

Public Private Partnerships: Das neue Zauberwort?

**Vortrag am Europainstitut der Universität Basel im Rahmen des
Weiterbildungsseminars „Die Beziehung zwischen Wirtschaft und Aussenpolitik:
eine natürliche Symbiose?“, 19. Mai 2005, Basel**

**Urs Zollinger, lic.oec. HSG, Partner
King Zollinger & Co. Advisory Services, Zürich
www.kingzollinger.ch**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die neue Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft oder öffentlich-private
Partnerschaften: Das neue Zauberwort?

Bevor wir in die Details gehen, möchte ich vorausschicken, dass öffentlich-private Partnerschaften ein eher neueres Phänomen sind, zumindest was ihre Popularität betrifft. Das Konzept ist nicht unumstritten und entsprechend gibt es unterschiedliche Einschätzungen der Bedeutung von öffentlich-privaten Partnerschaften. Auch das Verständnis des Konzepts ist keineswegs einheitlich. Ich biete Ihnen hier meine persönliche Interpretation als Praktiker aufgrund meiner Erfahrungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit an, im Bewusstsein, dass andere Interpretationen durchaus möglich und vertretbar sind.

Im ersten Teil, im Vortrag, möchte ich ein paar Grundlagen schaffen, damit wir dann im zweiten Teil, im Workshop, konkrete Beispiele anschauen und Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und die Beziehung zwischen Wirtschaft und Aussenpolitik näher anschauen können.

Begriff Public Private Partnership

Als Erstes möchte ich den Begriff Public Private Partnership mit Ihnen etwas näher anschauen. Es gibt sehr unterschiedliche Verwendungen des Begriffs der öffentlich-privaten Partnerschaften. Persönlich erachte ich eine Unterteilung in eine *engere* und eine *breitere* Auslegung als sinnvoll.

Die *engere* Auslegung versteht unter PPP, dass private Unternehmen Dienstleistungen erbringen, die traditionellerweise vom Staat erbracht werden. Nehmen wir das Beispiel der *Müllabfuhr*, eine typische Aufgabe der öffentlichen Hand. Der Staat kann diese Aufgabe im Rahmen einer PPP an ein oder mehrere private Unternehmen übertragen. Der Staat legt das Ziel fest und regelt die Rahmenbedingungen wie z.B. die Dauer der Partnerschaft oder die Kündbarkeit. Solche Partnerschaften kommen meines Erachtens ‚normalen‘ Auftragsverhältnissen zwischen Staat und privaten Anbietern sehr nahe. Wesentliche Unterschiede liegen darin, dass

- es sich dabei um die Organisation von Basisdienstleistungen wie der Wasser- oder der Gesundheitsversorgung handelt und damit auch um die Sicherung von grundlegenden Menschenrechten;
- grundsätzlich nicht der Staat für die Dienstleistung bezahlt, sondern direkt die privaten Kunden (fallweise vom Staat subventioniert); und
- dadurch in der Regel einen Teil des Risikos auf Unternehmen überwältzt wird.

Es handelt sich aber nicht um eine Privatisierung, denn der (gut regierte) Staat behält letztlich die Kontrolle.

Bei der *breiteren* Auslegung des Begriffs PPP werden auch andere Bezeichnungen verwendet. Ich erachte den Begriff der ‚Multi-Stakeholder Partnerships‘ als besonders zutreffend. Die Multi-Stakeholder Partnerschaften oder auch Multi-Stakeholder Initiativen können in ihrer Ausgestaltung sehr unterschiedlich sein. Bei dieser Art von Partnerschaften geht es nicht darum, staatliche Dienstleistungen durch private Anbieter erbringen zu lassen, sondern es geht viel mehr darum, lokale, regionale oder globale Problemstellungen *gemeinsam* anzugehen, indem jeder Partner seine individuellen Kompetenzen einbringt. Diese Art der Zusammenarbeit entspricht aus meiner Sicht viel eher einer echten Partnerschaft als die PPPs im engeren Sinne. Denn während es bei den PPPs (im engeren Sinne) für die beteiligten Unternehmen direkt um den Verkauf ihrer Dienstleistungen geht, ist der direkte Nutzen für das Business bei den Multi-Stakeholder Partnerschaften weniger unmittelbar. Im Vordergrund stehen für die Unternehmen andere Größen wie beispielsweise Wissensgewinn, Vernetzung, Imagegewinn, PR, gemeinnütziges Engagement usw. Ein allenfalls höherer Umsatz ist dann eher die Folge einer Partnerschaft, nicht aber Gegenstand dieser.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass bei Multi-Stakeholder Partnerschaften sehr häufig *mehrere Partner aus verschiedensten Sektoren* (Staat, Unternehmen, NGOs) zusammenkommen, währendem bei den PPPs (im engeren Sinne) in der Regel ein Vertrag zwischen lediglich zwei Akteuren besteht.

Zudem geht es bei Multi-Stakeholder Partnerschaften oft um die Suche nach *neuen, innovativen Lösungen* für Probleme, für die es noch keine Standardantworten gibt. Um noch einmal das vorherige Beispiel der Müllabfuhr zu verwenden: Die Lösung der Aufgabe bedingt grundsätzlich keine neuen Antworten. Der Staat ist lediglich der Ansicht, dass diese Aufgabe privat effizienter gelöst werden kann.

Beispiel Multi-Stakeholder Partnerschaft: Händewaschen-Initiative in Zentralamerika

Ein erfolgreiches Beispiel einer Multi-Stakeholder Partnerschaft ist die Händewaschen-Initiative in Zentralamerika. Das Oberziel der Partnerschaft war, dank einer verbesserten Hygiene bei Müttern und Kindern die Gesundheit der Kinder zu verbessern. Eine häufige Ursache für kranke Kinder ist die einfache Tatsache, dass Kinder und Mütter oft ihre Hände zuwenig oft bzw. falsch waschen. Das ist das Problem. Wie kann es gelöst werden? Die Antwort lag in einer gross angelegten Aufklärungskampagne. Neben den

staatlichen Gesundheitsministerien beteiligen sich auch Hilfswerke wie UNICEF und USAID sowie Unternehmen wie Colgate-Palmolive und Unilever an der Initiative. Jeder Partner brachte seine Kernkompetenzen in die Partnerschaft ein. Der Staat und die Hilfswerke brachten das Know-how im Gesundheitsbereich und das lokale Wissen über das Verhalten der Bevölkerung mit. Die Marketingspezialisten der Unternehmen übernahmen die Entwicklung der Kampagne. Das Oberziel war für alle das gleiche. Die Interessen waren völlig unterschiedlich. Für die Unternehmen ging es darum, ihr Image zu stärken und neue Kundensegmente zu erschliessen. Für den Staat und die Hilfswerke stand die Senkung der Kindersterblichkeit im Zentrum. Das Resultat war viel versprechend: In Guatemala konnte eine signifikante Verbesserung der Gewohnheiten bei Müttern festgestellt werden und die Durchfallserkrankungen bei Kindern konnte reduziert werden. Im Anschluss an die Kampagne ist natürlich auch der Seifenabsatz gestiegen.

Ein zweites Beispiel, welches direkt mit der Schweizer Aussenpolitik zusammenhängt, ist die *Swiss-South African Co-operation Initiative*. Dabei handelt es sich um eine Partnerschaft zwischen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und zehn Schweizer Unternehmen welche in Südafrika tätig sind (u.a. Ciba, Credit Suisse, Holcim, Novartis, Sika, Swiss Re, UBS). Im Zentrum der Partnerschaft steht die Jugendarbeitslosigkeit in Südafrika. Aus einem gemeinsamen Fonds werden Ausbildungsprojekte finanziert. Entwicklungspolitische Ziele (und damit auch aussenpolitische Anliegen) der Schweiz und die Interessen der Schweizer Wirtschaft stehen hinter dieser Partnerschaft.

Kurze Geschichte der öffentlich-privaten Partnerschaften

Es ist unbestritten, dass die öffentlich-privaten Partnerschaften an Bedeutung gewonnen haben, insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit wo auch häufig von Entwicklungspartnerschaften die Rede ist. Die Geschichte der PPPs hängt sehr stark mit der entwicklungspolitischen Geschichte zusammen. Nach dem zweiten Weltkrieg und nach der Entkolonialisierung galt es vor allem, Staaten und staatliche Institutionen zu fördern und arme Länder sollten vor allem durch kreditfinanzierte Entwicklung gestärkt werden. Dies führte anfangs der 80er Jahre zum Ausbruch der weltweiten Schuldenkrise. Die Folge waren Strukturanpassungsprogramme Ende der 80er und in den 90er Jahre, welche unter anderem eine Öffnung der Märkte und die Privatisierung von staatlichen Betrieben verlangte. Entwicklungspolitik setzte auf die privaten Kräfte des Marktes. Die Resultate dieser Strukturanpassungsprogramme waren aber ebenfalls enttäuschend. Die Erkenntnis wuchs, dass es beides braucht: einen starken Staat und eine starke Wirtschaft. Das eine bedingt das andere. In diesem Sinne haben auch die öffentlich-privaten Partnerschaften an Bedeutung gewonnen. Oft braucht es zur Lösung von Problemen Akteure und Massnahmen aus beiden Sektoren.

Zwei Meilensteine möchte ich kurz erwähnen. Der erste Meilenstein ist der *UNO Global Compact*, welcher der UNO Generalsekretär 1999 ins Leben gerufen hatte. Das Ziel des Global Compact ist es bis heute, Unternehmen in die Umsetzung der UNO-Prinzipien im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung – *auf freiwilliger Basis* – einzubeziehen. Der zweite Meilenstein ist die *Weltkonferenz für nachhaltige Entwicklung*

in Johannesburg. An dieser Konferenz gelang dem Konzept der öffentlich-privaten Partnerschaften der Durchbruch. Bis heute sind über 300 freiwillige Multi-Stakeholder Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung entstanden, welche bei der UNO-Kommission für nachhaltige Entwicklung registriert sind.

Arten von Partnerschaften

Ich möchte Ihnen jetzt kurz aufzeigen, wie vielfältig Multi-Stakeholder Partnerschaften sein können.

Als erstes gibt es *Projektpartnerschaften*. Dazu zähle ich zum Beispiel responsAbility. Wir werden dieses Beispiel im anschliessenden Workshop vertiefen. Im Wesentlichen geht es darum, einen Mikrokreditfond in der Schweiz zu schaffen, um damit Mikrokreditinstitutionen zu unterstützen, welche mit ihren Mikrokrediten die Einkommens- und Beschäftigungsverhältnisse armer Menschen in Entwicklungsländern verbessern helfen. Zu diesem Zweck arbeiten verschiedene Schweizer Finanzinstitutionen und die Eidgenossenschaft zusammen.

Dann gibt es *Netzwerke*, wie zum Beispiel die Global Knowledge Partnership (GKP), welche der Einsatz von ICT für die nachhaltige Entwicklung und die Armutsbekämpfung fördert. Das ist ein Netzwerk mit zahlreichen staatlichen Institutionen, NGOs und Unternehmen. Die Schweiz (DEZA) spielt darin eine führende Rolle.

Weiter gibt es gemeinsame *Kampagnen*, wie das Händewaschen-Beispiel oder die gemeinsame Werbekampagne wie Benetton und dem Welternährungsprogramm (WFP).

Es gibt auch *Forschungspartnerschaften* zum Beispiel im Bereich der Klimaforschung. Swiss Re arbeitet in diesem Bereich mit der UNO zusammen.

Und dann gibt es *institutionelle Partnerschaften*, wie zum Beispiel jene zwischen dem Welternährungsprogramm (WFP) und TNT (TPG), der holländischen Post. Auch diese vielseitige Partnerschaft werden wir im nachfolgenden Workshop vertiefen.

Kritische Beurteilung

Zum Schluss dieses ersten Teils möchte ich eine kurze kritische Beurteilung vornehmen. Sind öffentlich-private Partnerschaften oder auch Multi-Stakeholder Initiativen ein Zaubermittel um zum Beispiel soziale oder umweltpolitische Ziele zu erreichen? Gibt es hier eine natürliche Symbiose zwischen Wirtschaft und Aussenpolitik? Die Meinungen über den Nutzen öffentlich-privater Partnerschaften gehen auseinander, insbesondere wenn es um die Lösung sozialer Probleme geht. Vor allem die Rolle und Interessenlage von Unternehmen wird häufig kritisiert und hinterfragt. Allgemeine Aussagen sind schwierig zu machen und nur die genaue Analyse konkreter Beispiele erlaubt, Urteile zu fällen. Wir werden das dann im Workshop tun.

Trotzdem wage ich, eine allgemeine Beurteilung vorzunehmen. Ich glaube auch hier ist die Unterscheidung zwischen PPPs im engeren und im breiteren Sinne sinnvoll. Den PPPs im engeren Sinne stehe ich persönlich eher skeptisch gegenüber; den Multi-Stakeholder Partnerschaften eher positiv.

Bei den PPPs im engeren Sinne bestehen zwei Hauptprobleme: Erstens entstehen häufig Monopolsituationen und zweitens kann ein schwacher Staat nicht durch den Privatsektor ersetzt werden.

Zur Monopolproblematik: Durch zum Beispiel die Vergabe von Lizenzen, wie im Wasserbereich, gewinnen einzelne Firmen die Kontrolle über die Dienstleistungen in ihrem Sektor. Aus ökonomischer Sicht ist ein Mangel an Wettbewerb jedoch immer suboptimal und birgt die Gefahr überhöhter Preise, was gerade für arme Menschen unmögliche Situationen schafft. Legt der Staat aber die Preise fest, ist die Rentabilität in Frage gestellt, was wiederum und logischerweise das Unternehmerinteresse senkt. Auch aus der Sicht der Menschenrechte ist die private Kontrolle öffentlicher Güter problematisch.

Zur Problematik schwacher staatlicher Institutionen: Insbesondere in Entwicklungsländern sind oft ungenügende staatliche Kapazitäten eine Realität und die eigentliche Ursache für Problemsituationen. PPPs sollen dazu dienen, diese Schwächen teilweise zu kompensieren. Gut funktionierende PPPs bedingen aber starke staatliche Instanzen, die im Interesse der Öffentlichkeit die PPPs managen und kontrollieren. Aus meiner Sicht besteht da ein Dilemma.

Die PPP im *breiteren Sinne*, die Entwicklungspartnerschaften oder die Multi-Stakeholder Partnerschaften, erachte ich als ein grundsätzlich interessantes Konzept. Wie das Händewaschen-Beispiel gezeigt hat und wie wir auch im Workshop sehen werden, können solche Partnerschaften ermutigende Resultate liefern. Denn sie erlauben es, die unterschiedlichen Kompetenzen verschiedener Akteure optimal zu vereinen. Ich erachte diese Form der Partnerschaft zwischen Wirtschaft und Staat als ein wichtiges, zusätzliches Instrument zur innovativen Lösung von sozialen und ökologischen Problemen. Einfach sind solche Partnerschaften in der Regel nicht und viele scheitern auch. Verschiedene Faktoren sind zu berücksichtigen: vor allem am Anfang sehr zeitaufwendig, unterschiedliche - und oft zu hohe - Erwartungen, Übervorteilung einzelner Partner, unterschiedliche ‚Kulturen‘, mangelnde institutionelle Unterstützung, etc.

Zum Workshop

Ich möchte im anschliessenden Workshop wie erwähnt zwei konkrete Beispiele anschauen. Das eine Beispiel - responsAbility - habe ich bereits erwähnt. Das zweite betrifft die Partnerschaft zwischen dem Welternährungsprogramm (WFP) und der holländischen Firma TNT (TPG).

responsAbility ist wie gesagt eine Partnerschaft zwischen Schweizer Banken, einer privaten Stiftung und der Eidgenossenschaft. Was dieses Beispiel besonders aktuell

macht, ist das UNO-Jahr des Mikrokredits 2005. Auch dieser Aspekt spielt in der Partnerschaft eine wichtige Rolle.

Als zweites wollen wir uns eine *institutionelle Partnerschaft* näher anschauen. Das Welternährungsprogramm (WFP), eine öffentlich-rechtliche, multilaterale Institution ist im Jahr 2002 eine Partnerschaft mit TNT (TPG), einer international tätigen Post und Logistikfirma eingegangen.

Bei beiden Beispielen werden wir folgende Fragen anschauen:

1. Welches sind die Motive und die Interessen der Wirtschaft an der Partnerschaft?
2. Welches sind die Interessen des Staats/der öffentlichen Organisation an der Partnerschaft?
3. Welcher Zusammenhang besteht zur (Schweizer) Aussenpolitik?
4. Welches sind die Risiken/Schwächen der Partnerschaft?

Ich habe sowohl das Welternährungsprogramm als auch responsAbility vor diesem Workshop kontaktiert. Sie haben sich gefreut, dass wir sie als ‚Case-Studies‘ verwenden und haben uns mit nützlichen Unterlagen beliefert.

Ich freue mich auf den zweiten Teil. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.