁰ oder Gewinnspannengarantien. Wenn der private Investor einen Teil des Risikos übernimmt, steigt damit auch das Risiko seines Ausstiegs aus dem Vertrag. Genau das können sich aber die meisten öffentlichen Partner nicht leisten. Erstens haben sie selbst die Kompetenz der Dienstleistungserbringung verloren, zweitens ist meistens so schnell kein privater Ersatzpartner zur Stelle, der die Kosten und das Risiko zu übernehmen bereit ist, vor denen sich sein Konkurrent soeben gedrückt hat. Die Praxis sieht daher oft so aus, dass die privaten Investoren Nachbesserungen der Verträge und Konzessionen mit der Exit-Drohung durchsetzen und eine Kosten- und Risikoverlagerung zum öffentlichen Partner die Folge ist (Alexander/Kessler, 2003).

IFC und MIGA unterstützen die Risikominimierung privater Investoren z. B. durch die Finanzierung von Infrastrukturprojekten verbunden mit staatlichen Abnahmegarantien bzw. durch die Versicherung gegen nicht-kommerzielle Risiken.

¹⁰ Z. B. in Cochabamba in der Höhe von 15 bis 17 %.

Steigende Machtkonzentration durch Multi-Utilities

Große Infrastrukturbetreiber beschränken sich oft nicht nur auf einen Sektor, sondern existieren zunehmend in Form von Multi-Utility Konzernen. So wird zum Beispiel die Wasserversorgung in Newcastle, Großbritannien von einer Filiale des französischen Konzerns Suez-Lyonnaise des Eaux betrieben, der die Wasserver- und Abwasserentsorgung in Buenos Aires betreibt und der auch der größte Straßenerrichter in der Tschechischen Republik ist. Die Wasserversorgung in Gdansk, Polen und die Energie- und Wasserversorgung in Cote d'Ivoire wurden von derselben Baufirma, Bouygues errichtet, die auch den preisgekrönten Film „The Piano“ kofinanziert hat (ILO, 1999).

Diese Verschränkungen führen dazu, dass verschiedene Komponenten von Infrastrukturprojekten (Errichtung, Betrieb, Vorleistungen) zu jeweils bevorzugten Konditionen von Subunternehmen derselben Gruppe ausgeführt werden (Bayliss et al, 2001).

Rückzug der Multinationalen Unternehmen aus dem Wassersektor

Neuere Entwicklungen aus dem Wassersektor zeigen, dass Investitionen in die Wasserversorgung in Entwicklungsländern für Wasserkonzerne nicht genügend Gewinne abwerfen. Der Konzern Suez-Lyonnaise hat sich mittlerweile aus internationalen Vorzeigeprojekten wie der Wasserversorgung in Buenos Aires oder Manila zurückgezogen und stellt hohe Schadenersatzforderungen für getätigte Investitionen und entgangene Gewinne.

Für Regierungen in Entwicklungsländern wird es immer schwieriger, Bewerber für die Ausschreibung der Wasserversorgung zu finden und Firmen verlangen immer umfangreichere Risiko-Absicherungen und Abnahmegarantien, die zu hohen Kosten für die Regierung und die gesamte Bevölkerung führen können (Hall, 2003).

In Debrecen, Ungarn, benötigte das staatliche Wasserunternehmen Mitte der 1990er Jahre beträchtliche Investitionen. Versuche, den Betrieb an ein Multinationales Unternehmen zu vergeben, schlugen fehl. 1995 entschied der Gemeinderat, dass lokale Wassermanager genügend Expertise für die Reformen aufwiesen. Ein neu gegründetes Gemeindeunternehmen übernahm die notwendigen Investitionen zu viel geringeren Kosten als die Angebote der privaten Firmen, z.T. statt Importe durch Bereitstellung von lokalen Vorleistungen. Als Ergebnis sind die Preise heute um 75 % geringer als die privaten Unternehmen vorhersahen (UNDP, 2003).

Korruption

Korruption ist ein systematischer Bestandteil von Privatisierungen. Es kommt nicht selten vor, dass Bestechungsgelder bezahlt werden, um in eine Auswahlliste zu kommen, um ausgewählt zu werden, damit der Wert der Anlage als niedrig eingestuft wird, um Subventionen oder großzügigere Regulierung gewährt zu bekommen (Bayliss et al, 2001). Auch in Industrieländern mit sehr guten institutionellen Kapazitäten kommt dies häufig vor, in Entwicklungsländern ist die Wahrscheinlichkeit noch höher. In Lesotho wurden Filialen von einem Dutzend Multinationalen Unternehmen (unter ihnen Suez, Bouygues und RWE) wegen der Bezahlung von Bestechungsgeldern geklagt (Bayliss et al, 2001). Es ist anzunehmen, dass Fälle die bekannt werden, nur die kleine Spitze eines großen Eisbergs sind.

Auch bei öffentlicher Bereitstellung von Dienstleistungen existiert sowohl die Gefahr als auch eine weit verbreitete Praxis von Korruption. Transparenz und effekti-

ve Regulierung ist sowohl bei der privaten wie auch öffentlichen Bereitstellung von Bedeutung.

Fehlende Transparenz

Gerade die Transparenz ist bei Verträgen mit privaten Betreibern oft mehr als mangelhaft. Die Verträge über Privatisierungen werden meist hinter verschlossenen Türen ausgearbeitet (Kothari, 2003). Laut eines leitenden Mitarbeiters von Suez-Lyonnaise: „ist es die gebräuchliche Unternehmenspolitik, dass Vertragsdokumente vertraulich sind“ (Bayliss et al, 2001, S. 9). In Fort Beaufort, Südafrika, benötigt jede Person, die in die Vertragsvereinbarungen Einsicht nehmen möchte, die Genehmigung des Tochterunternehmens von Suez-Lyonnaise. In Budapest wurden Dokumente des Abwasserentsorgungsvertrages sogar gegenüber den eigenen Gemeindebeamten geheim gehalten, der Budapester Gemeinderat diskutierte diesbezügliche Themen nur hinter verschlossenen Türen (Bayliss et al, 2001).

Die fehlende Transparenz ist demokratiepolitisch äußerst bedenklich: Den BürgerInnen wird einerseits das Recht verwehrt, bei den ihnen zustehenden Leistungen mitzuentcheiden, eine Vertragsgestaltung, die in ihrem Interesse ist, zu fordern, sowie die Unternehmen zur Verantwortung ziehen zu können. Andererseits wird Korruption Tür und Tor geöffnet.

Auch wenn es bei vielen öffentlichen Betreibern hinsichtlich Transparenz ein bedeutendes Verbesserungspotential gibt, haben diese jedenfalls kein kommerzielles Interesse an Geheimhaltung. Dies kommt Transparenzansprüchen und dem Recht der Öffentlichkeit auf Information entgegen.¹¹

Regulierung

Die Frage der Regulierung von privaten Infrastrukturanbietern ist zentral. So gibt es z. B. insbesondere bei eingeschränkten Wettbewerbsbedingungen keinen Anreiz für private Betreiber, Produktivitätsgewinne an KonsumentInnen weiterzugeben. Auch andere Kriterien wie die Qualität der Leistung, die adäquate Versorgung von breiten Bevölkerungsschichten etc. ist gerade für schwache Behörden in Entwicklungsländern schwierig zu überprüfen. Die Einsetzung von effektiven Regulierungsbehörden benötigt genügend Mittel und Know-how sowie gut etablierte Rechtspraxen und -traditionen, all dies ist in vielen Entwicklungsländern oft nicht in ausreichendem Maße vorhanden.

Aufgrund mangelhafter Informationen ist es für Regulierungsbehörden oft sehr schwierig, die Qualität der Leistung bzw. adäquat kalkulierte Preise zu überprüfen. Diese Tatsache nennt man auch das „Principal Agent Problem“ – die Betreiberfirma verfügt über mehr Informationen als die Regulierungsbehörde.

Der Ausstieg aus einem Vertrag ist ebenfalls oft de facto unmöglich. Sogar in Grenoble hat es 5 Jahre gedauert, bis Suez-Lyonnaise nach dem Korruptionsskandal durch einen öffentlichen Anbieter ersetzt werden konnte. Stellen Regulierungsbehörden in Entwicklungsländern eine nicht vertragsgetreue Erfüllung der

¹¹ In Kerala (Indien) wurden der Öffentlichkeit – im Rahmen eines sehr demokratischen Dezentralisierungsprozesses von öffentlichen Dienstleistungen – umfangreiche Zugangsrechte zu allen Dokumenten der Verwaltung gegeben (Hall, 2001).

Dienstleistung fest, oder möchten aufgrund widriger Umstände aus dem Vertrag aussteigen sehen sie sich oft Klagen und hohen Schadenersatzforderungen gegenüber, und können sich die Beendigung des Vertrages oft nicht leisten. Beispiele dafür sind Tucuman in Argentinien, Cochabamba in Bolivien oder Szeged in Ungarn (Bayliss et al, 2001; Hall, 2001).

Da Infrastruktur-Unternehmen zunehmend auf einer transnationalen Ebene operieren, sollte auch die Regulierung grenzüberschreitend stattfinden. In Asien wird dies z. B. mit dem Energy Regulators Forum versucht, in vielen Regionen ist dieser Ansatz und die Kapazitäten aber noch nicht vorhanden (ILO, 1999).

Arbeitsmarkt

Die Auswirkungen von Privatisierungen auf den Arbeitsmarkt können je nach Sektor unterschiedlich sein. Eine länderübergreifende Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) kommt zu dem Ergebnis, dass die Privatisierungs- und Restrukturierungsprozesse bei Wasser, Strom und Gas im Allgemeinen zu einem Rückgang der Beschäftigung geführt haben, bei dem bis zu 50 % der Arbeitskräfte betroffen waren (ILO, 1999).

In einer Studie über 308 Privatisierungen kam es in fast 80 % der Fälle zu einem Beschäftigungsrückgang, in 20 % kam es zu keiner Veränderung oder Steigerungen (Birdsall/Nellis, 2003).

Durch Umstrukturierungen von ehemals öffentlichen Bereichen kommt es laut ILO häufig zu einer Schwächung von Gewerkschaften (ILO, 1999). Dies kann durchaus erwünscht sein, da der Widerstand gegen Privatisierungen oft gerade von Gewerkschaften ausgeht.

Dennoch muss auch angemerkt werden, dass gerade in Afrika die Arbeits- und Gehaltsbedingungen von Angestellten des öffentlichen Sektors oft sehr prekär sind, teilweise mit sehr geringen Gehältern und monatelangen Gehaltsrückständen. Privatisierungen können hier auch eine Verbesserung bringen (Bayliss, 2002).

Der zitierte ILO-Report führt noch einen zusätzlichen arbeitsmarktrelevanten Aspekt der öffentlichen Dienstleistungen an: Eine dynamische Privatsektorentwicklung und damit hohe Beschäftigung in anderen Sektoren ist stark von einer funktionierenden und leistbaren Infrastruktur abhängig.

Öffentliche Dienstleistungen als Öffentliche Güter

Die umfassende und qualitativ hochwertige Bereitstellung von Basisdienstleistungen wie Wasser- und Energieversorgung, Bildungs- und Gesundheitsleistungen ist für eine Gesellschaft von großer Bedeutung. Der Nutzen aus diesen Leistungen erstreckt sich viel weiter als nur auf die konsumierende Person. Umgekehrt ist der Ausschluss von bestimmten Bevölkerungsgruppen nicht nur für diese ein Nachteil, sondern stellt ein Problem für die gesamte Gesellschaft und ihre sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven dar. Mangelhafte Gesundheits- oder Wasserversorgung kann zu Epidemien führen, zu geringerer Lebenserwartung, zu erhöhter Kriminalität, etc. Allgemeiner Zugang zu Bildungsmöglichkeiten ist eine anerkannte Voraussetzung für nachhaltige Armutsbekämpfung, Zugang zu höherer Bildung ist zentral für politische Partizipation, nationale Forschung, Aufbau einer starken nationalen Wirtschaft. Flächendeckende Wasser- und Energieversorgung sind ebenfalls Voraussetzungen für die Entwicklung einer nationalen Industrie, die nicht nur auf Großstädte beschränkt bleibt.

Nach ökonomischen Kriterien ist ein Gut dann öffentlich, wenn zwei Voraussetzungen zutreffen: Die Nicht-Ausschließbarkeit: Niemand kann vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden. Und zweitens die Nicht-Rivalität: Es kann von allen Personen in gleicher Weise konsumiert werden. Ein Beispiel für ein öffentliches Gut ist reine Luft – niemand kann vom Atmen der reinen Luft ausgeschlossen werden und alle können davon profitieren. Maßnahmen zur Luftreinhaltung werden somit nicht privat gesetzt, da es keine Möglichkeit gibt, jene die dafür nicht bezahlt haben, vom Atmen der reinen Luft auszuschließen. Da aufgrund dieser Logik für private Anbieter nicht genügend Profit zu erzielen ist, werden öffentliche Güter am freien Markt nur in unzureichendem Ausmaß produziert. Sie werden typischerweise durch staatliche Institutionen bereitgestellt, die durch die Steuereinhebung zum Beitrag verpflichten können.

Was beim Beispiel der Luft relativ eindeutig aussieht, verschwimmt bei anderen öffentlichen Gütern wie Gesundheit, Wissen, Sicherheit oder Menschenrechte. Nehmen wir den Bereich Wissen: Wenn eine Person lesen lernt, bedeutet dies nicht, dass andere Personen dies nicht lernen können. Jedoch ist es aber sehr wohl möglich, Personen zum Beispiel durch hohe Schulgebühren vom Erlernen dieser Fähigkeit auszuschließen.

Die wenigsten Güter sind „reine öffentliche Güter“ und die Definition von „öffentlich“ und „privat“ kann nicht eindeutig durch die erwähnten ökonomischen Kriterien bestimmt werden. Die Definition ist vielmehr Gegenstand politischer Auseinandersetzung. Die Entstehung des westlichen Sozialstaates im 20. Jahrhundert ist ein Ergebnis davon. Beim gegenwärtigen Privatisierungstrend fällt die Frage, welche Güter allen zur Verfügung stehen sollen, jedoch meist unter den Tisch (aus Küblböck, 2000).

Schlussfolgerungen

Im Mittelpunkt der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen sollten die Ziele universeller Zugang, Qualität und die Leistbarkeit sein. Vor diesem Hintergrund können alternative Optionen erwogen werden.

Um unterschiedliche Interessen bei Privatisierungsdiskussionen transparenter zu machen ist es wichtig, eine offene Diskussion über verschiedene Möglichkeiten der Verbesserung von mangelhaft funktionierenden öffentlichen Dienstleistungen zu führen, unter Einbeziehung der historischen und gegenwärtigen Erfahrungen. Dabei ist immer mitzubedenken, dass Effizienzsteigerungen und Verbesserungen auch bei Beibehaltung des öffentlichen Eigentums und Betriebs durchgeführt werden können. Es geht um das Hinterfragen von Sachzwängen, und um eine Sammlung und den Austausch von Erfahrungen und Best-Practice Beispielen¹², sowie der Überprüfung ihrer Anwendbarkeit auf andere Orte und Bereiche.

¹² Wie dies z. B. *Public Service International* macht.

Finanzierungsmöglichkeiten für öffentliche Dienste sollen vermehrt in Betracht gezogen werden, auch internationale Finanzierungen sollten sich nicht auf Privatsektorbeteiligung beschränken. Durch einen verstärkten Einsatz von Public-Public Partnerships – zwischen öffentlichen Gebietskörperschaften bzw. öffentlichen Infrastrukturunternehmen könnte hier ein bedeutender Know-how-Transfer stattfinden.

Im Kern der Debatte sollte der Wert, den allgemein zugängliche und qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen für eine Gesellschaft als Ganzes haben, stehen: für soziale Kohäsion, Verteilungsgerechtigkeit, Sicherheit und Lebensplanung. Ein bestimmendes Prinzip dabei sollte die demokratische Gestaltung – im Sinne von Transparenz, Rechenschaftspflicht und Teilhabemöglichkeit (Hall, 2003) – sein.¹³

Diese Aspekte sind zentral für die Diskussion um weltweite Armutsminderung, konkretisiert in den mittlerweile zur Priorität der internationalen Gebergemeinschaft erklärten Millennium Development Goals (siehe dazu Küblböck, 2003). Entscheidend für das subjektive Gefühl der Armut sind Unsicherheit, Perspektivlosigkeit, Machtlosigkeit und Ausgrenzung – definiert als fehlende Mitbestimmungsmöglichkeit des eigenen Lebensumfeldes (Weltbank, 2000).

Das Ausmaß und die Qualität öffentlicher Dienstleistungen werden entscheidend dazu beitragen, die materiellen Grundlagen für eine umfassende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben bereitzustellen. Dazu bedarf es aber einer Aufwertung des Öffentlichen und nicht dessen Abschaffung durch unüberlegte und einzig ideologisch motivierte Privatisierung.

Karin Küblböck ist Mitarbeiterin der ÖFSE im Bereich „Internationale Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit und Weltwirtschaft, Armutsbekämpfungsstrategien“

¹³ Ein Paradebeispiel dafür ist das Partizipative Budget in Porto Alegre, wo durch transparente Budgetgestaltung auch ärmere Gruppen an dem Prozess teilnehmen und Mittel beanspruchen können. Mehr dazu siehe z. B. auf <http://www.praxisphilosophie.de/alegre.htm>

Literatur

Action Aid (2004): Money talks - How aid conditions continue to drive utility privatisation in poor countries. London: Action Aid, http://websrv.actionaid.org/wps/content/documents/money_talks_summary.pdf

Alexander, N. & Kessler, T. (2003): Assessing the Risks in the Private Provision of Essential Services, Citizens' Network on Essential Services, http://www.servicesforall.org/html/tools/assessing_risks.shtml

Bayliss, K. (2002): Privatisation and Poverty: The Distributional Impact of Utility Privatisation. Paper No. 16.: Manchester: Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, <http://idpm.man.ac.uk/crc/wpdl149/wp16.pdf>

Bayliss, K. et al. (2001): Has Liberalisation gone too Far? – A Review of the Issues in Water and Energy. London: Public Services International Research Unit.

Berthélemy, J.-C. et al. (Hrsg.) (2004): Privatisation in sub-Saharan Africa. Where do we stand? Development Centre Studies. Paris: OECD, Development Centre.

Birdsall, N. & Nellis, J. (2003): Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization, in: Elsevier Science (Hrsg.) (2003): World Development, Heft 10, Volume 31, S. 1617-1633.

BUKO Pharma-Kampagne (2004): Hand in Hand mit der Industrie? Nützen ‚Public-Private Partnerships‘ Entwicklung und Gesundheit? Pharma-Brief Spezial 1/2004, <http://www.bukopharma.de/frame.html?http://www.bukopharma.de/Pharma-Brief/3000.html>

Center for Public Integrity (2003): Promoting Privatization, <http://www.publicintegrity.org/water/report.aspx?aid=45>

CNES (2003): Democratizing Local and National Governance of Water and Sanitation Sector: Policy Options and Perspectives, http://www.servicesforall.org/html/water/democratizing_water.shtml

Collyer, F. M. (2003): Theorising Privatisation, in: ICAAP (Hrsg.) (2003): Electronic Journal of Sociology, http://www.sociology.org/content/vol7.3/01_collyer.html

DGB-Bildungswerk, Diakonisches Werk der EKD, et al. (Hrsg.) (2003): Social Watch Report Deutschland 2003. Die Armen und der Markt. Düsseldorf, Stuttgart, et al.: Social Watch Deutschland.

Hall, D. (2004): Water Finance – A Discussion Note, London: PSIRU.

Hall, D. (2003): Public Services Work! Information, insights and ideas for our future. London: Public Services International, http://www.world-psi.org/Content/ContentGroups/English7/Publications1/En_Public_Services_Work.pdf

Hall, D. (2003): Water Multinationals – no longer business as usual. London: PSIRU, <http://www.psiru.org/reports/2003-03-W-MNCs.doc>

Hall, D. (2001): Water in Public Hands. London: Public Services International Research Unit, <http://www.psiru.org/reports/2001-06-W-public.doc>

- Hilary, J. (2004): Profiting from Poverty, Privatisation consultants, DFID and public services. London: Public and Commercial Services Union, <http://www.waronwant.org/download.php?id=254>
- Hoering, U. (2003): „Zauberformel PPP“. „Entwicklungspartnerschaften“ mit der Privatwirtschaft. Weed Arbeitspapier. Bonn: weed - Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.
- ILO (1999): Report for discussion at the Tripartite Meeting on Managing the Privatization and Restructuring of Public Utilities. Genf: ILO, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmpu99/tmpure1.htm>
- Kessler, T. (2004): The Pros and Cons of Private Provision of Water and Electricity Service. A Handbook for Evaluating Rationales. Washington (D.C.): CNES, <http://www.servicesforall.org/html/Services/Privatization%20Issues%20Module1.pdf>
- Kessler, T. (2003): Vom Gesellschaftsvertrag zu Privatverträgen, in: DGB-Bildungswerk, Diakonisches Werk der EKD, et al. (Hrsg.) (2003): Social Watch Report Deutschland 2003. Düsseldorf, Stuttgart, et al.: Social Watch Deutschland, S. 20-26.
- Kothari, M. (2003): Die Privatisierung der Menschenrechte, in: DGB-Bildungswerk, Diakonisches Werk der EKD, et al. (Hrsg.) (2003): Social Watch Report Deutschland 2003. Düsseldorf, Stuttgart, et al.: Social Watch Deutschland, S. 27-33.
- Küblböck, K. (2004): Weltbank. Private Sector Development Strategy – Inhalte, Analyse, Einschätzung. Wien: ÖFSE, http://www.oefse.at/download/Weltbank_PSD_Strategie.pdf
- Küblböck, K. (2000): Wem gehört die Welt? in: Verein Südwind - Entwicklungspolitik (Hrsg.) (2000): Südwind Magazin, Heft 10, S. 33.
- Martens, J. (2004): Private Akteure und Partnerschaftsinitiativen in der internationalen Politik, in: ÖFSE (Hrsg.) (2004): Armutsminderung durch den Privatsektor? Analysen, Berichte, Kontroversen. Wien: ÖFSE, S. 44-54.
- Pelizzari, A. (2002): Zur politischen Ökonomie der ‚Modernisierung‘ im öffentlichen Sektor, in: Armutskonferenz et al. (Hrsg.) (2002): Was Reichtümer vermögen. Wien: Mandelbaum Verlag, S. 97-110.
- Quantum Institut (2002): Gutachten zur Findung einer Rechtskonstruktion für die nachhaltige Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Kärnten, <http://www.wasser.ktn.gv.at/ftp/twa02.pdf>
- Rausch, A. (2001): Kommunale Entsorgung versus Privatisierung. Schriftenreihe des Österreichischen Wasser- und Abfallwirtschaftsverbandes. Wien: Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverbandes.
- Samson, C. (1994): The three faces of Privatization, in: Blackwell Publishing (Hrsg.) (1994): The British Journal of Sociology.
- Schui, H. (2002): Neoliberalismus. Theorie, Gegner, Praxis. Hamburg: VSA- Verlag.
- UNDP (Hrsg.) (2003): Human Development Report 2003. Millenium Development Goals: A compact among nations to end human poverty. New York: Oxford University Press.

UNDP (2003): PPP Newsletter, Edition 21,
<http://www.undp.org/ppp/gln/publications/newletter-new/new1-2.htm>

The World Bank (Hrsg.) (2002): Private Sector Development Strategy – Directions for the World Bank Group, <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/699.pdf>

The World Bank (Hrsg.) (2004): World Development Report 2004. Making services work for poor people. Washington (D.C.): The World Bank.

The World Bank (o. J.): Public Communication Programs for Privatization Projects – A Toolkit for World Bank Task Team Leaders and Clients,
<http://www.worldbank.org/developmentcommunications/Publications/wb%20toolkit%20book%203.6.02.pdf>

Alle Homepages wurden - sofern nicht anders angegeben - zuletzt am 11. November 2004 aufgerufen.

„BETEILIGUNG DES PRIVATSEKTORS“ – DIE PRIVATISIERUNGSPOLITIK DER WELTBANK IM INFRASTRUKTURBEREICH

Uwe Hoering

Die „Beteiligung des privaten Sektors“ im Infrastrukturbereich, die die Weltbank seit Anfang der 1990er Jahre konzeptionalisiert im Weltentwicklungsbericht 1994 (Weltbank, 1994), vorantreibt, ist eine Sonderform „Öffentlich-privater Partnerschaften“. Ihre Umsetzung im Infrastrukturbereich (Wasserver- und Abwasserentsorgung, Transport, Energie und Telekommunikation) ist zugleich ein Experimentierfeld für ähnliche Reformen in anderen Bereichen wie dem Gesundheits- oder dem Bildungssektor.

Um das Konzept der „Privatsektorbeteiligung“ (PSP) zu veranschaulichen, möchte ich zunächst zurückgehen zu einem seiner Ausgangspunkte im Weltentwicklungsbericht 1994. Im Weiteren werde ich seine Umsetzung am Beispiel der Reform des Wassersektors in Ghana illustrieren. Abschließend werde ich vier zentrale Problem- beziehungsweise Diskussionsfelder der Kontroverse um die Politik der Weltbank, stellvertretend für die internationale Entwicklungszusammenarbeit im Infrastrukturbereich, umreißen.

Die „Revolution“ der Weltbank

In den meisten Entwicklungsländern war der Infrastrukturbereich Anfang der 1990er Jahre noch weitgehend öffentlich. Der größte Teil der Investitionen wurde von Regierungen und Gemeinden getragen, bilaterale und multilaterale Entwicklungsgelder machten etwa 12 % aus, die private Finanzierung lag bei etwa 7 %.

Die meisten Länder hatten in den 1970er und 1980er Jahren in der Infrastrukturentwicklung bemerkenswerte Erfolge zu verzeichnen, vor allem beim Ausbau. Unbestreitbar gab es aber vielfach auch erhebliche Probleme. Teils waren sie hausgemacht wie Missmanagement, Korruption und politische Vetternwirtschaft. Teils gingen sie aber auch auf externe Faktoren oder die Einflussnahme von Gebern zurück: so verringerten die Schuldenkrise und die Strukturanpassungsprogramme die finanziellen Spielräume des Staates für Investitionen erheblich.

Ausländische Direktinvestitionen, die seit Anfang der 1990er Jahre erheblich zunahmen, stellten insbesondere für den Wasser-, den Energie- und den Transport-/ Verkehrsbereich keine Kompensation für die fehlenden staatlichen Mittel dar, da in den meisten, insbesondere in den ärmsten Ländern, die Rahmenbedingungen und Gewinnaussichten ungünstig sind, während gleichzeitig die Investitionsanforderungen hoch sind.

Mit dem Weltentwicklungsbericht 1994 rückte der Infrastrukturbereich ins Visier der Entwicklungszusammenarbeit. Der Bericht wertet einerseits Erfahrungen mit Privatisierungen aus, u. a. auch in einigen Infrastrukturbereichen (Energie, Telekom). Andererseits systematisiert er sie und legt die Grundlage für die Argumentation und Politik in den kommenden Jahren. Grundlegend begrüßt er den Rückzug des Staates aus der Bereitstellung von Infrastrukturmaßnahmen und seine

Konzentration auf die Schaffung von Rahmenbedingungen. Vor dem Hintergrund dieser „Revolution“ schlägt der Bericht „neue Wege“ vor, „wie der öffentliche Bedarf für Infrastrukturdienstleistungen erfüllt werden kann – Wege, die effizienter, Verbraucherorientierter und umweltfreundlicher sind – und die die Ressourcen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors besser nutzen“ (Weltbank, 1994, S. 1).

Aufschlussreich für das Verständnis der Weltbankpolitik ist bereits die Analyse für das Scheitern öffentlicher Versorger. Nicht etwa die auch durch Strukturanpassungsprogramme und externe Faktoren verursachte Finanzmisere oder Governance-Probleme werden als Hauptgründe genannt, sondern ein sehr enger Kanon von internen wirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Ursachen:

- Fehlender Wettbewerb, da es sich um staatliche Monopolbetriebe handelt. Dahinter steht die Erwartung, dass Konkurrenz nützt und die Versorgung weitgehend dem Markt überlassen werden kann.
- Die fehlende Autonomie öffentlicher Unternehmen. Problematisch seien insbesondere Subventionen und unzureichende mangelnde Kostendeckung („politische Preise“) sowie die fehlende Rechenschaftspflicht.
- Die unzulängliche Orientierung an Verbraucherinteressen, „weil die Preise nicht die Kosten reflektieren“.

Als grundlegendes Problem gilt: Der Staat fungiert gleichzeitig als Eigentümer, Betreiber und Regulierer. Er müsste sich also selbst kontrollieren, was in vielen Fällen nicht geschieht.

Daraus folgt dann als Reformoption die Forderung nach kommerziellen Prinzipien für den Betrieb und nach Ausweitung des Wettbewerbs, d. h. nach einem Aufbrechen der Monopolstellung. Dort, „wo die Möglichkeiten für kommerzielles und wettbewerbliches Handeln begrenzt sind“, sollte eine Ausweitung der Beteiligung der Nutzer und Verbraucher erfolgen.

Insofern verfolgt die Weltbank eine Doppelstrategie: In Bereichen, in denen es möglich weil potenziell profitabel ist, soll eine Beteiligung privater Unternehmen vorangetrieben werden. Daneben bleibt aber Raum für andere Formen wie öffentliche Versorger oder gemeinschaftliche Formen wie Nutzergruppen bestehen.

Die Priorität der Weltbankpolitik liegt aber eindeutig auf der Förderung privater Versorger. Weil sie effizienter und Verbraucherorientierter seien, sollte sich die Politik „für einen signifikanten Anstieg privater Beteiligung an der Finanzierung, am Betrieb und – in vielen Fällen – am Besitz“ von Infrastruktureinrichtungen einsetzen und die Voraussetzungen dafür schaffen (Weltbank, 1994, S. 8).

Chancen oder „Windows of Opportunity“ für eine solche Wende sieht der Bericht vor allem durch drei Entwicklungen oder Veränderungen. Neue Technologien, etwa Mobiltelefone oder bei der Stromerzeugung, und Veränderungen im regulatorischen Management von Märkten erlauben den Einstieg privater Unternehmen. Gefördert wird die Wende zudem durch die ideologisch-politische Neubestimmung der Aufgaben des Staates (Rückzug aus wirtschaftlichen Tätigkeiten auf seine „Kernaufgaben“) und einen angeblichen Konsens über eine größere Rolle für den privaten Sektor im Infrastrukturbereich. Drittens schließlich sieht der

Bericht ein wachsendes Bewusstsein für ökologische Nachhaltigkeit und Armutsminderung. Dieses Argument hat einen zentralen Stellenwert, weil die Beteiligung privater Unternehmen mit ihrer höheren Effizienz gerechtfertigt wird, wodurch Ressourcenverbrauch und Kosten verringert werden, und damit auch die Preise sinken.

Dazu kommt die Erwartung, dass ausländische Unternehmen als „Entwicklungshelfer“ fungieren werden. Ausländische Direktinvestitionen, die bislang den Infrastrukturbereich und insbesondere die ärmsten Länder oft ignorierten, würden, so die Erwartung, die Reformen und die sich dadurch eröffnenden Chancen honorieren.

Der Nutzen, der durch diese Reform beziehungsweise „Revolution“ erreicht werden soll, sieht beeindruckend aus:

- Der Staat spart Subventionen ein, die nach Angaben der Weltbank Anfang der 1990er Jahre allein für Energie, Wasser und Eisenbahnen 123 Mrd. US-\$ pro Jahr betragen.
- Die Unternehmen, Betreiber und Versorger profitieren dadurch, dass sich Ineffizienz und Verluste, etwa von Wasser oder Strom, verringern und durch höhere Preise die Kosten gedeckt und daher Gewinne gemacht werden.
- Die Verbraucher gewinnen durch bessere Versorgung, bedarfsorientierte Dienstleistungen, durch niedrigere Preise, usw.

Das ganze heißt bei der Weltbank – und nicht nur da – „Win-Win-Situation“: Es gibt nur Gewinner, keine Verlierer.

Fallbeispiel Accra

So weit die Theorie. Die Umsetzung lässt sich gut am Beispiel von Accra, der Hauptstadt Ghanas illustrieren, wo die Situation Mitte der 1990er Jahre typisch war für viele, allerdings durchaus nicht für alle Metropolen des Südens. Gleichzeitig ist der Privatisierungsprozess in diesem Fall dank eines beispielhaften nationalen und internationalen zivilgesellschaftlichen Engagements ungewöhnlich gut dokumentiert (Internat. Fact Finding Mission on Water Sector Reform in Ghana, 2002).

Mitte der 1990er Jahre hatte mehr als ein Drittel der städtischen Haushalte keinen Wasseranschluss, die Versorgung war äußerst unregelmäßig. Betroffen waren insbesondere die städtischen Armen, die privaten Wasserlieferanten hohe Preise zahlen mussten. Die Hälfte des Wassers ging entweder durch undichte Leitungen verloren oder wurde von den Abnehmern nicht bezahlt (Non Revenue Water). Entsprechend gering waren die Einnahmen des öffentlichen Versorgungsunternehmens GWSC (Ghana Water and Sanitation Corporation). Ihr fehlten die finanziellen Mittel für Instandhaltung und Ausbau, die allein für die städtische Versorgung von der Weltbank auf 1,3 Mrd. US-\$ geschätzt wurden.

Der Privatisierungsversuch erfolgte im Wesentlichen in drei Schritten: Zunächst wurden durch eine radikale Reform des Wassersektors die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Kommerzialisierung und PSP geschaffen. In einer Reorganisation wurden die städtischen und die ländlichen Versorgungsgebiete

te sowie die Bereiche Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, die bis dahin gemeinsam von der GWSC gemanaged wurden, getrennt, und es wurde mit dem Aufbau einer autonomen Regulierungsbehörde begonnen.

In einem zweiten Schritt wurde ein Vertragswerk ausgearbeitet. In dem Spektrum möglicher PSP-Formen vom Managementvertrag über Pacht und Konzession bis hin zu einer BOT-Lösung (build-operate-transfer) mit unterschiedlicher Verantwortungs- und Aufgabenteilung zwischen öffentlichem und privatem Vertragspartner entschied man sich für einen Pachtvertrag für den gesamten, in zwei Konzessionsgebiete aufgeteilten städtischen Wassersektor mit 10jähriger Laufzeit.

Zu den zentralen Aufgaben der privaten Betreiber gehörte das Management, die Instandsetzung der bestehenden Infrastruktur, die Verringerung von Wasserverlusten und Chlorgehalt sowie Investitionen in Höhe von 70 Mio. US-\$. Durch eine automatische Anpassung der Wasserpreise an Wechselkursschwankungen und eine – wenn auch unbestätigte, aber in solchen Verträgen übliche – Gewinngarantie wurden die wirtschaftlichen Risiken der Betreiber verringert.

In einem dritten Schritt erfolgte dann eine öffentliche Ausschreibung, an der sich mehrere der großen internationalen Wasserkonzerne beteiligten. Die Weltbank finanzierte für die Regierung Ghanas unter anderem die Transaktionsberatung, um sie in die Lage zu versetzen, ihre Interessen gegenüber den Konzernen zu wahren.

Es gab frühzeitige und breite Kritik an dem Verfahren, gebündelt durch die „National Coalition against Privatisation of Water“. Kritisiert wurde unter anderem der Druck der Weltbank auf die Regierung, die Privatisierung voranzutreiben, die als einzige Reform- und Lösungsperspektive vorgegeben wurde. Das öffentliche Versorgungsunternehmen GWSC war als „reformunfähig“ erklärt worden und hatte bereits seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre keine Weltbank-Kredite mehr erhalten.

Kritisch vermerkt wurden zudem die geringe Transparenz des Verfahrens und eine völlig unzureichende Beteiligung der Öffentlichkeit, die Ausarbeitung der Privatisierungsform und der Vertragsbedingungen durch private Consulting-Firmen, die oft privaten Konzernen nahestehen, und der dadurch erfolgte Ausschluss einheimischer Expertise. Befürchtet wurde, dass durch die automatische Anpassung an Wechselkurse die Wasserpreise steigen würden. Außerdem beschränkten sich die Verpflichtungen der beiden privaten Betreiber auf Verbesserungen im Rahmen des bestehenden System („low hanging fruits“), während der aufwändige und kostenträchtige Ausbau der Trinkwasserversorgung und der Kanalisation öffentliche Aufgabe blieb. Die Regulierungsbehörde wurde zudem so konzipiert, dass sie wenig Einfluss und Macht haben würde. Die heftige nationale und internationale Kritik trug dazu bei, dass im vergangenen Jahr die Regierung das Ausschreibungsverfahren abbrach.

Zentrale Kritik- und Diskussionsfelder

Geberdruck: Ein erster zentraler Kritikpunkt, der auch in der Kritik an dem Privatisierungsverfahren in Ghana eine wichtige Rolle spielte, betrifft das Verhältnis von Entwicklungsorganisationen und Regierungen. Gemeinsam mit dem IWF nutzt die

Weltbank ihre Position als wichtiger Gläubiger und Kreditgeber, um Empfängerländer zu den von ihr gewünschten Reformen im Infrastrukturbereich zu bewegen („Konditionalisierung“).

Neben dem Kredit-Instrument hat sie dafür verschiedene Möglichkeiten, mit denen die Regierungen zur Umsetzung von Reformen, die eine Beteiligung privater Unternehmen ermöglichen sollen, gedrängt, manche sagen: gezwungen werden. Dazu gehört die Einflussnahme bei der Erstellung von Country Assistance Papers und Sektorreformstrategien, aber auch die Auswahl der Gutachter und Beratungsunternehmen.

Umfassende Privatisierung: Zweitens ist der Begriff „Beteiligung des Privaten Sektors“ ein wenig irreführend, was sich unter anderem darin zeigt, dass natürlich auf den verschiedenen Ebenen längst private, meist einheimische Unternehmen als Versorger, Betreiber, Subunternehmer etc. bei der Infrastrukturentwicklung beteiligt sind. Zumindest anfangs ging es der Weltbank denn auch primär um die Beteiligung ausländischer privater Versorgungskonzerne. Nur sie schienen in der Lage, Anforderungen wie massive Investitionen oder Verbesserungen des Managements zu erfüllen.

Darüber hinaus aber ist PSP ein Vehikel, um die Privatisierung insgesamt voranzutreiben. Durch die umfassenden Reformen wird ein bislang öffentlich strukturierter und kontrollierter Raum – mit welchen Mängeln auch immer – markt- und privatwirtschaftlichen Kriterien von Angebot, Nachfrage, Profit, usw. unterworfen. Das ist insbesondere für Bereiche wie Wasserversorgung, perspektivisch aber auch das Gesundheitssystem, Bildungssystem usw. problematisch. Denn hier geht es um Fragen von Daseinsvorsorge, öffentlichen Gütern und Kernaufgaben des Staates.

Insofern ist es zutreffend, wenn der Weltentwicklungsbericht von einer „Revolution“ durch PSP spricht. In der Tat handelt es sich um einen Systemwechsel: Um die Voraussetzungen für eine Beteiligung privater Unternehmen zu schaffen, müssen die Rahmenbedingungen insgesamt verändert werden (Liberalisierung, Deregulierung) und kalkulierbare Risiko- und Profitszenarien entstehen (Subventionen, Absicherungen, damit Änderung der Rolle der Entwicklungsorganisationen als „Steigbügelhalter“ für private Konzerne). Das kann zum Abbau von Rechenschaftspflicht, Transparenz, demokratischer Kontrolle und Partizipationsmöglichkeiten führen – übrigens auch in der Entwicklungszusammenarbeit, wie Erfahrungen mit den „Entwicklungspartnerschaften“ der bundesdeutschen Entwicklungspolitik zeigen (Hoering, 2003).

Schwache Regulierung: Ein weiteres zentrales Problem der meisten bisherigen Privatisierungsversuche ist die Regulierung, das notwendige zweite Standbein der Privatisierung. Das gilt insbesondere für Bereiche, in denen Monopolsituationen bestehen wie im Wassersektor. Der Wettbewerb ist vielfach beschränkt, da es zum Beispiel im Wasserbereich nur einen Wettbewerb um den Markt, nicht aber im Markt geben kann, die Zahl der Wettbewerber, der Interessenten, die sich an Ausschreibungen wie in Accra beteiligen, ist klein – all dies wirkt sich oft zum Nachteil von öffentlicher Hand und Verbrauchern aus.

Gleichzeitig sind die staatlichen Regulierungskapazitäten schwach, ihr Ausbau hinkt in der Regel hinter der Privatisierung her. Regulierungsbehörden und Kon-

zerne bleiben dadurch meist äußerst ungleiche Partner, mit einer ausgeprägten Asymmetrie von Informationen, Kapazitäten und Durchsetzungsmöglichkeiten.

Unzureichende Performance: Eine zentrale und heftig umstrittenen Frage ist: Werden die Erwartungen erfüllt, die versprochenen Verbesserungen erreicht?

Zentrale Kriterien dafür sind insbesondere die Steigerung der Investitionsmittel, höhere Effizienz und Qualität, die teilweise erhebliche ökologische Auswirkungen haben können, und eine Armutsminderung, d. h. Verbesserungen beim Zugang zu und der Verfügbarkeit von Versorgungsleistungen wie Strom, Wasser oder Abwasser.

Die Bilanz fällt sehr unterschiedlich aus, je nach Bereich, Land, PSP-Projekt und angelegten Kriterien. Entsprechend groß ist der Spielraum für Kontroversen. Ich möchte mich hier auf einige allgemeine Beobachtungen beschränken (Hoering, 2001):

- Die Beteiligung privater Versorgungskonzerne hat Erfolge da, wo Investitionen gering sind, etwa im Bereich Telekom/Mobiltelefon. Oder wo die Investitionsvoraussetzungen und Gewinnmöglichkeiten stimmen: Ein Beispiel dafür ist die Energieversorgung, wo unabhängige Energielieferanten in den 1990er Jahren 68 Mrd. US-\$ investierten, weil sie Abnahmegarantien durch staatliche Versorgungsunternehmen (Power Purchase Agreements) bekamen. Oft waren die vereinbarten Abnahmemengen aufgebläht oder die Abnahmepreise überhöht, was zum Beispiel in den Philippinen heute zu extrem hohen Strompreisen beiträgt. In anderen Bereichen wie Wasser, Kanalisation oder Transport gibt es weitaus weniger Erfolge. Statt eigener Investitionen greifen die Konzerne hier gerne für Investitionen auf staatliche Mittel und Subventionen zurück, nutzen Mitnahmeeffekte und konzentrieren sich auf die „low hanging fruits“, Maßnahmen, die mit geringem Aufwand und Investitionen rasch Gewinn abwerfen.
- PSP ist damit bestenfalls eine Teillösung, d. h., sie führt zu einer Zweiteilung des Versorgungssektors: Während die „Rosinen“ (kaufkräftige Nachfrage, profitable Sektoren, etc.) privatisiert werden, bleiben die Problembereiche (ländliche Regionen, einkommensschwache Bevölkerungsgruppen, Abwasser) in öffentlicher Verantwortung. Diese Bereiche, die „unter den gegebenen Bedingungen“ (Weltbank) nicht privatisierbar sind, sind teilweise gewaltig, im Wassersektor zum Beispiel mehr als 90 %. Gleichzeitig werden durch die Privatisierung die Finanzierungsmöglichkeiten für die öffentliche Hand, etwa durch Quersubventionierung und Entwicklungsgelder, eingeschränkt.
- Grundlegend gilt zumindest für die bisherige Privatisierung im Infrastrukturbereich das Gleiche, was die Weltbank im Weltentwicklungsbericht vor zehn Jahren über den öffentlichen Sektor sagte: Die Ergebnisse sind bestenfalls durchwachsen. So räumte Weltbank-Direktorin Nemat Safik ein: „Wir waren zu optimistisch, was die Erwartungen zur Mobilisierung privater Mittel, etwa im Wassersektor, anbelangt“ (World Bank News, 16.6.2004). Und der Chef von SAUR International, einem der drei führenden französischen Wasserkonzerne, sagt klar: „Mit der Versorgung der Armen im Wassersek-

tor lässt sich kein Geld verdienen“ (Talbot, 2002). Die interne Evaluierungsabteilung der Weltbank kommt denn auch zu einer Ehrenrettung ersten Grades für den öffentlichen Sektor, wenn sie feststellt, dass die Privatsektorbeteiligung „keine Vorbedingung für breitere und qualitativ bessere Versorgung, für Effizienz und Nachhaltigkeit“ (Weltbank, 2003, S. 27) ist.

In der Tat besteht inzwischen ein breiter Konsens, dass private Unternehmen nicht per se effizienter, kostengünstiger oder „besser“ als öffentliche Unternehmen sind. Nimmt man alle Indikatoren zusammen, also etwa einschließlich Transparenz, Rechenschaftspflicht und ökologische Zielsetzungen, schneiden private Versorger oft sogar schlechter ab. Das gilt insbesondere bei entwicklungspolitisch relevanten Kriterien wie Armutsminderung oder Umweltschutz.

Ausblick

Zehn Jahre nach dem Weltentwicklungsbericht 1994 ist Ernüchterung eingetreten: Viele Ergebnisse sind hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Es gibt einen wachsenden, breiten Widerstand gegen weitere Privatisierungen, insbesondere im Infrastrukturbereich und in den Dienstleistungsbereichen, wie jüngst die Massenproteste in Thailand gegen die Privatisierung des Energieversorgers EGAT.

Ein Indikator für die Ernüchterung ist auch, dass nach dem Höhepunkt 1997 die ausländischen Direktinvestitionen im Infrastrukturbereich drastisch eingebrochen sind. Das hat teilweise mit der Rezession im Gefolge der Asienkrise zu tun, teils aber auch damit, dass die „low hanging fruits“ gepflückt sind. Die Reaktion der Weltbank darauf ist eine Differenzierung ihrer Doppelstrategie, die sich in verschiedenen Strategiepapieren und Aktionsplänen, insbesondere dem Aktionsplan Infrastruktur (Weltbank, 2003), niederschlägt:

Zum einen wird explizit anerkannt, dass für viele Bereiche der öffentliche Sektor nach wie vor von erheblicher Bedeutung sein wird und Reformen hier ansetzen müssen, um ihn zu stärken. Daneben sollen in vielen Bereichen, insbesondere im ländlichen Raum, andere Formen wie Nutzergruppen usw. umgesetzt werden. Die Reformprinzipien, die der Privatsektorbeteiligung zugrunde liegen, wie Kommerzialisierung, Kostendeckung, usw. gelten aber auch hier.

Zum anderen will die Weltbank die Privatisierung beziehungsweise die Beteiligung des privaten Sektors, PSP, weiter vorantreiben. Dafür sollen zukünftig mehr Finanzmittel bereitgestellt werden und wirtschaftliche Risiken, die ein Engagement privater Unternehmen behindern, etwa Wechselkursrisiken, mit öffentlichen Mitteln abgesichert werden. Dabei wird zunehmend auf den einheimischen privaten Sektor und auf interne Finanzierungsquellen abgezielt.

Zwar haben die bisherigen Erfahrungen mit der Beteiligung privater Konzerne zu Veränderungen in der Weltbankpolitik geführt, wobei abzuwarten ist, wie viel davon Rhetorik ist. Denn am grundsätzlichen Ziel einer Privatisierung, an der Marktöffnung für ausländische Konzerne, und damit am Ziel eines Systemwechsels hat sich wenig geändert. Obwohl dadurch Lösungen, die besser geeignet wären, die Probleme in nachhaltiger und sozial gerechter Weise zu lösen, verbaut werden.

Uwe Hoering, Politikwissenschaftler, Korrespondent für deutschsprachige Medien und Buchautor, Forschung und Publikationen zum Themenbereich Umwelt und Entwicklung

Literatur

Hoering, U. (2001): Privatisierung im Wassersektor. Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne – Lösung der globalen Wasserkrise? Weed Arbeitspapier. Bonn: weed - Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.

Hoering, U. (2003): ‚Zauberformel PPP‘. ‚Entwicklungspartnerschaften‘ mit der Privatwirtschaft. Weed Arbeitspapier. Bonn: weed - Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.

International Fact-Finding Mission on Water Sector Reform in Ghana (2002): Report of the International Fact Finding Mission on Water Sector Reform in Ghana, http://www.southernlinks.org/pdf/complete_ghana_water.pdf (17.11.2004).

The World Bank (Hrsg.) (1994): Infrastructure for Development. World Development Report 1994. New York: Oxford University Press.

The World Bank (Hrsg.) (2003): Infrastructure Action Plan, <http://www.worldbank.org/infrastructure/files/InfrastructureActionPlan.pdf>

Alle Homepages wurden - sofern nicht anders angegeben - zuletzt am 11. November 2004 aufgerufen.

PRIVATE AKTEURE UND PARTNERSCHAFTSINITIATIVEN IN DER INTERNATIONALEN POLITIK

Jens Martens

Im Saal der Generalversammlung der Vereinten Nationen nehmen auf den Sitzen, die normalerweise den Regierungsvertretern vorbehalten sind, die Führer Transnationaler Unternehmen Platz, um globale Probleme zu erörtern. Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen spricht der Vorstandsvorsitzende eines deutschen Großkonzerns über die positive Rolle der Wirtschaft in Konfliktregionen. Im Entscheidungsgremium einer wichtigen internationalen Gesundheitsorganisation teilen sich die Regierungen die Sitze im Rotationsverfahren, während die Stiftung von Bill Gates und das Wirtschaftsberatungsunternehmen McKinsey ständige Mitglieder mit Sitz und Stimmrecht sind.

Manche sehen in diesem Szenario die Schreckensvision eines Global Governance-Systems, das von mächtigen Interessensvertretern der Wirtschaft mehr und mehr vereinnahmt wird, andere eher ein Hoffnungszeichen für die Zukunft internationaler Zusammenarbeit jenseits des traditionellen Multilateralismus der Nationalstaaten. Fest steht, dass die beschriebenen Ereignisse keine Zukunftsmusik sind. Sie sind bereits Realität. Am 24. Juni 2004 fand mit dem Global Compact Leaders Summit das bislang größte Treffen von Wirtschaftsführern unter dem Dach der Vereinten Nationen statt. Im April 2004 sprach mit dem Vorstandsvorsitzenden von Siemens, Heinrich von Pierer, zum ersten Mal in der Geschichte des Sicherheitsrates ein Wirtschaftsvertreter vor diesem Weltgremium. Und im Globalen Impffonds GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunization) sitzen die Gates-Stiftung und McKinsey seit ihrer Gründung im Jahr 2000 im zentralen Entscheidungsgremium.

Privatwirtschaftliche Akteure treten auf der Ebene internationaler Politik immer stärker in Erscheinung. Zumeist geschieht dies im Rahmen von Multistakeholder-Initiativen oder Partnerschaften öffentlicher und privater Akteure (Public-Private Partnerships, PPP).

Im Folgenden soll dieser Trend schlaglichtartig beleuchtet werden. Was sind die Ursachen für die wachsende Rolle privater Akteure, wie hat sich der Trend in den letzten Jahren entwickelt, welche Formen der Einbeziehung gibt es, und wo liegen die Grenzen und Gefahren dieses Trends – auch auf der Ebene bilateraler PPP-Maßnahmen? Der Schlüsselbegriff dieser Entwicklung, der in den letzten Jahren im Diskurs über internationale Politik eine einzigartige Karriere gemacht hat, ist der Begriff der „Partnerschaften“. Man kann gegenwärtig von einem regelrechten Partnerschaftsboom sprechen.

Der globale „Partnerschaftsboom“

Parallel zu den zwischenstaatlichen Weltkonferenzen über Umwelt- und Entwicklungsfragen gewannen in den letzten Jahren andere, zum Teil neuartige Formen multilateraler Kooperation jenseits der globalen Konsensdiplomatie an Bedeutung.

Ursachen dafür waren

- zum einen die Unzufriedenheit von Regierungen, internationaler Organisationen und NGOs mit der Schwerfälligkeit globaler Verhandlungsprozesse, deren Tempo grundsätzlich von den Bremsern bestimmt wird,
- zum anderen die mangelnde Bereitschaft mancher Regierungen, bindende (finanzielle) Verpflichtungen auf der Ebene globaler Übereinkommen einzugehen.
- Zudem setzte sich im internationalen politischen Diskurs zunehmend ein Konzept von Global Governance durch, das die Bedeutung von Netzwerkstrukturen staatlicher und privater Akteure in der internationalen Politik betont. Angesichts der globalen Probleme sieht es die Regierungen an den Grenzen ihres Handlungsspielraumes und tritt für neue Formen multilateraler Kooperation staatlicher und privater Akteure ein. (vgl. Messner, 2001)

Wolfgang H. Reinicke, ehemaliger Direktor des UN Vision Project on Global Public Policy Networks, und seine Kollegen stellten dazu fest:

„Regierungen und internationale Organisationen allein sind nicht länger in der Lage, sich immer komplexeren weltpolitischen Themen zu widmen. Der Unternehmenssektor und die Zivilgesellschaft sind wichtige Akteure in fast allen weltpolitischen Bereichen. Ihr aktives Engagement ist ein entscheidender wenn nicht zwingender Bestandteil, um politische Ergebnisse zu liefern, die aktuell, wirkungsvoll und legitim sind.“ (Witte et al, 2000; Übersetzung JM)

Das neue Paradigma internationaler Zusammenarbeit sieht in „globalen Partnerschaften“ (Kofi Annan), „Koalitionen des Wandels“ („coalitions for change“, James Wolfensohn) oder globalen Politiknetzwerken („global public policy networks“) die Zukunft internationaler Zusammenarbeit jenseits des traditionellen Multilateralismus der Nationalstaaten.¹⁴ Das deutsche Entwicklungsministerium hat es jüngst so formuliert:

„Die komplexer werdenden weltweiten Aufgaben erfordern neue Formen globaler Partnerschaften. Die engagierte Teilnahme unterschiedlicher Akteure aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bei den jüngsten großen Weltkonferenzen hat dies eindrucksvoll bestätigt. Die Bundesregierung unterstützt solch neue Partnerschaften bereits seit fünf Jahren mit ihrem Programm ‚Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft‘ (PPP)“.

Solche Ansätze sind allerdings keineswegs neu. Bereits 1919 wurde mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) – u. a. als Antwort auf das Schreckgespenst eines drohenden Weltkommunismus – eine korporatistische „Multistakeholder“-Institution geschaffen, in der neben den Regierungen auch die Arbeitgeber und Gewerkschaften Sitz und Stimmrecht haben.

¹⁴ Siehe dazu z. B. die grundlegende Arbeit zum Konzept der globalen Politiknetzwerke von Reinicke/Deng (2000), sowie Rischard (2002) und die Vorschläge der Commission on Human Security (2003), die unter anderem die Bildung von Human Security Networks vorschlägt.

Jahrzehnte später verabschiedete die Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 mit der Agenda 21 ein Aktionsprogramm, das sich in einem Hauptteil ausschließlich der stärkeren Beteiligung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen, der so genannten „major groups“, widmet. Damit wurde dem Modell eines rein zwischenstaatlichen Multilateralismus von Regierungen demonstrativ eine Absage erteilt. Im Rio-Folgeprozess gewannen Multistakeholder-Ansätze weiter an Bedeutung, insbesondere in der Arbeit der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD).

Bei den Vorbereitungen zur Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2002 wurde dieser Ansatz von Anfang an konsequent verfolgt. Neben den traditionellen Partizipationsmöglichkeiten für NGOs wurden im selben Umfang Vertretern der Wirtschaft weitgehende Beteiligungsrechte eingeräumt. Erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen erhielten dabei nicht nur Wirtschaftsverbände sondern auch einzelne Unternehmen die Möglichkeit der Akkreditierung. Neben zivilgesellschaftlichen Organisationen wie dem Third World Network oder terre des hommes konnten damit auch Konzerne wie Cisco Systems oder die Deutsche Bank an den Verhandlungen teilnehmen. Mit der Entscheidung, gemeinnützige und gewinnorientierte Akteure gleich zu behandeln, wurde ein Präzedenzfall geschaffen, dessen völkerrechtliche Konsequenzen noch nicht absehbar sind.

Dieser Trend erreichte einen Höhepunkt beim Johannesburg-Gipfel im September 2002. Dort bildeten über 200 Partnerschafts-Initiativen öffentlicher und privater Akteure, die so genannte „Type-2-Outcomes“ einen integralen Bestandteil des offiziellen Prozesses¹⁵. Für Jonathan Lash, Präsident des World Resources Institute, markieren sie den Beginn einer neuen Epoche in der Regelung globaler Probleme:

„This Summit will be remembered not for the treaties, the commitments, or the declarations it produced, but for the first stirrings of a new way of governing the global commons – the beginnings of a shift from the stiff formal waltz of traditional diplomacy to the jazzier dance of improvisational solution-oriented partnerships, that may include non-government organizations, willing governments and other stakeholders.“¹⁶

Mit seinen Initiativen zur Reform der Vereinten Nationen und insbesondere dem Global Compact vollzog auch der UN-Generalsekretär Kofi Annan entscheidende Schritte zur Einbeziehung des Privatsektors in die Arbeit der Vereinten Nationen (vgl. UN, 2002, para. 142ff.).

¹⁵ Im Vorbereitungsprozess zu Johannesburg wurde zwischen den offiziellen zwischenstaatlichen Ergebnissen des Gipfels, d. h. der Abschlussdeklaration und dem Umsetzungsprogramm („Type 1“) und den Partnerschaftsinitiativen („Type 2“) unterschieden.

¹⁶ World Resources Institute (2002): WRI expresses disappointment over many WSSD outcomes. Washington, D.C. (WRI news release, 4 September 2002).

Der **Global Compact** zwischen UNO und Wirtschaft wurde im Januar 1999 vom UN-Generalsekretär Kofi Annan auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos angekündigt und am 26. Juli 2000 bei den Vereinten Nationen in New York offiziell ins Leben gerufen. Ziel der Initiative ist es, mit Hilfe des freiwilligen Engagements von Unternehmen zentrale Aufgaben der Vereinten Nationen zu verwirklichen. Dem Global Compact liegen zehn Prinzipien zugrunde, die sich auf die Einhaltung der Menschenrechte, die Respektierung der Kernarbeitsnormen, den Schutz der Umwelt und die Korruptionsbekämpfung beziehen. Der UN-Generalsekretär sieht in dem Pakt weder ein verbindliches Regelwerk noch einen Verhaltenskodex für Unternehmen sondern eher die Grundlage für ein Dialogforum, in dem anhand von best-practice-Beispielen gegenseitiges Lernen unter Unternehmen gefördert werden soll.

Viele zivilgesellschaftliche Organisationen beurteilen die Annäherungsversuche von UN und Privatwirtschaft allerdings mit großer Skepsis. Besondere Kritik wurde gegenüber dem Global Compact als der fortgeschrittensten institutionalisierten Form der Beziehungen zwischen UN und Wirtschaft laut. NGOs, die sich zur „Alliance for a Corporate-Free UN“ zusammengeschlossen haben¹⁷, warnen vor einem Ausverkauf der Vereinten Nationen an die Interessen großer Konzerne und vor einem Reinwaschen ausgerechnet solcher Unternehmen durch die UN, denen in der Vergangenheit Vergehen im Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsbereich nachgewiesen wurden („Bluwashing“; Beispiele: Shell, Nestlé, Nike, DaimlerChrysler) (vgl. dazu Bruno, 2002; Bruno/Karliner, 2000)¹⁸. Sie sehen im Global Compact kein Instrument zur Förderung sondern eher zur Verhinderung ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Pflichten Transnationaler Unternehmen.

Das Spektrum der „Partnerschaften“

Die Zahl der so genannten „lösungsorientierten Partnerschaften“ ist in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Abgesehen vom Multistakeholder-Ansatz, d. h. der systematischen Einbeziehung unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessensgruppen, der allen gemein ist, folgen sie keinem einheitlichen Schema. Die Kooperationen unterscheiden sich erheblich

- in der Zusammensetzung der Akteure,
- ihrer Zielrichtung
- und dem zeitlichen Horizont.¹⁹

Das Spektrum umfasst drei große Bereiche:

1. punktuelle Kooperationsprojekte, die der *Finanzierung* und *Umsetzung* nationaler oder internationaler Politikziele dienen sollen (dazu zählen die

¹⁷ Zu den Unterstützern dieser Allianz gehören u. a. das Third World Network, das Institute for Policy Studies (USA), Focus on the Global South (Thailand), und die Women's Environment and Development Organization (USA).

¹⁸ Beide Texte sowie weitere Materialien zum Thema unter: <http://www.corpwatch.org/un>

¹⁹ Zu den vielfältigen Partnerschaften zwischen UN und Wirtschaft vgl. den Bericht des UN-Generalsekretärs: *Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. Report of the Secretary-General (UN Dok. A/56/323 vom 9.10.2001).*

Type-2-Partnerschaften von Johannesburg zur Umsetzung der Agenda 21 und die traditionellen *PPP-Projekte* in der Entwicklungszusammenarbeit).

2. Netzwerke zur *Koordination* staatlicher und nichtstaatlicher Aktivitäten in einem Sektor (z. B. Global Water Partnership),
3. Ad-hoc-Gremien, die die *Formulierung neuer international gültiger Normen und Standards* zum Ziel haben, und neue auf Dauer angelegte *internationale Institutionen*, die sowohl Finanzierungs-, Umsetzungs- und Koordinations- als auch politische Entscheidungsfunktionen haben.

Beispiele sind die Anti-Personenminenkonvention, die von einer breiten Kampagne von NGOs und gleichgesinnten Regierungen initiiert wurde, oder die von der Weltbank einberufene World Commission on Dams, in der Vertreter der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Staaten Kriterien für den Umgang mit Großstaudammprojekten erarbeiteten. Ein weiteres Beispiel ist ICANN (Internet Consortium on Assigned Names and Numbers), das Verkehrsamt des Internet, wo Vertreter aus Wirtschaft, Behörden, Wissenschaft und Gesellschaft – letztere neuerdings sogar durch virtuelle Wahlen legitimiert – die Standards für den Internetverkehr festlegen. Seit Jahren arbeiten Regierungen und Wirtschaftsvertreter in der International Organization for Standardization (ISO) zusammen, die sich mit der internationalen Normung und Standardsetzung beschäftigt. Gerade diese institutionalisierten Partnerschaftsmodelle haben Pilotcharakter und spielen im Diskurs über die Zukunft von Global Governance eine wichtige Rolle.

Beispielhaft für die Globalen Partnerschaftsprojekte, die schon besonders weit fortgeschritten und institutionalisiert sind, sind die internationalen Allianzen und Fonds, die im Bereich internationaler Gesundheitspolitik entstanden sind. Dazu zählen der Globale Fonds zur Bekämpfung von HIV/Aids, TBC und Malaria (Global Fund) und die Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI). Sie spielen für die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele, insbesondere von Ziel 6, eine wichtige Rolle.

Die *Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI)* wurde 1999 mit dem Ziel ins Leben gerufen, jedem Kind auf der Welt den Impfschutz gegenüber den wichtigsten Infektionskrankheiten zu ermöglichen. Der offizielle Startschuss von GAVI erfolgte auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos im Januar 2000 durch Bill Gates und Carol Bellamy, die Exekutivdirektorin von UNICEF. Die Allianz wird getragen von privaten Stiftungen, allen voran der Bill and Melinda Gates Foundation, internationalen Organisationen (UNICEF, WHO und Weltbank), Regierungen, Forschungseinrichtungen, Unternehmen und NGOs. Mit einem Beitrag von 750 Mio. US-\$ ist die Gates Foundation der mit Abstand größte Geldgeber des GAVI-Fonds. Die Gates-Foundation hat im 16-köpfigen Verwaltungsrat des Fonds einen der fünf ständigen Sitze neben UNICEF, der Weltbank, der WHO und dem Vaccine Fund – eine Konstruktion, die an den UN-Sicherheitsrat erinnert. Die Regierungen der Industrie- und Entwicklungsländer teilen sich dagegen im Rotationsverfahren nur fünf der nichtständigen Sitze.

Ähnlich strukturiert ist der *Globale Fonds zur Bekämpfung von HIV/Aids, TBC und Malaria (Global Fund)*. Er geht auf Initiativen der G-8 und des UN-Generalsekretärs zurück und nahm seine Arbeit im Januar 2002 auf. Für die Ver-

waltung des Fonds wurden – vor allem auf Druck der USA – völlig neue institutionelle Strukturen außerhalb des Systems der Vereinten Nationen geschaffen. Auch hier spielt die Gates Foundation eine wichtige Rolle. Sie ist mit Zusagen von bislang 100 Mio. US-\$ der größte private Geldgeber des Fonds und mit Sitz und Stimme im Verwaltungsrat vertreten. Ebenfalls stimmberechtigtes Mitglied im obersten Entscheidungsgremium des Fonds ist ein Vertreter des Wirtschaftsberatungunternehmens McKinsey, während die zentralen Gesundheitsorganisationen des UN-Systems, die WHO und die für Aids zuständige UN-Behörde UNAIDS, lediglich ohne Stimmrecht beteiligt sind. Vertreter der Privatwirtschaft waren nicht nur von Anfang an in die Ausgestaltung des Globalen Fonds einbezogen und haben nun maßgeblichen Einfluss auf seine Vergabeentscheidungen. Sie können sich auf der anderen Seite auch um Zuschüsse des Fonds bewerben. Praktisch ist die Privatwirtschaft in alle Arbeitsbereiche des Fonds integriert.

Kritiker wenden zu Recht ein, dass die Lösung der globalen Probleme von Aids, TBC und Malaria nicht allein eine Frage des Geldes sei, sondern umfassendere sozial- und gesundheitspolitische Strategien erfordert. Sie fürchten den zu starken Einfluss der Pharmaindustrie und von ihr beförderter technokratischer Lösungsansätze²⁰.

Die Gründung immer neuer „Satelliten-Fonds“ außerhalb des UN-Systems kann vor diesem Hintergrund nicht nur zur Schwächung der Vereinten Nationen führen sondern auch sektorübergreifende Entwicklungsstrategien zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele behindern.

Derartige Partnerschaftsmodelle sind aber auch unter Demokratieaspekten problematisch. Denn mit ihnen erhalten private Geldgeber die Mitentscheidungs-gewalt über die Prioritäten internationaler Gesundheitspolitik und die Verwendung (zumindest teilweise) öffentlicher Gelder.

²⁰ Vgl. zur grundsätzlichen Kritik an der Rolle der Wirtschaft in den globalen Gesundheitsfonds Richter (2003) und Wulf (2004).

Exkurs: Die wachsende Bedeutung privater Stiftungen in der internationalen Politik

Die Bedeutung privater Mittel für die Finanzierung globaler Aufgaben hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Eine besondere Rolle spielen dabei die privaten Stiftungen, insbesondere die US-amerikanischen.

Philanthropie und die Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch private Geber hat in der amerikanischen Gesellschaft traditionell einen hohen Stellenwert. Ende der 1990er Jahre gab es in den USA 47.000 Stiftungen mit einem Stiftungsvolumen von 385 Mrd. US-\$. Ihre jährlichen Zuschüsse haben sich innerhalb von nur fünf Jahren von 11,3 Mrd. (1994) auf 22,8 Mrd. US-\$ (1999) verdoppelt (Stansfield, 2002, S. 100). Der Anteil der Mittel für internationale Aufgaben lag 1998 bei rund 1,6 Mrd. US-\$ – Tendenz steigend (Sagasti/Bezanson, 2001, S. 46).

Neben den großen Stiftungen mit internationalen Programmen, wie der Ford Foundation oder der Rockefeller Foundation, sind in den vergangenen Jahren neue Stiftungen mit globalem Fokus entstanden. Den Anfang machte 1997 der damalige CNN-Boss Ted Turner mit der Gründung der UN Foundation. Diese Stiftung soll im Laufe von 10 Jahren 1 Mrd. US-\$ v. a. an UN-Programme vergeben, die im Bereich von Gesundheit, Bildung und Umweltschutz tätig sind (<http://www.unfoundation.org>).

Geradezu bescheiden wirken diese Beträge im Vergleich zu den Mitteln der Bill and Melinda Gates Foundation. Diese erst wenige Jahre alte Stiftung ist mit einem Stiftungsvolumen von 24 Mrd. US-\$ die weltweit größte Privatstiftung²¹. Mit jährlichen Ausgaben in einer Größenordnung von 1,5 Mrd. US-\$ liegt die Gates Foundation als „Entwicklungshilfe“-Geber auf einer Höhe mit Ländern wie Kanada, Schweden, Dänemark oder Italien und vergibt dreimal so viel Entwicklungshilfegelder wie Österreich. Mehr als 2 Mrd. US-\$ investierte die Stiftung in den letzten drei Jahren allein in globale Gesundheitsprojekte.

Der Stiftungsboom der letzten Jahre hat seine Ursachen sicherlich nicht allein in der Zunahme privater Wohltätigkeit. Imagepflege und ökonomisches Kalkül sind entscheidende (und durchaus legitime) Motive privater Stifter. Die Regierungen der USA und vieler anderer Länder haben diesen Trend durch die Steuerpolitik der letzten zwei Jahrzehnte gezielt gefördert. Die konsequente Senkung der Spitzensteuersätze führte zu einer Umverteilung von unten nach oben und zu enormen Vermögenszuwächsen der „Besserverdienenden“. Das Realvermögen der Millionäre wuchs weltweit zwischen 1986 und 2001 um 375 %. 57.000 Menschen auf der Welt verfügen heute über ein Vermögen von mehr als 30 Mio. US-\$, und damit insgesamt über 8,37 Billionen US-\$ (Stansfield, 2002, S. 100).

In den USA können seit der Reform des US Tax Code im Jahr 1986 durch den damaligen Präsidenten Ronald Reagan die Wohlhabenden durch Beiträge zur „Verbesserung der öffentlichen Wohlfahrt“ eine Vermögenssteuer von 60 % und mehr umgehen. Der Staat verzichtet durch eine solche Politik – die nicht nur in den USA betrieben wird – auf jährliche Steuereinnahmen in Milliardenhöhe und schränkt damit seinen finanziellen Handlungsspielraum erheblich ein. Der Anstieg steuerbefreiter privater Mittel zur Finanzierung von Öffentlichen Aufgaben ist lediglich die andere Seite der Medaille.

Die Folge: Wichtige Aufgaben, die bisher von der öffentlichen Hand erfüllt wurden, werden zunehmend privatisiert und damit von der freiwilligen und letztlich unberechenbaren Finanzierung durch Individuen abhängig gemacht.

Die Vorbehalte gegenüber den Politiknetzwerken im Gesundheitssektor gelten auch für Partnerschaftsmodelle in anderen Bereichen. Im Vorbereitungsprozess des Johannesburg-Gipfels haben zahlreiche NGOs davor gewarnt, den Type-2-Partnerschaften zu viel Bedeutung beizumessen. Sie fürchteten, dass diese freiwilligen Initiativen von den Regierungen als Vorwand genommen würden, auf verbindlichere zwischenstaatliche Vereinbarungen zu verzichten. Im Vorbereitungsausschuss des Johannesburg-Gipfels wurde als Reaktion auf diese Kritik zwar betont:

²¹ Vgl. dazu z. B. die Titelstory der Newsweek vom 4.2.2002.

„‘Type 2’ partnership/initiative are complementary to the globally agreed ‘type 1’ outcomes: they are not intended to substitute commitments by governments in the ‘type 1’ documents, rather they should contribute to translating those political commitments into action. Given the broad range of issues currently being negotiated, it should not prove difficult to link a ‘type 2’ initiative to the negotiated outcome.“²²

In der Praxis ist aber weder die Komplementarität der Partnerschaftsinitiativen noch die Rückkoppelung zur zwischenstaatlichen Ebene systematisch geregelt. Im Gegenteil: Die US-Regierung – aber nicht nur sie – propagierte diese freiwilligen Initiativen ausdrücklich nicht als Ergänzung sondern als Ersatz für als ineffektiv angesehene zwischenstaatliche Vereinbarungen.

Forderungen nach Schaffung eines rechtlichen und politischen Rahmens für globale Partnerschaften, wie sie nach dem Johannesburg-Gipfel immer wieder erhoben wurden, lassen sich unter diesen Bedingungen wohl kaum leichter durchsetzen als die rein zwischenstaatlichen Beschlüsse der Type-1-Kategorie.

Eine wesentlich grundsätzlichere Kritik bezieht sich auf das Rollenverständnis, das dem Partnerschaftsansatz zu Grunde liegt. Der Begriff der „Partnerschaft“ zur Charakterisierung der Beziehung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ist problematisch, denn er suggeriert gleiche Augenhöhe zwischen den Beteiligten und einen ebenbürtigen Status der Akteure. Damit werden die politische und völkerrechtliche Sonderstellung staatlicher Institutionen und ihre (demokratische) Legitimation relativiert. Die Verwendung von Begriffen wie „Partnerschaft“ ist daher keine bloße Stilfrage, sondern hat eminent politische Bedeutung. Sie wertet implizit die Rolle der Regierungen und zwischenstaatlichen Organisationen ab und den (politischen) Status privater Akteure, insbesondere der an diesen Kooperationsmodellen beteiligten transnationalen Unternehmen, auf.

Dringend erforderlich ist daher eine umfassende unabhängige Evaluierung der Partnerschaftsmodelle auf multilateraler aber auch auf bilateraler Ebene. Dabei sollte insbesondere untersucht werden, welchen Einfluss privatwirtschaftliche Interessensvertreter auf die Analyse globaler Probleme, die politische Strategiebildung, die Finanzierung von Projekten und damit auch auf Vergabeentscheidungen haben.

²² http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/prepcom3docs/summary_partnerships_annex_050402.doc

Public-Private Partnership in der Entwicklungspolitik – Armutsbekämpfung wird vernachlässigt

Kritikwürdig sind nicht allein die Partnerschaften auf der globalen Ebene: Auch auf der nationalen Ebene gibt es immer mehr Kooperationsmodelle von Regierungen und Privatwirtschaft, zum Teil auch unter Einbeziehung von NGOs. Exemplarisch dafür sind die Public-Private Partnerships (PPP) in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Sie sollen nach dem Willen der deutschen Regierung auch Vorbildcharakter für die internationale Entwicklungszusammenarbeit haben und werden immer wieder auf UN-Ebene als Paradebeispiele einer fortschrittlichen Entwicklungspolitik präsentiert.

PPP soll das Ziel haben, privatwirtschaftliches Engagement für entwicklungspolitische Zwecke zu nutzen. Es ist jedoch zu befürchten, dass eher das Gegenteil der Fall ist, wenn sich der gegenwärtige Trend fortsetzt: Die Entwicklungspolitik wird zunehmend den Interessen der Privatwirtschaft untergeordnet.

Entwicklungspolitik soll, so der bisherige internationale Konsens, einer Reihe von Kernprinzipien folgen:

- Primat der Armutsbekämpfung und der Millenniumsentwicklungsziele.
- Konzentration auf die Länder und Regionen, die Hilfe am dringendsten benötigen.
- Stärkung der Eigenverantwortung der Entwicklungsländer („ownership“) und der Partizipation der betroffenen Bevölkerung.
- Abkehr von Lieferbindungen und der Durchführung zahlloser Einzelprojekte („Projektitis“) hin zu verstärkter Programmförderung.

All diese Prinzipien werden durch den PPP-Ansatz konterkariert. Das Spektrum der PPP-Projekte ist zwar breit, der Schwerpunkt liegt aber gerade nicht in den ärmsten Ländern und Regionen.²³ Hauptzielländer sind bisher China, Indien, Indonesien, Südafrika und Brasilien. Und auch besonders armutsrelevante Sektoren, wie die Basisgesundheitsversorgung, die Grundbildung und die Förderung der nichtexportorientierten Landwirtschaft, bleiben von PPP weitgehend unberührt. Dagegen fließen Entwicklungsgelder nicht selten in Projekte, deren Armutsorientierung sich einem zumindest nicht auf den ersten Blick erschließt, wie die Klimatisierung von Hotelbungalows in Thailand, das Businessstraining via Internet-Schulungen für Bankangestellte in Shanghai und den Ausbau und Betrieb eines Flughafens im chinesischen Qingdao.

PPP-Projekte im Wassersektor dienen ausdrücklich auch als Türöffner für die deutsche Wasserwirtschaft in Entwicklungsländern und flankieren dortige Privatisierungsprozesse. Aber die bisherigen Erfahrungen sind gerade in diesem Bereich oft negativ: Die Wasserpreise steigen, die staatlichen Regulierungsbehörden, so es sie gibt, sind zu schwach, um eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung

²³ Vgl. dazu die Zahlen in BMZ (2004).

sicherzustellen, ein großer Teil der Investitionsmittel muss nach wie vor von der öffentlichen Hand aufgebracht werden.

In einem fortschrittlichen Konzept von Entwicklungszusammenarbeit, das aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt hat, definieren die Menschen und Regierungen der betroffenen Länder selbst ihre Entwicklungsprioritäten und ergreifen die Initiative für konkrete Projekte. Beim PPP-Ansatz ist es umgekehrt: In der Regel geht die Initiative von einem deutschen Unternehmen aus, die Regierung und die betroffene Bevölkerung des jeweiligen Entwicklungslandes wird gar nicht oder erst im Nachhinein einbezogen. PPP ist zwar nach dem Willen des BMZ schon heute fester Bestandteil der Regierungsverhandlungen und soll künftig stärker in den jeweiligen Länderprogrammen verankert werden. Mit einer Stärkung von „ownership“ hat dies aber nichts zu tun.

Unternehmen investieren dort, wo es für sie am profitabelsten ist – und das ist auch ihr gutes Recht. Und sicherlich gibt es, wie auch schon zu Zeiten, wo man noch nicht von PPP gesprochen hat, Kooperationsprojekte, die positive Entwicklungswirkungen haben und zusätzliche Mittel mobilisieren. Aber hat ein Konzern wie DaimlerChrysler, der jährlich Millionen für Sponsoring und Werbung ausgibt, es nötig, ein Projekt zur Nutzung von Kokosfasern im Fahrzeugbau in Brasilien aus den spärlichen deutschen Entwicklungshilfegeldern kofinanzieren zu lassen? Hätte er es ohne die GTZ nicht getan? Mitnahmeeffekte und versteckte Subventionen sind jedenfalls nicht ausgeschlossen.

Manchen Interessenvertretern der deutschen Wirtschaft reichen die bisherigen Angebote des BMZ dennoch nicht aus. Schon ist in Wirtschaftskreisen die Rede von dem „entwicklungspolitischen Korsett“, das abgestreift werden müsste. Die bisherigen entwicklungspolitischen Grundsätze sollten „flexibler“ gehandhabt werden. Setzt sich diese Forderung durch, könnte dies zwar der deutschen Wirtschaft nützen, der Preis wäre aber das Ende einer Entwicklungszusammenarbeit, die sich am Ziel der Armutsbekämpfung und einer ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung orientiert. Es bleibt zu hoffen, dass sich dieser Trend weder in der deutschen noch in der internationalen Entwicklungspolitik durchsetzt.

Jens Martens ist Leiter des Europabüros des Global Policy Forums und war bis September 2004 Vorstandsmitglied von WEED - Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V., dort verantwortlich für die Programmbereiche Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik sowie Investitionen/Transnationale Konzerne.

Literatur

BMZ (Hrsg.) (2004): Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft. PPP Jahresbericht 2003. Bonn: BMZ.

Brühl, Tanja et al. (Hrsg.) (2004): Unternehmen in der Weltpolitik. Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus. Bonn: Dietz (im Erscheinen).

Bruno, K. (2002): Greenwash+10. The UN's Global Compact, Corporate Accountability and the Johannesburg Earth Summit. San Francisco: CorpWatch.

Bruno, K. & Karliner, J. (2000): Tangled up in Blue. San Francisco: CorpWatch.

Commission on Human Security (Hrsg.) (2003): Human Security Now. New York: United Nations.

Commission on the Private Sector and Development (Hrsg.) (2004): Unleashing Entrepreneurship. Making Business Work for the Poor. New York: UNDP.

Hamm, B. (Hrsg.) (2002): Public-Private Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen. INEF-Report 62. Duisburg: Universität Duisburg, Institut für Entwicklung und Frieden.

Kaul, I. & Le Goulven, K. & Schnupf, M. (Hrsg.) (2002): Global Public Goods Financing. New Tools for New Challenges. A Policy Dialogue. New York: UNDP.

Messner, D. (2001): Weltkonferenzen und Global Governance. Anmerkungen zum radikalen Wandel vom Nationalstaatsystem zur Global Governance-Epoche, in: Fues, T. & Hamm, B. (2001): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für Global Governance. Bonn: Dietz, S. 13ff.

Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations (Hrsg.) (2004): We the peoples. Civil society, the United Nations and global governance. UN Dok. A/58/817 11. Juni 2004. New York: United Nations.

Reinicke, W. H. & Deng, F. M. (2000): Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance. Ottawa: International Development Research Council.

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

Rischar, J.-F. (2002): High Noon. Twenty Global Problems, Twenty Years to Solve Them. New York: Basic Books.

Sagasti, F. & Bezanson, K. (2001): Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects, Report. Sweden: Institute of Development Studies.

Stansfield, Sally K. (2002): Philanthropy and Alliances for Global Health, in: Kaul, I. et al (Hrsg.). (2002): Global Public Goods Financing. New Tools for New Challenges - A policy dialogue. New York: UNDP, S. 94-101.

United Nations (Hrsg.) (2002): Stärkung der Vereinten Nationen. Eine Agenda für weitere Veränderungen. Bericht des Generalsekretärs. UN Dok. A/57/387 9. September 2002, 142ff.

Utting, P. (2000): UN-Business Partnerships. Whose Agenda Counts? Genf: UNRISD.

Witte, J. M. & Streck, C. & Benner, T. (Hrsg.) (2003): Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. The Post-Johannesburg Agenda. Washington (D.C.): Global Public Policy Institute.

Witte, J. M. & Reinicke, W. H. & Benner, T. (2000): Beyond Multilateralism. Global Public Policy Networks, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2000): International Politics & Society, Heft 2.

Wulf, A. (2003): Wer gewinnt beim win-win? Zur Kritik der Public Private Partnerships, in: Aktion Dritte Welt e.V. - informationszentrum 3. welt (Hrsg.) (2003): iz3w, Heft 271, S. 271-273.

Zammit, A. (2003): Development at Risk. Rethinking UN-Business Partnerships. Genf: United Nations Research Institute for Social Development.

DAS DEUTSCHE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP-PROGRAMM: BILANZ DER ERSTEN JAHRE

Tilman Altenburg / Tatjana Chahoud

1999 schuf das deutsche Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) einen Fonds, mit dem entwicklungspolitisch sinnvolle Aktivitäten der Privatwirtschaft in Entwicklungsländern unbürokratisch unterstützt werden können. Nach drei Jahren Laufzeit ließ das BMZ sein neues Public-Private Partnership-Programm evaluieren. Die Autoren des Synthesenberichts, Tilman Altenburg und Tatjana Chahoud vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), zogen eine gemischte Bilanz. Einerseits hatte das Programm viele innovative Initiativen hervorgebracht, die für die traditionelle Entwicklungszusammenarbeit (EZA) Beispielfunktion haben können, und es hatte über 1.000 Unternehmen in einen entwicklungspolitischen Dialog eingebunden. Andererseits monierte der Bericht einige grundsätzliche Probleme, u. a. die mangelnde Verknüpfung mit anderen entwicklungspolitischen Maßnahmen, mangelnde Partizipation der Partner, die Kleinteiligkeit der Maßnahmen und daraus resultierend hohe anteilige Steuerungskosten sowie schließlich die Tatsache, dass Mitnahmeeffekte der Wirtschaft nicht ausgeschlossen werden können. Nach der Evaluierung haben BMZ und Durchführungsorganisationen auf einige dieser Kritikpunkte reagiert. Viele Maßnahmen beinhalten heute Aktivitäten zur Qualifizierung lokaler Institutionen, binden eine größere Zahl lokaler Unternehmen, Verbände und zivilgesellschaftliche Gruppen ein oder zielen in anderer Weise auf Strukturbildung und Breitenwirkung. Der Anteil der in der Evaluierung bemängelten Projektinseln hat sich verringert, und es werden verstärkt sektorweit wirksame Allianzen gefördert.

Im Verwaltungshandeln wird weltweit immer häufiger angenommen, dass private Unternehmen effizienter funktionieren als der öffentliche Sektor. Daher werden für immer mehr Leistungen, die ehemals als Staatsaufgaben galten, Aufträge an die Privatwirtschaft vergeben oder Public-Private Partnerships (PPP) eingegangen. Dieser Trend hat auch die Entwicklungszusammenarbeit erfasst. 1999 gab das BMZ dem damaligen Haushaltstitel 68611 eine neue Zweckbestimmung, nämlich „Förderung entwicklungswichtiger Beiträge der deutschen Wirtschaft“.

Die neue PPP-Fazilität wurde in den ersten drei Jahren mit insgesamt 56,4 Mio. Euro ausgestattet. Auch nach 2002 wurde die Fazilität in dieser Größenordnung weiter finanziert. Aus der Fazilität werden Vorhaben privater Unternehmen gefördert. Dabei geht es nicht um die generelle Förderung von Direktinvestitionen, sondern um spezifische Zusatzmaßnahmen mit dem Ziel, die Entwicklungswirkungen von Investitionen im Partnerland zu verbessern. Die Fazilität steht (mit wenigen Ausnahmen) nur europäischen Unternehmen zur Verfügung. Der Beitrag des privaten Partners soll mindestens 50 % betragen, die Laufzeit drei Jahre nicht überschreiten. Die PPP-Maßnahmen werden im Auftrag des BMZ von Durchführungsorganisationen, insbesondere der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) abgewickelt.

Die Fazilität hat Pilotcharakter. Sie soll neue Formen entwicklungspolitischer Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft erproben und Erfahrungen bereitstellen, wie PPP-Ansätze in der bilateralen Technischen Zusammenarbeit (TZ) und Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) verankert werden können. PPP-Maßnahmen sind nicht Teil der mit den jeweiligen Partnern ausgehandelten Länderprogramme, sondern sie werden aus einem Sonderfonds finanziert. Daher gilt nicht das Prinzip, dass Vorhaben vom Partnerland beantragt werden müssen und durch einen langen bilateralen Aushandlungsprozess gehen. PPP-Finanzierung erfolgt auf Antrag von Unternehmen schnell und unbürokratisch, aber ohne Partizipation der Partner. Künftig sollen jedoch PPP verstärkt auch aus dem Normalverfahren der bilateralen EU heraus initiiert werden.

Evaluierung der bisherigen Ergebnisse

Nach etwa dreijähriger Laufzeit wurde die PPP-Fazilität 2002 evaluiert. Vier Gutachterteams untersuchten 36 PPP-Vorhaben in sieben Ländern (Rumänien, Albanien, China, Vietnam, Thailand, Südafrika und Uganda).²⁴ Ziel der Evaluierung war, die Wirkungen von PPP-Maßnahmen zu beurteilen und zu klären, wie das PPP-Instrument in der bilateralen EZA verankert werden kann. Die Ergebnisse der Länderstudien wurden von den Autoren dieses Aufsatzes zusammengefasst,²⁵ die dabei auch noch zusätzliche Quellen auswerteten.

In der Gesamteinschätzung kommt die Evaluierung zu dem Schluss, dass das PPP-Instrument der deutschen EZA neue Impulse gegeben, den Dialog mit der Privatwirtschaft über entwicklungspolitische Fragen intensiviert und zusätzliche Mittel für entwicklungspolitische Aufgaben mobilisiert hat. PPP ist insofern eine sinnvolle Ergänzung des deutschen EZA-Instrumentariums, ohne natürlich entwicklungspolitische Kernaktivitäten (wie politische Beratung, Institutionenförderung etc.) ersetzen zu können.

Allerdings weist die bisherige PPP-Konzeption Mängel auf. Die Herausforderung besteht heute darin, diese Mängel zu beseitigen und PPP dennoch als ein flexibles und innovatives Instrument zu erhalten. Vor allem sollte der PPP-Gedanke stärker in den Zusammenhang der bilateralen EZA integriert werden. Dadurch könnten zentrale Kritikpunkte entschärft werden, die sich aus dem bisherigen Verständnis ergeben. Dies erfordert jedoch veränderte Verfahren der Länderprogrammierung.

Hat das PPP-Instrument seine Ziele erreicht?

Mit PPP werden verschiedene Ziele verfolgt. Neben den in den „PPP-Guidelines“ genannten Zielen²⁶ werden von vielen beteiligten Akteuren auch Erwartungen an den neuen PPP-Ansatz geknüpft, die EZA in der deutschen Öffentlichkeit besser

²⁴ *Die Investitionsfinanzierung durch die DEG, die vom BMZ ebenfalls als Public-Private Partnership definiert wird, war nicht Gegenstand der Untersuchung.*

²⁵ *BMZ: Public-Private Partnership in der Entwicklungszusammenarbeit. Synthesebericht. Bonn, 2002*

²⁶ *siehe BMZ-Extranet*

sichtbar zu machen oder die deutsche Außenwirtschaft zu fördern. Die meisten dieser Ziele entziehen sich einer systematischen Überprüfung anhand nachprüfbarer Kriterien. Insofern konnten die Gutachter lediglich eine persönliche Einschätzung geben:

1. Ob PPP-Maßnahmen *wirksamer als die traditionellen Instrumente der EZA* sind, war aufgrund der Evaluierung nicht zu beantworten. Die neuere Entwicklung in der EZA geht dahin, auf der Meso- oder Makroebene zu intervenieren, um strukturbildende Effekte zu erzielen und breitenwirksam zu sein. Im Gegensatz dazu liegt die Stärke des PPP-Ansatzes auf der betrieblichen Ebene. PPP kann daher strukturbeeinflussende Maßnahmen unter Umständen ergänzen, aber nicht substituieren. In den meisten Fällen wurden die Projektziele erreicht; einige Maßnahmen wurden jedoch als Mitnahmen der privaten Seite oder als betriebswirtschaftlich nicht nachhaltig bewertet.
2. Auch die Frage, in welchem Umfang *öffentliche Fördermittel* durch die Mobilisierung von zusätzlichem privaten Kapital *eingespart* wurden, konnte nicht beantwortet werden, da die Frage der Additionalität („Wie groß ist der Anteil der privaten Investitionen, die ohne die Zuschüsse der EZA-Institutionen unterblieben wären?“) nicht zu klären ist. 2001 betragen die privaten Investitionen im Rahmen der PPP-Fazilität 35,8 Mio. Euro. Nehmen wir an, die Hälfte hiervon sei durch das PPP-Konzept zusätzlich mobilisiert, so entspräche dies ca. 0,5 % des deutschen Entwicklungsetats.
3. Das PPP-Instrument hat viele *innovative Initiativen* hervorgebracht, die für die bilaterale EZA Beispielfunktion haben können, z. B. neue Formen der Arbeitsteilung mit Unternehmen, die es erlauben, spezielle Kompetenzen von Unternehmen und EZA-Institutionen zu verknüpfen. Es hat sich bewährt, dass das PPP-Instrument erlaubt, den Unternehmen in der Einzelfallgestaltung entgegenzukommen. In den ersten beiden Jahren war die Fazilität allerdings noch in hohem Maße von kleinteiligen „Projektinseln“ mit geringen strukturbildenden Effekten geprägt. Mittlerweile wird jedoch von allen Durchführungsorganisationen selektiver akquiriert.
4. In welchem Umfang PPP-Maßnahmen *unternehmerisches Handeln im Sinne entwicklungspolitischer Ziele beeinflussen*, war nicht messbar. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die beteiligten Durchführungsorganisationen pro Jahr mit über 1.000 Unternehmen verhandeln. Nach Aussage der Durchführungsorganisationen (DO) entstand die Initiative für viele entwicklungspolitische Zusatzkomponenten erst in diesem Dialog. Insgesamt schätzten die beteiligten deutschen Unternehmen die Erfahrungen als positiv ein. Allerdings gab es auch Unternehmen, die kaum über das entwicklungspolitische Anliegen der Maßnahme informiert waren und nur diese als Zuschuss für das eigene Unternehmen einstufen.
5. Ob PPP die *Akzeptanz für EZA in der deutschen Öffentlichkeit erhöht* hat, konnte nicht systematisch überprüft werden. In Expertengesprächen und bei Durchsicht einschlägiger Publikationen wurde deutlich, dass PPP in der entwicklungspolitischen Fachöffentlichkeit, im BMZ, in den Durchführungsorganisationen und sogar in der Privatwirtschaft umstritten ist. Er-

hebliche Vorbehalte bestehen insbesondere wegen des Risikos von Mitnahmeeffekten, wegen der Kleinteiligkeit und wegen der mangelnden Partizipation der Partnerländer.

6. Der Dialog mit der Privatwirtschaft hat dazu beigetragen, dass im BMZ und den Durchführungsorganisationen das *Verständnis für Interessen und Organisationsstrukturen der Privatwirtschaft* gewachsen ist. Dies kann auch der Qualität herkömmlicher EZA-Vorhaben in privatwirtschaftsnahen Themenfeldern zugute kommen.

Einige grundsätzliche Probleme

Die Evaluierung legte einige grundsätzliche Probleme der PPP-Konzeption offen. Diese betrafen in erster Linie den kleinteiligen Ansatz. Wie weiter unten erläutert wird, könnten viele dieser Probleme erheblich entschärft werden, wenn es gelänge, das PPP-Prinzip stärker in die Normalverfahren der bilateralen EZA zu integrieren.

1. Die deutsche EZA bemüht sich, durch Schwerpunktbildung eine höhere Signifikanz zu erzielen. EZA soll die allgemeinen und sektorspezifischen Rahmenbedingungen verbessern und das politisch-institutionelle System modernisieren. Dies erfordert Schwerpunktbildung sowie eine bessere Verknüpfung der Einzelvorhaben. Viele PPP-Maßnahmen waren jedoch auf der Mikroebene angesiedelt und nicht mit dem übrigen EZA-Portfolio verknüpft. Damit bestand das Risiko, dass jener „Wildwuchs“ kleinteiliger Einzelprojekte neu entsteht, der im Zuge der Schwerpunktbildung mit viel Mühe eingeschränkt wurde.
2. Die Praxis, Ideen deutscher Unternehmen zum Ausgangspunkt für Projekte zu nehmen, führte zu einer Konzentration der Maßnahmen auf Schwellenländer mit erheblichem Markt Potential und auf vergleichsweise entwickelte Regionen innerhalb der jeweiligen Länder. Dies stand im Konflikt mit dem Ziel, die EZA auf ärmere Länder, Regionen und Zielgruppen zu konzentrieren.
3. Auf Maßnahmen aus der PPP-Fazilität haben weder die lokalen *stakeholders* noch die Regierungen der Partnerländer Einfluss. Dies widerspricht dem Partnerschaftsgedanken der EZA und läuft internationalen Bestrebungen entgegen, die Eigenverantwortlichkeit der Partnerländer zu erweitern.
4. Mitnahmeeffekte sind kaum auszuschließen und dürften in der PPP-Praxis erhebliche Bedeutung haben. Der Einsatz von EZA-Mitteln ist gerechtfertigt, wenn der öffentliche Zuschuss einen entwicklungspolitischen Nutzen zur Folge hat, der über das hinausgeht, was das Unternehmen ohnehin realisiert hätte. Außerdem muss dieser *Zusatznutzen* höher sein als bei alternativer Verwendung der öffentlichen Mittel (z. B. Investitionsfinanzierungen, TZ- oder FZ-Maßnahmen). Um Mitnahmeeffekte auszuschließen, müssten BMZ und Durchführungsorganisationen in der Lage sein, die geplanten Handlungen des Zuwendungsempfängers mit ih-

rem Kosten-Nutzen-Kalkül realistisch einzuschätzen. Das ist in der Praxis äußerst schwierig.

5. Angesichts der Vielzahl kleinteiliger und thematisch heterogener Maßnahmen besteht ein Konflikt zwischen den Zielen, die Managementkosten pro Maßnahme niedrig zu halten und dennoch eine gründliche Prüfung, Steuerung und Wirkungskontrolle sicherzustellen. In beiderlei Hinsicht war das Ergebnis der Evaluierung wenig zufrieden stellend.
6. Die Finanzierung von PPP-Maßnahmen kann auf den Märkten der Partnerländer Verzerrungen zulasten lokaler Wettbewerber bewirken, weil europäische Unternehmen ihre Konkurrenzfähigkeit mittels staatlicher Zuwendungen steigern. Außerdem verliert die deutsche Seite an Glaubwürdigkeit, wenn sie sich über OECD-Forderungen nach ungebundener Hilfe hinwegsetzt.
7. Daneben wurden einige institutionell-organisatorische Schwächen identifiziert. Die Auslandsbüros der EZA waren vielfach nicht dafür gerüstet, PPP zu steuern, an denen ja oftmals mehr (und für die EZA ungewohnte) Partner beteiligt sind.

Sollte PPP in die EZA integriert werden?

Die Evaluierung hat gezeigt, dass PPP-Vorhaben in der Regel signifikanter sind und eine höhere strukturbildende Wirkung entfalten, wenn sie gezielt so akquiriert werden, dass sie die EZA-Schwerpunkte ergänzen. Das anfänglich übliche Vorgehen, zunächst im Dialog mit (deutschen bzw. europäischen) Unternehmen allgemeine entwicklungsrelevante Investitionsvorhaben zu suchen und diese *ex-post* in Schwerpunkte zu integrieren, führte meist zu Insellösungen.

Wenn PPP-Maßnahmen in die Schwerpunkte der bilateralen EZA integriert, aus der jeweiligen Länderquote finanziert und von den BMZ-Regionalreferaten gesteuert würden, könnten neben dem Signifikanzproblem noch weitere Schwächen entschärft werden:

1. Die Partizipation der Partner würde erweitert, da die PPP-Maßnahmen so in die Regierungsverhandlungen einbezogen werden müssten. Zwar ist es aufgrund der langen Planungsfristen kaum möglich, in diesem Rahmen *einzelne* PPP-Vorhaben zu erörtern, aber es könnte ein grundsätzliches Einverständnis darüber hergestellt werden, im Rahmen der Kooperation PPP einzusetzen.
2. PPP im Rahmen der bilateralen EZA muss notwendigerweise auch lokalen Unternehmen offen stehen. In dieser Form wäre PPP wettbewerbsneutral.
3. Wenn der Anspruch ernst genommen wird, dass die Maßnahmen eines EZA-Schwerpunktes Synergie erzeugen sollen, müssen die Mitarbeiter der Außenbüros ohnehin Kontakt zu den PPP-Maßnahmen halten. Dies könnte den Aufwand für Monitoring und Evaluierung verringern.
4. Die Einbindung von PPP in EZA-Schwerpunkte würde es ermöglichen, spezifische Kompetenzen der EZA-Institutionen (z.B. Kenntnis länderspezifischer Risiken, Erfahrungen mit Institutionenförderung) systematischer ein-

zubringen und sich dadurch als wirklicher *Partner der Wirtschaft* zu profilieren.

Die Evaluierung zeigte, dass die Einbindung von PPP in die bilaterale EZA nur sehr langsam erfolgt. Zum Zeitpunkt der Evaluierung hatte kaum eines der *laufenden* TZ- und FZ-Vorhaben der normalen bilateralen EZA PPP-Maßnahmen integriert. Dies beruhte vor allem auf der Langwierigkeit der Verfahren der Länderprogrammierung. Bei den *in Prüfung befindlichen* TZ- und FZ-Vorhaben lag der Anteil von PPP deutlich höher. Insgesamt schien das Potential für sinnvolle PPP-Maßnahmen in der bilateralen EZA jedoch bei Weitem nicht ausgeschöpft zu sein.

Empfehlungen der Evaluierung

Die Evaluierung von 2002 empfahl

1. den PPP-Gedanken stärker in die Verfahren der bilateralen EZA zu integrieren, parallel dazu jedoch
2. einen Sonderfonds beizubehalten, um flexibel entwicklungspolitische Kooperationen mit der Wirtschaft eingehen zu können. Anstelle kurzfristiger und kleinteiliger Einzelmaßnahmen sollen hier jedoch größere (z. B. sektorweit wirksame oder länderübergreifende) *strategische Allianzen* unterstützt werden.

Die Integration von PPP in die bilaterale EZA setzt voraus, dass die Verfahren der Länderprogrammierung flexibilisiert und der Dialog über Sektorpolitiken (oberhalb der Projektebene) intensiviert werden. Der Wegfall aufwendiger Prüfungen von und Konsultationen über Einzelprojekte würde die Regionalreferate und die Durchführungsorganisationen entlasten. Das Verfahren könnte folgendermaßen aussehen:

- a) BMZ und Partnerland vereinbaren Schwerpunkte (bzw. Programme) mit klarer Ziel- und Indikatorendefinition für eine bestimmte Laufzeit.
- b) Über diese Schwerpunkte wird ein Sektordialog geführt, in dem auch die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor diskutiert wird. Dabei wird geprüft, mit welcher Kombination von PPP und staatlicher EZA die im Schwerpunkt verfolgten Ziele am besten erreicht werden können. Auch aus Gründen der Glaubwürdigkeit sollte keine Bindung an deutsche bzw. EU-Unternehmen stattfinden.
- c) Es werden Mittelreserven indiziert, die in Abstimmung mit dem Partner flexibel für weitere Aktivitäten im Rahmen des Schwerpunktes, auch als PPP, verwendet werden können. Die Steuerung kann flexibel sein, weil sie auf Zusagen für Schwerpunkte beruht und die Aufteilung in traditionell-staatliche und privatwirtschaftliche Komponenten kurzfristig vor Ort erfolgen kann.

Solange diese Flexibilität im Schwerpunktdialog noch nicht erreicht ist, sollte bei allen Angeboten für Neuvorhaben bzw. Änderungsangeboten systematisch überprüft werden, welche Leistungen besser von der Privatwirtschaft erbracht werden können. Dies ist für PPP pro forma bereits heute der Fall. Allerdings erfolgt die Überprüfung offenbar nicht in allen Referaten mit der gebotenen Gründlichkeit.

Förderung strategischer Allianzen mit der Privatwirtschaft. PPP soll auch dazu dienen, die EZA als Partner der deutschen Wirtschaft zu profilieren und dadurch ihre Akzeptanz in der deutschen Öffentlichkeit zu erhöhen, sowie Unternehmen für entwicklungspolitische Themen zu sensibilisieren. Insofern gibt es durchaus Argumente dafür, einen zentral verwalteten, flexibel einsetzbaren Sonderfonds für Maßnahmen der deutschen bzw. europäischen Wirtschaft beizubehalten. Dabei sollten jedoch die identifizierten Schwächen der Fazilität, insbesondere die mit der Kleinteiligkeit verbundenen Probleme – wie mangelnde strukturbildende Effekte, geringe Sichtbarkeit und unzureichende Möglichkeiten der Wirkungskontrolle – vermieden werden. Daher wird ein Fonds mit folgenden Merkmalen vorgeschlagen:

- a) Es werden weniger, dafür aber vom Förderumfang her größere und auf längere Zeiträume ausgelegte Maßnahmen durchgeführt. Anstelle von In-sellösungen können integrierte Ansätze mit Programmcharakter verfolgt werden. Dies würde die Signifikanz und die Multiplikatoreffekte erhöhen.
- b) Bei der Auswahl werden Partnerschaften mit vielfältigen Akteuren (neben Unternehmen z. B. Verbände, Gewerkschaften, NROs) bzw. mehreren Unternehmen mit gleichgerichteten Interessen bevorzugt. An den Anträgen können auch EZA-Institutionen beteiligt sein, die ihr Know-how hinsichtlich Trägerqualifizierung und Politikdialog einbringen.
- c) Die Förderentscheidung kann (wie es sich in der deutschen Wirtschaftsförderung bewährt hat) in einem Wettbewerbsverfahren auf Grundlage eingereichter „Ideenskizzen“ von einem fachkundigen Gremium unter Beteiligung von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft getroffen werden.

Aktueller Stand: Fortschritte in Richtung Strategischer Allianzen

Gegenüber der Situation zum Zeitpunkt der Evaluierung hat sich das Projektportfolio der PPP-Fazilität in die vom Gutachten empfohlene Richtung entwickelt. Viele Maßnahmen beinhalten heute Aktivitäten zur Qualifizierung lokaler Institutionen, binden eine größere Zahl von (auch lokalen) Unternehmen, die jeweiligen Verbände oder zivilgesellschaftliche Gruppen ein oder zielen in anderer Weise auf Strukturbildung und Breitenwirksamkeit. Zwar werden weiterhin kleinteilige Vorhaben gefördert, aber der Anteil der in der PPP-Evaluierung bemängelten „Projektinseln“ scheint sich verringert zu haben.

In einzelnen Fällen sind strategische Allianzen im o.g. Sinne entstanden. Einige dieser Allianzen verfolgen einen überregionalen Ansatz, binden ganze Branchen ein und entfalten dadurch eine eindrucksvolle Breitenwirkung in den Partnerländern. Durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Gruppen wie Gewerkschaften oder Umwelt-NGOs sowie lokaler Unternehmen erhalten diese Allianzen eine höhere politische Legitimierung. Zugleich haben sie eine hohe Sichtbarkeit in der deutschen Öffentlichkeit und tragen daher erheblich dazu bei, die Akzeptanz für entwicklungspolitische Kooperationen mit der Privatwirtschaft zu erhöhen. Hierzu zählen die Allianzen mit der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels, um bei asiatischen und osteuropäischen Zulieferern der Bekleidungsbranche bestimmte Sozialstandards sicher zu stellen und mit dem Deutschen Kaffee-

Verband, um einen weltweiten Verhaltenskodex für die Kaffeewirtschaft zu etablieren. Neben diesen „Leuchtturmprojekten“ gibt es einige Dutzend PPP-Maßnahmen, die sich in Richtung strategischer Allianzen entwickeln und ein ähnliches Potential haben.²⁷

Die strukturbildenden Wirkungen der strategischen Allianzen dürften deutlich höher sein als diejenigen der vielfältigen kleinteiligen PPP-Maßnahmen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die meisten heute bestehenden Allianzen aus kleinen, zunächst einfach konzipierten PPP-Maßnahmen hervorgegangen sind. Dies bestätigt die Linie des BMZ, die PPP-Fazität in ihrer Flexibilität für vielfältige kleine Maßnahmen zu erhalten, um sich den „Nährboden“ für innovative Allianzen zu erhalten. Welches Entwicklungspotential eine Allianz mit der Privatwirtschaft hat, wie gut z. B. die Partner harmonisieren, zeigt sich häufig erst in der Praxis. Dies spricht gegen die in der Evaluierung von 2002 vorgeschlagene (und von USAID und DFID praktizierte) Alternative, strategische Allianzen durch Ideenwettbewerbe zu initiieren.

Allerdings sollte es nicht dem Zufall überlassen bleiben, ob sich kleine PPPs zu strategischen Allianzen fortentwickeln. Im Sinne des Signifikanzkriteriums (Strukturbildung, Breitenwirksamkeit, Sichtbarkeit, aber auch „Monitorbarkeit“) sollte das Leitbild nicht die „kleinteilige Vielfalt“ sein, sondern diese sollte als notwendiges Substrat für die (eigentlich wichtigeren) strategischen Allianzen betrachtet werden. Dieses entspricht auch dem Ansatz der beiden internationalen Geber mit vergleichbaren Programmen (USAID und DFID), die beide auf programmartige Multiakteursallianzen mit sehr viel größerem Mittelvolumen pro Maßnahme fokussieren. Um in diesem Sinne „ausbaufähige“ PPPs weiterentwickeln zu können, muss das bestehende Instrumentarium angepasst werden. Die Fazität stößt hier an Grenzen

- a) durch ihre geringen Finanzmittel;
- b) durch die Begrenzung der Förderung auf drei Jahre;
- c) weil es kein systematisches Screening des Projektportfolios unter dem Kriterium der Weiterentwicklung gibt;
- d) weil es kein Instrumentarium gibt, um den bei Multistakeholder-Allianzen entstehenden Steuerungs- und Abstimmungsbedarf zu bewältigen.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung in Richtung Strategischer Allianzen

Das Ziel, PPP in den Normalverfahren der bilateralen EZA zu verankern, ist weiterhin vorrangig. Da die bisherigen Lernprozesse Erfolge zeigen, wäre es ein politisch falsches Signal, die bisher für die Fazität zur Verfügung gestellten Mittel zu kürzen oder das Pilotprojekt vorzeitig zu beenden. Empfohlen wird, auch die dritte Förderphase (ab 2005) mit gleich hohen Finanzmitteln auszustatten wie die bisherigen beiden Phasen (1999-2002, 2002-2005). Auch nach Beendigung der insgesamt neunjährigen Laufzeit des Pilotprogramms sollte ein Sonderfonds fortgeführt

²⁷ Siehe hierzu E. Demtschück: *Von PPP zu Strategischen Allianzen*, Bonn 2004 (DIE)

werden, allerdings mit einem klaren Auftrag, die Breitenwirksamkeit, Strukturbildung und Sichtbarkeit des entwicklungspolitischen Beitrags zu erhöhen.

Dafür sind Anpassungen der Verfahren erforderlich. Das Steering Committee sollte ab sofort mindestens einmal pro Jahr systematisch prüfen, welche etwa 5-10 Projekte aus dem laufenden Portfolio sinnvolle Ansatzpunkte für strategische Multistakeholder-Ansätze bieten und diesen eine zweite, großzügiger ausgestattete Förderphase anbieten, in der strukturbildende Effekte ausgebaut werden können, ggf. auch durch Flankierung aus dem EZA-Instrumentarium (z. B. CIM, InWEnt, GTZ). Darüber hinaus ist es ab einer bestimmten Größenordnung von Multistakeholder-Allianzen notwendig, ein professionelles Prozessmanagement bereitzustellen bzw. mitzufinanzieren.

Tilman Altenburg ist Leiter der Abteilung IV (Privatsektorentwicklung und Staatsreform) beim Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn

Tatjana Chahoud ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung V des DIE (Globalisierung: Handel, Direktinvestitionen Währungspolitik, Entwicklungsfinanzierung)

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Hans-Joachim Rabe

Einfach im Konzept, aber revolutionär im Ansatz – das Public-Private Partnership (PPP)-Programm hat in Deutschland für Aufsehen gesorgt. Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft haben die Erfahrungen aus knapp sechs Jahren öffentlich-privater Partnerschaften inzwischen genauer unter die Lupe genommen. Aus ihren Beobachtungen haben die einzelnen Akteure teilweise unterschiedliche Schlüsse gezogen. Dennoch besteht weitgehend Konsens darüber, dass eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Entwicklungspolitik sinnvoll und machbar ist und daher Zukunft hat. Es geht inzwischen mehr um das „wie“ als um das „ob“.

PPP: Hintergrund und Philosophie

Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) startete im Jahr 1999 das PPP-Programm mit einer Reihe von Argumenten.

Erstens: Im Laufe der 1990er Jahre schossen private Direktinvestitionen in Entwicklungsländern in die Höhe. Zu Beginn des PPP-Programms hatten sie bereits ein Volumen von rund 200 Mrd. US-\$ erreicht. Gleichzeitig stagnierten die öffentlichen Gelder für Entwicklungshilfe weltweit bei rund 50 Mrd. US-\$. Das Fazit lag auf der Hand: Die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) sollte mit privaten Partnern so kooperieren, dass deren Investitionen eine entwicklungspolitisch möglichst hohe Wirkung entfalten.

Zweitens: Mit steigenden Direktinvestitionen in Entwicklungsländern engagieren sich Unternehmen immer stärker in Bereichen, die auch im Interesse der Entwicklungszusammenarbeit liegen. So schaffen Firmen Arbeitsplätze und Einkommen, bauen Handelbeziehungen auf, qualifizieren Fachkräfte vor Ort oder bringen neue Technologien ins Land. Die Schlussfolgerung dieser Beobachtung: Die EZA sollte dieses Engagement von Unternehmen so unterstützen, dass es in seiner Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit gestärkt wird.

Drittens: Mit öffentlichen Mitteln alleine lassen sich die entwicklungspolitischen Herausforderungen unserer Zeit kaum mehr bewältigen. So schätzen Experten zum Beispiel, dass mehrere 100 Mrd. US-\$ an Investitionen notwendig sind, um die Menschen in den Entwicklungsländern alleine mit sauberem Trinkwasser zu versorgen. Ohne die Beteiligung des Privatsektors sind diese Summen nicht aufzubringen. Ähnliches gilt für Themen wie Armutsbekämpfung, berufliche Bildung, Gesundheit oder Energieversorgung im Grunde für alle entwicklungspolitischen Ziele, die sich die Bundesregierung mit ihrem Aktionsprogramm 2015 und auch die UN mit ihrem „Millennium Development Goals“ gesetzt haben. Vor diesem Hintergrund scheint die Kooperation mit der Wirtschaft nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig.

Viertens: Nicht nur die EZA stößt an ihre Grenzen. Auch viele Unternehmen stehen im Zuge der Globalisierung vor Herausforderungen, die sie alleine nicht bewältigen können. Sie müssen neue Märkte im Ausland erschließen, Produkte und Rohstoffe in ausreichender Qualität und Menge importieren und komplexe, internationale Zulieferketten effizient organisieren. Gerade für kleine und mittelständische Unternehmen kann das in Entwicklungsländern mit Schwierigkeiten verbunden sein. Hier können Institutionen der EZA helfen. Denn sie kennen Länder, Menschen und Märkte, unterhalten Kontakte zu Regierungen, Unternehmen und Verbänden vor Ort, und sie verfügen über langjährige Erfahrung im Projekt-Management unter politisch und wirtschaftlich schwierigen Bedingungen. So kann nicht nur die EZA von einer Kooperation mit der Wirtschaft profitieren, sondern auch umgekehrt.

Und schließlich: Entwicklungspolitische Themen finden ihren Weg immer häufiger auf die Tagesordnung international tätiger Unternehmen. „Kein global agierendes Unternehmen kann es sich heute mehr leisten, in einer zunehmend vernetzten Weltöffentlichkeit dauerhaft gegen universell akzeptierte Grundwerte zu verstoßen“, sagt die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul. Und sie fügt hinzu: „Viele Unternehmen wissen, dass sie nicht mehr nur daran gemessen werden, was sie herstellen, sondern auch auf welche Art und Weise.“ Aus dieser Erkenntnis heraus sind inzwischen zahlreiche privatwirtschaftliche Initiativen entstanden, die sich mit dieser Thematik beschäftigen. Das Schlagwort, das sich dabei in der internationalen Debatte etabliert hat, lautet Corporate Social Responsibility (CSR), also verantwortungsvolle Unternehmensführung. Hier spielt zum Beispiel der Global Compact eine wichtige Rolle. Der Global Compact ist eine Initiative des UN-Generalsekretärs Kofi Annan zur Förderung von Menschenrechten, Umweltschutz, Arbeitsnormen und Korruptionsbekämpfung. Weltweit haben sich bereits mehrere hundert Unternehmen zu den Prinzipien des Global Compact bekannt, darunter auch rund 30 deutsche. Die deutsche EZA versucht diejenigen Unternehmen zu unterstützen, die sich entwicklungspolitischen Themen ernsthaft stellen und Worte in Taten umsetzen wollen.

Soweit die Ausgangsthesen, von denen jede eine engere Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und EZA nahe legt. Allerdings waren die Erfahrungen auf diesem Gebiet begrenzt. Das BMZ richtete deshalb einen speziellen Fonds ein – die so genannte PPP-Fazilität – und beauftragte eine Reihe entwicklungspolitischer Organisationen, in einer Art Testphase herauszufinden, wo die Möglichkeiten und Grenzen von PPP liegen. Bei diesen Organisationen handelte es sich im Einzelnen um die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung (SEQUA). Kritiker aber blieben skeptisch. Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft? Das passe einfach nicht zusammen. Völlig unterschiedliche Interessen. Völlig unterschiedliche Arbeitskulturen. Weltverbesserer und Unternehmer, nein, das könne nicht funktionieren.

Zwischenbilanz und Erkenntnisse

Nach fast sechs Jahren Arbeit hat sich eines deutlich gezeigt: Die Schnittmenge zwischen unternehmerischen und entwicklungspolitischen Interessen ist größer als ursprünglich angenommen. Schon die Zahlen belegen, dass EZA und Wirtschaft auf vielfältige Art und Weise miteinander kooperieren können. In seinem letzten PPP-Jahresbericht stellt das BMZ fest, dass seit 1999 fast 1.400 PPP-Projekte angestoßen wurden.²⁸ Das Mittelvolumen beläuft sich demnach auf rund 7,2 Mrd. Euro, wobei der öffentliche Anteil bei zirka 30 % liegt. Das sektorale Spektrum der Projekte ist breit gefächert; PPP-Maßnahmen laufen in praktisch allen entwicklungspolitisch relevanten Themenfeldern – ob Wasser, Energie, ländliche Entwicklung, Gesundheit, Bildung oder Umweltschutz. Die Projekte decken inzwischen rund 70 Länder der Erde ab, erstrecken sich von Mexiko-Stadt bis nach Manila und von St. Petersburg bis nach Pretoria. Auch die Partner-Unternehmen bieten ein heterogenes Bild. Von transnationalen Konzernen über mittelständische Industriebetriebe bis hin zu kleinen Ingenieurbüros mit weniger als zehn Angestellten sind Firmen unterschiedlichster Couleur zu Partnern der deutschen EZA geworden. Auch Art und Umfang der Projekte variieren. Hier reicht das Spektrum von kleinen Einzelprojekten über Maßnahmen, die andere EZA-Projekte flankierend ergänzen, bis hin zu groß angelegten strategischen Allianzen, die länderübergreifend angelegt sind und von Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gemeinsam gesteuert werden. Natürlich: Masse heißt noch längst nicht Klasse. Dennoch belegen die Zahlen, dass es zahlreiche Berührungspunkte zwischen EZA und Wirtschaft gibt. Mehr noch: Das Spektrum der Projekte lässt den Schluss zu, dass sich PPP als flexibel einsetzbares Instrument der neueren EZA bewährt hat.

Resonanz aus Politik und Wirtschaft

Angesichts dieser Bilanz betrachtet das BMZ die Einführung des PPP-Programms als richtigen Schritt. Auch wenn in dem Konzept und seiner Umsetzung Verbesserungspotential steckt, „beurteilt das BMZ die bisherigen Erfahrungen mit PPP überwiegend positiv und beabsichtigt, das Programm weiterzuentwickeln und auszubauen und dabei auch die zentralen Lerneffekte aus der Debatte um PPP zu berücksichtigen.“ So formulierte es Ulrike Haupt, die Leiterin des BMZ-Referats für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft.

Die an den Projekten beteiligten Akteure zeigen sich ebenfalls zufrieden mit der Zusammenarbeit. Fragt man beispielsweise die Partner-Unternehmen und die entwicklungspolitischen Organisationen, dann zeichnen sie ein vorwiegend positives Bild. Grundlage für diese Aussage bilden regelmäßige Befragungen, die entwicklungspolitische Organisationen nach Beendigung der Projekte durchführen. So beurteilen zum Beispiel gut zwei Drittel der befragten Mitarbeiter der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) die PPP-Projekte als entwicklungspolitisch erfolgreich. Auch die Unternehmen stellen den Projekten unterm Strich gute Zeugnisse aus. So gaben über 70 % der befragten Unternehmer den abgeschlossenen Projekten die Note „sehr gut“. Über 90 % gaben an, dass sie

²⁸ Diese Statistik erfasst öffentlich-private Partnerschaften seit 1999 im weiteren Sinn. Enthalten ist darin beispielsweise auch das Finanzierungsgeschäft der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG).

sich eine weitere Zusammenarbeit mit den entwicklungspolitischen Organisationen wünschen würden. Auffallend ist dabei: Bevor sie eine Partnerschaft eingingen, versprachen sich die Unternehmen von PPP in erster Linie finanzielle Unterstützung. Bei der praktischen Zusammenarbeit schätzten Sie dann aber andere Aspekte, insbesondere Hilfestellung bei der Projekt-Planung und Konzept-Entwicklung sowie bei der Einschätzung des wirtschaftlichen Umfeldes im Partnerland. Die interkulturelle Kompetenz und das Länder-Know-how der entwicklungspolitischen Organisationen zählten ebenfalls zu den meist genannten Vorteilen, die sich für Unternehmen aus PPP-Projekten ergeben. In einem Interview mit dem Magazin „PPP Report“ drückte es Robert Bugar, technischer Geschäftsleiter der Firma Agrikomp, so aus: „Ohne PPP wäre unser Projekt, in Kenia Strom aus Biomasse zu produzieren, gar nicht zustande gekommen. Wir mussten vor Ort Partner identifizieren, Unternehmen ausfindig machen, mit denen man zusammenarbeiten kann. Wenn da nicht ein GTZ-Büro vor Ort wäre, das uns Tipps gibt und Kontakte herstellt, könnten wir das alles gar nicht leisten – mal abgesehen von der finanziellen Komponente.“

Die positiven Beurteilungen zu PPP gehen allerdings weit über die betriebliche Ebene einzelner Firmen hinaus. Auch Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft bekennen sich inzwischen klar zum PPP-Gedanken. Mehr noch: Sie werben aktiv dafür. In der Wirtschaft, so scheint es, hat das PPP-Konzept einen Nerv getroffen. Dies wurde im letzten Jahr besonders deutlich, als die Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitik (AGE) ihre Jahrestagung ausschließlich dem Thema PPP widmete. Die AGE wird getragen von den wichtigsten deutschen Spitzenverbänden, darunter der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) sowie der Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA). Der AGE-Vorsitzende, Karl Starzacher, sagte in seiner Rede: „PPP ist eine Erfolgsgeschichte.“ Lediglich zu drei Punkten bezog Starzacher stellvertretend für die Wirtschaft kritische Positionen.

Erstens sähen die Unternehmen nicht ein, warum PPP-Projekte nur in bestimmten Ländern und Sektoren laufen sollen, wie es die Schwerpunktsetzung der deutschen EZA vorsieht. So sei es einem Unternehmer nicht überzeugend zu vermitteln, dass er in Tansania ein Projekt im Wassersektor mit der deutschen EZA starten darf, im Nachbarland Malawi aber nicht. Das BMZ hat dazu erklärt, dass die Schwerpunktsetzung grundsätzlich auch für PPP gelte. In begründeten Ausnahmefällen können Projekte aber auch außerhalb dieser Schwerpunkte angestoßen werden.

Zweitens: Große PPP-Projekte seien zwar wünschenswert. Sie sollten jedoch nicht zu Lasten kleinerer PPP-Vorhaben gehen. Denn letztere seien gerade für kleine und mittelständische Unternehmen wichtig. Hier verfolgt die deutsche EZA eine Sowohl-als-auch-Strategie: Große Projekte werden verstärkt angestrebt, aber auch kleinere Maßnahmen sollen durch die Fazilität weiterhin möglich sein.

Drittens, so Starzacher, solle der bürokratische Aufwand bei der Planung und Umsetzung von PPP-Projekten auf ein Minimum reduziert werden. Hier ist die EZA bemüht, einen für alle Beteiligten akzeptablen Mittelweg zu gehen. Die Regeln für PPP sollen einerseits möglichst schlank gehalten werden. Andererseits soll in jedem Einzelfall geprüft werden, ob und wie öffentliche Mittel einzusetzen sind. Unterm

Strich bedeuten diese offenen Wünsche von Seiten der Wirtschaft vor allem eines: Ein deutliches Ja zu mehr PPP, in noch mehr Ländern und noch mehr Sektoren.

Kritische Stimmen und Weiterentwicklung von PPP

Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) wurde 2001 vom BMZ damit beauftragt, eine umfassende Evaluierung des PPP-Programms vorzunehmen. Der entsprechende Abschlussbericht lag Ende 2002 vor. Diese Studie repräsentiert die wohl fundierteste wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem PPP-Programm der Bundesregierung. Das DIE kam in seiner Gesamtbewertung zu dem Schluss, dass PPP der deutschen EZA neue Impulse gegeben und zusätzliche private Mittel mobilisiert habe. Daher könne PPP als sinnvolle Ergänzung für die deutsche EZA betrachtet werden. Die Gutachter wiesen aber auch auf Stellen hin, an denen das PPP-Programm noch verbessert werden könne. Diese Vorschläge kamen jedoch mit zeitlicher Verzögerung. Denn zwischen Beginn und Abschluss der Evaluierung war über ein Jahr vergangen. In dieser Zeit hatten BMZ und entwicklungspolitische Organisationen bereits selbst Schwachstellen gesucht, um Projekt-Konzeptionen entsprechend zu verbessern. Als die DIE-Studie ihr Bild der PPP-Landschaft präsentierte, war aus Sicht einiger schon eine neue Jahreszeit angebrochen, und die Landschaft hatte sich verändert. Während einige „PPP-Pflanzen“ gewachsen waren oder Blüten trugen, waren andere bereits verwelkt oder eingegangen. Dennoch legte das DIE Vorschläge auf den Tisch, die für die Weiterentwicklung des Programms wichtig waren.

Einige Beispiele:

Der *erste Verbesserungsvorschlag* betraf die Kleinteiligkeit der Maßnahmen. PPP-Projekte sollten in der Regel keine isolierten Einzel-Maßnahmen sein, sondern Struktur bildende Wirkungen entfalten, so die Studie. Das hatten auch die beteiligten Organisationen erkannt und in ihren Projekt-Konzeptionen berücksichtigt. In Ghana zum Beispiel gingen die GTZ und die Firma DrägerForum bei der Ausbildung von Fachkräften in diese Richtung, indem sie gemeinsam einen neuen Studiengang im Bereich Medizintechnik an der Universität von Kumasi einrichteten. So wird der Know-how-Transfer des Unternehmens langfristig im Ausbildungssystem des Landes verankert. Außerdem führt die GTZ neue PPP-Projekte immer näher an laufende Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit (TZ) heran. Damit wirken kleinteilige Maßnahmen flankierend zu größeren Projekten und Programmen. In diesem Fall spricht man auch von „integrierten PPPs“. Darüber hinaus sind inzwischen die ersten strategischen Allianzen mit privaten Partnern entstanden. Dabei handelt es sich um PPP-Projekte der zweiten Generation. Sie sind länderübergreifend angelegt, betreffen ganze Sektoren und werden mit Partnern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft gemeinsam gesteuert. Ein Beispiel dafür ist die strategische Allianz zwischen der GTZ und der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels (AVE). In diesem Projekt setzen sich die Partner für die Einführung international anerkannter Sozialstandards in ausländischen Zulieferbetrieben ein. Das Projekt läuft in elf Ländern und soll mehr als 2.000 Zuliefer-Betriebe des deutschen Einzelhandels erfassen. Trotz dieser Weiterentwicklung in Richtung groß angelegter Projekte plädieren Akteure aus der entwicklungspolitischen Szene für eine Fortsetzung kleinerer Maßnahmen. Denn sie bildeten erstens den stetigen

Draht der EZA zur Wirtschaft; sie dienten zweitens als Brücke zu integrierten PPPs; und sie seien drittens der Nährboden für strategische Allianzen. So entstand die Allianz mit der AVE beispielsweise aus ähnlich – aber kleiner – angelegten Vorläufer-Projekten mit der Firma Deichmann in Indien und der Otto Group in China.

Die DIE-Studie wies zudem darauf hin, dass die meisten PPP-Projekte in Transformations- und Schwellenländern liefen. Die ärmeren Staaten der Erde bildeten im Projekt-Portfolio die Minderheit. Im Grundsatz ist dies richtig. Schließlich sehen die Unternehmen in Ländern wie China, Indien, Südafrika oder Brasilien ihre größten Chancen. Nur: PPP-Projekte leben vom langfristigen Interesse der Unternehmen, und das ist in diesen Ländern am stärksten ausgeprägt. Hinzu kommt, wie Ulrike Haupt feststellt: „In den elf wichtigsten Schwellenländern lebt die Hälfte der Weltbevölkerung und die bei weitem größte Zahl der absolut Armen. Wer könnte ernsthaft behaupten, dass es entwicklungspolitischen Zielen widerspricht, wenn auch hier eine möglichst große Zahl von PPP-Maßnahmen angestoßen wird?“ In diesen Ländern verteilen sich Fortschritt und Entwicklung außerdem ungleichmäßig. Selbst in aufstrebenden Schwellenländern wie China oder Brasilien sind einige Regionen noch immer benachteiligt. Hier kann die EZA – auch mit PPP – noch viele Hilfestellungen leisten. In dieser Argumentation sollten die zahlreichen Projekte in den so genannten „Least Developed Countries“, also den ärmsten Staaten der Erde, nicht übersehen werden. Und diese Projekte gibt es: in Äthiopien, Bangladesch, Kongo, Laos, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Nepal, Tansania und Uganda.

Verbesserungsvorschlag Nummer drei: Lokale Akteure sollten möglichst stark in PPP-Projekte eingebunden werden. Auch das haben BMZ und die entwicklungspolitischen Organisationen erkannt und setzen es um. Ulrike Haupt stellt dazu fest: PPP bildet „bereits einen festen Bestandteil der Regierungsverhandlungen, die das BMZ mit den Partnerländern der Bundesregierung führt. Es ist beabsichtigt, einen Konsens zur stärkeren Verankerung von PPP in den jeweiligen Länderprogrammen mit den entsprechenden Regierungen zu erzielen.“ Betrachtet man die Projekte selbst, so zeigt sich, dass immer mehr lokale Behörden, Ministerien, Unternehmen, Verbände oder Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) von Anfang an mit eingebunden sind. Am Projekt mit DaimlerChrysler zur Aids-Bekämpfung in Südafrika beteiligen sich zum Beispiel lokale Gesundheitsbehörden, Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen. Bei der Einführung von ökologischen Anbaumethoden für Kakao mit Ritter Sport in Nicaragua bildet eine lokale NRO die örtlichen Bauern aus. Und vielen Unternehmen geht es bei den Projekten von vornherein darum, lokale Partner so zu qualifizieren, dass Qualität und Menge der Produkte den Erwartungen entsprechen.

Schließlich wiesen die Gutachter auf die Gefahren so genannter „Mitnahmeeffekte“ hin. Hinter diesem Begriff verbirgt sich der Gedanke, dass sich Firmen mit Steuergeldern Aktivitäten finanzieren lassen, die sie ohnehin realisiert hätten. Diese Gefahr besteht immer; dessen sind sich die entwicklungspolitischen Organisationen bewusst. Deshalb sind die Prüfverfahren so ausgerichtet, dass sie den entwicklungspolitischen Nutzen vorgeschlagener Maßnahmen bewerten. Denn für PPP-Projekte gilt das Primat der Entwicklungspolitik, nicht das der Außenwirtschaftsförderung. Im Zentrum stehen immer jene Bereiche, in denen sich be-

triebswirtschaftliche Interessen mit entwicklungspolitischen Zielen verbinden lassen. Die Partner teilen sich Kosten und Risiken – Subventionen sind etwas anderes.

Angesichts dieser Ergebnisse lässt sich zusammenfassend feststellen, dass sich gute PPP-Projekte durch eine Reihe von Merkmalen auszeichnen: Sie wirken Struktur bildend und kooperieren eng mit anderen Projekten und Programmen in den Partnerländern; sie binden lokale Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft von Beginn an mit ein; sie konzentrieren sich auf arme Länder und Regionen; und sie kooperieren mit den Unternehmen, die sich ernsthaft entwicklungspolitischen Themen widmen. Dass dies möglich und sinnvoll ist, hat sich in der deutschen EZA inzwischen gezeigt.

Trotz dieser positiven Bilanz steht das PPP-Konzept noch immer vor Herausforderungen. Denn es erfordert ein neues Denken und Handeln – in der EZA ebenso wie in der Wirtschaft. Vorurteile hemmen dabei häufig den Willen zur Zusammenarbeit. So wird PPP hin und wieder als Privatisierung oder gar Ausverkauf der EZA angesehen. Allerdings soll das Konzept die klassische EZA nicht ersetzen, sondern sinnvoll ergänzen. PPP ist keine Antwort auf alle entwicklungspolitischen Fragen. Es ist ein zusätzliches Instrument, das schnell und flexibel eingesetzt werden kann. Dabei ist das Potential öffentlich-privater Partnerschaften noch längst nicht ausgeschöpft. Das BMZ und die entwicklungspolitischen Organisationen setzen sich deshalb nach wie vor für eine konstruktive Weiterentwicklung des PPP-Gedankens ein – ob in kleineren Projekten, die sich durch hohen Innovationsgrad auszeichnen, als flankierende Maßnahmen in bilateral vereinbarten Projekten und Programmen oder als groß angelegte strategische Allianzen. Es steckt noch viel Musik im PPP-Programm.

Fazit

Die bisherigen Erfahrungen im deutschen PPP-Programm bilden eine gute Grundlage für dessen Weiterentwicklung. Es hat sich gezeigt, dass Wirtschaft und EZA in praktisch allen Ländern und Sektoren konstruktiv miteinander kooperieren können – zum gegenseitigen Nutzen und zum Nutzen von Menschen und Umwelt in den Partnerländern. Das Potential scheint aber noch längst nicht ausgeschöpft. Deshalb setzen BMZ und entwicklungspolitische Organisationen auf einen weiteren Ausbau des PPP-Programms. Die strategischen Speerspitzen dieses Ausbaus richten sich derzeit auf eine stärkere Integration von PPP-Projekten in die bilaterale EZA sowie die Umsetzung weiterer strategischer Allianzen. Auch kleinere PPP-Maßnahmen sollen in Zukunft möglich sein, wenn sie mit geringem Aufwand große Wirkung entfalten oder sich durch einen hohen Innovationsgrad auszeichnen. Lokale Akteure sollen wo immer möglich in die Projekte mit eingebunden werden. Dabei soll das PPP-Programm kontinuierlich verbessert und angepasst werden, auch in Kooperation mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft.

Hans-Joachim Rabe koordiniert die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Büro für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft bei der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

ÖFFENTLICH-PRIVATE PARTNERSCHAFTEN – EIN ANSATZ ZUR VERBESSERUNG DER WASSERVERSORGUNG UND ABWASSERENTSORGUNG

Dieter Rothenberger

Die Ausgangssituation in Entwicklungsländern

Fehlender Zugang zu sauberem Wasser, unzuverlässige und ungenügende Stromversorgung und mangelhafte Transportverbindungen und Kommunikationsmittel stellen in Entwicklungsländern ein wesentliches Hindernis für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dar. Besonders die armen Bevölkerungsschichten auf dem Lande und in den städtischen Armenvierteln leiden unter schlechter oder inexisterter Versorgung.

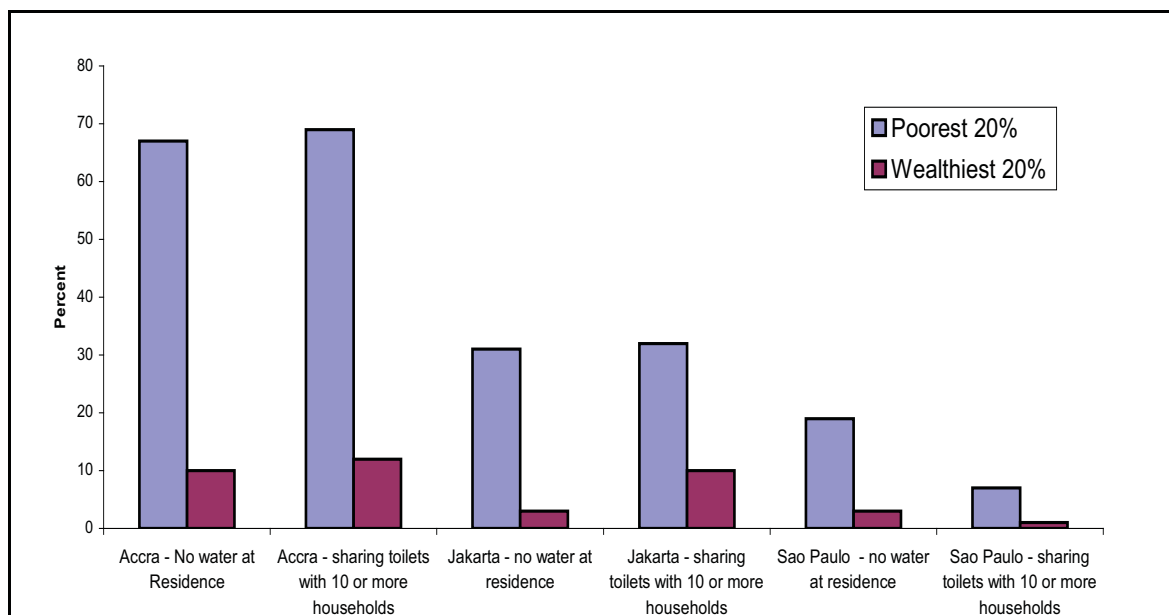
In diesem Artikel wird v. a. auf die Bereiche Wasserversorgung und Abwasserentsorgung eingegangen, die traditionell in den meisten Ländern und Regionen im Tätigkeitsbereich der öffentlichen Hand liegen. Zahlreiche Beispiele zeigen jedoch, dass der Staat oftmals mit der Aufgabe einer zufriedenstellenden Versorgung der BürgerInnen überfordert ist, obwohl in den letzten Jahrzehnten die Förderung durch die Entwicklungszusammenarbeit die Ertüchtigung der staatlichen Institutionen zum Ziel hatte.

Fehlende Investitionen, ein mangelhafter Unterhalt, ein ineffizientes Management verbunden mit fehlender Autonomie, hohe Rechnungsaußenstände, exorbitante Wasserverluste, wenig kompetentes Personal und ähnliche Aspekte führen und führten zum Kollaps zahlreicher öffentlicher Versorgungssysteme (vgl. z. B. Gutierrez et al, 2003, S. 11). Deshalb ist eine große Anzahl von Menschen auf die Versorgung aus unsicheren Quellen (eigene Brunnen, Straßenhändler) angewiesen, insbesondere in den ärmeren Stadtvierteln und auf dem Land.

Beispiele aus Accra, Jakarta und Sao Paolo (siehe Graphik) zeigen, dass der Großteil der Bevölkerung, die zu den 20 % Ärmsten gehört, keinen Zugang zu sauberem Wasser und sicheren sanitären Anlagen hat, während dies bei den 20 % Reichsten der Gesellschaft kaum der Fall ist. Investitionen zur Erweiterung der Infrastruktur sind somit für die Verbesserung der Lebenssituation der ärmeren Bevölkerung vordringlich.

Allerdings zeigen sich bezüglich der Investitionen mehrere Problembereiche: Erstens übersteigt der riesige Erneuerungsbedarf die Möglichkeiten der Entwicklungsländer und auch der internationalen Gebergemeinschaft bei weitem. Und zweitens sind Investitionen in Wasserversorgungssysteme, die von ineffizienten und ineffektiven Gesellschaften betrieben werden, wie man sie häufig in Entwicklungsländern vorfindet, weder technisch noch wirtschaftlich nachhaltig – dies zeigt die Erfahrung, die die bilateralen und multilateralen Entwicklungsorganisationen in den 1970er und 1980er Jahren bei der Förderung maroder öffentlicher Versorgungsgesellschaft gemacht haben (vgl. z. B. Weltbank, 1994; Weltbank 1995).

Anteil der nicht angeschlossenen Haushalte



Quelle: Ahmad, 2004

Zahlreiche internationale Organisationen setzen daher darauf, die öffentliche Versorgung durch Nutzung anderer Betreibermodelle, z. B. in Form öffentlich-privater Partnerschaften (PPP) zu unterstützen und zu ergänzen – nicht zu ersetzen. So formulieren z. B. die Handlungsempfehlungen einer großen internationalen Wasserkonferenz, die im Jahr 2001 in Bonn stattgefunden hat, das Nebeneinander von öffentlichen und anderen Dienstleistungsanbietern wie folgt:

„The predominant public delivery of water services should be complemented by more use of different and innovative forms of service delivery, including self help groups formed by the people themselves, informal service providers, co-operative societies, and local and international private enterprises.“ (BMZ/BMU, 2002, S. 11)

Auch das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), welches für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz zuständig ist, fördert deshalb die Beteiligung privater Betreiber auch bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten im Wasserbereich. Gleichzeitig soll allerdings bereits hier darauf hingewiesen werden, dass das seco auch zahlreiche Wasser- und Abwasserprojekte im Bereich Infrastrukturfinanzierung unterstützt, die der Förderung öffentlicher Versorger dienen, ohne dass es sich um PPP-Ansätze handelt.

Öffentlich-private Partnerschaften im Wasserbereich

Ziele

Das Hauptziel der öffentlich-privaten Partnerschaften besteht darin, Infrastrukturleistungen einem breiteren Kreis der Bevölkerung in besserer Qualität und zu erschwinglichen Preisen zugänglich zu machen. Der Einbezug des privaten Sektors unterstützt die Zielerreichung in dreifacher Hinsicht: *Erstens* wird die Effizienz der Betriebe gesteigert, indem der Zugang zu privatwirtschaftlichem Management- und Betreiber-Know-how, die Einführung neuer Managementmethoden und neuer Technologien ermöglicht werden. Hierdurch können oftmals zentrale Leistungsparameter wie das Inkasso ausstehender Rechnungen oder die Reduzierung von

Wasserverluste deutlich verbessert und somit die wirtschaftliche Situation der Betriebe stabilisiert werden. Entsprechend ist es dann möglich, die erforderlichen Investitionen zumindest teilweise aus dem gestiegenen Cashflow zu finanzieren, wodurch sich die Abhängigkeit von externem Kapital verringert. *Zweitens* wird der Zugang zu anderen finanziellen Ressourcen (z. B. Bankkredite) für Investitionen durch eine verbesserte wirtschaftliche Situation erleichtert. Und *drittens* können auch private Betreiber Kapital zur Verfügung stellen, was wiederum das gesamte für Investitionen zur Verfügung stehende Kapital erhöht.

Formen

Öffentlich-private Partnerschaften (Public-Private Partnerships – PPP) im Wasserbereich sind keine neue Erscheinung – sie werden bereits seit mehr als 15 Jahren, in einigen Ländern (z. B. Frankreich) auch schon deutlich länger, genutzt. Die folgende Tabelle zeigt eine Übersicht über verschiedene PPP-Formen. Die Wahl des Modells und die genaue Ausgestaltung hängen von den Zielen der Regierung, den konkreten Rahmenbedingungen und dem weiteren wirtschaftlichen Umfeld ab. Überhaupt ist der Einsatz von PPPs jeweils fallweise sorgfältig zu prüfen.

Bei der Auswahl der PPP-Option gilt es, nach einer ausführlichen Situationsanalyse die Vor- und Nachteile der jeweiligen Option zu vergleichen. So zielt ein Management-Vertrag beinahe ausschließlich auf die Steigerung der Betriebseffizienz und -effektivität, er bringt jedoch keine Investitionen durch den privaten Betreiber. Dafür sieht der Vertrag eine deutlich geringere Laufzeit und leistungsorientierte Entlohnung für den privaten Betreiber vor. Das Inkasso wird weiterhin im Namen und auf Rechnung des öffentlichen Betreibers durchgeführt, womit die öffentliche Hand zentraler Ansprechpartner für die Kunden bleibt. Bei sehr langfristigen Konzessionsverträgen hingegen stellt der Privatsektor Investitionskapital bereit. Die Refinanzierung der privaten Investition erfolgt direkt über die Wassergebühren, was ein höheres Risiko für den privaten Sektor, gerade hinsichtlich Währungsrisiken, politischen Risiken oder Nachfrageveränderungen, mit sich bringt und damit auch mit einer höheren Renditeerwartung des privaten Sektors einhergeht. In vielen Fällen übernimmt die Bevölkerung einen Teil des Währungsrisikos, falls Preissteigerungen vertraglich möglich sind.

Modelle von öffentlich-privaten Partnerschaften im Wasserbereich in der Übersicht

Vertragsart	Generelle Charakteristiken	Erreichbare Wirkungen	Aufteilung von Verantwortung und Risiko	Finanzierung der Leistungen des privaten Sektors
Service-Vertrag	Privatsektor erbringt eine klar definierte Serviceleistung, die nur einen Teilbereich des gesamten Betriebes ausmacht. Investitionen durch den Staat. Vertragslaufzeit: 0,5 – 2 Jahre	Verbesserungen in genau abgegrenztem Bereich, in dem externes Spezialwissen verfügbar ist; evtl. erster Schritt zu komplexeren PPP	Privatsektor hat geringe Verantwortung und geringes Risiko; Öffentlicher Partner bleibt Leistungsersteller und Ansprechpartner der Kunden Infrastruktureigentum: öffentlich	Meist fixes Serviceentgelt
Management-Vertrag	Privatsektor stellt Schlüsselpersonal für alle Bereiche der Betriebsführung: Technik, Betriebswirtschaft, Personalmanagement. Investitionen durch den Staat. Vertragslaufzeit: 2 – 5 Jahre	Verbesserungen im Gesamtmanagement; Wissenstransfer von privatem Know-how durch Training on the Job	Privatsektor mit geringem bis mittlerem unternehmerischem Risiko (ergebnisorientierte Bezahlung); Öffentlicher Partner bleibt Leistungsersteller und Ansprechpartner der Kunden Infrastruktureigentum: öffentlich	Meist fixes Managemententgelt sowie eine leistungsabhängige Komponente
Lease-Vertrag	Privatsektor übernimmt die komplette Verantwortung für die Betriebsführung und Instandhaltung. Investitionen durch den Staat Vertragslaufzeit: 5 – 15 Jahre	Wie beim Managementvertrag, aber auch Verbesserungen in der Investitionsplanung und im Finanzmanagement	Privatsektor mit hohem unternehmerischem Risiko, da er die Leistungserstellung übernimmt und sich über den Gewinn refinanzieren muss. Infrastruktureigentum: öffentlich	Refinanzierung über die Wassertarife; öffentliche Hand erhält meist einen Teil für die Investitionen
Konzessions-Vertrag	Ähnlich wie beim Lease-Vertrag, aber zusätzlich übernimmt der Privatsektor auch die Investitionen in die Anlagen. Investitionen durch den Privaten. Vertragslaufzeit: 15 – 30 Jahre	Wie beim Lease-Vertrag, aber zusätzliches Kapital für Erweiterungs- und Erneuerungsinvestitionen	Wie beim Lease-Vertrag, aber zusätzlich noch Risiko der getätigten, gebundenen Investitionen Infrastruktureigentum: öffentlich	Volle Refinanzierung (auch der Investitionen) über die Wassertarife

Häufig wird im Zusammenhang mit PPP auf die Gefahr der Privatisierung des Wassers hingewiesen. Es wird befürchtet, dass die privaten Betreiber Eigentum an der Ressource Wasser, einem lebenswichtigen Gut, erhalten. Hier kann klar festgestellt werden: PPP-Modelle beinhalten keinen Eigentumsübergang bei den Wasserressourcen – und in der Regel auch nicht bei den Anlagen. Wasser wird nicht privatisiert, wie dies häufig angeführt wird. Der Staat behält die Verantwortung und die Aufgabe, ein effektives und faires Wasserressourcenmanagement aufzubauen und zu kontrollieren.

Herausforderungen

Der Einbezug privater Unternehmen bei der Bereitstellung von Infrastruktur birgt auch Risiken. Es gibt viele negative Beispiele (nicht nur in Entwicklungsländern), aus denen verschiedene Lehren gezogen werden müssen. Im Folgenden werden einige zentrale Herausforderungen diskutiert, die bei der Realisierung von PPP-Projekten berücksichtigt werden müssen.

Regulierung

Der Staat hat im Rahmen eines PPP-Projektes weiterhin zentrale Aufgaben zu erfüllen, für die er eventuell im Rahmen von Capacity Building Maßnahmen unterstützt werden muss. So gilt es z. B. die Höhe und Struktur der Wasserpreise zu kontrollieren oder die Anforderungen an den Service (z. B. Wasserqualität, Verfügbarkeit und Netzzugang) zu definieren und zu überwachen. Insgesamt ist es daher wichtig, die Kompetenzen des Staates in diesen Regulierungsbereichen zu verbessern – Kompetenzen, die übrigens normalerweise auch benötigt werden, wenn es eine rein öffentliche Wasserversorgung gibt, aber in diesem Fall oftmals aufgrund der Vermischung von Betreiber- und Regulierungsaufgaben nicht wahrgenommen werden.

Allerdings zeigen die Erfahrungen in den 1990er Jahren, dass der Aufbau von Regulierungskapazitäten vor der Umsetzung eines PPP-Projektes zu selten stattgefunden hat, und stattdessen eine reine Regulierung über den Vertrag (Leistungsvereinbarung) vollzogen wurde, was häufig zu Problemen führen kann (OED-Weltbank, 2003; McIntosh, 2003; Rothenberger/Truffer, 2003; Guasch et al, 2002).

Inzwischen wird davon ausgegangen, dass vor dem Beginn eines PPP-Projektes die Regulierung institutionalisiert sein sollte (McIntosh, 2003, S. 98), und dass die Etablierung von Regulierungsinstanzen und –prozessen eine langwierige Aufgabe ist, die nicht mit dem Beginn des PPP-Projektes enden kann, sondern sich parallel dazu weiter entwickeln muss (OED-Weltbank, 2003, S. 15). Entsprechend ist eine langfristige Orientierung von Sektorreformen, in die die PPP-Projekte eingebettet sind, von großer Bedeutung.

Transparenz, Wettbewerb und Partizipation

Es ist ausschlaggebend, dass die Einführung eines PPP in größtmöglicher Transparenz, unter Ausnützung des Wettbewerbs sowie unter möglichst breiter Beteiligung der betroffenen Bevölkerung erfolgt.

Transparenz ist insbesondere bezüglich der Ausgestaltung des PPP-Modells, der vorgesehenen Leistungsvereinbarung sowie dem Vorgehen selbst (in allen seinen Phasen) zu fordern. Konkret heißt dies etwa, dass PPP im Rahmen von transparenten Ausschreibungen unter verschiedenen Anbieter zu vergeben sind. Dies ermöglicht im Übrigen auch eine Form des Wettbewerbs, welche gerade für die Vergabe von Aufträgen im Bereich eines natürlichen Monopols von zentraler Bedeutung ist.

Die Realisierung von PPP-Projekten muss zudem von Anfang an unter Einbezug aller beteiligten Interessengruppen erfolgen, um Akzeptanz zu schaffen und Fehlplanungen zu vermeiden. Die Interessensgruppen umfassen dabei z. B. die bisherigen Konsumenten, aber auch die bisher ausgeschlossene Bevölkerung und die Belegschaft der Wasserversorgungsgesellschaft. Den Bedürfnissen der Bevölkerung sowie ihrer Zahlungsbereitschaft und Zahlungskraft ist bei der Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung Rechnung zu tragen.

Wie man aus der Vergangenheit lernen kann, ist es in vielen Fällen sinnvoller, statt eines Konzessionsvertrages einen weniger langfristigen Managementvertrag abzuschließen, durch den die wirtschaftliche Situation und die Datenlage verbessert und hierdurch die Basis für zukünftige und nachhaltige private Investitionen geschaffen werden kann (z. B. Rothenberger, 2004).

Risikoallokation

Die Risikoallokation ist oftmals einer der wesentlichen Aspekte bei der Ausgestaltung eines fairen PPP-Projektes. Dabei ist offensichtlich, dass die unterschiedlichen PPP-Formen, die im zweiten Abschnitt vorgestellt wurden, auch unterschiedliche Risikoallokationen mit sich bringen. Die Risikoallokation sollte dem Prinzip folgen, dass jeder Partner jeweils diejenigen Risiken zu tragen hat, die er selbst beeinflussen kann.

Dabei ist insbesondere auch der Regelung des Währungsrisikos Beachtung zu schenken, denn eine labile makroökonomische Situation und das damit verbundene Währungsrisiko ist für Investoren wohl das bedeutendste, kaum beeinflussbare Investitionshindernis, und kann sich gleichzeitig auch als finanzielle Belastung der Wassernutzer erweisen, wenn die Preise aufgrund Abwertungen der lokalen Währung stark steigen. Erforderlich sind daher innovative Ansätze zur Reduzierung des Risikos, wie z. B. die verstärkte Finanzierung durch lokale Finanzmärkte. Diese Finanzierungen können durch spezielle langfristige Garantien von externen Finanzintermediären abgesichert werden.

Ein weiteres wesentliches Problem, dem besonders bei langfristigen Verträgen eine große Bedeutung zukommt, ergibt sich durch eine oftmals unzulängliche Datenbasis, auf der der Vertrag geschlossen wird. Unsicherheiten hinsichtlich Alter des Netzes, Investitionsbedarf, Wasserverluste, Wasserverbrauch etc. sind aufgrund des Investitionsrisikos und der langfristigen Bindung von enormer Bedeu-

tung. Es ist daher erforderlich, dass geeignete Maßnahmen umgesetzt werden, um die entsprechenden Informationen zu erhalten und die Datenbasis zu verbessern, wenn privates Kapital angezogen werden soll.

Armutsbekämpfung

Die Nachhaltigkeit von Projekten verlangt, dass die Einnahmen die Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Investitionen decken, das gilt sowohl für PPP als auch für öffentliche Modelle. Dies kann zu Preissteigerungen führen, die das Budget der ärmeren Bevölkerung stark belasten können. Wie im ersten Abschnitt angeführt, ist jedoch gerade die ärmste Bevölkerung meist nicht an das Netz angeschlossen und zahlt einen vielfach höheren Wasserpreis an informelle Wasserhändler. Für diese Menschen können kostendeckende Tarife einen positiven Effekt haben, da dadurch Netzerweiterungen und neue Anschlüsse möglich werden.

Ein Mittel, um die finanziellen Belastungen für ärmere Bevölkerungsschichten zu reduzieren, ist die Subventionierung von Wasserpreisen. Allerdings zeigen viele Studien, dass gegenwärtig v. a. die Mittelschicht von den Subventionen profitiert (vgl. z. B. Estache et al, 2000). Dies ergab auch eine Untersuchung in Panama, wo fast zwei Drittel der WassernutzerInnen eine Subvention erhielt, aber lediglich 16 % der Kunden des Wasserversorgers als arm oder sehr arm eingestuft wurden (Foster et al, 1999). Wichtig ist daher eine verbesserte Zielgruppenorientierung der Subventionen und v. a. eine Verschiebung der Subventionen in Richtung Anschlusskosten, die meist das weitaus größere finanzielle Problem für die ärmere Bevölkerung darstellen.

Ein weiterer, wichtiger Aspekt, um die Armutsorientierung der Projekte sicher zu stellen, ist die geografische Definition von Netzerweiterungen, um möglichst rasch arme Wohngegenden an das öffentliche Netz anzuschließen. Diese Definition muss in der Leistungsvereinbarung zwischen den öffentlichen und privaten Partnern vorgenommen werden. PPP-Projekte können bei einer richtigen Ausgestaltung durchaus sehr vorteilhaft in dieser Hinsicht sein, wie z. B. ein von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit durchgeführtes Projekt in Dakar/Senegal zeigt, wo sich die Anschlussquoten insbesondere in ärmeren Wohngebieten überproportional erhöht haben (BMZ, 2003, S. 87, 93). Auch Gutierrez et al (2003) verweisen auf mögliche positive Änderungen für die ärmeren Bevölkerungsschichten, wenn ein privates Unternehmen den Betrieb übernimmt:

“Some transnational utility companies have become more flexible than municipal governments in delivering services to squatter communities and informal settlements that lack land tenure.” (Gutierrez et al, 2003, S. 32)

Die Instrumente des seco im Bereich PPP

Im Rahmen der öffentlich-privater Partnerschaften kann das seco Reformbestrebungen in den Infrastruktursektoren in Entwicklungsländern durch nichtrückzahlbare Finanzierungszuschüsse unterstützen. Dabei lassen sich drei Schwerpunkte unterscheiden:

1. Unterstützung von Capacity Building, so z. B.:
 - Beim Aufbau von adäquaten rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen (Wassergesetze, Regulierungsinstitutionen, etc.)
 - Bei der Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen durch die Finanzierung von Transaction Advisors
 - Bei der Umsetzung des PPP-Projektes, u. a. durch die Finanzierung des fixen Anteils der Management Fees, der Unterstützung von Change Management-Prozessen oder von Trainingsmaßnahmen
 - Bei der Durchführung von Studien über Bedürfnisse sowie Zahlungswilligkeit und Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung; Einbezug der Stakeholder, etc.
2. Finanzierung von Investitionskosten für öffentliche Infrastruktur wird gewährt, welche im Rahmen eines PPP durch eine private Gesellschaft betrieben und modernisiert wird.
3. Finanzierung von Subventionen, um notwendige Tarifierhöhungen bei der armen Bevölkerung abzufedern (Tarifsubvention) oder ihr gezielt den Zugang zu bestimmten Versorgungsleistungen überhaupt zu ermöglichen (Reduktion der Anschlusskosten), um damit letztlich gezielt auch zur Verbesserung der Situation der ärmsten Bevölkerung beizutragen.

Daneben verfügt das seco auch über diverse Instrumente, um auf privater Seite Mittel für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten zu mobilisieren. Hierzu gehören Beteiligungen an spezialisierten Investitionsfonds, etwa dem African Infrastructure Fund, dem Emerging African Infrastructure Fund oder der Infrastructure Development Finance Corporation in Indien. Zudem weist das seco eine Beteiligung an einer Fazilität (GuarantCo) auf, welche öffentlichen oder privaten Partnern Garantien für die Finanzierung auf den lokalen Finanzmärkten stellen kann. Dadurch lässt sich das Währungsrisiko stark beschränken.

PPP-Guidelines

Wie erwähnt, gibt es viele negative Beispiele von PPPs, gerade auch im Wassersektor, aus denen die Lehren gezogen werden müssen. Viele Projekte sind an den oben skizzierten Herausforderungen gescheitert. Das seco erarbeitet deshalb, zusammen mit der DEZA und der Rückversicherungsgesellschaft SwissRe, sogenannte „Policy Principles“ und „Implementation Guidelines“ für PPP-Projekte in der Wasserver- und Abwasserentsorgung. Das Ziel ist es, mit diesen Richtlinien die Umsetzung erfolgreicher PPP-Projekte im Wasserbereich zu fördern.

Diese Richtlinien werden unter Einbezug einer großen Anzahl unterschiedlichster Stakeholder – z. B. Regierungen, Regulierer, private und öffentliche Betreiber sowie NGOs – entwickelt. Sie orientieren sich an Projekten im urbanen und periurbanen Bereich, da dieser generell für die Armutsbekämpfung von hoher und in Zukunft noch wachsender Bedeutung ist, denn der Anteil der Menschen, die in urbanen Gebieten in Entwicklungsländern lebt, wird sich laut UN-Projektionen bis zum Jahre 2015 verdoppeln und knapp 50 % betragen (UN, 2002).

Die Prinzipien und Guidelines richten sich an politische Entscheidungsträger, den Privatsektor oder auch Vertreter der Zivilgesellschaft und Kundenorganisationen, um den Prozess der Einführung von PPPs transparenter, partizipativer und auch armutsorientierter zu gestalten. Es zeigt sich, dass gerade die privaten Betreiber ein Interesse an den Policy Principles und den Guidelines haben, um Schwierigkeiten bei der Projektdurchführung zu vermindern und damit ihre Transaktionskosten zu senken – trotz eines eventuell höheren Aufwandes durch Partizipation verschiedener Interessensgruppen in der Projektvorbereitung.

Zusammenfassung: Beitrag zu besserer Versorgung

Der Einbezug des privaten Sektors im Rahmen von PPP-Modellen ist eine Möglichkeit, (neben einigen anderen), den großen Herausforderungen im Wasserbereich zu begegnen, nachdem die Unterstützung rein öffentlich betriebener Systeme in den letzten Jahrzehnten praktisch keine Verbesserung der Versorgungssituation mit sich brachte. PPP-Projekte können hier schneller positive Veränderungen bringen, wobei sich das *seco* bei der Umsetzung für transparente und klar armutsorientierte Prozesse unter Einbezug der relevanten lokalen Stakeholder einsetzt.

Unter Einhaltung dieser Voraussetzungen sind öffentlich-private Partnerschaften geeignet, öffentliche und private Interessen unter einen Hut zu bringen und einen Beitrag zur Verbesserung der Lage auch der ärmsten Bevölkerungsschichten zu leisten. Das Ziel nachhaltiger Entwicklung in Entwicklungsländern lässt sich nicht alleine über die Entwicklungshilfebudgets erreichen, vielmehr sind hierfür auch privates Know-how und private Ressourcen erforderlich. In diesem Sinne will das *seco* mit seinen Unterstützungsmaßnahmen zur Erreichung dieses Ziels beitragen.

Beispiel eines seco-Projektes: PPP im Wasser- und Abwasserbereich in Bolivien

Im bevölkerungsreichsten und besonders armen Randdistrikt 7 von El Alto gibt es keine öffentliche Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Der Distrikt wurde vom ursprünglich öffentlichen Versorger nicht an das Trinkwasser- und Abwassernetz der Stadt angeschlossen. Seit einigen Jahren gibt es einen Konzessionsvertrag zwischen der Stadtregierung von El Alto und der privaten Versorgungsgesellschaft Aguas de Illimani (AdI). Der Konzessionsvertrag sieht vor, dass in den Stadtbezirken besonders die armen Bevölkerungsschichten stark von Netzerweiterungen profitieren. Allerdings ist die Erschließung des Randdistrikts 7 weder im Konzessionsvertrag vorgesehen noch aufgrund der geringen Kaufkraft der Bevölkerung für AdI rentabel, daher blieb die Bevölkerung dort bisher ohne Wasserversorgung.

Im Rahmen eines PPP-Projektes finanziert das seco die Hauptleitungen und die Abwasserreinigungsbecken und leistet eine Vorfinanzierung für die Anschlussgebühren. Die Rückzahlung der Anschlussgebühren erfolgt durch Arbeit und Barzahlung in Raten; diese werden in einen so genannten Revolving Fund eingezahlt und daraus können weitere neue Anschlüsse finanziert werden. Während durch die Erstfinanzierung des seco in einer ersten Phase rund 3.000 Trinkwasser- und 5.000 Abwasseranschlüsse gebaut werden können, werden mit Hilfe des Revolving Funds am Ende 12.500 bzw. 14.500 Neuanschlüsse erstellt werden können. So werden rund 60.000 Personen direkt vom Projekt profitieren können. Ihre Versorgung wird durch die Ausweitung des Konzessionsgebietes sowie den professionellen Betrieb des privaten Konzessionärs langfristig gewährleistet sein.

Um die Kosten möglichst tief zu halten und den lokalen Bedürfnissen gerecht zu werden, wird ein kostengünstiges und technisch einfaches Vorgehen gewählt (condominal approach), die Bevölkerung konsultiert und in die Bauarbeiten einbezogen (community strengthening program) sowie technische Unterstützung zum Bau von sanitären Anlagen geleistet (sanitation support program).

Dieter Rothenberger ist Mitarbeiter des Staatssekretariats für Wirtschaft der Schweiz im Bereich Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit, Ressort Infrastrukturfinanzierung.

Literatur

Ahmad, J. (2004): Making Water and Sanitation Services Work in Developing Countries – An Institutional Framework. Vortrag im Rahmen der Stockholm Water Week, 16. -21. August 2004.

BMZ & BMU (Hrsg.) (2002): Water – A Key to Sustainable Development. Ministerial Declaration. The Bonn keys. Bonn Recommendations for Action. International Conference on Freshwater, 3. – 7. Dezember 2001. Bonn: BMZ.

BMZ (Hrsg.) (2003): Senegal – Wasserprojekt Dakar III. Schlussprüfungsbericht. Zentrales Evaluierungsprogramm des BMZ. Bonn: BMZ.

Estache, A. & Gomez-Lobo, A. & Leipziger, D. (2000): Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America: have we learned enough to get it right? Konferenzbeitrag des World Bank Institute zur Konferenz "Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor", 31. Mai - 2. Juni 2000 in London.

Foster, V. & Gomez-Lobo, A. & Halpern, J. (2000): Designing direct subsidies for water and sanitation services. Panama – A Case Study. Policy Research Working Paper 2344. Washington (D.C.): The World Bank.

Guasch, J.L. & Laffont, J.J. & Straub, S. (2002): Renegotiation of Concession Contracts in Latin America. Research Paper No. C02-22 of the USC Center for Law, Economics and Organization. Los Angeles: University of South Carolina.

Gutierrez, E. & Calaguas, B. & Green, J. & Roaf, V. (2003): New Rules, new Roles. Does PSP Benefit the Poor? Synthesis Report. London: WaterAid/ Tearfund.

McIntosh, A. (2003): Asian Water Supplies – Reaching the Urban Poor. London: ADB/IWA Publishing.

The World Bank, Operations Evaluation Department (Hrsg.) (2003): Efficient, Sustainable Service for All? An OED Review of the World Banks Assistance to Water Supply and Sanitation. Washington (D.C.): The World Bank.

Rothenberger, D. & Truffer, B. (2003): The Limits of Production Efficiency Analysis. New Institutional Economics and PSP contracts, in: Greenleaf (Hrsg.) (2003): Greener Management International, Sheffield: Greenleaf Publications, Heft 42, S. 21- 34.

Rothenberger, D. (2004): Private Sector Participation. Recent Findings, Assessments and Experiences of gtz MEN-REM. Project report commissioned by gtz MEN-REM. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.

UN Secretariat, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (Hrsg.) (2002): World Urbanization Prospects. The 2001 Revision. Data, Tables and Highlights. New York: United Nations.

The World Bank (Hrsg.) (1994): Infrastructure for Development. World Development Report 1994. New York: Oxford University Press.

The World Bank (Hrsg.) (1995): Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership. World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press.

Detailliertere Angaben zu Instrumenten und Aktivitäten des seco finden sich auf der Webpage des Bereichs Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit (<http://www.seco-cooperation.ch>).

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS - ANALYSE UND KRITIK DER SCHWEIZER POSITIONEN

Rosmarie Bär

Einleitung

In der Schweiz sind zwei Ministerien für die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zuständig: das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD). Das Jahresbudget beträgt 1 Mrd. Euro. Dieses Geld stammt aus einem so genannten Rahmenkredit für die Entwicklungszusammenarbeit, der alle vier Jahre vom Parlament neu bewilligt werden muss. 85 % davon verwaltet die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) des Außenministeriums, 15 % der so genannte „Leistungsbereich Entwicklung und Transition“ des Staatssekretariates für Wirtschaft (Seco) des EVD. „Alle Aktivitäten der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit zielen darauf ab, die Lebensbedingungen der am meisten benachteiligten Menschen dieser Welt zu verbessern“, schreiben die beiden Direktoren in ihrem gemeinsamen Jahresbericht. So verlangt es die Schweizerische Bundesverfassung, die in Artikel 54 festhält, dass unser Land „... zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen“ beiträgt. An diesen Grundsätzen sind auch die Public-Private Partnerships zu messen.

Die Deza verfolgt Programme herkömmlicher Entwicklungszusammenarbeit, das Seco so genannte „wirtschafts- und handelspolitische Maßnahmen“. Die Zweiteilung der Entwicklungszusammenarbeit bleibt von Koordinationsproblemen nicht verschont, welche die beiden Bürokratien pragmatisch und einigermaßen kollegial zu bewältigen versuchen. Bei den Public-Private Partnerships gingen sie von Beginn an im Gleichschritt.

Die jährlichen 1,5 Mrd. Franken Entwicklungsgelder machen 0,32 % des Brutto-Volkseinkommens aus. Die Schweiz ist also weit entfernt von den seit Jahren bzw. Jahrzehnten auf internationaler Ebene versprochenen 0,4 %. Ob diese je erreicht werden, steht in den Sternen. Zum einen, weil auch die Entwicklungszusammenarbeit von den Budgetsparmaßnahmen der öffentlichen Hand nicht verschont wurde. Zum anderen, weil beträchtliche Entwicklungsgelder in den kommenden Jahren in den Kohäsionsfonds der Europäischen Union fließen sollen.

Als Nicht-EU-Land hat die Schweiz vor kurzem 8 bilaterale Abkommen mit der Europäischen Union abgeschlossen. Im Gegenzug wird eine Milliarde Schweizer Franken in den Kohäsionsfonds für die neuen Mitgliedsstaaten eingezahlt. Innerhalb der Schweizer Regierung ist es beschlossene Sache, dass diese Milliarde nicht als zusätzliches Geld aufzubringen ist, sondern bei der Hilfe für den Süden und der Osthilfe eingespart werden soll.

Dies freut die Wirtschaft. Sie verlangt vom Bundesrat, dass die Programme, die aus dem Kohäsionsfonds finanziert werden, vor allem der Schweizer Wirtschaft

zu-gute kommen. Der Chefökonom des Dachverbandes der Wirtschaft, der „Economiesuisse“ sagte in einem Interview („Tages-Anzeiger“ vom 8.6.94, Seite 31) unumwunden: „Das Geld sollte prioritär in Bereiche investiert werden, in denen Schweizer Unternehmen etwas anzubieten haben. Eine Kehrlichtverbrennungsanlage in Polen zum Beispiel sollte nicht mit deutscher Technologie gebaut werden.“

Vergessen wir auch nicht, dass die Schweiz das Land ist, wo jedes Jahr in Davos das Weltwirtschaftsforum stattfindet und wo UNO-Generalsekretär Kofi Annan 1999 den „Global Compact“ aus der Taufe hob. Damit verhalf er Partnerschaften mit multinationalen Konzernen (aber ohne bindende Verpflichtungen) zu höheren Weihen. Das Sekretariat des Global Compact wird von der Schweiz aus ihren geringen EZA-Mitteln mitfinanziert.

Dies ist das politische Umfeld, in dem Public-Private Partnerships von den staatlichen Stellen als zukunftsfähiges Instrument der Entwicklungspolitik gesehen werden.

Internationaler Modetrend

Die Begründung, weshalb die Schweiz in ihrer Entwicklungszusammenarbeit auf Public-Private Partnerships setzt, entspricht der heutigen Modeströmung, die vor allem von Weltbank und Internationalem Währungsfonds diktiert wird und nicht zuletzt in Johannesburg an der UNO-Weltkonferenz „Rio + 10“ im September 2002 von der Staatengemeinschaft abgesegnet wurde. Sie lautet:

„Zur Erreichung der UNO-Millenniumsziele braucht es immense Anstrengungen der Staatengemeinschaft und es braucht enorme zusätzliche Finanzen. Die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit aber sind begrenzt. Um eine nachhaltige Verbesserung der Lage der ärmsten Bevölkerungsgruppen zu erreichen, braucht es zwingend vermehrte privatwirtschaftliche Ressourcen.“ So hält es auch die Deza in ihrem Positionspapier „Zusammenarbeit mit dem Privatsektor“ fest.

Von der Partnerschaft mit der Wirtschaft verspricht man sich nicht nur zusätzliches Kapital, sondern auch neues Know-how und bessere Managementmethoden, Technologietransfer und Effizienzsteigerung. Zudem soll ein größerer Druck zur Verbesserung der Rahmenbedingungen in den jeweiligen Ländern aufgebaut werden (Good Governance), als Voraussetzung für weitere Investitionen.

Die Deza betont, dass Public-Private Partnerships keine eigenen Programme sind, sondern ein Instrument, um ein Programm erfolgreich zu gestalten. Eigens dafür reservierte Gelder gibt es nicht. Das Geld ist Bestandteil der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Es wird dem jeweiligen Länderbudget entnommen, in dem die Partnerschaft abgewickelt wird.

Unter Public-Private Partnerships wird Vieles subsumiert, von Beratungsmandaten über Managementverträge bis zur Erbringung von öffentlichen Diensten durch private Unternehmen. Als spezielle Kategorie muss man dabei die Public-Private Partnerships im Infrastrukturbereich nennen, bei denen es um die öffentlichen Dienstleistungen des jeweiligen Landes geht, wie Stromversorgung, Wasser- und Abwasserversorgung. Die Schweiz setzt beim Wasserbereich mit Public-Private Partnerships einen besonderen Schwerpunkt (siehe weiter hinten).

Im Gegensatz zur Deza legte das Seco unter dem Titel „Public-Private Partnership“ ein Programm zur Förderung von Privatisierungen öffentlicher Dienste im Ausland, vor allem in den ärmsten Ländern, vor: „Das Hauptziel der öffentlich-privaten Partnerschaften besteht darin, Infrastrukturleistungen einem breiteren Kreis der Bevölkerung in besserer Qualität und zu erschwinglichen Preisen zugänglich zu machen. Das betrifft auch hier Wasserversorgungen, Abfallbeseitigung, Energieversorgung und das Transportwesen.“

Das Seco setzt eine Reihe von Instrumenten ein, von denen drei das Kernset bilden:

1. Mit speziellen Fazilitäten werden den interessierten Staaten mit Know-how-Vermittlung und Projektentwicklung Unterstützung bei der Schaffung der politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen angeboten. Es geht also um die Befähigung des Staates, sich einerseits für Privatkapital und ausländische Investoren attraktiv zu machen, andererseits auch ein gleich starker Partner gegenüber den Konzernen zu werden.
2. Nicht rückzahlbare Finanzierungszuschüsse an den Staat oder die Gemeinden. Sie dienen zur Deckung von Investitionskosten für öffentliche Infrastruktur, welche durch eine private Gesellschaft betrieben wird. Mit diesen Geldern werden auch Subventionen ausgerichtet, damit Tarifierhöhungen für die arme Bevölkerung abgefedert werden können.
3. Das Seco beteiligt sich an spezialisierten Investitionsfonds, z. B. dem African Infrastructure Fund. Diese Fonds beteiligen sich ihrerseits, gemeinsam mit einem privaten Hauptsponsor, an Public-Private Partnership.

Wasser und Public-Private Partnership

Zusammen mit dem schweizerischen Versicherungsmulti Swiss Re arbeiten Deza und Seco an einem Verhaltenskodex für die Beteiligung der Privatwirtschaft an Wasserversorgungen von Entwicklungsländern. Damit soll ein Instrument zur Verfügung stehen, um die Millenniumsziele der UNO im Wasserbereich besser erreichen zu können. In Diskussion sind zwei Dokumente: Ein Verhaltenskodex soll gemeinsame Grundprinzipien, Wertvorstellungen und Absichten festschreiben, in Guidelines werden Strategien für die konkrete Umsetzung formuliert.

Obwohl es sich um freiwillige Instrumente handelt, ist das schweizerische Vorgehen von politischer Tragweite. Es verstärkt die Tendenz in Richtung öffentlich-privater Partnerschaften bei öffentlichen Dienstleistungen. Auf internationalen Foren sind Verhaltenskodex und Guidelines von der Schweiz mit viel Werbeaufwand vorgestellt worden; so am Weltwasserforum in Davos wie auch im Mai 2004 bei der 12. Konferenz der UNO-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) in New York.

Die Initiative von Swiss Re, Deza und Seco hat die großen Städte im Auge. Denn die Privatwirtschaft und insbesondere die multinationalen Konzerne wollen Gewinne erwirtschaften und interessieren sich deshalb nicht für das Land, wo angepasste Technologien und kostengünstige Technologien gefragt sind. Um die Zahl der Menschen, die heute keinen Zugang zu sauberem Wasser und zu sanitä-

ren Einrichtungen haben, bis 2015 zu halbieren (= Millenniumsziele), muss man aber in die ländlichen Gegenden investieren.

Die Haltung der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke

Aus den bisherigen Ausführungen geht hervor, dass die Arbeitsgemeinschaft der schweizerischen Hilfswerke sehr kritisch gegenüber der neuen entwicklungs-politischen Modeströmung Public-Private Partnership eingestellt ist. Diese Skepsis wird von zahlreichen weiteren NGOs im Inland und Ausland, im Norden und im Süden, geteilt.

Wir sind besonders skeptisch, wenn öffentliche Güter wie Bildung, Gesundheitswesen, Strom und Wasser betroffen sind. Partnerschaften zwischen Staat und Privaten sind dort am problematischsten, wo sie große Infrastrukturen betreffen und bei denen multinationale Konzerne zum Zuge kommen. Es sind diese Unternehmen, die sich die Risiken fast vollständig durch öffentliche Hände abdecken lassen und die jeden einheimischen Regulator mit Leichtigkeit austricksen können.

Wir sind überzeugt, dass die Entwicklung des privaten Sektors in den Entwicklungsländern notwendig ist, um die wirtschaftlichen Möglichkeiten dieser Länder zu stärken. Demzufolge können wir auch vielfältigen Maßnahmen zustimmen, die den privaten Sektor in den Entwicklungsländern stärken, insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen.

Wir teilen das hinter der neuen Strategie versteckte entwicklungsökonomische Glaubensbekenntnis nicht, wonach nur Marktfundamentalismus, strikte Exportorientierung und einseitige Förderung ausländischer Direktinvestitionen die armen Länder wirtschaftlich voran bringen würden. Wir teilen keineswegs das vorherrschende naive Vertrauen in Marktreformen ausgerechnet in Sektoren, die bisher insbesondere von großen internationalen Firmen vernachlässigt worden sind. Wir sind gegen die Strategie „privatize first then ask questions“.

Wir wenden uns gegen die Strategie, dass öffentliche Güter zur Befriedigung existentieller Bedürfnisse zu simplen Handelswaren gemacht werden. Wir wenden uns gegen die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, glauben nicht, dass die Armen mit Wettbewerb und privaten Investitionen einen besseren und kostengünstigen Zugang zu Wasser, Bildung, Gesundheit erhalten werden. Wir glauben nicht, dass der Privatsektor dem öffentlichen Sektor im Erbringen öffentlicher Dienstleistungen a priori überlegen sei, dass er effizienter und effektiver sei. Vor allem nicht, wenn es um die Übernahme von Monopolen geht.

Nötige Investitionen

Unbestritten ist die Wichtigkeit hoher Investitionen in den Infrastrukturbereich. Es ist empirisch erwiesen, dass Länder mit hohen Wachstumsraten vorher große Investitionen in den Infrastrukturbereich getätigt haben. Und es ist ebenfalls empirisch erwiesen, dass hohe Investitionen in Infrastrukturbereiche zugunsten der Armen einen bedeutenden Beitrag zur Armutsreduktion und zur Armutsbekämpfung leisten.

Immer wieder wird behauptet, ohne private Finanzen seien die riesigen, notwendigen Infrastrukturinvestitionen nicht finanzierbar. Die Entwicklungshilfe soll deshalb mehr und mehr als Hebel dienen, privates Kapital zu mobilisieren und in den Infrastrukturbereich der Entwicklungsländer zu kanalisieren. Das propagieren Weltbank, die regionalen Entwicklungsbanken, das macht die EU, das fördern die nördlichen Regierungen, einschließlich der Schweiz.

Deswegen werden einerseits kommerzielle und politische Garantien gewährt, um die Risiken der Unternehmen zu vermindern und andererseits wird mit verschiedenen Maßnahmen versucht das Investitionsklima zu verbessern. Finanzen fließen sogar mehr und mehr direkt den Unternehmen zu. Mit andern Worten: man subventioniert indirekt oder direkt den privaten Sektor.

Mit dieser Strategie wird ausgeblendet, dass öffentliche Entwicklungshilfemittel stagnieren oder rückläufig sind. Man verlangt zwar eine Verdoppelung der öffentlichen Hilfe, um die Millenniumsziele zu erreichen. Doch die realen Zahlen zeigen nach dem ständigen Sinken während des ganzen letzten Jahrzehnts neuerdings eine nur geringe Steigerung im letzten Jahr. Auch die Schweiz schiebt – wie beschrieben – ihr 0,4 %-Ziel weiter vor sich her.

Im Jahre 2000 belief sich die Hilfe für den Bildungsbereich auf 4,1 Mrd. US-\$, davon lediglich 1,5 Mrd. US-\$ für Primarschulbildung. Der Anteil der Kredite der Weltbanktochter IDA in den Bereich soziale Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung, Wasser, Abwasser) hat in den letzten Jahren 10 Prozent ihrer gesamten Ausleihungen selten überstiegen.

Fazit: Die öffentliche Entwicklungshilfe ist nicht genügend ausgebaut worden und setzte teilweise falsche Prioritäten!

Überschätzter Privatsektor

Auf der anderen Seite geht mit der Strategie der Public-Private Partnerships auch ein fatales Überschätzen der Möglichkeiten und der Bedeutung des privaten Sektors einher. Diese Tatsache bestätigt auch der neue „Infrastructure Action Plan“ der Weltbank: Der internationale Privatsektor trägt weniger als 10 % zu den Investitionen im Wasser- und Abwasserbereich bei. Einige Zahlen untermauern unsere Kritik:

- Die Weltbank veranschlagt in ihrem Bericht Global Development Finance 2003 die gesamten direkten Auslandsinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI) in den letzten Jahren auf relativ stabile und erstaunlich bescheidene 2,5 bis 3 % des Bruttosozialproduktes aller Entwicklungsländer. Diese FDI sind zudem regional und sektoriell hochkonzentriert. 90 % aller FDI fließen in die 18 wichtigsten Schwellenländer, drei Viertel gar nur in die 10 größten Schwellenländer.
- Annähernd die Hälfte der FDI ist im Bergbau und im Erdölsektor angelegt. Vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre sind durch die forcierte Privatisierung zwar auch viele Mittel in den Dienstleistungssektor geflossen, in die Telekommunikation, in den Energiesektor, teils in den Verkehrssektor.

- Diese Zahlen verdeutlichen, dass FDI nur in geringem Ausmaß in die sozialen Infrastrukturbereiche fließen.
- FDI sind zudem in der Regel teuer. In der neueren Diskussion werden sie zwar der externen Kreditfinanzierung vorgezogen, weil sie nicht schuldenwirksam seien. Investitionen werden aber nur getätigt, wenn sie Gewinn abwerfen. Die Weltbank schätzt die durchschnittliche Gewinnrate der FDI in den Entwicklungsländern auf 16 bis 18 %, für Afrika südlich der Sahara angesichts größerer Risiken sogar auf über 25 %. Wie viel von diesen Gewinnen reinvestiert wird, ist in vielen Ländern statistisch nicht auszumachen. Die Weltbank verfügt über Angaben von 59 Ländern. Reinvestiert wurden dort weniger als 20 % der erzielten Profite. Es ist zu vermuten, dass der Rest in die Ursprungsländer zurück floss.

Der schwache Staat – kein Argument

Der neueste Weltbankbericht propagiert auch, dass der private Sektor dem öffentlichen Sektor in der Leistungserbringung überlegen sei. Wettbewerb und private Investoren würden besser dafür sorgen, dass die Armen in den Entwicklungsländern besseren Zugang zu Wasser, Bildung und Gesundheit erhalten.

Der Staat soll sich auf Kontroll- und Regulierungsfunktionen beschränken. Darin sei die öffentliche Hand zu stärken. Das grundlegende Problem der ungleich verteilten Macht zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft blenden die PPP-BefürworterInnen jedoch weitgehend aus. Wenn ein schwacher Staat angeblich unfähig ist, gute Dienstleistungen zu erbringen, wie soll er dann fähig sein, Weltkonzerne wie Suez, Veolia (die frühere Vivendi) oder Telefonica zu kontrollieren und zu regulieren? Oder wenn Regierungen dies lernen sollen, warum sollen sie es nicht auch lernen können, effizient öffentliche Dienstleistungen zu erbringen? Über diese Widersprüche setzen sich Institutionen wie die Weltbank stillschweigend hinweg.

Wie vorne beschrieben, setzen Seco und Deza auf das kostspielige Erarbeiten von freiwilligen Verhaltensrichtlinien für private Unternehmen in Public-Private Partnerships. Wir bezweifeln, ob damit der in Entwicklungsländern weit verbreiteter Widerstand gegen Privatisierung, Public-Private Partnerships und Abbau staatlicher Dienstleistungen gebrochen werden kann.

Sonderfall Wasser

Unsere ablehnende Haltung gegenüber den Public-Private Partnerships wird auch genährt durch zahlreiche fehlgeschlagene Beispiele und Projekte im Wassersektor. Es waren samt und sonders die einstigen Vorzeigeprojekte für „erfolgreiche“ Privatisierungen, die gescheitert sind. Manila und Buenos Aires, die in den Händen von europäischen Multis waren, sind die letzten zwei Beispiele. In beiden Fällen wurde den beiden Staaten ein riesiger Scherbenhaufen hinterlassen. Die Menschen, die vorher keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser hatten, sind ohne Zugang geblieben. Die Wasserpreise schnellten generell in die Höhe; wer nicht bezahlen konnte, wurde vom Netz abgehängt. In den vergangenen Jahren hat denn auch die Zahl von Massenstreiks, Demonstrationen, Krawallen und

volksaufstandsähnlichen Protesten gegen die „Segnungen“ von Public-Private Partnerships in den betroffenen Ländern zugenommen.

Partizipation der Bevölkerung und transparente Abläufe gehören heute zum kleinen Einmaleins der Entwicklungszusammenarbeit. Die Privatwirtschaft verlangt aber in der Regel eine zügige, flexible Umsetzung ihrer Projekte. Partizipation braucht aber Zeit und Geduld. Investitionen in Bereiche, die den Armen zu Gute kommen sollen, müssen sehr eng abgestimmt sein auf die allgemeine Strategie der Armutsbekämpfung, z. B. mit Aktionsplänen und Investitionen in der Landwirtschaft, für Landtitel, Kreditwesen, Arbeitsplatzbeschaffung usw. Die Schweiz, wo die Bevölkerung in Plebisziten immer wieder Privatisierungsvorlagen von öffentlichen Dienstleistungen ablehnt, darf diese Privatisierungen nicht mittels ihrer Entwicklungspolitik anderen Bevölkerungen aufzwingen.

Für die Arbeitsgemeinschaft ist klar: Sauberes Trinkwasser gehört zur menschlichen Existenzsicherung. Und diese gehört zu den Kernaufgaben staatlicher Tätigkeit. Nur die öffentliche Hand kann eine solidarische Verteilung gewährleisten, ebenso wie eine demokratische Kontrolle und Mitsprache der Bevölkerung. Es ist Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, die einzelnen Staaten bei der Umsetzung ihrer Pflichten zu unterstützen.

Steuerwettbewerb als Armutsquelle

Ein letztes Argument noch zur Finanzierungslücke von Entwicklungsvorhaben: die neoliberale Entwicklungsökonomie wird nicht müde, ständig tiefere Staats- und Fiskalquoten zu fordern. Steuern werden gesenkt, die öffentliche Hand wird kurz gehalten. Je stärker diese Tendenz ist, desto weniger Mittel hat dann der Staat, um die notwendige soziale Infrastruktur zu finanzieren.

Der internationale Steuerwettbewerb verstärkt diese staatliche Armut noch mehr. „Multis“ verlangen immer größere Steuerprivilegien, sonst drohen sie abzuziehen und andernorts zu investieren. Mit Manipulationen verschieben sie ihre Gewinne in steuerniedrige Finanzzentren. Auch die Reichen der Entwicklungsländer bringen ihren Reichtum unversteuert in die Steuerfluchthäfen, einschließlich der Schweiz.

Oxfam hat berechnet, dass den Entwicklungsländern durch derartige Steuerpraktiken jährlich Steuereinnahmen in der Größenordnung der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe der OECD entgehen.

Positive Alternativen

Angesichts dieser Tatsachen ist es offenkundig: Der private Sektor kann die viel zitierte Lokomotivfunktion keinesfalls erfüllen. Die Anstrengungen müssen vielmehr schwergewichtig auf den öffentlichen Bereich konzentriert werden, damit dieser die nötigen Finanzen beschaffen und die öffentlichen Dienstleistungen effizient erbringen kann. Im Wesentlichen kann der öffentliche Sektor die gleichen Finanzquellen anzapfen, wie dies private Dienstleistungsanbieter auch tun. Diese finanzieren ihre Investitionen in der Regel auch nicht eigenständig.

Die Schweizerischen Hilfswerke fordern die Rehabilitierung oder den Ausbau rein öffentlich geführter Infrastrukturunternehmen. Und ein weit stärkeres Enga-

gement für Public-Public-Partnerships. Städte- und Gemeindepartnerschaften könnten aktiv mit Finanzen, Management-Know-how und technischem Expertenwissen öffentliche Instanzen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene unterstützen. Schweden macht dies beispielsweise in seinen Nachbarstaaten Lettland, Estland und Litauen in beträchtlichem Umfang. Und die Stadt Zürich demonstriert seit Jahren, welches Potential in einer Public-Public-Partnerschaft liegt, mit den öffentlichen Unternehmen der chinesischen Stadt Kunming. Es gibt also alternative Wege zur Sackgasse der Public-Private Partnerships.

Zusammenfassend: Für eine Lösung der globalen ökologischen und sozialen Krise mit ihren Ungerechtigkeiten braucht es das Primat der Politik auf internationaler und nationaler Ebene, es braucht starke UNO-Strukturen und starke Nationalstaaten, die dem Gerechtigkeitsgrundsatz und den Menschenrechten verpflichtet sind.

Rosmarie Bär arbeitet als Koordinatorin für Entwicklungspolitik bei Swiss Coalition, der Arbeitsgemeinschaft der sechs großen Hilfswerke der Schweiz (Swissaid, Brot für alle, Fastenopfer, Helvetas, Caritas, Heks).

WIRTSCHAFT UND ENTWICKLUNG ALS SCHWERPUNKT DER ÖSTERREICHISCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT²⁹

Wolfgang Moser

Wirtschaftsentwicklung ist die Grundvoraussetzung für nachhaltige Reduktion der Armut, denn Investitionen schaffen neue Arbeitsplätze, Einkommen und damit eine stabile Existenzgrundlage. Im EZA-Gesetz ist daher das Ziel verankert, die wirtschaftliche Entwicklung in den Partnerländern zu stärken und dabei verstärkt österreichisches Potential einzubeziehen. Damit Wirtschaftsentwicklung erfolgreich ist, muss sich die Privatwirtschaft in Industrieländern und in Entwicklungsländern daran beteiligen. Im Bereich Wirtschaft und Entwicklung will die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) die Rahmenbedingungen für Wirtschaftsaktivitäten verbessern und so neue Investitionen und Betriebsgründungen erleichtern. Vor allem der Ausgleich von strukturellen, institutionellen oder rechtlichen Defiziten sowie Verbesserungen der Ausbildungsstandards können die Chancen für Wirtschaftsentwicklung erhöhen. Um österreichischen Unternehmen die Investition in Partnerländern zu erleichtern, sollen künftig alle verfügbaren Finanzierungs- und Wirtschaftsinstrumente wie beispielsweise Investitions Garantien, Exportkredite und Starthilfen besser zusammenwirken und mit der Entwicklungszusammenarbeit koordiniert sein.

Im Bereich „Wirtschaft und Entwicklung“ konzentriert sich die OEZA auf drei Ansatzpunkte:

- Die Dynamisierung der lokalen Ökonomien durch die Förderung von Instrumenten für einheimische Unternehmen. In diesen Bereich fallen v. a. die Strategien und Instrumente der Klein- und Mittelbetriebsförderung, Mikrofinanzinstitutionen usw.
- Die verstärkte Mobilisierung und Einbeziehung der österreichischen bzw. europäischen Wirtschaft durch Partnerschaften mit der OEZA zur Erreichung entwicklungspolitischer Zielsetzungen wie Know-how und Technologietransfer, Schaffung von Beschäftigung und Einkommen sowie positive strukturelle und armutsmindernde Effekte.
Aufbauend auf dem Programm „Private Wirtschaftspartnerschaften“ wird das Instrumentarium durch eine Ausweitung und Aufgliederung in „Unternehmenspartnerschaften“ (business-to-business) und „Entwicklungspartnerschaften“ (öffentlich-privat) weiterentwickelt. Gegebenenfalls können diese auch mit den Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung kombiniert werden, soweit dies entwicklungspolitischen Zielen dient.
- Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches Engagement wie Unternehmensgründungen, Investitionen, Joint Ventures etc. in

²⁹ Der Diskussionsprozess zur Formulierung dieses Schwerpunktes ist in Österreich sowohl auf öffentlicher als auch NGO-Seite noch im Gange. In der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit (AGEZ) beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe mit diesem Thema. Genauere Informationen sind bei der AGEZ (<http://www.agez.at>) erhältlich.

den Partnerländern der OEZA. Hier sind insbesondere die institutionelle und strukturelle Entwicklung, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, Stärkung des Humankapitals, aber auch die Rahmenbedingungen des Welthandels zu nennen. Dieser Bereich ist einerseits auf der Ebene des multilateralen Politikdialoges und der Geberkoordination wahrzunehmen, andererseits aber auch durch bilaterale Projekte und eine verstärkte österreichische Beteiligung an Programmen multilateraler Finanzierungsinstitutionen.

Organisation

Im Sinne der bestmöglichen Koordination aller entwicklungspolitischen Instrumente und des Kohärenzgebotes im EZA-Gesetz wurde vor zwei Jahren die interministerielle „Plattform Wirtschaft und Entwicklung“ ins Leben gerufen und soll weitergeführt werden. Die Plattform agiert in drei Untergruppen, welche von der „Austrian Development Agency“ (ADA) inhaltlich und administrativ unterstützt werden. Die ADA hat 2004 ein Referat „Wirtschaft und Entwicklung“ eingerichtet, das weiter ausgebaut wird. Zunächst soll ein ADA-Mitarbeiter in Brüssel platziert werden, um den österreichischen Zugang zu EU-finanzierten Programmen und die Vernetzung mit anderen europäischen Organisationen und Agenturen zu erleichtern. Weiters sind die Voraussetzungen zum Aufbau von Informationsnetzwerken und Einbindung in Programme von multilateralen Organisationen (z. B. EU, VN, UNIDO, EIB, CDE und IFIs) zu schaffen.

Geografische und Sektorprioritäten

Hauptzielregion ist Südosteuropa. Weiters werden Ziele auszuwählen sein

- in den Maghrebstaaten (im MEDA-Kontext – Euro-Mediterranean Partnership),
- im Nahen Osten,
- in Südostasien (im ALA-Kontext – EU-Kooperation mit Asien und Lateinamerika)
- und in Lateinamerika (im ALA-Kontext).

Schließlich werden auch die bisherigen Schwerpunktländer der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit einbezogen.

Ebenso ist zunächst eine Konzentration auf die bestehenden Sektorschwerpunkte geplant, wobei komparative Vorteile Österreichs (z. B. Wasser und Energie, Umwelttechnologie, Tourismus) zu nutzen sind. Länder- und Sektorschwerpunkte sollten jedoch nicht zu früh festgelegt werden. Es müssen erst konkrete Erfahrungen gesammelt werden, die nach etwa zwei Jahren auszuwerten sind. Anschließend soll die Schwerpunktsetzung in Abstimmung mit den Mitgliedern der Plattform Wirtschaft und Entwicklung getroffen werden.

Differenzierung der Strategie nach Ländergruppen

Südosteuropa

Die Förderung der nachhaltigen, sozial ausgewogenen wirtschaftlichen Entwicklung ist das Kernanliegen der OEZA. Der Sektor „Wirtschaft und Beschäftigung“ wird daher neben „Bildung“ sowie „Umwelt, Wasser und Energie“ zu einem thematischen Schwerpunkt in diesen Ländern ausgebaut. Durch ein Zusammenspiel von effektiven öffentlichen Institutionen und beschäftigungsschaffenden Investitionen von Unternehmen soll wirtschaftliches Wachstum gefördert werden.

Die Erfahrungen aus Maßnahmen in Südosteuropa dienen als Pilotprojekte für „Middle Income Countries“. Aufbauend auf den bisherigen österreichischen Aktivitäten, den laufenden Programmen der internationalen und bilateralen Geber und den geplanten Maßnahmen der Regierungen werden folgende vier Projekt-schienen von der OEZA in der Periode 2005-2007 in Bosnien und Herzegowina, Kroatien sowie Serbien und Montenegro weiter umgesetzt:

- öffentliche Institutionen als Förderer des Investitionsklimas;
- die Gemeinden als moderne Partner für Investoren;
- Klein- und Mittelbetriebe schaffen neue Arbeitsplätze;
- moderne Arbeitsmarktverwaltungen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit.

„Low Income“-Länder

Auch in den „Least Developed Countries“ (LDCs) und anderen „Low Income“-Ländern ist der Bereich Wirtschaft und Entwicklung von hoher Relevanz. Wirtschaftswachstum ist eine notwendige, aber keine ausreichende Bedingung für die Reduzierung der Armut. Im Vordergrund sollen armutsmindernde Wachstumsstrategien stehen (pro-poor growth strategies). Die Ansatzpunkte in den ärmeren Entwicklungsländern unterscheiden sich insofern von den reicheren Entwicklungsländern als stärker an den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gearbeitet werden muss und ein Interesse von österreichischen Unternehmern an Direktinvestitionen oft nicht vorausgesetzt werden kann.

In Sektoren, in welchen Österreich komparative Vorteile hat, wie Wasser, Energie oder Bildung, wird versucht, infrastrukturelle Grundlagen für Wirtschaftswachstum aufzubauen, während durch die Sektoren Mikro-, Klein- und Mittelbetriebsentwicklung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung unmittelbare wirtschaftliche Aktivitäten mit einem hohen armutsverringernenden Potential unterstützt werden.

Die Strategie in den „Low Income“-Ländern zielt darauf ab, einerseits die bisherigen Qualitätsstandards der EZA zu wahren, die besonderen Voraussetzungen von sehr armen Ländern zu berücksichtigen und andererseits in Richtung selbsttragendes Wirtschaftswachstum zu gehen, welches diese Länder weniger von Außendirekthilfen abhängig macht. Dazu können Partnerschaften und Investitionen der österreichischen Wirtschaft, welche von den bisherigen Erfahrungen und Kontakten der EZA profitieren sollen, beitragen.

Wolfgang Moser, Mitarbeiter der Sektion VII des BMA mit den Themenschwerpunkten Humanitäre Hilfe & Katastrophenhilfe; Strategieentwicklung und Koordination für den Bereich Wirtschaft und Entwicklung sowie Dialog mit den EZA-Nichtregierungsorganisationen

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AGEZ	ArbeitsGemeinschaft EntwicklungsZusammenarbeit
ADA	Austrian Development Agency
ADI	Aguas de Illimani
AGE	Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitik (Deutschland)
AVE	Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGA	Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Deutschland)
CDE	EU-Zentrum für Unternehmensentwicklung
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CSD	UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung
CSR	Corporate Social Responsibility
DAC	Development Assistance Committee
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Schweiz)
DFID	Department for International Development (Großbritannien)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DO	Durchführungsorganisation
EAIF	Emerging Africa Infrastructure Fund
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EIB	Europäische Investitionsbank
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	Foreign Direct Investment
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GATS	General Agreement on Trade and Services
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GLE	Global Campaign for Education
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GWSC	Ghana Water and Sanitation Corporation
ICANN	Internet Consortium on Assigned Names and Numbers

IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
IFIs	Internationale Finanzinstitutionen
ILO	International Labour Organization
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gemeinnützige GmbH
IPCC	International Panel on Climate Change
ISO	International Organization for Standardization
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LDCs	Least Developed Countries
MDGs	Millennium Development Goals / Millenniumsentwicklungsziele
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
NGO	Non Governmental Organizations
NRO	Nichtregierungsorganisationen
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
PIDG	Private Infrastructure Donor Group
PPA	Power Purchasing Agreements
PPIAF	Public Private Infrastructure Advisory Facility
PPP	Public-Private Partnership
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSP	Privatsektorbeteiligung
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft (Schweiz)
SEQUA	Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNO	United Nations Organization
VN	Vereinte Nationen
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (Deutschland)

WEED	Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V.
WHO	World Health Organization
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WTO	World Trade Organization

WEITERFÜHRENDE LITERATUR ZUM THEMA

(Auszug aus der Literaturdatenbank der ÖFSE)

Barlow, M. & Clarke, T. (2003): Blaues Gold. Das globale Geschäft mit dem Wasser. München: Verlag Antje Kunstmann.

ÖFSE SIG: 21560

Bensabat Kleinberg, R. & Clark, J. A. (Hrsg.) (2002): Economic liberalization, democratization and civil society in the developing world. International Political Economy Series. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

ÖFSE SIG: 20585

Berthélemy, J.-C. et al. (Hrsg.) (2004): Privatisation in sub-Saharan Africa. Where do we stand? Development Centre Studies. Paris: OECD, Development Centre.

ÖFSE SIG: 21832

Britto, T. F. de (2004): Conditional cash transfers. Why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America? ISS Working Papers, 390. The Hague: Institute of Social Studies.

ÖFSE SIG: 12094/390

Brook, P. J.; Irwin, T. C. (Hrsg.) (2003): Infrastructure for poor people. Public policy for private provision. Washington (D.C.): The World Bank.

ÖFSE SIG: 20548

Brunnengräber, A. (Hrsg.) (2003): Globale Öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck. Festschrift für Elmar Altvater. Münster: Westfälisches Dampfboot.

ÖFSE SIG: 21790

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) (Hrsg.) (2002): Halbierung der extremen Armut. GKKE-Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung. Schriftenreihe der GKKE; 30. Bonn: Deutsche Kommission Justitia et Pax.

ÖFSE SIG: 21084/30

Globalization Challenge Initiative (Hrsg.) (2002): Growing dangers of service apartheid. How the World Bank Group's Private Sector (PSD) strategy threatens infrastructure and basic service provision. News & Notices for IMF and World Bank Watchers, Heft 5, 2. Jg.

ÖFSE SIG: 21262

Groves, L. & Hinton, R. (Hrsg.) (2004): Inclusive aid. Changing power and relationships in international development. London, Sterling (VA): Earthscan.

ÖFSE SIG: 21903

Hamm, B. (Hrsg.) (2002): Public-Private Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen. INEF-Report 62. Duisburg: Universität Duisburg, Institut für Entwicklung und Frieden.

ÖFSE SIG: 16490/62

- Harding, A. & Preker, A. S. (Hrsg.) (2003): Private participation in health services. Health, Nutrition, and Population Series. Washington (D.C.): The World Bank.
ÖFSE SIG: 20510
- Hoering, U. (2001): Privatisierung im Wassersektor. Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne – Lösung der globalen Wasserkrise? Weed Arbeitspapier. Bonn: weed - Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.
ÖFSE SIG: 20588
- Hoering, U. (2003): „Zauberformel PPP“. „Entwicklungspartnerschaften“ mit der Privatwirtschaft. Weed Arbeitspapier. Bonn: weed - Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.
ÖFSE SIG: 21865
- International Bank for Reconstruction and Development (Hrsg.) (2003): Making services work for poor people. World development report 2004. Washington (D.C.): The World Bank.
ÖFSE SIG: HA-7/0006-2004/EN
- Johnstone, N. (2001): Private firms and public water. Realising social and environmental objectives in developing countries. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
ÖFSE SIG: 21004
- DGB-Bildungswerk, Diakonisches Werk der EKD, et al. (Hrsg.) (2003): Social Watch Report Deutschland 2003. Die Armen und der Markt. Düsseldorf, Stuttgart, et al.: Social Watch Deutschland.
ÖFSE SIG: 19395/2003/3/DE
- King, K.; McGrath, S. (2004): Knowledge for development? Comparing British, Japanese, Swedish and World Bank aid. London, New York: Zed Books.
ÖFSE SIG: 21924
- Küblböck, K. (2004): Weltbank. Die Private Sector Development Strategy: Inhalte, Analyse, Einschätzung. Wien: ÖFSE.
ÖFSE SIG: 21957
- Martens, J. et al (Hrsg) (2001): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn: Dietz.
ÖFSE SIG: 11893/D-11
- Nelson, J. (2002): Building partnerships: Cooperation between the United Nations system and the private sector. New York: United Nations Publications.
ÖFSE SIG: 20453
- Nuscheler, F. (2004): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt. 5., völlig neu bearb. Auflage. Bonn: Dietz.
ÖFSE SIG: 09669/5. Aufl.
- OECD Development Centre & African Development Bank (Hrsg.) (2003): African Economic Outlook 2002/2003. Paris: OECD.
ÖFSE SIG: HA-1/0005-2002/2003

Reimon, M. & Felber, C. (2003): Schwarzbuch Privatisierung. Wasser, Schulen, Krankenhäuser. Was opfern wir dem freien Markt? Wien: Ueberreuter Verlag.
ÖFSE SIG: 21603

Schwank, O. (2003): Neuorientierung der Weltbank in den 90er Jahren. ÖFSE Forum; 21. Wien: Südwind.
ÖFSE SIG: 17699/21

Stadler, L. & Hoering, U. (2003): Das Wasser-Monopoly: Von einem Allgemeingut und seiner Privatisierung. Zürich: Rotpunktverlag.
ÖFSE SIG: 21671

Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN) (Hrsg.) (2004): Structural adjustment: The SAPRI report. The policy roots of economic crisis, poverty and inequality. London: Zed Books.
ÖFSE SIG: 21808

United Nations Conference on Trade and Development (Hrsg.) (2003): World investment report 2003. FDI policies for development: national and international perspectives. New York: United Nations Publications.
ÖFSE SIG: HA-7/0020-2003

United Nations, Department of Economic and Social Affairs (Hrsg.) (2002): World economic and social survey 2002. Trends and policies in the world economy: Public-private interaction for development. New York: United Nations Publications.
ÖFSE SIG: HA-7/0042-2002

Wallach, L. & Woodall, P. (2004): Whose trade organization? A comprehensive guide to the WTO. New York, London: New Press.
ÖFSE SIG: 21944

World Development Movement (Hrsg.) (2003): Treacherous conditions. How IMF and World Bank policies tied to debt relief are undermining development. London: World Development Movement.
ÖFSE SIG: 21623