Mit der Privatwirtschaft die Millenniums- Entwicklungsziele erreichen ? Beiträge von DEZA und seco

Brigitte Chassot Gétaz, Kathi von Däniken and Thomas Zeller

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/467>

DOI: 10.4000/sjep.467

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 octobre 2005

Number of pages: 61-78

ISBN: 2-88247-059-2

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Brigitte Chassot Gétaz, Kathi von Däniken und Thomas Zeller, « Mit der Privatwirtschaft die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen ? Beiträge von DEZA und seco », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 24-2 | 2005, Online erschienen am: 08 Juni 2010, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/467> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.467>

Mit der Privatwirtschaft die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen?

Beiträge von DEZA und seco

Brigitte Chassot Gétaz* und Kathi von Däniken**
in Zusammenarbeit mit Thomas Zeller***

I. Einleitung, Kontext

Rund ein Fünftel der Menschen auf der Welt leben in extremer Armut, mit weniger als einem Dollar pro Tag. Die Millenniums-Entwicklungsziele fordern eine markante Verbesserung dieser Situation für wenigstens die Hälfte dieser Menschen bis ins Jahr 2015. Dieser hohe Anspruch, den sich die internationale Gemeinschaft gesetzt hat, kann nur eingelöst werden, wenn Regierungen, Entwicklungsinstitutionen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft in Industrie-, Entwicklungs- und Transitionsländern ihre Kräfte bündeln und gemeinsam neue Wege beschreiten.

Die Mittel und Möglichkeiten der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit sind beschränkt. Für die nachhaltige Verbesserung der Situation der Armen sind vermehrt auch privatwirtschaftliches Engagement und Ressourcen notwendig. Die Konferenz in Monterrey hob die Bedeutung von privaten Investitionen und Handel für die Entwicklung hervor. Die internationalen Debatten um Millenniums-Entwicklungsziele und Entwicklungsfinanzierung, um ökologische, soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit und um sozial verantwortliches Unternehmertum haben zu einer Öffnung des Dialoges zwischen den Exponenten von Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft beigetragen.

Zentrales Anliegen einer verstärkten Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit der Privatwirtschaft ist die Nutzung von komplementären Stärken der Beteiligten für eine breite und nachhaltige Entwicklung zugunsten der Armen. Die Chancen werden hauptsächlich im Multiplikatoreffekt und einem langfristigen wirtschaftlichen Wachstum gesehen. Eine der grossen Herausforderungen ist es, die unterschiedlichen Denkweisen und Orientierungen von Privatwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zusammenzubringen, um entwicklungspolitische Ziele zu erreichen. Eine zentrale Frage ist zudem, wie wirtschaftliches Wachstum zugunsten der armen Bevölkerungsgruppen gesichert werden kann.

* Leiterin der Sektion Controlling, Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.

** Programmbeauftragte, Sektion Arbeit und Einkommen/Sektion Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Bern.

*** Leiter *ad interim*, Sektion Soziale Entwicklung, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Bern.

Die zwei wichtigsten öffentlichen Entwicklungsagenturen der Schweiz, das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco¹) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA²) haben ihre Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in den letzten Jahren intensiviert. Beide Bundesstellen arbeiten am gleichen Ziel, nämlich die Armut auf der Welt zu reduzieren und zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele beizutragen. Die Formen dieser Zusammenarbeit sind vielfältig. Gestützt auf ihren je spezifischen Auftrag haben seco und DEZA ihre eigenen Strategien und Instrumente entwickelt. Beide Bundesstellen sind daran, ihre Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zu verfeinern, aus den Erfahrungen zu lernen und diese mit geeigneten Instrumenten der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

II. Die Zusammenarbeit der DEZA mit dem Privatsektor

DEZA-Positionspapier zur Zusammenarbeit mit dem Privatsektor³

□ Grundsatz

Das 2004 von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) verabschiedete Positionspapier zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft definiert Grundsatz und entwicklungspolitische Leitlinien für eine verstärkte Zusammenarbeit der DEZA mit der Privatwirtschaft. Als Grundsatz hält das Positionspapier fest: „Die DEZA fördert und unterstützt in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft Entwicklungsinitiativen zugunsten der ärmeren Bevölkerungsgruppen“.

Ziele dieser Zusammenarbeit sind:

- Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten zu schaffen und eine breite Wohlfahrtsentwicklung zu fördern;
- den Zugang zu angemessener und erschwinglicher Grundversorgung (Wasser, Gesundheit, Bildung, Elektrizität etc.) zu sichern;
- die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen zu stärken;
- den Zugang zu Wissen und Kompetenzen zu verbessern.

□ Entwicklungspolitischer Orientierungsrahmen

Wegweisend für eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in Entwicklungsinitiativen zugunsten von Armen bleibt der Auftrag der DEZA, wie er im Gesetz zur Entwicklungszusammenarbeit von 1976, in Leitlinien und Strategie 2010 der DEZA und in ihren politischen Grundlagenpapieren umschrieben ist. Das Positionspapier formuliert zusätzlich Bedingungen, die bei der Umsetzung zu beachten sind (Anhang 1). Beispielsweise werden Projekte in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft nur in Schwerpunktländern der DEZA durchgeführt. Auch erbringt die DEZA ihre Leistungen nach dem Subsidiari-

¹ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

² Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

³ Siehe: <<http://www.deza.ch/index.php?userhash=23365576&navID=156&IID=6>>; Bestellung bei: <e-i@deza.admin.ch> (dt., engl., frz., sp.).

tätsprinzip und in einem zeitlich definierten Rahmen. Es wird Wert darauf gelegt, dass lokale Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen in Planung und Umsetzung einbezogen sind.

Als PartnerInnen für die Zusammenarbeit in Entwicklungsinitiativen kommen privatwirtschaftliche Unternehmen, Verbände, Business Organisationen und andere Interessengemeinschaften in Industrie-, Transitions- und Entwicklungsländern in Frage, die sich von sozialer Verantwortung leiten lassen. Ein zentrales Anliegen der DEZA ist es, die Fähigkeiten von lokaler Regierung und Verwaltung sowie von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Bevölkerungsvertretungen zu stärken, so dass sie in Verhandlungen mit der Privatwirtschaft ihre Interessen wahrnehmen, ihre Chancen erfolgreich nutzen und vereinbarte Leistungen erbringen können.

□ *Formen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft*

Die Zusammenarbeit der DEZA mit dem Privatsektor ist nicht neu. Bereits das Gesetz zur Entwicklungszusammenarbeit von 1976 erwähnt die Privatsektorförderung als Entwicklungsaufgabe. Die DEZA unterstützt seit Jahren kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Finanzwesen, berufliche Qualifizierung in Entwicklungs- und Transitionsländern, um Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten zu fördern⁴. Jährlich schliesst sie zudem rund tausend Verträge mit privaten Firmen, KonsulentInnen und Organisationen für die fachliche Beratung und die Durchführung von Projekten ab.

Für eine Zusammenarbeit, die die komplementären Stärken der verschiedenen Beteiligten vermehrt für entwicklungspolitische Ziele nutzen will, bieten sich verschiedene Formen an. Sie treten in der Realität oft kombiniert auf:

- Öffentlich-private Entwicklungspartnerschaften (*Public-private Development Partnerships* PPDP)⁵: Vertragliche Vereinbarung zwischen öffentlicher Hand/Entwicklungsinstitution und privatwirtschaftlichem Unternehmen zur Erreichung eines Entwicklungszieles, zum Beispiel in Wertschöpfungsketten, in der beruflichen Qualifizierung oder in Infrastrukturvorhaben (Wasser).
- Soziale Investitionen (*Social Investments*): Private Investitionsfonds mit sozialer Zielsetzung und Beiträgen an Entwicklungsvorhaben.
- Soziale Verantwortung der Unternehmen (*Corporate Social Responsibility*, CSR): Verpflichtung von privatwirtschaftlichen Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte, der internationalen Arbeitsnormen und von sozial-ethischen, ökologischen, friedenserhaltenden Verhaltensnormen.
- Multi-Partner-Initiativen (*Multi-Stakeholder Initiatives*): Initiativen und Plattformen mit mehreren PartnerInnen aus Staat, Zivilgesellschaft und Privatsektor für den Dialog über bessere Rahmenbedingungen, zum Beispiel in Handel und Entwicklung, Finanzierungs- und Beteiligungsmechanismen und weitere Ziele.

⁴ Siehe Brigit Hagmann und Kathryn Imboden, „Privatsektorförderung der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit“, in *Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 2001*, IUED, Genf.

⁵ Oft PPP (Public-Private Partnership) genannt: Das Positionspapier der DEZA verwendet den Begriff PPDP, um die Bedeutung eines gemeinsamen Entwicklungszieles hervorzuheben.

Erfahrungen mit neuen Formen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Die DEZA verfügt über vielfältige Erfahrungen auch mit neuen Formen von Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren zur Förderung von Entwicklungsinitiativen zugunsten ärmerer Bevölkerungsgruppen. Sie gehen von Multi-Stakeholder-Initiativen in sehr verschiedenen Bereichen auf lokaler und internationaler Ebene über den Aufbau von Wertschöpfungsketten in ländlichen Entwicklungsprogrammen bis hin zu sozialen Investitionsfonds zugunsten von Mikrofinanz-Institutionen. Einige Beispiele:

- ❑ UN-Global Compact (CSR): Die DEZA unterstützte diese Initiative von Anfang an finanziell und personell.
- ❑ Prinzipien und Leitlinien für nachhaltige Wasserversorgung und sanitäre Dienste: DEZA, seco und Swiss Re finanzierten die Erarbeitung dieser Prinzipien, die von den PartnerInnen (Regierung, Privatsektor, Zivilgesellschaft) in Projekten im Wassersektor als Richtlinien angewendet werden können⁶.
- ❑ responsAbility Global Microfinance Fund: Die DEZA leistete Beratungsdienste beim Aufbau dieses schweizerischen sozialen Investitionsfonds von Schweizer Banken und einer Stiftung (<http://www.responsAbility.ch>).
- ❑ SSACI (*Swiss South African Co-operation Initiative*): Die DEZA und schweizerische Unternehmen in Südafrika finanzieren einen Trust-Fund für die berufliche Qualifizierung von 16- bis 25jährigen SüdafrikanerInnen (Rahmentext 1).
- ❑ MMV (*Medicines for Malaria Venture*): Von der DEZA mitgegründete und finanziell unterstützte Partnerschaft mit öffentlichen und privaten Institutionen zur Entwicklung von Anti-Malariamedikamenten zu für Arme erschwinglichen Kosten (Rahmentext 2).
- ❑ ICT4D (*ICT for development*): Die DEZA unterstützt den Aufbau von Multi-Stakeholder-Initiativen zur Verbreitung und Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien in Entwicklungs- und Transitionsländern, zum Beispiel die *Global Knowledge Partnership*.

Die Erfahrungen sind bisher wenig systematisch aufgearbeitet und ausgewertet worden. Es gibt insbesondere wenig gesicherte Information zur Frage, was das Potenzial der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft für die nachhaltige Entwicklung von ärmeren Bevölkerungsgruppen ist. Verschiedene Fragen sind noch zu klären: Welchen entwicklungspolitischen Mehrwert haben verschiedene Formen von Zusammenarbeit mit dem Privatsektor? Wo ist der Privatsektor bereit, mehr Verantwortung und Engagement für eine nachhaltige Entwicklung zu übernehmen? Was ist dabei die Rolle von Entwicklungsinstitutionen wie der DEZA, um diese Prozesse optimal zu fördern? Wo liegen die Grenzen dieser Formen von Zusammenarbeit? Wie sieht das Kosten-Nutzen-Verhältnis aus?

⁶ Diese Prinzipien und Leitlinien sind im Artikel von Dr. Werner Gruber und Dieter Rothenberger, (seco), „Öffentlich-private Partnerschaften – ein Ansatz zur Verbesserung der Infrastrukturversorgung“ im vorliegenden Dossier beschrieben.

Rahmentext 1

SSACI – Swiss-South African Co-operation Initiative^a

Jugend-Arbeitslosigkeit ist eines der grössten Probleme in Südafrika: Mehr als 50 Prozent der 15- bis 30-Jährigen sind arbeitslos. Die Regierung hat verschiedene Reformprogramme verabschiedet, die aber nur zögernd zum Tragen kommen. Im Jahr 2001 lancierten die DEZA und zehn schweizerische Unternehmen^b die *Swiss-South African Co-operation Initiative* (SSACI). Die SSACI ist ein privater Investitionsfonds mit sozialen Zielen, der Programme von südafrikanischen Organisationen zur Förderung der Bildung und beruflichen Qualifizierung von jungen Südafrikanerinnen und Südafrikanern finanziell unterstützt.

An der Finanzierung der SSACI beteiligen sich die DEZA und die schweizerischen Unternehmen zu gleichen Teilen. Der Verwaltungsrat setzt sich zusammen aus VertreterInnen der DEZA, der Unternehmen sowie von lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Der Fonds investiert jährlich rund 2 Millionen CHF. Bis heute hat die SSACI insgesamt 6 Millionen US-Dollar in 40 Entwicklungsprojekte investiert. Dadurch erhielten 2'500 junge Frauen und Männer eine Ausbildung, welche Elemente der Grundausbildung mit berufsbildenden Elementen verknüpft. Mehr als 70 Prozent von ihnen haben heute eine Beschäftigung – als Lohnangestellte oder als Kleinst-UnternehmerInnen – weitere 10 Prozent besuchen eine Weiterbildung.

Die klare Ausrichtung der SSACI auf die Vermittlung von Arbeitsplätzen für die Ausgebildeten hat dem Projekt und seinem Geschäftsführer einen ausgezeichneten Ruf gebracht. Eine Studie zur Aufarbeitung der Erfahrungen dieser *Public-Private Development Partnership* (PPDP) im Jahr 2004 hat dies bestätigt. Sie hat auch die Motive der Beteiligten untersucht: Für die DEZA ist das Projekt Teil ihrer Entwicklungsstrategie in Südafrika, es trägt zur Verminderung der Armut und damit auch zur Erreichung der Millenniumsziele bei. Für die schweizerischen Unternehmen massgebend sind ein verbesserter Zugang zum südafrikanischen Markt, Image-Anliegen sowie der Druck der südafrikanischen Regierung auf Unternehmen, sich an sozialen Investitionen zu beteiligen.

Weitere „lessons learnt“:

- ❑ Die Bereitschaft zu regelmässigem Dialog und Vertrauen ist eine wesentliche Voraussetzung, um die divergierenden Erwartungen immer wieder unter einen Hut zu bringen.
- ❑ Die Bemühungen von Staat und Privatwirtschaft um eine Zusammenarbeit haben nicht nur nach aussen ein Zeichen gesetzt, sondern haben sich auch positiv auf die Jugendlichen ausgewirkt und zur Unterstützung von anerkannt innovativen Projekten geführt.
- ❑ Auf DEZA-Seite besteht heute mehr Offenheit gegenüber dem Privatsektor, auf Seite der Unternehmen ist das Bewusstsein für *Corporate Social Responsibility* gestiegen.
- ❑ Ein klares Ziel und Leitlinien für die Zusammenarbeit von Anfang an sind eine Voraussetzung für den Erfolg der PPDP.
- ❑ Der Fonds-Manager muss sich mit der Führung von sozialen Projekten wie in der privatwirtschaftlichen Welt auskennen.
- ❑ Das von Anfang an resultatorientierte Management des Fonds trug wesentlich zur Anerkennung, aber auch zur Aufrechterhaltung des privatwirtschaftlichen Engagements bei.

Einige der in der SSACI involvierten Unternehmen haben ihre Bereitschaft signalisiert, sich in andern Ländern in ähnlichen Entwicklungsprojekten zu engagieren. Die DEZA prüft die weitere Anwendung der SSACI-Erfahrungen in der Region des südlichen Afrikas und anderen Gegenden.

^a Siehe auch: <<http://www.vetnet.ch/fs/fs1.asp?kt=4&skt=6>>.

^b Novartis, Holcim, Schindler, Ciba SC, Xstrata. Givaudan, Sika, Swiss Re, UBS, Credit Suisse.

Rahmentext 2

Medicines for Malaria Venture (MMV)

Malaria ist weltweit eine der vier häufigsten Krankheiten: Zwei bis drei Milliarden Menschen sind dem Risiko einer Malariaerkrankung ausgesetzt. Etwa 300 bis 500 Millionen erkranken alljährlich neu, 1 Million Menschen sterben daran. Hauptbetroffene sind Kinder – alle 30 Sekunden stirbt ein Kind auf der Welt an Malaria. Malaria ist ein Entwicklungshemmer: Die Krankheitskosten belasten die Volkswirtschaften der betroffenen afrikanischen Länder dramatisch, das Wirtschaftswachstum wird erheblich gesenkt – die Kosten sind aber insbesondere auch für die erkrankten Menschen eine grosse Last.

Da die Malariagerate zunehmend gegen die sich auf dem Markt befindlichen Medikamente wie Chloroquin und Mefloquin resistent geworden sind, ist die Entwicklung von neuen Medikamenten heute zwingend. Dieser Herausforderung stellt sich die Entwicklungszusammenarbeit. Nach dem fast vollständigen Rückzug der Pharmaindustrie aus der Malariaforschung hat die DEZA 1999 gemeinsam mit anderen Geldgebern die Gründung der Not-for-profit Organisation „Medicines for Malaria Venture“ angeregt und unterstützt.

MMV hat zum Ziel, in Partnerschaft mit öffentlichen und privaten Institutionen neue und auch für die Armen erschwingliche Malariamedikamente zu entwickeln. In dieser Forschungspartnerschaft managed MMV das Portfolio von strengere Kriterien erfüllenden Medikamenten-Kandidaten sowie die Finanzierung der Forschungskosten. Damit können Synergien genutzt und die Gesamtkosten tiefer gehalten werden. Die Pharmaindustrie stellt das bis zu ihrem Ausstieg angehäuften Wissen und die Technologie zur Verfügung und besitzt die Verkaufsrechte in den entwickelten Ländern (hohes Preisniveau), womit eine substanzielle Eigenfinanzierung in Aussicht steht. MMV verfügt über die Verkaufsrechte in Entwicklungsländern und kann somit tiefere Preise ansetzen. Beispielsweise produziert das auf die Behandlung von Infektionskrankheiten spezialisierte Pharmaunternehmen IMMTECH künftig neue Wirkstoffe aus der MMV-Entwicklungspipeline. Die Zusammenarbeit zwischen MMV, verschiedenen Universitäten, der Firma Bayer und IMMTECH soll zur Marktzulassung eines neuen Malariawirkstoffes innerhalb der nächsten drei Jahre führen. Faires Marketing, faire Preise und die Zusammenarbeit mit der WHO sollen einen gerechten Zugang für alle und speziell für sehr arme Menschen in betroffenen Ländern gewährleisten.

Quellen: DEZA, „Wissen gehört allen“, Fact Sheet, Februar 2004; Medicines for Malaria Venture, <www.mmv.org>; SDC Health, <www.sdc-health.ch>.

Es besteht ein grosses Interesse auch bei anderen Geberinstitutionen an „lessons learnt“ und „good practices“, um Chancen und Risiken zu erkennen und vorhandene Potenziale effizient und wirksam nutzen zu können.

Herausforderungen

Es ist eine grosse Herausforderung in der internationalen Zusammenarbeit, so unterschiedliche Interessen wie jene von Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft im Hinblick auf die Erreichung von Entwicklungszielen unter einen Hut zu bringen und geeignete Partnerinnen und Partner auszuwählen und zu unterstützen. Dies gilt in besonderem Masse auch in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und hängt im Einzelnen vom spezifischen Umfeld ab.

Die DEZA beabsichtigt, ausgewählte Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in Entwicklungsinitiativen in den nächsten Monaten aufzuarbeiten und zu publizieren. Erste Ergebnisse liegen vor (Rahmentext 1 und 2). Sie bestätigen die Resultate eines Workshop des DEZA-Bereiches Themen und Fachwissen zu diesem Thema, wie auch Erfahrungen, die andere Geberinstitutionen, zum Beispiel die GTZ, gemacht haben. Einige Beispiele:

- ❑ Die Ziele der Zusammenarbeit, die Rollen der verschiedenen Beteiligten sowie ihre Leistungen und ihre Beteiligung am Ergebnis oder Gewinn müssen vorgängig gut geklärt und in der Vereinbarung festgehalten werden.
- ❑ Der Beteiligung und Stärkung der lokalen Akteure muss gezielt Beachtung geschenkt werden.
- ❑ Die Beteiligten bezeichnen im Rückblick den Dialog, der zur Vorbereitung der Zusammenarbeitsvereinbarung und zur regelmässigen Auswertung der Ergebnisse notwendig ist, oft als Gewinn. Dieser Dialog muss aktiv in Gang gehalten werden.
- ❑ Steuerung und Management von neuen Formen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft sind anspruchsvoll und zeitaufwändig.
- ❑ Es ist schwierig, den entwicklungspolitischen Mehrwert der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft abzuschätzen.

Die DEZA wird diese und weitere Erfahrungen öffentlich zugänglich machen und sie mit anderen bilateralen und multilateralen Geberinstitutionen und Partnerorganisationen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene austauschen und vertiefen.

III. Die Zusammenarbeit des seco mit dem Privatsektor

Strategischer Rahmen und Ansatz des seco

Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor ist einer der wichtigsten Pfeiler für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit. Das seco ist das Kompetenzzentrum des Bundes für Wirtschafts- und Handelsmassnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und ist gemäss Artikel 10 der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1977, insbesondere für die Mobilisierung privatwirtschaftlicher Mittel im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zuständig.

Das seco will mit seinem Ansatz und seinen Aktivitäten vor allem günstige Rahmenbedingungen für die Marktwirtschaft und ein nachhaltiges Wachstum schaffen, um dadurch Privatinitiative und private Investitionen zu fördern sowie die Integration der armen Länder in die Weltwirtschaft zu erleichtern. Eine der Grundlagen dieses Ansatzes ist die Förderung von Handel und Investitionen, indem das Wachstum eines starken und dynamischen Privatsektors in den Partnerländern begünstigt und insbesondere der Aufbau von KMU unterstützt wird. Denn die Dynamik des Wachstums beruht im Wesentlichen auf dem Privatsektor, namentlich auf den KMU, welche bei der Armutsbekämpfung eine essentielle Rolle spielen: Sie schaffen Arbeitsplätze, generieren Steuereinnahmen, helfen mit beim Erwerb von Know-how, beim Transfer von Technologien und bei der Diversifizierung der Exporte.

Diese Ausrichtung wurde 1996 vom Schweizer Parlament beschlossen und im Rahmen der *Strategie 2006*⁷ des seco konsolidiert und optimiert. Zu Beginn der 90er Jahre machten die auf die gezielte Förderung des Privatsektors und des

⁷ Weitere Informationen: <www.seco-cooperation.admin.ch/publikationen>.

Handels ausgerichteten Operationen erst rund 15 Prozent der jährlichen Hilfe des seco an die Entwicklungsländer aus. Bis heute wuchs dieser Anteil auf nahe zu 55 Prozent an. Diese Entwicklung konnte dank einer beträchtlichen Stärkung und Diversifizierung der Zusammenarbeit des seco mit dem Privatsektor erreicht werden: Es wurden Partnerschaften mit lokalen KMU, repräsentativen Organisationen des Privatsektors, Berufs- und Handelsverbänden sowie mit Finanzintermediären aufgebaut und intensiviert. Diese Schritte wurden 2002 an der Konferenz von Monterrey über die Finanzierung der Entwicklung gutgeheissen. Die internationale Gemeinschaft betonte denn auch, wie wichtig es für die reichen Länder sei, nicht nur die öffentliche Entwicklungshilfe zu erhöhen, sondern auch Investitionen und Handel zu fördern, während die Entwicklungsländer ihrerseits sich um eine bessere Regierungsführung bemühen müssten, günstige Institutionen und Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Privatsektors schaffen sowie eine gesunde Wirtschaftspolitik verfolgen müssten.

Die Erreichung der Millenniumsziele für die Entwicklung (insbesondere das Ziel, die weltweite Armut bis 2015 auf die Hälfte zu reduzieren) verlangt nicht nur eine Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe; auch deren Hebelwirkung zur Mobilisierung von Ressourcen aus dem Privatsektor muss verstärkt werden. Dies hängt einerseits davon ab, wie viel Privatkapital angezogen werden kann, aber auch davon, wie weit Kompetenzen, Kapazitäten und Know-how des Privatsektors genutzt werden können. Bei der umfassenden Ausschöpfung des Potenzials des Privatsektors zur Finanzierung der Entwicklung und zur Reduktion der Armut hat die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit eine entscheidende Rolle zu spielen (Anhang 2).

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor haben die vom seco umgesetzten Massnahmen eine Erhöhung der lokalen privaten Investitionen in den Partnerländern zum Ziel, zudem sollen Geschäftsbeziehungen zwischen den KMU des Südens und des Nordens aufgebaut werden. Der verstärkte Handel mit dem Rest der Welt ist eine wichtige Quelle der Entwicklungsfinanzierung, eine vermehrte Integration der Partnerländer in den regionalen und weltweiten Handel ist deshalb ein erstrangiges Ziel der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit. Diese Massnahmen werden, in Zusammenarbeit mit den Partnerregierungen, durch den Aufbau von gezielten Programmen zur Verbesserung der oftmals ungünstigen Rahmenbedingungen wie ein kaum entwickeltes Justizsystem, eine übermässige Bürokratie, ein begrenzter und wenig transparenter Marktzugang oder ein nur beschränkt leistungsfähiger Finanzsektor ergänzt.

Doch es gibt noch viel zu tun, damit der Privatsektor einen grösseren Beitrag an die riesige Herausforderung, welche die Erreichung der Millenniumsziele für die Entwicklung darstellt, leistet. Das seco ist sich dessen sehr wohl bewusst. Wie die kürzlich veröffentlichte *Agenda 2010 zur Armutsbekämpfung*⁸ bezeugt, setzt das seco seine Überlegungen aktiv um, um eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zu fördern und die Auswirkungen der im Bereich der Armutsbekämpfung eingeleiteten Aktivitäten zu vergrössern (Rahmentext 3).

⁸ Ibid.

Rahmentext 3

„Agenda 2010 zur Armutsbekämpfung“: Einige Beispiele konkreter Verpflichtungen im Rahmen der Zusammenarbeit des seco mit dem Privatsektor

- ❑ Ermutigung zu einer grösseren Beteiligung kleiner Produzenten an der Exportkette durch verstärkte Programme zugunsten der für die Armutsbekämpfung wichtigen Sektoren.
- ❑ Entwicklung innovativer Finanzierungsmechanismen für KMU, indem vermehrt Kreditlinien in Lokalwährung, grüne Kreditlinien, Leasingerleichterungen oder Mikrofinanzierungen zur Verfügung gestellt werden.
- ❑ Aktive Förderung der Übernahme und Verbreitung von Umwelt- und Sozialstandards, namentlich über einen fairen und biologischen Handel, wovon vor allem die kleinen Produzenten profitieren sollen, indem ihnen ein angemessenes Einkommen und faire Arbeitsbedingungen geboten werden.
- ❑ Ermutigung zu Innovation und Unternehmergeist zur vermehrten Gründung von KMU, welche dauerhaft Arbeitsplätze schaffen und die Anstellung und Ausbildung unqualifizierter Arbeitskräfte fördern können.

Leitmotiv des seco in der Armutsbekämpfung: Möglichkeiten schaffen, Potenziale fördern und Anfälligkeiten verringern.

Die öffentlich-privaten Partnerschaften zur Förderung von privaten Initiativen und Investitionen

❑ Definition

Der Begriff „öffentlich-private Partnerschaft“ (PPP) umfasst nicht die ganze Skala der Interaktionen des seco mit dem Privatsektor. Das seco definiert die PPP als formelle Vereinbarung zwischen öffentlichen und privaten Partnern, bei der beide Seiten eine gemeinsame Verpflichtung sowie die Teilung der Risiken eingehen und welche die Förderung von privaten Initiativen und Investitionen zugunsten der Armutsbekämpfung in den Partnerländern zum Ziel hat.

Die PPP zur Realisierung von Infrastrukturprojekten sind Gegenstand eines separaten Artikels⁹ und werden deshalb hier nur oberflächlich gestreift.

Die folgenden Prinzipien liegen den PPP zugrunde:

- ❑ *Leistungsvereinbarung*: Die PPP beruhen auf einer formellen Vereinbarung (Vertrag, Verhaltenskodex, Absichtserklärung, Regulierungsorgan), in der die Ziele der Partnerschaft, die ihr zugrunde liegenden Regeln sowie die von den privaten und öffentlichen Partnern erwarteten Rollen und Leistungen klar und kohärent definiert werden;
- ❑ *Subsidiarität und Additionalität*: Die Gewährung öffentlicher Finanzierungen darf Privatinitiativen nicht ersetzen, sondern soll diese im Gegenteil anregen und dadurch eine Hebelwirkung entfalten. Eventuelle Marktverzerrungen müssen auf ein Minimum beschränkt und Subventionen begrenzt werden;
- ❑ *Gemeinsame Verantwortung*: Die privaten und öffentlichen Partner verpflichten sich, zur Realisierung eines gemeinsamen Projektes ihre Ressourcen (Kapital, Kompetenzen, Kapazitäten, Know-how) gemeinsam einzusetzen

⁹ „Öffentlich-private Partnerschaften – Ein Ansatz zur Verbesserung der Infrastrukturversorgung“, von Werner Gruber und Dieter Rothenberger.

und Risiken und Ertrag nach einem vorgängig vereinbarten Verteilschlüssel aufzuteilen;

- *Kongruenz der Handels- und Entwicklungsziele*: Die Beiträge des öffentlichen und des privaten Sektors ergänzen sich in der Weise, dass beide ihre eigenen Ziele effizienter und besser erreichen können. Die PPP ermöglichen den Privatakteuren ihre wirtschaftlichen Ziele (Rentabilität, Erschliessung neuer Märkte) zu verfolgen, und der öffentlichen Hand, ihre entwicklungspolitischen Ziele (nachhaltige Entwicklung, Reduktion der Armut) zu erreichen;
- *Gute Regierungsführung und Verantwortlichkeit*: Die Partner verpflichten sich, die Prinzipien des verantwortungsbewussten Verhaltens der Unternehmen und des Kampfs gegen die Korruption einzuhalten, haben die Pflicht, Rechenschaft abzulegen sowie die auf lokaler und internationaler Ebene geltenden Sozial- und Umweltstandards zu respektieren;
- *Nachhaltigkeit*: Die PPP ermöglichen eine langfristige Mobilisierung privater Ressourcen. Die Verpflichtung des privaten Partners läuft mit dem Abschluss des Projekts nicht aus. Die Nachhaltigkeit wird sowohl am Erfolg als auch an der technischen, wirtschaftlichen und finanziellen Lebensfähigkeit des Projekts wie auch an dessen Beitrag zur Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele gemessen.

□ *Ziele und Verpflichtungen des seco im Rahmen der PPP*

Die Interventionen des seco im Rahmen der PPP sind so konzipiert, dass sie als Anreiz, Ermutigung und Katalysator bei der Mobilisierung privater Ressourcen fungieren und damit der Entwicklung und der Armutsbekämpfung dienen. Sie sollen nicht private Initiativen und Investitionen ersetzen, sondern diese im Gegenteil anregen. Die PPP tragen dazu bei, auf die Finanzierungsbedürfnisse der Entwicklung einzugehen, die Projektverwaltung zu verbessern und gleichzeitig den lokalen Privatsektor langfristig zu mobilisieren.

Dank der PPP-Zusammenarbeit des seco können Kapital, Kompetenzen, Kapazitäten und Know-how des Privatsektors auf strategischer Ebene mobilisiert werden, um Leitlinien und Verhaltenskodices der Entwicklungspolitik zu formulieren, und auf operationeller Ebene konkrete Projekte umzusetzen.

Förderung von Privatinitiativen

In den letzten zehn Jahren wurden Fragen zur nachhaltigen Entwicklung und zur Förderung des Handels immer wichtiger. In den Partnerländern sind sich Politik und Wirtschaft immer mehr bewusst, dass sie für den Zugang zu den internationalen Märkten ihre Exporte diversifizieren, die Qualität ihrer Produkte erhöhen sowie die Normen und Standards namentlich im Umwelt- und Sozialbereich respektieren müssen. Denn die Konsumenten in den Industriestaaten achten vermehrt auf die Umwelt- und Sozialverträglichkeit der Produkte und Dienstleistungen, die sie kaufen.

Als Reaktion auf diese Anliegen unterstützt das seco aktiv mehrere Initiativen von Multipartnerschaften, welche die Unternehmen in der Wahrnehmung ihrer sozialen und ökologischen Verantwortung fördern und namentlich die Erarbeitung freiwilliger Standards in den Bereichen Tropenholz und Rohstoffe, die Entwicklung von Zertifizierungen und Standards sowie Ökoeffizienz der Produktionsmethoden zum Ziel haben (Rahmentexte 4 und 5).

Das seco setzt sich ebenfalls für die Schaffung von Synergien zwischen der strategischen Ebene und der Umsetzung der Projekte ein: Die Strategien sind operationalisiert und die Erfahrungen aus den Projekten fließen in die Politikformulierung ein.

Rahmentext 4

PPP im Bereich Nachhaltigkeitsstandards: *Common Code for the Coffee Community* (4C)

Ziel der Initiative

Gemeinsam mit der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit der deutschen Entwicklungshilfe (GTZ) und dem Europäischen Kaffeeverband (ECF) finanziert das seco für die nächsten zwei Jahre mit je 500'000 Euro das Sekretariat und die Entwicklung eines Nachhaltigkeitsstandards für die globale Kaffeindustrie, den *Common Code for the Coffee Community* (4C).

Akteure

An der 4C-Plattform nehmen die staatlichen Akteure die Rolle des Vermittlers und „honest broker“ ein und steuern den ganzen Prozess. Gewisse Kosten für die Beteiligung von NGOs und Vertretern der Entwicklungsländer werden übernommen. Die Industrievertreter finanzieren ihr Engagement selber und übernehmen einen Drittel der 4C-Sekretariatskosten durch eigene Beiträge.

Das *Steering Committee* hat Experten beauftragt, in den drei Nachhaltigkeitsbereichen Ökologie, Soziales und Wirtschaftlichkeit in paritätisch zusammengestellten Arbeitsgruppen die Kriterien für den Code zu entwickeln. Die drei gleichberechtigten Stakeholdergruppen werden gebildet aus i) Privatindustrie (Grünkaffeehandel und Kaffeindustrie), ii) Produzentenvertretern aus Afrika, Asien und Lateinamerika, iii) zivilgesellschaftlichen Akteuren (Nichtregierungsorganisationen, Forschung und Gewerkschaften).

Resultate und Erfahrungen

Die Erfahrung zeigt, dass solche Kriterien nicht einseitig vorgegeben oder staatlich verordnet werden sollten. Ein auf freiwilliger Basis beruhender, breit abgestützter Prozess ist der Erfolg versprechendste Ansatz, um die Entwicklung von Mindestkriterien im Bereich Qualität-, Sozial- und Umweltstandards optimal zu fördern. Es sollen insbesondere die Menschen in ruralen Produktionsgebieten von besseren Lebensbedingungen profitieren und ihre Produkte auch absetzen können. Deshalb unterstützt das seco als neutraler *Facilitator* Prozesse, welche aktiv die Nachhaltigkeit in für die Entwicklungsländer wichtigen Sektoren stärken.

Auf operationeller Ebene ist das angestrebte Ziel die Stärkung der Kapazitäten und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Unternehmen, insbesondere der KMU, um deren Geschäftschancen auf den lokalen, regionalen und internationalen Märkten zu erhöhen. Das seco unterstützt die KMU in allen Investitions-, Produktions-, Zulieferungs- und Handelsphasen und hilft ihnen bei der Umsetzung von umwelt- und sozialverträglichen Produktionsstandards. Zudem verhalf dieser Ansatz Schweizer Firmen, die ihr Lieferantennetz in den Entwicklungsländern ausweiten wollten, namentlich über das Swiss Import Promotion Programme (SIPPO)¹⁰, zu vermehrten Geschäftskontakten. SIPPO ist des Weiteren auch an mehreren Initiativen beteiligt, die auf die Anliegen einer nachhaltigen Entwicklung und des fairen Handels eingehen.

¹⁰ Weitere Informationen: <www.sippo.ch>.

Rahmentext 5

Drei Beispiele für die Förderung von *Corporate Responsibility* in Entwicklungsländern

Als prominentes Beispiel können hier die vom seco weltweit unterstützten *Cleaner Production Centers* (CPC) genannt werden, welche vor allem exportorientierten KMU neben Beratung über umweltfreundliche Produktionsmethoden auch Beratung im Bereich der Arbeits- und Sozialstandards der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), wie Arbeitssicherheit/Gesundheitsschutz, Antidiskriminierung, angemessene Entlohnung und sozialer Dialog anbieten. *Cleaner Production Centers* stellen mit ihrer etablierten Infrastruktur und aufgrund ihrer Kontakte zu lokalen Unternehmen ideale Institutionen dar, umfassende Analyse- und Beratungsdienstleistungen im Sinne von nachhaltigen Produktionszentren anzubieten, welche die genannten Unternehmen bei ihrer Integration in die globalen Beschaffungsketten unterstützen. Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit solcher Projekte kommt insbesondere der Zusammenarbeit mit der IAO – welche durch ihre dreigliedrige Struktur (Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber) unabdingbare Konsultationen auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene erleichtert und damit einen soliden *Multi-Stakeholder*-Ansatz ermöglicht – eine zentrale Rolle zu.

Ausserdem stellt das seco in der Schweiz den nationalen Kontaktpunkt für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen bereit, welcher von jeder interessierten Partei zu Fragen der Unternehmensverantwortung in Bereichen wie Arbeitnehmerbeziehungen, Menschenrechte, Umweltschutz, aber auch Wettbewerb, Besteuerung, Informationspflicht und Korruption angegangen werden kann.

Schliesslich fördert das seco auch die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, die weltweit auf das freiwillige Engagement der Regierungen, der Sozialpartner und der multinationalen Unternehmen in den Bereichen der Einhaltung der Menschenrechte am Arbeitsplatz, der Förderung und Sicherheit der Beschäftigung, der Berufsbildung und guter Arbeitsbedingungen abzielt und anhand regelmässiger Umfragen bei Unternehmen und Arbeitnehmern entsprechende diesbezügliche Erfolge und „best practices“ aufzeigt.

Das seco beteiligt sich auch an anderen Initiativen wie dem UN-Global Compact¹¹ oder, in Partnerschaft mit SwissRe, an der Formulierung von Leitlinien für die Realisierung von Infrastrukturprojekten im Wassersektor.

Förderung von Privatinvestitionen

Ziel ist es, die privaten Kapitalflüsse in die Partnerländer zu konsolidieren und Privatinvestitionen in jene Sektoren oder Länder zu fördern, in denen die lokalen und ausländischen Investoren nicht bereit sind, die Investition alleine zu tragen, weil sie den Markt zu wenig kennen oder das Risiko als zu hoch einschätzen. Das seco kann als Co-Investor oder Co-Garant auftreten, um so eine direkte Hebelwirkung auf die Mobilisierung von Finanzen aus dem Privatsektor auszuüben. Dies zum Beispiel durch eine Beteiligung an Finanzvermittlungsmechanismen oder durch die Gewährung von Garantien, die dank Risikoteilung die Mobilisierung von privaten Spargeldern und ausländischem Kapital ermöglichen. Sie bieten den lokalen KMU zudem eine spezifische Wertschöpfung durch die enge Verbindung zwischen der Bereitstellung von Eigenkapital oder ähnlichen Finanzierungen und einer engen Betreuung der Unternehmen an. Diese Art der Zusammenarbeit ermöglicht ferner die Mobilisierung von Schweizer Wirtschaftsakteuren, wie es bei gewissen Risikokapitalfonds (Sino-Swiss Partnership Fund) oder Investitionsplattformen (responsAbility Global Microfinance Fund) der Fall ist, zu denen Schweizer Investoren einen beträchtlichen

¹¹ Weitere Informationen: <www.un.org/Depts/ptd/global.htm>.

Beitrag geleistet haben (Rahmentext 6). Ein weiteres Beispiel ist auch die lang-jährige Partnerschaft zwischen dem seco und einem Konsortium von Schweizer Banken zur Finanzierung von Mischkrediten.

Rahmentext 6

PPP Microfinance: responsAbility Global Microfinance Fund

Ziel des Fonds

Ein Beispiel für eine Public-Private Partnership (PPP) im Bereich der Mikrofinanz ist der responsAbility Global Microfinance Fund (rAGMF): responsAbility Social Investment Services ist eine mit Unterstützung von Schweizer Banken (Raiffeisen-Gruppe, Baumann & C^{ie}., Credit Suisse, Alternative Bank ABS) und dem holländischen Andromeda Fund gegründete Anlageberatungsfirma mit Sitz in Zürich, welche sich auf Investitionen in Entwicklungsländern mit besonderem sozialem Nutzen spezialisiert hat. responsAbility entwickelt Anlagemöglichkeiten wie den rAGMF für sozial interessierte Investoren.

Das seco beteiligt sich im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit mit 3 Millionen US-Dollar am rAGMF und wird diese Anschubfinanzierung wieder zurückziehen, sobald der Fonds eine kritische Grösse erreicht hat. Als Teilnehmer im Investitionskomitee verfolgt das seco die Geschäftstätigkeit des Fonds und liefert entwicklungspolitischen Input zu wichtigen Fragestellungen. responsAbility steht zudem mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) in einem fachlichen Dialog.

Erfahrungen

Mikrofinanz bietet neue Möglichkeiten für Kooperationen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren in der Form einer PPP. Auf der einen Seite ist Mikrofinanz geeignet, armen und einkommensschwachen Personen in Entwicklungs- und Transitionsländern den Zugang zu Krediten, Sparmöglichkeiten und andern Finanzdienstleistungen zu ermöglichen. Andererseits hat die Rentabilität von Mikrofinanzinvestitionen das Interesse von Banken geweckt, welche ihren Kunden alternative Anlagemöglichkeiten mit sozialen Aspekten anbieten möchten. Private Akteure sind mit dem Gebiet der Mikrofinanz und allgemein mit den Bedingungen von Entwicklungs- und Transitionsländern nur wenig vertraut und somit auf Akteure der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit angewiesen, welche die Rolle als Anschubfinanzierer übernehmen und technisches Know-how auf dem Gebiet der Mikrofinanz einbringen können.

Für weitere Informationen: <www.responsAbility.ch>.

Das seco unterstützt auch die Förderung direkter ausländischer Investitionen in den armen Ländern. So kann das seco zum Beispiel durch Finanz- und Unterstützungsdienstleistungen sowie spezifische Beratungsdienstleistungen bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten eine Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor fördern. Es kann des Weiteren zusammen mit einem privaten Schweizer Partner dazu beitragen, Geschäftskontakte zwischen Wirtschaftsakteuren in der Schweiz und in Entwicklungsländern zu unterstützen. So entstand eine Partnerschaft mit der Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI)¹², um Schweizer KMU besser über Risiken und Möglichkeiten von Investitionen in Entwicklungsländern zu informieren und zu beraten. Auch der von SOFI verwaltete Start-up Fund, dessen Ziel die Reduktion der Kosten und Risiken von Schweizer KMU für die Vorbereitung und Realisierung von einer Investition, in einem Partnerland, gilt somit als Beispiel für die Rolle des *Facilitator*, welche das seco bei der Förderung von Privatinvestitionen spielt.

¹² Weitere Informationen: <www.sofi.ch>.

Rahmentext 7

Öffentlich-private Partnerschaften im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit

Förderung von privaten Initiativen

Initiator

- Unterstützung, nebst einem Schweizer Partner und/oder im Rahmen eines Multipartnerschaftsprozesses, bei der Formulierung von guten Praktiken, Leitlinien und Verhaltenskodices, welche die Aktivitäten des Privatsektors lenken und die Verpflichtung zur Wahrnehmung der sozialen und ökologischen Verantwortung der Unternehmen fördern sollen.

Bsp.: Zertifizierung, Ausarbeitung von freiwilligen Standards in den Bereichen Tropenholz und Rohstoffe (Übereinkommen über die biologische Vielfalt, 4C – Common Code for the Coffee Community), Partnerschaft mit SwissRe bei der Formulierung von Leitlinien für die Realisierung von Infrastrukturprojekten im Bereich Wasser, ResponsAbility Global Microfinance Fund, UN-Global Compact.

Facilitator

- Unterstützung der privaten und lokalen öffentlichen Partner durch Knüpfung von Geschäftsbeziehungen mit Partnern aus der Schweiz und der OECD zum Aufbau von Geschäftsmöglichkeiten und zur Erschliessung neuer Märkte durch die Integration in Produktions- und Vermarktungsketten, einschliesslich der Umsetzung von Sozial- und Umweltstandards in der Produktion.

Bsp.: CPC, Zertifizierung, biologische Produktion und Handel, fairer Handel (STEP, Max Havelaar), *destination marketing organization* (DMO), SIPPO.

Förderung von Privatinvestitionen

Co-Investor/Co-Garant

- Finanzierungshilfe für Unternehmen durch Finanzierungsvermittlungs- und Teilnahmemechanismen, nebst anderen privaten und öffentlichen Finanzierungsinstitutionen, zur Realisierung öffentlicher Investitionsprojekte.

Bsp.: Risikokapitalfonds, Garantiefonds, Refinanzierung von Mikrokreditinstitutionen, Fonds zur Finanzierung von Infrastruktur, ResponsAbility Global Microfinance Fund.

- Mobilisierung von Ressourcen von Schweizer Banken zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten.

Bsp.: Mischfinanzierungen.

Facilitator

- Förderung der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zur Leitung und Finanzierung von Infrastrukturprojekten.

Bsp.: Finanzierung von Verwaltungsverträgen, Einführung eines Regulierungsorgans, soziale Sicherheitsnetze, Kapitalisierung oder Wertsteigerung von Aktiven.

- Knüpfung von Geschäftsbeziehungen zwischen Partnern in der Schweiz und in den Entwicklungsländern zur Realisierung eines Investitionsprojekts, neben einem privaten Schweizer Partner.

Bsp.: SOFI, Start-up Fund.

Formulierung von Entwicklungsstrategien

Umsetzung von Entwicklungsprojekten

□ *Erfahrungen und Lehren des seco im Rahmen der PPP*

Entwicklungs- und Handelsziele von Privatfirmen

Die wirtschaftliche Ausrichtung der Aktivitäten des Privatsektors ist mit den Zielen der Entwicklungspolitik kompatibel, denn die finanziell rentablen Projekte dürften sich am ehesten auf einer nachhaltigen Grundlage entwickeln. Damit eine PPP nachhaltig ist, braucht es eine ausgeglichene Aufteilung der Verpflichtungen, Vorteile und Risiken. Eine vorgängig ausgearbeitete klare Definition der Ziele der Partnerschaft und der Rolle jedes Partners ist entscheidend, um sicherzustellen, dass ein Projekt nicht nur wirtschaftlich profitabel ist, sondern auch positive Resultate hinsichtlich der entwicklungspolitischen Ziele bewirkt. Die PPP mit den grössten Erfolgsaussichten sind diejenigen, bei denen es dem privaten Partner gelingt, Gewinne bei der Produktivität zu erzielen, und der öffentliche Partner eine effiziente Regulierung garantieren kann, um so sicherzustellen, dass die geplanten Vorteile erzielt werden und sie die Bedürfnisse eines grossen Teils der Bevölkerung befriedigen.

Auswirkungen hinsichtlich der Armutsbekämpfung

Die PPP zur Förderung privater Initiativen und Investitionen haben einen nachgewiesenen positiven Effekt auf die Reduktion der Armut, namentlich in Bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Generierung von Steuereinnahmen, die Diversifizierung der Exporte und den Erwerb von Know-how. Eine bessere geografische und sektorielle Verteilung der Investitionen in den armen Ländern sowie in den Sektoren, von denen die Armen profitieren, bleibt aber eine ständige Herausforderung, welche die aktive Suche nach innovativen und an das lokale Umfeld angepassten Ansätzen bedingt. Der faire Handel ist auch heute noch ein Nischenmarkt. Er bietet aber ein starkes Potenzial zur Armutsbekämpfung, da er namentlich den herkömmlichen Handel beeinflusst, der immer stärker die Anliegen der nachhaltigen Entwicklung und des fairen Handels integriert.

Nachhaltige Entwicklung und fairer Handel

Sofern es sich bei der Beteiligung des Privatpartners nicht nur um eine Imagefrage handelt, haben PPP, welche die Unternehmen zur Übernahme von sozialer und ökologischer Verantwortung verpflichten, grosse Erfolgschancen, da die Respektierung von Umwelt- und Sozialnormen dem privaten Partner eine *win-win*-Situation ermöglicht, indem sie ihm eine existenzfähige Handelstransaktion bieten und gleichzeitig auf die Anliegen der nachhaltigen Entwicklung der Gesellschaft eingehen.

Respektierung des lokalen Umfelds

Die Instrumente müssen sorgfältig ausgewählt und die Konzepte so angepasst sein, dass sie den lokalen Umständen entsprechen. Für jeden einzelnen Fall muss eine detaillierte Analyse des Marktes und dessen Einschränkungen erstellt werden, um sicherzustellen, dass die Instrumente und das Vorgehen den lokalen Bedürfnissen entsprechen.

Präsenz vor Ort

Die Präsenz vor Ort ist entscheidend, um die Transaktionskosten zu begrenzen und durch Beratung und Unterstützung der Unternehmen eine hohe Wertschöpfung zu garantieren.

Verstärkter politischer Dialog mit den Behörden

Der verstärkte politische Dialog mit den Behörden ermöglicht eine Verbesserung der Rahmenbedingungen (Aktienrecht, gute Regierungsführung und Sozial- und Umweltverantwortlichkeit der Unternehmen, Abbau der Handels- und Investitionsbeschränkungen, Zugang zu den Kapitalmärkten).

Dialog mit der Zivilgesellschaft

Die Integration der Zivilgesellschaft (NGOs, Berufs- und Handelsverbände, Gewerkschaften, Universitäten) bei der Formulierung und Umsetzung von PPP ist entscheidend, um deren Glaubwürdigkeit und Akzeptanz sowie die Berücksichtigung der Bedürfnisse und Interessen aller betroffenen Partner zu garantieren.

Entwicklung klarer Evaluationsindikatoren

Evaluationsindikatoren helfen, die Leistung der Partner zu messen, sicherzustellen, dass die Ausrichtung der Bemühungen dem gesteckten Ziel entspricht, und die für das weitere Engagement des seco richtigen Entscheidungen zu treffen.

IV. Ausblick DEZA und seco

Um die von der internationalen Gebergemeinschaft vereinbarten, und damit auch die Schweiz verpflichtenden Millenniumsziele zu erreichen, braucht es die Mitarbeit aller für Entwicklung relevanten Akteure. Die zwei wichtigsten öffentlichen Entwicklungsagenturen der Schweiz, die DEZA und das seco, nehmen diese Herausforderung ernst und suchen ihre Entwicklungsprogramme qualitativ zu verbessern und quantitativ zu erhöhen. Der verstärkte Einbezug privatwirtschaftlicher Akteure bietet neue Chancen: Sie können mit ihrem Know-how und mit zusätzlichen Investitionen zur nachhaltigen Entwicklung und zur Verminderung der Armut beitragen. DEZA und seco wenden unterschiedliche Strategien und Instrumente an, um das Kernmandat der Armutsreduktion zu erfüllen. Beide Bundesämter betrachten es jedoch als wesentliche Aufgabe, ihre Zusammenarbeit mit dem Privatsektor vor dem Hintergrund der Millenniumsziele zu verfeinern. Kontinuierliches Monitoring und spezifische Analysen von Fallbeispielen dienen diesem Zweck.

Die DEZA und das seco sind überzeugt, dass die Schweiz mit diesen unterschiedlichen, aber oft komplementären und Synergien fördernden Strategien und Instrumenten einen relevanten Beitrag an das gemeinsame Oberziel – die Armutsbekämpfung – erbringen kann.

Leitlinien für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor

- 1 **Konzentration und operative Nähe:** Die DEZA führt Projekte in Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Partnern in ihren Schwerpunktländern durch. Dies ermöglicht der DEZA, ihre Kontextkenntnis, Partnernähe und Erfahrungen optimal zu nutzen und das Vorhaben zu begleiten und auszuwerten. Gleichzeitig bietet sich damit die Möglichkeit, Synergien mit den DEZA-Programmen zu nutzen.
- 2 **Wirtschaft und Entwicklung:** Projekte mit dem Privatsektor müssen betriebswirtschaftlich rentabel und entwicklungspolitisch sinnvoll im Sinne des DEZA-Auftrages sein. Dies gilt insbesondere für die zu erwartenden Wirkungen bezüglich Armutsminderung durch Schaffung von Arbeit und Einkommen.
- 3 **Partizipation:** Lokale VertreterInnen und Organisationen sind als gleichberechtigte PartnerInnen in Dialog, Ausarbeitung und Durchführung von Entwicklungspartnerschaften involviert.
- 4 **Werteorientierung:** Die privatwirtschaftlichen Unternehmen verpflichten sich zur Einhaltung der sozial-ethischen, arbeitsrechtlichen und ökologischen Standards, die den zehn Prinzipien des UN Global Compact entsprechen.
- 5 **Komplementarität:** Die beteiligten Partner sollen unter Nutzung der komparativen Vorteile ihre Ziele kostengünstiger, wirksamer, schneller und mit grösserer Breitenwirkung erreichen können.
- 6 **Subsidiarität:** Die DEZA erbringt ihre Leistungen im Rahmen ihres Kernauftrages nach dem Subsidiaritätsprinzip. Es werden primär Initiativen von lokalen Akteuren unterstützt. Die Leistungen der DEZA sind zeitlich definiert.
- 7 **Ziele und Projektformulierung:** Ziele, Wirkungen und Risiken von Projekten mit der Privatwirtschaft werden von den Partnern gemeinsam identifiziert, verhandelt und vereinbart. Eigentumsrechte an Ergebnissen der Zusammenarbeit werden vertraglich geregelt.
- 8 **Cost Sharing:** Die Partner teilen sich in die Kosten der Zusammenarbeit nach einem zu vereinbarenden Schlüssel. Die Kostenbeteiligung muss in jedem Einzelfall ausgehandelt werden.
- 9 **Wirkungsorientierung:** Die Partner vereinbaren Erfolgsindikatoren, die der gemeinsamen Steuerung eines Projektes zugrunde gelegt werden.
- 10 **Offenheit:** Die Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Unternehmen erfordert von allen Beteiligten Flexibilität, Offenheit und Transparenz. Nur so wird sich ein Klima des Vertrauens entwickeln können. Sie wird dem Umfeld angepasst.
- 11 **Information:** Über die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und den Beitrag der DEZA wird informiert. Die Ergebnisse sind öffentlich zugänglich.

Quelle: DEZA, *Positionspapier. Zusammenarbeit mit dem Privatsektor*, April 2004, siehe <<http://www.deza.ch/index.php?userhash=23365576&navID=156&IID=6>>.

Das seco und die Mobilisierung von Mitteln des Privatsektor zur Armutsbekämpfung

Relevanz für die Armutsbekämpfung

An der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, die 2002 in Monterrey (Mexiko) stattfand, wurde die Notwendigkeit unterstrichen, zur Erreichung der MDG private Mittel zu mobilisieren. Gemeint ist damit in erster Linie, dass Entwicklungsgelder als Hebel eingesetzt werden müssen, um privates Kapital anzuziehen, welches für die Entwicklung unerlässlich ist. Für die Gründung von Privatunternehmen und namentlich von KMU sind jedoch Rahmenbedingungen notwendig, die für inländische wie ausländische Investoren attraktiv sind. Weitere Schlüsselfaktoren sind der Ausbau des Finanzsektors, die Stärkung der Finanzintermediation und die Förderung innovativer öffentlich-privater Partnerschaften. Mobilisierung von privaten Ressourcen bedeutet zugleich aber auch die Nutzbarmachung von vorhandenen Fähigkeiten, Kapazitäten, und von Wissen etwa im Bereich Management, Innovation und Wettbewerb. Um einen substanzielleren Beitrag des Privatsektors an die Entwicklung zu gewährleisten, sind nicht zuletzt auch zusätzliche Anstrengungen zum Aufbau und Unterhalt der Basisinfrastruktur notwendig. Dies erfordert einen geeigneten gesetzlichen und regulativen Rahmen, alternative Versorgermodelle sowie flankierende Massnahmen, um zu gewährleisten, dass die Armen Zugang zu den Dienstleistungen erhalten und diese bezahlen können. Öffentlich-private Partnerschaften erweisen sich gerade in Bezug auf diese wichtigen Anliegen als eine sehr vielversprechende Kooperationsform.

Dafür treten wir ein

- ❑ Wir tragen dazu bei, *geeignete Voraussetzungen für die Entwicklung des Privatsektors zu schaffen*, indem wir:
 - den Partnerländern helfen, ihre regulativen Kapazitäten und die Rahmenbedingungen für Investitionen zu verbessern;
 - mittels Massnahmen in verschiedenen Bereichen (z.B. Investitionsbestimmungen, Regulierung des Finanzsektors, Wirtschaftsrecht, Leasing-Bestimmungen, Regelung des Hypothekemarkts) Anreize und Potenziale für ein Unternehmertum schaffen, das den Armen zugute kommt;
 - in- und ausländische Direktinvestitionen in unseren Partnerländern fördern.
- ❑ Wir *fördern das Unternehmertum* und unterstützen Innovation, indem wir:
 - lokalen Unternehmervverbänden helfen, die Kenntnisse von KMU in Unternehmensführung zu verbessern;
 - die Wettbewerbsfähigkeit, die Öko-Effizienz und den Zugang von KMU zu internationalen Märkten verbessern;
 - den Kontakt zu schweizerischen und OECD-Unternehmen erleichtern.
- ❑ Wir übernehmen eine *Katalysatorfunktion bei der Kapitalbeschaffung in Entwicklungsländern*, indem wir:
 - gewährleisten, dass wirtschaftlich überlebensfähige, innovative KMU Zugang zu Finanzmitteln, Technologie und Know-how erhalten;
 - durch die Beteiligung an innovativen Mechanismen der Risikoteilung (z.B. Risikokapital-Fonds, Garantien, Leasing und Kreditlinien) Bemühungen unterstützen, mehr inländische Ersparnisse sowie Auslandskapital zu mobilisieren.
- ❑ Wir *fördern öffentlich-private Partnerschaften*, indem wir:
 - uns aktiv an der internationalen Diskussion über solche Kooperationsmodelle beteiligen (spezifisch in Bezug auf die Bereitstellung von Basisinfrastrukturen in den Bereichen Wasser, Elektrizität, Raumnutzung, Telekommunikation);
 - zur Ausarbeitung von international anerkannten Grundsätzen und Richtlinien beitragen.

Quelle: Agenda 2010 zur Armutsbekämpfung, Bern, seco, Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit, 2004.

Öffentlich-private Partnerschaften – ein Ansatz zur Verbesserung der Infrastrukturversorgung

Werner Gruber* und Dieter Rothenberger**

Die Ausgangssituation in Entwicklungsländern

Fehlender Zugang zu sauberem Wasser, unzuverlässige und ungenügende Stromversorgung sowie mangelhafte Transportverbindungen und Kommunikationsmittel stellen sowohl in Entwicklungsländern als auch in Transitionsländern ein wesentliches Hindernis für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dar. Besonders die armen Bevölkerungsschichten auf dem Lande und in den städtischen Armenvierteln leiden unter schlechter oder inexisterter Versorgung. Wasser zum Beispiel muss zuweilen teuer vom Tanklastwagen bezogen oder mit grossem Aufwand herbeigeschafft werden. Aufgrund mangelhafter Qualität des Wassers ist dies mit gesundheitlichen Risiken verbunden. Ausserdem wird die Entwicklung eigener wirtschaftlicher Initiativen verhindert. Der Ausbau der Infrastrukturversorgung ist somit eine grundlegende Voraussetzung für die Armutsbekämpfung, für eine Verbesserung der Lebensbedingungen sowie für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung.

Der riesige Investitionsbedarf zur Verbesserung der Infrastruktur übersteigt jedoch die Möglichkeiten der Entwicklungs- und Transitionsländer und auch der internationalen Gebergemeinschaft bei weitem. Vielfach sind die Mittel nicht einmal ausreichend für einen nachhaltigen Betrieb und Unterhalt, geschweige denn für die notwendigen Erneuerungen und Erweiterungen. Dazu kommt, dass bestehende Anlagen ineffizient und unprofessionell betrieben werden und die institutionellen und organisatorischen Strukturen kompliziert und wenig transparent sind. Das Staatsbudget vieler Entwicklungsländer wird durch Defizite ineffizienter Betriebe stark belastet. Erfahrungen mit der Förderung öffentlicher Versorgungsgesellschaften in den 70er und 80er Jahren haben zudem gezeigt, dass Investitionen in Versorgungssysteme, die ineffizient und ineffektiv betrieben werden, weder technisch noch wirtschaftlich nachhaltig sind.

In dieser Situation setzen zahlreiche Entwicklungsländer, internationale Organisationen und bilaterale Geber darauf, den Privatsektor für den Betrieb und die Finanzierung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallbeseitigung, Energieversorgung, Transport und Telekommunikation zu gewinnen. Dies geschieht im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften (so genannte „Public-Private-Partnerships“ oder PPPs). Auch das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), das für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit der

* Leiter des Ressorts Infrastrukturfinanzierung im Leistungsbereich Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco).

** Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Ressorts Infrastrukturfinanzierung im Leistungsbereich Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco).

Schweiz zuständig ist, fördert die Beteiligung privater Betreiber bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten. Gleichzeitig soll allerdings bereits hier darauf hingewiesen werden, dass das seco auch zahlreiche Infrastrukturprojekte unterstützt, die der Förderung öffentlicher Versorger dienen, ohne dass es sich um PPPs handelt.

Dieser Artikel soll einen Überblick über die PPP-Ansätze im Allgemeinen und den Ansatz bzw. die Aktivitäten des seco im Besonderen geben. Nach einer kurzen Darstellung der allgemeinen Konzepte von PPP in der Infrastrukturversorgung werden die Instrumente und Aktivitäten des seco in diesem Bereich erläutert. Daran anschliessend werden die wichtigsten Herausforderungen im Bereich der Regulierung, der Schaffung von Transparenz und Partizipation sowie einer geeigneten Risikoallokation ausgeführt. Der vorletzte Abschnitt beschäftigt sich speziell mit der Armutsorientierung bei PPP, ein Thema, das gerade von PPP-Kritikern oft angeführt wird. Das letzte Kapitel schliesslich bietet eine kurze Zusammenfassung.

PPP in der Infrastruktur

Ziele

Das Hauptziel der PPPs besteht darin, Infrastrukturleistungen einem breiteren Kreis der Bevölkerung in besserer Qualität und zu erschwinglichen Preisen zugänglich zu machen.

Der Einbezug des privaten Sektors zielt dabei zunächst auf eine Verbesserung der Effizienz der Betriebe durch die Einführung von privatwirtschaftlichen Managementmethoden. Hierdurch werden oftmals zentrale Leistungsparameter wie das Inkasso ausstehender Rechnungen oder die Reduzierung von technischen Verlusten deutlich verbessert, wodurch sich die wirtschaftliche Situation der Betriebe stabilisiert und allenfalls sogar Mittel für neue Investitionen generiert werden. Die Partnerschaft mit einem privaten Partner kann damit dem Versorgungsunternehmen auch den bisher verwehrten Zugang zu privater Finanzierung, zum Beispiel Bankkredite, öffnen. Zudem werden in bestimmten Modellen direkt Ressourcen des privaten Partners mobilisiert, um die Erstellung, Sanierung und/oder Erweiterung von Infrastruktur zu finanzieren.

Darüber hinaus kann der Einbezug des Privatsektors oftmals als Auslöser von dringend notwendigen strukturellen Reformen dienen, welche bisher auf die lange Bank geschoben wurden. Zudem kann das Auftauchen privater „Konkurrenz“ auch zu einer ungeahnten Belebung der übrigen öffentlichen Versorgungsbetriebe in der Region oder im Land führen.

Formen

PPP-Modelle im Infrastrukturbereich sind keine neue Erscheinung – sie werden bereits seit mehr als 15 Jahren, in einigen Ländern (z.B. Frankreich) auch schon deutlich länger, genutzt. Sie basieren auf dem Konzept des so genannten „Delegated Management“, das heisst dass der Staat die Erbringung bestimmter Leistungen durch den Abschluss einer Leistungsvereinbarung an ein privates Unter-

nehmen delegiert. Der Staat bewahrt sich somit Einfluss und Kontrolle, indem er sein Eigentum an den Anlagen wahrt und die Pflichten und den Handlungsspielraum des Privaten definiert. Die Einhaltung dieser Pflichten wird dabei durch eine unabhängige Regulierungsinstitution überwacht.

PPPs sind demnach keine Privatisierungen, denn die Anlagen gehen im Allgemeinen nicht in privates Eigentum über. Der private Betreiber erwirbt, im weitest gehenden Fall, lediglich ein zeitlich befristetes Recht, die Anlagen für die Erbringung der Strom- oder Wasserversorgung zu nutzen. Der Staat behält, etwa im Wassersektor, die volle Verfügungsgewalt über die Wasserressourcen und trägt die Verantwortung für den Aufbau eines effektiven und fairen Ressourcenmanagements.

Die Spannweite bei den PPP-Modellen reicht vom Servicevertrag über den so genannten Managementvertrag, der eine private Betriebsführung vorsieht, bis zur Vergabe langfristiger Konzessionen für die Gewährleistung der gesamten Versorgung. Die folgende Tabelle 1 zeigt eine Übersicht über verschiedene Formen von PPP.

Die Wahl des Modells und die genaue Ausgestaltung hängen von den Zielen, den konkreten Rahmenbedingungen und dem weiteren wirtschaftlichen Umfeld ab. Der Einsatz und die Auswahl der geeigneten Option sind daher fallweise sorgfältig abzuwägen. So zielt ein Managementvertrag beinahe ausschließlich auf die Steigerung der Betriebseffizienz und -effektivität und sieht eine leistungsorientierte Entlohnung vor, bringt jedoch keine privaten Investitionen. Das Inkasso wird meist weiterhin im Namen und auf Rechnung des öffentlichen Partners durchgeführt, womit die öffentliche Hand zentraler Ansprechpartner für die Kunden bleibt.

Bei Konzessionsverträgen hingegen leistet der private Partner Investitionen in die Infrastruktur und übernimmt über eine lange Dauer die Verantwortung für die gesamte Versorgung. Die Amortisation der privaten Investition erfolgt über die Wasser- oder Stromtarife, was ein höheres Risiko für den privaten Partner mit sich bringt. Ausserdem wird das private Unternehmen der Hauptansprechpartner der Kunden, die sich allerdings im Beschwerdefall an die Regulierungsinstanz wenden können.

Tabelle 1: Übersicht über die unterschiedlichen PPP-Optionen

Vertragsart	Generelle Charakteristiken	Erreichbare Wirkungen	Aufteilung von Verantwortung und Risiko	Finanzierung der Leistungen des privaten Sektors
Service-Vertrag	Privatsektor erbringt eine klar definierte Serviceleistung, die nur einen Teilbereich des gesamten Betriebs ausmacht. Investitionen durch den Staat. Vertragslaufzeit: 0,5 – 2 Jahre.	Verbesserungen in genau abgegrenztem Bereich, in dem externes Spezialwissen verfügbar ist; evtl. erster Schritt zu komplexeren PPPs.	Privatsektor hat geringe Verantwortung und geringes Risiko; öffentlicher Partner bleibt Leistungsersteller und Ansprechpartner der Kunden. Infrastruktureigentum: öffentlich.	Meist fixes Serviceentgelt.
Management-Vertrag	Privatsektor stellt Schlüsselpersonal für alle Bereiche der Betriebsführung: Technik, Betriebswirtschaft, Personalmanagement. Investitionen durch den Staat. Vertragslaufzeit: 2 – 5 Jahre.	Verbesserungen im Gesamtmanagement; Wissenstransfer von privatem Know-how durch „Training on the Job“.	Privatsektor mit geringem bis mittlerem unternehmerischem Risiko (ergebnisorientierte Bezahlung). Öffentlicher Partner bleibt Leistungsersteller und Ansprechpartner der Kunden. Infrastruktureigentum: öffentlich.	Meist fixes Managemententgelt sowie eine leistungsabhängige Komponente.
Lease-Vertrag	Privatsektor übernimmt die komplette Verantwortung für die Betriebsführung und Instandhaltung. Investitionen durch den Staat. Vertragslaufzeit: 5 – 15 Jahre.	Wie beim Managementvertrag, aber auch Verbesserungen in der Investitionsplanung und im Finanzmanagement.	Privatsektor mit hohem unternehmerischem Risiko, da er die Leistungserstellung übernimmt und sich über den Gewinn refinanzieren muss. Infrastruktureigentum: öffentlich.	Amortisation über die Wassertarife; öffentliche Hand erhält eine Leasinggebühr, welche auch Erneuerungsinvestitionen gewährleisten sollte.
Konzessions-Vertrag	Ähnlich wie beim Lease-Vertrag, aber zusätzlich übernimmt der Privatsektor auch die Investitionen in die Anlagen. Investitionen durch den Privaten. Vertragslaufzeit: 15 – 30 Jahre.	Wie beim Lease-Vertrag, aber zusätzliches Kapital für Erweiterungs- und Erneuerungsinvestitionen.	Wie beim Lease-Vertrag, aber zusätzlich noch Risiko der getätigten, gebundenen Investitionen. Infrastruktureigentum: öffentlich.	Volle Amortisation (auch der Investitionen) über die Wassertarife.

Vertragsart	Generelle Charakteristiken	Erreichbare Wirkungen	Aufteilung von Verantwortung und Risiko	Finanzierung der Leistungen des privaten Sektors
BOOT-Modelle ^a	Privatsektor baut und betreibt (meist) eine bestimmte Neu-Anlage, z.B. ein Kraftwerk oder eine Aufbereitungsanlage (<i>Greenfield</i> -Ansatz). Investitionen werden privat getätigt. Vertragslaufzeit meist 15 – 30 Jahre.	Kapital für den Bau einer neuen Anlage. Professioneller Betrieb dieser Anlage. Aber: Meist keine Verbesserungen im Netzbetrieb.	Hohes Risiko des Privaten, der die vollen Planungs- und Investitionskosten trägt. Während der Vertragslaufzeit für die neuen Anlagen privat, danach Übergabe (<i>Transfer</i>). Gegenseitige Abhängigkeit (Herstellung/Abnahme der Leistung).	Amortisation durch Abnahme-Verträge vom öffentlichen Partner; meist keine direkte Beziehung zum Endkunden.

^a BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) steht hier exemplarisch für alle Varianten wie BOT, BOO, DBO (Design-Build-Operate), etc.

Hintergrund

Das schwierige Umfeld in Entwicklungsländern, aber auch die beachtlichen Projektrisiken stellen eine grosse Herausforderung für die Verwirklichung von PPP-Ansätzen dar. Während in Mitteleuropa, zum Teil in Südosteuropa oder in den Schwellenländern solche Vorhaben selbständig realisiert werden, ist in den weniger weit entwickelten Transitions- und Entwicklungsländern das Umfeld selten so, dass PPPs ohne die Unterstützung einer Entwicklungsagentur zustande kommen können. Die Bereitschaft privater Partner und Investoren, in die Bereitstellung von Infrastruktur einzusteigen, ist zudem auch von Sektor zu Sektor sehr unterschiedlich. Während im Telekommunikationsbereich (vor allem Mobiltelefonie) und – in geringerem Mass – im Elektrizitätsbereich in vielen, auch armen Entwicklungsländern der Privatsektor bereits stark vertreten ist, sind PPP in der städtischen Infrastruktur, im Abfallmanagement und im Wasserbereich noch eher selten.

Die Rolle einer Entwicklungsagentur ist es dabei, die Länder bei der Schaffung der geeigneten rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen zu unterstützen, mit der Beteiligung an konkreten Projekten die Tauglichkeit dieses Ansatzes zu demonstrieren und damit den Weg zu einer breiteren Nutzung dieses Ansatzes zu ebnen. Dazu wurde eine Reihe von Instrumenten entwickelt. So wird den Behörden Beratung bei der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen wie auch bei der Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung angeboten. Das Partnerland kann zudem mit Finanzierungszuschüssen und Krediten zur Deckung seines Investitionsanteils unterstützt werden. Auf der privaten Seite helfen Garantien (Investitionsrisikogarantien oder *Breach of Contract*-Garantien), die vom privaten Unternehmer nicht beeinflussbaren Risiken zu decken. Und schliesslich kann eine Entwicklungsagentur mit der Übernahme einer Beteiligung an der Gesellschaft die Investitionsrisiken mit dem Investor teilen. In der Praxis sind der Einsatz und die Mischung dieser Instrumente jeweils individuell festzulegen und abzustimmen.

Instrumente

Das seco bietet verschiedene Unterstützungsmassnahmen für die Förderung von PPPs an. Es können drei Formen unterschieden werden.

□ Technische Unterstützung

Dazu gehört die Unterstützung beim Aufbau von Rahmenbedingungen, welche den Einbezug des privaten Sektors ermöglichen; im Vordergrund steht die Durchführung von notwendigen sektoriellen Reformen und insbesondere auch die Schaffung der Voraussetzungen für eine unabhängige Regulierung. Dies geschieht etwa über die *Public Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF), eine multilaterale Fazilität, die bei der Weltbank angesiedelt ist. Ausserdem leistet das seco technische Unterstützung bei der Entwicklung und Vorbereitung von Projekten. Die Erfahrung zeigt, dass die öffentlichen Partner, Gemeindeverwaltungen und Versorgungsunternehmen nicht über das entspre-

chende Know-how verfügen, solche Projekte zu strukturieren, Leistungsvereinbarungen zu formulieren, die Ausschreibungen zu gestalten, etc. Zu diesem Zweck beteiligt sich das seco beispielsweise an der *Balkan Infrastructure Development Facility* (BIDF), einer multilateralen Fazilität, die Unterstützungsleistungen in diesen Bereichen in den Ländern Südosteuropas anbietet und von der *International Finance Corporation* (IFC) verwaltet wird.

□ Finanzhilfe

Dabei handelt es sich um Finanzierungszuschüsse an die öffentlichen Partner. Denkbar ist dabei zum Beispiel die Übernahme der fixen Kosten eines Managementvertrages. Finanzierungszuschüsse können zudem auch als Beitrag zur Sanierung der durch einen privaten Betreiber betriebenen Anlagen (z.B. in einem Management- oder Leasevertrag) geleistet werden. Möglich sind zudem Beiträge an die Kosten zur Ausweitung von Infrastrukturanlagen, welche zum Beispiel durch einen bestehenden Konzessionsvertrag nicht abgedeckt ist. Ein anderer Ansatz ist die Finanzierung von Subventionen zur Verbilligung von Anschlussgebühren oder zur zwischenzeitlichen Abfederung von Erhöhungen der Tarife für die ärmste Bevölkerung (siehe Rahmentext 1).

□ Mobilisierung privater Ressourcen

Zu erwähnen ist zunächst die Gewährung von Garantien auf Kapital oder Kredite, welche zum Beispiel Gemeinden auf dem lokalen Markt für die Sanierung der Infrastruktur aufnehmen. Das seco beteiligt sich etwa an der *GuarantCo*, einer speziellen Fazilität, welche solche Garantien gewähren kann. Die damit ermöglichte Mobilisierung lokaler Ressourcen ist ein wichtiges Anliegen, da sich dadurch das Währungsrisiko solcher Vorhaben verringern lässt. Ein wichtiger Bestandteil dieser Unterstützungsform sind die Beteiligungen an spezialisierten Investitionsfonds, etwa dem *African Infrastructure Fund*, dem *Emerging African Infrastructure Fund* oder der *Infrastructure Development Finance Corporation* in Indien, welche ihrerseits direkt in Infrastrukturprojekte in diesen Ländern investieren und/oder Kredite vergeben können.

Die technische Unterstützung und die Finanzhilfe gehen dabei an den öffentlichen Partner, während sich Aktivitäten im Bereich der spezialisierten Investitionsfonds an den privaten Partner richten.

Rahmentext 1:**Private Partner für die Verbesserung der Elektrizitätsversorgung in Tadschikistan**

Die Elektrizitätsversorgung in der Autonomen Republik Gorno-Badachstan in Tadschikistan ist veraltet und in einem lamentablen Zustand. Der grösste Teil der zumeist sehr armen Bevölkerung ist zwar ans Elektrizitätsnetz angeschlossen, erhält aber aufgrund von Unterbrüchen kaum noch Strom. Die Mittel für die dringend notwendigen Investitionen fehlen. In dieser Situation hat man sich für eine PPP entschieden. Ziel ist es, die vorhandenen Anlagen zu erneuern, das Management des regionalen Elektrizitätswerkes zu verbessern und damit die Stromversorgung nachhaltig zu verbessern. Zu diesem Zweck wurde eine private Elektrizitätsgesellschaft, die PamirEnergy, geschaffen, welche im Rahmen einer Konzession die Elektrizitätsversorgung der Region über die nächsten 25 Jahre übernimmt. Besitzer sind der *Aga Khan Fund for Economic Development* (70 Prozent) und die *International Finance Corporation* (30 Prozent). PamirEnergy wird Investitionen im Umfang von rund 26 Millionen Dollar in die bestehenden Wasserkraftanlagen und das Übertragungsnetz tätigen. Davon stammen 16 Millionen Dollar aus Eigenmitteln und 10 Millionen Dollar von der Weltbank (*International Development Association* – IDA), welche von der tadschikischen Regierung als kommerzieller Kredit an PamirEnergy weitergegeben wurden. Mit der Einführung dieser Partnerschaft geht zwangsläufig auch eine Anpassung der Tarife einher. Die Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung ist jedoch stark beschränkt, weshalb die Regierung die Finanzierung der Grundversorgung (*life line tariff*) sicherstellt und die Tarife während einer Übergangsperiode von 10 Jahren subventioniert. Das seco hat an diese Kosten einen Beitrag von 5 Millionen Dollar geleistet. Zusätzliche Beiträge kommen aus der Differenz zwischen den Zinsen, die die Regierung für den Weltbankkredit (Vorzugskonditionen) bezahlt, und der Zinseinnahmen aus der Weiterleitung dieses Kredits an PamirEnergy. Diese Komponente zur sozialen Abfederung spielt – angesichts der grossen Armut in der Region – eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung dieses Projekts. Es handelt sich um einen neuen und innovativen Ansatz, der zeigen soll, dass es auch in einem schwierigen Umfeld möglich ist, erfolgreiche PPPs zu schaffen.

Aktivitäten

In der Praxis kommen diese Instrumente beim seco in unterschiedlicher Form und Verbindung zum Einsatz. Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich ein schrittweiser Einstieg in die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor lohnt. Wie Tabelle 2 zeigt, engagiert sich das seco daher vornehmlich bei der Unterstützung von kurz- bis mittelfristigen Managementverträgen, und dies vor allem in sehr armen Ländern, die ohne die Unterstützung durch eine Entwicklungsagentur kaum von PPPs profitieren könnten. Konkrete Projektbeispiele finden sich in den Rahmentexten dieses Artikels.

Über die letzten Jahre haben die Aktivitäten des seco in der Unterstützung von PPPs aller Formen zugenommen. Inzwischen beläuft sich das Portfolio von Infrastrukturprojekten, welche in irgendeiner Form PPPs vorsehen auf rund 66 Millionen Franken (vgl. Tabelle 2), was ca. 22 Prozent des Gesamtengagements im Infrastrukturbereich ausmacht. Dazu kommen Beteiligungen an spezialisierten Investitionsfonds (Investitionsförderung) und multilateralen Fazilitäten im Umfang von rund 60 Millionen Franken.

PPP-Guidelines für den Wassersektor

Neben der direkten Beteiligung an konkreten Projekten und Fazilitäten leistet das seco auch einen Beitrag zur Schaffung von *Best Practices* für die Umsetzung von PPPs. Diese Umsetzung ist oftmals ausserordentlich komplex und anspruchsvoll, insbesondere für den Wasserbereich, der aufgrund seiner elementaren Bedeutung von grosser Sensitivität ist. Das seco hat sich deshalb zusammen mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und der Rückversicherungsgesellschaft SwissRe entschieden, auf internationaler Ebene so genannte *Policy Principles* und *Implementation Guidelines* für PPP-Projekte in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zu entwickeln.

Das Ziel ist es, eine Grundlage für die erfolgreiche Umsetzung von PPP-Projekten im Wasserbereich zu schaffen. Die *Policy Principles* definieren dabei die wichtigsten Erfolgskriterien, während die *Guidelines* über alle Phasen und Bereiche der Implementierung konkrete Handlungsempfehlungen machen bzw. Checklisten bereitstellen. Die *Guidelines* werden es den Verantwortlichen und Betroffenen ermöglichen, den Prozess sorgfältig zu planen bzw. zu überwachen. Durch den Link zu weitergehender Literatur der internationalen Finanzierungsorganisationen (z.B. *Toolkits* der Weltbank) und anderer Organisationen schaffen die *Guidelines* ein umfassendes Instrument zur Implementierung von PPP-Projekten.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Grundstruktur, wie die *Policy Principles* und *Implementation Guidelines* zusammenhängen.

Abbildung 1: Struktur der *Implementation Guidelines*

Tabelle 2: Übersicht über die Projektmassnahmen des seco im Bereich PPP in der Infrastrukturfiananzierung

Land, Stadt oder Region/Sektor	PPP-Modell und Status des Projektes	Rolle des seco	Gesamtvolumen/ Anteil seco	Private Partner	Andere Partner
Rumänien, Bukarest/ Fernwärme	Managementvertrag; in Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzierung des PPP-Konsulenten – Finanzierung der Infrastruktur – Finanzierung des Ausschreibungsprozesses 	USD 75 Mio./USD 8 Mio.	Noch unbestimmt	<ul style="list-style-type: none"> – Stadtverwaltung von Bukarest – European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)
Usbekistan, Andijan/ Fernwärme	Managementvertrag; in Umsetzung	Finanzierung der Infrastruktur/ Ausrüstung	USD 29 Mio./ USD 4.3 Mio.	Noch unbestimmt	<ul style="list-style-type: none"> – Stadtverwaltung Andijan – nationale Regierung – EBRD
Usbekistan, Bukhara/ Samarkand / Wasser	Managementvertrag; in Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzierung des Monitoring – Finanzierung der Infrastruktur – Finanzierung des Ausschreibungsprozesses 	USD 49 Mio./ USD 9 Mio.	Uzbek Water Management GmbH (Joint Venture österreichischer und schwedischer Firmen)	<ul style="list-style-type: none"> – Weltbank – Stadtverwaltungen
Tadschikistan, Pamir Region/ Stromerzeugung	Konzessionsvertrag; in Umsetzung	Finanzierung von Subventionen für ärmere Bevölkerung	USD 31.4 Mio./ USD 5 Mio.	International Finance Corporation (IFC)/ Aga Khan Foundation for Economic Development	International Development Association (IDA)

Land, Stadt oder Region/Sektor	PPP-Modell und Status des Projektes	Rolle des seco	Gesamtvolumen/ Anteil seco	Private Partner	Andere Partner
Bolivien, El Alto/ Wasser und Abwasser	Ausdehnung des Versorgungsgebietes einer Kon- zession ; in Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzierung der Infra- struktur – Finanzierung eines <i>Revolving Fund</i> für neue Anschlüsse – Finanzierung von Mass- nahmen zur Stärkung der Bürgergruppen 	USD 7.8 Mio./ USD 3 Mio.	Suez Lyonnaise des Eaux/ Aguas del Illimani	<ul style="list-style-type: none"> – Stadtverwaltung – Infrastrukturministe- rium – Regulator
Tansania, Dodoma und Tabora/ Wasser und Abwasser	Noch zu bestimmen ; in Planung	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzierung des PPP- Vertrages – Finanzierung von Netz- erweiterungen und neuen Anlagen – Finanzierung von Mass- nahmen zur Stärkung der Bürgergruppen 	ca. USD 21 Mio./ ca. USD 14.5 Mio.	Noch zu bestimmen	<ul style="list-style-type: none"> – Wassermministerium – Stadtverwaltungen, Lokale Stakeholder – Weltbank und Europäische Investitions- bank (EIB)
Ghana, landesweit/ Stromverteilung	Managementvertrag ; Ausschreibung erfolgt	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzierung des PPP- Vertrages ; – Finanzierung von Netz- erweiterungen 	ca. USD 60 Mio./ ca. USD 9 Mio.	Noch zu bestimmen	<ul style="list-style-type: none"> – Energieministerium – Weltbank – Versorgungsunter- nehmen

Die *Policy Principles* und *Guidelines* richten sich an politische Entscheidungsträger, den Privatsektor sowie Vertreter der Zivilgesellschaft und Konsumentenorganisationen. Der Prozess der Einführung von PPPs kann damit transparenter, partizipativer und auch armutsorientierter gestaltet werden. Es zeigt sich, dass gerade auch die privaten Betreiber ein Interesse an den *Policy Principles* und den *Guidelines* haben, um Schwierigkeiten bei der Projektdurchführung zu vermindern und damit ihre Transaktionskosten zu senken – trotz eines eventuell höheren Aufwandes durch Partizipation verschiedener Interessengruppen.

Die *Policy Principles* und *Guidelines* wurden mit Einbezug einer grossen Anzahl unterschiedlichster Stakeholder – z.B. Regierungen, Regulierer, private und öffentliche Betreiber, internationale Finanzierungsinstitutionen und bilaterale Geber sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) – entwickelt. Die *Guidelines* basieren im Wesentlichen auf den (positiven und negativen) Erfahrungen von unterschiedlichen Interessengruppen in den letzten Jahren. Sie haben auch einen breiten Praxistest bei PPP-Ansätzen in verschiedenen Ländern hinter sich. Die Dokumente wurden im Frühjahr 2005 fertig gestellt und sollen für die weitere Dissemination und Pflege einer internationalen Wasserinstitution anvertraut werden.

Herausforderungen

Der Einbezug privater Unternehmen bei der Bereitstellung von Infrastruktur birgt auch Risiken. Es gibt viele negative Beispiele (nicht nur in Entwicklungsländern), aus denen Lehren gezogen werden müssen. Im Folgenden werden einige zentrale Herausforderungen diskutiert, die sich bei der Realisierung von solchen Projekten stellen. Diese liegen in den Bereichen Leistungsvertrag und Regulierung; Wettbewerb, Transparenz und Partizipation sowie Risikoallokation.

Leistungsvertrag und Regulierung

Die konkrete Basis einer PPP bildet der Leistungsvertrag zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner. Dieser Vertrag legt die Rechte und Pflichten des privaten Partners fest und definiert die Kontrolle und Rechenschaftslegung. Die Herausforderung besteht darin, dem privaten Unternehmen genügend Freiheitsgrade zu unternehmerischem Handeln zu geben und gleichzeitig die Grenzen und die Anreize so zu setzen, dass dabei die gesellschaftlichen Ziele erreicht werden können. Eine sorgfältige Festlegung des Handlungsrahmens ist elementar; wohin falsche Vorgaben und Anreize führen können, hat nicht zuletzt das Beispiel im Elektrizitätssektor in Kalifornien gezeigt. Der Staat bleibt als Auftraggeber im Versorgungsbereich involviert und trägt – wie in einer Partnerschaft üblich – auch Mitverantwortung für den Erfolg des Projekts. Er kann sich somit beim Auftauchen von Schwierigkeiten (z.B. bei der Umsetzung von vertraglich vereinbarten Tarifierhöhungen) nicht einfach seiner Verantwortung entziehen. Seine Aufgabe bleibt ausserdem die Festlegung der Rahmenbedingungen, Ziele und Sektorpolitiken, inklusive der Tarif- und Subventionspolitik.

Wesentlich für den Erfolg von PPP-Modellen ist zudem die Schaffung einer unabhängigen Regulierung, welche die Einhaltung der Leistungsvereinbarung,

etwa die Höhe und Struktur der Wasserpreise oder die Anforderungen an den Service (z.B. Wasserqualität, Verfügbarkeit und Netzzugang) kontrolliert. Es ist daher wichtig, die Kompetenzen des Staates in diesem Bereich zu verbessern – Kompetenzen, die übrigens auch bei einem rein öffentlichen Versorgungsmodell benötigt werden, aber in diesem Fall oftmals aufgrund der Vermischung von Betreiber- und Regulierungsaufgaben nicht wahrgenommen werden. Idealerweise ist die Regulierungsinstanz vor dem Beginn eines PPP-Projektes institutionalisiert. Wichtig ist, dass sich diese Instanz nach der Vergabe des Leistungsauftrags weiter entwickelt. Daher sollte die initiiierende Entwicklungsagentur auch längerfristig über den Projektstart hinaus den Regulator und das Projekt begleiten.

Wettbewerb, Transparenz und Partizipation

Wettbewerb ist wichtig, um sicherzustellen, dass die Leistungen über den gesamten Zeitraum der Leistungsvereinbarung günstig erbracht werden. Dies kann über die Zulassung mehrerer Anbieter auf dem gleichen Markt, etwa im Mobiltelefonbereich erreicht werden (*competition in the market*). Im Bereich der Basisinfrastruktur, wie zum Beispiel Wasser- und Elektrizitätsversorgung, ist dies jedoch vielfach nicht möglich. In solchen Fällen muss über ein Ausschreibungsverfahren ein Wettbewerb um den Markt (*competition for the market*) geschaffen werden. Eine weitere Möglichkeit ist die Einführung eines „Als-ob-Wettbewerbs“, der zum Beispiel durch einen Vergleich der Leistungsindikatoren der einzelnen Unternehmen hergestellt werden kann (*Benchmarking*).

Zudem ist darauf zu achten, dass die Realisierung von Anfang an transparent und unter Einbezug aller betroffener Interessengruppen erfolgt, ganz besonders im Bereich der Basisinfrastruktur. Transparenz hilft Korruption zu verringern, Fehlplanungen zu vermeiden und die Akzeptanz zu erhöhen. Dies bedeutet, dass die Ausgestaltung des PPP-Modells, die vorgesehene Leistungsvereinbarung, die Regulierungsmechanismen und das Monitoring (inklusive dessen Ergebnisse) transparent und nachvollziehbar sein müssen. Der Einbezug aller Interessengruppen ermöglicht eine informierte Meinungsbildung und eine stärkere Teilhabe aller Beteiligten. Zu diesen Interessengruppen gehören die Konsumenten, aber auch die bisher nicht versorgte Bevölkerung und die Belegschaft der Versorgungsgesellschaft (siehe Rahmentext 2).

Rahmentext 2:

PPP-Projektentwicklung im Wasser- und Abwasserbereich in zwei Städten in Tansania

In Tansania hat die Regierung in den letzten Jahren ein Sektorreformprogramm vorangetrieben, das eine Dezentralisierung der Verantwortung für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung vorsieht. Darauf aufbauend entwickelt das seco seit Anfang 2005 zwei Vorhaben in den Städten Dodoma und Tabora. Insgesamt leben in den beiden Städten ca. 400'000 Menschen, wobei allerdings nur ca. 250'000 an das öffentliche Wassernetz angeschlossen sind. In Tabora soll die Wassergewinnung vergrößert und erneuert werden und die neuen Anlagen durch einen privaten Betreiber im Rahmen eines Management- oder Lease-Vertrages betrieben werden. Dieser Betreiber soll dann Wasser an das kommunale Unternehmen liefern, das weiterhin die Verteilung im kommunalen Netz zur Aufgabe hat. Neben der Investition in die Wassergewinnung in Tabora werden in beiden Städten Netzerweiterungen finanziert. Deren Art und Umfang werden in bestimmten Gebieten durch die Kunden selbst, mit Unterstützung einer erfahrenen Nichtregierungsorganisation, definiert. In beiden Städten findet zudem eine technisch-betriebliche Unterstützung durch eine Art Servicevertrag statt. Beide Projekte wurden von Beginn weg mit einer möglichst umfassenden Beteiligung der Bevölkerung und der Mitarbeiter der existierenden Versorgungsgesellschaften (UWSA) konzipiert. Es fanden verschiedene Workshops statt, in denen die Problembereiche definiert, die geeigneten Gebiete für eine möglichst armutsorientierte Netzexpansion festgelegt und die Projektkonzeption abgestimmt wurde. Für die Vergabe des PPP-Vertrages ist eine öffentliche Ausschreibung vorgesehen, an der neben internationalen auch lokale Unternehmen sowie Firmen aus den Nachbarländern teilnehmen können. Die Regulierung wird einerseits vom nationalen Regulator auf der Basis der jährlichen Leistungsvergleiche aller grösseren UWSAs wahrgenommen, andererseits durch einen lokalen Aufsichtsrat der jeweiligen UWSA, in dem auch die Stadtverwaltungen und die Kunden vertreten sind.

Das seco sieht einen Beitrag von ca. 14,5 Millionen Dollar für die Finanzierung der technisch-betrieblichen Unterstützung durch einen privaten Betreiber sowie der Investitionskosten vor.

Tabelle 3: Projektrisiken

Risikokategorie	Ausprägung	Beeinflussbarkeit
Betriebsrisiken	Baukostenüberschreitung Bauverzug Verfehlen der Qualitäts- und Leistungsziele Anstieg der Betriebskosten	<p>Privater Partner: Einfluss nimmt ab</p> <p>Öffentlicher Partner: Einfluss nimmt zu</p>
Nachfragerisiken	Nachfrageveränderungen Preisänderungen Ressourcen Tarifänderungen	
Finanzielle Risiken	Zahlungsausfall Wechselkursschwankungen Zinsschwankungen	
Länder- und politische Risiken	Krieg und Bürgerkrieg Enteignung / Vertragsbruch Kein Rücktransfer der Gewinne Kündigung internationaler Kredite	

Risikoallokation

Bei PPP-Projekten gibt es, wie bei allen grösseren Infrastrukturprojekten, eine Vielzahl von unterschiedlichen Risiken, die bei der Projektentwicklung und -umsetzung beachtet werden müssen. Tabelle 3 stellt die wichtigsten Risiken sowie deren Ausprägungen dar.

Dabei ist offensichtlich, dass die vorgestellten unterschiedlichen PPP-Modelle auch zu unterschiedlichen Risikoallokationen und unterschiedlichen Risikoausprägungen führen. So liegt zum Beispiel das Risiko von Preisänderungen der Ressourcen im Managementvertrag beim öffentlichen, in einer Konzession jedoch beim privaten Partner.

Eine sinnvolle Risikoallokation auf die beiden Partner ist eine wesentliche Voraussetzung für ein erfolgreiches PPP-Projekt. Dies bedeutet grundsätzlich, dass jeder Partner jeweils diejenigen Risiken tragen sollte, die er selbst beeinflussen oder durch Diversifikation reduzieren kann. Die Risikoanalyse sollte nicht nur auf der privaten, sondern auch auf der öffentlichen Seite alle Risiken gebührend berücksichtigen und einkalkulieren.

Eine geeignete Risikoallokation ist umso wichtiger, als sie auch direkte Auswirkungen auf die Kosten und Preise hat, sind doch die Risiken Teil des Risiko-Rendite-Kalküls jeder Seite. Je höher das Risiko, desto höher sind die Erwartungen an die Erträge, die sich aus der Transaktion ergeben sollten. Entsprechend steigen bei einem höheren Risiko des Privaten dessen Renditeerwartungen, was sich in der Folge auf die Kosten und die Tarife für die Kunden auswirkt. Unter diesem Blickwinkel sind auch die Bemühungen internationaler Geber zu sehen, Risiken des Privaten etwa über Garantien (*Breach of Contract*-Garantien) zu vermindern.

Bei der Risikobeurteilung ist vor allem dem Währungsrisiko Beachtung zu schenken, denn eine labile makroökonomische Situation und das damit verbundene Währungsrisiko ist für die Investoren eines der bedeutendsten, kaum beeinflussbaren Investitionshindernisse. Bei einer Abwertung der lokalen Währung reduzieren sich, falls eine Überwälzung auf die Kunden nicht möglich ist, die Erträge des Investors, der meist Verpflichtungen in „harten“ Währungen für den Kauf von Ausrüstungsgütern eingegangen ist. In der Realität ergibt sich meist eine Mischung bei der Allokation des Währungsrisikos, das teilweise auf die Konsumenten durch potenzielle Tarifierhöhungen, teilweise auf den Staat und teilweise auf den Betreiber übertragen wird. Das Risiko kann vermindert werden, indem für die Finanzierung soweit möglich lokale Quellen (in lokaler Währung) erschlossen werden. Darauf zielt etwa die oben erwähnte *GuarantCo*, welche solche Finanzierungen mit einer Garantie absichern kann.

Risiken und damit die Notwendigkeit für Risikoallokationen bestehen im Übrigen sowohl in einem rein öffentlichen Versorgungsmodell wie auch in einem PPP-Ansatz. Während diese Risikobetrachtung beim Einbezug des Privatsektors explizit erfolgt, kommt sie in öffentlichen Lösungen jedoch kaum auf den Tisch, bzw. werden die Risiken ohne Diskussion direkt oder indirekt vom Staat übernommen. Im Schadensfall, etwa bei Zahlungsausfall oder Abwertung der Landeswährung, übernimmt der Staat die Kosten über sein Budget, womit das Risiko und die Kosten von den Steuerzahlern getragen werden.

Privates Renditestreben und Armutsbekämpfung

Häufig wird von Gegnern privater Beteiligung an der Infrastrukturversorgung privates Renditestreben und Armutsorientierung gerade im Wasserbereich als nicht miteinander vereinbar dargestellt. Dabei wird meist argumentiert, dass PPPs zu überhöhten Tarifen führen, den Anschluss ärmerer Gebiete ausschliessen, und dass es sowieso unethisch sei, dass ein privater Betreiber aus der Verteilung eines lebensnotwendigen Gutes einen Gewinn erzielen würde. Im Folgenden soll auf diese Fragen näher eingegangen werden.

PPP und Tarifsteigerungen

Die Nachhaltigkeit von Projekten verlangt, dass die Einnahmen die Kosten für Betrieb, Unterhalt und Erneuerung einschliesslich der Kapitalkosten decken. Das gilt sowohl für PPP als auch für rein öffentliche Versorgungsbetriebe. Da in öffentlichen Modellen in Entwicklungsländern die Kapitalkosten jedoch meist überhaupt nicht und die Betriebskosten oftmals nur teilweise in die Kostenkalkulation und damit in die (zumeist sowieso politisch gesteuerte) Tarifgestaltung einfließen, liegt eine Unterfinanzierung und eine Subventionierung über das Staatsbudget vor. Die bei einem PPP-Ansatz notwendige Restrukturierung führt demgegenüber zur Einführung von kostendeckenden Tarifen und damit zwangsläufig zu Tarifierhöhungen. Diese Tarifierhöhungen haben somit wenig mit der Einführung von PPP, sondern vielmehr mit der Einführung von Kostentransparenz, dem Prinzip der Kostendeckung und damit letztlich der Sicherstellung der Nachhaltigkeit zu tun.

Die Einführung von kostendeckenden Tarifen ist getrennt von der Frage der Subventionierung zu betrachten. Mit der Offenlegung der Kosten wird aber auch eine wichtige Entscheidungsgrundlage für eine bessere Zielorientierung von Subventionen gelegt. Es ist offensichtlich, dass ein zu tiefer Wasserpreis faktisch eine Subventionierung im Sinne des Giesskannenprinzips bedeutet und alle bisherigen Konsumenten (ob arm oder reich) begünstigt. Es ist somit davon auszugehen, dass mit kostendeckenden Tarifen und einer gezielten Subventionierung die arme Bevölkerung sehr viel wirksamer und effizienter unterstützt werden kann. Zudem zeigt sich, dass eine Aufhebung der Unterfinanzierung, das heisst die Schaffung gesunder finanzieller Strukturen auch die Finanzierung von Erneuerungen und Netzerweiterungen ermöglicht, welche bisher aufgrund der Unterfinanzierung und mangelnder staatlicher Beiträge nicht möglich war. Davon kann in erster Linie wiederum die arme Bevölkerung profitieren.

PPP und Netzerweiterungen

Es wird zuweilen kritisiert, PPPs würden eine Ausweitung auf ärmere Gebiete verhindern bzw. – sehr viel grundsätzlicher – die privaten Partner würden sich zwar für die grösseren Agglomerationen, nicht aber für ländliche Gebiete mit einer armen Bevölkerung interessieren. Tatsächlich investiert ein privater Partner meist nur dort, wo er aufgrund von Effizienzgewinnen oder Wachstumspotenzial seine Renditeerwartungen befriedigen kann. Dort, wo aus Sicht der Privatwirtschaft eine Versorgung nicht kommerziell betrieben werden kann, wird

sich ein privater Partner auch nicht daran beteiligen. Das Ziel sollte es jedoch sein, Effizienz und Mittel des Privatsektors wenigstens dort zu nutzen, wo es möglich ist. Dabei dürfte das Potenzial mit der Nutzung verschiedener Modelle und dem Einbezug auch des lokalen privaten Sektors wohl grösser sein als angenommen.

Dort wo ein kommerzieller Betrieb nicht möglich ist, der Staat jedoch aus sozialpolitischen Gründen eine Versorgung gewährleisten haben möchte, kann er gezielte Beiträge zur Finanzierung der nicht rentablen Bereiche leisten. Dies kann bei einer bestehenden Konzession über die Finanzierung von Netzerweiterungen und die Subventionierung von Neuanschlüssen der Haushalte geschehen. Einen solchen Beitrag hat das seco in einem Projekt in El Alto, Bolivien, vorgesehen (siehe Rahmentext 3). Generell kann in diesen Fällen auch die Vergabe einer so genannten Negativ-Konzession vorgesehen werden. Dabei handelt es sich um einen fest vorgegebenen Leistungsauftrag, der an diejenige Firma vergeben wird, welche die geringsten Subventionen für die Erfüllung des Auftrages benötigt.

Der Einbezug privater Partner schliesst somit die Versorgung ländlicher Gebiete oder ärmerer Bevölkerungskreise nicht aus. Diese müssen allerdings – soweit eine kommerzielle Versorgung nicht möglich ist – weiterhin mit staatlichen Beiträgen finanziert werden. Dabei kann jedoch auch hier die Effizienz des Privatsektors etwa für den Betrieb solcher Anlagen genutzt werden.

Rahmentext 3:

Armutsorientierte Finanzierung: PPP im Wasser- und Abwasserbereich in Bolivien

Im bevölkerungsreichsten und besonders armen Randdistrikt 7 von El Alto gibt es keine öffentliche Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Der Distrikt wurde vom ursprünglich öffentlichen Versorger nicht an das Trinkwasser- und Abwassernetz der Stadt angeschlossen. Seit einigen Jahren gibt es einen Konzessionsvertrag zwischen den Stadtregierungen von La Paz und El Alto und der privaten Versorgungsgesellschaft Aguas del Illimani (Adl). Der Konzessionsvertrag sieht vor, dass in den Stadtbezirken besonders die armen Bevölkerungsschichten stark von Netzerweiterungen profitieren. Allerdings liegt der Randdistrikt 7 ausserhalb des im Konzessionsvertrag definierten Versorgungsgebietes, und die geringe Kaufkraft der Bevölkerung macht die Erschliessung für Adl unrentabel. Daher blieb die Bevölkerung dort bisher ohne Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Die Erweiterung des Netzes auf dieses Randgebiet muss mit staatlicher Unterstützung erfolgen. Das seco hat entschieden, im Rahmen dieses PPP-Projektes die Hauptleitungen und die Abwasserreinigungsbecken zu finanzieren sowie eine Vorfinanzierung für die Anschlussgebühren zu leisten. Die Rückzahlung der Anschlussgebühren durch die Bevölkerung erfolgt durch Arbeit und Barzahlung in Raten; diese werden in einen so genannten *Revolving Fund* einbezahlt, aus dem dann weitere neue Anschlüsse finanziert werden können. Während die Erstfinanzierung des seco den Bau von rund 3000 Trinkwasser- und 5000 Abwasseranschlüssen ermöglicht, können mit Hilfe des *Revolving Fund* am Ende 12'500 bzw. 14'500 Neuanschlüsse erstellt werden. Der Ausbau erfolgt durch ein angepasstes, einfaches Bauverfahren (*condominial approach*), wodurch die Kosten gesenkt werden können. Insgesamt werden rund 60'000 Personen direkt vom Projekt profitieren.

Anfang 2005 hat die bolivianische Regierung den Konzessionsvertrag mit Adl gekündigt. Aus dieser Kündigung ergeben sich auch für das seco-Projekt grosse Unsicherheiten, weshalb die Art und Weise der weiteren Umsetzung des Projektes offen ist. (Stand der Informationen bei Drucklegung).

PPP und unethische Gewinne

Wie erwähnt, besteht das Hauptziel darin, Infrastrukturleistungen einem breiteren Kreis der Bevölkerung in besserer Qualität und zu erschwinglichen Preisen zugänglich zu machen. Daran muss sich letztlich jedes PPP-Projekt messen lassen. Der Staat wird dabei die Kosten der (bisherigen) öffentlichen Versorgung denen einer PPP gegenüberstellen. Dabei müssen die Renditeerwartungen des privaten Anbieters mit den Kosten und Risiken einer staatlichen Finanzierung verglichen werden. Ein transparenter und offener Wettbewerb stellt ein marktkonformes Angebot sicher, da der private Anbieter gezwungen ist, eine möglichst kostengünstige Offerte abzugeben. Es kann also nicht von unethischen Gewinnen gesprochen werden. Voraussetzung ist allerdings, dass auch über den weiteren Verlauf des Projekts der Regulator die Ausnützung einer Monopolsituation durch den privaten Anbieter verhindern kann.

Der Gewinn, den ein privates Unternehmen anstrebt, ist der zentrale Anreizmechanismus, um eine möglichst grosse Effizienzsteigerung zu erreichen. Wichtig ist hierbei, dass in der Leistungsvereinbarung, wie oben beschrieben, die Ziele so gesetzt werden, dass die Gewinnerzielung mit der Erreichung von anderen, zum Beispiel armutsorientierten Zielen einhergeht. Somit können die Antriebskräfte der Privatwirtschaft genutzt werden, um die sozialpolitischen Ziele auch effizient, also zu möglichst geringen Kosten, zu erreichen.

PPP – ein Beitrag zu besserer Versorgung

Das seco sieht die Nutzung des privaten Sektors im Rahmen von PPP-Modellen als eine Möglichkeit, den grossen Herausforderungen in den Infrastruktursektoren, und hier insbesondere im Wasser- und Strombereich, zu begegnen, denn die Fokussierung auf einen rein öffentlichen Sektor hat in den letzten Jahrzehnten kaum eine Verbesserung der Versorgungssituation, insbesondere für die ärmere Bevölkerung, gebracht. Das seco unterstützt daher die Nutzung privatwirtschaftlichen Know-hows und die Mobilisierung privater Investitionen, um die für die wirtschaftliche Entwicklung so wichtige Versorgung mit Infrastruktur sowie die Leistungen der öffentlichen Betriebe zu verbessern. Unter Einhaltung der genannten Voraussetzungen sind PPP-Modelle geeignet, öffentliche und private Interessen unter einen Hut zu bringen und einen Beitrag zur Verbesserung der Lage auch der ärmsten Bevölkerungsschichten zu leisten.

Internet-Adressen

Detailliertere Angaben zu Instrumenten und Aktivitäten des seco finden sich auf der Webpage des Bereichs Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit: <www.seco-cooperation.ch>.

Detailliertere Angaben zu den *Policy Principles* und den *Implementation Guidelines* finden sich unter: <www.partnershipsforwater.net>.