Entwicklungspartnerschaften mit der Privatwirtschaft?

Zauberformel PPP

Nach einer dreijährigen Pilotphase soll nun die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft systematisch in die Entwicklungspolitik integriert werden. In einer Studie (s. Hinweis) hat WEED die bisherigen Erfahrungen mit diesen "öffentlichprivaten Partnerschaften" ("Private-Public Partnerships" – PPP) ausgewertet. Das Ergebnis: Der entwicklungspolitische Nutzen von PPP ist in hohem Maße fragwürdig, schreibt **Uwe Hoering**.

as PPP-Konzept wurde Mitte der 90er Jahre von der konservativ-liberalen Regierungskoalition in die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eingeführt. Für diese Kooperation hat die deutsche Entwicklungspolitik den Begriff "Entwicklungspartnerschaften" geprägt. Die rotgrüne Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen erklärte nach dem Regierungswechsel 1998 "strategische Partnerschaften für eine nachhaltige Entwicklung" zu einem Kernbestandteil ihrer Politik.

• Instrumente und Kriterien: Für die Umsetzung von "Entwicklungspartnerschaften" gibt es in der deutschen EZ drei Möglichkeiten:

* die 1999 eingerichtete PPP-Fazilität, die Zuschüsse für kleinere, kurzfristige Vorhaben zur Verfügung stellt,

* die Kooperation im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit, die insbesondere von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) durchgeführt wird, * Maßnahmen im Rahmen der Investitionsfinanzierung durch die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG).

Ein 5-Punkte-Kriterienkatalog soll sicherstellen, daß sich die Projekte - auch in Abgrenzung gegen die Außenwirtschaftsförderung - sowohl an den entwicklungspolitischen Grundsätzen orientieren als auch verglichen mit "Alleingängen" der beiden Partner - einen zusätzlichen entwicklungspolitischen Nutzen bringen, der die Subventionierung durch öffentliche Mittel rechtfertigt. Um Investitionen deutscher beziehungsweise europäischer Unternehmen zu fördern, setzt die Entwicklungszusammenarbeit im wesentlichen auf drei Ebenen an:

* Kooperation mit einem Un-

ternehmen in einem konkreten Projekt (Mikroebene),

* Aufbau von Institutionen im Zielland, die für die Privatwirtschaft notwendig sind, zum Beispiel Handwerkskammern oder Regulierungsbehörden (Mesoebene),

* Schaffung politischer, wirtschaftlicher und regulatorischer Rahmenbedingungen (Makroebene).

• Statistik täuscht: Rein zahlenmäßig scheint das PPP-Programm durchaus ein Erfolg zu sein. Das BMZ meldet für den Zeitraum 1999 bis 2002 insgesamt 1.067 PPP-Neuprojekte. Davon sind die Hälfte kleinteilige Maßnahmen, die durch die PPP-Fazilität finanziert wurden. Allerdings ist die Zahl der Neuprojekte sowohl in der bilateralen Zusammenarbeit als auch in der PPP-Fazilität im letzten Jahr rückläufig gewesen.

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

Allerdings handelt es sich bei rund 40 Prozent aller Neuvorhaben und 78 Prozent aller Finanzmittel weitgehend um die herkömmliche Investitionsfinanzierung für Unternehmen durch die DEG, das heißt, die Projekte haben mit dem neuen Konzept von PPP nur bedingt zu tun.

Dagegen vollzog sich die Einbeziehung privater Unternehmen in die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit nur langsam: Bei der GTZ schwankt der Anteil der jährlichen, nicht über die Fazilität bezuschußten PPP-Neuvorhaben an allen TZ-Neuvorhaben zwischen 4,2 und

11 Prozent, bei der KfW zwischen 4 und 12 Prozent. In einzelnen Bereichen, etwa dem Infrastrukturbereich, liegt er allerdings signifikant höher. Gleichzeitig gelang es den Durchführungsorganisationen GTZ und KfW nur sehr beschränkt, zusätzliche private Investitionen für die bilateralen PPP-Projekte zu mobilisieren. Der öffentliche Anteil und damit das Subventionselement betrug in diesen Projekten dagegen teilweise 100 Prozent.

 Geringer entwicklungspolitischer Mehrwert: Auffällig ist, daß die Bereiche Soziale Sicherungssysteme, also etwa Gesundheit und Grundbildung, und ländliche Entwicklung im Gegensatz zu ihrer hohen Bedeutung für die Armuts-minderung bei den "Entwicklungspartnerschaften" kaum vertreten sind. Außerdem werden die weitaus meisten Projekte in wirtschaftlich attraktiven Ländern wie Brasilien, China oder Südafrika durchgeführt, also nicht in den ärmsten Ländern. Die öffentlichen Gelder folgen damit weitgehend dem privaten Investitionsfluß, statt umgekehrt diese Investitionen dahin zu lenken, wo sie für eine Armutsminderung notwendig wären.

ieser Befund wird durch vier Fallstudien (Wasser, Energie, Landwirtschaft, Umwelt- und Sozialstandards) untermauert, vertieft und erweitert. Zusammenfassend zeigt sich, daß das Kosten-Nutzen-Verhältnis der "Entwicklungspartnerschaften" aus entwicklungspolitischer Sicht äußerst ungünstig und unausgewogen ist und der "entwicklungspolitische Mehrwert" gering bleibt:

* Nur wenige Vorhaben sind auf die Bedürfnisse und Anforderungen einer Armutsminderung ausgerichtet.

* Durch die Ausrichtung auf Ideen und Interessen privater Investoren wird die Projektorientierung der Entwicklungszusammenarbeit gestärkt, obwohl seit Jahren klar ist, daß für eine nachhaltige Entwicklung vorrangig die Rahmenbedingungen verbessert werden müssen, wie demokratische Kontrolle, Transparenz von Institutionen und Entscheidungsprozessen und wirkliche Partizipationsmöglichkeiten.

* Teure technologische Lösungsansätze dominieren ge-

genüber low tech/low-cost-Ansätzen.

Dagegen können die "Entwicklungspartnerschaften" für die beteiligten Unternehmen ein zusätzliches Instrumentarium für eine Expansion in Länder des Südens sein, wobei die Vorteile auf verschiedenen Ebenen liegen: Marktzugang, Kostenverringerung und Imagegewinn. Dabei gelingt es den Unternehmen in den meisten PPP-Projekten, ihren Eigenbeitrag gering zu halten und ihre geschäftlichen Risiken über Mechanismen der staatlich-öffentlichen Risikoabsicherung erheblich zu verringern.

Die PPP-Projekte fördern zudem eine Zweiteilung innerhalb von Sektoren, etwa der Wasserversorgung: Die renditeträchtigen Bereiche werden, unterstützt durch die Entwicklungszusammenarbeit, privatisiert. Dagegen bleiben die übrigen Bereiche und damit die übergroße Bevölkerungsmehrheit auf öffentliche Institutionen angewiesen. Deren Finanzierung wird allerdings schwieriger, unter anderem weil ein Teil der Entwicklungsgelder in die Subventionierung der PPP-Projekte fließt.

Systemwechsel in der EZ: Obwohl der entwicklungspolitische Nutzen von "öffentlichprivaten Partnerschaften" in hohem Maße fragwürdig ist, sollen bis 2006 25 Prozent aller TZ- und FZ-Vorhaben eine PPP-Komponente haben. Da bislang die Resonanz der Wirtschaft auf das Angebot eher verhalten ist und auch die ausländischen Direktinvestitionen insgesamt rückläufig sind, kann eine solche Ausweitung nur gelingen durch eine weit stärkere Ausrichtung der Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern auf die Anforderungen, Wünsche und Bedürfnisse der privaten Wirtschaft und Investoren sowie durch den Ausbau der Unterstützung durch EZ-Maßnahmen und FZ-Instrumente, also durch mehr Subventionen. Die Konsequenz wäre ein Systemwechsel der Entwicklungszusammenarbeit.

Hinweis:

** Uwe Hoering, Zauberformel PPP. "Entwicklungspartner-schaften" mit der Privatwirtschaft. Ausmaß – Risiken – Konsequenzen, ca.38 S., Berlin, Oktober 2003. Bezug: WEED, Berliner Büro, s. Impressum.