

Potenzziale und kritische Erfolgsfaktoren bei PPP

PPP-Modelle sind heutzutage in den wichtigsten internationalen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ein anerkanntes wirtschafts- und entwicklungspolitisches Instrument und werden in vielfältiger Form in der Praxis umgesetzt. Einige Aspekte, die für den erfolgreichen Einsatz dieses Instruments eine Rolle spielen, werden im Folgenden vorgestellt und kritisch diskutiert.



Foto: gtz

Joachim F. Schröder
Kathy Verheyen
AC agribusiness & consulting & training
Im Clemens 19
42555 Velbert
agribizcon@aol.com

Auch in der deutschen EZ-Landschaft sind Entwicklungspartnerschaften integraler Bestandteil des Instrumentariums zur Umsetzung von Entwicklungsprogrammen. Wir meinen aber, dass das Potenzial dieses Instruments längst nicht ausgeschöpft ist. Es trifft zu, dass der Aufwand für Entwicklung, Planung und vertragliche Umsetzung von Entwicklungspartnerschaften für die Durchführungsinstitutionen recht hoch ist. Unsere Erfahrung ist aber auch, dass im deutschen EZ-Umfeld relativ viel Skepsis im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit dieses Instruments anzutreffen ist. Eine Orientierung zur Einschätzung von Nutzen und Potenzial von Public Private Partnerships (PPP) bietet ein Blick auf die internationale PPP-Landschaft. Besonders bemerkenswert ist die Dynamik bei PPP-Anwendungen in entwicklungsstarken Ländern wie Südafrika, Indien, Brasilien und Argentinien. Dort wurde das Konzept zügig aufgegriffen, man experimentiert intensiv und implementiert sehr pragmatisch vielfältige PPP-Modelle auf staatlicher und kommunaler Ebene.

Erfolgsfaktoren

Ermöglicht wurde diese Dynamik zunächst durch eine klare politische Entscheidung, PPP-Modelle zu ermöglichen und konsequent einzusetzen. Diese Entscheidung folgt auch der Einsicht, dass Bürger mehr denn je eine zeitnahe und konkrete Umsetzung von Entwicklungsversprechen erwarten. Mit Innovation, Beherrschung von Technologie, Zugang zu Finanzierungen, Managementkompetenz, Unternehmensgeist, Gewinnstreben, Risikobereitschaft und Ergebnisorientierung stellt der Privatsektor treibende Kräfte für den Entwicklungsprozess bereit.

Im Umfeld dieser PPP-Anwendungen sind eine Vielzahl von internationalen und nationalen PPP-Netzwerken, Kompetenzzentren sowie Diskussionsforen entstanden, die mit Informations- und Fortbildungsangeboten und Verfahrenshilfen die Umsetzung und konzeptionelle Weiterentwicklung von PPP in den genannten Ländern unterstützen (siehe dazu: www.ppp.gov.za/; www.isnar.cgiar.org/ppp/index.htm;

www.undp.org/pppue/gln/publications/edition5/new1.htm; www.pppin-india.com/policy.asp).

Der Schlüssel zu Erfolg oder Misserfolg eines jeden PPP-Projektes liegt in der Qualität des Projektdesigns sowie der vertraglichen Gestaltung und Absicherung des erwarteten Projektoutputs. Gesellschaftlich nützliche Resultate sind umso wahrscheinlicher, je mehr auf der öffentlichen Seite Partner bereitstehen, die das öffentliche Interesse kompetent vertreten und wahren können. Dazu ist technische, rechtliche, betriebswirtschaftliche sowie Managementkompetenz erforderlich.

Die Notwendigkeit, diese Kapazitäten auf der öffentlichen Seite anzusiedeln und die Frage, wie dieser Know-how-Transfer effizient organisiert werden muss, sind Schlüsselthemen in der internationalen Diskussion. Unterschiedlichste Modelle werden diskutiert, wie zum Beispiel zentrale oder dezentrale Kompetenzstellen, Netzwerklösungen, gezielte Ausbildungsangebote (siehe auch <http://rru.worldbank.org/Discussions/topics/topic76.aspx>).

Die deutschen EZ-Organisationen könnten mit «Capacity Building» für staatliche und kommunale Entscheidungsträger in Partnerländern einen größeren Beitrag für erfolgreiche PPP-Anwendungen leisten. Sinnvoll wäre auch die Qualifizierung von lokalen Multiplikatoren, Beratern, Ausbildungszentren, Universitäten, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen. Dabei wäre es sinnvoll, das umfangreiche und praxisbezogene Know-how der PPP-Kompetenzentren der deutschen Bundesländer stärker mit einzubringen. Diese Zentren unterstützen – als Teil der öffentlichen Seite – sehr effizient Kommunen bei der Entwicklung und Umsetzung von PPP-Projekten (siehe www.ppp-bund.de/laender.htm).

Vielleicht betrifft die Verfügbarkeit von PPP-Know-how aber auch die EZ-Institutionen selbst. Viele Sektoren, die sich für PPP-Anwendungen eignen würden, sind bisher noch nicht erschlossen. Möglicherweise gibt es keinen ausreichend systematischen Zugang zu potenziellen Wirtschaftspartnern, zu Referenzfällen und zur internationalen PPP-Wissensbasis. Es könnte sinnvoll sein, auch im Umfeld der EZ-Organisatio-

nen eine PPP-Wissens- und Know-how-Basis aufzubauen, um den programmführenden Stellen Erfahrungen, «best practices», Kontakte und Netzwerke zur Verfügung stellen zu können.

Fokus auf Felder gemeinsamen Interesses

Aufgrund des hohen Entwicklungsaufwands von PPPs und zur Sicherung der intendierten entwicklungspolitischen Wirkungen sollten Entwicklungspartnerschaften auch zukünftig gezielt in den prioritären Handlungsfeldern der EZ, wie sie in den globalen Entwicklungszielen definiert sind, angesiedelt werden. Zur Armutsbekämpfung wird an anderer Stelle dieser Ausgabe von e&lr Stellung genommen. Darüber hinaus gibt es aktuell eine Vielzahl von Feldern, in denen EZ und Wirtschaft gemeinsam Bedarf und Potenzial für erfolgreiche PPP Kooperation sehen.

Dazu gehören unter anderem umweltbezogene Technologien, kommunale Infrastruktur, erneuerbare Energien, Umsetzung von Sozialstandards, Good Governance im Sinne von Effizienz und Effektivität des öffentlichen Sektors, Umfeldverbesserung für wirtschaftliche Entwicklung und Auslandsinvestitionen sowie privatwirtschaftliche Lösungsbeiträge zum Aufbau sozialer Systeme, um nur einige Themen zu nennen. Privatwirtschaftliches Engagement in den meisten dieser Sektoren setzt aber Regulierung voraus. Für den Aufbau solcher Regulierung kann die EZ flankierend eine Vielzahl von Instrumenten anbieten.

Die Konjunktur für PPP-Projekte ist auch insofern günstig, als neben Außenwirtschaftsinteressen, die Unternehmen zu PPP-Kooperationen zu motivieren, zunehmend auch Forderungen aus dem Bereich der «Corporate Social Responsibility» (CSR) wirksam werden. Zu deren Umsetzung – auch über ihre gesamte internationale Wertschöpfungskette hinweg – haben sich namhafte Unternehmen in ihren öffentlichen Auftritten verpflichtet. Nehmen wir sie beim Wort. Dies bleibt ein attraktives und Erfolg versprechendes Terrain für PPP.

So viel Transparenz wie möglich

Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft stehen offenkundig unter intensiverer öffentlicher Beobachtung als klassische Transferprojekte. Das Risiko von «Mitnahmeeffekten» wird im Falle von Projektpartnern aus dem staatlichen oder NRO-Umfeld längst nicht mit vergleichbarer Vehemenz thematisiert.

Hier ist es einerseits Angelegenheit der öffentlichen Partner, in den Vertragswerken geeignete Verfahren zum Nachweis des

Ressourceneinsatzes und zur Projektberichterstattung abzusichern und nachzuhalten. Diese müssen den Erfordernissen bei der Verwendung öffentlicher Mittel entsprechen, aber auch aufwandreduzierende Vereinfachungen ermöglichen, wie es beispielsweise in EU-finanzierten Projekten Praxis ist. Von der Wirtschaft ist andererseits zu erwarten, dass die mit dem Vorhaben verbundenen wirtschaftlichen Ziele transparent gemacht werden. Wichtig für den Erfolg von PPP-Modellen bleibt es ebenso, gesellschaftliche Akzeptanz herzustellen. Dies erfordert auch in den Partnerländern Information für und Dialog mit politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen. Auch dies ist ein Feld für den flankierenden Einsatz klassischer Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit.

Wie bei allen anderen Instrumenten gibt es auch bei der Durchführung von PPPs Fehlschläge. Solche Erfahrungen sollten professionell analysiert werden und Interessenten zugänglich sein, so dass alle Beteiligten aus Fehlern lernen können. Sie sollten jedoch nicht dazu dienen, das Modell gänzlich zu verwerfen.

Für Entwicklungspartnerschaften in Programmen, die auf Technologietransfer zielen, sind etablierte mittelständische Unternehmen gut geeignete Partner. Ihre Produkte und Geschäftsstrategien bieten in der Regel Potenzial für Wertschöpfung, Beschäftigung, Technologie- und Know-how-Transfer in die Partnerländer. Sind solche Unternehmen über professionelle oder geschäftliche Netzwerke und Kontakte im Partnerland bereits präsent, begünstigt

ABSTRACT

Nowadays, PPP models are a recognized business and development-policy instrument in most major international development cooperation (DC) organisations where they are applied in a wide variety of ways. However, according to the authors, their potential is still not being fully harnessed. Particularly in those developing nations undergoing strong growth, PPP-initiated dynamics are proving quite a substantial force whose empirical lessons should be used as a model.

In the authors' opinion, PPP should remain within the development cooperation context where it should focus on feeding its capacity-building know-how into the partnership. With respect to private sector partners, it is expected that they ensure that all project-linked business interests are made transparent.

If development partnerships are to succeed, it is imperative that the development-policy goals be aligned with the business objectives. Also, the stakeholders themselves must be willing to engage in a true partnership.

dies eine zeitnahe und intensive Wahrnehmung der Projekte.

Für Programme, welche die Makroebene berühren, zum Beispiel Wirtschaftsentwicklung, Sozialsysteme internationaler Standards und Normen, sind eher multinational operierende Konzerne geeignete Partner. Deren Präsenz und Vernetzungen mit Politik und Wissenschaft, mit den Organisationen der verfassten Wirtschaft und dem Finanzsektor sowie ihre Kapazitäten für Öffentlichkeitsarbeit können als Schubkräfte für Projektwirkungen nutzbar gemacht werden.

Unternehmen bringen hin und wieder Kooperationsvorschläge ein, die mit gezielt entwicklungspolitischen Zielsetzungen begründet werden. Solche Vorschläge – wie immer gut gemeint – betrachten wir eher skeptisch, da die dahinter liegenden wirtschaftlichen Interessen nicht immer deutlich erkennbar sind.

Klein- und Kleinstunternehmen legen oft besonders engagierte und innovative PPP-Vorschläge vor. In der Umsetzung komplexerer PPP-Vorhaben besteht bei Ihnen aber wegen eingeschränkter finanzieller und personeller Ressourcen ein Risiko in Bezug auf ihre Handlungs- und die Umsetzungsfähigkeit der Projekte.

Die Gründe für die kommunikations- und abstimmungsintensive Entwicklungs- und Planungsphase erfolgreicher Entwicklungspartnerschaften sind vielfältig: Unterschiedliche Organisationskulturen treffen aufeinander, und entwicklungspolitische sowie betriebswirtschaftliche Zielsetzungen müssen erst aufeinander abgestimmt werden. Ganz am Anfang muss die Bereitschaft stehen, sich partnerschaftlich aufeinander einzulassen, eine gemeinsame Sprache zu finden sowie unterschiedliche Sichtweisen und Erwartungen zu verstehen und zu akzeptieren, um gemeinsame Ziele auszuhandeln und zu vereinbaren.

Ein Blick von der anderen Seite

Auch die Gestaltung der internen Zusammenarbeit zwischen den PPP-Partnern ist ein Faktor des Projekterfolgs. Die Wunschliste der Unternehmen gegenüber öffentlichen PPP-Partnern lässt sich so zusammenfassen: Planungssicherheit durch präzise und verbindliche Absprachen; Transparenz bei Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten; kurze Entscheidungsprozesse; zügige Projektentwicklung und Projektabwicklung; möglichst längerfristige und größere PPP-Projekte, da Planungshorizonte von Unternehmen langfristig sind und Kleinmaßnahmen in der Regel den Entwicklungsaufwand nicht rechtfertigen; Verständnis für Mechanismen der Wirtschaft und Akzeptanz für die wirtschaftlichen Ziele.