

Diskussionspapier des Fachgebiets des Vorderen Orients an der Freien Universität Berlin  
Herausgegeben von Dieter Weiss und Steffen Wippel

Stephan Manning

**Public Private Partnership als Aushandlungsprozess:  
Befunde und Implikationen für die Entwicklungspolitik**

Berlin, Juli 2003



## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Public Private Partnership: Konzepte und Sichtweisen	3
2.1	PPP als Steuerungsmodell	3
2.2	PPP als Kooperationsform	5
2.3	PPP als Aushandlungsprozess	6
3	Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft	10
3.1	Das Pilotprogramm des BMZ	10
3.2	Drei Fallstudien: Inhalt und Aushandlung	13
3.2.1	Aus- und Weiterbildung türkischer Textilarbeiter (Fallstudie 1)	14
3.2.2	Zertifizierung indischer Lederlieferanten (Fallstudie 2)	17
3.2.3	Qualitätsverbesserung des Peruanischen Kaffees (Fallstudie 3)	20
3.3	Drei Hypothesen zur Aushandlung einer PPP	23
4	Implikationen für die Entwicklungspolitik	28
4.1	Zur Evaluation des Pilotprogramms des BMZ	28
4.2	Weitergehende Überlegungen zur Zukunft von PPP	30
5	Zusammenfassung und Ausblick	32
	Literaturverzeichnis	33

## **Abbildungs- und Kastenverzeichnis**

Kasten 1	Partnerschaften zwischen GTZ und Privatwirtschaft in Südafrika	1
Kasten 2	Einführung in die Negotiated Order Theory	7
Abbildung 1	Sichtweisen zu Public Private Partnership	3
Abbildung 2	Zusammenspiel von Vorverständigung und Antragsverfahren	24
Abbildung 3	Aushandlungsebenen zwischen privater und öffentlicher Welt	25
Abbildung 4	Einbettung von PPP-Praktiken in Kontexte	26

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AVE	Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DO	Durchführungsorganisation
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
HWWA	Hamburgisches Weltwirtschaftsarchiv
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILO	International Labour Organization
ISO	International Organization for Standardization
KMU	Kleine(s) und mittelständische(s) Unternehmen
NGO	Non-Governmental Organization
P&E	Planung und Entwicklung (Fachplanung GTZ)
PPP	Public Private Partnership
SA 8000	Social Accountability 8000
TCX	Fiktionaler Firmenname
TZ	Technische Zusammenarbeit
WDDb	Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

*Public Private Partnership* (kurz: PPP) hat sich im Zuge der Reform des öffentlichen Sektors zum Modewort entwickelt. Nach gängigen Definitionen wird darunter eine innovative, meist vertraglich geregelte, längerfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Akteuren des privaten und öffentlichen Sektors verstanden, die dem Erreichen komplementärer Ziele dient.<sup>2</sup> Als Akteure des privaten Sektors gelten typischerweise Unternehmen, Vereine, Verbände oder Stiftungen. Der öffentliche Partner tritt meist in Gestalt von Verwaltungen, Gebietskörperschaften oder Staatsbetrieben auf. Auch in der Entwicklungspolitik arbeiten staatliche Durchführungsorganisationen, wie die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), mit privaten Organisationen zusammen, wie das folgende Beispiel zeigt (s. Kasten 1).

### **Kasten 1: Partnerschaften zwischen GTZ und Privatwirtschaft in Südafrika**

#### **Am Kap der düsteren Prognosen: GTZ und deutsche Unternehmen kooperieren bei der AIDS-Bekämpfung**

Eschborn/Pretoria, 21. November 2001. Zur Bekämpfung von HIV/AIDS nutzen eine Reihe deutscher Unternehmen, die in Südafrika tätig sind, jetzt das Know-how der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), unter ihnen Volkswagen, Bosch, Debis und ADtranz. Denn längst ist AIDS zu einem ernstem wirtschaftlichen Problem geworden. Ca. 20 Prozent der 15- bis 49jährigen sind HIV-positiv. AIDS-bedingte Arbeitsausfälle führen zu sinkender Produktivität, die medizinische Versorgung treibt die Betriebskosten in die Höhe. Qualifiziertes Personal wird knapp. [...]

„Im Mittelpunkt der Projekte stehen Aufklärungskampagnen unter den Mitarbeitern, in denen vor allem für den Gebrauch von Kondomen geworben wird. Wer will, kann sich medizinisch untersuchen und gegebenenfalls behandeln lassen, alles unter dem Prinzip der Freiwilligkeit“, sagt Andrea Knigge, Programmkoordinatorin der GTZ in Südafrika. Die GTZ bringt ihre 15jährige Erfahrung beim Thema AIDS ein. Ihre Spezialisten beraten die Unternehmensführung, berechnen Kosten der betrieblichen Kranken- und Rentenversicherung und kooperieren auch mit den Gewerkschaften und Betriebsräten. Die Aufklärungsprogramme sollen auch Diskriminierungen von HIV-Infizierten am Arbeitsplatz abbauen. [...]

Die Initiativen der GTZ und der deutschen Wirtschaft in Südafrika sind wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von HIV und AIDS. Kordula Schulz-Asche, Koordinatorin des weltweit arbeitenden AIDS-Kontrollprogramms der GTZ: „Wir sind dabei, ein Modell der HIV/AIDS-Prävention für kleine, mittlere und große Unternehmen in Afrika zu entwickeln. Mit dieser großen Allianz gegen AIDS sind wir auf einem vielversprechenden Weg.“

Quelle: Pressemeldung GTZ, 21. November 2001

- 
- 1 Dieser Beitrag basiert auf meiner Diplomarbeit, die ich im Juni 2002 am FB Wirtschaftswissenschaft der FU Berlin, abgab. Sie wurde inspiriert durch ein Studienprojekt zur Umsetzung von Sozialstandards (Dürr et al. 2001), in dem ich erstmalig auf Entwicklungspartnerschaften aufmerksam wurde. Mich faszinierte die Frage, wie Akteure aus der öffentlichen und privaten Welt bei unterschiedlichen Interessen und Handlungsbedingungen gemeinsame Standpunkte finden und in komplexen Problemlagen kooperieren können. Für ihre Anregungen in diesem Erkenntnisprozess möchte ich mich bedanken bei meinen Gesprächspartnern Richard Eisele, Albrecht Graf von Hardenberg, Ute Merx, Ulrich Sabel-Koschella, Rolf Sauerbier, Karsten Schütt und Ernst Sykora sowie bei meinen Kollegen und Freunden Hugh Mosley, Kai-Uwe Müller, Holger Schütz und Jörg Sydow. Schließlich gebührt mein Dank Dieter Weiss, der mein Interesse für Entwicklungspolitik wesentlich fundierte und mir die Veröffentlichung in dieser Reihe nahe legte. Ich widme schließlich diese Arbeit allen, die sich in Zeiten knapper Kassen entwicklungspolitisch engagieren.
- 2 Vgl. in Varianten, mit unterschiedlichen Foki: Budäus/Grüning 1997: 146; Budäus et al. 1997a: 5 ff.; Gottschalk 1997: 154; Kirsch 1996: 26; Kouwenhoven 1993: 120.

PPP wird als Antwort gesehen auf den steigenden Problemdruck an den Schnittstellen öffentlichen und privaten Interesses, aber auch als Wundermittel gegen leere Kassen im Staatshaushalt. In zahlreichen Politikfeldern finden PPPs mittlerweile Anwendung, so im Bildungs- und Gesundheitswesen, in der Ver- und Entsorgung, in der Stadt- und Regionalentwicklung, der Forschung und – wie gesehen – der Entwicklungspolitik.<sup>3</sup> Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit PPP dagegen steht erst am Anfang. Bis auf einige – meist politikwissenschaftliche – Grundüberlegungen fehlt eine theoretische Fundierung und Analyse des sozialen Phänomens PPP. Dagegen häufen sich Evaluationen und Praxisberichte mit zum Großteil schwach systematisierten, wenig reflektierten, teils widersprüchlichen Ergebnissen.

Ziel dieses Papiers ist es, *eine* theoretische Perspektive auf das praktische Phänomen PPP zu entwickeln, mit der – stärker als in bisherigen Untersuchungsansätzen – der Prozess der Umsetzung konkreter Kooperationen mit all ihren Anforderungen und Eigenheiten in den Vordergrund rückt. Die Forschungsfrage lautet: Wie werden Public Private Partnerships von Akteuren in der Praxis ausgehandelt? Diese Frage verweist einerseits auf das Problem, von öffentlicher und privater Seite aus Handlungsspielräume zu finden und eine Basis der Verständigung und Kooperation in konkreten Situationen zu schaffen, andererseits darauf, diesen Verständigungsprozess in geordnete Bahnen zu lenken, um zu Ergebnissen zu kommen, aber auch das Handeln gegenseitig zu legitimieren. Theoretische Grundlage ist die *Negotiated Order Theory*, mit der sich die Aushandlung sozialer Ordnung in komplexen, dynamischen Umwelten im Spannungsfeld zwischen formeller Regelung und informeller Verständigung in sozialer Praxis untersuchen lässt.

Zunächst erfolgt jedoch ein Überblick über verschiedene Sichten zu PPP – als Steuerungsmodell, als Kooperationsform und schließlich als Aushandlungsprozess – um den Problemkreis abzustecken (Kapitel 2). Als empirisches Feld wird dann das Pilotprogramm des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zur Durchführung von Entwicklungspartnerschaften vorgestellt, mit besonderem Augenmerk auf das Antragsverfahren und auf Auswahl- und Gütekriterien von Projekten. Anschließend wird die vorvertragliche Phase von drei Entwicklungspartnerschaften näher untersucht, um den Aushandlungsprozess einer PPP im Spannungsfeld von Legitimations- und Ergebnisdruck zu analysieren. Daraufhin werden drei Kernhypothesen formuliert und diskutiert (Kapitel 3). Abschließend werden Ergebnisse der Evaluation des Pilotprogramms des BMZ kritisch aufgegriffen und Vorschläge gemacht, wie in Zukunft mit dem Potenzial von PPP in der Entwicklungspolitik umgegangen werden kann (Kapitel 4). Der Beitrag endet mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick.

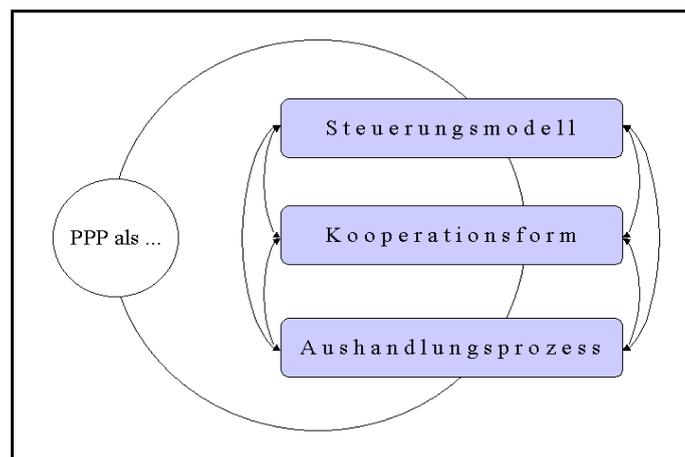
---

3 Vgl. die zahlreichen Untersuchungen zu PPP in diesen Politikfeldern: Bildung (Budäus/Grüning 1997); Gesundheitswesen (Schuppert 1997); Entsorgung (Tettinger 1997; Sinz 1997); Versorgung (Gottschalk 1997); Verkehr (Muthesius 1997); Forschung (Freyend 1999).

## 2 Public Private Partnership: Konzepte und Sichtweisen

Im Folgenden werden drei unterschiedliche Sichtweisen zu PPP vorgestellt, um den Problembereich, in dem sich PPP bewegt, konzeptionell abzugrenzen. Auf politischer Ebene wird PPP häufig als *Steuerungsmodell* diskutiert, wobei interessiert, warum der Staat mit der Privatwirtschaft zusammenarbeitet und wie er angesichts dieser Verflechtung seiner Steuerungsverantwortung weiterhin gerecht wird (2.1). PPP kann ebenso als *Kooperationsform* betrachtet werden, wobei Bedingungen und Eigenschaften, aber auch Ziele und Risiken konkreter Zusammenarbeit aus privater und öffentlicher Sicht in den Vordergrund rücken (2.2). Schließlich lässt sich PPP als *Aushandlungsprozess* begreifen, wobei interessiert, wie Akteure in der Praxis die oft widersprüchlichen Anforderungen an eine PPP bewältigen und Handlungsspielräume schaffen, um Kooperationen in die Wege zu leiten (2.3). Diese Sichten sollen auf einander bezogen werden: Denn nur in Betrachtung des Zusammenspiels von politischen Forderungen, Kontextbedingungen und praktischer Umsetzung ergibt sich ein realistisches Bild des Phänomens PPP. In Abbildung 1 sind die Sichtweisen zusammengefasst; sie werden in Folge im Einzelnen erläutert.

**Abbildung 1: Sichtweisen zu Public Private Partnership**



Quelle: Eigene Darstellung

### 2.1 PPP als Steuerungsmodell

Aus politischer Perspektive stellt PPP, so Kirsch (1996: 50), das zentrale *Steuerungsparadigma* der entwickelten Zivilgesellschaft dar. Diese Auffassung ist vor dem Hintergrund der allgemeinen Steuerungsdebatte zu verstehen: Steuerung bedeutet hier die Fähigkeit zur Gestaltung und Regelung der gesellschaftlichen Umwelt. Diese Aufgabe liegt traditionell in Verantwortung des Staates und ist zweiseitiger Natur. Nach *außen* ist die Kompetenz zur Sicherung von Ordnung und Wohlfahrt, aber auch zur politischen Gestaltung im engeren Sinne gemeint.<sup>4</sup> Mit dieser Aufgabe ist der Staat allein zunehmend überfordert. Gründe dafür werden in den Externalitäten des Marktes, besonders in Konjunkturkrisen, in der sachlichen und zeitlichen Komplexität von Entscheidungen sowie im zu hohen Steuerungsanspruch an den Staat gesehen. Nach *innen* ist die Fähigkeit des Staates zur anforderungsgerechten Regelung seines eigenen Verwaltungsapparates gemeint. Dabei wird – aus neoliberaler Sicht – die Effizienz und Flexibilität des herkömmlichen Verwaltungsapparates in Zeiten anhaltender

4 Vgl. zur Steuerungsverantwortung des Staates nach außen und im Folgenden Willke 1997: 121; Benz 1994: 46 ff.; Mayntz 1987: 186 ff.

zienz und Flexibilität des herkömmlichen Verwaltungsapparates in Zeiten anhaltender Haushaltsdefizite zunehmend kritisiert (vgl. auch Harms/Reichard 2003; Kirsch 1996: 311). Beide Aspekte stehen in einem ambivalenten Verhältnis zu einander, nähren aber gleichsam den Vorwurf latenten Staatsversagens.

An dieser Stelle werden Forderungen nach Kooperation von Staat und Wirtschaft laut, insbesondere in den Bereichen, wo staatliche, aber auch marktliche Steuerung allein nicht effizient funktioniert. Eine Form öffentlich-privater Kooperation sind *korporatistische Arrangements*, wie das tripartistische Tarifsystem in vielen Industrieländern, das Duale Berufsbildungssystem oder neuerdings das „Bündnis für Arbeit“ in Deutschland, in denen der Staat mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden kooperiert. Diese Arrangements ermöglichen weitreichende Problemlösungen, gelten aber auch z.T. als wenig flexibel und schwer umsetzbar (vgl. BMWi 2000). Eine andere, jüngere Entwicklung ist die teilweise *Privatisierung* ehemals rein staatlicher Aufgaben in den Bereichen, wo ein privatwirtschaftlicher Betrieb als kompetenter und effizienter angesehen wird. Dabei bildet sich mittlerweile zwischen voll privatisierten Bereichen, wie Post, Bahn und Telefon, sowie Bereichen unter weitgehend staatlicher Obhut, wie Schulen und Krankenhäusern, eine Grauzone teil-privatisierter Arrangements heraus, so z.B. in den Bereichen Infrastruktur sowie Ver- und Entsorgung (vgl. Budäus/Eichhorn 1997). Parallel dazu wird seit Jahren die sogenannte *Ökonomisierung* der öffentlichen Verwaltung vorangetrieben, indem im Rahmen sog. „Neuer Steuerungsmodelle“ (NSM) Teile der Verwaltung ausgegliedert oder in „Profit Centers“ umgewandelt oder privaten Unternehmen überantwortet werden. Dieser Trend folgt vornehmlich der Forderung nach finanzieller Staatsentlastung (vgl. Reichard 2003).

Besonders die neueren Entwicklungen werden begleitet von Fragen nach der *Legitimität* solcher Arrangements. So ist zwar rechtlich gesehen beispielsweise die Überantwortung von Nicht-Kernaufgaben des Staates an Private unbedenklich (Tettinger 1997: 136). Doch entscheidet die Gesetzmäßigkeit (Legalität) nicht allein, sondern erst zusammen mit der öffentlichen Akzeptanz (Legitimität) über die Zulässigkeit kooperativen staatlichen Handelns (Kirsch 1996: 299). Diese misst sich zum einen daran, in wie weit der Staat seiner Steuerungsverantwortung für das Gemeinwohl weiterhin gerecht wird, zum anderen daran, wie effizient er in Zeiten knapper Kassen handelt. Beide Anforderungen gelten oft als unvereinbar und verstärken in ihrer Widersprüchlichkeit den Legitimationsdruck. So wird häufig der Vorwurf laut, dass öffentlich-private Arrangements den „Charme des rechtlich Unverbindlichen“ tragen und damit der Verschwendung öffentlicher Gelder bis hin zur Korruption den Weg ebnen. Andere wiederum befürchten die Entstehung sozialer Kosten und Gewinn-/Verlustverschiebungen zu Lasten Dritter, indem sich Unternehmen als Anbieter ehemals öffentlicher Leistungen „nur die Rosinen rauspicken“. Schließlich wird vor einer Wettbewerbsverzerrung durch bevorzugte private Partner gewarnt, die eine Quasi-Monopolstellung einnehmen.<sup>5</sup> Die Legitimitätsdiskussion wird demnach stark an Fragen der Legalität geknüpft, ist jedoch meist politisch-ideologisch motiviert. Viele Autoren sehen mittlerweile in dem Ideologiestreit eine Sackgasse und plädieren für eine problemzentrierte Sachdiskussion, wobei situationsbezogen Potenziale einer PPP, wie Effizienz und Lernen, den Gefahren, wie Machtasymmetrie und Korruption, gegenüber gestellt werden müssten (vgl. Budäus et al. 1997a: 28 f.; Kirsch 1996: 295 ff.).

---

5 Vgl. zur Frage der Legitimität von PPPs Budäus/Grüning 1997: 46 ff.; Kirsch 1996: 104 f., 299 ff.; Flohé et al. 2001; Tettinger 1997: 125; Naschold 1997: 86; Eichhorn 1997: 203; Gottschalk 1997: 164.

Festzuhalten ist, dass PPP auf der politischen Ebene ein ideologisches Leitbild transportiert, das getragen wird vom Diskurs um moderne gesellschaftliche Steuerung. Die Anforderungen an Effizienz und Gestaltungsfähigkeit, Legalität und Legitimität staatlichen Handelns bilden den Rahmen, in dem sich die Argumentation von Gegnern und Befürwortern öffentlich-privater Arrangements bewegt. Zusammengefasst wird die Logik der Notwendigkeit neuer Lösungen in Zeiten knapper Kassen und hohen Problemdrucks übersetzt in Forderungen nach staatlicher Produktivität „nach innen“ unter Wahrung staatlicher Steuerungsfähigkeit „nach außen“ (vgl. Naschold 1997: 82). Diese Konstellation schlägt sich nieder auf Erwartungen und Bewertungen konkreter Kooperationen sowie – meist formalisiert in Verfahren, Verträgen und Evaluationen – auf die alltägliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren.

## 2.2 PPP als Kooperationsform

In vielen wissenschaftlichen Arbeiten wird PPP als idealtypische *Kooperationsform* untersucht, wobei die Steuerungsdebatte in den Hintergrund tritt. Im Mittelpunkt stehen Eigenschaften von PPP und Interessen der beteiligten Partner. Die ideale PPP wird zunächst häufig von „herkömmlichen“ Formen der Auftragsvergabe öffentlicher Träger an private abgegrenzt: Darunter fielen Finanzierungsmodelle für kommunale Projekte, wie Leasing und Kredite, sowie Betreibermodelle für öffentliche Anlagen.<sup>6</sup> Diese gelten als einfache Aufgabenerfüllung und decken nicht das PPP-Kriterium der Partnerschaft bzw. der Aufgabengestaltung.<sup>7</sup> Eine ideale PPP ist dagegen durch schlecht strukturierte Ausgangssituationen gekennzeichnet, die eine partnerschaftliche Ausarbeitung komplementärer Ziele erfordern. Oberstes Ziel ist die Schaffung von Synergieeffekten, die darin bestehen, Ressourcen, d.h. Sach- und Finanzmittel, aber auch Human- und Sozialkapital, zu bündeln und so einzusetzen, dass beide Partner besser gestellt sind als bei isoliertem Ressourceneinsatz (Budäus 2003: 218 ff.).

Die Gründe für das *Entstehen* einer PPP werden vielfältig gesehen. Allgemein werden hohe Interdependenz der Akteure, hohe Komplexität des Problemfeldes und öffentlicher Druck als günstige Konstellationen für eine PPP genannt.<sup>8</sup> Auf privater Seite besteht ferner dann Interesse, wenn durch PPP der Zugang zum Markt verbessert, Verfügungsrechte gesichert, das Eigenkapitalrisiko vermindert, das Image erhöht oder die Kommunikation mit Entscheidungsträgern der Verwaltung angeregt werden kann. Auf öffentlicher Seite wird in PPP die Möglichkeit gesehen, privates Kapital zu binden, Investitionen zu fördern und das Image zu verbessern, aber auch Aufgabenentlastung, Rationalisierungs- und Professionalisierungseffekte zu erzielen.<sup>9</sup> Je nach Zielstellung kann eine PPP demnach unterschiedliche Funktionen erfüllen: PPPs können finanzierungsorientiert sein, indem der private (oder öffentliche) Akteur als Finanzpartner auftritt; sie können managementorientiert sein, indem der private Partner Steuerungsaufgaben übernimmt (Budäus 2003: 224 f.).

---

6 Diese „herkömmlichen“ Formen gelten sowohl in der Praxis, besonders in der Bauwirtschaft, als auch im Steuerungsdiskurs (vgl. 2.1) sehr wohl als Varianten von PPP. An dieser Stelle interessiert jedoch das Konzept der „idealen“ PPP, das nachfolgend der Praxis gegenübergestellt wird.

7 Vgl. zur Einordnung einer „idealen“ PPP Clemens-Ziegler/Loock 1998: 5 ff.; Budäus/Grüning 1997: 46 ff.; Budäus et al. 1997a: 11 ff.

8 Vgl. im Detail Kouwenhoven 1993: 122; Benz 1994: 230 ff.; Sinz 1997: 185.

9 Vgl. im Detail Budäus/Grüning 1997: 56; Kirsch 1996: 1, 118 ff.; Clemens-Ziegler/Loock 1998: 3.

Die meisten PPPs sind vertraglich geregelt und insgesamt durch einen hohen *Formalisierungsgrad* gekennzeichnet, da beide Partner, gerade in komplexen Ausgangsbedingungen, bemüht sind, Unsicherheit und Risiken zu reduzieren und den spezifischen Ressourceneinsatz abzusichern. Je nach Einsatzgebiet werden PPPs häufig organisiert in eigenen Betriebsgesellschaften, Planungs- und Leistungsverbänden oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, unterstützt durch partizipative Gremien oder Projektlenkungsgruppen.<sup>10</sup> Ferner werden zur einheitlichen Abwicklung und Legitimation von öffentlicher Seite meist aufwendige Antrags- und Bewertungsverfahren durchlaufen sowie ein Berichtswesen eingeführt (vgl. auch Budäus 2003, vgl. 2.3). Der hohe Formalisierungsgrad geht wiederum mit starker Bürokratisierung einher, die insbesondere private Akteure zuweilen von Kooperationen abschreckt; diese empfinden PPPs ohnehin als wenig vertrauensvoll und schätzen die Rücksichtnahme auf Politik als Hemmnis ein. Dagegen fürchten öffentliche Partner den Informations- und Kompetenzvorsprung der privaten, zumal eine Erfolgsbemessung – trotz Evaluation – nur beschränkt möglich ist und Trittbrettfahrtum damit gefördert wird.<sup>11</sup>

Zusammenfassend wird PPP idealtypisch als vielseitig einsatzfähige, wenngleich sehr voraussetzungsvolle Kooperationsform angesehen. Im Vordergrund der Betrachtung stehen Synergiepotenziale, der partnerschaftliche Charakter, aber auch der hohe Formalisierungsgrad einer PPP. In der häufig sehr rationalistisch geführten Diskussion um die Eigenschaften von PPP-Kooperationen werden die zuvor herausgestellten (politischen) Anforderungen an Legitimität und Effizienz einer PPP nur indirekt aufgegriffen; diese schlagen sich jedoch in den häufig genannten Zielen öffentlicher Partner sowie in dem von privaten Partnern kritisierten Formalisierungsgrad nieder. Es fehlt jedoch bisher eine Prozessperspektive, mit der die Hintergründe, Interessen und Risiken der an einer PPP-Kooperation beteiligten Akteure sowie die oft widersprüchlichen Anforderungen an eine PPP im Zusammenhang deutlich würden. Diese vertiefende Betrachtung soll mit Hilfe der Negotiated Order Theory gelingen, die im Folgenden für das Verständnis von PPP fruchtbar gemacht werden soll.

### 2.3 PPP als Aushandlungsprozess

Der idealtypischen Kooperationsform PPP stehen eine Vielzahl Varianten und Ausprägungen in der Praxis gegenüber. Diese wurden insbesondere in Fallstudien untersucht<sup>12</sup>, fanden bisher aber kaum Beachtung in der politischen und wissenschaftlichen Debatte, die stark normativ geprägt ist. Analysen zur praktischen Umsetzung des Instrumentes PPP beschränken sich entsprechend zumeist auf Evaluationen politischer Programme. Dagegen wurde das Zustandekommen konkreter Kooperationen vor dem Hintergrund teils widersprüchlicher Anforderungen an Legitimität, Ergebnisdruck und Steuerbarkeit in komplexen Problemlagen bisher kaum untersucht. Dies ist in sofern bemerkenswert, als dass bereits die Implementationsforschung der 80er Jahre<sup>13</sup> feststellt, dass in politischer Praxis häufig Planung und Durchführung, Norm

---

10 Vgl. zu den Formen der Steuerung Flohé et al. 28, 47; Schuppert 1997: 112 f.; Muthesius 1997: 180; Tettinger 1997: 130 f.; Gottschalk 1997: 158.

11 Vgl. Studien zu Triebfaktoren und Hemmnissen einer PPP in Kirsch 1996: 127 ff.; Budäus et al. 1997b: 57 ff.; Clemens-Ziegler/Loock 1998: 30 ff.

12 Vgl. insbesondere Fallstudien in der Stadtentwicklung, z.B. Gewerbegebiet Schenkenberg, Media-Park Köln und Westhafen Frankfurt/M in Kirsch 1996; Dortmunder Stadtbezirksmarketing in Flohé et al. 2001.

13 Die Implementationsforschung befasst sich mit der Umsetzung politischer Programme. Besonderes Interesse gilt bis heute Politiknetzwerken sowie politischen Prozessen (vgl. Mayntz 1980, 1993).

und Wirklichkeit politischer Programme auseinander fallen (vgl. Mayntz 1980: 236 ff.). Bezogen auf PPP wäre demnach zu fragen: In welchem Verhältnis stehen die normativen Vorgaben und Ansprüche, Befürchtungen und Hoffnungen an eine PPP zu praktischen Bedingungen der Umsetzung einer PPP? Anders gefragt: Was hat PPP in der Theorie mit PPP in der Praxis zu tun?

Anders als in der Implementationsforschung wird hier davon ausgegangen, dass Planung und Umsetzung von PPPs durchaus zusammenhängen, wenngleich die Umsetzung in komplexen Problemlagen niemals vollständig vorausgeplant werden kann. Eine PPP wird fortan vielmehr als *Aushandlungsprozess* verstanden, in dem öffentliche und private Akteure politische Vorgaben und eigene Interessen in konkreten Situationen so aushandeln, dass Handlungsspielräume für beide entstehen und eine Kooperation möglich wird. Dabei greifen die Akteure auf formelle Regeln zurück, die zumeist in Verfahren und Verträgen verankert sind, schaffen aber auch informelle Wege der Verständigung „to get things done“. Insbesondere der öffentliche Partner steht vor der Aufgabe, bürokratische Vorgaben einzuhalten, aber gleichzeitig handlungsfähig zu bleiben und flexibel auf Kontexte zu reagieren. Diese Sicht auf PPP entspringt der Negotiated Order Theory, einer Sozialtheorie, die die Nutzung und Aushandlung von Regeln zwischen Formalität und Informalität im sozialen Zusammenleben untersucht. Historische Wurzeln und wichtige Konzepte der Theorie werden in Kasten 2 näher vorgestellt.

### Kasten 2: Einführung in die Negotiated Order Theory

Die **Negotiated Order Theory** basiert auf der Studie „The Hospital and its Negotiated Order“ (Strauss et al. 1963). Darin stellen die Autoren fest, dass der Arbeitsalltag im Krankenhaus nicht direkt auf *formellen Regeln* (Vorschriften, Richtlinien) basiert, sondern dass Ärzte und Schwestern verschiedene *informelle Praktiken* (Arbeitsweisen, Routinen) anwenden, die sich im Laufe der Zeit eingespielt und kontextbezogen als sinnvoll erwiesen haben. Im Krankenhaus haben Regeln selten Bestand, da viele Situationen, z.B. Notfälle, spezifische und flexible Lösungen erfordern. Andererseits würde ein Arbeitsalltag ohne Regeln zum Chaos führen und das Krankenhaus zum Erliegen bringen. Daher haben sich kontextbezogene Praktiken eingespielt, die Mitarbeiter befähigen „to get things done“ (Strauss 1963: 152 f.). Diese bleiben aber stets auf formelle Regeln bezogen, um das Handeln nach außen zu legitimieren.

Diese Beobachtung wurde auch in anderen Gebieten angestellt. Demnach entwickeln Akteure bei hoher Unsicherheit und widersprüchlichen Handlungsanforderungen im Alltag kollektive Bewältigungsstrategien, die im Spannungsverhältnis zwischen formellen Regeln und informellen Praktiken stehen (Hall/Spencer-Hall 1982: 328 ff.). Der Prozess des Einspielens von Praktiken und Regeln im Alltag wird als *Negotiation* (Aushandlung, Verständigung), die entstehende Ordnung als *Negotiated Order* (eingespielte Ordnung) bezeichnet.

Praktiken und Regeln sind in verschiedene *Kontexte* eingebettet. Ein wichtiger Kontext ist die *soziale Welt*, in der sich der Handelnde bewegt. Beispiele dafür sind Professionen, Branchen und Politikfelder (Maines 1982: 276; Hall 1987: 2 ff.). Jede soziale Welt hat ihre eigenen Gesetze und Rollenmuster, die alle beachten müssen, die in dieser sozialen Welt agieren. Sonst werden sie nicht verstanden (vgl. Clarke 1991: 130; Söffner 1991: 365). In Situationen, in denen Akteure aus unterschiedlichen Welten in einer gemeinsamen *Arena* zusammentreffen, kommt es zu Aushandlungsprozessen. In diesen versuchen die Akteure ihr Weltbild zu behaupten, aber auch Wege der Verständigung zu suchen. Organisationen und Verbände sind solche Arenen, in denen Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Orientierungen zusammentreffen (Strauss 1982: 357 f.). Um Konflikte zu reduzieren und kollektives Handeln zu ermöglichen, werden in Arenen häufig formelle Regeln eingeführt, die sich jedoch kontextbezogen als sinnvoll erweisen müssen. Beim Aushandeln und Anpassen solcher Regeln spielen *Bridging Agents* eine wichtige Rolle, d.h. Akteure, die zwischen sozialen Welten vermitteln und Interessen aufeinander abstimmen, aber – in dieser Rolle – auch eigene Ziele verfolgen (vgl. Wiener 1991: 176 ff.).

Ein wichtiger Baustein im Verständnis einer PPP aus Sicht der Negotiated Order Theory ist die Einbettung von Akteuren in die öffentliche und private Welt. Beide Welten weisen grundverschiedene Handlungsbedingungen auf, eine Kooperation scheint zunächst unwahrscheinlich. So gelten Akteure der öffentlichen Welt als normativ, ihre Ziele als diffus und ihr Handeln als reaktiv ausgerichtet. Dagegen gelten Akteure der privaten Welt als ziel- und profitorientiert sowie effizient im Handeln (vgl. LaPalombara 2001: 557). Diese Gegenüberstellung erscheint zwar im Kontext von PPP etwas naiv, denn beiden Akteuren mangelt es im Vorfeld einer Kooperation häufig an Orientierung, doch lassen sich in der Tat unterschiedliche Ausgangspositionen feststellen: So steht der öffentliche Partner unter einem vielseitigen Druck, indem von ihm zum einen effizientes Handeln, zum anderen politische Gestaltungsfähigkeit erwartet wird (vgl. 2.1). Der private Partner dagegen steht in einem starken Kosten-, Qualitäts- und Imagewettbewerb um Kunden und Ressourcen. In der Konsequenz stehen beide Partner unter einem starken Handlungsdruck, dennoch fehlt es ihnen zunächst an einer gemeinsamen Basis für eine Verständigung.

Um diese Basis zu erzeugen, greifen insbesondere öffentliche Akteure – gemäß der Negotiated Order Theory – zunächst auf formell institutionalisierte Instrumente zurück: Verträge und Verfahren. Der *Vertrag* regelt formell die Ziele, den Ressourceneinsatz und Zeitplan sowie die Haftungsangelegenheiten einer Kooperation. Zudem sichert er gemeinsame Interessen der Kooperationspartner ab und ist sowohl in öffentlicher als auch privater Welt ein übliches Instrument der Handlungskoordination. Zudem sind Verträge anpassungsfähig und ermöglichen in gegebenen Ermessensspielräumen eine „regulierte Selbstregulierung“ der Partner, was insbesondere im öffentlichen Sektor angesichts komplexer Problemlagen zunehmend wichtiger wird.<sup>14</sup> *Verfahren* leiten wiederum das Handeln der Akteure, insbesondere in öffentlichen Organisationen, in geordnete Bahnen und dienen der Legitimation von Entscheidungen. Für eine PPP sind beispielsweise Verfahren der Eignungsprüfung von Kooperationsanträgen auf öffentlicher Seite von Bedeutung, die z.T. sogar rechtlich vorgeschrieben sind.<sup>15</sup>

Doch aufgrund der bereits angesprochenen *komplexen Problemlagen*, in denen PPPs entstehen, sind Verträge und Verfahren nur unzureichende Mittel der Koordination. So können beispielsweise öffentliche Partner im Vereinbaren von PPPs nur selten auf Musterverträge und Vertragsmodelle zurückgreifen. Selbst wenn diese existieren, stellen sie lediglich „Skizzen“ dar und enthalten keinerlei inhaltliche Vorgaben für eine PPP (vgl. Kirsch 1996: 220; Tettinger 1997: 131). Ähnlich verhält es sich mit formellen Verfahren. Zwar liegen für Praktiker in öffentlichen und privaten Organisationen zahlreiche Richtlinien, Grundsätze und Entscheidungshilfen bereit, doch sind insbesondere öffentliche Akteure mit der Bearbeitung oft fach- und problemspezifischer Vorhaben häufig überfordert, zumal wenn Ergebnis- und Effizienzdruck sehr hoch sind (vgl. Tettinger 1997). An dieser Stelle entsteht somit ein Widerspruch zwischen dem Bedarf an komplexen Regelungsinstrumenten und der Komplexität der Handhabung dieser Instrumente. Es kommt daher zu einem Aushandlungsprozess zwischen den Partnern im Vorfeld einer PPP, der sich an den Grenzen und Schnittstellen formeller Regeln und informeller Praktiken abspielt.

---

14 Vgl. zur Bedeutung von Verträgen für öffentlich-private Arrangements Jepperson 1991: 144 ff.; Meyer/Rowan 1983: 345 ff.; Hoffmann-Riem 1989: 61.

15 Vgl. zur Bedeutung von Verfahren Neuberger 1997: 496 ff.; Luhmann 1969; zur Privatisierungsprüfpflicht insbesondere Tettinger 1997: 140 f.

Eine, insbesondere im Verwaltungsrecht diskutierte, informelle Praxis ist die sogenannte *Verfahrensprivatisierung*: In der Regel ist der private Partner aufgefordert, einen formellen Antrag auf Kooperation zu stellen. Diesen Antrag muss der öffentliche Partner – wie oben dargestellt – überprüfen, um dessen Legitimität und Umsetzbarkeit festzustellen. Da jedoch der öffentliche Partner häufig mit dieser Aufgabe überfordert ist, wird – unter Beachtung von Rechtmäßigkeit und Optimalität – der private Partner beauftragt, die Eignungsprüfung selbst vorzunehmen. Der öffentliche Partner übernimmt lediglich die „Ergebnisverantwortung“, indem er für den möglichen Misserfolg einer Kooperation gegenüber Dritten gerade steht (vgl. Hoffmann-Riem 1989: 5, 46). Dies ist *ein* Beispiel für eine gängige informelle Praxis im Verwaltungshandeln, deren Legitimität durchaus in Frage gestellt wird.<sup>16</sup> In der Rechtspraxis wird dagegen informelles Verwaltungshandeln dieser Art als legitim im Sinne „brauchbarer Illegalität“ anerkannt (vgl. Treutner 1992: 70 ff.). Hier zeigt sich konkret die Schwierigkeit, mit der Zulässigkeit, d.h. mit der Legalität und Legitimität von PPPs in Theorie und Praxis umzugehen (vgl. auch 2.1). Gleichzeitig erscheint es notwendig, sich mit diesem Balanceakt anhand von Fallstudien näher zu befassen.

Dies soll in den folgenden Kapiteln am Beispiel der Umsetzung des Pilotprogramms des BMZ zur Förderung von Entwicklungspartnerschaften geschehen. Zentrale Fragen sind: Wie sieht der Aushandlungsprozess einer Entwicklungspartnerschaft in der vorvertraglichen Phase aus? Welche Rolle spielen die Akteure – und gleichzeitig Vertreter der öffentlichen und privaten Welt – in diesem Aushandlungsprozess? Welche Bedeutung kommt in der Praxis formellen Verfahren der Antrags- und Eignungsprüfung zu und wo liegen die Grenzen der Formalisierung? Welche informellen Praktiken haben sich entwickelt, die formelle Regeln ergänzen oder auch außer Kraft setzen, um eine Kooperation zu erreichen? Was lässt sich über erfolgreiche Strategien von Beteiligten im Aushandlungsprozess lernen und welche Implikationen hat das für die Entwicklungspolitik?

---

16 Vgl. Hoffmann-Riem 1989: 5, 46; zu weiteren Beispielen informeller Praktiken von Verwaltungen, insbesondere zu Genehmigungsverfahren im Bausektor Benz/Seibel 1992.

### 3 Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft

Im Folgenden werden die theoretischen Überlegungen zur Aushandlung von PPPs auf den Kontext der Entwicklungspolitik angewandt und vertieft. Um den Kontext näher zu verstehen, wird zunächst das Pilotprogramm des BMZ in seiner ersten Fassung vorgestellt (3.1).<sup>17</sup> In dieser Einführung wird zum einen auf die Zielsetzung des BMZ, zum anderen auf politische Auseinandersetzungen mit dem neuen Steuerungsmodell eingegangen. Daraufhin werden Verfahren der Antrags- und Eignungsprüfung vorgestellt. Auf dieser Grundlage werden, nach einer kurzen Einführung in die Methodik der Analyse, drei Fallbeispiele einer Kooperation zwischen GTZ als öffentlichem Partner sowie drei deutschen Unternehmen als privaten Partnern vorgestellt (3.2). Dabei wird zunächst der Inhalt der Kooperation eingeführt. Anschließend werden die Ausgangssituationen und Hintergründe der Partner beschrieben. Darauf aufbauend wird der Aushandlungsprozess in der vorvertraglichen Phase der Kooperationen analysiert. Zum Abschluss des Kapitels werden drei Hypothesen zur Aushandlung einer PPP vorgestellt, die sich, in Anlehnung an die Negotiated Order Theory, aus den Beobachtungen der Fälle herleiten lassen (3.3).

#### 3.1 Das Pilotprogramm des BMZ

Das Pilotprogramm des BMZ zur Förderung von Entwicklungspartnerschaften wurde 1998 ins Leben gerufen. Entwicklungspartnerschaften werden als Kooperationen mit der Privatwirtschaft definiert, die nachhaltig entwicklungspolitisch und betriebswirtschaftlich sinnvoll sind und Synergieeffekte erzielen. Diese Kooperationen sind zunächst als Projekte angelegt und sollen bis zu drei Jahren laufen, wobei das BMZ maximal 125.000 Euro/Jahr bzw. 50% der Kosten zusteuert. Es handelt sich damit um eine kleinteilige, kurzfristige freie Förderung.<sup>18</sup> Das Programm dient mittelfristig dazu, „best practices“ für die Integration wirtschaftlicher Kooperationen in die Entwicklungszusammenarbeit (kurz: EZ) zu sammeln. Der öffentliche Partner soll im Rahmen der Projekte vom Know-how und der finanziellen Unterstützung der Privaten sowie dem Imagegewinn in der Öffentlichkeit profitieren. Entwicklungsländer sollen die Möglichkeit bekommen, an Standortattraktivität und technischem Know-how zu gewinnen. Der private Partner soll primär aus dem lokalen Know-how und Kontakt Netzwerk der EZ sowie aus der Pflege seines Corporate Image Nutzen ziehen.<sup>19</sup>

Das Programm markiert einen Meilenstein eines bereits länger andauernden Trends der deutschen Entwicklungspolitik. Traditionell wird die deutsche EZ assoziiert mit Bemühungen, den Entwicklungsländern zu helfen, die Lebensbedingungen ihrer Menschen zu verbessern.<sup>20</sup> Dabei stellen in der deutschen EZ unter dem Dach des BMZ die Bildungs-, Umwelt- und Gesundheitsförderung sowie die sektorübergreifende Armutsbekämpfung klassische Schwerpunkte dar. Dazu kommen im aktuellen Programm soziale Gerechtigkeit und nachhaltige

---

17 Seit 2002 läuft die zweite Phase des Pilotprogramms. Da diese jedoch nicht Gegenstand der empirischen Basis war, wird nur auf Ziele und Instrumente der ersten Phase eingegangen (vgl. aber Kapitel 4).

18 Hiermit sind die Vorgaben für die eigens eingerichtete PPP-Fazilität gemeint, in der, zunächst unabhängig von der Regionalstruktur der EZ, Projekte mit Unternehmen in der Pilotphase ausgehandelt wurden (vgl. insbesondere WDDDB 2001; BMZ 2000: 11 ff.; BMZ 2002a).

19 Vgl. zu den Zielen öffentlicher und privater Partner Pallmann 2001; Hardenberg 2001; Engels 2000; BMZ 2000: 8 f.; Betz 2001: 37; zur Rolle altruistischen Engagements BMZ 2002c: 27.

20 Vgl. auch Melchers 1998; kritisch dazu Reichel 1994: 68 ff., 240 ff.

Entwicklung sowie Krisenprävention.<sup>21</sup> Jedoch mit der Legitimationskrise der Armutsbekämpfung seit den 80er Jahren,<sup>22</sup> dem stetigen Rückgang des öffentlichen Haushalts des BMZ,<sup>23</sup> dem entwicklungspolitischen Gewicht von Weltbank und International Monetary Fund (IMF) sowie der zunehmenden Bedeutung von Privatinvestitionen in Entwicklungsländern<sup>24</sup> hat sich in den letzten Jahren die Wirtschaftsförderung als neues EZ-Instrument zunehmend etabliert.<sup>25</sup> Diesem Paradigmenwechsel nach *außen* steht eine Restrukturierung nach *innen* gegenüber, die darin besteht, den bürokratischen Apparat der EZ abzubauen (vgl. auch Engels 2000). Konkrete Schritte hin zur Privatwirtschaftsförderung waren schließlich die Forderung des Wissenschaftlichen Beirats nach Aufgabenentlastung des BMZ im Jahr 1994, eine Studie über Perspektiven kooperativer EZ-Modelle (BMZ 1996; vgl. Engels 2000), aber auch einzelne Förderprogramme, wie das Handelsförderungsprogramm ProTrade.<sup>26</sup>

Seitdem schließlich im Jahr 1998 das PPP-Pilotprogramm des BMZ startete,<sup>27</sup> hat es zahlreiche Diskussionen zur Legitimität dieses Programms vor dem Hintergrund der (traditionellen) Aufgaben deutscher Entwicklungspolitik gegeben. Die Grundsatzkritik bestand darin, dass das PPP-Programm zu einer zunehmenden Verflechtung von Entwicklungs- und Außenwirtschaftspolitik und damit zu einer versteckten Exportsubvention führe. Klassische EZ-Ziele, wie die Armutsbekämpfung, träten zudem in den Hintergrund, indem Problemregionen wie Afrika de facto außen vor blieben.<sup>28</sup> Programmtechnische Kritik wurde dagegen geübt an der asymmetrischen Risikoverteilung zu Ungunsten öffentlicher Partner sowie der traditionellen Anwendung des Antragsprinzips, das einer aktiven Projektakquise entgegenstehe. Schließlich wurde befürchtet, dass sowohl das Investitionsinteresse deutscher Firmen als auch deren Dialogbereitschaft zu gering wäre.<sup>29</sup>

Diese Auseinandersetzung erinnert stark an die in Kapitel 2.1 eingeführten Debatten zur Legitimität von PPP-Arrangements im Allgemeinen. Auch die Entwicklungspolitik hat eine politische Gestaltungsaufgabe zu erfüllen, an der sich das neue Instrument PPP messen lassen muss. Andererseits ist das BMZ darauf angewiesen, in Zeiten knapper Kassen, neue, effiziente wie effektive Lösungen zu entwickeln, ohne die wiederum die Gestaltungsfähigkeit des BMZ in Frage steht. Dieser Druck auf das neue Steuerungsmodell PPP wirkt sich vielfältig

---

21 Vgl. zu alten und neuen Schwerpunkten der deutschen EZ BMZ 2000: 9; BMZ 2002a; Eberlei et al. 2001; kritisch dazu Betz 2001.

22 Diesen Hinweis verdanke ich Dieter Weiss (langjähriger Professor am Institut für Weltwirtschaft der FU Berlin), der mich auf die Auswirkungen der Legitimitätskrise der Armutsbekämpfung hinwies.

23 1990 betrug der BMZ-Haushalt 4 Mrd. Euro, was 2,1% des Bundshaushalts entsprach. Für 2002 wurden lediglich 3,6 Mrd. Euro angesetzt, also 1,45% des Bundshaushalts (Eberlei et al. 2001).

24 Den weltweit für EZ aufgewandten 50 Mrd. US\$/Jahr stehen 250 Mrd. US\$/Jahr an privatem Investitionsvolumen in Entwicklungsländern gegenüber (vgl. Pfeiffer 2002; auch Engels 2000).

25 Diesen Eindruck bekam ich persönlich, als ich die Gelegenheit hatte, an dem Schwerpunktstrategiepapier des BMZ für das Partnerland Mongolei unter Regie von Franz-Volker Müller mitzuwirken. Dieser Trend wird auch von Seiten des BMZ bestätigt bzw. als Zukunftsaufgabe formuliert (Wieczorek-Zeul 2001).

26 ProTrade – ein Handelsförderprogramm unter Regie der GTZ – diente der Förderung von Firmen aus Entwicklungsländern, u.a. durch Messeauftritte, um sie auf dem Weltmarkt bekannt zu machen und damit die Exportchancen von Entwicklungsländern zu verbessern (vgl. BMZ 1998).

27 Die Förderung entwicklungswichtiger Beiträge der deutschen Wirtschaft und ihrer Einrichtungen wurde im Haushaltstitel 68611 vom BMZ festgeschrieben (vgl. HWWA 2002).

28 Vgl. Engels 2000; Melchers 1998; verteidigend dazu BMZ 2000: 7, 9; zur Gefahr der Dauersubvention Betz 2001.

29 Vgl. Betz 2001: 37; Engels 2000; Melchers 1998; Pfeiffer 2002.

auf Bedingungen der Umsetzung und Strategien der Praktiker in den Durchführungsorganisationen (DO) des BMZ<sup>30</sup> und den Partnerunternehmen aus. Im Folgenden wird zunächst das Antragsverfahren des BMZ vorgestellt, das einerseits dem Anspruch des öffentlichen Partners an ordentliche und gesetzmäßige Prüfinstrumente gerecht werden soll, andererseits aber eine Reaktion und Antizipation der (o.g.) Kritik am PPP-Programm darstellt. Exemplarisch wird im Folgenden die GTZ als Durchführungsorganisation im Detail herangezogen.

Die Abwicklung eines PPP-Projektes ist in mehrere Phasen unterteilt: Zunächst geht ein formloser Projektantrag des privaten Partners im zentralen PPP-Büro der GTZ ein, der die Ziele des privaten Partners grob umreißt.<sup>31</sup> Wegen seiner Informalität wird der Antrag auch als Vorschlag bezeichnet. Dieser wird von sog. Regionalteams bereits innerhalb von zwei Wochen (!) begutachtet und angenommen oder abgelehnt. Daran schließt die gemeinsame Ausarbeitung eines Konzeptes unter Beteiligung eines GTZ-Mitarbeiters und der Unternehmensvertretung an, was in einem Statusbericht fixiert wird. Dieser Statusbericht enthält die Ziele und Leistungen der Partner sowie die personellen und finanziellen Rahmendaten für die Durchführung des Projektes. Nach der endgültigen Entscheidung wird das Projekt in einem Kooperationsvertrag festgelegt, der sowohl von einem GTZ-Mitarbeiter als auch ggf. der Rechtsabteilung des Unternehmens geprüft wird. Der Statusbericht wird an den Vertrag angehängt und dient als Planungsgrundlage für die Umsetzung durch den privaten Träger. Dieser hat halbjährliche Fortschrittsberichte und einen Endbericht abzuliefern, die vom Projektleiter der GTZ überprüft, kommentiert und für den Gesamtbericht an das BMZ zusammengestellt werden (vgl. GTZ 1999a; BMZ 2000).

In turnusmäßigen Evaluationen bewertet das BMZ die Zulässigkeit und Effektivität von PPP-Förderungen. Dabei werden zunächst fünf Zulässigkeitskriterien geprüft, die auch den Partnerunternehmen bereits im Voraus zugänglich sind (vgl. GTZ 1999b): *Erstens* soll der finanzielle und personelle Eigenbeitrag des Unternehmens am Projekt signifikant und die betriebswirtschaftliche Rentabilität absehbar sein. *Zweitens* soll das Projekt mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben übereinstimmen (Kompatibilität), d.h. die Entwicklung des Partnerlandes fördern sowie umwelt- und sozialverträglich sein. *Drittens* sollen sich die öffentlichen und privaten Beiträge zur Maßnahme ergänzen (Komplementarität), so dass die Ziele beidseitig kostengünstiger, wirksamer und schneller erreicht werden können. *Viertens* soll zur Eindämmung von Mitnahmeeffekten die Beteiligung der GTZ am Projekt nur die Leistungen umfassen, die nicht vom Unternehmen selbst – aus betriebswirtschaftlichem Interesse oder gesetzlicher Pflicht – allein erbracht worden wären (Subsidiarität). *Fünftens* sind das Antragsverfahren transparent und die Auswahlkriterien einheitlich zu handhaben sowie Mehrfachförderungen zu vermeiden (Wettbewerbsneutralität). Das BMZ misst die Qualität der Projekte zudem nach folgenden Kriterien (vgl. BMZ 2002b): Breitenwirksamkeit und Strukturbildung, Projektgröße, Schwierigkeitsgrad des Partnerlandes, Langfristigkeit des Engagements, Verhältnis öffentlicher vs. privater Beitrag, Verzahnung mit anderen Maßnahmen, Innovationsgrad und Laufzeit des öffentlichen Beitrags (vgl. auch BMZ 2002a).

---

30 Die DO, darunter die DEG und die GTZ, wurden mit der Betreuung von PPP-Vorhaben beauftragt. Hier werden ausschließlich Projekte des PPP-Büros der GTZ im Rahmen der PPP-Fazilität betrachtet.

31 In der ersten Phase des PPP-Programms war keine Projektakquise der DO vorgesehen. Die Vorschläge sollten vom privaten Partner ausgehen, auch um das Anwendungsspektrum von PPP zu testen.

Dieses Verfahren zusammen mit den Zulässigkeits- und Qualitätskriterien stellt einen Versuch dar, möglichst viele Anforderungen an das PPP-Programm unter einen Hut zu bringen. Zum einen soll eine effiziente Abwicklung erreicht werden, indem die erste Begutachtungsphase gerade zwei Wochen in Anspruch nimmt. Zum anderen soll die Passfähigkeit des Vorhabens mit zahlreichen entwicklungspolitischen Zielen sichergestellt werden. Dieser Anspruch wirft etliche Fragen auf: Ist der *private Partner* in der Lage, in seinem Antrag bereits die zahlreichen entwicklungspolitischen Kriterien zu beachten, auf die er sich, in den Fortschrittsberichten, auch beziehen muss? Kann wiederum der *öffentliche Partner* die betriebswirtschaftlichen Ziele und Leistungen des privaten Partners im Vorfeld – zumal in der Kürze der Zeit – beurteilen und damit eine fundierte Einschätzung des Vorhabens hinsichtlich Rentabilität, Komplementarität und Subsidiarität geben? Ist es möglich und angestrebt, innovative Maßnahmen mit bestehenden zu verzahnen und auf Breitenwirksamkeit und Strukturbildung hin zu überprüfen? In wie fern können sämtliche Kriterien auf je spezifische Projektvorhaben angewandt werden, und wie ließe sich – andererseits – eine womöglich auf den Projektkontext zugeschnittene Beurteilung *nach innen* mit der angestrebten Wettbewerbsneutralität sowie der Legitimität aller formellen Kriterien *nach außen* vereinbaren?

Diese Fragen weisen auf das – zumindest programmatische – Spannungsverhältnis zahlreicher – jeweils legitimer – Anforderungen an das PPP-Programm des BMZ hin. Nichtsdestotrotz hat allein die GTZ ca. 200 Projekte in der ersten Programmphase erfolgreich umgesetzt, gleichzeitig aber ca. 800 Vorschläge abgelehnt (vgl. GTZ 2003). Im Folgenden werden, nach kurzer Einführung in die Methodik der Untersuchung, drei Fallkooperationen und deren Aushandlungsprozesse analysiert. Sie geben Aufschluss darüber wie, aus der Sicht der Negotiated Order Theory, die beteiligten Akteure erfolgreich mit den Anforderungen einer PPP umgehen.

### 3.2 Drei Fallstudien: Inhalt und Aushandlung

Die Fallstudien beziehen sich auf die vorvertragliche Phase von drei Entwicklungspartnerschaften der GTZ mit bekannten deutschen Unternehmen der Textil- und Kaffeebranche. Die Projekte wurden allesamt 1999, also zur Anfangszeit des PPP-Programms, begonnen und bis 2001/2002 abgeschlossen. Die Auswahl der Projekte, die als erfolgreiche Beispiele des PPP-Programms zu werten sind, beruht auf Kurzinformationen der Homepage der GTZ und Empfehlungen seitens des PPP-Büros der GTZ. Die Studien erheben daher keinen Anspruch auf Repräsentativität, sind jedoch angesichts ihrer zeitlichen Parallelität symptomatisch für mögliche Ausgangslagen und Probleme der Aushandlung von PPPs. Sie weisen Muster der Aushandlung auf, die in Folgestudien zu verifizieren sind.<sup>32</sup>

Es wurden 2002/2003 insgesamt zehn leitfadengestützte Interviews mit Vertretern des PPP-Büros der GTZ und Vertretern der privaten Unternehmen geführt. In einem Fall wurden Nachinterviews angestellt, um die Weiterentwicklung des Projektes in die Untersuchung mit aufzunehmen. Die Interviews wurden prozessorientiert geführt, d.h. sie orientierten sich am

---

32 Die Auswahl der GTZ als öffentlichen Partner resultiert aus zahlreichen Vorgesprächen und dem persönlichen Eindruck, dass Entwicklungspartnerschaften mit der GTZ viele Eigenschaften aufweisen, die für die Anlage der Untersuchung geeignet sind: Inhaltlich kommen PPP-Projekte der GTZ dem Ideal einer komplexen Kooperation sehr nahe, da Projekte gemeinsam erarbeitet und sowohl finanzielle als auch personelle Leistungen geteilt werden. Methodisch eignen sich die Projekte für die Negotiated Order Theory, da die involvierten Organisationen komplexe Strukturen aufweisen, die Arena der Aushandlung relativ neu ist und Akteure semiautonom und spezialisiert sind (Hall/Spencer-Hall 1982: 340 ff.).

Entstehungsprozess der Projekte, damit die Positionen der öffentlichen und privaten Verhandlungspartner im Verlauf der Anbahnung der PPP verglichen werden konnten. Ebenso wurden die Interviewpartner als Experten für PPP im Allgemeinen herangezogen, um deren Interessen und Einstellungen sowie anderweitige Erfahrungen zu erfassen. Ergänzend wurden zahlreiche Projektmaterialien, Zeitungsartikel und Präsentationen ausgewertet, um das Umfeld der Projekte sowie die Außendarstellung einzubeziehen. Die methodische Grundausrichtung sowie die Hypothesenbildung basiert auf dem Prinzip einer *Grounded Theory*.<sup>33</sup> Das theoretische Gerüst ist jedoch der Negotiated Order Theory entlehnt.

### 3.2.1 Aus- und Weiterbildung türkischer Textilarbeiter (Fallstudie 1)

*Inhalt des Projektes.* Diese PPP-Maßnahme hatte laut Statusbericht zum Ziel, Textilarbeiter in der Türkei zu qualifizieren und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Textilindustrie des Landes zu stärken. Projektträger war der deutsche Textilhersteller Brandt.<sup>34</sup> Die Textilindustrie nimmt seit Jahren als Exportsektor in der Türkei eine tragende Rolle ein, zudem ist Deutschland ein wichtiger Handelspartner. Brandt, ein deutscher Importeur, erhoffte sich über diese Maßnahme, von der reinen Lohnarbeit in das Vollgeschäft in der Türkei umzusteigen, um den wachsenden Anforderungen an Kosteneffizienz, Qualitätsniveau und Beschaffungssicherheit in der Textilbranche zu genügen. Vor diesem Hintergrund war Brandt mit seinem türkischen Zulieferer TCX ein Joint Venture eingegangen, das den Bau eines Fabrikgebäudes und die Einrichtung eines Maschinenparks am Standort des Zulieferers zum Ziel hatte. Um die Auslastung der neuen Produktionsstätte zu sichern, mussten das lokale Produktivitätsniveau und die Qualitätsstandards angehoben werden. Mit Hilfe der PPP-Maßnahme konnten 600 Fach- und Führungskräfte, davon 400 für den Eigenbedarf von Brandt/TCX, im Zeitraum von drei Jahren geschult werden. Die Firma Brandt war für die Entwicklung der Curricula und die Durchführung der Schulungen verantwortlich, wobei Ausbildungsgänge in allen Stufen der textilen Fertigung – Zuschnitt, Näherei und Qualitätsmanagement – angeboten wurden. Dabei wurde ein dualer Ansatz verfolgt, indem die Auszubildenden von einer lokalen Berufsschule theoretisch und dem lokalen Zulieferer TCX praktisch unterrichtet wurden. Die GTZ leistete finanzielle Beiträge in Höhe der Mehraufwendungen, die für die Firma Brandt gegenüber der Eigenausbildung anfielen, und förderte zusätzlich die Zertifizierung von TCX nach ISO 9000 bzw. Öko-Tex Standard 100. Das Projekt wurde erfolgreich abgeschlossen: Sowohl die Produktivität als auch der Umsatz des Zulieferbetriebes konnten erheblich gesteigert werden; das Ausbildungsniveau in der Region hat sich ebenso verbessert.

*Analyse des Aushandlungsprozesses.* Die beiden Hauptakteure in der Anbahnung der PPP waren Jürgen Conrad und Willi Rohde. Jürgen Conrad arbeitete als freier Unternehmensberater in der Textilbranche, so auch für die Firma Brandt, und hatte bereits in dem Vorläuferprogramm ProTrade mit der GTZ gearbeitet. Willi Rohde war zum Zeitpunkt des Projektes für die GTZ als Textilexperte im PPP-Büro tätig und Verhandlungspartner der Firma Brandt. Die Initiative für die Kooperation ging jedoch vom Textilverberater Jürgen Conrad aus:

---

33 Eine Grounded Theory ist eine induktiv aus der Beobachtung sozialer Prozesse gewonnene Theorie mittlerer bis geringer Reichweite, die den Zusammenhang von Handlungsbedingungen, -mustern und -folgen in konkreten Situationen erfassen hilft. Sie wird im ständigen Dialog zwischen theoretischer Abstraktion und empirischer Beobachtung verfeinert und erweitert (Strauss/Corbin 1996: 132 ff.).

34 Die Namen der Privatunternehmen sowie aller beteiligten Akteure wurden geändert.

Ich habe für die GTZ schon früher Projekte gemacht [in ProTrade] und habe danach von diesem Programm [PPP] gehört. Daraufhin habe ich mir die Frage gestellt: Wer könnte hier in Frage kommen von den Unternehmen? (J. Conrad)

Der Conrad hat, als ProTrade ausgelaufen war, das Prinzip des Public Private Partnership verstanden und dann auch praktisch umgesetzt. (W. Rohde)

Diese Umsetzung bestand zunächst in Absprachen zwischen Conrad und seinen Klienten, nachdem das Programm ProTrade als bisherige Einnahmequelle wegfiel:

Ich habe verschiedene Unternehmen angesprochen und Interesse bei Herrn Brandt gefunden, der mir sagte, dass er im Moment in der Türkei eine neue Fabrikation aufbaut und dort Leute qualifizieren müsste. Das sollte zunächst ohne die GTZ laufen und wäre auch in ähnlicher Form gelaufen, aber durch die Förderung haben wir eine breitere Möglichkeit bekommen. (J. Conrad)

Conrad hat dem Brandt das PPP-Programm – salopp gesagt – verkauft und hatte dadurch auch wieder neue Einkommensquellen. (W. Rohde)

Interessant an dieser Stelle ist, dass keiner der Vertragsparteien (GTZ und Brandt) das Projekt begründete, sondern ein Intermediär (Conrad), der eine Möglichkeit sah, über die Anbahnung von PPP-Kooperationen sein Fortkommen zu sichern. Eine weitere Auffälligkeit ist, dass Brandt bereits eine Investition ohne (!) die GTZ getätigt hätte, die Förderung also einem klassischen Mitnahmeeffekt nahe kam. Auf der anderen Seite hatte gerade dieser Umstand, wie gezeigt wird, einen positiven Einfluss auf den Aushandlungsprozess. Der erste Kontakt mit der GTZ kam mit einem informellen Anruf von Jürgen Conrad bei Willi Rohde zustande:

Der Prozess damals fing etwas anders an als die Prozesse heute. Da kam zunächst ein Anruf von Conrad: Könnte das was sein? Das klang erst mal plausibel: Der Brandt hat da einen Betrieb gebaut mit einem türkischen Partner irgendwo in der Provinz, keine ausgebildeten Arbeitskräfte. Eine Berufsschule ist zwar da, aber unter jedem Niveau. Und Brandt braucht Leute und möchte eine Ausbildung machen. (W. Rohde)

Es folgte ein erstes Treffen mit Brandt, in dem sich Rohdes erster Eindruck bestätigte:

Und dann haben wir uns mit Brandt zusammengesetzt. Der Brandt hatte schon relativ klare Vorstellungen: Er hatte das Werk neu gebaut und auch schon Voraussetzungen für eine praktische Ausbildung dort geschaffen. (W. Rohde)

Diese „klaren Vorstellungen“ beruhten zum großen Teil auf der Vorleistung Conrads: Um Abstimmungsprobleme zwischen den Parteien GTZ und Brandt zu vermeiden und das Risiko eines Misserfolgs einzudämmen, trat der Berater Conrad im Vorfeld in bilaterale Vorgespräche mit den Parteien und half damit, Vorentscheidungen für die Kooperation zu treffen. Wichtiger Baustein war die inhaltliche Legitimation des Projektes auf beiden Seiten:

Wir wussten in etwa, was notwendig ist und was wir haben wollen. Und dann war eigentlich klar: In diesem Rahmen bewegen wir uns. (J. Conrad)

In dem Fall war es ziemlich klar. Der gesamte Berufsbildungsbereich spielt in allen Ländern eine Rolle. Es ist relativ einfach, eine Andockung zu finden. (W. Rohde)

Mehr noch: Selbst die weitergehenden Legitimationsanforderungen seitens des BMZ für eine PPP-Förderung dieser Art wurden von Jürgen Conrad im Prozess operational abgedeckt. Bei diesem Projekt stand speziell die Einbindung eines externen Bildungspartners im Vordergrund, ohne den die Partnerschaft einer Subvention gleichgekommen wäre.

Das wurde von Anfang an geprüft: Brandt und ich waren in der Türkei, haben uns das Umfeld angesehen und Kontakt zu den örtlichen Behörden aufgenommen. Die Suche nach dem Bildungspartner hat der Geschäftsführer von TCX übernommen. Dann habe ich das überprüft, für gut befunden, so dass wir sicher sein konnten, dass das, was im Antrag steht, auch vorhanden ist. Und später war Herr Rohde mit unten und hat sich das alles angesehen. (R. Conrad)

Ich habe mir das auch vor Ort angesehen, weil wir damals in der Lernphase natürlich mehr Sicherheit haben wollten. Tatsächlich gab es nur diese eine Berufsschule, die nichts an der Hand hatte. Dann war es eigentlich eine logische Schlussfolgerung, dass die beiden [TCX und Berufsschule, Einfügung Verf.] irgendwie zusammengebracht werden müssen. (W. Rohde)

An dieser Stelle wird auch erstmalig der Antrag erwähnt, der formal am Anfang einer Kooperationsvereinbarung stehen müsste. Das war in der „Lernphase“ des PPP-Programms jedoch zweitrangig, da eine gemeinsame Übereinkunft, also ein *psychologischer Vertrag*, bereits durch kritische Vorentscheidungen erzielt werden konnte. Selbst die Zeitspanne zwischen Projektidee und Antrag betrug nach Aussagen Conrads nur drei Wochen. Es folgten detaillierte Absprachen zwischen Conrad und Rohde über die Leistungserstellung der Partner. Ergebnis der Gespräche war der Statusbericht, den Willi Rohde im Anschluss formulierte:

Wir haben dann mit Brandt, mit Conrad und einem seiner Techniker das Ganze mal durchgesprochen, es war so eine Art Brainstorming. Dann habe ich ein erstes Rohkonzept gemacht und Brandt geschickt. Das ging hin und her, bis wir den Rahmen gesteckt hatten. Als wir das festgezurrt hatten, ist Brandt in die Feinplanung mit der Kalkulation gegangen. (W. Rohde)

In diesem Statusbericht war explizit vorbereitet und niedergeschrieben, was wir tun müssen, die Firma Brandt und ich, und was der Teil der GTZ ist. Dieses ist natürlich nur in der finanziellen Leistung zu sehen. (J. Conrad)

Rückblickend lag dem Handeln Conrads ein klares PPP-Bild zu Grunde, das dem einer *Förderung* entsprach, die er seinem Klienten Brandt als Beratungsleistung verkaufte. Dies wiederum hat den Charakter der Kooperation nachhaltig bestimmt. Seine Rolle sieht er selbst so:

Die Firma Brandt hätte von dem Programm nie etwas erfahren, wenn ich nicht gewesen wäre. Vor allem die kleinen und mittleren Betriebe wissen nicht mal, dass es dieses Programm gibt. Natürlich wird das Programm in der Presse oder bei der IHK verbreitet; aufgenommen wird es aber nicht. Der Unternehmer sieht zwar, dass es ein Förderprogramm PPP gibt, aber er ist zu beschäftigt, um sich darüber Gedanken zu machen. (J. Conrad)

Damit übernahm Conrad die Rolle des Antragstellers und Prüfers gleichzeitig, indem er einen Klienten auswählte, den er für das Programm für geeignet hielt. Conrad fertigte ein Förderkonzept, das den Legitimitätsanforderungen beider Seiten – GTZ und Firma – in der konkreten Problemlage entsprach. In dieser Weise entstanden in der Folge zahlreiche weitere PPP-Projekte mit Conrad, wobei er aus der Rolle des Vermittlers hinaustrat und vielmehr auf eigene Initiative Projekte für seine Klienten akquirierte. Seine Legitimation lag jedoch stets in der Rolle des Vermittlers begründet. Dabei folgte er einer bewährten Strategie:

Er hat für die Unternehmen analog zum Brandt-Modell das Konzept erarbeitet. Das kam auch ziemlich fertig hier an, und so brauchte man nicht mehr viel machen. Dadurch dass er die GTZ schon so lange kennt und er viel für uns gemacht hat, tut er sich da leichter als ein gewöhnlicher Consultant. (W. Rohde)

Hier liegt eine Variante der Verfahrensprivatisierung vor, wobei nicht das Verfahren selbst, sondern bereits der Antrag „privatisiert“ wird. Als *Bridging Agent* zwischen öffentlicher und privater Welt sowie als Fachmann im Textilsektor nahm Conrad die Eignungsprüfung bereits mit Verfassen des Antrags vorweg. Damit konnte er die Eignungskriterien des BMZ bereits im Vorfeld auf Problemlagen seiner Klienten abstimmen und gleichzeitig den Aufwand im ordentlichen Prüfungsverfahren reduzieren, ohne dieses außer Kraft zu setzen. Insofern ist es auch verständlich, dass GTZ-Mann Rohde seinem Gegenüber bereitwillig die Initiative überließ: Schließlich bestand stets die Möglichkeit einer einseitigen Ablehnung seitens der GTZ. Das „System Conrad“ hatte gerade in der Anfangszeit des PPP-Programms insgesamt großen Erfolg, wurde aber nach außen eher als Ausnahme von der Regel gehandelt.

### 3.2.2 Zertifizierung indischer Lederlieferanten (Fallstudie 2)

*Inhalt des Projektes.* In dieser PPP-Maßnahme ging es um die Einführung von Sozialstandards in der Schuhindustrie in Indien. Partner war das deutsche Schuhhandelshaus Reinhard. Sozialstandards rückten zur Zeit der Projektentstehung auf die Agenda sowohl der Entwicklungs- als auch Unternehmenspolitik, u.a. nachdem Protestaktionen von NGOs die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf Arbeitsbedingungen in Drittweltländern lenkten und auch viele Konsumenten zu kritischem Kaufverhalten bewegen konnten. Dieses Projekt wurde in Folge solch einer Aktion auf den Weg gebracht und hatte zum Inhalt, acht von Reinhard ausgesuchte Lieferanten in Indien zu auditieren und zu zertifizieren. Zu diesem Zweck wurden bereits im Vorfeld des Projektes Teams in Deutschland und Indien mit Mitarbeitern der GTZ und von Reinhard gebildet. Diese erstellten Schulungsunterlagen und präsentierten diese den Zulieferern und externen Interessenten vor Ort. Dabei wurde von beiden Seiten die Strategie verfolgt, Sozialstandards schrittweise zu etablieren: So wurde zwischen sofort umsetzbaren, wie Kinderarbeit und Zwangsarbeit, entwickelbaren, wie Gesundheitsschutz, Diskriminierungsverbot und Begleitmaßnahmen, sowie perspektivischen, wie Lohnanpassung, Koalitionsfreiheit und Arbeitszeitregulierung, unterschieden. Zum Projektende wurden sieben von acht Zulieferern erfolgreich zertifiziert.

*Analyse des Aushandlungsprozesses.* An der Anbahnung dieser Kooperation waren maßgeblich Hartmut Lüdecke von der GTZ und Ottfried Sprissler von der Firma Reinhard beteiligt. Ottfried Sprissler war zu diesem Zeitpunkt Vorstandsmitglied von Reinhard. Eine Abteilung für Sozial- und Ökostandards gab es zu dieser Zeit noch nicht. Das erste Zusammentreffen der Verhandlungspartner ergab sich nach einer Sitzung der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels (AVE), die im Zeichen just gelaufener Protestaktionen von NGOs stand:

In der AVE wurde gerade das Thema Umwelt- und Sozialstandards diskutiert, weil etliche Firmen immer stärker unter Druck gerieten. Da hat uns die AVE mal eingeladen zu einer Sitzung. Nach dieser Sitzung ist Reinhard auf uns zugekommen und hat gesagt, er könne nicht warten bis die AVE etwas auf die Beine gestellt hat. (H. Lüdecke)

Zu diesem Zeitpunkt gab es die PPP-Projekte noch gar nicht, sondern es kam zufällig zusammen, dass die GTZ überlegte, dass PPP-Projekte sinnvoll seien und auf der Suche nach ersten Projekten war. (O. Sprissler)

Damit bestand aus Sicht beider Parteien eine gute Gelegenheit für eine Kooperation, zumal bald darauf das PPP-Programm in die Wege geleitet wurde. Eine unmittelbare Anbindung für ein Projekt zwischen Reinhard und der GTZ erwies sich aber zunächst als schwierig:

Nach dem ersten Kontakt ist relativ viel Zeit ins Land gegangen, da wir heftig aneinander vorbeiredet haben: Es war schwierig zu verstehen für die GTZ, was wir wollen, was uns wichtig ist, und auf unserer Seite zu verstehen, was die GTZ mit PPP meint. Es war alles sehr unklar. (O. Sprissler)

Anders als im ersten Fall stand kein Vermittler zur Verfügung, kein Experte für die Belange der beiden Parteien. Zudem war der Gegenstand möglicher Kooperation recht unklar, denn die Umsetzung von Sozialstandards in Entwicklungsländern steckte zur Entstehungszeit des Projektes noch in den Kinderschuhen. Für beide Partner schien es daher wichtig, sich insbesondere inhaltlich über den Gegenstand der Kooperation klar zu werden.

In der Zeit war auch gerade SA 8000 [ein Zertifikat, Einfügung Verf.] akut. Ich habe mich dann schlau gemacht, habe einen SA 8000-Kurs besucht, der in London stattfand. Ich wollte mitkriegen, was da eigentlich abläuft. (H. Lüdecke)

Doch eine SA 8000-Zertifizierung kam für Reinhard aus Kostengründen nicht in Frage. Gleichwohl wurde ein neutral ausgewiesenes Monitoring gemäß SA 8000 angestrebt, um dem Legitimationsdruck der NGOs zu begegnen. Die GTZ sollte diese neutrale Rolle übernehmen.

Dann habe ich mir überlegt, dass wir in Indien im Rahmen eines anderen Projektes bereits lokales Personal haben, das in diese Thematik mit reintrifft. Dadurch dass die Schuhindustrie auch ein sehr wichtiger exportierender Sektor in Indien ist, hatten wir da vielfältige Verbindungen. Die Leute kannten die Unternehmen auch. (H. Lüdecke)

Ähnlich dem ersten Fall war die Kenntnis der Gegebenheiten vor Ort ein wichtiger Faktor in der Anbahnung der Kooperation. Hier ging die Initiative insbesondere von der GTZ aus, deren Vertreter Lüdecke sich sowohl den Sachverstand als auch das Kontaktnetzwerk erarbeitete. Anders als im ersten Fall bedurfte die PPP jedoch einer weit größeren kooperativen Vorbereitung:

Wir haben eine eigene Organisation für die PPP gegründet. Da waren Partner der GTZ aus Indien vertreten sowie das Deutschland-Team, das den Projektplan und die Inhalte erarbeitet hat. Das war relativ mühsam: Unser Know-how bezog sich auf die Abläufe und kritischen Punkte in einer Schuhproduktion und der Input der GTZ bezog sich dann in erster Linie auf die anwendbaren Standards. (O. Sprissler)

Aufbauend auf den ILO-Konventionen, auf die sich SA 8000 bezieht, haben wir einen Katalog gemacht für Reinhard, inklusive der Auditunterlagen, also der Fragebögen für die Arbeiter. Dann haben wir später zwei Partner aus Indien zu Co-Auditoren ausgebildet. Die haben praktisch die ganze Nachbetreuung gemacht. (H. Lüdecke)

Bemerkenswert an dieser Stelle ist die Verschmelzung von Aushandlung, Planung und Durchführung im Projektverlauf. Streng genommen war in diesem Projekt die Planung bereits Teil der Durchführung, denn die Konzeption der Audits konnte schon als Beleg für Reinhard's Bemühen gelten, Sozialstandards umzusetzen. Formelle Prüf- und Eignungsverfahren gerieten fast in Vergessenheit. Auffällig war dagegen die starke Problemorientierung der beiden Partner, die jenseits ideologischer Fronten verhandelten:

Unklar war, was wir für Ergebnisse haben werden. Wie leicht kann Reinhard mit diesen Standards umgehen? Wie weich kann ich das handhaben, was kann ich mir gegenüber den Verbrauchergruppen, den Konsumentengruppen nicht mehr erlauben? Wo ist die Grenze? Die ist nicht definiert. Dazu kommen noch die nationalen Gesetzgebungen. Das war eigentlich die ganze Zeit die Diskussion. (H. Lüdecke)

Interessant im Ergebnis dieser Debatte war die Auffächerung der Sozialstandards in sofort umsetzbare, entwickelbare und perspektivische. Diese waren jedoch auf ihre Außenwirkung zu überprüfen, zumal nun auch die „neutrale“ GTZ unter Beobachtung stand:

Indien hat nun mal ein beschissenes Gewerkschaftsgesetz, das nur Probleme bereitet. Da kann ich ein Unternehmen nicht zwingen, eine Gewerkschaft zuzulassen. Das muss ich auch vermitteln können. Dieses muss ich immer im Einzelfall abwägen: Habe ich da einen Knackpunkt nach außen, in der Außenwirkung? Das ist eigentlich der schwierigste Punkt. (H. Lüdecke)

Vor diesem Hintergrund versuchte Harmut Lüdecke kurz vor Ende der Verhandlungen auch NGOs in die Durchführung einzubinden. Gelegenheit dazu gaben die Eschborner Fachtage:

Da hatten wir das Hauptthema Umwelt- und Sozialstandards. Das war genau die Zeit, als wir mit Reinhard in der Verhandlung waren. Und in der Abschlussrunde habe ich mich vorne hingestellt und gesagt: Wir machen jetzt da was mit Reinhard. Wir hätten Euch [NGOs, Einfügung Verf.] gern mit im Boot. Wer will mitmachen? Dann haben sie sich geziert bis zum Gehtnichtmehr und sind alle abgesprungen. (H. Lüdecke)

Schließlich wurde, ohne Beteiligung der NGOs, der endgültige Vertrag zwischen Reinhard und der GTZ geschlossen. Insgesamt trug diese PPP einen stark kooperativen Charakter, der symbolisiert wurde durch den Vertrag, der eine hälftige Kostenteilung für das eingesetzte Personal und die Schulungsmaterialien vorsah. In ihrer Wirkung gleicht diese PPP einem *Joint Venture* und kommt so dem PPP-Ideal sehr nahe. Die kooperative Vorarbeit ging jedoch mit einer Abgrenzung zum damals dominanten politischen Diskurs um die Durchsetzung von Sozialstandards einher. Kompromisse in der Handhabung von Sozialstandards machten schließlich erst eine gemeinsame Umsetzung des Vorhabens möglich. Dieser praktische Zugang verfestigte sich auch über das Projekt hinaus und prägte die Haltung der Partner:

Ich würde mir wünschen, dass von Seiten der Öffentlichkeit und auch der NGOs insbesondere ein bisschen mehr Realitätssinn in die ganze Argumentation kommt und die wirklichen Verhältnisse insgesamt realistischer beurteilt würden. (O. Sprissler)

Was das betrifft, was jetzt an Diskussion stattfindet, ist man hier schon ziemlich abgestumpft. Die NGOs sollten ihre Ressourcen und ihre Kraft in eine andere Richtung lenken, nämlich in die positive. Und nicht immer nur draufhauen. (H. Lüdecke)

Dies zeigt aus meiner Sicht die Naivität des Vorwurfs, PPPs seien innovative Insellösungen. In der Tat kommt es in diesem Beispiel zu einer Verselbständigung kooperativer Handlungslogiken (vgl. Benz 1994: 165, 254 ff.), indem die Partner ein eigenes Verständnis dessen entwickeln, was sie gemeinsam erreichen können und wollen. Daher müssen sie sich, um handlungsfähig zu bleiben, vom laufenden politischen Diskurs abgrenzen und Kompromisse eingehen. Symptomatisch ist die Weigerung der NGOs, an diesem konkreten Projekt mitzuwirken. Dies liegt zum einen an fehlenden Kapazitäten der NGOs, zum anderen aber an der politischen Orientierung und dem inkompatiblen, häufig konfrontativen Rollenverständnis vieler NGOs. Diese Beobachtung wurde auch in anderen Studien gemacht (exemplarisch für die Textilbranche Dürr et al. 2001: 47 ff.). Aus Sicht der Negotiated Order Theory ließe sich vermuten, dass PPPs, insbesondere in politisch brisanten Handlungsfeldern, eine Binnenlogik entwickeln, die eine Verständigungsbasis nach *innen* schafft, aber nach *außen* verteidigt werden muss, um die Legitimation sicher zu stellen. Die Implikationen dieser Beobachtungen werden in Kapitel 4 näher erläutert.

### 3.2.3 Qualitätsverbesserung des Peruanischen Kaffees (Fallstudie 3)

*Inhalt des Projektes.* Das dritte Projekt hatte das proklamierte Ziel, die Qualität des Kaffees in Peru zu erhöhen, um zum einen den Preisabschlag des Landes auf der Weltkaffeebörse zu verringern und zum anderen Kaffee aus Peru als Qualitätsprodukt zu etablieren. Projektpartner der GTZ war der deutsche Kaffeeröster Intercafé, der bereits seit Jahren in Peru investiert hatte. Obwohl die natürlichen Gegebenheiten zum Anbau von Kaffeebohnen im Land günstig waren, konnte bis zum Zeitpunkt des Projektes kein hoher Qualitätsstandard für den Export erreicht werden. In Zusammenarbeit mit der lokalen Kaffeekammer und der Anbauergensenschaft sowie in Abstimmung mit der Normenkontrollbehörde sollte nun ein landesweites Preissystem durchgesetzt werden. Die PPP sollte dafür den Rahmen festlegen und durch Schulungen von Personal wichtiger Kaffeexportfirmen einen Multiplikatoreffekt erzielen. Zu diesem Zweck wurde unter Anleitung eines Experten ein Qualitätslabor und Schulungszentrum vor Ort errichtet. Die GTZ übernahm die Finanzierung der lokalen Fachkräfte und der Sachausstattung; Intercafé bezahlte den Experten. Als dritter Vertragspartner trat die lokale Kaffeekammer auf, die u.a. ihre Räume sowie einheimisches Servicepersonal für das Qualitätslabor und die Schulungen zur Verfügung stellte. Das Projekt lief erfolgreich und bewirkte eine erhebliche Senkung des Preisabschlages.

*Analyse des Aushandlungsprozesses.* Die Entstehungsgeschichte dieser PPP-Maßnahme reicht viele Jahre zurück. Seit Beginn trat maßgeblich Hartmut Lorenz als Agrarexperte und Mitarbeiter des Bereiches Planung und Entwicklung der GTZ in Aktion, auf Seiten von Intercafé war Werner Müller als Leiter der Abteilung Corporate Affairs der Ansprechpartner. Eine weitere Schlüsselrolle nahm Stefan Gorowsky ein, der als freier Gutachter und Berater sowohl für die GTZ als auch Intercafé im Laufe der Kooperation arbeitete. Zu ersten Kontakten der Parteien kam es in einem Sektorvorhaben der klassischen EZ in den Jahren 1994/95:<sup>35</sup>

Es ging los 1994/95: Da hat es keine Anwerbung über das PPP-Büro gegeben, sondern wir sind im Rahmen eines Sektorvorhabens zur „Förderung des Anbaus und der Vermarktung von Biokaffee“ in Peru, Bolivien und Kolumbien zusammen getroffen. (H. Lorenz)

Wenn man länger im Ausland ist, lernt man auch die Deutschen kennen. Damals hat Herr Lorenz von meinen Aktivitäten in Kolumbien gehört, und dann haben wir uns irgendwann mal kurzgeschlossen. So sind wir dann auch nach Peru gekommen. (W. Müller)

Bereits dieses Projekt sollte in Zusammenarbeit mit Intercafé laufen, jedoch stießen die beiden Parteien auf den Widerstand einer NGO – eine Situation, die etliche Parallelen mit der zweiten Fallstudie aufweist, wenngleich das PPP-Programm damals noch nicht existierte:

Wir haben versucht auszuloten, ob Intercafé nicht auch eine Marke als Biokaffee anbieten kann. Wir haben versucht, eine Vereinbarung hinzukriegen, aber weder das BMZ noch die GTZ waren damals soweit, dass man so ein PPP-Projekt hätte machen können. Zudem haben wir sehr scharfe Kritik bekommen von TransFair, die sich darüber geärgert haben, dass die GTZ versucht, mit so einem Großinvestor zusammen zu arbeiten. Dass man mit Privatfirmen zusammengeht, das war damals ein Tabu. (H. Lorenz)

---

35 In dem hier beschriebenen überregionalen Sektorvorhaben (Kolumbien, Bolivien, Peru) ging es darum, Kleinbauern in den Koka- und Mohnanbaugebieten die Produktion von Biokaffee nahe zu bringen. Ziel war es – nach der lang anhaltenden Kaffeekrise (1988-1994) – die Abwanderung von Kaffeebauern in die illegale Drogenwirtschaft (Kokaanbau, Opiummohnanbau) einzudämmen.

Zudem hatte zwar, so der GTZ-Vertreter Lorenz, Intercafé in der Tat an die Einführung einer Biokaffee-Marke gedacht, doch schien die Investition zu diesem Zeitpunkt nicht rentabel zu sein. Daher wurde die „erste Phase“ des Projektes letztlich ohne privaten Beitrag umgesetzt.

Wir sind aber in Kontakt geblieben. Intercafé hat die Aktivitäten der GTZ beobachtet und war sehr angetan. Nach drei Jahren, in der zweiten Phase, haben wir einen Mitarbeiter zusätzlich mit reingenommen, der von Intercafé bezahlt worden ist. Das war der Herr Gorowsky. Der hat zwar einen GTZ-Vertrag gehabt, aber das Geld kam von Intercafé. (H. Lorenz)

Hier – in der „zweiten Phase“ – zeigte sich bereits eine erste konkretere Form der Zusammenarbeit beider Partner. Zwar war diese weiterhin nicht institutionell abgesichert, entsprach aber in der Praxis bereits einem Projekt im Rahmen des späteren PPP-Programms.

Dann ist für eine dritte Phase kein Angebot mehr erstellt worden, weil im Vorfeld mit dem BMZ besprochen war, dass kein Geld dafür da ist. Auch die zweite Phase war schon sehr stark zusammengekürzt. (H. Lorenz)

Trotz zahlreicher Bemühungen schien eine „dritte Phase“ aus bilateralen staatlichen Mitteln nicht mehr finanzierbar. Auch erwies sich die mühsame Anbahnung von BMZ-Projekten aus Sektormitteln für private Partner als unpraktikabel, da Planung und Umsetzung zuviel Zeit benötigten. Jedoch ergab sich mit Einführung des PPP-Programms eine neue Möglichkeit der Kooperation:

Ich habe den Wunsch geäußert, mit der GTZ zusammen zu arbeiten, aber nicht in einer normalen GTZ-Projektphase, die sich über zwei, drei Jahre Evaluierung hinstreckt, sondern so, wie es die Jungs von der Wirtschaft machen wollen: Die wollen es sofort machen, und dafür gab es dieses PPP-Programm, das genau da reinpasste. (W. Müller)

Man hatte nicht das Geld, ein Neuvorhaben zu finanzieren. Das war aber die Zeit, als auch das PPP-Büro gerade hier anfang. Da bin ich auf das PPP-Büro zugegangen und habe gesagt: Möchtet Ihr dieses Projekt nicht als PPP-Projekt finanzieren? Die waren heilfroh, fanden den Ansatz sehr gut, und das ist auch hervorragend gelaufen. (H. Lorenz)

Auch in die „dritte Phase“ wurde Stefan Gorowsky als Kaffee-Berater fest eingeplant:

Der Müller hat mit seinen Vorständen gesprochen und das Geld gekriegt. Und der Gorowsky hat dann gesagt: Ja, würde ich gern machen. Da war der Punkt auch geklärt. (H. Lorenz)

Die GTZ hatte Interesse an Gorowsky, wir hatten Interesse, dass Gorowsky es macht, weil er von uns kommt, und die Peruaner kannten ihn auch. (W. Müller)

Im nächsten Schritt wurden die PPP-Kriterien besprochen, wobei Hartmut Lorenz als Vermittler zwischen dem PPP-Büro und seinem Verhandlungspartner Werner Müller auftrat.

Wir waren auf die Beratung von Herrn Lorenz angewiesen. Er musste uns sagen, welche Kriterien von der GTZ eigentlich verlangt werden und fragen: Könnt Ihr das leisten? (W. Müller)

Beim Verfassen des Projektvorschlags erwies sich dann Stefan Gorowsky als ideale Hilfe:

Die Planung haben wir sowieso vorher gemacht, was wichtig war. Insofern war es relativ einfach, für das PPP-Büro einen Projektvorschlag zu schreiben. Der Gorowsky hat das im Wesentlichen gemacht, aber der Müller hat ihn dann offiziell durchgelesen und dann ganz offiziell auch an das PPP-Büro geleitet. (H. Lorenz)

Gorowsky hatte den Vorteil, dass er die Interna der GTZ und auch die richtige Diktion der GTZ viel besser kannte als ich. Das heißt, er konnte es viel passgenauer machen als wenn ich mir da was zusammengebastelt hätte. (W. Müller)

Hier wird auch deutlich, dass dem eigentlichen Antragsverfahren eine *Vorverständigung* vorausging, in der bereits eine Einigung über das Projektvorhaben erzielt wurde. Diese begründete gleichsam eine Binnenverpflichtung der Projektpartner. Der Antrag stellte dagegen die Außenlegitimation des Projektes sicher und konnte in dieser Funktion im Sinne der Verfahrensprivatisierung Gorowsky überlassen werden. Entsprechend übernahm auch der Vertrag die Funktion einer formellen Absicherung einer bereits zuvor getroffenen Vereinbarung. Dabei blieb der Vertrag jedoch notwendiger, legitimer Bestandteil der Kooperation:

Ja, es gibt einen PPP-Vertrag. In den Projekten vorher hatten wir das nicht nötig. Da haben wir es einfach per Briefwechsel gemacht. Das ist eine Sache, die das PPP-Büro jetzt macht und dann bin ich eigentlich nicht mehr eingeschaltet. (H. Lorenz)

Alle Beteiligten, die am Tisch gesessen haben, haben gesagt: Wir wollen das. Dabei muss die GTZ verständlicherweise ein paar Formalitäten einhalten. Und diese Dinge müssen eingehalten werden, ohne dass wir da Einfluss zu nehmen brauchen. (W. Müller)

Die Verhandlungspartner Lorenz und Müller sehen demnach ihre Rollen in der Vorverständigung, nicht in der formellen Absicherung des PPP-Projektes. Allerdings gibt es Rückkopplungen zwischen beiden Ebenen, sobald ein Abstimmungsbedarf entsteht. Damit gehen wiederum organisationsinterne Aushandlungsprozesse einher, die jedoch bewusst vom externen Verständigungsprozess abgeschirmt werden, um Kommunikationskanäle frei zu halten:

Ich bringe diese Projekte ins Laufen und ich betreu' die dann wieder, wenn Bedarf geäußert wird, aber ich halte mich aus dem Management raus. Ich bahne die Sachen an, ich konzipiere sie mit. Ich rede mit den Unternehmen, denn die Unternehmen wollen einen Fachdialog und keinen Administratordialog. (H. Lorenz)

Über Lorenz liefen und laufen auch heute alle meine Kontakte zur GTZ. Und da ich selbst nach wie vor nicht kapieren will, wie die GTZ funktioniert, reicht es mir aus, den Lorenz zu kennen, der mich da durchlotst. Der Lorenz kennt unser Organigramm auch nicht. (W. Müller)

Hier wird Folgendes deutlich: Mit der Entkopplung von „Fachdialog“ und „Administratordialog“ konnte sich eine längerfristige, projektübergreifende Beziehung zwischen Lorenz und Müller entwickeln. Diese konkretisierte sich in dem hier dargelegten Projekt, das die „Phase 3“ der langjährigen Zusammenarbeit darstellte. Oft treten beide in administrative Abstimmungsprozesse mit ihrer eigenen Organisation, sei es explizit, wenn z.B. Fördermitteln zu beantragen sind, oder implizit, wenn Optionen und Machbarkeiten erfahrungsbasiert im Voraus abzuwägen sind. Hier überlagern sich mitunter die Verpflichtungsbeziehungen der Akteure, indem sie extern als Vertreter ihrer Organisation, intern als Vertreter der Branche und sogar als Vertreter ihres Verhandlungspartners auftreten, wobei nicht selten Konflikte zwischen diesen Rollen entstehen:

Was schwierig war, war die Finanzierung von Seite der GTZ zu kriegen, weil unser ganzes Instrumentarium hier dermaßen verrostet und festgefahren ist. Das ist auf eine Behörde mit Beamten zugeschnitten, wie das BMZ. Für die Wirtschaft ist das untauglich, so kann man nicht arbeiten. Sie waren nicht in der Lage beim BMZ dieses Projekt in der dritten Phase als Priorität durchzusetzen, weil es damals im Regionalbereich nicht interessiert hat und die anderen Sektorenbereiche des Referates auch nicht. (H. Lorenz)

Diese sehr persönlich geführte Auseinandersetzung mit Anforderungen der Branche und der GTZ setzte jedoch einen kreativen Prozess in Gang und ermöglichte – strukturell zunächst unwahrscheinliche – Projektentwürfe, die in ihrer Langfristigkeit, Komplexität und Akteurskonstellation den formell vorgesehenen Rahmen einer PPP sprengen. In der Wahrnehmung der Akteure stellte die PPP jedoch nur einen weiteren Baustein der Zusammenarbeit dar:

Von uns aus war ohnehin klar, was wir wollten und wie wir es wollten, so dass das PPP-Programm das optimale *Vehikel* war. (W. Müller, Hervorhebung Verfasser)

Mittlerweile hat sich die Kooperation mit Intercafé auf Verbandsebene verlagert und läuft analog zur Textilbranche unter dem Label sozialer Verantwortung. Zwar ist damit, so scheint es, Intercafé nicht mehr primärer Ansprechpartner, doch wirkt die persönliche Beziehung als Vertrauenskapital – nun auf Verbandsebene – weiter:

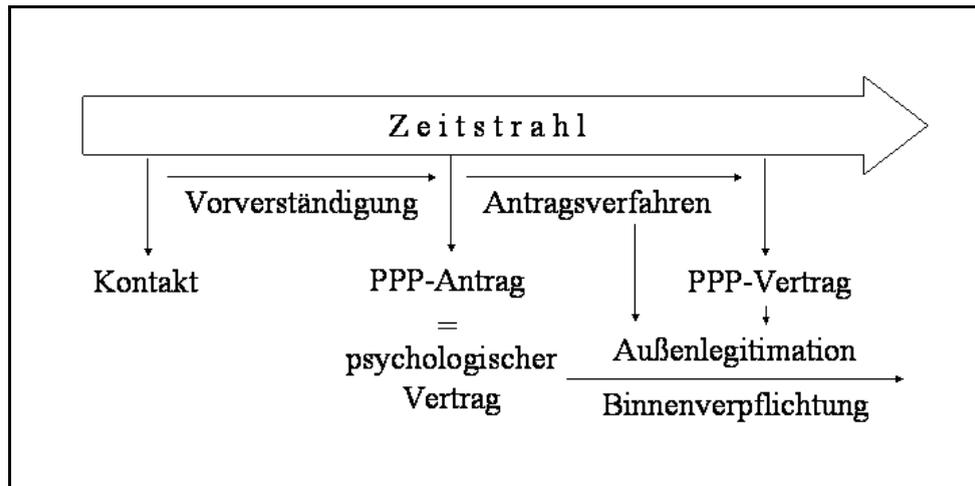
Auf Verbandsebene hat Intercafé eine wichtige Rolle gespielt als treibende Kraft bei der Durchsetzung des Themas „corporate social responsibility“. Und gar nicht unbedingt die Person Werner Müller, sondern jemand anderes. Aber die arbeiten eng zusammen. Wenn das Vertrauen so gewachsen ist, dass die Zusammenarbeit sehr gut ist, dann kann man sogar die Leute austauschen. Aber das kann man am Anfang nicht machen. (H. Lorenz)

*Fazit.* Die Fallstudien haben gezeigt, wie vielfältig Entwicklungspartnerschaften entstehen können und wie unterschiedlich deren Charakter sein kann. Eine wesentliche Rolle in dem Aushandlungsprozess der Kooperationen haben individuelle Akteure gespielt, die halfen, gegenseitige Anforderungen zu erkennen und das Programm PPP zu nutzen, um beiderseitige Interessen in Projekte umzusetzen. Im Folgenden soll versucht werden, aus Sicht der Negotiated Order Theory drei Hypothesen zu formulieren, die wesentliche Erkenntnisse der Fallstudien integrieren.

### **3.3 Drei Hypothesen zur Aushandlung einer PPP**

*Hypothese 1: Die Aushandlung einer PPP ist durch eine Vorverlagerung von Verständigungsprozessen gekennzeichnet. In diesen werden Interessen und Anforderungen auf Handlungskontexte der Projekte frühzeitig abgestimmt. Im Ergebnis entsteht eine Binnenverpflichtung der Partner, die durch formelle Verfahren und Verträge institutionell untermauert und nach außen legitimiert wird.*

In allen drei Fällen ist zu beobachten, dass der Aushandlungsprozess zwischen den Partnern bereits lange vor der Antragsprüfung einsetzt. Ausgangspunkt sind zumeist informelle Gespräche (Fall 1 und 2) bzw. langfristige Beziehungen im Vorfeld des Projektes (Fall 3). Ihnen folgen, je nach Gelegenheit sogenannte „prenegotiations“ (Gray 1989: 56 ff.), die im Kern eine fachliche Vorverständigung und eine informelle Machbarkeitsprüfung beinhalten. Diese werden entweder durch eine (dritte) Person (Fall 1 und 3) oder kooperativ (Fall 2) geleistet. Der Antrag wird sodann entweder gemeinsam oder von einem beidseitig legitimierten Vertreter, im Sinne der Verfahrensprivatisierung, erstellt. Häufig markiert der Antrag eine Art psychologischen Vertrag, indem er kommende Verständigungen vorprägt und eine Binnenverpflichtung der Verhandlungspartner zur Umsetzung des Projektes begründet. Dabei bleibt jedoch der formelle Rahmen der Antragsprüfung gewahrt, die den psychologischen Vertrag institutionell nach außen legitimiert.

**Abbildung 2: Zusammenspiel von Vorverständigung und Antragsverfahren**

Quelle: Eigene Darstellung

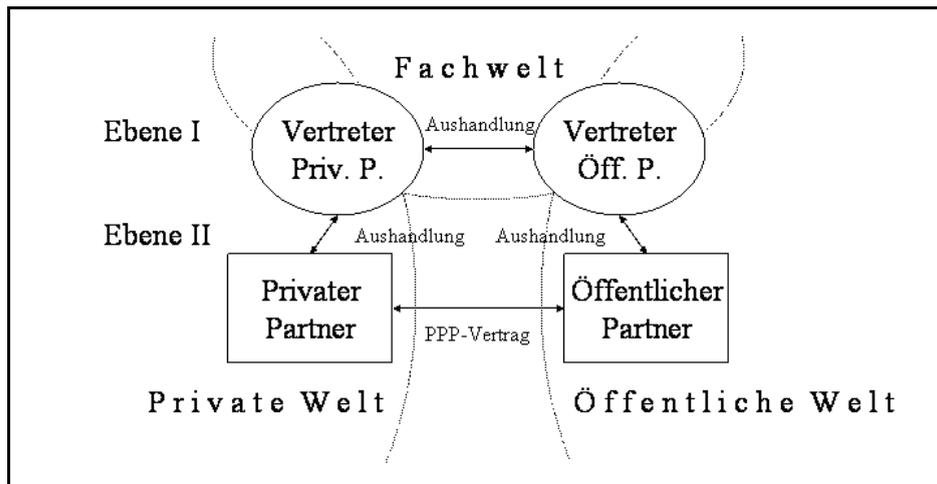
Aus Sicht der Negotiated Order Theory stellt die Vorverständigung eine Strategie der Akteure dar, um Handlungsspielräume in der Gestaltung einer Kooperation zu gewinnen, indem Projektideen vorzeitig auf den institutionellen Rahmen abgestimmt werden. Jedoch ersetzen informelle Verständigungen nicht die formell-rechtliche Absicherung der Kooperation. Andererseits sind formelle Verfahren und Verträge nur insofern wirksam, als sie die bereits bestehende, informelle Verständigungsgrundlage untermauern (vgl. auch Ring/Van de Ven 1994: 100; Gray 1989: 5 ff.). Beide Ebenen – die informelle Verständigung und das formelle Verfahren – stehen in einem Wechselverhältnis (vgl. auch Benz 1994: 202). Dieser Prozess der Aushandlung folgt einem Entwicklungspfad, der durch individuelle und kollektive Vorentscheidungen geprägt und in verschiedenen Dokumenten, wie dem Antrag, dem Statusbericht oder dem Vertrag, formell verankert ist. Zudem sind alle drei Kooperationen Ausgangspunkt von bzw. eingebettet in längerfristige Beziehungen der Akteure. Diese ermöglichen Verständigungen außerhalb des institutionellen Korsetts, werden jedoch wieder auf institutionelle Anforderungen bezogen, sobald Gelegenheiten für konkrete Projekte im Rahmen der Zusammenarbeit erwachsen.

Im Kontext der Entwicklungspolitik zeigt sich, dass die vielzähligen Zulässigkeits- und Gütekriterien einer PPP durchaus von beiden Partnern beachtet werden, jedoch nicht ausschlaggebend für eine Kooperation sind. Vielmehr geben diese Kriterien einen Rahmen vor für Interpretations- und Handlungsspielräume der Beteiligten. Es findet, aufgrund der Komplexität und Einzigartigkeit der Ausgangslage, keine explizite Prüfung der Kriterien statt. Eher entscheidet der kompetente Eindruck legitimer Verhandlungspartner über die Zulässigkeit der Kooperation. In Fall 1 fungiert sogar ein externer Berater als beidseitige Vertrauensperson und als Vertreter sowohl des privaten als auch des öffentlichen Interesses. In Fall 2 findet dagegen, im Zuge der öffentlichen Brisanz des Themas Sozialstandards, eine intensive Verständigung über die Interpretation entwicklungspolitischer Ziele im Rahmen der PPP statt, zumal der Gegenstand der Kooperation nur schwach definiert ist. In Fall 3 ergibt sich die entwicklungspolitische Relevanz aus der Vorgeschichte der Kooperation und wird über die Erfolgsträchtigkeit der Kooperation definiert.

*Hypothese 2: Die Aushandlung einer PPP wird durch sog. Bridging Agents entscheidend geprägt. Diese agieren typischerweise als Vertreter sowohl der öffentlichen bzw. privaten Organisation als auch einer gemeinsamen Fachwelt. Die Fachwelt dient als Verständigungsbrücke zwischen öffentlicher und privater Welt.*

Sämtliche individuellen Schlüsselakteure der untersuchten Kooperationen sind sowohl als Vertreter der öffentlichen oder privaten Organisation als auch als Experte eines Fachgebietes aufgetreten, sei es als Kenner der Kaffeebranche, Textilbranche oder der Diskussion um Sozialstandards. Diese Fachkenntnis legitimierte das Handeln der Akteure nach innen und außen, indem ihnen ein Vertrauensvorschuss von Seiten der eigenen Organisation (nach innen) gewährt und sie als kompetenter Verhandlungspartner (nach außen) wahrgenommen wurden. Kraft ihres Expertenstatus sind sie in der Lage, langfristige Beziehungen mit Akteuren der jeweils anderen Organisation zu kultivieren und je nach Situation zu konkretisieren, wobei spätestens dann diese Akteure in intensive Aushandlungsprozesse mit der eigenen Organisation treten (siehe die Ebenen 1 und 2 der Abbildung 3). Durch kompetente Interpretation gegenseitiger Anforderungen schaffen sie Handlungsspielräume für eine Kooperation. Dabei tragen sie Aushandlungsprozesse häufig „mit sich selbst“ aus, indem sie Handlungsoptionen im Vorfeld individuell abwägen und auf ihre allseitige Durchsetzbarkeit prüfen.

**Abbildung 3: Aushandlungsebenen zwischen privater und öffentlicher Welt**



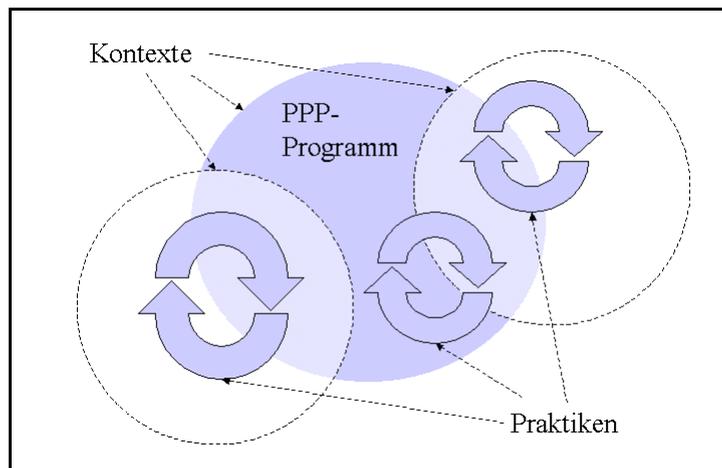
Quelle: Eigene Darstellung

Besonders in Fall 3 kommt dieses Phänomen zum Vorschein. Hier sind beide Verhandlungspartner bemüht, die Organisationen, die sie vertreten, vom Gegenüber abzuschirmen und sich auf eine rein fachliche Verständigung zu konzentrieren. Dabei machen sie externe, also branchentypische Handlungsbedingungen in ihrer eigenen Organisation geltend und vertreten so intern die Belange ihres externen Verhandlungspartners. In Fall 1 scheint dieser Aushandlungsprozess zwischen Organisationswelt und Fachwelt zunächst weniger relevant, indem Jürgen Conrad als externer Consultant die Kooperation quasi im Alleingang anzubahnen scheint. Dieser „Alleingang“ beruht jedoch auf einer Vorleistung von Conrad, der kraft seiner Expertisen in allen drei Welten gegenseitige Anforderungen „mit sich“ aushandelt. Umgekehrt verfügt in Fall 2 anfangs keiner der Akteure über Expertise in der Fachwelt Sozialstandards. Erst die Aneignung von Know-how schafft eine beidseitige, d.h. interne wie externe Verständigungs- und Legitimationsbasis, die eine Kooperation letztlich ermöglicht.

*Hypothese 3: Die Aushandlung einer PPP beruht auf Praktiken der Zusammenarbeit, die sich in spezifischen Kontexten eingespielt haben und die wiederum jeder PPP einen kontextspezifischen Charakter verleihen. Jede PPP stellt demnach eine sog. Negotiated Order dar, in der sich Bewältigungsstrategien der Akteure und damit auch Wege und Grenzen der Nutzung einer PPP widerspiegeln.*

In allen drei Fällen lassen sich je unterschiedliche Praktiken der Handhabung von PPP erkennen: In Fall 1 nimmt die PPP den Charakter einer einfachen Förderleistung an, für deren Design im Wesentlichen der Textilberater Jürgen Conrad verantwortlich ist. Er fasst die GTZ typischerweise als Fördermittelgeber auf und sieht seine eigene Rolle in der Zuschneidung der Förderung auf seine Klienten. Dieses Prinzip der Vorfertigung und Vermarktung von PPP als *Förderleistung* – GTZ-intern auch „System Conrad“ genannt – hat sich im Kontext der Bildungsförderung als pragmatische Handhabung des PPP-Instruments bewährt. In Fall 2 gleicht die PPP einem gemeinschaftlichen Pilotprojekt – einem *Joint Venture* – und entspricht am ehesten dem in 2.2 vorgestellten Ideal einer „innovativen“ Kooperation. Nicht nur bedurfte es einer eigenen Organisation in Form mehrerer Projektteams, auch wurde der Kooperationsgegenstand – die Umsetzung von Sozialstandards – in einem mühsamen Koordinationsprozess hervorgebracht. Diese Ausprägung einer PPP gründet jedoch teilweise auf den Eigenheiten und der politischen Brisanz des Kontextes der Kooperation – dem Diskurs um Sozialstandards – und ist insofern nur begrenzt beispielgebend. Schließlich stellt in Fall 3 – auch in den Augen der Beteiligten – die PPP lediglich ein *Vehikel* für die Fortführung einer bestehenden Zusammenarbeit dar und übernimmt damit die Funktion bisheriger Fördertöpfe. Dieser Charakter ist vornehmlich im Kontext der langfristigen Beziehung der Akteure zu verstehen; er zeigt aber auch, wie, vermittelt über Praktiken der Zusammenarbeit, das PPP-Programm an andere Programme (Kontexte) Anschluss finden kann (siehe Abbildung 4).

**Abbildung 4: Einbettung von PPP-Praktiken in Kontexte**



Quelle: Eigene Darstellung

Aus Sicht der Negotiated Order Theory sind Akteure im Aushandlungsprozess von Kooperationen zwischen öffentlicher und privater Welt bemüht, ihr Handeln dadurch zu erleichtern, dass sie auf Praktiken zurückgreifen, die sich mit Kontexten alltäglicher Arbeit vereinbaren lassen (siehe Abbildung 4). Dabei setzen sie sich Handlungsrestriktionen, schaffen aber auch Handlungsspielräume, indem sie in gegenseitigem Einverständnis bestimmte Handlungsoptionen ignorieren. So ist auffällig, wie selten die Akteure explizit sämtliche formellen Zulässigkeits- und Gütekriterien in der Anbahnung von PPPs hinterfragen. Dies würde einen unver-

einbar großen Aufwand bedeuten und damit die Chance für eine Kooperation verringern. Dagegen entwickeln die Akteure durch Ideen und laufende Überzeugungsarbeit innovative, kaum erwartbare Praktiken der Nutzung von PPP. Insofern resultieren die Projekte in ihrer Eigenständigkeit wohl kaum aus den Vorgaben des PPP-Programms; im Umkehrschluss hätte es jedoch ohne das PPP-Programm keine dieser drei Kooperationen mit ihrem je eigenen Charakter gegeben.

In der Weiterentwicklung des PPP-Programms spielt der Aspekt der Nutzbarkeit, d.h. der Anwendbarkeit im Kontext vielfältiger Problemstellungen bzw. der Anschlussfähigkeit des Programms an bewährte Formen der Zusammenarbeit, eine entscheidende Rolle. Regeln und Verfahren messen sich an deren Eignung für den Arbeitsalltag, nicht an deren konzeptioneller Güte oder Konsistenz. So ist es in der Tat in den ersten Jahren des PPP-Programms des BMZ zu zahlreichen Nebenregelungen, Ausformungen und Neudeutungen im Antragsverfahren gekommen. Die Institutionalisierung des PPP-Programms steht am Anfang, wobei sich eine stärkere Formalisierung des PPP-Verfahrens abzeichnet – ein Phänomen, das auch in anderen Politikfeldern von PPP zu beobachten ist (vgl. Benz 1994: 200 f.; Kirsch 1996: 222 f.). Diese Entwicklung ist auch Gegenstand der Evaluation der Pilotphase des PPP-Programms, die im nächsten Kapitel im Lichte der Negotiated Order Theory sowie der hier ausgeführten Hypothesen besprochen werden soll.

## 4 Implikationen für die Entwicklungspolitik

Wenngleich die Fallstudien und die daraus abgeleiteten Thesen nur einen Ausschnitt möglicher Entstehungsmuster und Praktiken der Aushandlung einer PPP erfassen, so soll dennoch der Versuch unternommen werden, abschließend die Evaluation des PPP-Programms zu kommentieren. Diese basiert ihrerseits auf Fallstudien, verfolgt jedoch ein anderes Erkenntnisinteresse.<sup>36</sup> Vor diesem Hintergrund werden Überlegungen angestellt, wie aus Sicht der Negotiated Order Theory PPPs in der EZ sinnvoll eingesetzt werden können und welche Potenziale und Grenzen öffentlich-privater Arrangements in der Entwicklungspolitik bestehen.

### 4.1 Zur Evaluation des Pilotprogramms des BMZ

Das Pilotprogramm des BMZ zur Förderung von Entwicklungspartnerschaften wurde vielfach in Länderstudien und insgesamt evaluiert.<sup>37</sup> Zwei Evaluationen bilden die Basis für die folgende Diskussion: die Grundlagenstudie zur Evaluierung von PPP, durchgeführt von Mitarbeitern des Hamburgischen Weltwirtschaftsarchivs (HWWA 2002), sowie der Synthesebericht über die Evaluierung von Public Private Partnership in der deutschen EZ (BMZ 2002c). Im Ergebnis sehen die Berichte in PPP ein erhebliches Innovationspotenzial, insbesondere auf betrieblicher Ebene; sie kritisieren jedoch die mangelnde Einbindung des Programms in die bilaterale EZ sowie die unzureichende Prüfung der Zulässigkeitskriterien. An dieser Stelle sollen drei häufig genannte Problemfelder aufgegriffen werden, die sich gut anhand der Fälle und der Negotiated Order Theory diskutieren lassen: Mitnahmeeffekte, Insellösungen und Mehrfachförderungen.

Von *Mitnahmeeffekten* bei privaten Partnern wird dann gesprochen, wenn die betreffende Maßnahme subsidiär, d.h. auch ohne Unterstützung des öffentlichen Partners, zu dem gleichen betriebswirtschaftlichen wie entwicklungspolitischen Erfolg geführt hätte. Der entwicklungspolitische Zusatznutzen, der durch PPP entstehen soll, muss zudem höher liegen, gemessen am Aufwand, als bei einer alternativen Verwendung der Mittel (vgl. BMZ 2002c: 53 f.). Insbesondere für den Bereich der beruflichen Bildung, in den 50% der GTZ-Projekte aus der PPP-Fazilität fielen, werden Mitnahmeeffekte problematisiert. Demnach ist ein Zusatznutzen erst dann markant, wenn innovative Techniken eingeführt, externe Partner einbezogen oder die Bildungsmaßnahmen mit EZ-Konzepten in Einklang gebracht werden (BMZ 2002c: 86). In Fallstudie 1, in der es um die Qualifikation türkischer Textilarbeiter geht, trifft das zweite Kriterium zwar zu, doch hat der Textilconsultant Jürgen Conrad gerade in den letzten Jahren Schwierigkeiten, ähnliche Projekte zu vermitteln. Aus Sicht der Negotiated Order Theory besteht hier ein Widerspruch zwischen der formellen Regel, Mitnahmeeffekte zu vermeiden, und den praktischen Gelegenheiten für eine Kooperation: Gerade mittelständische Unternehmen sehen, vermittelt durch Consultants, in PPP eine Möglichkeit, ihre Ausbildungsaktivitäten zu fördern. Diese Sicht hat sich als pragmatische Handhabe des PPP-Instruments erwiesen und – so ließe sich argumentieren – geholfen, das EZ-Instrument PPP in der Privatwirtschaft

---

36 Evaluationen dienen legitimerweise dazu, die Umsetzung eines Programms auf die Ziele des Programms hin zu bewerten. In diesem Sinne sind Evaluationen nicht wertfrei, sondern Instrumente der Umsetzungskontrolle. Die Negotiated Order Theory liefert indes eine Sicht auf soziale Phänomene und hat nicht den Anspruch, Gestaltungsempfehlungen zu geben. Die folgenden Ausführungen sind daher nicht als Kritik, sondern als theoretisch informierte Ergänzung und Reflexion der Evaluation zu verstehen.

37 Siehe im Detail die fortlaufenden Instrumentenevaluierungen des BMZ im Internet (Stand: 20.3.2003): [http://www.bmz.de/themen/erfolgskontrolle/fachinfo\\_zep/instrumentenevaluierungen/index.html](http://www.bmz.de/themen/erfolgskontrolle/fachinfo_zep/instrumentenevaluierungen/index.html)

zu legitimieren. Die Beschränkung dieser Nutzung, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen, könnte daher der Etablierung des Instrumentes schaden. Ein Ausweg könnte darin bestehen, Bildungsförderung aus dem PPP-Programm auszulagern und in einem Sonderfond als Dienstleistung weiter anzubieten.

Weiterhin werden viele PPP-Projekte der Pilotphase als *Insellösungen* bezeichnet, indem sie nur unzureichend in bestehende Schwerpunkte der EZ eingebunden waren und kaum zu anderen Maßnahmen Anschluss fanden. Es ist vom „Wildwuchs kleinteiliger Projekte“ die Rede (vgl. BMZ 2002c: 6 f., 44 f., 51). Diese Kritik, so verständlich sie ist, unterschätzt die häufig komplexe Ausgangslage der Partner im Aushandlungsprozess einer PPP. Von verschiedenen Welten kommend und verschiedenen Handlungsanforderungen ausgesetzt, sind beide Partner bemüht, unter anhaltendem Ergebnisdruck eine Basis der Verständigung und Kooperation zu finden. Sie müssen dabei die *beidseitige* Anschlussfähigkeit des Vorhabens sichern. Dies grenzt Handlungsspielräume ein, eröffnet aber auch innovative Wege der Kooperation. In Fallstudie 2 wird das Dilemma deutlich. Dem Druck der Öffentlichkeit ausgesetzt, versuchen die Partner Sozialstandards in Indien so umzusetzen, dass allseitig legitimierbare Ziele erreicht werden können. Zwar bleibt die Umsetzung in der Tat auf wenige Betriebe und abgeschwächte Standards beschränkt, jedoch ist – andererseits – eine Grundlage für kooperatives Handeln geschaffen worden: Erste gemeinsame Projekte mit privaten Partnern können zudem Ausgangspunkt sein für weitere Vorhaben, die auf einer gewachsenen Vertrauensbasis und erprobten Praktiken der Zusammenarbeit aufbauen. In diesem Sinne sollten auch kleinteilige Pilotprojekte weiterhin gefördert werden.

Dabei würde es jedoch einerseits zu *Mehrfachförderungen* kommen, die im Sinne der Wettbewerbsneutralität von öffentlicher Seite aus als illegitim verstanden werden. Andererseits wird erkannt, dass erst durch wiederholte Zusammenarbeit Vertrauen gewonnen und genutzt werden kann (HWWA 2002: 40, 57). Die dritte Fallstudie ist ein gutes Beispiel für eine längerfristige Kooperation, die sich über mehrere Projektphasen erstreckt. Mittlerweile wird die Zusammenarbeit zwischen GTZ, NGOs und Kaffeeröstern auf Verbandsebene weitergeführt und auch in der Evaluation als Paradebeispiel für „strukturbildende“ Kooperation ausgewiesen (BMZ 2002c: 68). Dieser Erfolg ist nicht primär auf Bemühungen zurückzuführen, das PPP-Konzept formell in die EZ zu integrieren, sondern ist Ergebnis langfristiger – informeller – Beziehungen zwischen individuellen Akteuren. Diese vereinfachen auch die ausführlich dargelegten informellen Absprachen vor einer konkreten Kooperation und verringern das Risiko, dass Projekte nicht zur „Antragsreife“ gelangen, wie es in der Pilotphase häufig der Fall war (vgl. HWWA 2002: 63). Mit wiederholter Kooperation sinken Transaktionskosten der formellen Anbahnung und Vereinbarung von Projekten; gleichzeitig entstehen Spielräume für inhaltliche und strategische Verständigung. Werden diese von den Akteuren erkannt, so sind Synergieeffekte auf höherer Ebene erreichbar. Daher sollten individuelle Partnerbeziehungen personalpolitisch gefördert und Überlegungen angestellt werden, wie ein Zusatznutzen *durch* oder *trotz* Mehrfachförderung herbeigeführt werden kann.

## 4.2 Weitergehende Überlegungen zur Zukunft von PPP

Für die zweite Phase des PPP-Programms wurden auf Basis der Evaluationen etliche Änderungen der organisationalen und strategischen Ausrichtung von Entwicklungspartnerschaften vorgenommen. So wird versucht, PPP stärker in die Regionalstruktur und die Länderprogrammierung der deutschen EZ zu integrieren und ein „PPP mainstreaming“ in allen Bereichen durchzusetzen. So soll zukünftig PPP als Querschnittsaufgabe verstanden werden, wobei eine Weiterbildung der Mitarbeiter der DO zur Erlangung von „PPP-Kompetenzen“ angestrebt wird. Außerdem sollen verstärkt strukturbildende Maßnahmen im Rahmen entwicklungspolitischer Ziele über PPP umgesetzt werden, wobei insgesamt weniger Kooperationen, aber dafür mit größeren Unternehmen als zielführender eingeschätzt werden. Zudem soll es verstärkt zu Kooperationen mit Verbänden und NGOs sowie europäischen und lokalen Unternehmen – unter Einbeziehung von Außenmitarbeitern – kommen.<sup>38</sup> Diese Entwicklungen werden im Folgenden selektiv kritisch diskutiert.

Einen Schwerpunkt der Umstellung bildet die *Integration* von PPP in die EZ. Diese Entwicklung könnte jedoch sowohl einer stärkeren Formalisierung Vorschub leisten als auch die gegenseitige Interessenwahrnehmung der Partner erschweren. *Zum einen* wäre zu fragen, in wiefern der Effizienzgewinn, der durch separate Bearbeitung von PPP-Vorhaben erzielt wurde, eingebüßt und damit die Legitimation des Programms – auf privater Seite – gefährdet werden könnte. Zwar ließe sich durch geschickte Entkopplung von fachlicher und administrativer Verständigung dieses Problem umgehen, ohne die Notwendigkeit gründlicher, zunehmend standardisierter, Prüfung in Frage zu stellen. Dies setzt allerdings *zum anderen* voraus, dass eine fachliche Kommunikation nach Integration des PPP-Programms in die EZ weiterhin möglich ist. Ein Problem könnte darin bestehen, dass die EZ-Struktur weitgehend regional ausgerichtet ist und auf bilateralen Beziehungen mit Partner- und Schwerpunktländern aufbaut. Dieser regionalen Orientierung des öffentlichen Partners steht die Marktorientierung des privaten Partners gegenüber, der Standort- und Investitionsentscheidungen sowie auch PPP-Vorhaben auf produkt- und branchenspezifische Arbeits-, Beschaffungs- und Absatzmärkte ausrichtet. Im Ergebnis wäre eine PPP von beiden Seiten nur dann zu rechtfertigen, wenn aus technischer, marktlicher und regionaler Sicht eine derartige Maßnahme sinnvoll erscheint. Dieser Erkenntnisprozess müsste integraler Bestandteil erfolgreicher fachlicher Verständigung im Vorfeld einer Kooperation sein. Diese könnte gefördert werden, indem, quer zur regionalen Struktur der EZ, Experten für dominante PPP-Themen, wie Sozialstandards, Ökoanbau, Berufsbildung, Gesundheitsmanagement usw., formell oder informell als erste Ansprechpartner installiert würden. Sie müssten über entsprechende Kompetenzen verfügen und in der Lage sein, Kontaktnetzwerke aufzubauen. Von administrativen Aufgaben würden sie indes entlastet. Ein „PPP mainstreaming“ könnte entsprechend der Sensibilisierung aller (anderen) Mitarbeiter dienen, um die Folgebearbeitung von Projekten zu erleichtern. Allerdings bleibt zu fragen, wie weit sich ein „PPP mainstreaming“ mit den vielseitigen Ansprüchen der EZ vereinbaren ließe und ob nicht unterschiedliche Orientierungen der Mitarbeiter den komplexen Legitimations- und Problemanforderungen der EZ eher gerecht würden.

---

38 Vgl. zur Renovierung des PPP-Programms BMZ 2002c: 3 ff., 66 ff.; HWWA 2002: 65 ff.

Eine weitere Entwicklung besteht in der Verlagerung der *Ebene der Kooperation* auf Verbände und Gemeinschaftsinitiativen. Als Beispiel ist der „Global Compact“ zu nennen, dem Unternehmen beitreten können, um in den Bereichen Arbeit, Umwelt und Menschenrechte freiwillige Selbstverpflichtungen einzugehen und diese in ihrer Außendarstellung kund zu tun.<sup>39</sup> Des Weiteren sind etliche Initiativen unter dem Label „Corporate Social Responsibility“ auf Verbandsebene, insbesondere in der Textil- und Genussmittelbranche, im Entstehen. Diese Entwicklungen erinnern an die eingangs erwähnten korporatistischen öffentlich-privaten Arrangements im deutschen und europäischen Kontext, wenngleich die neuen Formen des Korporatismus unverbindlicher angelegt und damit schwerer umzusetzen sind. Insbesondere die globale Verteilung, aber auch die lokale Auslagerung der Produktionsstätten entlang der Wertschöpfungskette erschweren die Kontrolle der Umsetzung und damit die Legitimation solcher Arrangements (vgl. Dürr et al. 2001). Insofern hat auch jede Entwicklungspartnerschaft, egal auf welcher strukturellen Ebene sie angelegt ist, einzelbetriebliche wie auch gesamtwirtschaftliche und politische Dimensionen. Zu fragen bleibt, welcher Legitimations- und Handlungsdruck mit der Verlagerung der Programmebene einhergeht. Kommt es zu neuen „Insellösungen“ im Schatten – oder im Lichte – der Öffentlichkeit? Wie verändern sich Praktiken der Zusammenarbeit und Aushandlungsprozesse mit neuen programmatischen Vorgaben? Schließlich: Welchen Stellenwert wird PPP insgesamt in der Entwicklungspolitik in Zukunft haben? Das wird die Praxis zeigen.

---

39 Vgl. ausführlich UNO 2003.

## 5 Zusammenfassung und Ausblick

Die Forschungsfrage dieser Arbeit lautete: Wie werden Public Private Partnerships von Akteuren in der Praxis ausgehandelt? Untersucht wurde die Frage am Beispiel der vorvertraglichen Phase von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft im Rahmen des Pilotprogramms des BMZ. Als theoretische Grundlage diente die Negotiated Order Theory. In Abgrenzung zu gängigen Modellen wurde PPP als Aushandlungsprozess definiert, in der Annahme, dass PPP in der Praxis vielfältig ausgeprägt ist und sich nicht zufällig von idealtypischen Modellen der Theorie und politischen Agenda unterscheidet. Aus dieser Sicht wurde die Entstehung von PPP in der Praxis im Spannungsfeld von formeller Regelung und informellen Praktiken und vor dem Hintergrund widersprüchlicher Anforderungen an Legitimität und Effizienz im Handeln beider Partner untersucht. Besonderes Augenmerk lag auf der Rolle formeller Verfahren und Verträge im Zusammenspiel mit informellen Verständigungsprozessen zwischen individuellen Akteuren. Anhand dreier Entwicklungspartnerschaften der GTZ wurden drei Kernhypothesen formuliert:

- (1) Die Aushandlung einer PPP ist durch eine Vorverlagerung von Verständigungsprozessen gekennzeichnet, in denen Verfahrensbedingungen auf Problemstellungen und Interessen der Akteure frühzeitig abgestimmt werden.
- (2) Dieser Abstimmungsprozess wird insbesondere von sog. Bridging Agents geführt, die gleichzeitig als Fachleute und Vertreter der Organisationen agieren und mit der Entkopplung von fachlicher und administrativer Verständigung Gestaltungsspielräume gewinnen.
- (3) Im Ergebnis weist jede PPP einen kontextspezifischen Charakter auf – eine sog. Negotiated Order. Diese geht aus (erprobten) Praktiken der Aushandlung hervor und kennzeichnet Nutzungsmöglichkeiten, aber auch Beschränkungen einer PPP.

Zum Abschluss wurden diese Hypothesen auf die Evaluation des Pilotprogramms des BMZ angewandt, mit der Erkenntnis, dass viele beobachteten Nebenwirkungen des Instruments PPP – Mitnahmeeffekte, Insellösungen, Mehrfachförderungen – Ausdruck pragmatischer Nutzung des Programms PPP im Arbeitsalltag sind. Daher wird anhand von Beispielen vorgeschlagen, programmatische Vorgaben (auch) in Zukunft stärker auf Widersprüche und Anforderungen der Anwendung zu prüfen und Spielräume zuzulassen, die es Akteuren im Alltag ermöglichen „to get things done.“

Die hier gemachten Beobachtungen sollten anhand des Fortgangs des PPP-Programms vertieft und weiter theoretisch unterfüttert werden, auch mit Hilfe anderer theoretischer und methodischer Instrumente. Dabei sollten ökonomische und politische, aber auch soziale Faktoren im Zusammenhang gesehen werden. Nur so lassen sich Erkenntnisse über die Eigenschaften und Nutzungsmöglichkeiten von PPP in den komplexen Problemlagen unserer Zeit gewinnen.

## Literaturverzeichnis

- Benz, A. (1994): Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.
- Benz, A./Seibel, W. (Hrsg.) (1992): Zwischen Kooperation und Korruption: Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden.
- Betz, J. (2001): Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 18-19), S. 30-38.
- BMWi (2000): Aktuelle Formen des Korporatismus. Stellungnahme des BMWi.
- BMZ (1996): Privatwirtschaftsförderung in den Partnerländern des BMZ. Sektorübergreifendes Konzept. Bonn.
- BMZ (1998): Gemeinsam Entwicklung gestalten: Partnerschaften zwischen privater Wirtschaft und öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit. Bonn.
- BMZ (2000): Handbuch für Unternehmerinnen und Unternehmer. Erfolgreich mit Partnerländern zusammenarbeiten. Bonn.
- BMZ (2002a): <http://www.bmz.de>. Speziell Motive, Public Private Partnership (20.5.2002).
- BMZ (2002b): Guidelines für Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPP) finanziert aus den Haushaltstiteln 68711, 68712 oder 68788. Januar 2002.
- BMZ (2002c): Synthesebericht über die Evaluierung: Public Private Partnership in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. BMZ, Referat 120.
- BMZ (2003): Instrumentenevaluierungen. <http://www.bmz.de/index.html> (20.3.2003).
- Budäus, D. (2003): Neue Kooperationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Charakterisierung, Funktionsweise und Systematisierung von Public Private Partnership. In: Harms, J./Reichard, C. (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden, S. 213-233.
- Budäus, D./Eichhorn, P. (Hrsg.) (1997): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden.
- Budäus, D./Grüning, G. (1997): Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie. In: Budäus, D./Eichhorn, P. (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden, S. 25-66.
- Budäus, D./Grüning, G./Steenbock, A. (1997a): Public Private Partnership I – State of the Art. Hamburg.
- Budäus, D./Grüning, G./Steenbock, A. (1997b): Public Private Partnership II – Methodische Grundlagen und Elemente einer Theorie der Public Private Partnership. Hamburg.
- Clarke, A.E. (1991): Social Worlds/Arenas Theory as Organizational Theory. In: Maines, D.R. (Hrsg.): Social Organization and Social Process: Essays in Honor of Anselm Strauss. New York, S. 119-158.

- Clemens-Ziegler, B./Loock, F. (1998): Public Private Partnership: Eine Konzeption für die Schaffung neuer Märkte? Projektbericht der FHTW Berlin.
- Dürr, A./Fichter, M./Korthals, K./Lerch, F./Manning, S./Roberts, A./Staeglich, D./Sydow, J./Wachsen, C. (2001): Soziale Verantwortlichkeit in globalen Produktionsnetzwerken: Erkenntnisse aus der Bekleidungsindustrie. Als Publication-On-Demand: <http://www.wiwiss.fu-berlin.de/w3/w3sydow/neuerscheinungen/PubOnDem/Studienprojekt.PDF>.
- Eberlei, W./Gürtner, S./Scherrer, B. (2001): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Neunter Bericht 2000/2001. Eine kritische Bestandsaufnahme der Deutschen Entwicklungspolitik. Essen.
- Eichhorn, P. (1997): Public Private Partnership und öffentlich-privater Wettbewerb. In: Budäus, D./Eichhorn, P. (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden, S. 199-208.
- Engels, B. (2000): PPP-Hoffnungsträger oder trügerische Hoffnung? In: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit (2/Februar), S. 41-43.
- Flohé, A./Heinze, M./Trapp, C. (2001): public-private-partnership als Instrument zur Standortprofilierung. Werkstattbericht 29 des Sekretariats für Zukunftsforschung. Gelsenkirchen.
- Freyend, E.J.v. (1999): Erfolgreiche Modelle. In: Winter, E.: Public Private Partnership: Neue Formen der Zusammenarbeit von öffentlicher Wissenschaft und privater Wirtschaft. Dokumentation des Villa-Hügel-Gesprächs am 4. November 1998. Essen, S. 32-39.
- Gottschalk, W. (1997): Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership (PPP) in der Versorgungswirtschaft. In: Budäus, D./Eichhorn, P. (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden, S. 153-166.
- Gray, B. (1989): Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems. San Francisco, London.
- GTZ (1999a): Public Private Partnerships. Schulungsunterlagen für GTZ-Mitarbeiter (epw-kurz: Version 27.07.1999).
- GTZ (1999b): Information für die deutsche Wirtschaft. Herausgegeben vom Büro für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Berlin.
- GTZ (2002a): <http://www.gtz.de>. Darunter die GTZ-Kurzvorstellung und PPP-Seite (20.5.2002).
- GTZ (2002b): Statusbericht „Sozialstandards in der Schuh- und Lederindustrie“, PPP-Maßnahme 1999-139. Internes Dokument der GTZ.
- GTZ (2003): <http://www.gtz.de/ppp/> (23.3.2003).
- Hall, P.M. (1987): Interactionism and the Study of Social Organization. In: The Sociological Quarterly (28/1), S. 1-22.
- Hall, P.M./Spencer-Hall, D.A. (1982): The Social Conditions of the Negotiated Order. In: Urban Life (11/3), S. 328-349.
- Hardenberg, A. Graf v. (2001): Mehrwert für alle. In: akzente (1/2001), S. 32-33.

- Harms, J./Reichard, C. (2003): Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – eine Einführung. In: Harms, J./Reichard, C. (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden, S. 13-17.
- Hoffmann-Riem, W. (1989): Konfliktmittler in Verhandlungen. Heidelberg.
- HWWA (2002): Grundlagenstudie zur Evaluierung von Public Private Partnerships. Überregionale Instrumentenevaluation des BMZ.
- Jepperson, R.L. (1991): Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: Powell, W.W./DiMaggio, P.J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago, London, S. 143-163.
- Kirsch, D. (1996): Public Private Partnership: Eine empirische Untersuchung der kooperativen Handlungsstrategien in Projekten der Flächenerschließung und Immobilienentwicklung. Saarbrücken.
- Kouwenhoven, V. (1993): Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Corporation. In: Kooiman, J. (Hrsg.): Modern Governance: New Government-Society Interactions. London, S. 119-130.
- LaPalombara, J. (2001): Power and Politics in Organizations: Public and Private Sector Comparisons. In: Dierkes, M./Berthoin Antal, A./Child, J./Nonaka, I. (Hrsg.): Organizational Learning and Knowledge. New York, S. 557-581.
- Luhmann, N. (1969): Legitimation durch Verfahren. Opladen.
- Maines, D.R. (1982): In Search of Mesostructure: Studies in the Negotiated Order. In: Urban Life (11/3). Special Issue: The Negotiated Order, S. 267-279.
- Mayntz, R. (1980): Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte. Königstein, S. 236-250.
- Mayntz, R. (1987): Soziale Dynamik und politische Steuerung: Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt/Main, New York.
- Mayntz, R. (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Opladen, S. 39-56.
- Melchers, K. (1998): Tabu Privatwirtschaft: Ausländische Direktinvestitionen - Entwicklungselixier oder Pandorabüchse. <http://www.epd.de/entwicklungspolitik/1998/-2melchers.html> (20.5.2002).
- Meyer, J. W./Rowan, B. (1983): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology (83/2), S. 340-363.
- Muthesius, T. (1997): Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership in der Verkehrswirtschaft. In: Budäus, D./Eichhorn, P. (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden, S. 169-184.
- Naschold, F. (1997): Public Private Partnership in den internationalen Modernisierungsstrategien des Staates. In: Budäus, D./Eichhorn, P. (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden, S. 67-86.

- Neuberger, O. (1997): Individualisierung und Organisierung. Die wechselseitige Erzeugung von Individuum und Organisation durch Verfahren. In: Ortmann, G./Sydow, J./Türk, K. (Hrsg.): Theorien der Organisation. Opladen, S. 487-522.
- Pallmann, H.-D. (2001): Entwicklungspartnerschaften zwischen GTZ und Wirtschaft: Eine erste Bilanz. <http://www.spd.de/events/einewelt/pallmann.html> (20.5.2002).
- Pfeiffer, M. (2002): Förderung von Handel, Investitionen und technologischem Fortschritt – Erwartungen der Wirtschaft. [http://www.dse.de/ef/unity/pfeiff\\_d.htm](http://www.dse.de/ef/unity/pfeiff_d.htm) (20.5.2002).
- Reichard, C. (2003): „New Public Management“ als Auslöser zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung. In: Harms, J./Reichard, C. (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden, S. 119-143.
- Reichel, R. (1994): Markt oder Moral: Entwicklungspolitik auf die ökonomischen Füße gestellt. Frankfurt/Main.
- Ring, P.S./Van de Ven, A.H. (1994): Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. In: *Academy of Management Review* (19/1), S. 90-118.
- Schuppert, G.F. (1997): Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung – Erscheinungsformen von Public Private Partnership als Herausforderung an Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft. In: Budäus, D./Eichhorn, P. (Hrsg.): *Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung*. Baden-Baden, S. 93-124.
- Sinz, K. (1997): Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership in der Entsorgungswirtschaft. In: Budäus, D./Eichhorn, P. (Hrsg.): *Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung*. Baden-Baden, S. 185-194.
- Söffner, H.-G. (1991): „Trajectory“ as Intended Fragment: The Critique of Empirical Reason According to Anselm Strauss. In: Maines, D.R. (Hrsg.): *Social Organization and Social Process: Essays in Honor of Anselm Strauss*. New York, S. 359-372.
- Strauss, A. (1982): Interorganizational Negotiation. In: *Urban Life* (11/3), S. 350-367.
- Strauss, A./Corbin, J. (1996): *Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung*. Weinheim.
- Strauss, A./Schatzman, L./Ehrlich, D./Bucher, R./Sabshin, M. (1963): The Hospital and Its Negotiated Order. In: Freidson, E. (Hrsg.): *The Hospital in Modern Society*. London, S. 147-169.
- Tettinger, P.J. (1997): Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership. In: Budäus, D./Eichhorn, P. (Hrsg.): *Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung*. Baden-Baden, S. 125-142.
- Treutner, E. (1992): Ausprägungen und Grenzen informalen Verwaltungshandelns. In: Benz, A./Seibel, W. (Hrsg.): *Zwischen Kooperation und Korruption: Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*. Baden-Baden, S. 65-86.
- UNO (2003): <http://www.unglobalcompact.org/Portal/> (20.5.2003).
- WDDDB (2001): Public Private Partnership – PPP. In: WDDDB (Hrsg.): *Der aktuelle Begriff*. <http://www.bundestag.de/aktuell> (20.5.2002).

- Wieczorek-Zeul, H. (2001): Die Rolle von Public-Private Partnerships. Statement anlässlich des 1. Europäischen Kongresses zur Teilhabe an der globalen Infrastruktur am 23.1.2002 in Frankfurt/Main.
- Wiener, C.L. (1991): Arenas and Careers: The Complex Interweaving of Personal and Organizational Destiny. In: Maines, D.R. (Hrsg.): Social Organization and Social Process: Essays in Honor of Anselm Strauss. New York, 175-188.
- Willke, H. (1997): Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Stuttgart.