



Infrastrukturinvestitionen und Öffentlich-private Partnerschaften

„In den kommenden 15 Jahren werden weltweit möglicherweise bis zu 90 Billionen US-Dollar in Infrastruktur investiert – vor allem in Schwellen- und Entwicklungsländern, in denen die Urbanisierung massiv zunehmen wird. Was geschieht, wenn bei diesen Investitionen der falsche Weg eingeschlagen und zum Beispiel die Abhängigkeit von kohlenstoffintensiven Energie- und Verkehrsinfrastrukturen in den dortigen Megastädten zementiert wird? Dies könnte die Lebensqualität auf diesem Planeten radikal verändern, und zwar für uns alle.“

Christine Lagarde, geschäftsführende Direktorin des Internationalen Währungsfonds, am 4. Februar 2016 in einem Vortrag.¹

1. G20-Ziele

Nach Überzeugung der G20 ist die umfassende Stimulierung von Infrastrukturinvestitionen ein wesentliches Instrument, um das weltweite Wachstum wiederzubeleben und Arbeitsplätze zu schaffen.

Die „Allianz“. Beim G20-Gipfeltreffen in China wurde 2016 eine Globale Allianz zur Vernetzung von Infrastruktur² ins Leben gerufen, die die Infrastruktur-Masterpläne in den Regionen und Erdteilen dieser Welt vor allem in vier Bereichen stärken und miteinander verknüpfen soll: Energie, Verkehr, Wasser sowie Informations- und Kommunikationstechnologie. Für jeden regionalen Masterplan gibt es eigene Fonds wie etwa den Europäischen Fonds für strategische Investitionen. Verwirklichen will die Allianz ihre Ziele dadurch, dass sie milliarden- oder billionenschwere Projekte fördert, die im Rahmen von Öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) finanziert, realisiert und betrieben werden. Beim Gipfel in Hangzhou haben die multilateralen Entwicklungsbanken in einer Erklärung³ angekündigt, diese Investitionen in den Jahren 2016 bis 2018 mit mindestens 350 Milliarden US-Dollar zu unterstützen.

Angestrebtes Investitionsvolumen. Die Größenordnung der Infrastrukturbemühungen der G20 ist überwältigend: Das bisherige Jahresvolumen der weltweiten Infrastrukturinvestitionen würde sich damit auf rund sechs Billionen US-Dollar verdoppeln oder – auf einen Zeitraum von 15 Jahren gerechnet – auf ungefähr 90 Billionen US-Dollar erhöhen.



CC0 – Pixabay.com

In der gegenwärtigen Situation, in der die Investitionstätigkeit stark zurückgeht, mag das utopisch klingen. Dennoch steht außer Frage, dass Infrastrukturentwicklung und -ausbau grundlegende Bedürfnisse erfüllen, wenn sie zweckbestimmt umgesetzt werden. Zweckbestimmung bezieht sich z.B. auf die Größe eines Projektes, den Zugang und die Erschwinglichkeit für Nutzer/innen, wichtig sind darüber hinaus auch Transparenz und Mitbestimmungsrechte in der Planungsphase. Die G20 behauptet zum Beispiel, sie könne durch die Entwicklung und Verbesserung entsprechender robuster Infrastrukturen dazu beitragen, dass mehr als die Hälfte der Nachhaltigkeitsziele erreicht wird, die die Vereinten Nationen 2015 in ihrer Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung formuliert haben.⁴

Allerdings gibt es einen Konflikt zwischen dem angestrebten Gemeinwohl auf der einen und der Gewinnori-

entierung auf der anderen Seite. Das Gewinnpotenzial beziffern die multilateralen Entwicklungsbanken wie folgt: „Wenn es gelingt, unterversorgte Bevölkerungsgruppen 'am unteren Ende der Einkommenspyramide' auf finanziell nachhaltige Art und Weise zu erreichen, entspricht dies einem Markt mit einem Jahresvolumen von fünf Billionen US-Dollar und mit über 4,5 Milliarden Menschen.“⁵

Infrastruktur, nachhaltige Entwicklung und Klimaziele. Werden die Investitionen nachhaltig gestaltet und umgesetzt? Abschnitt 2 des vorliegenden Beitrags befasst sich mit der Frage, ob die Allianz eher förderlich oder hinderlich sein wird, wenn es darum geht, die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen und das Versprechen der Unterzeichner/innen des Pariser Klimaschutzabkommen einzulösen, die Erderwärmung auf 2 °C – oder besser noch 1,5 °C – zu begrenzen. Da die G20-Staaten für 75 % des weltweiten Treibhausgasausstoßes verantwortlich sind und 60 % der Gesamtemissionen durch Infrastruktur verursacht werden, muss die G20 sich zum Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe verpflichten, damit die Infrastrukturen, die sie sich erträumt, nicht zum Alptraum werden.

Schwerpunkte der deutschen G20-Präsidentschaft.

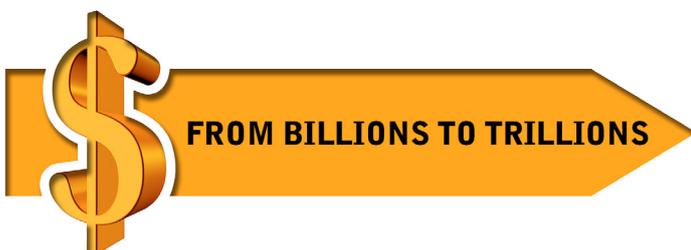
Die deutsche G20-Präsidentschaft wird den Aufbau der oben genannten Allianz unterstützen und sich in erster Linie darauf konzentrieren, Investitionspakte mit afrikanischen Ländern zu schnüren, um vor allem die Entwicklung und den Ausbau von Infrastruktur auszuweiten. Vor dem Hintergrund der Wahlen im eigenen Land ist nicht absehbar, ob mit einem groß angelegten deutschen Konjunkturpaket für Afrika zu rechnen ist.

G20-Ziele: Ein neues Wirtschaftsparadigma. Die Infrastrukturpläne der G20 gehen mit der Entfaltung eines neuen Wirtschaftsparadigmas einher, das sich vom bekannten Paradigma der Nachkriegszeit ablöst. Die multilateralen Entwicklungsbanken beschreiben dieses

neue Paradigma in ihrem oben zitierten Bericht „From Billions to Trillions“ von 2015. Im Folgenden werden drei der Transformationsziele benannt, mit denen die G20 diese grundsätzliche Neuausrichtung verwirklichen und ein neues Paradigma schaffen will:

1.) *Der Einsatz öffentlicher Mittel wie Steuern, Pensions- und Rentengelder, Nutzungsentgelte für Infrastrukturleistungen und Bürgschaften als Hebel oder Katalysator für privatwirtschaftliche Investitionen. Insbesondere langfristige Investitionen institutioneller Anleger (wie Renten- und Versicherungsfonds, staatliche Investitionsfonds, Private-Equity-Fonds) sollen auf diese Weise für Investitionen mobilisiert werden.* Das Werben um institutionelle Anleger, die langfristige Investitionsmöglichkeiten für die über 100 Billionen US-Dollar an Ersparnissen suchen, die sie verwalten, ist ein wichtiger Beweggrund für das neue Paradigma der G20. Manche Investor/innen – darunter auch Rentenfonds – erzielen mit ihren Staatsanleihen (zum Beispiel mit US-Staatspapieren) kaum mehr Gewinne und sind auf sichere Einnahmen durch Infrastrukturbeteiligungen angewiesen, damit sie ihren Verpflichtungen gegenüber, einer wachsenden Zahl älter werdender Rentner/innen vor allem in den G7-Ländern z.B., nachkommen können. Mit sogenannten gepoolten Anlageinstrumenten oder Co-Investment-Plattformen werden Portfolios von Öffentlich-privaten Partnerschaften, insbesondere im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur, finanziert, Investitionen erleichtert und der Handel mit den dazugehörigen Anlageprodukten abgewickelt. So lautet zumindest der Plan.

2.) *Die Zusage, „Pipelines“ von „bankfähigen“ Projekten aufzubauen und dabei den Schwerpunkt auf Mega-projekte zu legen, die im Rahmen von Öffentlich-privaten Partnerschaften finanziert und betrieben werden.* Bankfähigkeit bedeutet hier, dass diese Projekte sich als Kapitalanlageprojekte mit guten Gewinnaussichten eignen. Nach Auffassung der G20 mangelt es nicht an Investitionsmitteln, sondern an sogenannten bankfähigen Projekten. Dass ihre Mitgliedsstaaten die Hauptanteilseigner der wichtigsten nationalen, regionalen und multilateralen Banken sind und sie kontrollieren, verschafft der G20 eine gute Ausgangsposition, um die Ressourcen dieser Banken, etwa für Kapitalbeteiligun-



gen und Risikobürgschaften, zu erweitern und nutzbar zu machen. Seit 2010 baut die G20, vor allem in Zusammenarbeit mit Entwicklungsbanken in Afrika und Asien, verstärkt sogenannte Projektvorbereitungsfazilitäten für schon vorhandene Infrastrukturvorhaben auf, um die „Pipelines“ mit Megaprojekten zu füllen.⁶ Das sind Beratungsbüros die Projektplanung, Risikoprüfung, Finanzierung und Wirtschaftlichkeit von Projekten begleiten.

3.) Bessere Mechanismen für schnell replizierbare Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP). Erstens bemühen sich die multilateralen Entwicklungsbanken verstärkt darum, die Bestimmungen in ÖPP-Verträgen, die Offenlegungspflichten, das Beschaffungswesen, die Risikoabsicherung usw.⁷ zu vereinheitlichen. Zweitens sind die Länder dabei, ihre Rechts- und Finanzvorschriften, zum Beispiel in Sachen Grunderwerb und Anlegerschutz, anzupassen um Anreize für private Investitionen zu schaffen. An der immer komplexer werdenden Finanzierungsstruktur von Öffentlich-privaten Partnerschaften sind Konsortien privater und staatlicher Finanzinstitutionen beteiligt, die ihren Kapitaleinsatz bündeln und koordinieren. Um eine Vorstellung von der Dimension solcher Projekte zu vermitteln: Ein grenzüberschreitendes Megaprojekt kann rund 500 Teilprojekte umfassen und Rechts- und Aufsichtsbehörden in mehreren Ländern beschäftigen. Nicht nur die Finanzierung, sondern auch die Projektplanung, der Bau und der Betrieb können von einer Zweckgesellschaft (Special Purpose Vehicle – SPV) koordiniert werden.

2. Beurteilung des G20-Ansatzes für Infrastrukturinvestitionen. Wenn das neue Paradigma nachhaltig sein soll, müssen die Infrastruktur-Allianz und die vielen Institutionen, mit denen sie zusammenarbeitet, ihre Vision, vor allem aber die Wege zur Umsetzung dieser Vision drastisch korrigieren. Im Folgenden wird erläutert, was die Einstellung der G20 zur Infrastrukturentwicklung, insbesondere für das Wachstum, die Kohlenstoffintensität, die Geopolitik und für Megaprojekte, Korruption und Öffentlich-private Partnerschaften bedeutet. Das betrifft zum Beispiel die institutionellen Kapazitäten und Personalressourcen für die Handhabung von ÖPP, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen sowie eine Bündelung der Mittel.

Wachstum. Die G20-Allianz geht davon aus, dass durch den Ausbau und die Vernetzung von Infrastruktur-Masterplänen die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen und damit auch die Wachstumsraten steigen. Doch davon ist nicht ohne Weiteres auszugehen. Vier Wissenschaftler der Said School of Business an der Oxford University haben den Infrastrukturboom in China analysiert und untersucht, zu welchen Ergebnissen 95 Projekte geführt haben, die dort zwischen 1984 und 2008 realisiert wurden. Nur 28 % – also nur gut ein Viertel der untersuchten Projekte – stuften die Wissenschaftler als wirtschaftlich und produktiv ein. Zudem stellten sie einen Zusammenhang zwischen dem Investitionsboom auf der einen Seite und dem Schuldenanstieg und der wirtschaftlichen Instabilität auf der anderen Seite fest. Ihr Fazit: „Die Frage, ob Infrastrukturinvestitionen zu Wachstum führen, muss verneint werden.“⁸

Kohlenstoffintensität: Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen.

Wenn in den kommenden 15 Jahren auch nur ein Bruchteil der anvisierten 90 Billionen US-Dollar in die Infrastruktur investiert wird, könnte dies entscheidenden Einfluss darauf haben, ob die Nachhaltigkeitsziele erreicht werden und die Bemühungen um die Eindämmung der Erderwärmung Erfolg haben oder nicht. Verfestigt die nächste Infrastrukturwelle, etwa in den Bereichen Energie und Verkehr, die Abhängigkeit von kohlenstoffintensiven Technologien, sind die Anstrengungen zur Eindämmung der Erderwärmung zum Scheitern verurteilt. Aber wie kann bei der Infrastrukturentwicklung der Umstieg von fossilen



CCO – Pixabay.com

Brennstoffen auf erneuerbare Energieträger gelingen, wenn derzeit mehr als zwei Drittel der weltweiten Stromversorgung und 80 % der weltweiten Primärenergieversorgung auf fossile Brennstoffe angewiesen sind? Das ist die große Frage.

Das Kommuniqué der Staats- und Regierungschef/innen der G20 zu ihrem chinesischen Gipfeltreffen 2016 ist nicht gerade ermutigend; darin wird zur Diversifizie-

zung der Energiequellen aufgerufen und insbesondere auf Erdgas gesetzt (Absatz 24).⁹ Das 2009 gegebene Versprechen, die Subventionierung fossiler Brennstoffe zu beenden, wird unterdessen nur äußerst schleppend eingelöst. In einem IWF-Arbeitspapier von 2015 werden die Kosten für direkte und indirekte Subventionen für fossile Energieträger, insbesondere für den Kohleverbrauch, auf 5,3 Billionen US-Dollar veranschlagt.¹⁰ Während die fossilen Brennstoffe auf diese Weise massiv subventioniert werden, ist der Ausbau der erneuerbaren Energien ein zäher Kampf.

Auch wenn die G20 in ihrer Erklärung den fossilen Brennstoffen die Treue hält, umfasst ihr Kommuniqué von 2016 die Forderung nach „einer wirkungsvolleren und integrativeren globalen Energiearchitektur“ und der „Ausgestaltung einer erschwinglichen, zuverlässigen und nachhaltigen Zukunft im Energiebereich mit geringen Treibhausgasemissionen“ (Absatz 23). Als einen Schritt in die richtige Richtung begrüßt die G20 freiwillige Optionen zur „Verbesserung der Möglichkeiten im Finanzwesen, Privatkapital für ökologisch orientierte Investitionen zu mobilisieren“, wie sie im Syntheserbericht der G20 zu „Green Finance“ vorgestellt wurden, den die gleichnamige Studiengruppe vorgelegt hat.¹¹ Auch verweist die G20 auf eine Reihe von freiwilligen Maßnahmen, die darauf abzielen, den Zugang zu Energie¹² zu verbessern, die erneuerbaren Energien¹³ auszubauen und Energieeffizienz¹⁴ zu fördern (Absatz 21)¹⁵.

Geopolitische Aspekte. Durch die Gründung neuer Institutionen wie der Asiatischen Infrastruktur-Investmentbank (AIIB), die unter chinesischer Führung steht und mit einem Gründungskapital von 100 Milliarden US-Dollar ausgestattet wurde, wird die Hegemonie des nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen Systems von

Bretton Woods infrage gestellt. Als Gegenreaktion intensivieren die westlich geführten internationalen Finanzinstitutionen ihre Zusammenarbeit, vor allem im Bereich der Finanzierung von Öffentlich-privaten Partnerschaften im Infrastrukturbereich. Damit versuchen sie, die Vormachtstellung wiederzuerlangen, die sie zwischen 2000 und 2014 eingebüßt hatten, als sich zwar das Welt-BIP auf 75 Billionen US-Dollar verdoppelte, der Anteil der G7 daran jedoch von 65 auf 45 % schrumpfte.¹⁶

Als US-Präsident wird Donald Trump möglicherweise entscheiden, der AIIB beizutreten. Er dürfte nicht nur verstärkt auf einen Konsens in Bezug auf Mega-ÖPP drängen, sondern auch darauf, dass sich die G20 für alle Energieträger starkmacht.

Megaprojekte. Wenn die G20 nun ein neues Wirtschaftsparadigma auf den Weg bringt, um die Infrastruktur massiv auszubauen, gilt es zu beweisen, dass dies zum Erfolg führen wird. Zum Beispiel wäre nachzuweisen, dass Portfolios von Mega-ÖPP in den Bereichen Energie, Verkehr und Wasser auch tatsächlich wirtschaftliche, soziale und ökologische Vorteile bringen.

Maßgebliche Untersuchungen kommen nämlich zu einem gegenteiligen Ergebnis und zeigen auf, dass neun von zehn Megaprojekten den Zeit- und Finanzrahmen sprengen und ihr Nutzen hinter den Erwartungen zurückbleibt. Hinzukommt, dass nach dem Motto „survival of the unfittest“ nicht die besten, sondern mitunter gerade die schlechtesten Projekte realisiert werden.¹⁷

Korruption bei Infrastrukturprojekten. Die 2012 mit Unterstützung der Weltbank von Südafrika und Großbritannien ins Leben gerufene Construction Sector Transparency Initiative (CoST) rechnet damit, dass das Volumen der weltweiten Bauproduktion bis 2030 um acht Billionen auf 17,5 Billionen US-Dollar wachsen wird. Nach Auskunft der CoST dürften zehn bis 30 % dieser Gesamtsumme durch Korruption und ein ähnlicher Betrag durch Misswirtschaft und Ineffizienz verloren gehen. „Das bedeutet“, so die CoST, „dass womöglich knapp sechs Billionen US-Dollar jährlich durch Korruption, Misswirtschaft und Ineffizienz verloren ge-



CC-BY-SA W. Moses Andrade

hen, wenn diese Situation nicht durch geeignete Maßnahmen wirksam verbessert wird.¹⁸ Um die Korruption zu bekämpfen, wirbt Transparency International für Mindeststandards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.¹⁹

Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP)

Sind die Fähigkeiten und institutionellen Kapazitäten vorhanden, Öffentlich-private Partnerschaften zu managen? Die kommerzielle Forschungsgruppe des Wirtschaftsjournals *Economist*, die *Economist Intelligence Unit*, analysiert in Zusammenarbeit mit verschiedenen Banken weltweit, inwiefern Länder zur Umsetzung von Infrastruktur-ÖPP bereit und in der Lage sind. Bei ihrer Beurteilung von Ländern in Afrika und im Asien-Pazifik-Raum hat sie nur in sehr wenigen Ländern ausreichende Kapazitäten angetroffen.²⁰

„Additionalität“. Tragen private ÖPP-Partner tatsächlich zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten bei? Die Finanzierungskosten bei Öffentlich-privaten Partnerschaften sind höher als bei Vorhaben der öffentlichen Hand, da sich Staaten zu günstigeren Zinssätzen Geld leihen können als die Privatwirtschaft.²¹ Trotzdem entscheiden sich staatliche Vertreter/innen mit knappen Budgets häufig für ÖPP und nicht für öffentliche Bauaufträge, denn:

- Staatliche Vertreter/innen glauben, private Unternehmen würden bei Infrastrukturprojekten zusätzliche Finanzierungsmittel beisteuern. Eine Auswertung von weltbankfinanzierten Öffentlich-privaten Partnerschaften von 2014 kommt allerdings zu dem Ergebnis, dass „ÖPP der öffentlichen Hand in der Regel keine zusätzlichen Mittel bereitstellen“.²² Antonio Estache und Caroline Philippe haben bereits 2012 festgestellt, dass bei großen ÖPP der mögliche kurzfristige fiskalische Vorteil nicht immer ausreicht, um die langfristigen Mehrkosten wettzumachen, die sich durch Vertragsnachverhandlungen ergeben.²³ Der IWF hat dokumentiert, welche enormen Vorteile private Unternehmen erzielen, wenn ÖPP-Verträge nachverhandelt werden.²⁴
- Verbindlichkeiten des Staates für Öffentlich-private Partnerschaften werden „außerbudgetär“ verbucht – auf diese Weise können sich Staaten der Illusion hingeben, sie hätten mehr finanzpolitischen Spiel-

raum, als sie tatsächlich haben. Die Finanzverbindlichkeiten können jedoch rasch in die Höhe schnellen, sobald Risiken auftreten, zum Beispiel durch eine schwache Nachfrage nach Infrastrukturleistungen, durch zu geringe Entgelteinnahmen, Verzögerungen bei Grunderwerb oder Bauablauf oder durch ausufernde Kosten für ausländische Vorleistungen. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die Rolle, die Öffentlich-private Partnerschaften 2011 beim Finanzkollaps in Portugal gespielt haben: Bis 2014 waren die Verbindlichkeiten für Staatsunternehmen und Öffentlich-private Partnerschaften, vor allem für Straßenbau und Gesundheitsversorgung, die ein Volumen von 15 % des BIP ausmachten, in den Staatshaushalt eingegangen.²⁵

Wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen

- Das Unabhängige Evaluierungsbüro der Weltbankgruppe hat ÖPP-Projekte über einen Zeitraum von zehn Jahren ausgewertet²⁶ und kam zu dem Schluss, dass über die Ergebnisse – anders als über die Wirtschaftlichkeit – von 128 Öffentlich-privaten Partnerschaften nur sehr wenig bekannt ist. Darüber hinaus stellten die Evaluator/innen fest, dass „haushaltspolitische Auswirkungen ebenso wenig erfasst werden wie Fragen der Bezahlbarkeit“ und dass „Eventualverbindlichkeiten selten für einzelne Projekte quantifiziert werden“ (S. 40).
- Auf der Grundlage von ÖPP-Daten aus 20 Jahren lautet der Befund von Antonio Estache und Caroline Philippe auf S.32: „Es gibt keine eindeutigen Belege dafür, dass [Öffentlich-private Partnerschaften] dazu beitragen, die Leistungsfähigkeit des [Straßen-]Sektors insgesamt nachhaltig und signifikant zu verbessern.“ Zur Wasserversorgung und -entsorgung stellen die Autor/innen fest: „Unter dem Aspekt der Armutsbekämpfung lautet die eigentliche schlechte Nachricht, dass bedürftigen Menschen der Zugang zu diesen Leistungen nicht in ausreichendem Maß eröffnet wird. Benötigt wird ein bezahlbarer Zugang (...)



Erschwinglichkeit ist ein wesentliches Element der Armutsbekämpfung. Viele kommerzielle Geldgeber haben nicht gelernt, diesen Aspekt mitzubedenken.²⁷

Nach einem Bericht der London School of Economics gelten Öffentlich-private Partnerschaften „nicht als geeignetes Instrument für [Informationstechnologie-]Projekte oder für Projekte, bei denen der Spielraum bei den Nutzerentgelten, die ein Projekt womöglich für die Privatwirtschaft interessant machen, durch soziale Erwägungen eingeschränkt wird“.²⁸

Gepoolte Anlageinstrumente. Aktuell ist die Investitionstätigkeit rückläufig. Die G20 hat jedoch die Hoffnung, dass durch die Schaffung gepoolter Anlageinstrumente viele Länder auf der Welt neue Investor/innen, insbesondere institutionelle Anleger/innen wie Rentenfonds, die sich langfristig engagieren, anziehen werden und dadurch die Zahl der Öffentlich-privaten Partnerschaften rasch steigt. Die Investor/innen, so hofft die G20, werden Portfolios von ÖPP-Projekten auflegen, die den langfristig orientierten institutionellen Anleger/innen über viele Jahrzehnte sichere Einnahmen beschere. Institutionelle Anleger/innen lassen sich jedoch von bestimmten Regeln leiten, wie z.B. treuhänderische Pflicht oder Verantwortung, und sehen in staatlichen Vorschriften zum Schutz öffentlicher Interessen, etwa zum Verbraucherschutz, in der Regel eine Gefahr für den Investor/innenschutz.²⁹ Im schlimmsten Fall können diese Instrumente immense Ungleichheit erzeugen, indem sie im großen Stil Gewinne privatisieren und Verluste sozialisieren.

3. Die künftige Ausrichtung der G20

Infrastruktur und Wachstum. Die Allianz geht davon aus, dass die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen steigt, wenn Infrastruktur-Masterpläne ausgebaut und vernetzt werden. Diese Hypothese ist überprüfungsbedürftig, denn unter Umständen schlittern neue Großprojekte in die Pleite oder müssen – wie das oben genannte Beispiel aus China (siehe Quellenangaben in FN 8) – gerettet werden. Möglich ist auch, dass Infrastrukturprojekte ihre Kosten nicht wieder einspielen, wenn sich aufgrund geringer Nachfrage nicht genügend Käufer/innen für die gehandelten Güter finden oder wenn

die Unternehmen und Länder, die die Waren verkaufen, mit den niedrigen Verkaufspreisen nicht genug Ertrag erwirtschaften.

Emissionsminderungsplan. Jeder nationale Infrastrukturplan sollte Aufschluss darüber geben, wie die angestrebten nationalen Klimaschutzbeiträge zur Senkung der Treibhausgasemissionen erreicht werden sollen. Außerdem sollte zu jedem regionalen Infrastruktur-Masterplan der dazugehörige Emissionsminderungsplan veröffentlicht werden, und jeder dieser Masterpläne sollte vorsehen, dass verstärkt erneuerbare Energien genutzt und Subventionen für fossile Brennstoffe abgeschafft werden.

Schutzklauseln (Umwelt- und Sozialstandards). Bei den vorausgehenden Projektprüfungen – vor allem bei der Auswahl, Planung und baulichen Realisierung von Vorhaben – sollte den sozialen und Umweltauswirkungen von Projekten größeres Gewicht beigemessen werden. Bei den nachfolgenden Umsetzungsprozessen gibt es eine ausgeprägte Tendenz zu weniger strengen Umwelt- und Sozialstandards und einer laxeren Durchsetzung. (Dies wird häufig als einer der Gründe für die Attraktivität von Süd-Süd-Finanzierungen genannt, deren Anteil weltweit zunimmt.³⁰) Dieser Tendenz sollte dadurch entgegengewirkt werden, dass systematisch ermittelt wird, welche Nutzeffekte durch Schutzmaßnahmen gewährleistet werden können.



CCO – Pixabay.com

Finanzpolitische Risiken. Das sogenannte PPP Fiscal Risk Assessment Model (PFRAM)³¹ wurde vom IWF und der Weltbank als Analyseinstrument entwickelt, um Fiskalkosten und Risiken zu ermitteln, die in ÖPP-Projekten stecken können. Dieses Instrument sollte unter Einbindung vieler Interessenträger/innen immer wieder ausgiebig auf Tauglichkeit getestet werden.

Größenordnung. Die G20 sollte von ihrer Projektphilosophie des „Je größer, desto besser“ abrücken; die Länder werden die Erfahrung machen, dass bei Infrastrukturprojekten mit einer adäquaten Größenordnung die Wahrscheinlichkeit der Amortisation höher ist. Ein

weiterer wichtiger Aspekt: Wenn Länder eine Vielzahl von Mega-Infrastrukturprojekten finanzieren, dürfte es an Mitteln für nachhaltigere, dezentrale und demokratisch verwaltete Infrastrukturen oder andere Haushaltsprioritäten wie zum Beispiel die soziale Absicherung oder die Gesundheitsversorgung fehlen.

Priorisierung Öffentlich-privater Partnerschaften.

Solange nicht weitere Belege dafür erbracht werden, dass ÖPP wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Erfolge bringen, ist die extensive Verbreitung solcher Partnerschaften unzweckmäßig, zumal viele Länder nicht in der Lage sind, sie zu steuern und zu realisieren. Bei der Formulierung von „Best Practices“ für Öffentlich-private Partnerschaften sollte der Nutzen für die Bürger/innen stärker ins Gewicht fallen als die Absicherung der Investor/innen. Die Empfehlungen der OECD zur öffentlichen Lenkung und Verwaltung von Öffentlich-privaten Partnerschaften³² könnten hierfür als Grundlage dienen.

Die nachhaltige Entwicklung in der Mitte der Gesellschaft verankern. Die G20 sollte ihre Leitlinien und Grundsätze zu Infrastrukturfinanzierung, Öffentlich-privaten Partnerschaften und Investitionen, auch zu langfristigen Investitionen institutioneller Anleger/innen, überarbeiten und dabei die Grundsätze der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung einbeziehen. Bislang spielen solche sozialen und ökologischen Prinzipien eine untergeordnete Rolle und

sind, wenn sie denn überhaupt in Erscheinung treten, bestenfalls fakultativ.

Standardisierung. Über die Standardisierung von ÖPP-Projekten – dazu gehören unter anderem Modellklauseln für Verträge, Beschaffungssysteme und Offenlegungspflichten – sollte ausführlicher und intensiver mit den beteiligten Interessenträger/innen beraten werden. Bislang erwecken diese Standardisierungsbemühungen den Eindruck, als gehe es mehr um die Absicherung von Investor/innen als darum, die Rechte der Bürger/innen zu schützen.

Die Staats- und Regierungschef/innen der Welt zeigen ebenso wie die Kreditgeber/innen relativ wenig Neigung, Lehren aus den kostspieligen Lektionen der Vergangenheit zu ziehen. Die G20 muss der Gefahr ins Auge sehen, dass ihre Politik – wenn sie ungebremst fortgesetzt wird – schnell dazu führen könnte, dass der weltweite Klimawandel unumkehrbar wird und das Profitstreben das Gemeinwohl untergräbt. Angesichts ihrer Größenordnung könnte die Initiative, die von den nationalen und multilateralen Banken unter Federführung der G20 vorangetrieben wird dazu führen, dass im großen Stil Gewinne privatisiert und Verluste sozialisiert werden. Diese Dynamik wird noch mehr zu wachsender Ungleichheit führen und die Demokratie aushöhlen. Die G20 muss deshalb alles daransetzen, diesen Trend zu stoppen und den Erhalt der Lebensgrundlagen und die Rechte aller Mitglieder der Weltgemeinschaft dabei im Blick haben.

¹ Christine Lagarde: „The Role of Emerging Markets in a New Global Partnership for Growth“. Vortrag an der University of Maryland, 4. Februar 2016, Übersetzung im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung, in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2016/020416.htm>. Lagarde bezieht sich darin auf Untersuchungsergebnisse eines Berichts der Global Commission on the Economy and Climate (GCEC): Better Growth, Better Climate: The New Climate Economy Report, 2014, verfügbar unter: https://www.unilever.com/Images/better-growth-better-climate-new-climate-economy-global-report-september-2014_tcm244-425167_en.pdf.

² Informationen in englischer Sprache zur Global Infrastructure Connectivity Alliance unter: <https://us.boell.org/2016/09/09/g20-global-infrastructure-connectivity-alliance>.

³ Informationen in englischer Sprache zur Erklärung unter: <https://us.boell.org/2016/09/09/mdbs-joint-declaration-aspirations-actions-support-infrastructure-investment>.

⁴ Siehe Aktionsplan der G20 zur Agenda 2030 zur nachhaltigen Entwicklung vom September 2016, in englischer Sprache verfügbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2016-09-08-g20-agenda-action-plan.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

⁵ „From Billions to Trillions: Transforming Development Finance, Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance“, gemeinsames Diskussionspapier der Afrikanischen Entwicklungsbank, der Asiatischen Entwicklungsbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, der Europäischen Investitionsbank, der Interamerikanischen Entwicklungsbank, des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank-Gruppe zum Treffen des Entwicklungskomitees am 18. April 2015, S. 16, verfügbar unter: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf).

⁶ Die Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), die 250 Milliarden US-Dollar an Pensionskassengeldern verwaltet, umgeht die Zwischeninstanz und bereitet Infrastrukturprojekte selbst vor. Nachdem die Regierung die betreffende politische Maßnahme – zum Beispiel im Bereich öffentlicher Verkehr – festgelegt hat, übernimmt die CDPQ die Projektplanung und -ausführung. Siehe John Authers: „Infrastructure. Bridging the Gap“, Financial Times, 9. November 2015, verfügbar unter: <https://www.ft.com/content/0ac1a45e-86c8-11e5-90de-f44762bf9896>.

⁷ „Public-Private-Partnership Units Around the World“, Zusammenstellung der Weltbank, verfügbar unter: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/international-ppp-units>.

⁸ Atif Ansar, Bent Flyvbjerg, Alexander Budzier, Daniel Lunn: „Does Infrastructure Investment Lead to Economic Growth or Economic Fragility? Evidence from China“, September 2016, S.26, verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2834326.

⁹ Kommuniqué der Staats- und Regierungschef/innen der G20 zum Gipfeltreffen von Hangzhou am 4./5. September 2014, Arbeitsübersetzung der Bundesregierung, verfügbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2016/09/2016-09-05-g20-communicue.pdf?__blob=publicationFile.

¹⁰ David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang: „How Large are Global Energy Subsidies?“ IWF-Arbeitspapier, Mai 2015. Abrufbar unter: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15105.pdf>.

¹¹ G20 Green Finance Study Group: G20 Green Finance Synthesis Report, 5. September 2016, verfügbar unter: http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2016/09/Synthesis_Report_Full_EN.pdf.

¹² Weiterführende Informationen in englischer Sprache dazu unter: <https://us.boell.org/2016/09/09/g20-energy-access-action-plan-voluntary-collaboration-energy-access>.

¹³ Weiterführende Informationen in englischer Sprache dazu unter: <https://us.boell.org/2016/09/09/g20-voluntary-action-plan-renewable-energy>.

¹⁴ Weiterführende Informationen in englischer Sprache dazu unter: <https://us.boell.org/2016/09/09/g20-energy-efficiency-leading-program>.

¹⁵ Dies waren die Schwerpunkte dreier Themenpapiere beim G20-Gipfeltreffen in Hangzhou im September 2016. Weiterführende Informationen zu den G20-Programmen in englischer Sprache zum Energiezugang unter: <https://us.boell.org/2016/09/09/g20-energy-access-action-plan-voluntary-collaboration-energy-access>, zu erneuerbaren Energien unter: <https://us.boell.org/2016/09/09/g20-voluntary-action-plan-renewable-energy> und zur Energieeffizienz unter: <https://us.boell.org/2016/09/09/g20-energy-efficiency-leading-program>.

¹⁶ Chris Humphrey: „Developmental revolution or Bretton Woods revisited? The prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank“, Arbeitspapier 418 des Overseas Development Institute, April 2015, verfügbar unter: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9615.pdf>.

¹⁷ Bent Flyvbjerg: „What you should know about megaprojects and why: An Overview“, Oxford University, Saïd School of Business, Project Management Journal, April/Mai 2014, S. 6–18, verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2424835.

¹⁸ Petter Matthews, Geschäftsführer des Internationalen Sekretariats von CoSt: „This is why construction is so corrupt“, Weltwirtschaftsforum, 4. Februar 2016, Übersetzung im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung, in englischer Sprache verfügbar unter: <https://www.weforum.org/agenda/2016/02/why-is-the-construction-industry-so-corrupt-and-what-can-we-do-about-it/>. Weitere Informationen in englischer Sprache unter <http://www.global-construction2030.com/>.

¹⁹ Susanne Kühn, Laura B. Sherman: „Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide“, hrsg. von Transparency International, Juli 2014, verfügbar unter: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide.

²⁰ Die betreffenden Einschätzungen sind in englischer Sprache verfügbar unter: https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=AfricaInfrascop2015 für Afrika bzw. unter <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/158409/2014-infrascop.pdf> für den asiatisch-pazifischen Raum.

²¹ Jomo KS, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, Daniel Platz: „PPPs and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose?“, Arbeitspapier des Department of Economic & Social Affairs Nr. 148, Februar 2016, verfügbar unter: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/document/s/2288desaworkingpaper148.pdf>.

²² Independent Evaluation Group: „World Bank Group Support to Public-Private Partnerships. Lessons from Experience in Client Countries, 2002–12“, 2014, S.40, verfügbar unter: https://ieg.worldbankgroup.org/Data/Evaluation/files/ppp_eval_updated2.pdf.

²³ Antonio Estache, Caroline Philippe: „The Impact of Private Participation in Infrastructure in Developing Countries. Taking Stock of about 20 Years of Experience“, hrsg. vom European Center for Advanced Research in Economics and Statistics 2012, verfügbar unter: <https://ideas.repec.org/p/eca/wpaper/2013-133537.html>.

²⁴ Maximilien Queyranne: „Managing Fiscal Risks of Public-Private Partnerships“, Folien zu einem Vortrag, Yaoundé, März 2014, https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/CMR/pdf/Queyranne_ENG.pdf.

²⁵ Martin Eichenbaum, Sergio Rebelo, Carlos de Resende: „The Portuguese Crisis and the IMF“, Hintergrundpapier des unabhängigen Evaluierungsbüros des IWF, Juli 2016, verfügbar unter: http://www.iew-imf.org/iew/files/completedevaluations/EAC_BP_16-02_05_The_Portuguese_Crisis_and_the_IMF%20v2.PDF.

Siehe auch: Joaquim Miranda Sarmento, Luc Renneboog: „The Portuguese Experience with Public-Private Partnerships“, 2014, verfügbar unter: <https://pure.uvt.nl/ws/files/1566297/2014-005.pdf>.

²⁶ Siehe: Independent Evaluation Group World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from experience in client countries 2002–12, Hrsg. von der Weltbank-Gruppe, 2015, verfügbar unter: https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/ppp_eval_updated2_0.pdf.

²⁷ Siehe Fußnote 24 oben, S. 40

²⁸ Ehtisham Ahmad, Amar Bhattacharya, Annalisa Vinella, Kezhou Xiao: „Involving the Private Sector and PPPs in Financing Public Investments: Some opportunities and challenges“, October 2014, S. 32, verfügbar unter: http://www.lse.ac.uk/asiaResearchCentre/_files/ARCWP67-AhmadBhattacharyaVinellaXiao.pdf

²⁹ Siehe: „10 Emerging Trends for 2015 – Trends that will change the world of infrastructure over the next 5 years“, Foresight-Sonderausgabe, KPMG, Januar 2015, S. 4, verfügbar unter: <https://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/foresight-26.pdf>.

³⁰ Jeffrey John Delmon, Katharina Gassner, Teuta Kaçaniku, Vipul Baghat: „Principles for Public Private Partnerships (PPPs) effectiveness in Developing Countries: A note prepared by the WBG for the G20 High Level Development Working Group“, September 2011, verfügbar unter: <http://www.g20dwc.org/documents/pdf/view/15/>.

³¹ IWF: PPP Fiscal Risk Assessment Model (PFRAM), verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAM.pdf>.

³² OECD: „Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships“, Mai 2012, verfügbar unter: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

Erscheinungsort: www.boell.de

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

Redaktion: Heike Löschmann

Erscheinungsdatum: Dezember 2016

Kontakt: Simone Zühr, zuehr@boell.de

Autorin: Nancy Alexander (Nancy.Alexander@us.boell.org)