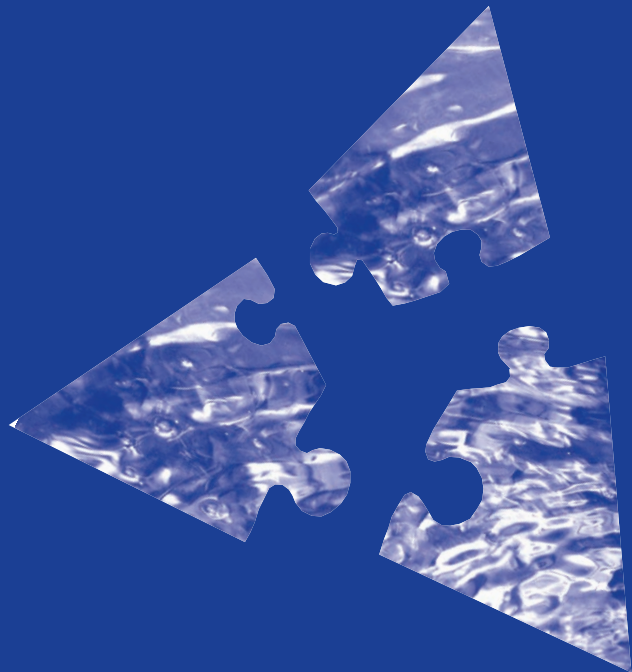


Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik

Öffentlich-private Partnerschaften
und internationale Entwicklungs-
zusammenarbeit



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

| Band 24 Nr. 2 |

Inhaltsverzeichnis

Einführung

Öffentlich-private Partnerschaften: Bedeutung und Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit <i>Catherine Schümperli Younossian</i> <i>in Zusammenarbeit mit Edouard Dommen</i>	11
--	----

1. Entstehungsgeschichte und Umriss des Konzeptes

Akkumulationslogik versus Entwicklungslogik: die Bedeutung der neuen öffentlich-privaten Partnerschaften <i>Frédéric Lapeyre</i>	25
--	----

Öffentlich-private Partnerschaften – ein tragfähiges Konzept entwicklungspolitischer Mitverantwortung der Privatwirtschaft? <i>Peter Ulrich und Florian Wettstein</i>	45
---	----

Anhang Die zehn Prinzipien des UN-Global Compact	58
--	----

2. Die öffentlich-privaten Partnerschaften und die Entwicklungszusammenarbeit

Mit der Privatwirtschaft die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen? Beiträge von DEZA und seco <i>Brigitte Chassot Gétaz und Kathi von Däniken</i> <i>in Zusammenarbeit mit Thomas Zeller</i>	61
--	----

Anhänge – Leitlinien für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor (DEZA) 77 – Das seco und die Mobilisierung von Mitteln des Privatsektor zur Armutsbekämpfung 78	
---	--

Öffentlich-private Partnerschaften – ein Ansatz zur Verbesserung der Infrastrukturversorgung <i>Werner Gruber und Dieter Rothenberger</i>	79
---	----

Die Praxis öffentlich-privater Partnerschaften in der deutschen und der französischen Entwicklungszusammenarbeit <i>Xavier Tschumi Canosa</i>	97
---	----

Integration des Privatsektors in die Entwicklungszusammenarbeit des Kantons Genf <i>Gespräch mit Sylvie Cohen</i>	111
---	-----

Anhang – AGENDA 21 Referenzdokument des Staates Genf – Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit	117
--	-----

3. Probleme und Herausforderungen. Standpunkte verschiedener Akteure

Privatisierung des Krieges und Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen: Herausforderungen für die humanitäre Aktion <i>Gilles Carbonnier</i>	121
Die Relevanz von Multisektor-Partnerschaften für den Privatsektor und Partnerschaftserfahrungen bei Holcim <i>Stefanie Koch</i>	131
Wie sind Rentabilität und Entwicklung zu vereinen? Öffentlich-private Partnerschaften aus der Sicht einer Nichtregierungsorganisation <i>Christine Eberlein</i>	145
Öffentlich-private Partnerschaft im Wassersektor des Nigers: Kartographie einer Reform <i>Mahaman Tidjani Alou</i>	165
Gemeinsames staatlich-kollektives Wassermanagement in Cochabamba, Bolivien <i>Sabine Hoffmann</i>	183

4. Hintergrundinformation

Öffentlich-private Partnerschaften und Entwicklungspolitik Kommentierte Bibliographie <i>Judith Richter</i>	197
---	-----

Öffentlich-private Partnerschaften – ein Ansatz zur Verbesserung der Infrastrukturversorgung

Werner Gruber* und Dieter Rothenberger**

Die Ausgangssituation in Entwicklungsländern

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

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

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

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

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

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

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

PPP in der Infrastruktur

Ziele

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

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

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

Formen

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

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

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

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

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

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

Tabelle 1: Übersicht über die unterschiedlichen PPP-Optionen

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

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

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

Hintergrund

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

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

Instrumente

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

□ Technische Unterstützung

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

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

□ *Finanzhilfe*

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

□ *Mobilisierung privater Ressourcen*

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

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

Rahmentext 1:

Private Partner für die Verbesserung der Elektrizitätsversorgung in Tadschikistan

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

Aktivitäten

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

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

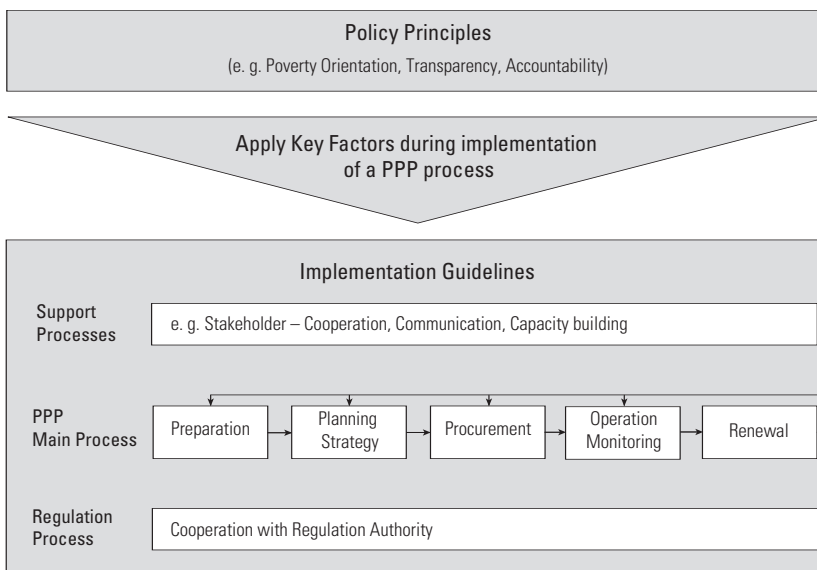
PPP-Guidelines für den Wassersektor

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

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

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

Abbildung 1: Struktur der *Implementation Guidelines*



PPP und Entwicklungs-
zusammenarbeit

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

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

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

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

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

Herausforderungen

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

Leistungsvertrag und Regulierung

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

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

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

Wettbewerb, Transparenz und Partizipation

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

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

Rahmentext 2:**PPP-Projektentwicklung im Wasser- und Abwasserbereich in zwei Städten in Tansania**

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

Das seco sieht einen Beitrag von ca. 14.5 Millionen Dollar für die Finanzierung der technisch-betrieblichen Unterstützung durch einen privaten Betreiber sowie der Investitionskosten vor.

Tabelle 3: Projektrisiken

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

Risikoallokation

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

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

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

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

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

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

Privates Renditestreben und Armutsbekämpfung

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

PPP und Tarifsteigerungen

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

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

PPP und Netzerweiterungen

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

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

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

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

Rahmentext 3:

Armutsorientierte Finanzierung: PPP im Wasser- und Abwasserbereich in Bolivien

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

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

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

PPP und unethische Gewinne

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

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

PPP – ein Beitrag zu besserer Versorgung

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

Internet-Adressen

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

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

Die öffentlich-private Partnerschaft (PPP) hat seit Beginn des neuen Jahrtausends vor dem Hintergrund des „neuen politischen Paradigmas“ Einzug in den Wortschatz der Entwicklungszusammenarbeit gehalten. Allerdings gibt es keine allgemein akzeptierte Definition der PPP, welche den verschiedenen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit als Referenz dienen könnte; überdies ist der Begriff ungenau. Ziel des vorliegenden Dossiers ist es, ein Konzept zu umreissen, es in der Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit zu verankern und die Potenziale und Grenzen aufzuzeigen.

In diesem Werk kommen die verschiedenen Autoren – Vertreter der Akademikerkreise, der Entwicklungsagenturen, der NGO und des Privatsektors – zu Wort. Generell stellen sie fest, dass die Förderung der Partnerschaften und die Neudefinition der jeweiligen Verantwortlichkeitsbereiche des öffentlichen und des privaten Sektors Probleme aufwerfen dürften. Unter dem Vorwand der Qualitätsverbesserung und des Zugangs zu den wesentlichen Diensten führten diese Politiken – in Verbindung mit Privatisierungen – zu bisweilen kontroversen Ergebnissen. Über die Hälfte der Artikel ist den PPP im Wassersektor gewidmet und mit veranschaulichenden Beispielen illustriert.

Die Feststellung drängt sich auf, dass neue Bündnisse wie beispielsweise die PPP die Praktiken der Entwicklungszusammenarbeit noch komplexer gestalten. Die Umsetzung von Projekten, an denen sich Partner mit unterschiedlichen Motivationen oder Interessen beteiligen, setzt einen engen Dialog und Verhandlungen voraus. Ausserdem betreffen die öffentlich-privaten Partnerschaften nicht nur Staats- oder Regierungsstellen und Privatunternehmen, sondern auch die Benutzer. Damit stellt sich die Frage der Integration der Benutzer als vollwertige Partner.

Das vorliegende Dossier verfolgt den Zweck, eine Diskussion einzuleiten, in der die interessierten Kreise die verwendeten Konzepte vertiefen und klären können. Es soll auch die unterschiedlichen Erwartungen an die PPP verdeutlichen, damit diese wirklich zu den Entwicklungszielen beitragen können.

Autorinnen und Autoren: Gilles Carbonnier, Brigitte Chassot Gétaz, Sylvie Cohen, Kathi von Däniken, Edouard Dommen, Christine Eberlein, Werner Gruber, Sabine Hoffmann, Stefanie Koch, Frédéric Lapeyre, Judith Richter, Dieter Rothenberger, Catherine Schümperli Younossian, Mahaman Tidjani Alou, Xavier Tschumi Canosa, Peter Ulrich, Florian Wettstein, Thomas Zeller.