

Entwicklungspolitik Kompakt



Nr. 11, 25. März 2015

Public Private Partnerships zur Deckung des Infrastrukturbedarfs: Lessons learned

Autorin: Bianca Denfeld

Redaktion: Annemie Denzer-Schulz

Wasser-, Transport-, Energie- und Telekommunikationsinfrastruktur spielen eine wichtige Rolle für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und Armutsreduzierung in Entwicklungsländern (EL). Der nötige Infrastrukturausbau erfordert umfangreiche Investitionen. Der Klimawandel, Bevölkerungszunahme und Urbanisierung führen zusätzlich zu einem hohen Infrastrukturbedarf. Die finanziellen Mittel und Ressourcen in EL sind knapp und müssen effizient eingesetzt werden. Ein viel diskutiertes Instrument sind Public Private Partnerships (PPP). International liegen zahlreiche Erfahrungen mit PPP vor, die zeigen, dass hier Chancen liegen, aber auch Risiken.

Was bedeutet PPP?

Eine PPP ist ein Vertrag zwischen dem Staat und einem privaten Unternehmen. Darin wird dem privaten Unternehmen die Verantwortung übertragen, Teile einer öffentlichen Infrastrukturdienstleistung zu erbringen und dabei wesentliche Finanzierungsbeiträge und/oder Risiken zu übernehmen. Typische Vertragsformen sind z.B. langfristige Konzessionen, Lease-Verträge und Joint Ventures, aber auch kurzfristige Managementverträge.

Was will man damit erreichen?

Der staatliche Partner hat mehrere Ziele:

- (1) Das Infrastrukturangebot qualitativ und/oder preislich zu verbessern (höhere Effizienz privater Unternehmen im Vergleich zu staatlicher Leistungserbringung). Dies soll u.a. durch eine größere Autonomie der Versorgungsunternehmen, die Nutzung kommerzieller Managementmethoden, Know-how Transfer, technologische Innovationen, eine größere Kundenorientierung und kürzere Bauzeiten erreicht werden.
- (2) Privates Kapital für Infrastrukturinvestitionen zu mobilisieren und dadurch die öffentlichen Haushalte zu entlasten.
- (3) Verschiedene Betriebs- und Investitionsrisiken (z.B. Kostensteigerungen, Absatzrisi-

ken) von der öffentlichen Hand an private Unternehmen zu übertragen.

Für die Übernahme von Aufgaben und Risiken erwarten die privaten Vertragspartner in PPPs eine angemessene Vergütung.

Welche Rolle spielen PPP in der Praxis?

Laut Angaben der Weltbank gibt es PPP-Ansätze in 134 EL. Sie schätzt, dass 15-20 % der gesamten Infrastrukturinvestitionen in EL im Rahmen von PPPs erfolgen. Und PPPs sind weiter auf dem Vormarsch. In den Jahren 2010-2013 wurden über 1.100 neue PPP-Verträge in EL abgeschlossen, mehr als 50 % davon in Südasien und Lateinamerika, 6 % in Subsahara Afrika (Weltbank PPI Database). Dabei konzentrieren sich die PPP-Ansätze auf einige wenige Länder. 76 % aller neuen PPP-Verträge in diesen Jahren wurden in China, Brasilien, Indien und der Türkei abgeschlossen. Aber auch in Afrika ist Bewegung im PPP-Markt: In den letzten zehn Jahren lag das jährliche Wachstum der PPP-Investitionen in Afrika mit 9,5 % deutlich über dem dortigen Wirtschaftswachstum (4,5 %).

PPP-Projekte sind oft groß, das durchschnittliche Investitionsvolumen pro Projekt betrug in 2013 USD 276,4 Mio. (ohne Managementverträge). Der Großteil der PPP-Investitionen wird in den Bereichen Telekommunikation, Energie und Transport getätigt.

Wo und unter welchen Bedingungen können PPP-Ansätze erfolgreich sein?

Aus der Vielzahl der vorliegenden PPP Erfahrungen lassen sich einige Hinweise für ihren erfolgreichen Einsatz ableiten: Die Anforderungen an Rahmenbedingungen in EL sind hoch. Entscheidend sind die politische Akzeptanz für PPP - oft genug gibt es politischen Widerstand - und eine effektive Kontrolle der Leistungserfüllung, z.B. durch eine staatliche Regulierungsbehörde oder unabhängige Gutachter. Die Projekte müssen so gestaltet werden, dass sie für private Unternehmen interessant sind. Die privaten Partner sollten

im transparenten Wettbewerb, z.B. durch Ausschreibung ausgewählt werden. Hier gilt es, kosteneffiziente Angebote zu ermöglichen und die verbreitete Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe zu verhindern.

Der Finanzierungsbeitrag privater Unternehmen sollte nicht überschätzt werden. Auf lange Sicht bezahlen die Nutzer/Steuerzahler die Infrastrukturdienstleistungen, egal ob die Investition zunächst öffentlich oder privat finanziert wird. Die Kapitalkosten von privaten Kapitalgebern in Infrastruktur-PPP sind i.d.R. höher als die staatlicher Investoren (wegen der Renditeforderung und Besteuerung privater Unternehmen und eines staatlichen Zinsvorteils). Diese Mehrkosten müssen durch die erwarteten Effizienzgewinne auf jeden Fall überkompensiert werden, damit sich PPPs auch volkswirtschaftlich „lohnen“. Im Fall beschränkter staatlicher Verschuldungsfähigkeit ergeben sich mit PPPs teilweise auch zusätzliche Finanzierungsspielräume für die Regierung. Zukünftige Kosten für den Staat müssen dabei jedoch transparent gemacht und budgetiert werden.

PPP-Vertragswerke sind zudem komplex. Die Projekt- und Vertragsvorbereitung dauert häufig lange und ist teuer. PPPs erfordern entsprechend von der Planung bis zum Betrieb starke staatliche Institutionen. Die erwarteten Effizienzgewinne der privaten Leistungserbringung und die mit den PPP-Projekten verbundenen Mehrkosten müssen frühzeitig realistisch eingeschätzt und sachlich abgewogen werden. Im Fall von Konflikten zwischen staatlichem und privatem Partner braucht es belastbare Verfahren für Konfliktlösungen. Langfristige PPP-Verträge sind insbesondere in einem stabilen Marktumfeld sinnvoll. Schneller technologischer Wandel oder starke Preisänderungen erfordern dagegen mehr Flexibilität und Kurzfristigkeit.

Fazit

Die zahlreichen Voraussetzungen schränken das Anwendungsspektrum von PPPs deutlich ein. Werden sie jedoch angemessen berücksichtigt, können PPPs dazu beitragen, Infrastruktur schneller, kostengünstiger und in besserer Qualität als bei staatlicher Leistungserbringung bereitzustellen. ■