



Wie sieht es unter der Oberfläche aus?

Eine kritische Einschätzung von Public Private Partnerships (PPP) und deren Auswirkung auf nachhaltige Entwicklung

Fachinformation Nr. 53:

Zusammenfassung: Wie sieht es unter der Oberfläche aus?

Eine kritische Einschätzung von *Public-Private Partnerships* (PPP) und deren Auswirkung auf nachhaltige Entwicklung

Der gesamte Bericht in englischer Sprache ist zu finden unter www.eurodad.org/whatliesbeneath.

Veröffentlichung: 18.08.2015

erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung

Carl-Mosterts-Platz 1

40477 Düsseldorf

Tel.: +49 (0) 211 - 46 93 - 196

Fax: +49 (0) 211 - 46 93 - 197

E-Mail: buero@erlassjahr.de

Website: www.erlassjahr.de

Autorin: María José Romero, Eurodad

Übersetzung: Markus Ulbrich

Zusammenfassung

Wie sieht es unter der Oberfläche aus?

Eine kritische Einschätzung von Public-Private Partnerships (PPP)
und deren Auswirkung auf nachhaltige Entwicklung

Von María José Romero (EURODAD), aus dem Englischen von Markus Ulbrich



Public-Private Partnerships (PPPs, dt. öffentlich-private Partnerschaften) werden zunehmend als Möglichkeit zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten vorangetrieben. Geberländer und Finanzinstitutionen wie beispielsweise die Weltbank haben mehrere Geberinitiativen auf die Beine gestellt, um nationale Regelungsrahmen zugunsten von PPPs zu ändern. Sie bieten auch Beratung und Finanzierungslösungen für PPPs an.

PPPs sind auch ein wichtiger Bestandteil der Diskussion um die Finanzierung der Post-2015-Entwicklungsagenda. Aktuell wird verstärkt versucht, den privaten Sektor im Entwicklungsbereich stärker einzubeziehen, und die PPPs als ein Schlüsselinstrument zur Erreichung der neuen nachhaltigen Entwicklungsziele, die im September 2015 beschlossen werden sollen, zu bewerben und zu fördern.

In den vergangenen zehn Jahren konnte ein starker Anstieg der Investitionen in PPPs in Entwicklungsländern verzeichnet werden. Von 2004 bis 2012 haben sich die Investitionen in PPPs versechsfacht, von 22,7 Milliarden auf 134,2 Milliarden US-Dollar. Hauptgrund dieser Entwicklung ist das hohe Wirtschaftswachstum in vielen Entwicklungsländern und die damit verbundene Notwendigkeit zum Ausbau der Infrastruktur. Ein weiterer wichtiger Grund ist das niedrige Zinsniveau in den Industrieländern, wodurch Investoren anderswo „auf die Jagd nach Rendite“ gehen. Auch wenn die Investitionen im Jahr 2013 auf 84,4 Milliarden US-Dollar fielen, zeigen aktuelle Schätzungen, dass die Entwicklungsländer in naher Zukunft mit einer neuen PPP-Welle rechnen können.

Trotz der starken Förderung der PPPs stellt die private Finanzierung nur etwa 15-20 Prozent der Gesamtinvestitionen im Infrastrukturbereich dar. Der Löwenanteil wird – vermutlich auch weiterhin – von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt. Daher bleibt die Frage, warum der Privatsektor so stark im Fokus steht, anstatt die Leistungen des öffentlichen Sektor zu verbessern.

Dieser Bericht befasst sich mit dem Wesen und den Auswirkungen von PPPs und analysiert die Erfahrungen Tansanias und Perus. Er beleuchtet kritisch, ob PPPs die Versprechungen ihrer Befürworter halten und gibt konkrete Empfehlungen für die politischen Entscheidungsträger/innen.

Der Bericht stellt fest:

- **PPPs sind in den meisten Fällen die teuerste Finanzierungsmethode und erhöhen die Belastung für die öffentliche Hand signifikant.**
- **PPPs sind in der Regel sehr kompliziert auszuhandeln sowie zu implementieren und bringen nur allzu oft höhere Planungs- und Transaktionskosten mit sich als rein öffentliche Aufträge.**
- **PPPs sind sehr oft ein riskanter Finanzierungsweg für öffentliche Einrichtungen.**
- **Nachweise, dass PPPs zu mehr Produktivität und Effizienz beitragen, sind begrenzt und unzureichend.**
- **PPPs stehen vor wesentlichen Herausforderungen, wenn es darum geht, zur Verringerung von Armut und Ungleichheit beizutragen und gleichzeitig negative Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden.**
- **Die Umsetzung von PPPs stellt den öffentlichen Sektor vor Kapazitätsbeschränkungen, insbesondere in Entwicklungsländern.**
- **PPPs sind wenig transparent und nur begrenzt durch die Öffentlichkeit zu kontrollieren, was demokratische Rechenschaftspflichten untergräbt.**

Insgesamt zeigt dieser Bericht, dass die allzu unkritische Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften ein Fehler ist. Regierungen und Finanzinstitutionen sollten sich darauf konzentrieren, jeweils auf Länderebene geeignete Instrumente zu entwickeln, um zu entscheiden, ob und unter welchen Umständen PPPs sinnvoll sein können.

Was sind PPPs?

PPPs sind nicht neu, aber es gibt auch keine allgemeingültige Definition des Begriffs. Das Akronym PPP“ wird im Entwicklungsdiskurs zur Bezeichnung sehr unterschiedliche Arten von Vereinbarungen verwendet. Dies erzeugt eine Menge Verwirrung und macht eine konstruktive Debatte über PPPs als Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung schwierig.

Für diesen Bericht soll die am weitesten verbreitete Definition von PPPs verwendet werden. Im Folgenden ist darunter zu verstehen:

- **eine mittel- oder langfristige vertragliche Vereinbarung zwischen einem Staat und einem Privatunternehmen.**
- **eine Vereinbarung, wonach sich der Privatsektor an der Bereitstellung von Kapital und Dienstleistungen beteiligt, die sonst üblicherweise in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fallen, zum Beispiel Krankenhäuser, Schulen, Gefängnisse, Straßen, Brücken, Tunnel, Zugverkehr, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Energie.**
- **eine Vereinbarung, die in irgendeiner Form eine Risikoteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor beinhaltet.**

Diese Definition soll dabei helfen, abzugrenzen, was eine PPP ist und was nicht.

Allerdings gibt es nicht immer eine klare Abgrenzung und es gibt Unterschiede zwischen Wirtschaftssektoren, geografischen Regionen und sogar zwischen verschiedenen Ländern innerhalb einer Region. Derzeit verankern mehr und mehr Länder ihre eigenen Definitionen in nationalen Gesetzen und Richtlinien. Dies kann bei der Verhandlung von PPPs auf globaler Ebene zu Problemen führen, wenn der Begriff unterschiedlich definiert wurde.

Die umfangreiche Literatur über PPPs erfasst bis zu 25 verschiedene Arten von PPPs. Diese ergeben sich aus einer Kombination der folgenden von der Privatwirtschaft durchgeführten Funktionen: entwerfen, bauen, entwickeln, sanieren, finanzieren, betreiben, instand halten,

besitzen, übertragen, pachten. Die Verwendung von bestimmten Typen variiert stark zwischen Branchen und Ländern. Darüber hinaus entsteht eine zweifache Typologie bei der Klassifizierung von PPPs, je nachdem woher die privaten Einnahmen kommen.

a) „**user pays**“ (Der Nutzer zahlt.): Der private Partner darf die Kosten der Nutzung der Öffentlichkeit in Rechnung stellen, im allgemeinen durch eine Benutzungsgebühr (zum Beispiel Wassergebühren oder Autobahnmaut). Diese Gebühren können durch staatliche Gelder subventioniert werden. Dadurch werden dem privaten Partner Kosten für Bau und Betrieb einer Einrichtung erstattet. Dieses Modell ist im Straßenbau sehr verbreitet und wird am häufigsten in Lateinamerika praktiziert.

b) „**government pays**“ (Der Staat zahlt.): Die Bezahlung des privaten Partners erfolgt durch regelmäßige Zahlungen des öffentlichen Partners auf Basis der erbrachten Leistungen. Die Zahlungen können vom Vorhandensein des Endprodukts oder der Dienstleistung in einer vertraglich definierten Qualität oder von den gegenüber Verbrauchern erbrachten Leistungen abhängen – wie eine „Schatten-Maut“-Straße, die für die Benutzer kostenlos ist, bei der der Staat aber pro Fahrzeug eine Gebühr an den Betreiber entrichtet. Ein Beispiel hierfür ist das *Private Finance Initiative*-Programm in Großbritannien.

In der Praxis findet man häufig eine Mischung aus Staats- und Verbraucherfinanzierung der Konstruktion und/oder der Dienstleistung.

Warum PPPs nutzen?

Für öffentliche und private Akteure gibt es unterschiedliche Anreize, sich an PPPs zu beteiligen. Ein Argument für PPPs kann die Fähigkeit des privaten Sektors sein, qualitativ hochwertige Infrastrukturinvestitionen zu liefern. Die Beteiligung des Privatsektors kann auch für den Staat die Notwendigkeit reduzieren, im Vorfeld Geld bereitzustellen. Statt Infrastruktur durch vorgeschossenes Kapital zu finanzieren, verwenden PPPs jährliche Raten aus den öffentlichen Einnahmen oder Nutzungsgebühren zur Finanzierung der Infrastruktur. Auf diese Weise müssen die Regierungen nicht unmittelbar Kredite aufnehmen, sondern die Kosten erscheinen erst in zukünftigen Perioden oder werden durch die privaten Nutzer/innen aufgebracht. Obwohl PPPs eine Art der Fremdfinanzierung darstellen, ergibt sich durch den Unterschied im zeitlichen Ablauf des Zahlungsstroms eine starke Tendenz zugunsten der PPPs. Gegenwärtige Sparmaßnahmen und Buchungspraktiken schaffen auch verkehrte Anreize, da die Regierungen PPP-Projekte und die damit möglicherweise auftretenden Verbindlichkeiten nicht offenlegen müssen.

Aus der Sicht des Privatsektors ist die Rentabilität der Projekte von entscheidender Bedeutung. Je nach Branche und Standort sind PPPs eine attraktive Geschäftsmöglichkeit für Unternehmen zum Beispiel aus dem Bau-, Technik-, Dienstleistungs- und Bankensektor. Die Umsetzung von Infrastrukturprojekten, die traditionell Sache der öffentlichen Hand war, stellt für Privatinvestoren eine neue Herausforderung dar. Dies gilt insbesondere für institutionelle Investoren (wie Pensionsfonds, Versicherungsunternehmen und Staatsfonds), die Billionen von Dollars halten und versuchen, ihre Portfolios zu diversifizieren und so das Risiko für ihre Investitionen zu senken. PPPs bieten dem Privatsektor eine weniger riskante Art der Geldanlage, da sie Einkünfte für eine lange Zeit garantieren, die in der Regel weitgehend von der Regierung selbst verbürgt sind.

Die Herausforderung von PPPs

PPPs zum Laufen zu bekommen, kann sehr schwierig sein. Es bedarf sorgfältiger Prüfung, ob sie das beste Instrument sind und wie sie strukturiert sein sollen. Die Erfahrung zeigt, dass sie oft schief gehen können und manchmal sehr schlecht laufen.

Wir haben PPPs unter folgenden Rahmenbedingungen analysiert:

A. Budgetmäßige Bezahlbarkeit von PPP-Optionen im Vergleich zu öffentlichen Beschaffungsalternativen.

- B. **Effizienz bei der Bereitstellung von Dienstleistungen**, einschließlich einer fairen und umfassenden Risikobewertung.
- C. **Verringerung der Armut und Kampf gegen Ungleichheit**, das heißt die Beurteilung der Auswirkungen auf nachhaltige Entwicklung von PPPs.
- D. **Demokratische Systeme bei Verhandlung, Management und Monitoring des Projekts**.

Dies beinhaltet die Prüfung der Mechanismen hinsichtlich Transparenz und Rechenschaftspflicht.

Unser Ergebnis:

PPPs sind in den meisten Fällen die teuerste Finanzierungsmethode und erhöhen die Belastung für die öffentliche Hand signifikant. Eine Überprüfung des britischen *National Audit Office* (NAO) aus dem Jahr 2015 ergab, „dass der Effektivzinssatz aller Privatfinanzierungen (7 % - 8 %) doppelt so hoch ist wie der aller staatlichen Kreditaufnahmen (3 % - 4 %)“ (deutsche Übersetzung des Autors). Das bedeutet, dass die Kosten für die Finanzierung von PPP-Projekten für die öffentliche Hand doppelt so hoch sein können, als würde der Staat direkt bei Privatbanken Kredite aufnehmen oder selbst Anleihen ausgeben. Darüber hinaus können Privatunternehmen Gewinne aus ihren Investitionen erwarten. Im Fall der „government pays“-PPPs muss dieser auf die Gesamtkosten der Investition aufgeschlagen werden, im Fall der „user pays“-PPPs erhöht dies die Kosten für die Nutzer. Bei Projekten in Entwicklungsländern liegen die von den Investoren geforderten Gewinne wegen der höheren wahrgenommenen Risiken höher als bei Industrieländern.

PPPs sind in der Regel sehr kompliziert auszuhandeln sowie zu implementieren und bringen nur allzu oft höhere Planungs- und Transaktionskosten mit sich als rein öffentliche Aufträge. Hohe Ausschreibungs- und Transaktionskosten von PPPs in Verbindung mit komplizierten, langfristigen Verträgen bedeuten, dass nur wenige Unternehmen die Mittel und Möglichkeiten haben, sich für Projekte zu bewerben. Das wiederum schmälert den Wettbewerb und somit die Auswahlmöglichkeiten der Regierung bei Ausschreibungsverfahren. PPPs werden sehr oft nachverhandelt. Meistens bringen diese Nachverhandlungen erhebliche Kosten für die öffentliche Hand mit sich bedingt durch den Mangel an Wettbewerb und Transparenz sowie die privilegierte Stellung des privaten Unternehmens. Die Bewältigung der Probleme bei der Planung und Projektauswahl ist ebenso entscheidend für die Reduzierung der endgültigen Projektkosten. PPPs leiden jedoch unter einer strategischen Überschätzung der Nachfrage, aufgrund der geringeren Anreize für eine präzise Analyse sowohl auf privater als auch auf staatlicher Seite. In Tansania beispielsweise sah ein PPP-Projekt die Unterzeichnung eines Strombezugsvertrags zwischen der staatlichen Elektrizitätsgesellschaft *Tanesco* mit *Independent Power Tanzania Limited* (IPTL) vor. Dieses Abkommen war aufgrund der Kosten und des vorhergesagten Energiebedarfs höchst umstritten. Es gab außerdem Vorwürfe von Schmiergeldzahlungen an Regierungsbeamte und Planungsprobleme. Das Projekt wurde von drei Regierungsbeamten ohne angemessene Machbarkeitsstudie genehmigt. Diese hätte gezeigt, dass das Problem nicht in unzureichender Erzeugungskapazität, sondern im Mangel an Stromleitungen besteht.

PPPs sind sehr oft ein riskanter Finanzierungsweg für öffentliche Einrichtungen.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass PPPs sowohl in Entwicklungs- als auch in Industrieländern ein enormes finanzielles Risiko für die öffentliche Hand darstellen können. Ein im Jahr 2014 veröffentlichter Bericht von *Oxfam* und der *Lesotho Consumer Protection Association* zeigt, dass ein durch ein PPP finanziertes Krankenhaus 67 Millionen US-Dollar pro Jahr kostete – mindestens das Dreifache dessen, was das alte öffentliche Krankenhaus heute kosten würde – und es mehr als die Hälfte des staatlichen Gesundheitsbudgets verschlang. Die fiskalischen Auswirkungen von PPPs stammen aus nicht transparenten Eventualverbindlichkeiten (oder dem Risiko künftiger Schulden) und der Erwartung der Öffentlichkeit, dass der Staat die Bereitstellung öffentlicher

Dienstleistungen gewährleisten müsse. Wenn ein Projekt scheitert – und das kommt nicht selten vor –, werden die Kosten zur Rettung des PPP-Projekts oder gar des privatwirtschaftlichen Partners vom Staat geschultert, was zu einer Verschiebung von Privatschulden in den staatlichen Haushalt führt.

Nachweise, dass PPPs zu mehr Produktivität und Effizienz beitragen, sind begrenzt und unzureichend. Die Unterstützer/innen von PPPs argumentieren, dass der größte Teil der Mehrkosten von privater im Vergleich zu öffentlicher Finanzierung mit der höheren Effizienz zu rechtfertigen sei. Jedoch zeigen Untersuchungen, dass in den meisten Fällen Effizienzsteigerungen abhängig sind von der Branche, der Art und Größe des Projekts sowie von den vertraglich vereinbarten Steigerungen der Privatinvestitionen und dem nationalen Gesamtkontext. Ein Bericht der Weltbank aus dem Jahr 2009 über die private Beteiligung an Strom- und Wasserversorgung in Entwicklungsländern in den letzten 25 Jahren weist auf eine Effizienzsteigerung hin, gleichzeitig aber auf einen Mangel privater Investitionen und ein Scheitern bei der Durchsetzung von Preissenkungen für die Verbraucher. Eine plausible Erklärung hierfür ist, dass der private Betreiber alle Gewinne als Profit abschöpft.

PPPs stehen vor wesentlicher Herausforderung, wenn es darum geht, zur Verringerung von Armut und Ungleichheit beizutragen und gleichzeitig negative Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden. Die Erfahrung zeigt, dass die Auswirkungen von PPPs auf Entwicklungsfortschritte unterschiedlich und stark sektorabhängig sind. PPP-Projekte müssen wirtschaftlich rentabel sein, andernfalls würden die auf Gewinnmaximierung bedachten Privatunternehmen sich nicht daran beteiligen. Das schränkt das Ausmaß in dem PPPs erfolgreich sein können in Bereichen, die nicht direkt profitabel sind, ein. Während private Beteiligung in einigen Fällen durchaus in Verbesserung bei der Bereitstellung von Dienstleistungen resultieren kann, haben Privatunternehmen einen größeren Anreiz alle Elemente der Dienstleistung zu beseitigen, die ihre potentiellen Profite reduziert, einschließlich Stellenabbau. Gibt es in der Politik Forderungen zur Senkung der öffentlichen Ausgaben, wächst durch die Existenz von PPPs die Gefahr für andere Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen. Darüber hinaus sind die Auswirkungen von PPPs auf die Umwelt noch weit weniger gut erforscht und systematisch berücksichtigt. Auch wenn Finanzinstitute wie die Weltbank soziale und ökologische Schutzmaßnahmen für ihre Operationen haben, kommt es bei der Implementierung dieser Maßnahmen immer wieder zu Differenzen in der Öffentlichkeit. So gab es in den letzten zehn Jahren seitens örtlicher Gemeinschaften verschiedenste Beschwerden und Schadenersatzforderungen bei der Institution im Zusammenhang mit sozialen und ökologischen Auswirkungen von PPP-Projekten.

Die Umsetzung von PPPs stellt den öffentlichen Sektor vor Kapazitätsbeschränkungen, insbesondere in Entwicklungsländern, in denen es möglicherweise keine Systeme oder Mechanismen zur angemessenen Umsetzung von PPPs gibt. Es braucht sowohl Zeit als auch Erfahrung, um Kapazitäten zu entwickeln, wodurch ein dringender Bedarf an bestimmten Dienstleistungen nicht immer gedeckt werden kann. Obwohl viele Anstrengungen zur Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen unternommen wurden, führt dies nicht unmittelbar zu Verbesserungen, wie die Fallbeispiele Peru und Tansania in diesem Bericht zeigen. Auch das Monitoring stellt eine Herausforderung dar. Es deckt oft nicht die gesamte Laufzeit eines Projektes ab und kann somit nicht alle seine konkreten sozialen Auswirkungen erfassen.

PPPs sind wenig transparent und nur begrenzt durch die Öffentlichkeit zu kontrollieren, was demokratische Rechenschaftspflichten untergräbt – inklusive angemessener Wiedergutmachung für betroffene Regionen – und bieten größere Möglichkeiten für korruptes Verhalten. Zwar gibt es die rhetorische Anerkennung der Bedeutung von Transparenz und der

Beteiligung aller Interessensgruppen, in der Praxis fehlt diese jedoch noch und so haben einige PPP-Projekte kommunalen Widerstand und die Unterdrückung dieses Widerstandes durch die Regierung ausgelöst. Wie die Fallbeispiele aus Peru und Tansania zeigen, sind die Erfahrungen einzelner Länder unterschiedlich. So wurden in Peru einige Vereinbarungen mit indigenen Gemeinden getroffen, in anderen Fällen haben jedoch die Gemeinden durch Massendemonstrationen offen und transparent geführte öffentliche Beratungen gefordert.

Veränderungen am PPP Rechtsrahmen und dessen Auswirkungen

Beispiel Tansania: Der *PPP-Act* von 2011 veränderte den institutionellen Rahmen für das Management von PPPs. Er führte zwei neue Institutionen ein: Eine PPP-Koordinierungsstelle innerhalb des *Tanzania Investment Centre*, um PPPs zu koordinieren und zu fördern, und eine PPP-Abteilung im *Ministry of Finance* (MoF) zur Bewertung von PPPs, bei denen öffentliche Finanzen involviert sind.

Die Arbeit dieser beiden Einheiten zeigt einige klare Herausforderungen: Die bloße Existenz von zwei Einrichtungen impliziert ein hohes Risiko von Doppelarbeit und unnötiger Bürokratie. Da beide Einheiten innerhalb von Regierungsinstitutionen angesiedelt sind, stellt sich die Frage nach ihrer Unabhängigkeit und möglichen Interessenskonflikten.

Ein Bericht des MoF über Eventualverbindlichkeiten weist auf viele Mängel in der PPP-Regulierung mit praktischen Auswirkungen auf das PPP-Management hin. Der Bericht empfiehlt, der *PPP-Act* solle institutionelle Zuständigkeiten und Funktionen klären, die zulässigen Finanzierungsmodalitäten spezifizieren, eine Beschreibung der verschiedenen, zwischen privatem und öffentlichem Träger zu teilenden Risiken enthalten sowie eine nachhaltige Schuldengrenze einbeziehen und festlegen, ob Garantien darin enthalten sind oder nicht.

Beispiel Peru: *ProInversión* ist die staatliche Agentur, welche beauftragt ist, die Verwendung von privaten Investitionen für die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur zu fördern und technische Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Die Agentur untersteht dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, hat aber technische, operative, administrative, wirtschaftliche und finanzielle Autonomie.

Nach der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise wurde 2008 das für PPPs gültige Rahmengesetz reformiert. Die führte zu einem gelockerten Rahmenwerk mit dem Ziel, Konzessionen für Projekte zu erleichtern, die in erster Linie mit Häfen, Flughäfen, Straßen, Autobahnen und Abwasser in Zusammenhang stehen. Zu den wichtigsten Änderungen, die 2008 eingeführt wurden, gehören: Veränderungen in der Kosten-Nutzen-Rechnung, um die Anwendung der „value for money“-Methodologie zu vereinfachen; die Verpflichtung jeder öffentlichen Behörde, bürokratische Hürden bei der Erlangung von Genehmigungen, Lizenzen und Autorisationen zu reduzieren; Zurückweisung der Ministerien in ihre gesetzlichen Kompetenzbereiche, um es *ProInversión* unilateral zu ermöglichen, nach eigenem Ermessen die Meinung der Regulierungsbehörde einzuholen.

Nach Angaben des *Economist Intelligence Unit magazine* über PPPs in Peru ermöglicht eine schwache Regulierung der Verträge häufige Nachverhandlungen, opportunistisches Verhalten von privaten Unternehmen sowie Unklarheiten über die Zuständigkeiten der Projektbeteiligten. Beispielsweise lag der anfängliche Investitionsbetrag für die Inter-ozeanische Autobahn *Carretera Interoceánica* nach offiziellen Angaben bei 0,8 Milliarden US-Dollar und erreichte letztendlich aufgrund mehrerer Nachverhandlungen 2 Milliarden US-Dollar. Trotz jüngster Änderungen muss der Rechtsrahmen noch gefestigt und weiterentwickelt werden, um Probleme bei der Kosteneinschätzung und bei der Anwendung einer nützlichen Methodik für die Projektauswahl und das Monitoring anzugehen.

Empfehlungen

Während dieser Bericht erscheint, wird die Post-2015-Entwicklungsagenda sowie die Agenda zur deren Finanzierung verhandelt. PPPs werden als Schlüsselkomponente der Agenda zur Entwicklungsfinanzierung vorgeschlagen als Reaktion auf einen drängenden Bedarf an Infrastruktur. Es ist dennoch äußerst wichtig, zu reflektieren, wie PPPs bisher gelaufen sind, und zu überprüfen, ob PPPs den ärmsten Ländern der Welt bei der Finanzierung von Straßen, Schulen, Krankenhäusern, Energie und sonstiger Infrastruktur, die für Wachstum notwendig sind, helfen können.

Wir empfehlen konkrete Maßnahmen, die in dieser Debatte entscheidenden Einfluss haben können:

a) Die tatsächlichen Kosten von PPPs nicht mehr verstecken:

- Da PPPs eine teure Art der Verschuldung sind, sollte eine vernünftige Bilanzierungspraxis verabschiedet werden, zum Beispiel:
 - PPPs in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen einschließen. Das bedeutet, dass sie als Staatsschulden verbucht werden und so ein Teil der Schuldentragfähigkeitsanalyse sind und nicht mehr außerhalb der Bilanz geführt werden.
 - Explizit das Risiko versteckter Eventualverbindlichkeiten für die öffentliche Hand, für den Fall, dass das Projekt scheitert, anerkennen und eine angemessene Risikobewertung durchführen.
- Die besten Finanzierungsmöglichkeiten wählen, einschließlich der Prüfung der Möglichkeit der öffentlichen Kreditaufnahme, auf Basis einer Analyse der wahren Kosten und Nutzen von PPPs über die gesamte Laufzeit des Projekts und unter Berücksichtigung der vollen, langfristigen fiskalischen Auswirkungen und der Risiken jeder Option.

b) Transparent und rechenschaftspflichtig handeln:

- Die Regierungen sollten proaktiv alle Unterlagen und Informationen im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe offenlegen und zwar so, dass volle Transparenz, effektives Monitoring, effiziente Durchführung und die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse gegeben sind. Gemäß den *Open Contracting Global Principles* würde dies eine proaktive Offenlegung folgender Informationen erfordern:
 - Verträge einschließlich Lizenzen, Konzessionen, Genehmigungen, Zuschüsse und jedes andere Dokument über den Austausch öffentlicher Güter oder Ressourcen und jegliche zugehörige Abänderungen,
 - relevante Vorabstudien, Angebotsunterlagen, Leistungsbewertungen, Garantien und Prüfungsberichte,
 - Informationen über Vertragsabschlüsse einschließlich der Planung der Auftragsvergabe; die Methodik der Auftragsvergabe und deren Begründung; Umfang und Spezifizierung jedes Auftrags; Kriterien für Bewertung und Auswahl; die Bieter im Vergabeprozess und alle verfahrenstechnischen Ausnahmen, die für sie gelten; die Identität des Vertragsempfängers und alle Angaben über zur Verfügung gestelltes, wirtschaftliches Eigentum,
 - Informationen in Bezug auf Ausführung und Abschluss öffentlicher Aufträge, einschließlich Status der Implementierung gemessen an der Erreichung von Meilensteinen; Angaben über Daten und Höhe von geleisteten oder erhaltenen Zahlungen und deren Herkunft; Vereinbarungen zur Beendigung von Verträgen; Endabrechnungen und Verantwortlichkeiten; Risikobewertungen, einschließlich

Einschätzungen über soziale und ökologische Auswirkungen; gültige Auflagen zur Sicherstellung des Management von laufenden Risiken und Verbindlichkeiten; und angemessene Finanzinformationen über Einnahmen und Ausgaben, wie Zeit- und Kostenüberschreitungen, falls zutreffend.

- Bei große Infrastrukturprojekte sollten die Regierung eine gute und demokratische Kontrolle durch fundierte Beratungen und eine umfassende Beteiligung der Zivilgesellschaft sowie Monitoring auch unter Einbezug der örtlichen Gemeinschaften, der Gewerkschaften und anderen Gruppen einplanen. Außerdem sollte von Regierungsseite das Recht auf Entschädigung für betroffene Gemeinden zugesichert werden.

c) Entwicklungsziele in den Vordergrund stellen

- Projekte sollten so konzipiert und ausgewählt werden, dass jeder in der Gesellschaft durch die Erreichung nachhaltige Entwicklungsfortschritte profitiert, in Übereinstimmung mit nationalen und demokratisch motivierten Entwicklungsstrategien. Dies bedeutet die Gewährleistung der Erschwinglichkeit von Dienstleistungen für den öffentlichen Sektor und die Verbraucher, genauso wie die Berücksichtigung von Gerechtigkeitsfragen in Bezug auf den gleichberechtigten Zugang zu Infrastrukturleistungen und die Vermeidung von negativen Auswirkungen auf die Umwelt.
- Die Regierung soll klare Ergebnisindikatoren und ein effektives Monitoring entwickeln, um von der Phase der Projektauswahl bis zur Betriebsphase die Auswirkungen von PPPs auf die Armen feststellen zu können.

d) Die Entwicklungsländer selbst ans Steuer lassen

- Als Teil des Folgeprozesses der dritten Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung sollten die Regierungen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen inklusive, offene und transparente Diskussionen über die Entwicklung von umfassenden und entwicklungsorientierten Grundsätzen und Kriterien für die Verwendung und Bewertung von PPPs führen. Solange dies nicht geschieht, sollten die Weltbank, andere Finanzinstitutionen und die Geberländer aufhören, PPPs als bevorzugte Möglichkeit zur Investition in Infrastruktur zu fördern.