

3. Strategien zur Einbeziehung privater Akteure in die Entwicklungspolitik

Transnationale Unternehmen (Transnational Corporations, TNC) haben sich bedingt durch die Globalisierungsprozesse mittlerweile als zentrale Akteure innerhalb der Weltpolitik etabliert. Ihre unternehmerischen Entscheidungen spielen sowohl bei ökonomischen als auch ökologischen und zivilgesellschaftlichen Prozessen eine bedeutende Rolle und relativieren dadurch oft Entscheidungen internationaler und nationaler Akteure.

Nach Schätzungen der UNCTAD existierten 2002 rund 60.000 transnationale Konzerne mit rund 800.000 Schwesterfirmen im Ausland.²⁴¹

Die wirtschaftlichen Kapazitäten dieser Konzerne übersteigen häufig das Brutto sozialprodukt nationaler Staaten und bereits heute sind 51 der 100 größten Wirtschaftseinheiten Konzerne.²⁴²

Wie im Kapitel 1. dargestellt nehmen vor allem im Rahmen der Globalisierung der Weltwirtschaft die politischen Einflussmöglichkeiten der Privatwirtschaft erheblich zu. Gleichzeitig können viele Probleme vom Nationalstaat allein nicht gelöst werden. Zunehmende Entstaatlichung (Entgrenzungstendenzen), ungleiche Ressourcenverteilung und die Internationalisierung vieler Firmen führen zu einem immer enger werdenden Netz von Abhängigkeiten.

Berücksichtigt man außerdem die im Global Governance Konzept dargestellten Forderungen nach einem verstärkten Einbezug von zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren, so stellt sich die Frage welche Strategien nötig sind, private Akteure in die Entwicklungspolitik miteinzubeziehen.

Zusätzlich stehen, wie im Kapitel 2. dargestellt, den Staaten für die zu leistenden Aufgaben oft nur eingeschränkte Ressourcen zur Verfügung. Ein Problem welches sich gerade in Schwellen – und Entwicklungsländern sehr deutlich darstellt. Hier verfügen Staaten oft nicht über die notwendigen Mittel, um die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen. So leben rund fünfzig Prozent der Weltbevölkerung

²⁴¹ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen: UN- Basisinformationen. Globaler Pakt, Wirtschaftswelt und die Vereinten Nationen, Bonn, S.1

²⁴² s. hierzu auch Greven Th. / Scherrer Ch.: Globalisierung gestalten , bpb Band 440, Bonn, 2005, S. 84-85
Vgl. auch Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit (AGEZ) zur Corporate Social Responsibility, Wien, 2003 www.oneworld.at/agez/CSR%20Posotionspapier2003.pdf 13.06.2004

(rund drei Milliarden Menschen) von zwei US Dollar pro Tag²⁴³. Dies bedeutet Hunger, fehlende Gesundheitseinrichtungen und kaum Schulbildung.

Obwohl sich das Handelsvolumen seit den 70er Jahren fast vervierfacht hat, sinkt der Anteil der weltweiten Direktinvestitionen von Unternehmen in Afrika stetig.

Die in den 90er Jahren von den Vereinten Nationen durchgeführten Weltkonferenzen haben zwar wichtige Ziele für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung gesetzt, die hierfür maßgeblichen Akteure waren allerdings nur nationale Regierungen.

Die Einbindung von privaten Akteuren im Rahmen der internationalen Beziehung beschreibt Risse als einen Bestandteil von Global Governance, also als ein Instrument welches Steuerungsfunktionen übernehmen kann und im Rahmen einer globalen Ordnungspolitik wirkt. Dabei basiert PPP auch auf einem nicht-hierarchisch angelegten Netzwerk von öffentlichen und privaten Akteuren.²⁴⁴

In der Literatur finden sich heutzutage viele unterschiedliche Darstellungen von PPPs.

So werden in der englischsprachigen Literatur PPP Maßnahmen oft definiert als „(A public privat) partnership is a collaboration among businesss, non profit organization, and government in which risks, resources and skills are shared in projects that benefit each partner as well as the community“.²⁴⁵

Bereits in der Zeit von 1930 -1940 gab es im Rahmen des „New Deal“ von Präsident Franklin D. Roosevelt in den Vereinigten Staaten von Amerika erste Kooperationen zwischen öffentlichem und privaten Sektor.

Um die in den 60er Jahren fast ausschließlich staatlich finanzierten Förderprogramme im Rahmen der Wohlfahrt und der Bildungsprogramme zu entlasten wurden verstärkt öffentlich-private Partnerschaften eingegangen. So z.B. auf das 1978 entwickelte marktwirtschaftliche Konzept der gesteuerten Stadtentwicklungspolitik (New Urban Policy) welches vom damaligen Präsidenten Carter vorgestellt wurde.

Diese partnerschaftlichen Initiativen waren ursprünglich als ergänzendes Mittel zur Bewältigung nationaler Probleme gedacht und wurden in den nachfolgenden Jahren auch in Europa übernommen.

²⁴³ S. auch Kap. 2.3.. Armutsorientierung

²⁴⁴ Risse: Public-Private Partnerships: Effective and Legimate Tools of interantional Governance
in: www.fu-berlin.de/atasp

²⁴⁵ Zitiert nach Quaid, Ronald M.: The theory of partnership, in: Osborn, Stephen P. (Hrsg): Public Privat Partnerships, Theory and Practice in international Perspective, London, 2000, S.11

Nach Kühlmann lässt sich die Entwicklung in Deutschland in drei Phasen beschreiben:²⁴⁶

1. In den 80er Jahren wurden insbesondere im Ruhrgebiet die ersten PPPs im Bereich der Stadt und Regionalentwicklung umgesetzt, mit den Zielen, die altindustriellen Strukturen umzubauen sowie einer verbesserten, technologieorientierteren Wirtschafts- und Innovationsförderung.
2. Der durch die Wiedervereinigung entstandene Reformdruck der 90er Jahre förderte die Auseinandersetzung und Weiterentwicklung von PPP.
3. Einer zunehmenden beliebigen und undifferenzierten Begriffsverwendung, was zu einem äußerst heterogenen Begriffsverständnis mit fragwürdigem Erkenntniswert geführt hat.

Mittlerweile finden sich PPPs in zahlreichen Bereichen, wie Städtebau und Stadtentwicklung, Infrastrukturentwicklung, Wirtschaftsförderung, Forschung und Entwicklung, kommunale Ver- und Entsorgung und den Umweltschutz.

Der Abbau des Wohlfahrtsstaates und die Privatisierung des Staatssektors gelten heute als weitere Ansatzpunkte einer „privatisierten Weltpolitik“.

So sind Partnerschaften mit der Wirtschaft Ausdruck eines globalen Umstrukturierungsprozesses, in deren Mittelpunkt auch das bisherige Verständnis von Staat als Produzent öffentlicher Leistungen steht.

Diese Umstrukturierung und Privatisierung der Weltpolitik steht mit der parallelen Entwicklung einer globalen Zivilgesellschaft in Verbindung. Besonders die neuen Informationstechnologien und die Massenmedien machten eine Wahrnehmung der Welt als „Eine Welt“ möglich.

Von der auf den Weltkonferenzen der 70er Jahre geforderten „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ und der „Verteufelung der Konzerne“ sprach im Rahmen der neoliberalen Strategie niemand mehr - im Gegenteil gewannen multinationale Konzerne zunehmend an Bedeutung.

Auch das Ende des Kalten Krieges gilt als einer der Gründe für eine privatisierte Weltpolitik, da ideologische Kontroversen zunehmend in den Hintergrund gerieten.

²⁴⁶ Kühlmann S.: Systematik und Abgrenzung von PPP-Modellen und Begriffen, Technische Universität Darmstadt, 2006, S.5

Seit der 1996, von der ‚Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit‘ (OECD) verabschiedeten Strategie für das 21. Jahrhundert versteht sich

Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr nur als Instrument zur Förderung und Stabilisierung von Entwicklungs- und Schwellenländern, sondern als integrativer Bestandteil einer globalen Strukturpolitik.

So wurde das Konzept von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft in den letzten Jahren zum neuen Hoffnungsträger der Entwicklungspolitik. Grundgedanke ist es, private Finanzmittel für entwicklungspolitische Belange zu mobilisieren.

Vor dem Hintergrund von Global Governance Strukturen soll eine zunehmende Vernetzung der verschiedenen Akteure der EZ innovative sektorale Strategien hervorbringen.

Aufbauend auf dem bereits in den 60er Jahren eingeleiteten Industry Cooperation Programm (ICP) der Vereinten Nationen wurden CSR, Global Compact und PPP Programme zum Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit.

Vor allem die Realisierung der MDGs, ist wie im Kapitel 2. schon angedeutet, ohne die finanziellen und organisatorischen Ressourcen der „Multis“ kaum möglich und auch im Monterrey Konsensus „erscheinen Handel und ausländische Direktinvestitionen als Motoren von Wirtschaftswachstum und Entwicklung und zugleich als Promotoren der Armutsbekämpfung.“²⁴⁷

²⁴⁷ Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik, bpb Schriftenreihe 488, Bonn, 2005, S. 88
Nuscheler sieht hier nicht nur die Handschrift der USA und der Weltbank, sondern auch des UN Generalsekretärs Kofi Annan.

3.1. Der Global Compact – Netzwerk für ein sozial und ökologisch verantwortliches Handeln?

Ausgehend von der Entwicklung der Prioritäten der Vereinten Nationen in den letzten zwei Jahrzehnten vertreten diese heute die Auffassung, dass florierende Märkte und die Sicherheit der Menschen Hand in Hand gehen. So lässt die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft die Ansicht der Weltgemeinschaft erkennen, dass soziale Konflikte und Umweltprobleme im Zuge der Globalisierung nicht mehr vom Nationalstaat oder den VN-Gremien allein gelöst werden können.

In den ersten Jahrzehnten der Vereinten Nationen gab es kaum eine Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und Vereinten Nationen mit der Folge, dass wirtschaftliche Zusammenhänge kaum diskutiert wurden. Dies änderte sich jedoch mit Beginn der 90er Jahre als der damalige Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali begann Reformen durchzusetzen, die die Interessen der Wirtschaft stärker berücksichtigten. Am deutlichsten kam dies durch die Schließung des Centre on Transnational Corporation, einem Forschungszentrum das sich mit der Ausarbeitung eines Verhaltenskodex für Unternehmen beschäftigte und der Abschaffung von Programmen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik zum Ausdruck.²⁴⁸

Vor allem das Scheitern der UN Verhandlungen über einen weltweiten Verhaltenskodex für multinationale Unternehmen im Jahr 1992 führte zu einer Verlagerung der Diskussion über die Verantwortung von Unternehmen in den zivilgesellschaftlichen Bereich.²⁴⁹

So boten während der 90er Jahre insgesamt sieben Weltkonferenzen den NGOs eine wichtige Kommunikationsplattform und intensivierten so eine Vernetzung der Zivilgesellschaft. Auf diesen Weltkonferenzen wurden Forderungen für eine nachhaltige Gestaltung der zunehmenden Globalisierung genauso formuliert wie die Aufforderung zu einer gerechteren Verteilung der Ressourcen.

Vor diesem Hintergrund wurden zahlreiche Vorschläge für Verhaltenskodizes sowohl seitens der NGO als auch von internationalen Organisationen gemacht.

²⁴⁸ Paul, James: Der Weg zum Global Compact. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen. In: Brühl, Tanja / Debiel, Tobias / Hamm, Brigitte / Hummel, Hartwig / Martens, Jens (Hg): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn 2001 S. 110ff

²⁴⁹ Hummel in: Mohaupt, Schmitt, Hochfeld: Global Compact – Global Impact? Stand und Perspektiven der Initiative der Vereinten Nationen, Öko Institut, Freiburg, 2005, S.12

"Aber erst nach dem Scheitern des Multilateralen Investitionsabkommens (MAI) Ende 1998, dessen Ziel eine weitere Liberalisierung der internationalen Handels- und Investitionsbedingungen war, ist wieder häufiger von einer notwendigen Balance zwischen Rechten und Pflichten multinationaler Unternehmen die Rede."²⁵⁰

So betonte Kofi Annan 1997 die Rolle der Wirtschaft als einen entscheidenden Wachstumsmotor.

Die Partnerschaft zwischen der Privatwirtschaft und den Vereinten Nationen wurde somit ein zentrales Thema und eine der Prioritäten in Annans erster Amtszeit. Ziel war es neue Akteure jenseits der Mitgliedsstaaten, sprich transnationale Unternehmen, mit in die Formulierung und Gestaltung von Politik einzubeziehen. „The United Nations once dealt only with Governments. By now we know that peace and prosperity cannot be achieved without partnerships involving Governments, international organizations, the business community and civil society. In today's world, we depend on each other.“²⁵¹

Unternehmen sollten so angehalten werden, sich an wesentliche Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards zu halten.

3.1.1. Das Konzept des Global Compact

Vor diesem Hintergrund hat Generalsekretär Kofi Annan beim Weltwirtschaftsforum 1999 in Davos einen "Globalen Pakt" zwischen den Vereinten Nationen und der globalen Privatwirtschaft angeregt. Der Globale Pakt, der im Juli 2000 in New York offiziell ins Leben gerufen wurde, ist eine Initiative, die ein nachhaltiges Wachstum im Kontext der Globalisierung gewährleisten soll, indem er einen grundlegenden Katalog allgemein gültiger Werte fördert, die für die Befriedigung der sozioökonomischen Bedürfnisse aller Menschen jetzt und in Zukunft von wesentlicher Bedeutung sind. Ziel der Initiative ist es, dem globalen Markt ein menschliches Gesicht zu verleihen. „I propose that you, the business leaders gathered in Davos, and we, the United Nations, initiate a global compact of shared values and principles, which will give a human face to the global market.

²⁵⁰ Mohaupt, Schitt, Hochfeld: Global Compact – Global Impact? Stand und Perspektiven der Initiative der Vereinten Nationen, Öko Institut, Freiburg 2005, S.13, vgl. auch Kapitel 1.

²⁵¹ Judge, Anthony: „Nongovernmental Organizations and the Global Compact in: www.uia.org/uiadocs/globcom4.htm S.2

Globalization is a fact of life. But I believe we have underestimated its fragility.“²⁵² und bei der Vorstellung des Zwischenberichtes 2001 hieß es „ wenn es uns nicht gelingt, die Globalisierung für alle funktionieren zu lassen, dann wird sie letztlich für niemanden funktionieren.“²⁵³

Anders als die OECD Leitsätze ist der Global Compact jedoch kein Regelwerk oder Verhaltenskodex. Vielmehr wurde er als ein Dialog- und Lernforum konzipiert, in dem sich die Privatwirtschaft im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung zu den 10 Prinzipien des Paktes bekennen soll.

Der Globale Pakt fordert den Privatsektor auf, innerhalb seiner Einflussosphäre eine Gruppe von zentralen Werten in den Bereichen Arbeitsnormen, Menschenrechte und Umwelt zu unterstützen und in die Tat umzusetzen. Dies kann sowohl über einzelne Unternehmen als auch über Wirtschaftsverbände erfolgen:

Die zehn Grundsätze des Paktes

Menschenrechte

1. Unterstützung und Respektierung der internationalen Menschenrechte im eigenen Einflussbereich
2. sicherstellen, dass sich das eigene Unternehmen nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt.

Arbeitsbeziehungen

3. Wahrung der Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen sowie ferner für
4. Abschaffung jeder Art der Zwangs- oder Pflichtarbeit,
5. Abschaffung der Kinderarbeit und
6. Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf eintreten.

Umwelt

7. Unterstützung eines vorsorgenden Ansatzes im Umgang mit Umweltproblemen,
8. Ergreifung von Schritten zur Förderung einer größeren Verantwortung gegenüber der Umwelt
9. Hinwirkung auf die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien.

10. Korruptionsbekämpfung

10. Unternehmen sollen gegen alle Arten der Korruption eintreten, einschließlich Erpressung und Bestechung.

²⁵² Annan, Kofi, Pressemitteilung SG/SM/6881Rev.1 Secretary-General propose Global Compact on Human Rights, Labour, Environment, 31 January 1999

²⁵³ Annan, Kofi: Rede vor dem Weltwirtschaftsforum, Davos, Zwischenbericht über „Globalen Pakt“, Jan. 2001

Diese Prinzipien basieren auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, den sechs Kernarbeits- und Sozialnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), sowie der Abschlusserklärung der Umwelt- und Entwicklungskonferenz der UNO in Rio de Janeiro von 1992, vor allem aber der Agenda 21 und den Grundsätzen des Weltsozialgipfels in Kopenhagen 1995. „Der umfassende Ansatz des Global Compact soll helfen, die Irritationen in der Wirtschaft hinsichtlich der vielen unterschiedlichen Ansätze und Regelungsinstrumente zu verringern und auf UN-Ebene einen globalen Bezugspunkt zu etablieren. Da in den Zehn Compact- Prinzipien universelle Werte in relativ allgemeiner Form formuliert werden, ist der Global Compact – vergleichbar mit den Grundzügen der sozialen Marktwirtschaft – auf breite Akzeptanz in Industrie- und Entwicklungsländern gestoßen.“²⁵⁴

In Anlehnung an die Global Governance Architektur stellt der Global Compact ein Netzwerk dar, an dessen Spitze das Global Compact Büro mit seinen vier UN Agenturen (UNEP, UNDP, ILO, OHCHR) steht. Weiterhin integriert der Global Compact Transnationale Unternehmen sowie als zivilgesellschaftliche Akteure internationale Gewerkschaftsverbände und große internationale Nichtregierungsorganisationen.

Die freiwillige Mitgliedschaft steht im Prinzip allen Unternehmen offen, die sich zu den genannten Prinzipien bekennen.

Zur Verwirklichung der Grundsätze wurden im Rahmen des Global Compact verschiedene Verfahren und Strategien entwickelt.

Als sogenanntes „Learning Forum“ bietet der Pakt eine Kommunikationsplattform, durch die gute Geschäftspraktiken von Unternehmen identifiziert und gefördert werden sollen. Ziel ist somit nicht die Kritik an prinzipienverstoßenden Geschäftspraktiken, sondern die Förderung von „good practices“.

Hierzu sollten in der ersten Phase des Global Compacts Berichte seitens der teilnehmenden Unternehmen angefertigt werden, in denen sie zu Erfahrungen und Fortschritten bei der Umsetzung der Prinzipien Stellung nehmen.

²⁵⁴ BMZ: Global Compact, in: www.bmz.de/themen/Handlungsfelder/ppp/ppp42.html

Mittlerweile gilt die Regelung, dass im Jahresbericht oder in einem vergleichbaren Bericht beschrieben werden soll, auf welche Weise das Unternehmen den Global Compact und seine 10 Prinzipien unterstützt. Für diesen Communication on Progress (COP) Report gibt es auf der UN Compact Seite eine Richtlinie die Hinweise darauf gibt wie der COP anzufertigen ist.

Hierzu gehören:

- „A statement of continued support for the Global Compact from the Chief Executive Officer, Chairperson or other senior executive.
- References, links or descriptions of policies, commitments, and systems the company has created in order to complement the Global Compact principles in its operations.
- A description of actions taken in implementing the Principles and/or in furthering broader UN goals
- Indicators that are used to determine success and/or failure in meeting the company's corporate citizenship goals.
- Information about progress made and/or future plans with respect to all ten Global Compact principles.
- A description of how the COP is being disseminated among the company's stakeholders.“²⁵⁵

Für den Inhalt dieser Berichte tragen die Unternehmen die alleinige Verantwortung. Durch die Umsetzung der Projekte und der Möglichkeit der Einsicht in die Konzepte anderer Beteiligter soll ein gegenseitiger Lerneffekt entstehen.

Obwohl NGOs immer wieder auf die unzureichende Berichterstattung hingewiesen haben, hat sich hier auch nach der Umstrukturierung 2005 anscheinend wenig geändert. Schaut man sich die Berichte unter der Rubrik ‚Notable Communication on Progress Reports‘ an, so findet man sehr häufig einen Link zu der entsprechenden Seite im jährlichen Geschäftsbericht, oder eine Verlinkung zur Internetseite des Unternehmens. Ein Bericht der gegebenenfalls kontrolliert, oder von unabhängigen Gutachtern überprüft werden könnte, findet sich allerdings selbst unter den als besonders herausragend vorgestellten Berichten nicht. Dafür werden mittlerweile unter der Rubrik „Non Communications Companies“ die Unternehmen aufgeführt, die keinen Bericht nach den Vorgaben der ‚Global Company Integrity Measures‘ angefertigt haben.²⁵⁶

²⁵⁵ UN Global Compact: Notable Communications on Progress in: www.unglobalcompact.org

²⁵⁶ Ebd.

Durch seine rund 50 lokalen Netzwerkforen sollen Teilnehmer in einer bestimmten geografischen Region die Prinzipien innerhalb verschiedener Nationen und Kulturen voranbringen.²⁵⁷

Somit wirkt der Global Compact sowohl auf globaler als auch auf regionaler und lokaler Ebene. In Deutschland finden regelmäßige Treffen des deutschen Global Compact Netzwerks statt. Hier engagieren sich rund 90 Unternehmen gemeinsam mit Ministerien, Stiftungen, Zivilgesellschaftlichen Organisationen, Institutionen von Wissenschaft und Forschung.²⁵⁸

Ziel ist z.B. die Koordination des deutschen Netzwerks mit anderen CSR Initiativen und Global Compact Netzwerken. Hierzu finden Politikdialoge und Fachtagungen u.a. zu folgenden Themen statt.

- Unternehmen und Korruptionsbekämpfung (Bildung einer Arbeitsgruppe)
- Wertschöpfungsketten
- Wirtschaft und Menschenrechte

Dabei stehen nach Auskunft der GTZ der Erfahrungsaustausch, das gemeinsame Lernen, und eine offene Diskussion in vertraulicher Atmosphäre im Vordergrund.²⁵⁹

Ziel solcher Netzwerke ist es, die auf globaler Ebene angesetzte Arbeit nach unten auf nationaler und regionaler Ebenen auszubauen. Dieses Multiakteurs- und Mehrebenenkonzept ermöglicht eine Einbindung des Global Compact in die Architektur der Global Governance. So kommt hier, wie schon in den Forderungen der Commission on Global Governance der Zivilgesellschaft durch ihre Wächterfunktion eine besondere Bedeutung zu.

Dabei hängt das Gelingen des Global Compact im Sinne von Global Governance von der Ausbildung einer neuen Kooperationskultur ab, bei der die unterschiedlichen Interessen der Akteure mit berücksichtigt werden müssen. „Unterschiedliche AkteurInnen mit divergierenden Interessen und in unterschiedlichen Machtpositionen müssen dabei eine Bereitschaft für einen konstruktiven Dialog und für Kooperationen entwickeln.“²⁶⁰

²⁵⁷ UN Global Compact Governance in: www.unglobalcompact.org Annual Local Networks Forum

²⁵⁸ GTZ: Global Compact, Das deutsche Netzwerk in: www.gtz.de/de/leistungsangebote/12281.htm

²⁵⁹ Ebd.

²⁶⁰ Hamm, Brigitte (Hrsg.): Public-Private Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen, INEF Report, Heft 62, 2000, S.25ff.

Da die Staaten auch im Rahmen der Globalisierung die Gestaltungsfunktion bei Wirtschaftsprozessen haben stellt sich die Frage nach der Einflussnahme und den Handlungskompetenzen staatlicher Akteure. Die Vereinten Nationen als internationale Staatenorganisation unterliegen den außenpolitischen Interessen der einzelnen Staaten. Diese Interessen wiederum unterliegen ökonomischen und politischen Vorgaben.

„Die im Prozess der „governance“ zu regulierenden Probleme sind an politische und ökonomische Interessen geknüpft, die sich nur so lange in ein Netzwerk der „governance“ einfügen, wie sie davon profitieren. Es ist kaum realistisch anzunehmen, dass die dargestellten unterschiedlichen, ja konfligierenden Handlungslogiken von Ökonomie, Gesellschaft, Politik im Netzwerk der Governance erneut kongruent werden.“²⁶¹

Dabei soll der Global Compact nicht statisch gesehen, sondern prozesshaft begriffen werden.²⁶² Auf Grund seines offenen, auf Entwicklung angelegten Charakters wird er als institutionelles Experiment charakterisiert: „The Global compact is evolving, it is an experiment.“²⁶³

Dieser Prozesscharakter zeigt sich auch darin, dass nach der ersten Pilotphase 2002 ein Beirat (advisory council) für den Global Compact eingerichtet wurde, der sich überwiegend aus Unternehmerpersönlichkeiten, aber auch aus internationalen Gewerkschaftsführern und Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen zusammensetzt. Um die Effektivität und Integrität des Paktes zu erhöhen und seine Glaubwürdigkeit nicht zu gefährden, sollte der Beirat höhere Standards für die Beteiligung am Pakt und eventuelle Möglichkeiten der Sanktionierung erarbeiten. Des Weiteren sollte der Beirat die Pakt-Mitglieder, den UN-Generalsekretär und seine Mitarbeiter in Kernthemen der Strategie und Politik beraten. Weiterhin gehörte zum Aufgabenbereich des Beirates die Entwicklung von Maßnahmen, welche sicherstellen, dass das Engagement der

²⁶¹ Altwater, Elmar / Mahnkopf, Birgit: Grenzen der Globalisierung, Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1999, S.514

²⁶² s. auch Kapitel 6.4. Corporate Social Responsibility

²⁶³ Doyle, Michael: Der „Global Compact“ – „best practice“ von Unternehmen und dessen „monitoring“ in: Auswärtiges Amt (Hrsg): Fünftes Forum Globale Fragen. Neue Globale Partnerschaften. Broschüre. Berlin 2001, S.33

Unternehmensvertreter der teilnehmenden Unternehmen, die den Pakt unterzeichnet haben, nicht nachlässt.

Um den Netzwerkcharakter des Global Compact besser gerecht zu werden, wurde 2005 das Global Compact Framework gegründet. Die Funktionen werden seitdem von sechs Verwaltungseinheiten wahrgenommen.²⁶⁴

- Global Compact Leaders Summit
- Local Networks
- Annual Local Networks Forum
- Global Compact Office
- Inter – Agency Team.

Dabei ist das Global Compact Board als ein Multi - Stakeholdernetzwerk konzipiert das alle vier Bereiche Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und die Vereinten Nationen berücksichtigt.

3.1.2. Die Kooperation der einzelnen Akteure VN, Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen im Rahmen des Global Compact Netzwerkes

Die Vereinten Nationen verfolgen das Interesse, mit dem Global Compact eine Netzwerkstruktur zu bilden, um auf die komplexe Situation der Globalisierung reagieren zu können. Der Global Compact „shoud be viewed as a values platform and a learning network that provides a framework through which its participants are able to publicly support a set of universally agreed values and the work of the United Nation. (...) Designed as an issues network, the Global Compact thrives on the action of its participants.“²⁶⁵

Gegründet wurde der Global Compact mit den Vorständen von 50 transnationalen Unternehmen. Fünf Jahre danach beteiligten sich über 1200 Unternehmen an diesem Pakt.²⁶⁶

²⁶⁴ UN Global Compact: Global Compact Governance in: www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/stages_of_development.html

²⁶⁵ Anna, Kofi: Bericht des VN-Generalsekretär „cooperation between the United Nations and all relevant partners, in: particular the privat sector,“ VN-Dok. A/56/323, S.33

²⁶⁶ Allerdings zählt die Welthandelskonferenz (UNTAC) fast 70.000 multinationale Firmen mit einem erhebliche Anteil an Direktinvestitionen .

Mittlerweile beteiligen sich rund 3.700 Unternehmen, NGO, Beratungsfirmen und Verbände am Global Compact, davon allein über 2900 Unternehmen in 100 Ländern.

■ UN Global Compact

Verteilung der Unternehmen und der anderen Mitglieder, nach Regionen, Ende 2006

	Unternehmen	
	in abs. Zahlen	in Prozent
Europa	1.423	48,6
Nord-, Süd-, und Mittelamerika	870	29,7
Asien	397	13,6
Afrika	158	5,4
Naher Osten	64	2,2
Australasien	16	0,5
insgesamt	2.928	100,0

Quelle: bpb: UN Global Compact Zusammensetzung in absoluten Zahlen, 2006

Da der Pakt freiwillig ist, kann im Prinzip jedes Unternehmen, das nicht an Menschenrechtsverletzungen, Zwangsarbeit- oder Kinderarbeit, den Verkauf oder die Herstellung von Anti-Personenminen beteiligt ist, teilnehmen.

Der private Sektor ist, wie die Zahlen belegen, der wohl wichtigste Akteur des Global Compact. Dabei wird davon ausgegangen, dass kein global agierendes Unternehmen es sich leisten kann, allgemein anerkannte Werte zu verletzen, denn vor allem die Verbraucher in den Industrieländern achten zunehmend auf die sozialen und ökologischen Praktiken eines Unternehmens. Bereits 1989 nannte Werner Niefer, Chef von Mercedes Benz in einer Rede beim manager magazin „die Kraft der Marke nicht nur ein einzigartiges Kapital, sondern auch den Grund für die ungewöhnliche Identifizierung der Mercedes-Fahrer mit der Marke.“²⁶⁷ Vor allem Unternehmen, die ihre Produkte als Markenartikel vertreiben sind vom Meinungsbild des Käufers abhängig.²⁶⁸ So verstehen sich Unternehmen zunehmend als „Teil eines Ganzen“ und gehen in ihren Berichten zum gesellschaftspolitischen Engagement auch darauf ein. „Unternehmen werden in starkem Maße von der Art der Gesellschaft beeinflusst, in der sie produzieren und handeln. Die vielfältigen Wechselbeziehungen

²⁶⁷ Brauer, Gernot: ECON Handbuch Öffentlichkeitsarbeit, Düsseldorf, 1993 S. 245 s. hierzu auch Kapitel 6.4.

²⁶⁸ Vgl. Zur Diskussion der Markenbilder auch das Kapitel 6.4.

der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen untereinander bedingen Abhängigkeit voneinander, aber auch die Möglichkeit der Einflussnahme auf Entwicklungen.“²⁶⁹

Der Global Compact will „fehlende oder schwache Rahmenbedingungen der globalen Wirtschaft durch die freiwillige Übernahme grundlegender internationaler Werte durch die Privatwirtschaft ausgleichen“.²⁷⁰

Um den informellen Boykott durch US-Unternehmen zu beenden, mussten die Vereinten Nationen und die US - Anwaltskammer allerdings einen Brief vorlegen, der beitriftswilligen Firmen Schutz vor gerichtlichen Klagen gegen behauptete Verstöße gegen den Global Compact zusagte.²⁷¹

Als Gegenleistung für die freiwillige Übernahme der Global Compact Prinzipien wollen die Vereinten Nationen helfen, ein Umfeld zu schaffen, dass Handel und freie Märkte begünstigt.

So heißt es in den UN Basis Informationen zum Globalen Pakt „Kontinuierlicher Gedankenaustausch zwischen der UN und der Wirtschaft kann sich mittelbar im Sinne engerer Politikberatung auch auf UN-Entscheidungen auswirken.“²⁷²

Dies bezieht sich sowohl auf die inhaltliche und konzeptionelle Arbeit der UNO, die durchaus auch als ideologische Vermittlungsinstanz wirksam sein kann, als auch auf konkrete Entscheidungen bezüglich unerwünschter Regulierungen.

Diese verstärkte Einflussnahme der Unternehmen auf die Politik der Vereinten Nationen und das Fehlen von Überwachungskriterien oder verbindlichen Regelungen sind die Hauptkritikpunkte von Nichtregierungsorganisationen, wie der „Alliance for a Corporate – Free UN“. Sie warnen vor einem Ausverkauf der Vereinten Nationen an die Konzerne. „Statt am Gemeinwohl orientierte Interessen zu vertreten, verteile die UNO Gütesiegel und Unbedenklichkeitsstempel, ohne ernsthafte und überprüfbare Gegenleistungen und einzuhaltende Pflichten von Unternehmen zu verlangen.“²⁷³

Die im Konzept des Global Compact angelegte Wächterfunktion der Zivilgesellschaft soll durch die teilnehmenden NGOs wahrgenommen werden. Als internationale

²⁶⁹ BMW: Das gesellschaftliche Engagement der BMW-Group München, 2000 S.3

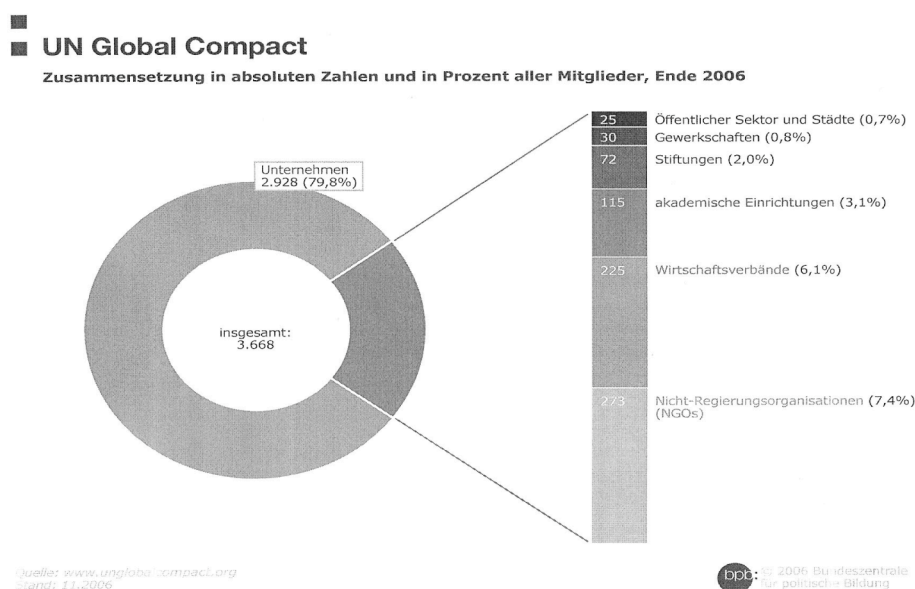
²⁷⁰ Hamm Brigitte: Der Global Compact – Eine Bestandaufnahme, in: Public-Private Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen. INEF-Report, Heft 62/2002 S.25

²⁷¹ Dwight W. Justice: Unternehmensverantwortung „Lite“ Kommentar in: E+Z 8-9/2004

²⁷² Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (2002) UN-Basisinformationen. Globaler Pakt, Wirtschaftswelt und die Vereinten Nationen, Bonn, S.3

²⁷³ Heinrich Böll Stiftung, Unmüßig, Barbara: Freiwilligkeit und ihre Grenzen in: www.heinrich-boell-stiftung.org

NGOs beteiligten sich zunächst vier Menschenrechtsorganisationen, fünf aus dem Gebiet des Umweltschutzes und 13 Organisationen aus den Bereichen der Institute und dem entwicklungspolitischen Umfeld am Global Compact. Vor allem der Anteil von NGOs die in dem Aufgabenkreis „Local Activities/Networks“ tätig sind, und die den einzelnen Regionen und Ländern zugeordnet werden, ist in den letzten Jahren gestiegen.²⁷⁴ Eine Initiative wie bei den Unternehmen, die NGOs zu einem Beitritt zum Global Compact aufrief und diese unterstützte gab es jedoch bisher nicht. Dabei ist ihre Beteiligung am Dialogforum und der Bewertung der Global Compact Berichte ein wichtiger Bestandteil im Rahmen der Netzwerkstruktur, die die Initiative begleiten.



Seite 40

Quelle: www.unglobalcompact.org in bpb: UN Global Compact Zusammensetzung in absoluten Zahlen

Der Aufbau dieses Global Compact Network Diagramms wirft allerdings die Frage nach der Einflussnahme wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure auf die staatlichen Steuerungsmöglichkeiten auf, da der Anteil des Öffentlichen Sektors und der Städte gerade einmal 0,7% ausmachen.

Da, wie bereits dargestellt, die Vereinten Nationen als internationale Staatenorganisation den außenpolitischen Interessen der einzelnen Staaten

²⁷⁴ Vgl.: The Global Compact Report on Progress and Activities, June 2003 Appendix E und F und UN Local Network Activities in: www.unglobalcompact.org

verhaftet bleiben und von diesen finanziell abhängig sind, kann auch im Rahmen von ‚Governance‘ nicht von einem einheitlichen Interesse im Rahmen der UN ausgegangen werden.²⁷⁵

Während die Vertreter der westlichen Industriestaaten dem Global Compact im wesentlichen positiv gegenüber stehen, war die Reaktion von Regierungsvertretern aus den Entwicklungsländern eher skeptisch. Die in der Globalisierungsdiskussion immer wieder angeführte Schwächung der staatlichen Souveränität ist auch hier einer der Punkte für die ablehnende Haltung der Staaten. Die im Global Compact verankerten Punkte leiten sich wie im Kapitel 3.1. dargestellt aus den von den Mitgliedsstaaten ausgehandelten Konventionen ab. Doch zeigen zahlreiche Verletzungen der einzelnen Konventionen, dass diese von den Mitgliedsstaaten oft nicht eingehalten werden. In vielen Schwellen – und Entwicklungsländern sind Verletzungen der Menschenrechte und Korruption an der Tagesordnung. Bedingt durch die zunehmende ökonomische Konkurrenzsituation zwischen den Nationalstaaten entwickelte sich ein Wettbewerb um wirtschaftliche Standorte. Vor allem die Möglichkeit ausländischen Investoren durch geringe ökologische und soziale Standards Investitionen zu ermöglichen war für viele Länder ein, wenn auch fragwürdiger Standortvorteil.²⁷⁶

So kann nach Ansicht von Narr und Schubert kein wichtiger Industriezweig sich ausschließlich auf nationaler Grundlage entwickeln und durchsetzen. „Mächtige Konzerne, „Systemführer“, stehen an der Spitze der transnationalen Hierarchie.“²⁷⁷ Haupteinwand vieler Dritte- Welt- Staaten gegen den Global Compact war die Befürchtung „bei Zusammenarbeit des Sekretariats mit Privatfirmen die politische Kontrolle über Aktivitäten der Vereinten Nationen zu verlieren und den Wirtschaftsinteressen der Global Players Einfluss auf die Politik der Organisation zu eröffnen.“²⁷⁸ Dahinter steckt aber auch die Sorge langfristig so die Kontrolle über die eigene Gesellschaft zu verlieren.

²⁷⁵ Vgl. Altvater, Elmar / Mahnkopf, Birgit: Grenzen der Globalisierung, Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1999, S. 514

²⁷⁶ s. hierzu auch Kapitel 1., 1.2. und 3.1.

²⁷⁷ Narr, W-D, Schubert, A.: Weltökonomie Die Misere der Politik, Hamburg, 2004, S.12

²⁷⁸ Fritschen, Thomas: In INEF Report Public- Privat Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen Heft 62/2002 S.46

„Don't let big business rule the world“ forderten daher Nichtregierungsorganisationen am Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg.

Obwohl der Global Compact wie dargestellt seit seiner Einführung verschiedene Umstrukturierungen durchgeführt hat, sind die wesentlichen Elemente der Kritik doch gleich geblieben.

Die Hauptkritik zahlreicher NGOs bezieht sich auf den Wesenscharakter des Paktes die Unverbindlichkeit und Freiwilligkeit. Vor allem Organisationen wie CorpWatch stellen fest, dass der Globale Pakt nicht dazu geeignet ist eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung zu schaffen.

So wird der Global Compact zwar oft als ein Regulierungsinstrument oder als ein Verhaltenskodex hingestellt, erfüllt aber die Voraussetzungen für solche Leitsätze wie z.B. die der OECD nicht im Entferntesten. Dabei wird so die Heinrich – Böll-Stiftung der Global Compact immer mehr „als grundsätzliche Alternative denn als ein komplementäres Instrument zu zwischenstaatlichen verbindlichen Regeln betrachtet.“²⁷⁹

Für Germanwatch kristallisieren sich unter der Vielzahl der Internationalen Instrumente zur Unternehmensverantwortung neben dem Global Compact noch weitere drei Ansätze heraus mit sehr unterschiedlichen Vorteilen und Nachteilen.²⁸⁰

	Ilo Instrumente	OECD Leitsätze	Global Compact	UN-Normen
Themenbereich	Arbeitnehmerrecht	Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte, Umwelt, Verbraucherschutz, Korruption, Informationen, Technologietransfer, Wettbewerb, Besteuerung	Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte, Umwelt, Korruption	Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte, Verbraucherrechte, Umwelt, Korruption
Entstehung	Konventionen seit 1919, Dreigliedrige Erklärung 1977, Kernarbeitsnormen 1998	1976, umfangreiche Revision 2000	2000	2003
Initiator	Internationale Arbeitsorganisation (ILO)	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	UN Generalsekretär Kofi Annan	Unterkommission der UNO-Menschenrechtskommission
Art	Konventionen, Appell an Unternehmen, Kerndokument	Empfehlungen der Regierungen an ihre Unternehmen	Beitritt von Unternehmen zu zehn Prinzipien, Kommunikationsplattform, Best Practices	Ziel ist ein international verbindlicher Rahmen für menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen
Vorteile	Grundlage für unternehmenseigene Instrumente und viele Standards,	Thematisch umfassend, Beschwerdemechanismus, Regierungsverantwortung	Thema Unternehmensverantwortung in Entwicklungsländern gefördert, Türöffner für	Fasst alle Menschenrechtsanforderungen zusammen, umfassend bei Zulieferern,

²⁷⁹ Heinrich Böll Stiftung: Unmüßig Barbara: Freiwilligkeit und ihre Grenzen, www.heinrich-boell-stiftung.org

²⁸⁰ Heydenreich C.: viele Ansätze – wenig Kontrolle, Für multinationale Unternehmen fehlt bisher ein verbindliches internationales Regelwerk German Watch, in www.germanwatch.org

	Gewerkschaften haben positive Erfahrungen mit Durchsetzung	g	Unternehmen	wäre bei Verabschiedung weltweit verbindlich für alle Unternehmen
Nachteile	Mechanismus kann von NROs nicht genutzt werden, enthält nur Arbeitnehmerrechte	Umsetzung über Kontaktstellen z.T. mangelhaft, Zuliefererverantwortung begrenzt interpretiert, nur für Firmen aus Unterzeichnerstaaten	Sehr allgemeine Prinzipien, nur für die Willigen die beitreten, z.T. nur PR Effekt	noch nicht rechtsverbindlich, Umsetzungsmechanismus noch nicht ausgearbeitet

Auch die Auswahl der Unternehmen und die fehlenden Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten im Global Compact werden immer wieder kritisiert. Zwar heißt es in den erweiterten Kooperationsrichtlinien (s. Ziffer 12c), dass sich die VN vorbehalten, bestimmte Unternehmen nicht am Pakt zu beteiligen, jedoch fehlen Kriterien nach denen Unternehmen ausgeschlossen werden können.

So wird von den NGOs über die Learning Plattform hinaus vor allem eine transparente, überprüfbare Berichterstattung gefordert. Wie bereits dargestellt werden die COPs der einzelnen Unternehmen veröffentlicht, sie entsprechen aber auch heute bei weitem nicht den Richtlinien des Global Compact. In einem Praxisratgeber zur „Erstellung einer COP - für Mitgliedsunternehmen des Global Compacts“ gibt die GTZ detaillierte Hinweise darauf wie Maßnahmen beschrieben werden sollten, und die Messung der Ergebnisse vorgenommen werden kann. Hierbei wird deutlich, dass die COP mehr sein soll als nur ein Punkt in einem Jahresbericht. Vielmehr sollte die COP ein eigenständiges Dokument darstellen. In seinem Bericht fordert das Öko-Institut, dass zu den von den Firmen dargestellten Beispielen Kommentare abgegeben und Verbesserungsvorschläge gemacht werden sollten. So kann das Global Compact Forum zu „eine Diskussionsplattform werden, über die Unternehmen untereinander Erfahrungen austauschen, über die aber auch NROs kritische Kommentare abgeben können.“²⁸¹

Dagegen verweisen die meisten beteiligten Unternehmen auf ihren eigenen Internet Seiten und Unternehmensbroschüren sehr ausführlich über ihre Teilnahme am Global Compact.

Um den ungeschützten Gebrauch des UN Logos zu verhindern wurden Richtlinien zum Gebrauch des Global Compact Logos festgelegt.

²⁸¹ Mohaupt, Schmitt, Hochfeld, u.a.: Global Compact – global Impact? Stand und Perspektiven der Initiative der Vereinten Nationen, Freiburg, 2005, S. 50

Hierin wird der Gebrauch des Logos nur im Kontext von Aktivitäten erlaubt, die einen Bezug zu den Leitlinien des Compacts haben. Dies gilt z.B. auch für Training- und Schulungsmaterial und für Dokumente die die Prinzipien unterstützen sollen.

Verboten ist es dagegen, das Logo in Verbindung mit dem eigenen Logo darzustellen und mit dem Logo für Produkte und Serviceleistungen zu werben. Die bisherige Darstellung und der gleichzeitige Gebrauch des UN Logos durch Unternehmen, ist als sogenanntes „blue washing“ ein weiterer Kritikpunkt der NGO. CorpWatch definiert „blue washing“ als „efforts by corporations to be perceived as part of the world humanitarian community through voluntary association with the United Nations, without provisions for accountability“²⁸²

So dokumentieren verschiedene NGOs auf ihren Seiten welche Unternehmen, (wie) die Regeln des globalen Paktes verletzen, ohne dass dies Auswirkungen auf die Selbstdarstellung der Unternehmen hat.

Auch der Begriff der Partnerschaft zwischen UN, Privatwirtschaft und NGO wird als problematisch angesehen.

So waren die NGOs, anders als die Unternehmen in den Planungsprozess des Global Compact nicht mit einbezogen. Die NGOs für die ein strenges Verfahren zur Akkreditierung bei den UN Organe existiert befürchten einen Bedeutungs- und Einflussverlust gegenüber den finanzkräftigen Unternehmen. Dies betrifft vor allem auch die Berichterstattermöglichkeiten,²⁸³ da die VN nahezu zeitgleich eine Gebühr für den elektronischen Zugang zu UN- Dokumenten von den NGOs verlangten,²⁸⁴ während die UN Homepage von Software- Unternehmen gesponsert und betrieben wird. „Durch diese und andere Maßnahmen, die den Zugang für NGOs beschränkten und für die Geschäftswelt erweiterten, machten Annan und sein Team deutlich, wo ihre Prioritäten lagen.“²⁸⁵

²⁸² Corp Watch/tides Center (Hrsg): Greenwash + 10 the UN's Global Compact, Corporate Accountability and the Johannes Earth Summit, January 2002, S.3

²⁸³ Die Führer des Weltwirtschaftsforum boten der UN mit WELCOM (World Electronic Community) ein Kommunikationssystem an mit dem der Generalsekretär und andere Führungskräfte der UN mit Wirtschaftsführern unter Umgehung der zwischenstaatlichen Prozesse kommunizieren konnte. Paul James: Der Weg zum Global Compact – zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen in: Brühl T. u.a.: Die Privatisierung der Weltpolitik Bonn ,2001, S.114-115

²⁸⁴ So war z.B. der Bericht über die Aktivitäten von Unternehmen im Kongo schon bald nach seinem Erscheinen nur mit einer speziellen Zugangsberechtigung und der Zahlung einer Gebühr abrufbar.

²⁸⁵ Paul James: Der Weg zum Global Compact – zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen in: Brühl T. u.a.: Die Privatisierung der Weltpolitik Bonn ,2001, S.114-115

Die Befürchtung, dass die Vereinten Nationen hier den Unternehmen eine größere Bedeutung beimessen und die Unternehmen Einfluss auf die Arbeit der Vereinten Nationen ausüben wird daher auch von NGOs geäußert die dem Global Compact ansonsten positiv gegenüber stehen.

Die im April 2003 von Amnesty International gemeinsam mit Oxfam, Lawyers Committee on Human Rights und Human Rights Watch herausgegebene Stellungnahme in der ausbleibende Erfolge des Global Compact angemahnt werden, bleibt somit auch in der zweiten Phase des Global Compact aktuell. Hierin unterstützen die Organisationen zwar den Globalen Pakt formulieren jedoch Bedenken hinsichtlich der Durchsetzungsfähigkeit. Ihrer Meinung nach sollten die Initiativen auf folgende Gebiete ausgeweitet werden bzw. folgende Punkte in die Global Compact Strategie mit einbezogen werden:²⁸⁶

1. Entwicklung klarer Kriterien wie zu verfahren ist, wenn Unternehmen nachgewiesenermaßen gegen die Global Compact Prinzipien verstoßen. Hierzu besteht die Überlegung der Einsetzung einer Ombudsperson sowie der sprachlichen Präzisierung einiger Prinzipien
2. Überwachung und Kontrollierung der Berichte, die die Unternehmen jährlich einreichen sollen. Außerdem sollte das GC Büro einmal im Jahr eine für die Öffentlichkeit zugängliche Gesamtbewertung der Qualität der Berichte und Informationen vornehmen. (Hierfür wäre aber die Entwicklung vergleichbarer Kriterien notwendig)
3. Übernahme einer gemeinsamen Führungsrolle bei der Umsetzung der Menschenrechtsprinzipien, wobei die Auftragsvergabe an die Prinzipien des Paktes geknüpft sein soll.
4. Sicherstellung einer besseren und größeren Partizipation aller gesellschaftlichen Gruppen. Problematisch sind hier die unterschiedlichen Teilnahmebedingungen für Unternehmen und NGO's (für NGO wesentlicher strikter).

²⁸⁶ Amnesty International Deutschland (2003): Themenbericht, Gemeinsames Schreiben zum Global Compact von Oxfam, ai, Lawyers Committee on human Rights und Human Rights Watch an die Stellvertretende UN-Generalsekretärin, S. 1-4, www.amnesty.de

3.2. Public- Privat- Partnerships im Rahmen der politische Gestaltung von Globalisierung

3.2.1. Der Ansatz von Public Private Partnership

Wie in den Kapiteln 1. und 2. dargestellt entstehen durch die ökonomische Globalisierung neue Politik- und Handlungsfelder. Altvater und Mahnkopf sprechen in diesem Zusammenhang von einem Formwandel der Politik und des Staates.²⁸⁷

Da wie in Kapitel 2.1. ff dargestellt Ende der 90er Jahre der ‚Minimalstaat‘ gescheitert war, wurde im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ‚Governance‘ zu einem Schlüsselbegriff für Entwicklung und Unterentwicklung. „Nachdem klar geworden ist, dass man sich nicht auf ‚weniger Staat‘, sondern auf den ‚leistungsfähigen Staat‘ konzentrieren muss, der in der Lage ist, günstige Rahmenbedingungen für Entwicklung zu schaffen und Kapazitäten für ein effizientes Entwicklungsmanagement aufzubauen, ist auch die bilaterale deutsche EZ gefordert, sich intensiv den Staats- und Verwaltungsreformen zu widmen.“²⁸⁸

Vor allem im Bereich der nationalen und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gelten Kooperationen von öffentlichen und privaten Trägern als Chance, entwicklungspolitische Ziele wie Armutsminderung und die Bereit- und Sicherstellung von Gütern zu gewährleisten.

Geht Global Governance von einem grenzüberschreitenden Netzwerk von staatlichen, privaten und wirtschaftlichen Akteuren aus, die helfen sollen, Antworten auf Probleme zu geben, die die einzelnen Nationalstaaten nicht alleine lösen können, so ergibt sich für die Entwicklungszusammenarbeit als wichtiger Aspekt die Akteursverschiebung. So werden verstärkt Verbände, NGO und nationale Unternehmen in die politische Debatte mit einbezogen.

In diesem Zusammenhang wurden Konzepte der Public –Privat Partnerships wie bereits im Kapitel 3. dargestellt seit Mitte der 90er Jahre intensiv diskutiert.

²⁸⁷ Altvater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit: Grenzen der Globalisierung, Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1999, S. 364

²⁸⁸ Adam, Markus: Die Entstehung des Governance- Konzeptes bei Weltbank und UN die EZ wird politischer in E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit Nr.10 Oktober 2000 S. 276
auch : www.inwent.org/E+Z/1997- 2002/ez1000-3.htm S.5

Grundsätzlich versteht man unter PPP die Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren bei der Planung, der Erstellung, der Finanzierung, dem Betreiben oder der Verwertung von bislang staatlich erbrachten öffentlichen Leistungen.

Doch unterscheidet man in der Literatur²⁸⁹ häufig Finanzierungs- und Organisationsmodelle. Dabei werden dem Begriff „Organisationsmodell“, das Betreibermodell, das Kooperationsmodell, das Beteiligungsmodell und das Konzessionsmodell zugeordnet.

Zwar sind die in der betriebs- und wirtschaftswissenschaftlichen Literatur dargestellten PPP Vorhaben nur bedingt auf die EZ Projekte zu übertragen, doch sind die in dieser Arbeit vorzustellenden Projekte eher dem Kooperationsmodell zuzuordnen, welches allerdings in der Aufstellung des BMWA nicht dem Oberbegriff Organisationsmodell, sondern eigenständig neben dem Organisationsmodell und dem Finanzierungsmodell anzusiedeln ist und somit auch eine Mischform beider Modelle darstellen kann.²⁹⁰ Auch fehlen bei der im Rahmen der EZ durchgeführten PPP Maßnahmen die für ein Kooperationsmodell typisch lange Vertragsdauer von 15- 30 Jahren.²⁹¹ Eine weitere Form von PPP Modellen ist der Dienstleistungsvertrag welcher sich durch einen geringen Regelungsaufwand und seine kurze Vertragsdauer von 1-2 Jahren auszeichnet.²⁹²

Vor allem vor dem Hintergrund leerer Kassen entfernen sich fast alle Industrieländer von dem in der Millenniumserklärung angenommenen Ziel 0,7 Prozent ihres Bruttosozialprodukts für die Länder der Dritten Welt zur Verfügung zu stellen.

Während der Anteil der öffentlichen deutschen Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt 1990 noch 0.42% betrug, waren es 2001 nur noch 0.27%.²⁹³

Auch die offiziellen Entwicklungshilfeleistungen der OECD-Länder waren in dem Zeitraum von 1988 bis 1998 von 0.36% auf 0,24% zurückgegangen.²⁹⁴ Dies führte zusammen mit der zunehmenden Schuldenkrise der Dritten Welt und dem Scheitern

²⁸⁹ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in Kühlmann: Systematik und Abgrenzung von PPP-Modellen und Begriffen Technische Universität Darmstadt, 2006, S.7

²⁹⁰ Kühlmann: Systematik und Abgrenzung von PPP-Modellen und Begriffen Technische Universität Darmstadt, 2006, S.7

²⁹¹ Im Gegenteil bei den im Rahmen der EZ durchgeführten PPP Projekten wird seitens der Wirtschaft immer wieder auf kurze und flexible Laufzeiten gedrängt.

²⁹² Kühlmann: Systematik und Abgrenzung von PPP-Modellen und Begriffen Technische Universität Darmstadt, 2006, S.7

²⁹³ Deutsche Welthungerhilfe: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, 2004, S.23

²⁹⁴ Seit 2003 stieg der Anteil der gesamten ODA der im Entwicklungsausschuss der OECD zusammengeschlossenen Länder allerdings wieder auf einen historischen Höchststand an. Deutsche Welthungerhilfe: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, 2004 Tab. 2, S.24

der großen Entwicklungstheorie zu einer für die Entwicklungsländer existenziellen Krise.

Bedingt durch die Öffnung der Märkte im Osten und den rapiden Anstieg der Direktinvestitionen – die so Nuscheler explosionsartig von knapp 60 Mrd. US-\$ zu Beginn der 80 Jahre auf über 1,1 Billionen im Jahr 2000 stiegen, begannen Regierungen und Vereinte Nationen große Hoffnung in die Privatwirtschaft zu setzen.²⁹⁵

Neben der dargestellten Mobilisierung von privatwirtschaftlichem Kapital gehören zu den politischen Gründen für die Privatisierungsvorhaben in der EZ u.a..²⁹⁶

- Zurückziehen und Konzentration der Staatsaufgaben auf hoheitliche Fragen und Kernkompetenzen.
- Ein höheres Maß an Flexibilität und Sachgerechtigkeit auf Grund größerer wirtschaftlicher und organisatorischer Selbständigkeit.
- Delegation von Verantwortung durch die Einbindung von verschiedenen Stakeholdern
- Nutzung betriebsinterner Managementenerfahrung zur Projektplanung.

So empfahl der Wissenschaftliche Beirat bereits 1994 dem ‚Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung‘ Aufgaben, die von privaten Akteuren besser wahrgenommen werden können, an diese zu übertragen.

Dabei ist die Kooperation zwischen Entwicklungspolitik und Wirtschaft kein neues Phänomen. So waren deutsche und internationale Firmen auch früher schon, an der Durchführung von Projekten beteiligt. „Immer schon waren deutsche Baufirmen, Beratungsunternehmen oder Hersteller von Ausrüstungsgütern an der Umsetzung von Projekten, die mit Entwicklungshilfemitteln finanziert wurden, beteiligt. Die Sicherung von Arbeitsplätzen und die Förderung deutscher Unternehmen waren stets ein zentraler - auch legitimatorischer – Bestandteil von Entwicklungspolitik.“²⁹⁷

Dieses klar definierte Verhältnis von Auftraggeber und Auftragnehmer wird im Rahmen der PPP – Maßnahmen aufgebrochen. Der Wandel besteht darin, dass PPP

²⁹⁵ Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik, bpb Schriftenreihe Band 488, Bonn, 2005, S.540

²⁹⁶ Eigenen Darstellung in Anlehnung an Nussmüller : Alternative Modelle zur Privatisierung, 2004, S.67

²⁹⁷ Hoering, Uwe „Entwicklungspartnerschaften – welche Entwicklung, wie viel Partnerschaft? In : Social Watch Report Deutschland / 34

–Projekte jetzt gemeinsam mit den direkt beteiligten Unternehmen geplant, finanziert und durchgeführt werden.

Nach Ansicht von Collenberg wird hier die traditionelle Rollenverteilung auf den Kopf gestellt indem Privatunternehmen zu Initiatoren entwicklungspolitischer Projekte werden.²⁹⁸

Somit werden Unternehmen nicht mehr als Auftragnehmer der Öffentlichen Hand verstanden, sondern sie werden zu gleichberechtigten Partnern.²⁹⁹

3.2.2. Public-Private-Partnership als Entwicklungsstrategie des BMZ

Wie die Initiative des Global Compact ist auch der PPP-Ansatz des BMZ relativ neu. Auf Grund der Empfehlung des wissenschaftlichen Beirates wurde Mitte der neunziger Jahre das Konzept der „Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft“ unter Carl-Dietrich Spranger entwickelt.³⁰⁰ So erklärte er im März 1998: „Ich sage, dass neues Denken gefragt ist, um den aktuellen Herausforderung und Entwicklungen wirksam zu begegnen. Dazu brauchen wir Kreativität, Weitsicht, Führung und neue Formen der Partnerschaft. Das Stichwort von der „öffentlich-privaten Partnerschaft (...) ist in diesem Zusammenhang in aller Munde.“³⁰¹

Und seine Nachfolgerin Heidemarie Wieczorek-Zeul erklärte zur Entwicklungszusammenarbeit mit der Privatwirtschaft:

„Die Erkenntnis, dass die Zukunftsaufgabe für die Menschheit nicht allein von der öffentlichen Hand bewältigt werden kann, hat zu einer Aufweichung der lange gepflegten Abgrenzung öffentlicher und privatwirtschaftlicher Kooperationsbereiche geführt. Trotz anfänglicher Widerstände einzelner, die aus Gewohnheit oder Eigeninteresse Reformen lieber auf Entwicklungsländer beschränkt sehen wollen, wird das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft zu einem integralen Bestandteil in allen Bereichen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit machen.“³⁰²

²⁹⁸ Collenberg D.: Paradigmenwechsel zögerlich umgesetzt in: E+Z 10/2006

²⁹⁹ Wegener, Ralf: Eine schwierige Partnerschaft - PPP muss Teil eines entwicklungspolitischen Gesamtkonzeptes werden- in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit , Nr.4 April 2000, S.102 s. auch www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ez400-4.htm

³⁰⁰ Vgl. auch Kapitel 2.1. und 2.2.

³⁰¹ Hoering, Uwe: „Zauberformel PPP“, „Entwicklungspartnerschaften mit der Privatwirtschaft, weed Arbeitspapier, Bonn, 2003, S.4

³⁰² Wieczorek-Zeul, Heidemarie: Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft. Strategische Partnerschaft

Traditionelle Aufgabe der Entwicklungshilfe ist wie im Kapitel 2. ff schon dargestellt das Bemühen, die Lebensbedingungen der Menschen in den Entwicklungsländern zu verbessern. Dieses normative Verständnis vernachlässigt eine Einordnung der Entwicklungshilfe in das Gesamtsystem der auswärtigen Politikfelder.

Dabei ist die Entwicklungspolitik wohl einer der Politikbereiche, die am stärksten von unterschiedlichen Interessen beeinflusst wird. So bestimmen neben außen- und sicherheitspolitischen Fragestellungen vor allem wirtschaftliche Themen die Politik des BMZ. „Als Teil einer Gesamtpolitik ist ihr Erfolg davon abhängig, dass sie mit anderen Politiken wie der Außenpolitik, der Außenwirtschafts- und Handelspolitik, der Finanzpolitik, der Umwelt- und Landwirtschaftspolitik kohärent zusammenwirkt.“³⁰³

Das Wirtschaftsministerium und das Finanzministerium bestimmen über die interministeriellen Ausschüsse Bereiche der Handels-, der Rohstoffpolitik sowie des Schuldenmanagement.

Ein Hauptaspekt der deutschen Entwicklungspolitik ist daher die Förderung marktwirtschaftlicher Strukturen auch um für deutsche Unternehmen günstige Investitionsbedingungen zu schaffen.

So versucht die Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen ihrer Projekte „die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für strukturelle Veränderungen zu schaffen. Sie setzte auf der makropolitischen Ebene an, wo

Regierungsberaterinnen und –berater die Schaffung entwicklungsfördernder Rahmenbedingungen unterstützten, sowie auf der institutionellen Ebenen, wo (sie) die Organisationsentwicklung wichtiger Einrichtungen zwischen dem Staat und den Bürgern fördern, etwa Kammern, Verbände oder Regulierungsbehörden.“³⁰⁴

Dem Vorwurf durch PPP Maßnahmen nur die außen- und betriebswirtschaftlichen Interessen der Unternehmen zu fördern begegnete das BMZ mit der Feststellung, dass nur solche Projekte gefördert werden sollen, die einen eindeutigen entwicklungspolitischen Nutzen haben.

für eine nachhaltige Entwicklung, in: E+Z, Jg. 41, 2000:2, S.36-37

³⁰³ BMZ: Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ, in: Medienhandbuch 1998, S.23

³⁰⁴ Wieczorek-Zeul, Heidemarie: Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft. Strategische Partnerschaft für eine nachhaltige Entwicklung, in: E+Z, Jg.41 2000:2, S.36

„Ausgangspunkt für die Fördermaßnahmen ist nicht der Förderbedarf deutscher Unternehmen, sondern deren Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Partnerlandes.“³⁰⁵

So müssen sich die Partnerschaften an den entwicklungspolitischen Grundsätzen der Bundesregierung orientieren. Die Beachtung der Menschenrechte, die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtsicherheit sowie die Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns haben oberste Priorität.

Darüber hinaus müssen PPP – Maßnahmen folgende Kriterien erfüllen:

1. Kompatibilität

D.h. das Vorhaben muss den regionalen und sektoralen Schwerpunkten entsprechen. Darüber hinaus muss das Projekt eine klare Relevanz in entwicklungspolitischen Bereichen erkennen lassen und sozial und umweltverträglich sein.

2. Komplementarität

Beide Beiträge die der Unternehmen als auch die der öffentlichen Hand müssen sich so ergänzen, dass durch die Kooperation ihre Ziele kostengünstiger, wirksamer und schneller erreicht werden können. Die Maßnahme muss zudem innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren abgeschlossen sein und vom Partner allein weitergeführt werden.

3. Subsidiarität

Die Maßnahme unterliegt keiner gesetzlichen Notwendigkeit und würde vom Unternehmen ohne Unterstützung durch den öffentlichen Partner nicht durchgeführt werden.

4. Wettbewerbsneutralität

Die Auswahl der Unternehmen muss auf der Basis einheitlicher Kriterien erfolgen und transparent und nachvollziehbar sein. Es dürfen anderen Unternehmen keine Wettbewerbsnachteile entstehen oder der Wettbewerb verfälscht werden.

5. Eigenbeitrag der Wirtschaft

Das Unternehmen soll im Rahmen des Projektes einen wesentlichen finanziellen und /oder personellen Eigenbeitrag leisten.

Laut BMZ ist die Erfüllung aller PPP-Kriterien nicht notwendig, solange ein „öffentlicher Nutzengewinn“ existiert.³⁰⁶

³⁰⁵ BMZ: Privatwirtschaftsförderung in den Partnerländern des BMZ. Sektorübergreifendes Konzept, September 1996, Auszüge in: Epd-Entwicklungspolitik 2/3/98, S.d1-d4, hier S.d2

³⁰⁶ BMZ: Schlussfolgerungen, konzeptionelle Weiterentwicklung des PPP-Instruments als Prototyp, Bonn

Ausgangspunkt für eine Entwicklungspartnerschaft sind „Synergieeffekte“ und „win-win-Situationen“ mit Vorteilen für beide Partner. So soll der Staat bzw. die Entwicklungspolitik von Aufgaben entlastet werden, die von privatwirtschaftlichen Unternehmen schneller, effizienter und billiger gelöst werden können. Von einer Außenwirtschaftsförderung grenzt sich PPP vor allem dadurch ab, dass sie im Unterschied zur Exportförderung ein Interesse am Aufbau nachhaltiger Strukturen seitens der Wirtschaft voraussetzt und auf ein langfristiges unternehmerisches Engagement anstelle von kurzfristigen Lieferinteressen der Firmen setzt.

In diesem Sinn definierte das BMZ bereits 1998 in seinem Bericht „Gemeinsam Entwicklung gestalten“ Entwicklungspartnerschaften:

„Allgemein werden bei PPP-Projekten privatwirtschaftliche Engagements unterstützt, die im öffentlichen Interesse liegen. In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist darunter das Zusammenwirken des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der privaten Wirtschaft bei Vorhaben zu verstehen, die zusammengenommen einen entwicklungspolitischen Nutzen erbringen und gleichzeitig im Interesse der beteiligten Unternehmen liegen. Neu im Vergleich zur bisherigen Zusammenarbeit mit Unternehmen ist, dass die Firmen bei PPP-Modellen ein Eigeninteresse an dem langfristigen Erfolg des jeweiligen Projektes besitzen und nicht nur an den kurzfristigen Einnahmen aus dem öffentlichen Auftrag interessiert sind. Das Eigeninteresse des Unternehmens zeigt sich in einem deutlich sichtbaren Eigenbeitrag.“³⁰⁷

„Die Ergebnisse sind wirksame Entwicklungspolitik auf der einen und rentable Projekte wie Wettbewerbsfähigkeit auf der anderen Seite.“³⁰⁸

Auch vor dem Hintergrund der bevorstehenden Herausforderung die durch die „Millennium Development Goals“ und dem daraus resultierenden „Aktionsprogramm 2015“ auf nationaler Ebene entstehen, versteht das BMZ Entwicklungspartnerschaften als notwendiges und bedeutsames Instrument. Vor allem beim Aufbau von Infrastrukturen sind die teils extremen Investitionskosten nur mit Hilfe von privaten Unternehmen zu tragen. Hier gelten der Neu- und Ausbau öffentlicher Infrastruktur, die Privatisierung vormals staatlicher Unternehmen (s. Maßnahmen im Bereich der Wasser und Energiewirtschaft) und die Finanzierung von

³⁰⁷ BMZ 1998, zit. nach Hoering: Zauberformel PPP, WEED, Bonn/Berlin 2003, S.8

³⁰⁸ Bundesregierung: Gemeinsam Entwicklung gestalten. Partnerschaft zwischen privater Wirtschaft und öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit, Bonn, 2001

Projektbestandteilen, die zur Entwicklung des Landes beitragen, als besonders wichtige Kooperationsfelder.³⁰⁹

Besonders aussichtsreiche Aufgabengebiete für PPP Maßnahmen sind Kooperationen im Bereich Berufsausbildung(Schulung von Fach- und Führungskräften), der Zulieferförderung (Zertifizierung lokaler Produkte oder Produktionsverfahren) und des Umweltschutzes.³¹⁰

Dabei wird davon ausgegangen, dass durch die Zusammenarbeit eine größere Nachhaltigkeit dadurch erreicht wird, dass die Firmen auf Grund ihres Eigeninteresses den Eigenanteil nicht abschreiben zu müssen, an einem langfristigen wirtschaftlichen Erfolg des Projektes interessiert sind. Der Nutzen für die Partner und das Partnerland werden als wesentlich höher eingeschätzt, als bei öffentlichen oder rein privatwirtschaftlichen Investitionen.³¹¹

Zur Umsetzung der PPP – Maßnahmen wurden bereits 1996 erste Schritte vom BMZ unternommen. Diese waren das sektorübergreifende Konzept zur ‚Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklung in den Partnerländern‘ des BMZ und der 1997 neu geschaffene Haushaltstitel 68611 „Förderung entwicklungswichtiger Beiträge der deutschen Wirtschaft und ihrer Einrichtungen.“³¹² Im Januar 1999 wurden mit der Einführung des PPP - Instrumentes eine Reihe von Durchführungsorganisationen mit der Aufgabe betraut, Unternehmen als potentielle Partner für die Zusammenarbeit in den Entwicklungsländern zu suchen. Als Durchführungsorganisationen hat das BMZ die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beauftragt. Zusätzlich erging der Auftrag zum Ende der ersten Phase auch an die Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung (SEQUA), InWent, das Centrum für internationale Migration (CIM) und den Deutschen Entwicklungsdienst (DED).

³⁰⁹ vgl. Anm.6 s. auch E+Z: Schwerpunkt Infos, Nr. 4, 44 Jh. 2003, S.157

³¹⁰ Foerster, Wolff: Öffentlich-private Partnerschaft in der Zusammenarbeit mit dynamischen Entwicklungsländern. Anpassungserfordernisse der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Berlin, 1997

³¹¹ Wiczorek-Zeul: Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft. Strategische Partnerschaft für eine nachhaltige Entwicklung, in E+Z, Jg.41, 200:2, S.36

³¹² Wegener, Ralf: Eine schwierige Partnerschaft PPP muss Teil eines entwicklungspolitischen Gesamtkonzeptes werde in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit Nr.4, April 2000, S.102

Die Durchführung des PPP- Programms wurde zunächst in zwei Phasen eingeteilt. Die erste Phase ging von 1999 bis 2002 und wurde im Anschluss vom DIE als sogenannter Synthesebericht evaluiert.³¹³

In der Regel werden PPP-Projekte auf zwei verschiedenen Wegen durchgeführt. Die erste Möglichkeit ist die Realisierung im Rahmen der regulären bilateralen-staatlichen Zusammenarbeit.

Hierbei handelt es sich um Projekte, „die als Teil der herkömmlichen technischen oder finanziellen Entwicklungszusammenarbeit gemeinsam mit privaten Unternehmen verwirklicht werden.“³¹⁴

Diese Projekte werden aus Mitteln des BMZ-Haushaltes und Beiträgen der Regierungen der Entwicklungsländer und des beteiligten Unternehmens finanziert. Die Umsetzung erfolgt im normalen EZ- Verfahren und im Rahmen einer formalen Abstimmung mit dem beteiligten Partnerland.

Eine weitere Durchführungsmöglichkeit besteht im Rahmen einer gesonderten PPP Fazilität, die auf Grund der Kurzfristigkeit, Kleinteiligkeit oder des überregionalen Charakters nicht im Rahmen der regulären Verfahren möglich sind.

Wesentlicher Unterschied ist, dass bei diesen PPP Maßnahmen die Durchführungsorganisationen selbstständig entscheiden und Projekte bis €200.000 (öffentlicher Anteil) ohne Rücksprache mit dem BMZ durchführen können. Diese Projekte haben eine Laufzeit von maximal 3 Jahren.

So betrug das Budget für PPPs im Rahmen der Fazilität für die erste Phase 56,4 Millionen Euro, mittlerweile wurden laut Jahresbericht 2005 rund 10 Mrd. Euro seit 1999 aufgewendet. Der Anteil der privaten Beiträge beläuft sich dabei auf rund 64,4%.³¹⁵

³¹³ Vgl. hierzu E+Z 04/2003 S.144-147 sowie Blank M: Die ersten Jahre aus der Sicht der verfassten Wirtschaft E+Z 06/2006 Beiträge aus den Schwerpunkten in: www.inwent.org Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Der hier erwähnte Synthesebericht ist nicht öffentlich und wurden von Tilmann Altenburg und Tatjana Chahoud verfasste: Altenburg, Tilman / Tatjana Chahoud : Synthesebericht zur Evaluierung Public-Private Partnership (PPP) in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, unv. Ms., Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, 2002

³¹⁴ Hoering Uwe: Zauberformel PPP- Entwicklungspartnerschaften mit der Privatwirtschaft in: weed Arbeitspapier, Bonn, 2003, S.10

³¹⁵ BMZ: Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, Jahresbericht 2005 Kap.1.1.

PPP-Maßnahmen 1999 - 2005

	Anzahl	Finanzielle Beiträge				Summe
		Öffentliche Beiträge		Beiträge Partner		
		in Mio. €	in %	in Mio. €	in %	
PPP-Fazilität	833	126,1	38,3%	203,0	61,7%	329,1
bilaterale FZ +TZ	916	1.500,3	85,2%	261,1	14,8%	1.761,4
DEG-Kerngeschäft *)	310	1.960,4	24,5%	6.034,7	75,5%	7.995,1
Summe 1999-2005	2.059	3.586,8	35,6%	6.503,8	64,4%	10.085,6

Quelle: BMZ: Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft Jahresbericht 2005

Bei der Verteilung der Mittel der PPP – Fazilität auf die Durchführungsorganisationen fällt auf, dass ca. 33,8% der Mittel auf die DEG entfallen und 42,2% auf die GTZ. Die Mittelaufwendung für PPPs von KfW und InWent geschieht ausschließlich im „Normalgeschäft“ und damit im gesamten Feld der bilateralen FZ + TZ. Dieser Tatbestand ist damit zu erklären, dass insbesondere bei KfW und DEG sich die Struktur der Arbeit nicht geändert hat und Projekte lediglich das Label PPP bekommen haben. Sequa dagegen arbeitet im Rahmen der PPP Maßnahmen nur durch die PPP Fazilität während CIM und DED nur PPP-Projekte im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit durchführen.

	Anzahl	Finanzielle Beiträge				Summe
		Öffentliche Beiträge		Beiträge Partner		
		in Mio. €	in %	in Mio. €	in %	
PPP-Fazilität gesamt	114	22,1	38,8%	34,8	61,2%	56,9
davon DEG	43	7,8	33,8%	15,3	66,2%	23,1
davon GTZ	55	12,2	42,2%	16,7	57,8%	28,9
davon KfW	4	0,4	41,2%	0,5	58,8%	0,9
davon Sequa	12	1,7	42,5%	2,3	57,5%	4,0
bilaterale FZ+TZ gesamt	184	215,0	60,3%	141,6	39,7%	356,6
davon CIM	13	1,1	50,0%	1,1	50,0%	2,2
davon DED	57	0,7	36,8%	1,2	63,2%	1,9
davon GTZ	63	7,1	40,1%	10,6	59,9%	17,7
davon InWent	29	2,6	53,1%	2,3	46,9%	4,9
davon KfW	22	203,5	61,7%	126,4	38,3%	329,9
DEG-Kerngeschäft *)	72	494,4	37,3%	831,4	62,7%	1.325,8
Gesamtsumme 2005	370	731,5	42,1%	1.007,8	57,9%	1.739,3

Quelle: BMZ: Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft Jahresbericht 2005

Zudem ist laut Jahresbericht das „tatsächliche Gesamtvolumen der von der DEG finanzierten Projekten auf Grund der besonderen Spezifikation des DEG-Eigengeschäfts höher als die Summe aus den öffentlichen und Partner-Beiträgen, weil z.B. Investitions- oder Betriebsmittelkredite kommerzieller Geschäftsbanken nicht als Partnerbeträge gewertet werden, die aber wiederum die Gesamtinvestition

erst ermöglichen.“³¹⁶ Das Gesamtinvestitionsvolumen des DEG Geschäftes betrug für die Periode 1999 - 2005 rund 14 Mio. Euro.

3.2.3. PPP- Projekte und ihr Stellenwert innerhalb der GTZ

Ziel deutscher Entwicklungspolitik ist es PPP komplett im Rahmen der bilateralen EZ umzusetzen.³¹⁷

Der GTZ kommt als eine der Durchführungsorganisationen von PPP Maßnahmen eine besondere Rolle zu. Nahezu 80% der Mittel für PPP-Projekte werden über die PPP Fazilität finanziert und durchgeführt. Lediglich 20% im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit.

PPP-Projekte verbinden nach Ansicht der GTZ im Idealfall betriebswirtschaftliche Interessen mit entwicklungspolitischen Zielen, zum Beispiel in den Bereichen Ausbildung, Umweltschutz, Energie oder Technologietransfer.

So bringt jeder Partner in die PPP-Projekte ein, was er am besten kann: Die GTZ bietet Know-how und Kontakte, Unterstützung bei der Konzeption, der Finanzierung und die Koordination der Maßnahme sowie Hilfe bei der Vernetzung mit anderen wichtigen Entscheidungsträgern – auch überregional.

Die Unternehmen bringen dagegen ihrerseits Technologien, Kapital und Fachwissen mit ein und sind in der Regel verantwortlich für die Durchführung der Projekte vor Ort. Die Bandbreite von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft betrifft nahezu alle Sektoren und Regionen.

Jahr	Afrika	Lateinamerika	NMO	Nordafrika	Osteuropa	Asien	Gesamt
1999	31	26	8	11	2	63	143
2000	45	40	13	16	50	100	268
2001	64	67	10	19	60	101	325
2002	42	44	5	10	52	118	272
2003	53	62	6	14	66	123	328
2004	39	43	8	10	39	75	219
Gesamt	274	282	50	80	269	580	1555

Regionale Verteilung von laufenden und beendeten PPP – Maßnahmen 1999 -2004³¹⁸

³¹⁶ BMZ: Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, Jahresbericht 2005, Kap.1.2.

³¹⁷ www.bmz.de/themen/handlungsfelder/ppp/ppp30a.html

Diese regionale Verteilung von PPP Maßnahmen spiegelt auch die vom BMZ festgelegte Priorität in den Schwerpunkt- und Partnerländern wider. So wurden allein in den Schwerpunktländern China 158 PPP - Maßnahmen, in Indonesien 66 und in Indien und Südafrika jeweils 70 Maßnahmen durchgeführt. Weltweit zeigt sich, dass die FDI³¹⁹ bevorzugt in Schwellenländern investiert wird, während Länder wo Armut und Investitionsbedarf am größten sind nicht berücksichtigt werden. Dies wird auch in der aktuellen Darstellung für 2006 deutlich.³²⁰

PPP in Zahlen³²¹

Allgemein

Anfragen insgesamt	1748
Laufende Projekte	125
Beendete Projekte	286

Laufende und beendete Projekte in:

Afrika	98
Asien	130
Lateinamerika	81
Maghreb, NMO	35
Osteuropa	48
Zentralasien	8
Überregional	11

Partnerländer sind die Länder, die bevorzugte Ziele deutscher Direktinvestitionen sind, während die Länder Afrikas südlich der Sahara auch bei den PPP- Maßnahmen deutlich unterrepräsentiert sind.³²²

³¹⁸ Die nachfolgende Daten und Darstellungen basieren auf einer Recherche im Rahmen des GTZ Projektes ‚Vom Hörsaal zum Projekt‘ und wurde auf der Grundlage der GTZ – Datenbank erstellt. In dieser Tabelle fehlen jene Projekte, die unter der Rubrik ‚Überregional‘ bzw. ‚Länderübergreifend‘ laufen.

³¹⁹ FDI = Foreign Direct Investment

³²⁰ „Der größte Teil der für Schwellen- und Entwicklungsländer bestimmten Direktinvestitionen floss in ein Dutzend Schwellenländer in Fernost und Lateinamerika, davon wieder der größte Teil (um 40% schwankend) allein nach China.“ Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik, bpb Schriftenreihe Band 488, Bonn, 2005, S.540

³²¹ GTZ Leistungsangebote PPP in Zahlen in www.gtz.de

³²² Bezüglich der Region Asien fällt auf das 60% aller PPP in den „Hochburgen“ Indonesien, Indien, Thailand und China (27%) stattfinden. Auch die DEG führt nur 5% ihrer Projekte in den LDC und Sequa sogar weniger als 5%. Vgl. Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik, bpb Schriftenreihe Band 488, Bonn, 2005, S.540

s. auch BMZ: Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, Jahresbericht 2005

Ähnlich aufschlussreich ist die sektorale Verteilung, wobei der Bereich Wirtschaftsreform mittlerweile zum Bereich Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung erweitert wurde.

Sektorale Verteilung:³²³

Bildung	4
Demokratie	2
Energie	19
Gesundheit	27
Krisenprävention	0
Landwirtschaft	76
Regionale Konzentration	1
Transport/Kommunikation	11
Umwelt	61
Wasser	20
Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung	180
Sonstige	8

Kaum überprüft werden kann dabei, welche Sektorale Prioritäten seitens der Wirtschaft bestehen.³²⁴ Die Hauptbereiche finden sich jedoch in den Schwerpunkten, Energie, Finanzsektor, Investitionsförderung, Landwirtschaft, Umwelt, Wirtschaftsförderung und Wasser. Die für die Armutsorientierung wichtigen Bereiche Gesundheit und Bildung (vgl. 2.3.) machen somit nur einen geringen Teil aller PPP Projekte aus.

Für die GTZ besteht ein Nutzen von PPP für beide Seiten. Während Unternehmen hauptsächlich an der wirtschaftlichen Entwicklung interessiert sind, stehen für die GTZ bei allen Projekten entwicklungspolitische Ziele im Vordergrund. So können nach Auskunft der GTZ die Partner aus den PPP Projekten folgenden Nutzen ziehen.³²⁵

³²³ GTZ Leistungsangebote PPP in Zahlen unter www.gtz.de

³²⁴ Die Probleme in diesem Fall sind die fehlende Unterscheidung zwischen PPP – Maßnahmen innerhalb und außerhalb der Fazilität sowie die Kategorisierung innerhalb der GTZ – Datenbank. So werden Maßnahmen unter der Rubrik „Wirtschaftsreformen zusammengefasst obwohl es eine Eigenkategorie „Investitionsförderung“ gibt.

³²⁵ Vgl. auch www.gtz.de/themen/ppp sowie Steffens N, Zeh-Gasser H.: PPP und die Rolle in der deutschen Entwicklungspolitik, Münster, 2005, Backup-Folie

Nutzen für Unternehmen:

- Know-how, Expertise und Netzwerke von GTZ-Mitarbeitern in 130 Ländern
- Länderbezogenes, interkulturelles und politisches Wissen zu Risiken
- Leichter Zugang zu staatlichen und privaten Institutionen und Entscheidungsträgern,
- Steigerung der betrieblichen Effizienz,
- Verbesserung von Prozessen Aufbau und Qualifizierung von Lieferantenstrukturen
- Verfügbarkeit von Produkten in zuverlässiger Qualität und Quantität,
- Qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- Ansehen vor Ort und Vertrauen beim Endverbraucher
- Förderung des Dialogs zwischen unterschiedlichen Akteuren zum gegenseitigen Verständnis
- Koordinationsfähigkeit – Mediation-, und Moderationsfähigkeit

Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit:

- Privatwirtschaftliche Investitionen für entwicklungspolitische Projekte,
- Arbeitsplätze und Einkommensquellen für die lokale Bevölkerung,
- Transfer von Know-how und Technologien,
- Umwelt- und Ressourcenschutz,
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Industrie und Landwirtschaft,
- Förderung des Aufbaus entwicklungsrelevanter Strukturen
- Fortbestand der Maßnahme über die Projektlaufzeit hinaus
- Sicherung der Nachhaltigkeit z. B. durch die Einführung von Umwelt- und Sozialstandards.

Das PPP-Programm der GTZ steht allen Unternehmen und Verbänden offen, deren eingereichte Projekte eine klare Entwicklungsrelevanz aufzeigen, sowie sozial- und umweltverträglich sind.

Wie schon im Kapitel 3.2.2. dargestellt bietet die GTZ den Unternehmen dabei ihre Erfahrung im Wesentlichen auf den Gebieten der Umwelt- und Sozialstandards, der Berufsbildung, der Qualifizierung der Industrie und Landwirtschaft, des Technologietransfers, der Finanzdienstleistungen und des soziales Engagement. Auf jedem dieser Gebiete unterstützt die GTZ die Unternehmen mit verschiedenen Kompetenzen, so z.B. in der Fortbildung von Fach- und Führungskräfte, der Unterstützung bei der Einführung neuer, umweltfreundlicher Technologien, der Einführung international anerkannter Umwelt- und Sozialstandards und der Unterstützung von Verbänden und anderen überbetrieblichen Institutionen.

Obwohl der Bekanntheitsgrad und die Akzeptanz von PPP Maßnahmen mittlerweile relativ hoch ist, ist das Ziel PPP als Querschnittsthema in den Länderreferaten des

BMZ und den Durchführungsorganisationen zu etablieren bisher weitgehend verfehlt wurden. So dominieren nach Ansicht von Ralf Wegener nach wie vor die in der PPP-Fazilität entwickelten kleinteiligen Maßnahmen die nur ungenügend mit den Kooperationsschwerpunkten des Partnerlandes verknüpft sind.³²⁶ Auch Andreas Foerster und Peter Wolff kommen in ihrem Gutachten zu dem Schluss: „Ausgangspunkt für die Abstimmung zwischen BMZ, Durchführungsorganisationen und Wirtschaft sollte die Vereinbarung von inhaltlichen Schwerpunktsetzungen für gemeinsame Aktivitäten auf Länder – und Regionalebene sein. (...) Die Wirtschaft müsste hierzu interne Abstimmungsmechanismen entwickeln, die es ihr erlaubt, ihre Vorstellung zu präzisieren und spezialisiertes Länder- und Sektor- Know-how in die Gespräche mit dem BMZ einzubringen.“³²⁷

³²⁶ Wegener, Ralf: Eine schwierige Partnerschaft PPP muss Teil eines entwicklungspolitischen Gesamtkonzeptes werden. In: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 4, April 2000, S.103

³²⁷ Foerster A / Wolff P: Öffentlich-private Partnerschaft in der Zusammenarbeit mit dynamischen Entwicklungsländern. Anpassungserfordernisse für das Instrumentarium der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Berichte und Gutachten 2/1997 Zusammenfassung in: www.die-gdi.de

3.3. PPP Projekte und Global Compact - Entwicklungspolitische Herausforderungen

Einer der Hauptaspekte der neuen Partnerschaft war es, die Privatwirtschaft stärker in die Entwicklungsfinanzierung mit einzubeziehen. Dabei handelte es sich bei dem Konzept der Public- Private –Partnership um keinen neuen Ansatz des 21. Jahrhunderts, da es schon immer eine Form der Zusammenarbeit zwischen Organisationen der Entwicklungshilfe und der Privatwirtschaft gab. Außerdem wurde bereits seit Beginn der 90er Jahre zunehmend über eine neue Form und eine Neubewertung der gemeinsamen Arbeit diskutiert. Beide Initiativen, sowohl der Global Compact, als auch die PPP Konzepte sind vor diesem Hintergrund entstanden. So mussten Angesichts schrumpfender Etas, in den einzelnen Ländern neue Gelder und Know-how erschlossen werden, um Probleme zu lösen, die von den gegenwärtigen Akteuren Nationalstaat und Vereinte Nationen allein nicht gelöst werden konnten.

Nach Ansicht von Franz Nuscheler ist „ohne die finanziellen und organisatorischen Ressourcen der weltweit agierenden ‚Multis‘ und ohne die kontrollierende und mitgestaltende Funktion der Unternehmen den transnationalisierten und auch professionalisierte NGOs, (...) die Lösung vieler Weltproblem nicht mehr möglich. Zivilgesellschaftliches Engagement ist nicht nur eine demokratische Tugend und holt die Politik in die Gesellschaft zurück, sondern bringt auch eine Menge Sachkunde in die Politik.“³²⁸

Ziel der beiden Konzepte ist es also, einen Bewusstseinswandel sowohl in der Gesellschaft als auch bei den Unternehmen herbei zu führen.

Definiert man PPP nicht nur wie in Kapitel 3.2.1. dargestellt aus betriebswirtschaftlicher Sicht, sondern gemäß den Anforderungen der Global Governance Architektur, müssen privatwirtschaftliche Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen in globalen Politiknetzwerken mit nationalen und internationalen Organisationen auf lokaler, regionaler und globaler Ebene kooperieren.

So sollen Partnerschaften die Qualitäten und Kompetenzen des jeweils anderen Sektors anerkennen und Wege gefunden werden, wie diese nutzbar gemacht

³²⁸ Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik, bpb Schriftenreihe Band 488, Bonn, 2005, S.95

werden können. Dabei führt die Hauptaktivität jedes Akteurs zu unterschiedlichen Prioritäten, Werten und Merkmalen die laut GTZ wie folgt zusammengefasst werden können:³²⁹

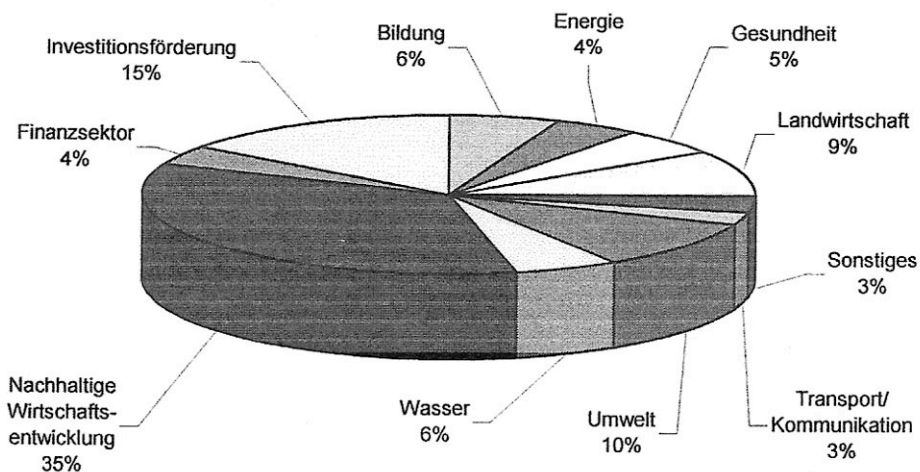
Sektor	Hauptaktivität	Hauptmerkmal
Öffentlicher Sektor	Rechtsstaatlichkeit durch: -Die Schaffung eines Rahmens für wirtschaftliche, politische und soziale Rechte und das Engagement der Politik für Entwicklung - Die Erarbeitung von Bestimmungen und Standards. Umsetzung von Mechanismen sowie Einhaltung internationaler Verpflichtungen - Die Bereitstellung öffentlicher Leistungen, um sicherzustellen, dass die Grundbedürfnisse erfüllt und die Grundrechte respektiert werden.	„Rechte“ – orientiert, der öffentliche Sektor stellt Zugang, Informationen, Stabilität und Legitimität bereit.
Wirtschaft	Investitionen und Handel durch: -Die Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen - Die Bereitstellung von Arbeitsplätzen, Innovationen und Wirtschaftswachstum - Die Gewinnmaximierung für Investoren, um zukünftige Investitionen zu ermöglichen, damit die Unternehmen weiterhin innovativ tätig sein können.	„Gewinn“ – orientiert, die Wirtschaft ist schöpferisch, produktiv, zielgerichtet und schnell
Zivilgesellschaft	Soziale Entwicklung durch: - Die Schaffung von Möglichkeiten für individuelles Wachstum und Kreativität - Die Unterstützung von und Leistungen für Menschen in Not oder diejenigen, die aus der Gesellschaft ausgeschlossen sind - Das Handeln im Interesse des Allgemeinwohls	„Werte“ – orientiert, die Zivilgesellschaft reagiert auf Missstände, verschafft sich Gehör, ist integrierend und einflussreich

Ausgangspunkt ist hierbei, dass die Millennium Development Goals nur dann erreichbar sind, wenn sich die Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern dynamischer entwickelt. So versuchen vor allem die Vereinten Nationen mit dem Global Compact durch ihr Engagement Unternehmen über die rein betriebswirtschaftlichen Interessen hinaus für die Belange der Entwicklungszusammenarbeit zu interessieren. Dies zeigt auch die Einrichtung der neuen „Commission on the Privat Sector and Development“, die die Aufgabe hat, die Unternehmen für das Erreichen der Millennium Development Goals zu interessieren und zu motivieren.

³²⁹ Tennyson Ros: Arbeiten mit Partnern - Ein Werkzeugbuch, (GTZ), Eschborn, pdf Dokument: Das Werkzeugbuch wurde in Zusammenarbeit mit folgenden Partnerorganisationen erstellt: Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN), Partnering Initiative (TP), BMZ, GTZ, The Seed Initiative

Aber auch das BMZ weist daraufhin, dass seiner Meinung nach Entwicklungspartnerschaften von ausschlaggebender Bedeutung sind für die Erreichung der Millenniumsziele. Als Beispiele werden PPP Projekte zu HIV/AIDS Prävention am Arbeitsplatz aufgeführt durch die die Zahl der Neuinfektionen gesenkt werden (MDG 6), während modernes Wassermanagement für die Versorgung mit sauberem Trinkwasser (MDG 7) sorgen soll, was auch zu einer Reduzierung von Infektionskrankheiten führt.³³⁰ Doch zeigt die sektorale Aufteilung aller PPP Maßnahmen, dass die meisten Projekte im Bereich der „Nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung“ durchgeführt werden.³³¹

**Sektorale Aufteilung aller PPP-Maßnahmen
1999-2005**



Quelle: BMZ: Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, Jahresbericht 2005

Die Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes sprechen sich in ihrem zwölften Bericht „Zur Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ gegen eine Zunahme der Kooperation mit der Privatwirtschaft im Rahmen der für sie entwicklungspolitisch problematischen PPP Projekte bei gleichzeitigen unzureichenden Ressourcen aus. „Wenngleich solche Projekte im Einzelfall durchaus positive Entwicklungswirkungen haben können, ist die Gefahr groß, dass durch sie knappe Entwicklungshilfegelder überwiegend in Länder und Sektoren fließen, die zwar für deutsche Unternehmen

³³⁰ BMZ Millenniums – Entwicklungsziele Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft Ziel 8 Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft, S.20

³³¹ Vgl. hierzu auch die Darstellung der GTZ Projekte in Kapitel 3.2.3.

interessant sind, die aber für die Verwirklichung der Millenniumsziele und die Bekämpfung der extremen Armut nicht prioritär sind.“³³²

Auch Uwe Hoering wies immer wieder daraufhin, dass gut 40% der PPP Vorhaben in Asien verwirklicht wurden und nur rund 20% in Afrika.³³³ Zwar gibt es vor allem seit den ersten kritischen Berichten mittlerweile auch Projekte in LDC Staaten, jedoch sind diese, wie z.B. in dem im Kapitel 6. dargestellten Projekt in Äthiopien nur in einigen Ausnahmebereichen zu finden. Dies spiegelt sich auch in der Aufteilung aller PPP-Maßnahmen von 1999 -2005 wieder, mit einem Anstieg der Maßnahmen in Afrika auf inzwischen 24%.³³⁴

Nach Ansicht von Altenburg, de Carlo u.a. stößt die PPP Fazilität auf Grund ihres Gesamtvolumens, der Beschränkung der Fördersumme für Einzelvorhaben und der kurzen Laufzeit an enge Grenzen, wobei vor allem Mittel und Instrumente für ein sinnvolles Prozessmanagement und Wirkungsmonitoring fehlen.³³⁵

Dagegen stufen die einzelnen Verbände der verschiedenen Wirtschaftszweige nach Ansicht von Collenberg die Bedeutung der Entwicklungspolitik so hoch ein, dass sie es vorziehen, ihre Interessen separat zu vertreten. In ihrem Positionspapier zur Zukunft von PPP im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit fordert die Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitik der Deutschen Wirtschaft (AGE)³³⁶ unter anderem:

- Die Wirtschaft stärker in die Sektor-/ Länderschwerpunktsetzung mit einzubeziehen, wobei es der AGE darauf ankommt sich aktiv an der Überprüfung der länderbezogenen Schwerpunktpapiere auf PPP relevante Bausteine mit einzubringen.

³³² Welthungerhilfe: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ 12. Bericht, Bonn, 2004, S.19

³³³ Hoering, Uwe: Entwicklungspartnerschaften – welche Entwicklung, wie viel Partnerschaft? In: Social Watch Report Deutschland / 34

³³⁴ BMZ: Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, Jahresbericht 2005 Kap.1.3.

³³⁵ Altenburg, Carlo de, Demtschück, Hamm: Strategische Allianzen und Corporate Social Responsibility: Instrumente für die entwicklungspolitische Kooperation mit der Wirtschaft, Bonn, 2004 , S.3

³³⁶ Die bereits 1961 gegründete Arbeitsgemeinschaft der Entwicklungsländer ist mit ihrem Büro beim Bundesverband der Deutschen Industrie angesiedelt und organisiert u.a. die sogenannten PPP-Unternehmerforen. Zur AGE gehören u.a. der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI), der Bundesverband deutscher Banken (BdB), der Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA) der Zentralverband des deutschen Handwerks /ZDH) der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK).

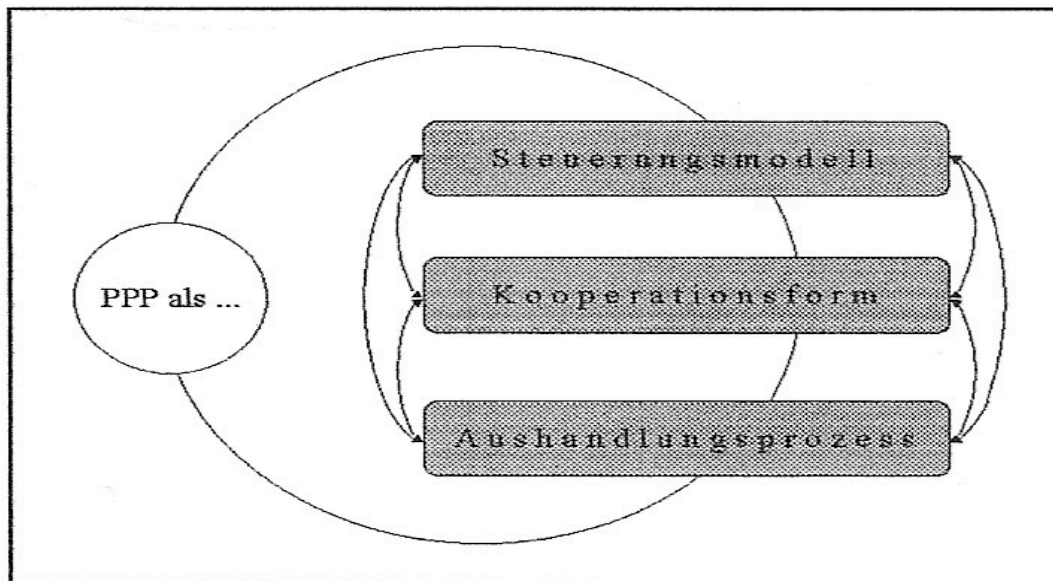
- Die Unternehmen als Initiatoren und Durchführer von Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit zu sehen, wobei ihre Meinung nach eine frühzeitige Einbindung privater Partner in der Projektplanung sehr wichtig ist.
- Das Verständnis für PPP in den Entwicklungsländern sollte gestärkt werden, um notwendige Strukturreformen durchzuführen, sowie rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen
- Ein Risk- Sharing und die Finanzierungszusagen auf Betriebskosten auszubauen, da die wirtschaftlichen und politischen Risiken bei Infrastrukturprojekten nach Ansicht der AGE nicht allein vom Privatsektor getragen werden können.

Für Altenburg, de Carlo u.a. liegt der große entwicklungspolitische Mehrwert von Kooperationen mit der Privatwirtschaft in den strukturbildenden Effekten wobei sie allerdings auch feststellen, dass sich vielfach das PPP- Portfolio weitgehend ungesteuert und dezentral aus Einzelinitiativen von Unternehmen ergibt.³³⁷ Auch das Fehlen eines sinnvollen Wirkungsmonitoring wird von den verschiedenen Autoren bemängelt, was zu „schwach systematisierten, wenig reflektierten und teils widersprüchlichen Ergebnissen“³³⁸ bei Evaluation und Praxisberichten führt. Eine Analyse der entwicklungspolitischen Wirkung erscheint Angesicht dieser sehr unterschiedlichen Einschätzungen auf theoretischer Ebene wenig sinnvoll. Dies zeigen auch die oft sehr ungenauen und widersprüchlichen Zahlen über Projekte und Mittelvolumen.

Daher soll in dieser Arbeit, wie in der Einleitung schon hingewiesen, eher auf die Herausforderungen eingegangen werden, die sich durch PPP Maßnahmen für die einzelnen Akteure ergeben. Ausgehend von der Eingangs erwähnten Voraussetzung von Global Governance als Multiakteursebene stellt sich laut Manning die Frage, wie wird Public Private Partnership von Akteuren in der Praxis ausgehandelt, und welche Steuerungsmodelle und Kooperationsformen sind notwendig.

³³⁷ Altenburg, Carlo de, Demtschück, Hamm: Strategische Allianzen und Corporate Social Responsibility: Instrumente für die entwicklungspolitische Kooperation mit der Wirtschaft, Bonn, 2004 , S.5

³³⁸ Manning St.: Public Private Partnership als Aushandlungsprozess, Berlin, 2003



Quelle: Manning St.: Public Private Partnership als Aushandlungsprozess Berlin, 2003, Kap.2 Abbildung1: Sichtweisen zu Public Private Partnership

In Anlehnung an Kirsch versteht Manning³³⁹ PPP als ein zentrales Steuerungsparadigma der entwickelten Zivilgesellschaft. Wie im Kapitel 1.1. und 1.1.1 dargestellt obliegt dem Staat sowohl die äußere wie auch die innere Steuerungsverantwortung, die er aber im Zuge der zunehmenden Globalisierung immer schwieriger allein wahrnehmen kann. PPPs werden, wie die vorherigen Kapitel gezeigt haben³⁴⁰, in diesem Zusammenhang als eine Möglichkeit der gesellschaftlichen Steuerung gesehen. Unter Steuerung wird hier die Fähigkeit verstanden, die gesellschaftliche Umwelt mit zu steuern und zu regeln. Diese Funktion findet sich auch in den in Kapitel 1.1.1. und 1.1.2. dargestellten Funktionen von Zivilgesellschaft wieder. Geht man hier auf die Kooperationen von Staat und Wirtschaft ein, so ergibt sich die Frage der Legitimität solcher Kooperationen mit Steuerungsfunktionen.

„Besonders die neueren Entwicklungen werden geleitet von Fragen nach der Legitimität solcher Arrangements. (...) (So) entscheidet die Gesetzmäßigkeit (Legalität) nicht allein, sondern erst zusammen mit der öffentlichen Akzeptanz (Legitimität) über die Zulässigkeit kooperativen staatlichen Handels.“³⁴¹

³³⁹ Manning, St.: Public Privat Partnership als Aushandlungsprozess: Befunde und Implikationen für die Entwicklungspolitik Berlin, 2003. Die nachfolgenden Definitionen wurden soweit nicht anderes gekennzeichnet dem Kapitel 2 Public Privat Partnership: Konzepte und Sichtweisen entnommen

³⁴⁰ Vgl. Kap.3 Risse, Börzel: Public Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance? Berlin, 2002

³⁴¹ Manning St.: Public Private Partnership als Aushandlungsprozess: Befunde und Implikationen für die

PPP als Kooperationsform basiert auf dem Gedanken der Partnerschaft und wird in der Entwicklungszusammenarbeit daher auch als Entwicklungspartnerschaft bezeichnet. Hierbei geht es nicht um eine reine Auftragserfüllung, wie bei den bisherigen Kooperationsformen³⁴², sondern um Synergieeffekte und Win-Win-Situationen, die meistens vertraglich geregelt sind und eine detaillierte Aufgabenteilung beinhalten, oft ohne zivilgesellschaftliche Steuerung. Zwar obliegt der Zivilgesellschaft laut Global Governance Architektur die „Wächterfunktion“ solcher Kooperationen, doch fehlt hier jegliche Beteiligungsmöglichkeit. Der insgesamt oft als sehr hoch eingeschätzte Formalisierungsgrad von PPPs, und die damit einhergehende Bürokratisierung wird auch bei den Partnerschaften mit den Durchführungsorganisationen als ein großer Problempunkt angesehen. So wünschen sich vor allem die Wirtschaftsverbände die Kofinanzierung ihrer Investition „unbürokratisch“ zu halten „und zeigen wenig Verständnis dafür, die PPP-Maßnahmen mit den Programmen der bilateralen EZ zu koordinieren oder die ansonsten in der EZ üblichen Standards bezüglich einer unabhängigen Wirkungskontrolle zu akzeptieren.“³⁴³

Nach Ansicht von Manning fehlt eine Prozessperspektive mit der Hintergründe, Interessen und Risiken der einzelnen Akteure deutlich gemacht werden können.

Betrachtet man PPPs als Aushandlungsprozesse, so wird deutlich, dass alle Akteure politische Vorgaben und eigene Interessen so aushandeln, dass Handlungsspielräume entstehen, welche Kooperationen und Kompromisse ermöglichen.

Dabei wird hier wie bei Manning davon ausgegangen, dass sich die Aushandlung einer PPP durch einen vorverlagerten Verständigungsprozess kennzeichnet, wodurch Interessen, Probleme und Verfahren durch einzelne Akteure frühzeitig abgestimmt werden.³⁴⁴ Dieser Vorverhandlungsphase kommt auch im Handbuch „Arbeiten mit Partnern“ eine besondere Bedeutung zu. So wird darauf hingewiesen, dass es entscheidend sein kann, Möglichkeiten abzuklopfen, auf bestehende Kontakte aufzubauen, oder neue zu suchen. Desweiteren heißt es, dass es sich

Entwicklungspolitik, Berlin, 2003, S.4

³⁴² Vgl. Kap. 3.2.1.

³⁴³ Blank, M.: Die ersten Jahre aus der Sicht der verfassten Wirtschaft, E+Z 06/2003

³⁴⁴ Manning, St.: Public Privat Partnership als Aushandlungsprozess: Befunde und Implikationen für die Entwicklungspolitik Berlin, 2003, S.32

lohnt, sich hierfür Zeit zu nehmen und so viele Informationen wie möglich zu sammeln um möglichst viele Personen in den Organisationen von der Partnerschaftsidee zu überzeugen. Somit hängen Planung und Umsetzung von Projekten zusammen, auch wenn sie wie in Kapitel 6.3.2. gezeigt wird, auf Grund der komplexen Situation und der vielschichtigen Interessenslage der einzelnen Akteure nicht vollständig geplant werden können und einer intensiven Prozessbegleitung bedürfen. Vor allem in tripartitisch zusammengesetzten Projekten³⁴⁵ oder in Multistakeholderinitiativen kommt der unterschiedlichen Ausgangssituation und den sehr unterschiedlichen Partizipationsmöglichkeiten der einzelnen Akteure eine große Bedeutung zu. Wichtig ist daher der Bezug zwischen formalem Regelwerk und informellen Kommunikationswegen.

³⁴⁵ Vgl. hierzu Kapitel 6. ff der “Common Code for the Coffee Community”. Projekte die aus 3 Partnerbereichen zusammengesetzt sind. Dies müssen nicht zwangsläufig Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sein.