



Nachlese zum 23. Entwicklungspolitischen Fachgespräch

Private Public Partnership (PPP) in der EZ: Möglichkeiten und Grenzen

Gespräch mit Herrn Michael Krake¹

1 Public Private Partnership in der Entwicklungszusammenarbeit

Der Diskussion um PPP's ging eine Erläuterung dieser voraus: Bei PPP handelt es sich um Maßnahmen, die einen entwicklungspolitischen Nutzen erbringen und gleichzeitig im Interesse der beteiligten Privatunternehmen liegen. Es ergeben sich Synergieeffekte durch das Zusammenfließen öffentlicher und privater Leistungen. Die private sowie die öffentliche Seite haben Eigeninteresse am Erfolg von PPP-Maßnahmen, die Kosten und Risiken müssen gemeinsam von der öffentlichen und der privaten Seite getragen werden. Hieraus ergeben sich Chancen zur Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit auf drei Ebenen. Der Effizienz-Ebene, wobei Ziele mit geringstmöglichem öffentlichen Mitteleinsatz erreicht werden, da die private und öffentliche Seite jeweils ihre spezifischen Stärken einbringen. Auf der Wirksamkeits-Ebene, indem erfolgreiche Pilotprojekte in Kooperation von Staat und Wirtschaft Potential zu Breitenwirksamkeit entwickeln. Die öffentlichen Mittel können als Katalysator zur Bildung entwicklungswichtiger Strukturen genutzt werden. Letztlich die Nachhaltigkeits-Ebene, in der die Verantwortung für Projekte bei den Unternehmen liegt, die mit Risiken vielfach bewusster umgehen können als der öffentliche Sektor und in besonderem Maße an erfolgreichen, rentablen Projekten interessiert sind.

2 Eine kritische Beurteilung von PPP's

- Zum Einstieg in die Diskussion ergab sich die Frage des Unterschiedes des PPP-Verständnisses z.B. zum klassischen Finanzierungsgeschäft der DEG. Dabei wurde betont, dass das DEG-Finanzierungsgeschäft eine Ausgestaltung des PPP-Ansatzes ist. Allerdings werden seit einigen Jahren auch andere Formen der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, die nicht DEG-Finanzierungsgeschäft sind, und PPP in verschiedene TZ-/FZ-Projekte integrieren, verfolgt. Nicht alles ist neu, aber es sind neue Ausgestaltungen des PPP-Ansatzes hinzugekommen, wie zum Beispiel die PPP-Fazität. In PPP's werden in unterschiedlichen Bereichen und Sektoren unterschiedliche Akteure zusammengeführt, was auf genau diese Art

¹ Referent im Referat 315 des BMZ: Zusammenarbeit mit der Wirtschaft

und Weise zuvor noch nicht existierte. Kritisch angemerkt wurde, dass es sich folglich bei den PPP-Maßnahmen nicht um strukturelle Erneuerung handele. Als Beispiel wurde auf ein erfolgreiches PPP-Vorhaben mit der Aventis GmbH zur Bekämpfung von Malaria in Uganda hingewiesen.

- Kritisch hinterfragt wurde auch, wie durch PPP-Projekte Arbeitsplätze geschaffen werden können. Es wurde das Argument vorgetragen, dass private Investitionen aus dem Ausland oft genug nicht den Effekt der Schaffung von Arbeitsplätzen, manchmal sogar den der Vernichtung von Arbeitsplätzen zeigen. Der Grundgedanke, der hinter dieser Argumentation steht, ist die Vorstellung, dass private Auslandsinvestoren nicht mehr über eine arbeitsintensive Technologie verfügen, sondern nur über die moderne aus ihren Heimatländern, die dort darauf angelegt ist, Arbeitsplätze einzusparen. Dieser Argumentation wurde entgegnet, dass privatwirtschaftliche Investoren vielfach zentrale Voraussetzung zur Schaffung selbst von Arbeitsplätzen und Einkommen auch in armen ländlichen Regionen sind.
Als zusätzlich erschwerender Effekt kommt hinzu, dass moderne Technologie häufig die Länder überfordert, da sie in ihrer Entwicklung dieser noch nicht gewachsen sind und diese daher wenig hilfreich für die Entwicklung der Region ist.
- Des weiteren wurde erwähnt, dass PPP-Maßnahmen den Anschein erwecken, aus Gründen der „leeren Kassen“ genutzt zu werden. Hier wurde die Gefahr gesehen, dass daraus resultierend das primäre Ziel der Armutsreduzierung sekundär wird. Auf der anderen Seite wurde darauf hingewiesen, dass die Rolle der privaten Unternehmen in den Entwicklungsländern durch Globalisierung in den letzten Jahren an enormer Bedeutung gewonnen hat und daher der Kooperation von privater und öffentlicher Seite mehr Bedeutung beigemessen werden muss. Es wurde noch auf die Gefahr einer Verstaatlichung dieses Instrumentes hingewiesen.
- Es wurde auch aufgegriffen, inwieweit die PPP-Maßnahmen im Sinne entwicklungspolitischer Zusammenarbeit in die Regierungsverhandlungen integriert werden. Tatsache ist, dass die PPP-Maßnahmen auch bei Regierungsverhandlungen vorgestellt werden und teilweise auf großes Interesse stoßen. Problematisch ist, dass das Kundtun eines Interesses von Seiten der Partnerregierung möglicherweise aus purem Eigeninteresse geschieht und noch lange nicht die Existenz einer entwicklungspolitischen Strategie impliziert.
- Kritisch angesprochen wurde auch, warum die Kooperation mit lokalen Unternehmen in Entwicklungsländern nicht möglich sei. Dem wurde jedoch entgegengesetzt, dass dies zwar für die PPP-Fazilität gelte, in der TZ/FZ sei die erwähnte Kooperation allerdings schon länger der Fall. Die Fazilität zielt auf die Sensibilisierung und Mobilisierung von deutschen bzw. europäischen Unternehmen für entwicklungspolitische Ziele ab.
- In diesem Zusammenhang wurde der Aspekt aufgegriffen, dass es durchaus die Möglichkeit gebe, private Unternehmen zu ermuntern und zu unterstützen, um in Unternehmen in der Dritten Welt rentabel zu investieren. Als Beispiel wurden hier Mikrobanken aufgegriffen: Die MitarbeiterInnen einer deutschen Bank haben einen Garantiefonds dafür ins Leben gerufen, daß in einem EL eine Entwicklungsbank einer Mikrobank Mittel zur Weitergabe an die (mittel- und sicherheitslosen) Endkreditnehmer zur Verfügung stellt.

Dies ist eine Direktinvestition unter dem Motto, „Investieren statt Spenden“. Die Diskussion stellte dann den Zusammenhang mit der Sozialverpflichtung der Unternehmen her. Als entscheidendes Kriterium wurde hier genannt, dass nicht die Hilfe von Bedeutung ist, sondern die Armutsbekämpfung - wobei für private Unternehmen die Rentabilität ausschlaggebend ist für die Entscheidung zur Investition. Und diese Rentabilität auch in armutsorientierten Vorhaben möglich ist.

In diesem Zusammenhang ergab sich die Frage, ob die Möglichkeit besteht, Maßnahmen auch ohne den öffentlichen Partner durchführen zu könnten. Es konnte erläutert werden, dass prinzipiell die Alternative bestehe, so zu verfahren, im Sinne von PP (Private Partnerships). In der Realität scheitern allerdings häufig diese Vorhaben aus unterschiedlichen Gründen. Ausschlaggebend sind wohl die begrenzten Mittel bzw. die zu hohen Kosten und das zu tragende Risiko ist ebenfalls oft sehr hoch. An dieser Stelle sind die PPP's von Bedeutung.

- Als letzter Ansatzpunkt wurde kritisch angemerkt, dass die PPP-Maßnahmen sich an den modernen Sektor wenden und isofern sehr spezifisch seien und daher schnell zu einem Instrument für die Elite werden könne. Es wurde argumentiert: „PPP sei eine flankierende Maßnahme, die aus dem BMZ – Haushalt Mittel absorbiere, die nicht mehr für armutsorientierte Programme zur Verfügung stehen“.

Bei PPP handle es sich aber um das Einkufen von zusätzlichen entwicklungspolitischen Leistungen, die häufig nur auf diesem Wege bereitgestellt werden können. PPP ist aus Sicht des BMZ kein Selbstzweck, sondern ein Mittel/Instrument, um entwicklungspolitische Ziele gemeinsam mit der Wirtschaft besser erreichen zu können, als auf rein staatlichen Wege. Aus diesem Punkt ergab sich der Aspekt, dass PPP zwar versuche, einen Markt zu schaffen, dies aber im Sinne einer angebotsorientierten Strategie. Entscheidend für die Argumentation war aber, dass nur eine Unternehmensstrategie, die auf Nachfrage antwortet oder Nachfrage schafft, nachhaltig Arbeitsplätze schaffe. Um dem gerecht zu werden, wurde der Vorschlag eingebracht, doch den informellen Sektor stärker zu respektieren und sogar zu fördern. Auf das riesige Potential des informellen Sektors wurde erneut hingewiesen.

- Erneut wurde das Beispiel der Mikrobanken aufgegriffen und hinterfragt, ob denn die Möglichkeit bestehe, an die Stelle der privaten Investoren öffentliche Investoren treten zu lassen – hier waren die Potentiale allerdings nicht bekannt. Der komparative Vorteil, den die privaten Investoren gegenüber den restlichen Investoren haben, ist ihre Fähigkeit, ihr Risiko und ihre Erwartungen selbst einzuschätzen. Daher bleibt an dieser Stelle fraglich, ob die öffentliche Seite diese Rolle übernehmen könnte.

3 Versuch eines Fazits

- Zwei zentrale Aspekte hatten sich im Laufe der Diskussionsrunde herauskristallisiert. Beim ersten ging es um das allgemeine Verständnis von PPP. Wobei diskutiert wurde, ob es sich hierbei um ein Instrument mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen oder um einen Nebeneffekt der Globalisierung handelt.
- Der zweite Aspekt bezog sich auf die Schaffung von Märkten und die sich daraus ergebende Schaffung von Arbeitsplätzen. Hierbei ist von vorrangiger Bedeutung ob es sich um einen angebots- oder nachfrageorientierten Ansatz handelt.