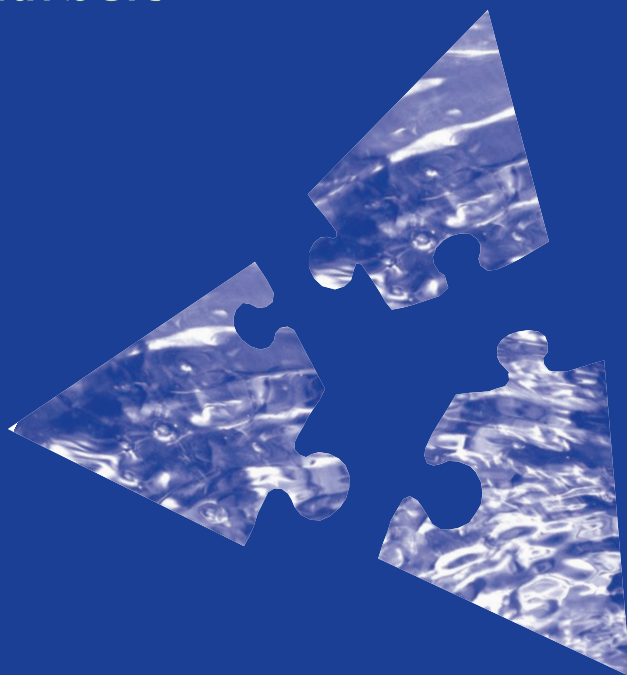


Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik

Öffentlich-private Partnerschaften
und internationale Entwicklungs-
zusammenarbeit



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

| Band 24 Nr. 2 |

Inhaltsverzeichnis

Einführung

Öffentlich-private Partnerschaften: Bedeutung und Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit <i>Catherine Schümperli Younossian</i> <i>in Zusammenarbeit mit Edouard Dommen</i>	11
--	----

1. Entstehungsgeschichte und Umriss des Konzeptes

Akkumulationslogik versus Entwicklungslogik: die Bedeutung der neuen öffentlich-privaten Partnerschaften <i>Frédéric Lapeyre</i>	25
--	----

Öffentlich-private Partnerschaften – ein tragfähiges Konzept entwicklungspolitischer Mitverantwortung der Privatwirtschaft? <i>Peter Ulrich und Florian Wettstein</i>	45
---	----

Anhang Die zehn Prinzipien des UN-Global Compact	58
--	----

2. Die öffentlich-privaten Partnerschaften und die Entwicklungszusammenarbeit

Mit der Privatwirtschaft die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen? Beiträge von DEZA und seco <i>Brigitte Chassot Gétaz und Kathi von Däniken</i> <i>in Zusammenarbeit mit Thomas Zeller</i>	61
--	----

Anhänge – Leitlinien für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor (DEZA) 77 – Das seco und die Mobilisierung von Mitteln des Privatsektor zur Armutsbekämpfung 78	
---	--

Öffentlich-private Partnerschaften – ein Ansatz zur Verbesserung der Infrastrukturversorgung <i>Werner Gruber und Dieter Rothenberger</i>	79
---	----

Die Praxis öffentlich-privater Partnerschaften in der deutschen und der französischen Entwicklungszusammenarbeit <i>Xavier Tschumi Canosa</i>	97
---	----

Integration des Privatsektors in die Entwicklungszusammenarbeit des Kantons Genf <i>Gespräch mit Sylvie Cohen</i>	111
--	-----

Anhang – AGENDA 21 Referenzdokument des Staates Genf – Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit	117
--	-----

3. Probleme und Herausforderungen. Standpunkte verschiedener Akteure

Privatisierung des Krieges und Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen: Herausforderungen für die humanitäre Aktion <i>Gilles Carbonnier</i>	121
Die Relevanz von Multisektor-Partnerschaften für den Privatsektor und Partnerschaftserfahrungen bei Holcim <i>Stefanie Koch</i>	131
Wie sind Rentabilität und Entwicklung zu vereinen? Öffentlich-private Partnerschaften aus der Sicht einer Nichtregierungsorganisation <i>Christine Eberlein</i>	145
Öffentlich-private Partnerschaft im Wassersektor des Nigers: Kartographie einer Reform <i>Mahaman Tidjani Alou</i>	165
Gemeinsames staatlich-kollektives Wassermanagement in Cochabamba, Bolivien <i>Sabine Hoffmann</i>	183

4. Hintergrundinformation

Öffentlich-private Partnerschaften und Entwicklungspolitik Kommentierte Bibliographie <i>Judith Richter</i>	197
---	-----

Öffentlich-private Partnerschaften und Entwicklungspolitik

Kommentierte Bibliographie

Judith Richter*

Wenige Debatten sind derzeit verwirrender als die über den Sinn und Nutzen öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP, im Englischen: *Public-Private Partnerships* – PPPs) als Mittel der Entwicklungspolitik. Ein Grund für die Verwirrung besteht darin, dass der Terminus „Public-Private Partnership“ alles andere als eindeutig ist. Zum einen haben sich Regierungen, UN-Organisationen und die Weltbank noch nicht auf eine gemeinsame Definition geeinigt. Zum anderen ist „Public-Private Partnership“ ein sehr breiter und höchst unscharfer Begriff. Er bezieht sich nicht nur auf mehrere analytische Ebenen, sondern wird auch für unterschiedlichste Interaktionen zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren verwandt.

Mit „Public-Private Partnership“ werden sowohl ein bestimmtes entwicklungs-politisches Modell als auch konkrete „partnerschaftliche“ Initiativen und Interaktionen, z.B. finanzieller, entscheidungsfällender oder operationeller Natur, bezeichnet. Altbekannte Aktivitäten wie das Sponsoring von Projekten und Institutionen durch Firmen und private Stiftungen, Preisverhandlungen, aber auch das Outsourcing öffentlicher Dienste wie z.B. der Wasserversorgung und von Gesundheitsdiensten fallen mittlerweile unter diesen Begriff. Weiterhin können damit Allianzen mit Industriebeteiligung wie die *Global Alliance for Vaccines and Immunization* (GAVI) und die so genannten Multi-Stakeholder-Initiativen und -Dialoge (z.B. zur Diskussion freiwilliger Verhaltenskodizes für transnationale Unternehmen) gemeint sein.

Trotz der begrifflichen Unklarheiten verfolgt diese kommentierte Bibliographie das Ziel, eine inhaltlich orientierte und kritisch reflektierte Systematisierung der Materialien zu geben. Mit Hilfe einer solchen Kategorisierung sollen die LeserInnen des vorliegenden Dossiers des *Schweizerischen Jahrbuchs für Entwicklungspolitik* eine erste Übersicht über wichtige Materialien zum Thema „Public-Private Partnership“ in der internationalen Entwicklungspolitik erhalten.

Vor dem Hintergrund einer kritischen Ordnung wurde die Bibliographie in drei Teile untergliedert:

1. Die Entstehung des PPP-Ansatzes und seine Entwicklung zum neuen Paradigma der Entwicklungspolitik.
2. Potenziale, Risiken und Grenzen von – aber auch Alternativen zu – „Partnerschaften“ mit dem Privatsektor.

* Freie Wissenschaftlerin, Genf.

3. Richtlinien und Massnahmen zur Wahrung öffentlicher Interessen in öffentlich-privaten Initiativen und Interaktionen (englisch: *Public-Private-Initiatives and Interactions* - PPIs).

Der erste Teil enthält vor allem Dokumente und Policy-Statements aus den UN und industrienahen Kreisen, die eine Schlüsselrolle bei der Einführung des Paradigmas auf internationaler Ebene spielten. Dieser Teil wurde unterteilt nach UN-Dokumenten, Industrie-Dokumenten, und Dokumenten von Hybrid-Organisationen.

Der zweite Teil enthält kommentierende Beiträge von Befürwortern und KritikerInnen des PPP-Politik-Modells. Er enthält einige technische Dokumente (der EU, des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank vor allem zum Thema PPPs im Infrastruktur- und Dienstleistungsbereich) und Publikationen, die das Phänomen aus breiterer Sicht betrachten.

Der dritte Teil versucht, eine Einsicht in den derzeitigen Stand der UN-Massnahmen zur Wahrung öffentlicher Interessen in ihren Interaktionen mit privatwirtschaftlichen Akteuren zu vermitteln.

Es werden die *Guidelines on Cooperation between the United Nations and the Business Community New York* vorgestellt sowie zwei Publikationen, die helfen könnten, Entscheidungsfindungen von UN-MitarbeiterInnen bei finanziellen und anderen Interaktionen mit privatwirtschaftlichen Akteuren zu verbessern. Insgesamt ist anzumerken, dass es keinen UN-Weblink gibt, der einen einfachen Zugang zur Gesamtheit der entsprechenden UN-Rahmendokumente bietet. Einige der Richtlinien und andere wichtige Dokumente sind nicht öffentlich zugänglich. Das sollte die LeserInnen nicht davon abhalten, UN-Organisationen im Namen der Transparenz und ihres öffentlichen Auftrages um Zugang zu relevantem Material und Richtlinien zu bitten.

Eine kommentierte Bibliographie von etwa zwanzig Seiten kann keine vollständige Übersicht der Literatur zum Themenkreis „Public-Private Partnerships und Entwicklungspolitik“ bieten. So ist mit Ausnahme von Materialien zum Global Compact beispielsweise wenig Material zu konkreten Initiativen, welche derzeit als PPPs bezeichnet werden, in die Bibliographie aufgenommen worden. LeserInnen, die an weiteren Materialien zum Thema des vorliegenden Jahrbuchs interessiert sind, sollten nicht nur unter dem Stichwort „Public-Private Partnership“ suchen. So findet sich etwa Literatur zum Global Compact unter *UN-business partnership*, *multi-stakeholder-* oder *corporate citizenship initiative* oder *networked governance*. Andere relevante Themenkreise und Stichworte sind: Spendenproblematik in Entwicklungspolitik und Projekten; Forschungskooperation und Interessenskonflikte; Privatisierung öffentlicher Dienste und der Politik; Unternehmensverantwortung versus Rechenschaftspflicht (*corporate social responsibility* versus *corporate accountability*). Material zur Erörterung der politischen Relevanz des Partnerschafts-Paradigmas findet sich ausserdem unter Stichworten wie neoliberale Globalisierung/Umstrukturierung, Verhältnis von *global* oder *networked governance/Politik-Netzwerke* zu partizipatorischer Demokratie oder *democratic global governance*. Ein besseres Verständnis der Sichtweise und der Interessen der Industrie lässt sich durch die Lektüre von Materialien über *cause-related marketing*, *corporate strategic sponsorship*, *Californian style venture philanthropy*, *issues-* und *reputation risk management* gewinnen.

Das Material und die Hinweise dieser kommentierten Bibliographie sollen WissenschaftlerInnen, PolitikerInnen, StaatsbeamtenInnen und das interessierte Publikum dazu ermutigen, den derzeit dominanten Denkrahmen zu überschreiten und die genaue Natur, die Neuartigkeit, den Nutzen, die Kosten und die Risiken von – und Alternativen zu – „Partnerschaften“ mit der Privatwirtschaft im ureigenen Sinne kritisch zu erörtern. Letztlich gilt es, die Interessen von Bürgerinnen und Bürgern wieder eindeutig in den Mittelpunkt aller Interaktionen zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Institutionen zu stellen.

1. Die Entstehung des PPP-Ansatzes und seine Entwicklung zum neuen Paradigma der Entwicklungspolitik

UN-Literatur

Kofi Annan

Secretary-general proposes global compact on human rights, labour, environment, in address to World Economic Forum in Davos

UN Press Release SG/SM/6881, 1 February 1999, <www.un.org/News/Press/docs/1999/19990201.sgsm6881.html>, accessed 10 February 2005.

Die Rede des UN-Generalsekretärs vor dem Weltwirtschaftsforum in Davos zeigt am deutlichsten, unter welchen Prämissen der Global Compact geboren wurde. Diese Rede wird meistens rezipiert als Kofi Annans „Herausforderung“ an Wirtschaftsführer, zusammen mit der UN „einen Global Compact gemeinsamer Werte und Prinzipien [ins Leben zu rufen], der dem globalen Markt ein menschliches Antlitz verleiht“. Aus diesem Grund wird der Global Compact oft verengt als ein gesellschaftlicher Vertrag verstanden, der darauf abzielt, dass die Wirtschaft neun Prinzipien im Bereich bereits existierender internationaler Menschenrechte, Arbeitsrechte und Umweltschutzstandards (im Jahr 2004 durch ein zehntes Prinzip über Antikorruptionsnormen ergänzt) in ihre Geschäftspraktiken integriert.

Eine gründlichere Lektüre der Rede zeigt jedoch, dass Gegenleistungen versprochen wurden, welche für Vertreter transnationaler Unternehmen kurz vor den Welthandelsverhandlungen von Seattle von besonderer Bedeutung waren: Dabei handelte es sich vor allem um das Versprechen, dass die UN sich in der politischen Arena für ein günstiges Geschäftsklima einsetzen würden („to help make the case for and maintain an environment which favours trade and open markets“). Der Generalsekretär versprach ausserdem, dass UN-Institutionen Wirtschaftsvertretern helfen würden, in einen „Dialog“ mit denjenigen sozialen Gruppen zu treten, welche forderten, verbindliche Standards in Handels- und Investitionsabkommen einzubringen. Es sollten andere Lösungen für deren Anliegen gefunden werden.

UN

Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector

Item 50 of the provisional agenda: Towards global partnerships, UN Doc. A/56/323, New York, 28 August 2001, 64 S.

Dieser Bericht des Generalsekretärs von 2001 (sowie der Folgebericht von 2003, siehe unten) spielte bei Debatten der UN-Generalversammlung eine wichtige Rolle. Er war eine Folge der Resolution 55/215 der Generalversammlung, in der die Mitgliedsstaaten dem Generalsekretär den Auftrag erteilten, Staaten und andere relevante Parteien zu ihrer Meinung über Mittel und Wege zu einer engeren Zusammenarbeit der UN-Organisationen mit „allen relevanten Partnern, vor allem mit dem privatwirtschaftlichen Sektor“ zu befragen.

Wie viele andere Dokumente rechtfertigt der 2001 vorgelegte Bericht des UN-Generaldirektors die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft mit dem Hinweis auf die Zunahme der Zahl nichtstaatlicher Akteure, ohne auf grundlegende Unterschiede zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen, profitorientierten Unternehmen und anderen privatwirtschaftlichen Akteuren einzugehen (siehe Box 1: *The growth in civil society and private enterprise*, S. 5). Der Bericht weist darauf hin, dass die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren so gehandhabt werden muss, dass die Unabhängigkeit, Neutralität und Integrität der UNO und ihr Charakter als zwischenstaatliche Organisation nicht gefährdet werden.

Besonders lesenswert ist Kapitel II, welches oben genannte Meinungsumfrage zusammenfasst. Es zeigt, dass Mitgliedsstaaten und andere durchaus kritische Fragen stellten, etwa nach der genauen Natur und Definition von „Partnerschaften“ und deren Unterschied zu anderen Formen der Zusammenarbeit. Es werden auch eine Reihe von Risiken und Möglichkeiten zu deren Handhabung angesprochen und teilweise beantwortet (S. 8-17).

Interessanterweise enthält dieser Bericht noch keine Definition einer „Partnerschaft“ mit der Wirtschaft, sondern er handelt das Thema unter der Bezeichnung „Kooperation“ (*cooperation*) oder „Beziehung“ (*relationship*) ab. Diese wird im Hinblick auf verschiedene Zwecke (*purpose*) in fünf Kategorien unterteilt: *policy dialogue*; *advocacy*; *mobilizing private funds*; *information and learning*; *and operational delivery* (S. 19; para 46). Dafür enthält der Bericht eine Definition des privatwirtschaftlichen Sektors (*private sector*), welche im Anhang noch konkreter ausgeführt wird (S. 7, para 6 und Annex 1).

Kapitel V beschreibt, wie verschiedene UN-Organisationen konkret versuchen, engere Beziehungen mit der Privatwirtschaft zu fördern und dabei gleichzeitig mit den damit verbundenen Risiken umzugehen. Das Kapitel weist in diesem Zusammenhang auf die *Guidelines for cooperation between the United Nations and the business community* hin, welche im Juli 2000 vom Generalsekretär verabschiedet wurden (Anhang III; siehe auch Teil 3 dieser Bibliographie).

Ein Paragraph aus den Schlussfolgerungen verdient besondere Beachtung: „The overriding purpose of cooperation between the United Nations and non-state actors should be to enable the Organization to serve Member States and their peoples more effectively, while remaining true to the principles of the [UN] Charter. Cooperation should be regularly assessed against those objectives. As such, cooperation should be viewed as a means of achieving United Nations goals and enhancing performance, not as an end in itself.“ (para 115, S. 42, *emphasis added*)

Ein Teil der Verwirrung bei der Bewertung konkreter Kooperationsvorhaben und anderer Beziehungen zu Industrieunternehmen ist auf diesen Bericht zurückzuführen. Denn der *Global Compact* und nicht die UN-Charta wird als „emerging... overall value framework for cooperation with the business sector“, vor allem bei der Wahl von „business partners“, vorgestellt (para 118, S. 43 ; para 12, S. 59, *emphasis added*).

UN

Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector

Item 47 of the provisional agenda: Towards global partnerships, Report of the Secretary-General to the General Assembly, UN Doc. A/58/227, New York, 18 August 2003, 20 S.

Nach der Diskussion des oben genannten ersten Berichtes in der UN-Generalversammlung beauftragten die Mitgliedsstaaten den Generalsekretär, nach zwei Jahren einen weiteren Bericht vorzulegen, der genauer auf die Bedingungen einer engeren Kooperation eingehen sollte.

Besonders interessant am Bericht von 2003 ist, dass nun das Wort „Partnerschaft“ statt „Kooperation“ den Diskurs leitet. Hauptthema des Berichts sind Partnerschaften, in denen sich UN-Organisationen entweder als „Partner“ oder als Förderer verstehen. Im Kapitel „Definition, Konzepte und Modalitäten“ wird auch eine Definition genannt:

„Partnerships are commonly defined as voluntary and collaborative relationships between various parties, both State and non-State, in which all participants agree to work together to achieve a common purpose or undertake a specific task and to share risks, responsibilities, resources, competencies and benefits.“ (para 9, S. 4)¹.

Der Bericht fügt der Typologie des vorhergehenden Berichtes eine weitere Kategorie hinzu: „partnership promotion.“

Der Beschreibung neuerer Entwicklungen folgen Kapitel zu „Lessons Learned“ und „Challenges.“ Der Bericht geht nur indirekt und in diplomatischer Sprache auf die Probleme und Herausforderungen ein, die der vermehrten und engeren Zusammenarbeit mit dem privatwirtschaftlichen Sektor folgen. Er liefert keine Grundlage zu einer wirklichen Evaluation des Konzeptes und der konkreten Initiativen. Eine Lektion jedoch ist deutlich: „Partnerships need to make good business sense“ (S.15). Unter „Herausforderungen“ hebt der Bericht auch ein neues Rollenverständnis der UN und der Regierungen sowohl als Vermittler (*brokers*) und Financier von Partnerschaften als auch als Förderer (*promoter*) einer „responsible corporate citizenship“ hervor.

¹ „Partnerschaften werden gewöhnlich definiert als freiwillige und kollaborative Beziehungen zwischen verschiedenen – staatlichen und nicht-staatlichen – Parteien, bei denen alle Beteiligten vereinbaren, zum Erreichen eines gemeinsamen Ziels zusammenzuarbeiten oder eine spezifische Aufgabe zu übernehmen und Risiken, Verantwortlichkeiten, Ressourcen, Kompetenzen und Nutzen zu teilen.“

Industrie-Dokumente

ICC/IOE

Joint written statement submitted by the International Chamber of Commerce (ICC) and the International Organization of Employers (IEO), non-governmental organizations in general consultative status

Commission on Human Rights, Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights, Item 4, Economic, Social and Cultural Rights, Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/NGO/44, 29 July 2003, 3 S.

Eine Schlüsseldebatte über „Policy-Partnerships“ dreht sich um die Frage, ob der Global Compact dazu missbraucht werden kann, Versuche zu untergraben, die eine rechtlich bindende internationale Gesetzgebung für transnationale Unternehmen schaffen wollen. Hierauf antwortet die gemeinsame Stellungnahme, welche die Internationale Handelskammer und die Internationale Arbeitgeberorganisation im Juli 2003 abgaben, als der Entwurf der *Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf Menschenrechte zur Annahme durch die UN-Unterkommission zum Schutz und zur Förderung von Menschenrechten* anstand.

Die Stellungnahme beurteilte obige Normen als kontraproduktiv zu den gegenwärtigen Anstrengungen der UN, „Unternehmen zu ermutigen, Menschenrechtsnormen durch Teilnahme am Global Compact zu unterstützen und zu beachten“ („counterproductive to the UN’s ongoing efforts to encourage companies to support and observe human rights by participating in the Global Compact.“). Die Normen riskierten, „negative Reaktionen von Unternehmen hervorzurufen, in einer Zeit, in der Firmen sich vermehrt in freiwillige Initiativen zur Förderung verantwortungsvollen Unternehmens-Verhaltens“ einbrächten (the draft norms „risk inviting negative reactions from business, at a time when companies are increasingly engaging into voluntary initiatives to promote responsible business conduct“).

Weitere wichtige Industrie-Dokumente, die beim Aufbau und der Ausformung des PPP-Paradigmas von Bedeutung waren, sind u.a. zitiert in Tesner und Kell (2001); Bruno und Karliner (2002); Zammit (2003); Richter (2004) (siehe unten).

Hybrid-Organisationen

Jane Nelson

Business as partners in development: Creating wealth for countries, companies and communities

London, The Prince of Wales Business Leaders Forum in collaboration with The World Bank and The United Nations Development Programme (UNDP), 1996, 288 S.

Untersuchungen über die Rolle und den Einfluss von „Hybrid“-Organisationen wie dem *Prince of Wales Business Leaders Forum* (PWBLF) – inzwischen umbenannt in *The International Business Leaders Forum* (IBLF) – stellen eine Forschungslücke dar. Diese und die folgenden zwei Literaturan-

gaben sollen verdeutlichen, welchen Einfluss Unternehmen eventuell über diese eher industrienahe Organisation auf die konkrete Ausbreitung des PPP-Paradigmas und dessen Praxis nehmen konnten.

Das *Prince of Wales Business Leaders Forum* wurde laut Selbstdarstellung im Jahre 1990 vom Prince of Wales als globales Netzwerk von Unternehmensführern aus Europa, Nord- und Südamerika, Afrika, dem Mittleren Osten, Asien und Pazifik ins Leben gerufen. Prinz Charles ist bis heute Präsident dieser in Grossbritannien als „Charity“ registrierten Organisation. Der Aufsichtsrat bestand zur Zeit der Publikation aus hohen Vertretern von Wirtschaftsunternehmen wie Asea Brown Boveri, BMW, BP, Coca-Cola, Smith-Kline Beecham. Auch ein Grossteil der Finanzen des PWBLF wird von Firmen aufgebracht.

Schon sehr früh hat diese Organisation die Vermittlung (*brokerage*) von Partnerschaften zwischen Business und anderen Akteuren als eine ihrer Hauptaufgaben betrachtet. Jane Nelson, heute Direktorin der *Business Leadership and Strategy* Abteilung der Organisation, hat die oben genannte Publikation 1996 geschrieben. Sie ist das Produkt einer gemeinsamen Initiative des PWBL mit der Weltbank und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP).

Nelsons lesenswerte Vorreiterpublikation beschreibt unter anderem, was Firmen von „Stakeholder-Partnerschaften“ erwarten können. Genannt werden Vorteile wie „enhancing reputation and ‚licence to operate““, „strategic market positioning“, und Förderung eines besseren „risk management“ (S. 7, 52-54). Besonders interessant ist der Teil über „social investments and philanthropy“, der u.a. erklärt, dass viele Firmen sich wegbewegt hätten von „reactive philanthropy, to proactive impact assessment and stakeholder management more closely aligned to core business objectives.“ Teil dieser Entwicklung sei, „to develop a more strategic approach to philanthropy and in some cases removing the term altogether and replacing it with terms such as community investment and partnership.“ (S. 65-76)

Jane Nelson

Building partnerships: Cooperation between the United Nations system and the private sector

Report commissioned by the United Nations Global Compact, New York, United Nations Department of Public Information, 2002, 352 S.

Nur wenige Jahre später verfasst Jane Nelson ein Buch über partnerschaftliche Kooperation zwischen dem UN-System und dem privatwirtschaftlichen Sektor. Vom *Global Compact Office* in Auftrag gegeben, stellt dieses Buch eine gemeinschaftliche Initiative (*joint initiative*) des *Global Compacts* und des *UN Departments of Public Information* mit dem *Prince of Wales Business Leaders Forum* dar. Die ersten fünf der insgesamt sieben Kapitel beruhen auf dem Bericht des UN-Generalsekretärs „Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector,“ der im November 2001 der UN-Generalversammlung vorgelegt wurde (siehe oben).

Nelsons Aufgabe bestand u.a. darin, den Bericht des Generalsekretärs weiter auszuarbeiten, so dass die Information als Handbuch fungieren und einen

Überblick über die verschiedenen Beziehungen zwischen UN-Organisationen und der Privatwirtschaft liefern könne. Vorgestellt werden mehr als 150 Beispiele von UN-Business-Partnerschaften. Die Autorin stellt zudem eine Typologie von zehn Kategorien vor, die ihrer Meinung nach die meisten Beziehungen und gemeinschaftlichen Initiativen zu umschreiben vermag (siehe vor allem S. 11 und 43-45).

Ausserdem schlägt sie eine Definition für Partnerschaften vor und versucht, diese von anderen Kooperationsarten zu unterscheiden und näher zu beschreiben (siehe Box 8, „Defining Partnership“, S. 46-47). Hervorgehoben wird vor allem der „freiwillige“ Charakter (*voluntary nature*) von Partnerschaften und die gemeinsame Entscheidungsfindung („the shared process of decision-making“, S. 47). Kapitel VI versucht schliesslich, PPPs in Beziehung zur Millennium Development Declaration auszulegen. Das abschliessende Kapitel schlägt eine *Agenda for Action* vor, gerichtet an Firmen, Handels- und Wirtschaftsverbände, UN-Organisationen und Regierungen.

Die Lektüre dieses Buches ist ein absolutes Muss für all diejenigen, die sich mit dem Thema beschäftigen wollen. Denn zum einen ist es auch heute noch die UN-zertifizierte „Bibel“ zum Thema und zeigt die Definitionsmacht des *Prince of Wales Business Leaders Forum* in der konkreteren Ausgestaltung des Politik-Konzeptes. Zum anderen bietet der Anhang Angaben zu zentralen Dokumenten und Materialien (z.B. eine Liste relevanter Webseiten und Referenzen).

Ros Tennyson, Luke Wilde

The guiding hand: Brokering partnerships for sustainable development

London/Turin, The Prince of Wales Business Leaders Forum/United Nations Staff College, 2000, 114 S.

Dieser Leitfaden ist eine weitere offizielle Publikation, an welcher das PWBLF wesentlich beteiligt war. *The Guiding Hand* ist der offizielle Leitfaden für Trainings von *International Civil Servants* am UN Staff College in Turin. Ros Tennyson und Luke Wilde, zeigen hier auf, wie UN-MitarbeiterInnen ihrer neuen Rolle als „brokers of trisector partnerships“ am besten gerecht werden können.

2. Material zu Potenzial, Risiken und Grenzen von – und Alternativen zu – „Partnerschaften“ mit dem Privatsektor

Technische Publikationen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen

Brüssel, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 30. April 2004, Doc. KOM(2004) 327 endgültig, 24 S., <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0327de01.doc>.

Ziel der Veröffentlichung des Grünbuches im April 2004 war es, eine Debatte über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) in Gang zu bringen. Es geht deshalb in diesem Dokument nicht um die allgemeine Frage, ob und welche öffentliche Dienstleistungen ausgelagert werden sollen oder nicht. Ziel war es vielmehr, zu klären, welche Lücken im Gemeinschaftsrecht geschlossen werden müssen, um Rechtsunklarheiten zu beseitigen und den Wirtschaftsteilnehmern der Mitgliedsstaaten einen besseren Zugang zu den verschiedenen Formen der öffentlich-privaten Partnerschaften zu verschaffen.

Wie das Grünbuch erklärt, gibt es keine gemeinschaftsweit geltende Definition von öffentlich-privaten Partnerschaften. Die Pressemitteilung, mit der das Grünbuch am 4. Mai 2004 vorgestellt wurde, definierte ÖPP als: „Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und Privatunternehmen zur Verwirklichung von Vorhaben, die im Interesse der Allgemeinheit durchgeführt werden.“ ÖPP im Sinne der EU brächten rechtlich und finanztechnisch komplizierte Konstruktionen mit sich, da sie Privatunternehmen und öffentliche Stellen zwecks gemeinsamer Verwirklichung v.a. von Infrastrukturvorhaben oder zwecks Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zusammenführten.

Diese neuen Wirtschaftsgebilde hätten sich in den letzten zehn Jahren in verschiedenen EU-Staaten entwickelt, vornehmlich in den Bereichen Verkehrswesen, öffentliche Gesundheit, Bildung, Wasserversorgung, Abfallbewirtschaftung und öffentliche Sicherheit. Als Gründe dieser Entwicklung nennt das Grünbuch nicht nur knappe öffentliche Gelder, sondern auch die Annahme, dass es von Vorteil sei, das Wissen und die Arbeitsmethoden des Privatsektors im öffentlichen Bereich zu nutzen sowie ein allgemeines Umdenken hinsichtlich der Rolle des Staates im Bezug auf Wirtschaftspolitik: „Der Staat nimmt Abstand von seiner Funktion als direkter Akteur und geht zu Organisation, Regulierung und Controlling über.“

Das Grünbuch empfiehlt, zwischen zwei ÖPP-Formen zu unterscheiden :

- „ÖPP auf Vertragsbasis, bei denen die Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor nur auf vertraglichen Beziehungen basiert;“
- „institutionalisierte ÖPP, bei denen die Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor innerhalb eines eigenständigen Rechtssubjekts erfolgt.“

Für BürgerInnen und entwicklungspolitisch Interessierte ist dieses relativ schwer lesbare Dokument vor allem deswegen von Belang, weil es zeigt, unter welchen Vorzeichen und in welcher Rechtsunklarheit in vielen EU-Ländern öffentliche Dienste ausgelagert wurden.

IMF

Public-private partnerships

Washington D.C., International Monetary Fund (IMF), prepared by the Fiscal Affairs Department (in consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank), approved by Teresa Ter-Minassian, 12 March 2004, 48 S., <www.servicesforall.org/html/Privatization/IMF_Public_Private_Partnerships.pdf>.

Der Titel des Dokumentes des Internationalen Währungsfonds (IWF) klingt allumfassend. Ziel der Publikation war allerdings, vor allem auf eine wichtige Sorge aus Finanzkreisen einzugehen: das Risiko, dass PPPs eventuell gegründet würden, um öffentliche Ausgabenkontrollen zu umgehen.

Der Grossteil der Publikation beschäftigt sich daher damit, wie umfassende und adäquate, international anerkannte Standards für Wirtschaftsprüfung und steuerliche Berichterstattung aussehen müssten, damit Transparenz über die wahren Kosten und finanziellen Risiken hergestellt werden kann. Die Publikation gibt einen Überblick über derzeit existierende Instrumentarien und macht Vorschläge, was getan werden kann, bis die existierenden Lücken geschlossen seien.

Die Publikation ist vor allem für Wirtschafts- und Steuerexperten geschrieben.

Eine Reihe von Anmerkungen und Beobachtungen sind jedoch auch für das breitere Publikum von Interesse.

Auch der IWF betont, dass es noch keine klare Abmachung darüber gibt, was denn nun eine *public-private partnership* sei. Laut IWF werden als PPPs Arrangements bezeichnet, in denen der Privatsektor soziale und wirtschaftliche Infrastrukturgüter und Dienstleistungen zur Verfügung stelle, die bisher durch die öffentliche Hand zugänglich gemacht wurden. Der IWF sieht den Trend zu dieser Art von PPPs in enger Verbindung zu Privatisierung. PPPs seien aufgekommen, als die Privatisierungswelle der 90er Jahre ihren Schwung verloren hätte.

Der IWF möchte den Terminus begrenzt sehen auf Arrangements, die dem so genannten DBFO-Schema (*design-build-finance-operate*) folgen. Unter diesem Schema bestimmen Regierungsstellen, welches Infrastrukturgut oder welche Dienstleistung sie vom privaten Sektor erwarten. Der Unterschied zu traditioneller öffentlicher Finanzierung bestünde vor allem in der Annahme, dass die Überführung staatlicher Verantwortungsbereiche für Design, Bau, Finanzierung und Betrieb von Infrastrukturgütern an privatwirtschaftliche Akteure in einer erhöhten Effizienz münde.

Die Studie des Internationalen Währungsfonds stellt jedoch klar, dass PPPs nicht automatisch eine erhöhte Effizienz bedeuteten. Auch betont sie, dass noch keine umfassende wirtschaftswissenschaftliche Analyse von PPPs vor-

läge. Was z.B. das Argument der relativ höheren Effizienz des privatwirtschaftlichen Sektors angeht, so seien die theoretischen Grundlagen widersprüchlich, und die empirische Forschung habe gemischte Resultate ergeben.

Die AutorInnen der Studie versuchen anschliessend, näher zu umschreiben, welche Faktoren und institutionellen Rahmenbedingungen besonders berücksichtigt werden müssten, um zu beurteilen, ob PPPs tatsächlich effizienter und kostengünstiger als traditionelle staatliche Massnahmen seien. Dabei stützen sie sich vor allem auf neoliberale Wirtschaftstheorien.

Interessanterweise nennt die Studie als Paradebeispiele eines gelungenen Bewertungsrahmens für PPPs die Politik des australischen Staates Victoria. Eine genauere Lektüre der Fallstudie (Box 2, S. 16) ergibt, dass dieser Staat nicht voraussetzt, dass marktwirtschaftliches Handeln automatisch eine höhere Effizienz erbringt. Die Leitlinien dieses Staates zur Folgenabschätzung von PPPs, nimmt „öffentlichen Nutzen“ (*public benefits*) und „value for money“, und nicht Effizienz *per se* sind Mittelpunkt der Bewertung. Falls sich der Staat Victoria für eine PPP entscheidet, obliegt es staatlichen Stellen, zu überwachen, ob die Standards eingehalten und die Leistungen tatsächlich erbracht werden. Transparenz werde gross geschrieben.

Im Anhang stellt die Studie schliesslich die Erfahrungen der Länder Chile, Irland, Mexiko und Grossbritannien mit PPPs vor. Hauptquellen der Landesstudien sind Informationen, die von den zuständigen staatlichen Stellen geliefert wurden. Es kann nicht von einer IWF-Studie erwartet werden, deren positive Bewertung ihrer nationalen PPP-Programme grundsätzlich zu hinterfragen. Die Studien enthalten dennoch wertvolle Hinweise auf Schwachstellen der Programme und Informationen, die auch anders interpretiert werden können. (Für eine abweichende Fallstudie über PPPs in Grossbritannien, siehe z. B. Pollock weiter unten).

World Bank

World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People

Oxford/Washington DC, Oxford University Press, World Bank, 2003, 288 S.

Der *World Development Report* hat nicht PPPs zum zentralen Gegenstand, sondern die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass öffentliche Dienstleistungen für arme Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsländern besser zugänglich werden. Im Zentrum stehen dabei vor allem Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, da beide als Stützpfiler des „Kampfes gegen die Armut“ gesehen werden.

Laut AutorInnen baut der Bericht von 2004 auf früheren Weltentwicklungsberichten auf. Erwähnt werden u.a. der Bericht von 1993 zur Gesundheitspolitik, der Bericht von 1994 zur Verbesserung von Infrastrukturen, und der Bericht von 1997 über die Rolle des Staates bei der Sicherstellung gewisser Basisdienste.

Die genauere Lektüre des Berichtes scheint viele der früher empfohlenen Lösungsmöglichkeiten jetzt als technisch verkürzt in Frage zu stellen. Es wird nun zum Beispiel besonders hervorgehoben, dass es falsch sei, wenn der Staat sich im Hinblick auf Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wasserversorgung, Abfallbeseitigung oder Elektrizität voll auf den

Privatsektor verliesse. Die Frage, ob und in welchem Ausmass Dienstleistungen privatwirtschaftlich oder eventuell doch ausschliesslich öffentlich bereitgestellt und kontrolliert werden sollen, wird wieder aufgeworfen.

Empfohlen wird ein Modell mit acht Varianten, das berücksichtigt, ob das jeweilige Land eine Politik betreibt, die den Interessen der Armen dient, und anderen Faktoren, wie zum Beispiel der Schwierigkeit, die Qualität der Dienstleistungen zu überwachen. Es wird vorgeschlagen, die Armen als Klienten zu sehen und zu ermächtigen, angemessene Dienstleistungen einzufordern.

Die Frage ist, ob das komplizierte Acht-Varianten-Modell tatsächlich als eine entwicklungspolitische Verbesserung gelten kann. Der Weltbankbericht stellt dieses Modell als wirklichkeitsnäher und flexibler als vorherige Modelle dar. Das Problem ist, dass die Analyse des Berichtes oft Beispiele aus verschiedenen Sektoren vermischt. Trotz des Versuchs, kontextspezifisch zu analysieren, behandelt sie sie oft in ökonomistischen Denkfiguren. Wichtige andersartige Analysen und Debatten kommen nicht zum Zuge, wie zum Beispiel das Argument, dass Kranke nicht als „Klienten“ gesehen werden können und sollten, da sie sich meistens in asymmetrischen Abhängigkeitssituationen befinden, die sie nicht einfach nach Belieben aufkündigen können.

Am besten ist es wahrscheinlich, diesen Bericht als eine Aufforderung zu verstehen, die Debatte, wie alle BürgerInnen Zugang zu angemessenen Basisdiensten erhalten können, unvoreingenommen neu zu führen.

Analytische Publikationen

Tanja Brühl u.a.

Unternehmen in der Weltpolitik: Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus

Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Reihe Eine Welt, Bd. 19, Bonn, Verlag J.H.W. Dietz, 2004, 285 S.

Dieses äusserst lesenswerte Buch, herausgegeben von der Projektgruppe Global Policy der deutschen Organisation Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V. (WEED), ist ein Folgeband des 2001 veröffentlichten Bandes zur „Privatisierung der Weltpolitik.“ Fazit des ersten Bandes war, dass ein unregelmässiges weltpolitisches Engagement von NGOs und Unternehmen zum Legitimationsverlust des UN-Systems führe. Eine offene Frage war geblieben, wie der öffentliche Rahmen aussehen könnte, der diese Akteure auf eine demokratische und gerechte Weltpolitik verpflichten würde.

Angesichts der exponentiellen Zunahme von PPP beschloss die Projektgruppe, obige Fragestellung zunächst im Hinblick auf die Privatwirtschaft zu analysieren. Dieser Band vereint Originalbeiträge kritischer deutscher AutorInnen mit Schlüsseltexten aus der internationalen Debatte. Im Teil „Global Governance und Privatwirtschaft“ argumentiert Hartwig Hummel, dass sich ohne weitere Demokratisierung und Verrechtlichung des Engagements privatwirtschaftlicher Netzwerke und anderer Partnerschafts-Initiativen vor allem „Elitekartelle“ herausbilden. Ann Zammit weist nach detaillierter Analyse der Entstehungsgeschichte des Global Compact auf ein zentrales Paradox des

Konzeptes der Partnerschaft mit der Wirtschaft hin: Sie machten die „Erzprotagonisten des neoliberalen Systems, das... Entwicklung behindert“ zu den privilegierten Akteuren, um daraus resultierende Probleme zu lösen (siehe auch Ann Zammit, *Development at risk*, weiter unten).

Im zweiten Teil untersuchen u.a. Klaus Dingwert, Peter Utting und Andreas Wulf, ob Politiknetzwerke und Partnerschaften mit der Wirtschaft als „Zukunftsmodelle des Multilateralismus“ zu verstehen seien.

Im Teil „Jenseits der Freiwilligkeit: Ansätze für verbindliche internationale Unternehmenregeln“ werden schliesslich existierende und zukunftsweisende Ansätze vorgestellt. David Weissbrod, ein Hauptarchitekt der schon erwähnten UN-Menschenrechtsnormen für transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen, berichtet über deren Entstehungsgeschichte, Potenzial und ihre noch ungeklärte Zukunft. Andere Beiträge diskutieren Ansätze wie den *US Alien Tort Claims Act*, die „Publish what you pay“-Kampagne sowie Möglichkeiten, den schädlichen Steuerpraktiken von transnationalen Unternehmen zu begegnen, um wieder Gelder für öffentliche Aufgaben zu erlangen.

Ein Hauptverdienst dieses Sammelbandes ist es, die unterschiedlichen Interaktionen und Initiativen, die derzeit unter dem Partnerschaftsterminus zusammengefasst werden, grundsätzlich zu hinterfragen und sie in ihren konkreten politischen und ideologischen Kontext zu stellen.

Kenny Bruno, Joshua Karliner

Tangled up in blue: Corporate partnerships in the United Nations

San Francisco, Transnational Resource & Action Centre (TRAC), September 2000, 16 S.

Diese Broschüre von CorpWatch US ist wahrscheinlich eine der einflussreichsten Publikationen aus Aktivistenkreisen. *Tangled up in blue* erschien wenige Monate nach der offiziellen Lancierung des Global Compact in seiner operationellen Form. Kurz, knapp und gut verständlich werden Partnerschaftspolitik, Ideologie und Geschichte dargestellt, der Global Compact und UN-Partnerschaftsrichtlinien kritisiert und alternative Optionen zum Partnerschaftstrend vorgestellt. Am bekanntesten bleibt der Bericht für die Einführung des Terminus „blue-washing“, der prägnant auf die Risiken der Image-Übertragung von UN-Institutionen (mit ihren blauen Logos und Flaggen) auf privatwirtschaftliche „Partner“ hinweisen sollte. Die Autoren fordern den Generalsekretär auf, einen *Citizens-Compact* einzugehen und sich vermehrt für eine rechtlich verbindliche internationale Regulierung von transnationalen Firmen einzusetzen.

Kenny Bruno, Joshua Karliner

earthsummit.biz: The corporate take-over of sustainable development

Oakland, California, Food First Books, 2002, 173 S.

Kurz vor der Johannesburg-Konferenz, bei der PPPs unter dem Namen *Outcome Type II* einen neue Legitimation erfuhren, versuchten Kenny Bruno und Joshua Karliner erneut Einfluss auf die Entwicklung des neuen Partner-

schaftsparadigmas zu nehmen. Im ersten Teil, unter dem Titel *Perilous Partnerships* wiesen sie mit viel Detailwissen auf die Kontinuität des UN-Business-Partnerschaftstrends seit dem Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung (UNCED) in Rio von 1992 hin.

Die Anhänge enthalten wichtige Dokumente der damals sehr aktiven *Alliance for a Corporate-Free UN*, wie deren Briefe an den UN-Generalsekretär und den Citizens Compact.

Uwe Hoering

Public-Private Partnership: (Nur ein) neues Instrument oder neue Epoche der Entwicklungspolitik ?

Peripherie, Jg. 18, Heft 72, 1998, S. 6-24

„Zauberformel PPP“. „Entwicklungspartnerschaften“ mit der Privatwirtschaft. Ausmass – Risiken – Konsequenzen

WEED Arbeitspapier, Bonn/Berlin, Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V. (World Economy, Ecology & Development, WEED), Oktober 2003, 46 S.

Materialien des Journalisten Uwe Hoering haben eine besondere Qualität: Sie stellen Kontinuitäten zwischen der Politik der Weltbank und der Einführung von Public-Private Partnerships als zukunftsweisendem Entwicklungsparadigma in Deutschland dar. Schon sehr früh argumentierte Hoering, dass PPPs nicht einfach ein neues Entwicklungsinstrument darstellten, sondern ein Produkt der neoliberalen Neuorientierung deutscher Entwicklungspolitik, die 1994 unter CSU-Minister Spranger eingeleitet und von der Rot-Grünen Regierung ohne Bruch weitergeführt worden sei.

Hoering zeigt anhand konkreter Beispiele und Zahlen, dass viele PPPs mit ureigentlichen Entwicklungszielen und Werten konfliktieren und sich bei genauerer Betrachtung als Subvention privatwirtschaftlicher Unternehmen mit Steuergeldern herausstellen.

Allyson Pollock

NHS plc: The Privatisation of our health care

London, Verso, 2004, 271 S.

Dieses Buch dokumentiert, was die Einführung von PPPs in einem spezifischen Sektor bedeuten kann. Allyson Pollock, Professorin für Health Policy and Health Services Research am University College London, und KollegInnen sind der Frage nachgegangen, warum und wie das britische Gesundheitssystem, der berühmte *National Health Service* (NHS), zunächst fragmentiert und dann stückchenweise privatisiert wurde und wird. Das Buch zeigt in den ersten drei Kapiteln auf, wie sowohl konservative und als auch New Labour Regierung ohne Berücksichtigung gewichtiger Gegenargumente die Privatisierung eines Gesundheitssystems verfolgten, welches bis dahin vielen Entwicklungsländern als Modell diente.

Ein wichtiger Teil der schleichenden Privatisierung erfolgt seit den frühen 90er Jahren unter dem Namen *Private Finance Initiative* (PFI), welche später in *Public-Private Partnerships* (PPPs) umbenannt wurden. Besonders

interessant im Hinblick auf die internationale Debatte ist die Beweisführung, wie diese PPPs trotz staatlicher Regulierung und Einrahmung die allgemeine Zugänglichkeit einschränken und Steuergelder kosten.

Von Bedeutung ist auch das Kapitel „Overcoming Opposition.“ Es zeigt, welche Anstrengungen unternommen wurden, um gegenläufige Evidenz zu unterdrücken. Dies erklärt, warum beschriebenes Wissen bisher nicht gebührend in relevante nationale und internationale Debatten eingegangen ist.

Social Watch

Social Watch Report 2003: The poor and the market

An international citizens' progress report on poverty eradication and gender equality, Montevideo, Uruguay, Instituto del Tercer Mundo, 2003, 199 S.

Social Watch Report Deutschland 2003: Die Armen und der Markt

Bonn, DGB-Bildungswerk, Diakonisches Werk der EKD, Evangelischer Entwicklungsdienst, Friedrich-Ebert-Stiftung, Terre des hommes, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), Werkstatt Ökonomie und WEED (Hg.), Juli 2003, 114 S., PDF-Version, <www.socialwatch.org/en/informeImpreso/informe2003.htm>.

Seit 1996 verfolgt das Social Watch Netzwerk, ein loser Zusammenschluss von sozial- und entwicklungspolitischen Organisationen und Institutionen, die Umsetzung der Beschlüsse des Weltgipfels der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung. Der *Social Watch Report 2003* entstand als eine Art Gegenbericht zum Weltentwicklungsbericht 2004 der Weltbank (siehe oben).

Thematische Beiträge und Berichte aus 52 Ländern aus Süd und Nord analysieren die sozialen Folgen und den politischen Prozess der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Institutionen. Tim Kessler fasst unter dem Titel *Vom Gesellschaftsvertrag zu Privatverträgen* die zentralen Aussagen der Länderberichte zusammen. Die zunehmende Privatisierung staatlicher Aufgaben der sozialen Grundversorgung (wie Wasser, Energie, Gesundheit) – oft unter dem Namen Public-Private Partnership – führe in vielen Ländern zu Preissteigerungen, schlechter Qualität der Leistungen, und sozialer Ausgrenzung der Armen. Politische Entscheidungen werden oft in intransparenten, undemokratischen Prozessen gefällt. Kessler schlägt vor, grundlegende Versorgungsdienstleistungen als verbrieftes Menschenrecht zu sehen und die Beweislast bei Privatisierungsmassnahmen umzukehren von denjenigen, die Privatisierung öffentlicher Dienste kritisch betrachten, auf diejenigen, die derzeit „erst privatisieren, dann fragen.“

Die deutsche Ausgabe sieht sich als eine Ergänzung des internationalen Berichtes. Ein Teil der thematischen Berichte und die Länderberichte wurde nicht übernommen. Dafür enthält diese Ausgabe Beiträge und Kommentare deutscher AutorInnen, wie z.B von Uwe Hoering zum Thema „PPPs“ und Danita Sacher zum Thema „Menschenrecht auf Wasser“.

Der *Social Watch Report 2003* liefert fundierte Analysen der technischen und politischen Risiken der Privatisierungswelle. Seine Gegenargumente zum Weltbank-Modell verdienen, Gehör zu finden.

Sandrine Tesner, with the collaboration of Georg Kell

The United Nations and business : A partnership recovered

New York, St. Martin's Press, 2000, 200 S.

Zwei Gründe machen dieses Buch zur Pflichtlektüre: Erstens vermittelt es eine einzigartige Innenansicht der Entwicklung von UN-Partnerschaftsbeziehungen und der Diskussionen über Richtlinien von 1997-2000. Die Autorin Sandrine Tesner, damals beim United Nations Office for Project Services (UNOPS) für das Management von *private sector partnerships* zuständig, verfügte über einen einmaligen Zugang sowohl zu UN-internen Dokumenten und Diskussionen als auch zu hohen Persönlichkeiten in Wirtschaftskreisen. Das gilt auch für Georg Kell, damals Mitarbeiter in Kofi Annan's Exekutiv-Büros (und inzwischen Executive Head des Global Compact). Es muss dabei lobend erwähnt werden, dass Tesner und Kell, im Unterschied zu vielen UN-Dokumenten zum Thema, sich nicht gescheut haben, auch auf problematische Geschehnisse und Aspekte hinzuweisen und einzugehen.

Zweitens ist das Buch *das* Beispiel eines neoliberalistischen Plädoyers für eine grössere Annäherung zwischen UN-System und Wirtschaft. Der Versuch, die Wirtschaft – aber auch die USA – vom Vorteil des Partnerschaft-Modells (und einer freundlicheren Haltung zur UN) zu überzeugen, wird unter anderem mit der Aussicht auf ein Modell internationaler Entwicklungspolitik begründet, welches in vielem ihren Wünschen entspräche: einer „optimal organization of economic activity – one that favors the role of business, relies on philanthropic responsibility, and shies away from government intervention“ (S. 154).

Ideen, wie Partnerschaft in konkrete Repräsentation von Wirtschaftsinteressen in UN-Foren überführt werden könnte, werden in den Kapiteln „The Road Ahead“ und „Conclusion“ (vor allem S. 140-1) vorgestellt. Betont wird die politische Signifikanz der Global Compacts als Vorreiter dieses neuen Modells multilateraler Gouvernanz (S. 107). Laut Tesner und Kell könne nur eine „tripartite governance structure“, in der Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen mehr formelles Mitspracherecht eingeräumt werde, dem UN-System ein Überleben sichern.

Peter Utting

„Regulating business via multistakeholder initiatives : A preliminary assessment“

In R. Jenkins, P. Utting and R. Pino, *Voluntary approaches to corporate responsibility – Readings and a resource guide*, NGLS Development Dossier, Geneva, UN Non-Governmental Liaison Service/United Nations Research Institute for Social Development NGLS/UNRISD, 2002, S. 61-126.

„Regulating Business“ von Peter Utting, dem langjährigen Leiter des internationalen Forschungsprojektes zum Thema Unternehmensverantwortung für nachhaltige Entwicklung des United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), steht stellvertretend für die vielen relevanten Artikel und Publikationen, die dieses Forschungsinstitut zum Thema „Corporate Social Responsibility (CSR) und Regulierung“ hervorgebracht hat.

Utting arbeitet die Gründe für die gewachsene Bedeutung so genannter Multistakeholder-Initiativen zur „Ko-Regulierung“ (und Zertifizierung guten)

unternehmerischen Handelns heraus. Anhand 14 konkreter Beispiele, wie des Global Compact, der *Global Reporting Initiative* und des Marine Stewardship Council, untersucht er deren Stärken und Schwächen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass solche Initiativen allein nicht genügen, um verantwortliches Handeln zu gewährleisten, und dass die immer offensichtlicheren Schwächen und Grenzen von „Industrie-Selbst-Regulierung“ und „Ko-Regulierung“ erneut eine internationale Regulierung transnationaler Unternehmen fordern.

Utting weist darauf hin, dass in der Vergangenheit nationale Regulierung und rechtsverbindliche Normen oft nur als Reaktion auf eine Krise oder auf Druck von Arbeiter- und anderen sozialen Bewegungen entstanden. Als eine der wichtigsten Vorbedingungen zur Ergänzung verschiedener „freiwilliger“ Initiativen stellt er sich deshalb eine Umorientierung der Energie von Gruppen vor, um auf staatliche und interstaatliche Organisationen entsprechenden Druck auszuüben.

In der gekürzten und aktualisierten deutschen Fassung (siehe oben, Brühl u.a. 2004) berichtet Utting von einer immer stärker werdenden Bewegung, welche rechtsverbindliche und andere Massnahmen unter dem Stichwort *corporate accountability* einfordert.

Ann Zammit

Development at risk : Rethinking UN-business partnerships

Geneva, UNRISD in collaboration with South Centre, 2003, 328 S. [stark gekürzte, deutsche Fassung in Brühl u.a. ; siehe oben].

Keine Publikation ist dem Thema „UN-Business Partnerships“ gründlicher nachgegangen als das Buch von Ann Zammit. Auf 328 Seiten zeichnet die Wirtschaftswissenschaftlerin und Politologin ideologische und geschichtliche Hintergründe des Aufstiegs von PPPs zum neuen Entwicklungsparadigma auf. Sie untersucht dessen Auswirkungen vor allem am Beispiel von Corporate Social Responsibility-Initiativen wie dem Global Compact, aber auch in Form konkreterer Kollaborationen und Projekte, vor allem im Gesundheitsbereich. Zammits Verdienst ist es, deutlicher als andere den zentralen Widerspruch von Partnerschaften mit der (Gross-)Industrie als Entwicklungsparadigma zu betonen: „the basic inconsistency between the policy interests of developing countries and the policies promoted by the UN’s corporate partners.“

Die Autorin zeigt im Detail auf, welche Massnahmen benötigt würden, um verschiedene Arten von Zusammenarbeit und Beziehungen mit der Privatwirtschaft in Bahnen zu lenken, die den Interessen der Entwicklungsländer gerechter werden und deren Souveränität respektieren. Sie fordert auch, die derzeit bestehenden Partnerschaften einer gründlichen Evaluierung zu unterziehen und über einen neuen politischen Rahmen für die Beziehung zwischen UN und Wirtschaft nachzudenken. Einige der neuen Rollen, die sie Unternehmen in dieser Beziehung zuweist, werden diese in der heutigen Welt wohl kaum erfüllen können. Es wäre nachdenkenswert, ob diese nicht eher in die Forderung nach einem rechtsverbindlichen Rahmen und den Aufbau öffentlichen Druckes überführt werden sollten.

Dieses Buch sollte in keiner Bibliothek entwicklungspolitisch interessierter Personen fehlen.

3. Richtlinien und Massnahmen, um öffentliche Interessen in öffentlich-privaten Initiativen und Interaktionen (PPIs) zu wahren

UN

Guidelines on cooperation between the United Nations and the business community

Issued by the Secretary-General of the United Nations, New York, 17 July 2000, 6 S., <www.un.org/partners/business/otherpages/guide>.

Diese Richtlinie des UN-Generalsekretärs zur Zusammenarbeit von UNO und privatwirtschaftlichen Akteuren wurde im Jahr 2000, fast zeitgleich mit der Verkündung der operationalen Phase des Global Compact veröffentlicht. Als ihr Ziel benennt sie „die Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen UNO und privatwirtschaftlichen Akteuren (business community) in einer Weise, die die Integrität und Unabhängigkeit der Organisation gewährleistet“.

Die Richtlinien des Generalsekretärs gelten für alle UN-Institutionen. Anderen UN-Organisationen wurde nahe gelegt, zusätzlich spezifischere Richtlinien zu erstellen, die ihren jeweiligen Mandaten und Aktivitäten noch besser Rechnung tragen. Als Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft versteht die UN-Richtlinie z.B. „advocacy, fund-raising, policy dialogue, humanitarian assistance and development cooperation,“ und „neuere Formen der Partnerschaft“, die nicht unbedingt die Teilnahme von Regierungen beinhalten.

Die UN-Richtlinien enthalten unter anderem Abschnitte über allgemeine Prinzipien der Zusammenarbeit, Kriterien bei der Wahl von „Partnern“ aus der Privatwirtschaft, Richtlinien zur Verwendung des Namens und Emblems der UNO und weitere konkrete Modalitäten, die beachtet werden sollen, wenn UN-Organisationen eine Partnerschaft mit privatwirtschaftlichen Akteuren eingehen.

Der Abschnitt über Modalitäten empfiehlt, Partnerschaften von Beschaffungsmassnahmen („procurement activities“) zu unterscheiden, da für diese andere Regeln gelten. Partnerschaften werden dann unterteilt in: direkte und indirekte finanzielle Zuwendungen („direct/indirect contribution by a business partner“); Partnerschaft in technischer Zusammenarbeit („partnership in technical assistance“); Partnerschaften, die die Ziele und Aktivitäten der Vereinten Nationen fördern („partnership in promoting the purpose and activities of the UN“); und Projekt-Partnerschaften („partnership in cooperative projects“).

Unter dem Titel „Institutionelle Kapazitäten“ („institutional capacities“) wird UN-Organisationen empfohlen, Rahmenwerke und Kapazitäten zu schaffen, um diese Arrangements erfolgreich zu managen. Dazu gehört z.B. die Ernennung einer Ansprechperson („focal point“), deren Rolle darin besteht, Transparenz und ein besseres Verständnis der Rolle und Absichten privatwirtschaftlicher Akteure zu gewährleisten, und sicherzustellen, dass diese mit den Zielen der UNO vereinbar seien.

Die Richtlinien enden mit einem Abschnitt über „Future Reviews“, der empfiehlt, die Richtlinien regelmässig kritisch zu überprüfen und auf den neuesten Stand zu bringen. Es wird keine Zeitspanne für solche Überprüfungen genannt.

Inzwischen haben eine Reihe von UN-Organisationen und Fonds eigene Richtlinien und Rahmenwerke erstellt. Nicht alle diese Richtlinien sind für das allgemeine Publikum zugänglich. Dieser Mangel an Transparenz beraubt Mitgliedsstaaten und BürgerInnen der Möglichkeit, sich ein unabhängiges Urteil über deren Qualität zu machen, und zu überprüfen, bis zu welchem Grad verschiedene UN-Organisationen sich tatsächlich an ihre Richtlinien halten.

Judith Richter

Public-private partnerships and international health policy making : How can public interests be safeguarded ?

Elements for Discussion Series, Helsinki, Ministry for Foreign Affairs of Finland, Development Policy Information Unit, 105 S., <www.globalfinland.fi> oder <www.gaspp.org>.

Die Autorin der vorliegenden kommentierten Bibliographie wurde im Jahr 2003 beauftragt, in einem Forschungsprojekt zu ergründen, wie weit die Erarbeitung von Richtlinien zur Wahrung öffentlicher Interessen in der WHO (aber auch von anderen Foren, die von gesundheitspolitischem Interesse sind, wie die UNICEF und der Global Compact) gediehen waren, und wo die theoretischen und praktischen Probleme lagen, angemessene und wirksame Verfahren zum Umgang mit Interessenskonflikten in öffentlich-privaten Interaktionen zu schaffen.

Interviews mit UN-BeamtenInnen und Analysen von zahlreichen Dokumenten ergaben, dass die WHO diesbezüglich mehr Anstrengungen als viele andere UN-Organisationen unternommen hatte. Die Publikation zeichnet nach, in welchem Kontext die jeweiligen Instrumente entstanden. Sie enthält Hinweise, wo die LeserInnen diese Richtlinien finden können.

Dennoch wies das Regelwerk der WHO zur Wahrung öffentlicher Interessen in *Public-Private Interactions* noch bedeutende Lücken auf. Zum Beispiel versprach die ehemalige Generaldirektorin der WHO im Jahr 2001 die Entwicklung eines Trainingskurses für WHO-Angestellte zum Thema „Interessenskonflikte und Management von Public-Private Interactions“. Eine erste Studie zum Thema ist heute selbst für WHO-Angestellte nicht mehr zugänglich. Die Autorin analysierte ein Exemplar der Studie und die Erklärungen, warum sie aus dem Verkehr gezogen wurde. Alles deutet darauf hin, dass der Grund weniger in der Qualität der Studie lag, als in der Ansicht, dass ein Fokus auf Interessenskonflikte „flexibleren“ Partnerschaften im Gesundheitsbereich im Wege stehen könnte.

Die Untersuchung ergab auch, dass das Regelwerk und die Praxis der Global Compact Initiative und des UN-Kinderhilfswerks (UNICEF) Mängel aufweisen und dass manche dieser Unzulänglichkeiten sich negativ im Gesundheitsbereich ausgewirkt haben.

Das Diskussionspapier enthält konkrete Vorschläge, was WHO und Mitgliedsstaaten unternehmen könnten, um dem Ziel der Wahrung öffentlicher Interessen in PPIs näher zu kommen. Als wesentliche Voraussetzung der Überprüfung und Überarbeitung des Regelwerkes wurde die Förderung eines offenen Diskussionsklimas gesehen.

Anmerkung: Einige Vorschläge des Experten Eloy Anello zum Thema *Assessing conflict of interest* können aus folgenden Veröffentlichungen ersehen werden: Yves Beigbeder, *International public health: Patients' rights vs. the protection of patents* (Aldershot, Hants, England; Burlington, Vermont, Ashgate, 2004), S. 36-37; und Judith Richter, *op. cit.*, S. 24-31.

OECD

Managing conflict of interest in the public service: OECD Guidelines and country experiences

Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2003, 249 S.

Das Buch der OECD zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenskonflikten im öffentlichen Dienst könnte bei einer Überprüfung der Rahmenwerke zur Beziehung und Kooperation zwischen UN-Organisationen und privatwirtschaftlichen Akteuren wertvolle Hilfestellung leisten. Es enthält unter anderem die OECD-Richtlinien zum Umgang mit Interessenskonflikten im öffentlichen Dienst (*OECD Council Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*), die von ExpertInnen unter der Schirmherrschaft des OECD Public Management Council entwickelt wurden. Die Richtlinie baut auf den Prinzipien und Policies einer Reihe von OECD-Ländern auf. Sie werden als „the first international benchmark to help governments to review and develop comprehensive conflict-of-interest policies for the public sector“ (S. 21) bezeichnet.

Um das allgemeine Verständnis der Richtlinien zu fördern, enthält das Buch ausserdem einen vergleichenden Überblick über relevante Gesetzgebungen in den OECD-Ländern und eine Anzahl konkreter Länderstudien (u.a. Kanada, USA, Frankreich und Deutschland).

Den dreissig OECD-Mitgliedsstaaten wurde empfohlen, ihre Regelwerke und Massnahmen anhand dieser Richtlinien zu überprüfen und auf einen der heutigen Zeit angebrachten Stand zu bringen. Die OECD betont, dass Richtlinien und Massnahmen zum angemessenen Umgang mit Interessenskonflikten im öffentlichen Dienst regelmässig überprüft werden müssen.

Es wird betont, dass die OECD-Richtlinien sich derzeit vor allem auf Interessenskonflikte auf der Ebene der individuellen Entscheidungsfindung konzentrieren (*personal conflicts of interest of public officials*). Als Lücken werden genannt: institutionelle Interessenskonflikte, sowie „Grauzonen“ („grey“ oder „emerging“ areas) wie: Public-Private Partnerships, Privatisierungs- und Deregulierungsprogramme, Sponsorschaf durch die Privatwirtschaft, Austausch von Personal zwischen den Sektoren und Anstellungen nach dem öffentlichen Dienst (S. 17, 20, 29). Ein weiterer Schwachpunkt der OECD-Richtlinien ist, dass nicht immer eindeutig ist, an welchen grundsätzlichen Werten sich die Begutachtung von Interessenskonflikten orientieren soll.

Diese Lücken überschneiden sich zum Teil mit denen im Rahmenwerk internationaler Organisationen. Die OECD hat vor, sie vor Mitte 2006 besser zu beleuchten. Es wäre nützlich, wenn VertreterInnen von OECD-Ländern, die an dieser Analyse teilnehmen, dabei auch ungeklärte Situationen im internationalen Bereich im Auge behielten.

Die öffentlich-private Partnerschaft (PPP) hat seit Beginn des neuen Jahrtausends vor dem Hintergrund des „neuen politischen Paradigmas“ Einzug in den Wortschatz der Entwicklungszusammenarbeit gehalten. Allerdings gibt es keine allgemein akzeptierte Definition der PPP, welche den verschiedenen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit als Referenz dienen könnte; überdies ist der Begriff ungenau. Ziel des vorliegenden Dossiers ist es, ein Konzept zu umreissen, es in der Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit zu verankern und die Potenziale und Grenzen aufzuzeigen.

In diesem Werk kommen die verschiedenen Autoren – Vertreter der Akademikerkreise, der Entwicklungsagenturen, der NGO und des Privatsektors – zu Wort. Generell stellen sie fest, dass die Förderung der Partnerschaften und die Neudefinition der jeweiligen Verantwortlichkeitsbereiche des öffentlichen und des privaten Sektors Probleme aufwerfen dürften. Unter dem Vorwand der Qualitätsverbesserung und des Zugangs zu den wesentlichen Diensten führten diese Politiken – in Verbindung mit Privatisierungen – zu bisweilen kontroversen Ergebnissen. Über die Hälfte der Artikel ist den PPP im Wassersektor gewidmet und mit veranschaulichenden Beispielen illustriert.

Die Feststellung drängt sich auf, dass neue Bündnisse wie beispielsweise die PPP die Praktiken der Entwicklungszusammenarbeit noch komplexer gestalten. Die Umsetzung von Projekten, an denen sich Partner mit unterschiedlichen Motivationen oder Interessen beteiligen, setzt einen engen Dialog und Verhandlungen voraus. Ausserdem betreffen die öffentlich-privaten Partnerschaften nicht nur Staats- oder Regierungsstellen und Privatunternehmen, sondern auch die Benutzer. Damit stellt sich die Frage der Integration der Benutzer als vollwertige Partner.

Das vorliegende Dossier verfolgt den Zweck, eine Diskussion einzuleiten, in der die interessierten Kreise die verwendeten Konzepte vertiefen und klären können. Es soll auch die unterschiedlichen Erwartungen an die PPP verdeutlichen, damit diese wirklich zu den Entwicklungszielen beitragen können.

Autorinnen und Autoren: Gilles Carbonnier, Brigitte Chassot Gétaz, Sylvie Cohen, Kathi von Däniken, Edouard Dommen, Christine Eberlein, Werner Gruber, Sabine Hoffmann, Stefanie Koch, Frédéric Lapeyre, Judith Richter, Dieter Rothenberger, Catherine Schümperli Younossian, Mahaman Tidjani Alou, Xavier Tschumi Canosa, Peter Ulrich, Florian Wettstein, Thomas Zeller.