

Öffentlich-private Partnerschaften für die Infrastruktur- versorgung



Ein Instrument zur Armutsbekämpfung
und wirtschaftlichen Entwicklung

Impressum

Texte: SECO

Layout: Casalini Werbeagentur AG

Photos: SECO

Adresse: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit

Ressort Infrastrukturfinanzierung

Effingerstrasse 1

3003 Bern/Schweiz

E-mail: wein@seco.admin.ch

Telefon: +41 (0)31 324 09 18

Telefax: +41 (0)31 324 09 65

Website: www.seco-cooperation.ch

Erscheinungsjahr: 2007

Inhalt

■ Vorwort	4
■ Herausforderungen in der Infrastrukturversorgung	6
■ Öffentlich Private Partnerschaften (PPP) – ein Kurzbeschrieb	8
■ Beiträge des SECO an PPP	12
■ «Good governance» – Grundlage für PPP	14
■ PPP und Armutsorientierung	18
■ Einwände und Entgegnungen	20
■ Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	22

Vorwort



In vielen Transitions- und Entwicklungsländern ist der Zugang zu Wasser teuer oder aufwändig, weil die Menschen nicht an das Wassernetz angeschlossen sind, und wirtschaftliche Initiativen werden im Keim erstickt, weil es an Strom mangelt. Ausserdem verhindern mangelhafte Kommunikationsmittel effektive Mitwirkung in Politik und Gesellschaft. Der Ausbau der Infrastrukturversorgung ist deshalb eine grundlegende Voraussetzung für die Armutsbekämpfung, die Verbesserung der Lebensqualität sowie für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung.



Der riesige Nachholbedarf zur Verbesserung der Infrastrukturversorgung übersteigt jedoch die Möglichkeiten der Entwicklungs- und Transitionsländer. Die vorhandenen Mittel sind vielfach nicht einmal ausreichend für einen nachhaltigen Betrieb und Unterhalt, geschweige denn für Erneuerungen oder Erweiterungen der bestehenden Infrastruktur. Es fehlt aber auch das notwendige Know-how, um die Versorgungsbetriebe effizient zu organisieren, so dass Investitionen weder wirtschaftlich noch technisch nachhaltig sind.

Der Einbezug des privaten Sektors ist ein Erfolg versprechender Weg aus dieser Situation. Im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften (so genannte «Public Private Partnerships» oder PPP) sollen private Ressourcen und Expertise nutzbar gemacht werden, um die Versorgung nachhaltig und für alle Bevölke-



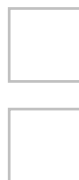
ungskreise zu verbessern. Der Staat konzentriert sich dabei auf das Setzen von Rahmenbedingungen. Der private Betreiber übernimmt die eigentliche Leistungserbringung, ohne dass die Infrastruktureinrichtungen an sich privatisiert werden.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des Bundes zuständig ist, fördert im Rahmen seiner «Agenda 2010» die Beteiligung privater Betreiber in Infrastrukturprojekten in Entwicklungs- und Transitionsländern. Das SECO ist der Überzeugung, dass öffentlich-private Partnerschaften, sofern klug konzipiert und umgesetzt, einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Infrastrukturversorgung leisten können. Die vorliegende Publikation legt das Konzept dar, nach dem das SECO im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften Infrastrukturprojekte realisiert, die einen guten Service bieten und Infrastrukturleistungen auch für die Armen ermöglichen. Darüber hinaus werden auch Einwände gegenüber dem PPP-Ansatz diskutiert.

Ich wünsche Ihnen eine angenehme Lektüre und freue mich über allfällige Kommentare.

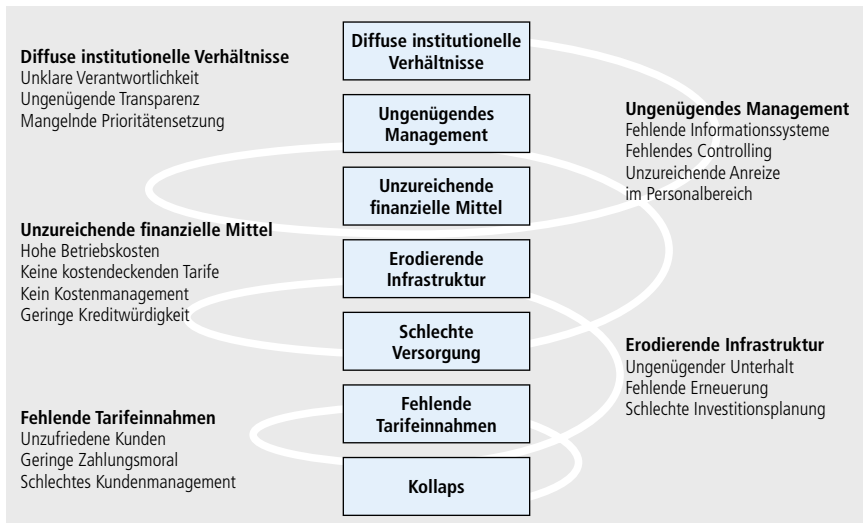


Jörg Al. Reding



Herausforderungen in der Infrastrukturversorgung

- Die Versorgung der Bevölkerung mit elementaren Infrastrukturdienstleistungen ist in vielen Transitions- und Entwicklungsländern unzureichend, und dabei spielen die folgenden vier Problembereiche eine wesentliche Rolle:
 - Bestehende Ver- und Entsorgungsunternehmen arbeiten oft mit **ungenügenden Managementmethoden**, sind ineffizient und unprofessionell geführt. Das erhöht die Betriebskosten, während gleichzeitig die Dienstleistungen weniger zuverlässig funktionieren. Monopolistisches Verhalten anstelle einer Orientierung an den Kundenbedürfnissen limitieren die Dienstleistungsqualität zusätzlich.
 - Vielfach sind die **erwirtschafteten Mittel nicht einmal ausreichend für einen nachhaltigen Betrieb und Unterhalt der bestehenden Anlagen**, geschweige denn für die notwendigen Erneuerungen und Erweiterungen. Nicht kostendeckende Tarife subventionieren auch diejenigen, die in der Lage wären, die Kosten zu tragen und verhindern eine Ausdehnung der Netze, um ärmere Bevölkerungsschichten anzuschließen.



Die Abwärtsspirale als Folge mangelhafter institutioneller Verhältnisse und ungenügenden Managements.

- **Die institutionellen und organisatorischen Strukturen sind oft kompliziert und wenig transparent.** Durch die Verknüpfung von politischen, betrieblichen und regulatorischen Funktionen ergeben sich Rollen- und Interessenskonflikte. Das schränkt eine zielorientierte Führung und klare Rechenschaftspflichten ein und Entscheidungen werden von politischen Opportunitäten überlagert.
- Die bisher genannten Problembereiche **vermindern zudem die Kreditwürdigkeit der Versorgungsbetriebe** und verhindern eine akzeptable Finanzierung von notwendigen Investitionen. Der Investitionsbedarf in Infrastruktur ist enorm und übersteigt die Möglichkeiten der Entwicklungs- und Transitionsländer bei weitem.

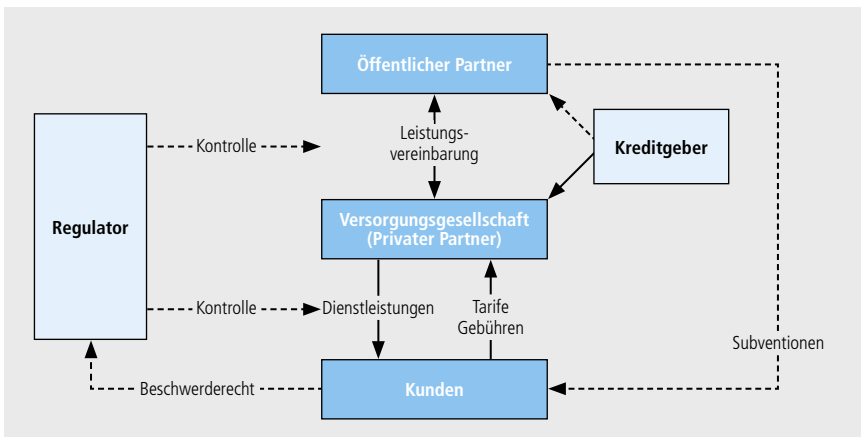
■ Die Versorgungsleistung von Infrastrukturbetrieben, die ineffizient und ineffektiv betrieben werden, verschlechtert sich stetig. Punktuelle Investitionen in solche Betriebe können die Abwärtsspirale nicht aufhalten und sind weder technisch noch wirtschaftlich nachhaltig. Andererseits zeigt sich, dass die Reform solcher Betriebe aufgrund der komplexen politischen und wirtschaftlichen Verflechtungen schwierig ist. Das wird auch aus den Erfahrungen der 70er und 80er Jahre deutlich.



In dieser Situation kann die Schaffung einer öffentlich-privaten Partnerschaft (oder «Public Private Partnership», PPP) helfen, aus der Abwärtsspirale auszubrechen und die Versorgung auf eine nachhaltige Basis zu stellen. Dabei soll innerhalb klar festgelegter Rahmenbedingungen das Wissen, die Erfahrung und das Finanzierungspotential des Privatsektors nutzbar gemacht werden.

Öffentlich Private Partnerschaften (PPP) – ein Kurzbeschreibung

- Mit PPPs sollen Infrastrukturleistungen einem breiteren Kreis der Bevölkerung in besserer Qualität und zu erschwinglichen Preisen zugänglich gemacht werden. Der Einbezug des Privatsektors zielt dabei auf die folgenden Verbesserungen:
 - **Betriebliche Optimierungen:** Verbesserung der Effizienz durch die Einführung von privatwirtschaftlichen Managementmethoden. Hierdurch werden zentrale Leistungsparameter wie die Verringerung von technischen Verlusten oder das Inkasso ausstehender Rechnungen verbessert. Das stabilisiert die wirtschaftliche Situation der Versorgungsgesellschaft und kann Mittel für neue Investitionen generieren.
 - **Zugang zu Investitionsmitteln:** Die Partnerschaft mit einem privaten Unternehmen kann der Versorgungsgesellschaft den bisher verwehrt Zugang zu privater Finanzierung, zum Beispiel zu Bankkrediten oder privatem Eigenkapital, öffnen.
 - **Beschleunigen von institutionellen Reformen:** Die Einführung einer öffentlich-privaten Partnerschaft wirkt oft als Auslöser für die notwendigen strukturellen Reformen, denn dadurch wird die institutionelle Trennung der verschiedenen Aufgaben vollzogen: ein verbindlicher Leistungsauftrag durch die Politik, die Umsetzung durch eine Versorgungsgesellschaft und die Kontrolle durch einen unabhängigen Regulator.



Die wichtigsten Interaktionen im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft.

Charakteristika

■ Jede öffentlich-private Partnerschaft basiert auf drei wesentlichen Elementen:

■ **Befristete Delegation:** Der Staat delegiert die Erbringung bestimmter Infrastrukturleistungen für einen vertraglich festgelegten Zeitrahmen an ein privates Unternehmen.

■ **Kontrollierte Leistungsvereinbarung:** Der Staat definiert die Leistungen, Pflichten und den Handlungsspielraum des Privaten im Leistungsvertrag. Die Einhaltung dieser Pflichten wird durch eine unabhängige Regulierungsinstitution überwacht.

■ **Öffentliches Eigentum:** Der private Partner erhält lediglich das Recht, Anlagen für eine festgelegte Zeit zu nutzen, um die Wasser- oder Stromversorgung zu betreiben. Der Staat wahrt das Eigentum an den Anlagen und Ressourcen. Öffentlich-private Partnerschaften sind deshalb keine Privatisierungen.

■ Der Staat spielt somit weiterhin eine wichtige Rolle, legt er doch die Rechte und Pflichten des privaten Partners fest, und er bleibt über die gesamte Dauer des Vertrages involviert.



Formen

■ Die konkrete Ausgestaltung einer öffentlich-privaten Partnerschaft hängt davon ab, wie viele und welche Aufgabenbereiche der öffentliche Partner an den privaten Partner delegiert. Die Spannweite reicht vom Servicevertrag für partielle Arbeitsleistungen über den Managementvertrag, der auf die Steigerung der Betriebseffizienz und -effektivität abzielt, bis zur Vergabe langfristiger Konzessionen, bei denen der Private auch Investitionen tätigt. Die untenstehende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten PPP-Formen.

■ Der Managementvertrag beispielsweise beinhaltet eine private Betriebsführung und zielt beinahe ausschließlich auf die Steigerung der Betriebseffizienz und -effektivität. Er sieht eine leistungsorientierte Entlohnung vor, beinhaltet jedoch keine privaten Investitionen. Das Inkasso wird weiterhin im Namen und auf Rechnung des öffentlichen Partners durchgeführt, womit die öffentliche Hand zentraler Ansprechpartner für die Kunden bleibt.

■ Bei Konzessionsverträgen hingegen übernimmt der private Partner die Verantwortung für die gesamte Versorgung und leistet Investitionen in die Infrastruktur, was ein höheres Risiko für den Privaten mit sich bringt. Die Amortisation der Investitionen erfolgt über die Wasser- oder

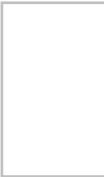
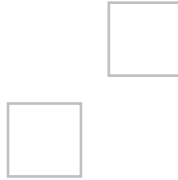
Charakteristika	Service-Vertrag	Management-Vertrag
Generelle Charakteristika	Privatsektor erbringt eine klar definierte Serviceleistung in einem Teilbereich des gesamten Betriebs. Investitionen durch den Staat. Vertragslaufzeit: 0,5–2 Jahre.	Privatsektor stellt Schlüsselpersonal für die Betriebsführung: Technik, Finanzen, Personalmanagement. Investitionen durch den Staat. Vertragslaufzeit: 2–5 Jahre.
Erreichbare Wirkungen	Verbesserungen in abgegrenztem Bereich; möglicher erster Schritt zu komplexeren PPPs	Verbesserungen im Betriebsmanagement; Wissenstransfer durch «Training on the Job».
Aufteilung Verantwortung und Risiko	Privatsektor hat wenig Verantwortung und Risiko; öffentlicher Partner bleibt Leistungsersteller und Ansprechpartner der Kunden. Infrastruktureigentum: öffentlich.	Privatsektor mit geringem bis mittlerem Risiko; öffentlicher Partner bleibt Leistungsersteller und Ansprechpartner der Kunden. Infrastruktureigentum: öffentlich.
Finanzierung der Leistungen des privaten Sektors	Meist fixes Serviceentgelt.	Meist fixes Managemententgelt sowie eine leistungsabhängige Komponente.

Die häufigsten PPP-Modelle und ihre Charakteristika

Stromtarife. Das private Unternehmen wird bei einer Konzession Hauptansprechpartner der Kunden, die sich jedoch im Beschwerdefall auch an eine übergeordnete Drittinstanz (z.B. die Regulierungsbehörde) wenden können.

■ Die Wahl des geeigneten PPP-Modells ist fallweise sorgfältig abzuwägen und hängt von den Projektzielen, den lokalen Rahmenbedingungen und dem wirtschaftlichen Umfeld ab.

■ Die Erfahrung zeigt, dass es sich in der Regel lohnt, schrittweise in die Zusammenarbeit mit privaten Partnern einzusteigen, um die Informationsbasis für langfristige Verträge zu verbessern und Vertrauen zwischen den Vertragspartnern zu schaffen.



Lease-Vertrag	Konzessions-Vertrag	BOOT-Modelle
Privatsektor übernimmt komplette Verantwortung für die Betriebsführung und Instandhaltung. Investitionen durch den Staat. Vertragslaufzeit: 5–15 Jahre.	Ähnlich wie beim Lease-Vertrag, Privatsektor übernimmt zusätzlich auch Anlageinvestitionen. Investitionen durch den Privaten. Vertragslaufzeit: 15–30 Jahre.	Privatsektor baut und betreibt eine bestimmte Anlage, z.B. Kraftwerk oder Aufbereitungsanlage. Investitionen durch den Privaten. Vertragslaufzeit 15–30 Jahre.
Wie Managementvertrag, dazu verbesserte Investitionsplanung und Finanzmanagement.	Wie Lease-Vertrag, zusätzlich Kapital für Erweiterungs- und Erneuerungsinvestitionen.	Kapital für den Bau einer neuen Anlage. Professioneller Betrieb dieser Anlage.
Privatsektor mit hohem unternehmerischem Risiko, da Übernahme der Leistungserstellung. Infrastruktureigentum: öffentlich.	Wie beim Lease-Vertrag, aber zusätzlich noch Investitionsrisiko. Infrastruktureigentum: öffentlich	Hohes Risiko des Privaten (volles Planungs- und Investitionsrisiko). Infrastruktureigentum: Während der Vertragslaufzeit meist privat, danach Übergabe.
Entgelt für die privaten Betriebskosten durch die Tarife.	Entgelt aller Leistungen (auch der Investitionen) über die Tarife.	Entgelt durch Abnahme-Verträge vom öffentlichen Partner; keine Beziehung zu Endkunden.

Beiträge des SECO an PPP

■ Das schwierige institutionelle, politische und wirtschaftliche Umfeld in Entwicklungs- und Transitionsländern stellt eine grosse Herausforderung für den Einbezug von privaten Unternehmen dar.

■ Die Rolle einer Entwicklungsagentur ist es daher, die Regierungen bei der Schaffung der geeigneten rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen zu unterstützen und mit der Beteiligung an konkreten Projekten den Weg zu einer breiteren Anwendung zu ebnen. Die folgenden Abschnitte stellen die Instrumente dar, mit denen das SECO bei PPPs aktiv wird.

Technische Unterstützung

■ Das SECO unterstützt Regierungen beim Aufbau von gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für den Einbezug des privaten Sektors, insbesondere die Schaffung einer unabhängigen Regulierung. Dies geschieht etwa über die Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), eine multilaterale Fazilität, die bei der Weltbank angesiedelt ist und vom SECO mitfinanziert wird.

■ Ausserdem leistet das SECO technische Unterstützung bei der Vorbereitung und Entwicklung von Projekten, um dem öffentlichen Partner zu helfen, PPP-Projekte zu strukturieren, Leistungsvereinbarungen zu formulieren, die Ausschreibungen durchzuführen etc. Zu diesem Zweck beteiligt sich das SECO beispielsweise an der

multilateralen Fazilität PEP-SEI, die in den Ländern Südosteuropas aktiv ist. Weiter unterstützt das SECO lokale Anspruchsgruppen, damit diese sich bei der Entwicklung und Durchführung von PPP-Projekten einbringen können. Auch Regulierungsbehörden profitieren von der technischen Unterstützung durch das SECO.

Finanzhilfe

■ Finanzierungszuschüsse und Kredite zur Deckung des öffentlichen Investitionsanteils können unterschiedliche Formen annehmen, sind aber immer zweckgebunden. Mögliche Beispiele sind: Übernahme der fixen Kosten eines Managementvertrages; ein Beitrag an die Investitionen zur Sanierung, Erweiterung oder Erstellung von Anlagen; Finanzierung von Subventionen zur Verbilligung von Anschlussgebühren oder zur zwischenzeitlichen Abfederung von Erhöhungen der Tarife für die ärmste Bevölkerung.

Mobilisierung privater Ressourcen

■ Privatunternehmen halten sich mit Investitionen zurück, wo sie Risiken ausgesetzt sind, die sie selber nicht beeinflussen können. Dazu gehören politische, makroökonomische sowie andere nicht-kommerzielle Risiken.

Mit geeigneten Garantien können solche Risiken vermindert werden. Ein wichtiges Beispiel ist die Gewährung von Garantien, um auf dem lokalen Markt Kapital oder Kredite für die Sanierung der Infrastruktur mobilisieren zu können. Dadurch lässt sich das Währungsrisiko

verringern. Das SECO beteiligt sich etwa an GarantCo, einer speziellen Fazilität, welche Garantien auf Kredite in lokaler Währung gewähren kann.

■ Ein anderer Bestandteil dieser Unterstützungsform sind die Beteiligungen an spezialisierten Investitionsfonds, etwa dem African Infrastructure Fund, dem Emerging African Infrastructure Fund oder der Infrastructure Development Finance Corporation in Indien, welche ihrerseits direkt in Infrastrukturprojekte in diesen Ländern investieren und/oder Kredite vergeben.



«Seit Pamir Energy für die Stromversorgung zuständig ist, können wir erstmals das ganze Jahr hindurch ohne Stromunterbruch produzieren – Auch während des ganzen Winters.»
Mehrangez Djamshedova, Näherin

Zum Beispiel Tadschikistan: Verbesserung der Elektrizitätsversorgung

■ Die Elektrizitätsversorgung in der Autonomen Republik Gorno-Badachstan in Tadschikistan war in einem lamentablen Zustand. Strom gab es nur selten, obwohl der grösste Teil der meist sehr armen Bevölkerung ans Netz angeschlossen war. Die Mittel für dringend notwendige Investitionen fehlten.

■ Um die Anlagen zu erneuern und das Management zu verbessern, wurde die private Elektrizitätsgesellschaft «PamirEnergy» geschaffen, die im Rahmen einer Konzession die Elektrizitätsversorgung der Region für die nächsten 25 Jahre übernommen hat. PamirEnergy investiert rund 16 Mio. Dollar aus Eigenmitteln und 10 Mio. Dollar von der Weltbank.

■ Um die langfristige Versorgung zu sichern, müssen kostendeckende Stromtarife eingeführt werden. Angesichts der grossen Armut subventioniert die Regierung den Bezug einer bestimmten Menge Strom zur Grundversorgung während einer Übergangsperiode von 10 Jahren. Diese Kosten werden einerseits durch einen Beitrag des SECO von 5 Mio. Dollar getragen. Andererseits verwendet die Regierung dafür Einnahmen aus der Zinsdifferenz des Weltbankkredits, den sie zu Vorzugskonditionen erhält und zu Marktbedingungen an «PamirEnergy» weitergibt. Dieses neue und innovative Subventionierungsmodell zeigt, dass es auch in einem schwierigen Umfeld möglich ist, erfolgreiche PPPs zu schaffen.

«Good Governance» – Grundlage für PPP

■ PPP-Projekte stellen hohe Ansprüche an alle Beteiligten. Ein meist wenig stabiles politisches und makroökonomisches Umfeld, die soziale Bedeutung der Grundversorgung, die technischen Herausforderungen der kapitalintensiven Projekte und insbesondere die Einbindung einer Vielzahl von Partnern und Institutionen macht eine intensive Koordination und ein ausgeprägtes Mass an «Good Governance» erforderlich.

■ «Good Governance» in diesem Kontext bedeutet, Klarheit über Rollenverteilung zu schaffen, die Verantwortlichkeiten zwischen Politik, Verwaltung, Betreiber und Regulator festzulegen und transparente Abläufe und Entscheidungsprozesse zu definieren. Hierdurch wird die Versorgung der Bevölkerung mit Infrastrukturdienstleistungen berechenbar, kontrollierbar und zuverlässiger. Bei der Umsetzung von öffentlich-privaten Partnerschaften sind im Sinne der «Good Governance» folgende Aspekte zu beachten:

Leistungsvertrag

■ Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner wird im Leistungsvertrag geregelt. Dieser legt die Rechte und Pflichten des privaten Partners fest und definiert die Kontrolle und Rechenschaftslegung.

■ Die Herausforderung bei der Definition der Leistungsvereinbarung besteht darin, dem privaten Unternehmen genügend Freiraum für unternehmerisches Handeln zu geben und gleichzeitig die Grenzen und die Anreize so zu setzen, um die gesellschaftlichen Ziele zu erreichen.



Regulierung

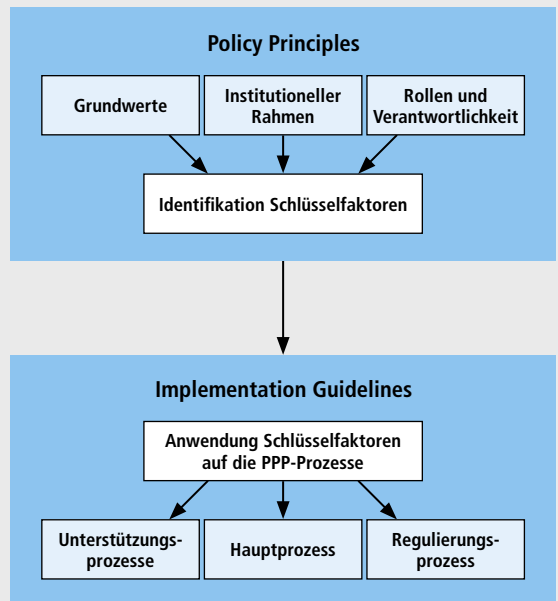
■ Wesentlich für den Erfolg von PPP-Modellen ist eine unabhängige, kompetente und anerkannte Regulierungsinstanz, welche die Einhaltung der Leistungsvereinbarung, etwa die Höhe und Struktur der Preise oder die Anforderungen an den Service (z.B. Qualität, Verfügbarkeit, Netzzugang) kontrolliert. Die Regulierungsinstanz sollte möglichst schon vor der Vergabe der Leistungsvereinbarung errichtet und über den Projektstart hinaus längerfristig begleitet werden.

Wettbewerb

■ Ein funktionierender Wettbewerb stellt sicher, dass die Leistungen über den gesamten Projektzeitraum günstig erbracht werden. Dies kann durch mehrere Anbieter auf dem gleichen Markt, etwa im Mobiltelefonbereich, erreicht werden. Im Bereich der Basisinfrastruktur, wie zum Beispiel Wasser- und Elektrizitätsversorgung, muss über ein Ausschreibungsverfahren ein Wettbewerb um die PPP-Verträge geschaffen werden.

Zum Beispiel PPP-Guidelines: Instrumente für den Wassersektor

■ Die elementare Bedeutung des Wassersektors macht die Realisierung von PPPs besonders anspruchsvoll und sensitiv. Deshalb hat das SECO zusammen mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und der Rückversicherungsgesellschaft Swiss Re auf internationaler Ebene zwei Instrumente geschaffen. Diese ermöglichen es, die Einführung von PPPs sorgfältig zu planen und transparent, partizipativ und armutsorientiert zu gestalten. Während die «Policy Principles» die wichtigsten Erfolgskriterien als Schlüsselfaktoren definieren, stellen die «Implementation Guidelines» für alle Phasen der Implementierung konkrete Handlungsempfehlungen bzw. Checklisten bereit. Download der Instrumente und Informationen unter www.partnershipsforwater.net



Partizipation

■ Die Realisierung von öffentlich-privaten Partnerschaften sollte von Anfang an unter Einbezug aller betroffenen Interessengruppen erfolgen. Dies ermöglicht nicht nur eine informierte Meinungsbildung und eine stärkere Teilhabe aller Beteiligten, sondern auch das Nutzen von lokalem Wissen für Lösungen, die den lokalen Verhältnissen angepasst sind. Zu diesen Interessengruppen gehören z.B. die Konsumenten, aber auch die bisher nicht versorgte Bevölkerung oder die Belegschaft der Versorgungsgesellschaft.

Transparenz

■ Transparenz hilft, Fehlplanungen zu vermeiden, die Akzeptanz zu erhöhen, Akteure für ihr Handeln verantwortlich zu machen und Korruption zu verringern. Transparenz ist in allen Prozessschritten wichtig: bei der Ausgestaltung des PPP-Modells, der vorgesehenen Leistungsvereinbarung, den Regulierungsmechanismen und dem Monitoring. Aktive Kommunikation über die Dienstleistungserstellung und Zugang zu wichtigen Informationen wie der Leistungsvereinbarung oder den Erlassen der Regulierungsbehörde, sind dazu unerlässlich.



Risiken und ihre Beeinflussbarkeit durch die Akteure in einer öffentlich-privaten Partnerschaft

Risikomanagement

■ Je nach gewähltem PPP-Modell sind die Risiken unterschiedlich verteilt: So liegt zum Beispiel das Risiko von Preisänderungen der Ressourcen im Managementvertrag beim öffentlichen, in einer Konzession jedoch beim privaten Partner.

■ Daher müssen bei jedem Projekt individuell die Risiken identifiziert, bewertet und auf denjenigen Partner übertragen werden, der sie am besten kontrollieren oder minimieren kann. Weil letztlich die potenziellen finanziellen Folgen eines Risikos in die Kosten eingerechnet werden, hat die optimale Risikoallokation auch Auswirkungen auf die Preise. Konkret heisst das, dass die Übernahme grösserer Risiken mit höheren Renditeerwartungen und höheren Zinsen für Fremdkapital verbunden ist, wodurch die Kosten und letztlich die Tarife steigen.

Zum Beispiel GuarantCo: Mobilisierung von lokalen Finanzressourcen

■ Die Abwertung der lokalen Währung ist ein kaum beeinflussbares Risiko und stellt ein bedeutendes Investitionshindernis dar. Hierdurch reduzieren sich die Erträge des Investors, der aber meist Verpflichtungen in «harten» Währungen für den Kauf von Ausrüstungsgütern eingegangen ist. Das Risiko kann vermindert werden, indem für die Finanzierung soweit möglich Gelder in lokaler Währung erschlossen werden. Zu diesem Zweck hat das SECO zusammen mit anderen Gebern GuarantCo initiiert. GuarantCo sichert die Kredite durch Garantien ab und vergrössert so deren Volumen und Laufzeit.



PPP und Armutsorientierung

■ Von öffentlich-privaten Partnerschaften soll auch die arme Bevölkerung profitieren, die bisher gar nicht an das öffentliche Netz angeschlossen war oder die kostendeckende Tarife nicht bezahlen kann.

■ Allerdings orientiert sich der private Versorger in erster Linie an den ökonomischen Zielen, nicht an den Armutseffekten. Der Armutsorientierung muss deshalb bei der Ausgestaltung einer PPP sorgfältig Rechnung getragen werden. Dabei sind vor allem die folgenden drei Aspekte zu beachten:

■ **Trennung der Zuständigkeit für unternehmerische und soziale Aufgaben:**

Die primäre Aufgabe eines Versorgungsunternehmens ist es, einen nachhaltigen Betrieb zu gewährleisten. Wo Menschen nicht in der Lage sind, die Kosten für den Anschluss und/oder Konsum zu bezahlen, ist es Aufgabe der öffentlichen Hand, mit Subventionen, Darlehen etc. den Zugang zu Basisinfrastruktur sicherzustellen.

■ **Armutsorientierte Vertragsausschreibung mit entsprechenden Anreizen:**

Aspekte wie etwa die Netzerweiterung in ärmere Gebiete sind in einen PPP-Vertrag einzubeziehen und konkret zu definieren. Bei der Ausschreibung von sogenannten Negativ-Konzessionen etwa erhält derjenigen Anbieter den Zuschlag, der mit dem geringsten staatlichen Subventionsbedarf die Anbindung von ärmeren Kunden ermöglicht.

■ **Zielgerichtete Unterstützung:**

Subventionen sollten so ausgestaltet sein, dass ärmere Bevölkerungsschichten wirklich profitieren. So sind Subventionen für die Anschlussgebühren in ärmeren Quartieren zielführender als allgemeine Subventionen des Wasserpreises. Nach vollzogenem Anschluss können die Subventionen an den privaten Betreiber bezahlt werden, so dass der Private von einer sicheren Zahlung der Gebühren und die Kunden von dem neuen Anschluss profitieren.

■ Öffentlich-private Partnerschaften haben also, richtig konzipiert, eine starke Armutsorientierung, weil sie die Effizienz und Professionalität des Privatsektors nutzen, wodurch mehr Menschen zu geringeren Kosten an Infrastrukturnetze angeschlossen werden können und einen zuverlässig funktionierenden Service erhalten.



«Im Rahmen des PPP-Projektes werden wir Quartiere erschliessen, in denen die Leute heute bis 50 Schillinge für einen Eimer Wasser bezahlen. Wenn sie am Netz angeschlossen sind, werden es noch 12 Schillinge sein.»

Peter Mokiwa,
Direktor Wasserversorgung Dodoma

Zum Beispiel Tanzania: Partizipative Entwicklung von Wasserprojekten

■ In Dodoma und Tabora leben ca. 350'000 Menschen, von denen nur ca. 150'000 an das öffentliche Wassernetz angeschlossen sind. Beide Städte werden vom SECO unterstützt, um mehr Menschen den Zugang zu Wasser zu ermöglichen. So werden die Versorgungsnetze erweitert, wobei Art und Umfang in bestimmten Gebieten durch die Kunden selbst definiert werden. Ausserdem wird in Tabora das Wasserwerk erneuert und ausgebaut; der Betrieb der Anlage wird im Rahmen eines PPP-Vertrages an einen privaten Betreiber vergeben. Dieser liefert qualitativ hochwertiges Wasser an die kommunale Versorgungsgesellschaft (TUWASA), die weiterhin für die Wasserversorgung zuständig ist.

■ Die Projekte wurden mit einer umfassenden Beteiligung der Bevölkerung konzipiert. In Workshops wurden die verschiedenen Problembereiche definiert, die Gebiete für eine möglichst armutsorientierte Netzexpansion festgelegt und die Projektkonzeption abgestimmt.

■ Speziell für den PPP-Vertrag finanziert das SECO den Aufbau eines Monitoring-Komitees, in dem die lokalen Interessengruppen vertreten sind.

Der SECO-Beitrag beläuft sich auf ca. 14.5 Millionen Dollar.

Einwände und Entgegnungen

■ PPPs werden oft kontrovers diskutiert. Hier werden die wichtigsten Einwände besprochen.

«PPPs privatisieren die Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern»

■ Im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft bleiben die Anlagen in öffentlicher Hand. PPPs sind deshalb keine Privatisierungen. Der private Betreiber erhält in den meisten Fällen lediglich ein zeitlich befristetes Recht, die Anlagen für die Strom- oder Wasserversorgung zu nutzen. Der Staat legt zudem die Anforderungen fest und die Regulierungsbehörde kontrolliert deren Einhaltung. Bei PPPs im Wassersektor behält der Staat zudem die volle Verfügungsgewalt über die Wasserressourcen.

«PPPs führen zu Tarifsteigerungen, die sich die Armen nicht leisten können!»

■ Die Beobachtung, dass mit der Einführung einer öffentlich-privaten Partnerschaft die Tarife steigen, stimmt in vielen Fällen. Dies hat aber wenig mit der Einführung von PPP-Ansätzen, sondern vielmehr mit der Einführung von Kostentransparenz und Kostendeckung zu tun. Die Tarife in Entwicklungsländern decken oft kaum die Betriebskosten, geschweige denn die Kapitalkosten. Eine ausreichende Kostendeckung ist jedoch wichtig, damit die Versorgung langfristig sichergestellt werden kann. Werden kostendeckende Tarife eingeführt, ergeben sich deshalb zwangsläufig Tarifierhöhungen. Die Offenlegung der Kosten, die mit der Einführung von Kostendeckung einher geht, ermöglicht zudem zielgerichtete Subventionen für die arme Bevöl-

kerung. Ein zu tiefer Wasserpreis begünstigt alle angeschlossenen Konsumenten – ob arm oder reich – und verschlingt Geld, das nötig wäre, um neue Gebiete zu erschliessen. Als Folge davon müssen die Menschen ohne Netzanschluss – meistens aus den ärmeren Bevölkerungsgruppen – weiterhin deutlich überhöhte Preise an Wasserhändler bezahlen.

«PPPs verhindern die Ausweitung des Netzes in ärmere Gebiete, weil sich private Firmen nur für grössere Agglomerationen interessieren!»

■ Tatsächlich investiert ein privater Partner von sich aus dort, wo er rentabel arbeiten kann und hält sich zurück, wo eine wirtschaftliche Versorgung nicht möglich ist. Wo der Staat eine Versorgung gewährleisten möchte, obwohl ein wirtschaftlicher Betrieb nicht möglich ist, kann er dies vertraglich vereinbaren oder gezielte Beiträge leisten, z.B. über die Finanzierung von Netzerweiterungen und die Subventionierung von Neuanschlüssen. Der Einbezug privater Partner schliesst somit die Versorgung ärmerer Bevölkerungskreise nicht aus. Die Effizienz des Privatsektors kann jedoch dazu beitragen, die dafür notwendigen Zuschüsse zu minimieren.



«PPPs sind zu aufwändige Projekte verglichen mit den erreichbaren Resultaten!»

- Der Aufwand ist meist nicht PPP-spezifisch. Die folgenden Beispiele zeigen, dass die meisten dieser Massnahmen auch bei einem öffentlichen Versorger notwendig sind, um einen nachhaltigen Betrieb zu gewährleisten.
- Aufbau eines unabhängigen Regulators: Dies wird auch bei einem rein öffentlichen Versorgungsmodell benötigt, aber aufgrund der Vermischung von Betreiber- und Regulierungsaufgaben meist nicht durchgeführt. Als Folge ist die klare Rechenschaftspflicht und Transparenz eingeschränkt.
- Explizite Risikoallokation: Bei einem öffentlichen Versorger werden alle Risiken von der öffentlichen Hand getragen. Dadurch wird die Risikoanalyse und -minimierung vernachlässigt, was zu höheren Kosten führt.
- Einführung von Kostentransparenz: Auch und gerade bei öffentlichen Versorgern verhindert eine fehlende Kostentransparenz den nachhaltigen Betrieb und zielgerichtete Subventionen.

«Es ist unethisch, wenn private Unternehmen mit lebenswichtigen Infrastrukturleistungen Gewinne machen!»

- Ob ein Gewinn ethisch gerechtfertigt ist oder nicht, hängt davon ab, wie weit mehr Menschen Zugang zu Infrastrukturleistungen in besserer Qualität und zu erschwinglichen Preisen erhalten. Der Staat wird die Kosten einer öffentlichen Versorgung denen eines PPP-An-

PPPs und das Recht auf Wasser

- Jeder Mensch hat «Recht auf Wasser». Das ist in einem Kommentar zur Konvention über die ökonomischen, kulturellen und sozialen Rechte (ECO-SOC) festgehalten und umschrieben: Die Pflicht, dieses Recht zu erfüllen, liegt in jedem Fall beim Staat. Ob er es selber ausführt oder an Dritte auslagert, ist ihm überlassen. Das bedeutet, dass öffentlich-private Partnerschaften in der Wasserversorgung und das «Recht auf Wasser» miteinander vereinbar sind. Wo Einzelne für sauberes Wasser nicht bezahlen können, ist der Staat verpflichtet, die zum Leben notwendige Menge zur Verfügung zu stellen.

satzes gegenüberstellen. Wenn ein privater Betreiber den Service in guter Qualität und zu einem kompetitiven Preis realisieren kann, ist gegen einen angemessenen Gewinn, dessen Obergrenze oft vereinbart wird, nichts einzuwenden.

- Wichtig ist, dass die Leistungsvereinbarung so gestaltet ist, dass die Gewinne mit der Erreichung von anderen, zum Beispiel armutsorientierten Zielen einhergehen. Somit können die Antriebskräfte der Wirtschaft genutzt werden, um sozialpolitische Ziele mit möglichst geringen Kosten zu erreichen.

- Insgesamt kann also festgestellt werden, dass PPPs, wenn sie richtig konzipiert werden, zu einer armutsorientierten Verbesserung der Infrastrukturversorgung beitragen können.

Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

■ Der Leistungsbereich «Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit» des SECO ist das Kompetenzzentrum der schweizerischen Bundesverwaltung für die Förderung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in Entwicklungs- und Transitionsländern sowie deren Integration in die Weltwirtschaft. Das Hauptziel ist die Bekämpfung der Armut durch die Förderung der Wirtschaft, die Entwicklung des Privatsektors und die Verbesserung der Lebensgrundlagen.

■ Die vier Instrumente der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit des SECO sind:

- Makroökonomische Unterstützung: Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen, um Wachstum zu fördern;
 - Investitionsförderung: Entwicklung des Privatsektors, Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen und Mobilisierung von Kapital, Know-how und Technologien aus dem Privatsektor;
 - Handel und umweltverträgliche Technologien: Förderung des Handels und der Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft unter Berücksichtigung moderner, wirksamer und ökoeffizienter Produktionsmethoden;
 - Infrastruktur: Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur, um eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen.
- Darüber hinaus ist der Leistungsbereich auch für die Betreuung der multilateralen Entwicklungsbanken (die Weltbankgruppe sowie die regionalen Entwicklungsbanken) zuständig, wo er sich für die Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit und der internationalen Koordination einsetzt.
- Mit Infrastrukturfinanzierungen werden die Partnerländer bei der Bereitstellung elementarer wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur vor allem in den Bereichen Wasser, Umwelt und Energie unterstützt. Projekte in diesem Bereich dienen der Erstellung und Modernisierung von Infrastrukturanlagen. Als Finanzierungsinstrumente werden Finanzierungszuschüsse und Mischfinanzierungen eingesetzt. Finanziert werden grösstenteils schweizerische Ausrüstungsgüter und Dienstleistungen. Darüber hinaus hat die Unterstützung zum Zweck, die sektoriellen Rahmenbedingungen sowie die Unternehmensführung von Versorgungsgesellschaften zu verbessern, um die Nachhaltigkeit der Investitionen sicher zu stellen. Wo möglich und sinnvoll wird die Beteiligung privater Unternehmen in öffentlich-privaten Partnerschaften angestrebt.
- Weitere Informationen finden sich auf der Internetseite des SECO unter www.seco-cooperation.ch







Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO