



History RePPPeated

Warum öffentlich-private Partnerschaften kein Erfolgsmodell sind

Oktober 2018 • Eine Studie koordiniert von Eurodad

LIBÉRIA

INDIEN

SPANIEN

SCHWEDEN

LESOTHO

FRANKREICH

PÉROU

KOLUMBIEN

INDONESIEN



Danksagung

Dieser Bericht wurde von zivilgesellschaftlichen Organisationen (ZGO) aus verschiedenen Ländern erarbeitet. Die Fallstudien wurden von Autoren verfasst, die für diese ZGO tätig und auch für die Inhalte der Fallstudien verantwortlich sind. Nach Wissen der Autoren entsprechen alle Angaben in diesem Bericht dem Sachstand vom 25. September 2018.

Ein besonderer Dank gilt denjenigen, die in verschiedenen Phasen mit ihrer wertvollen Unterstützung und Beratung zur Entstehung dieses Berichts beigetragen haben: David Boys, Adrian Chikowore, Penny Davies, Bodo Ellmers, Henrik Ennart, Aida Gamboa, Jesse Griffiths, Jörg Haas, Tim Jones, Fredrik Mellgren, Patricia Miranda, Ashina Mtsumi, Lidy Nacpil, Stefano Prato, Xavier Sol, Sandra Vermuyten, Luiz Vieira und Lidija Zivcic.

.....

Der Gesamtbericht wurde von Cécilia Gondard koordiniert und von María José Romero und Julia Ravenscroft (Eurodad) redigiert.

Gestaltung und Grafiken: James Adams

Lektorat: Vicky Anning und Julia Ravenscroft

Aus dem Englischen von Andreas Bredenfeld

.....

In Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung e. V.



**HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG**

History Re**PPP**eated

Zusammenfassung	Einführung			
4	7			
1 Liberia Education Acceleration Programme (LEAP)	2 Kraftwerksprojekt Tata Mundra Ultra Mega Power Plant	3 Das Castor- Projekt: Offshore- Gasspeicher	4 Nya Karolinska Solna Hospital (NKS)	5 Queen Mamohato Memorial Hospital
9	12	15	18	21
6 Neuer Justizpalast Paris	7 Internationaler Flughafen Chincheru – Cuzco	8 Schiffbarkeit des Río Magdalena	9 Wasserversorgung Jakarta	10 Ausbau der Wasserversorgung in Khandwa
25	28	31	33	36
Warum öffentlich-private Partnerschaften kein Erfolgsmodell sind			Fazit und Handlungsempfe- hlungen	Endnoten
			39	41

Zusammenfassung

Zunehmend wird dafür geworben, die Finanzierungsprobleme bei der Verwirklichung der Ziele für die nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) durch öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) zu lösen. Im globalen Norden und im globalen Süden werden ÖPP genutzt, um wirtschaftliche Infrastruktur wie Eisenbahnverbindungen, Straßen, Flughäfen und Häfen zu bauen und zentrale Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge wie Gesundheit, Bildung, Wasser- und Stromversorgung zu erbringen.

Die Einbindung der Privatwirtschaft in die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen ist kein neues Phänomen, aber gegenwärtig ist das politische Interesse an ÖPP als einer wichtigen Möglichkeit, privates Kapital zu mobilisieren, besonders groß. Geberländer und Finanzinstitute wie die Weltbankgruppe (WBG) und andere multilaterale Entwicklungsbanken (MEB) werben dafür, die einzelstaatlichen Regelwerke so zu ändern, dass ÖPP möglich werden, und unterstützen ÖPP-Vorhaben durch Beratung und finanzielle Förderung.

In den Entwicklungsländern steigt die Summe der Investitionen in ÖPP seit 2004 rasant an. Seit 2012 verläuft diese Entwicklung zwar unbestetig, doch die MEB machen sich weiterhin dafür stark, in Schwellen- und Niedrigeinkommensländern private Finanzierungsmodelle zu nutzen – zum Beispiel mit dem „Cascade“-Ansatz der WBG, bei dem die private Finanzierung Vorrang hat vor der Finanzierung aus öffentlichen Mitteln oder aus konzessionären Krediten (also Krediten, die zu Vorzugsbedingungen gewährt werden). Dies zeugt von einem zunehmend entschlossenen Bemühen, die Risiken so zu reduzieren, dass private Investoren sich engagieren.

Viele Projekte werden als ÖPP vergeben, um Budgetzwänge zu umgehen und dafür zu sorgen, dass die fiskalischen Kosten erst zu einem späteren Zeitpunkt zu Buche schlagen. Mit bestimmten Buchführungspraktiken können Staaten die Projektkosten und die mit einem Projekt verbundenen Eventualverbindlichkeiten aus ihrer Bilanz „ausklammern“. So entstehen jedoch unverhältnismäßig hohe Risiken für den Fiskus. Die aktuellen Sparmaßnahmen und strikte politische Vorgaben, die Haushaltsdefizite niedrig zu halten, sind ein weiterer unsinniger Anreiz für ÖPP.

Dieser Bericht untersucht in einer eingehenden faktengestützten Analyse die Auswirkungen von 10 ÖPP-Projekten in Industrie- und Entwicklungsländern in vier Kontinenten. Die 10 Fallstudien stützen sich auf Recherchen, die

zivilgesellschaftliche Experten in den vergangenen Jahren getätigt haben. Sie wurden von Autoren verfasst, die häufig mit den von den Projekten betroffenen Gruppen oder im Umfeld dieser Gruppen arbeiten.

Die untersuchten Projektländer sind: Kolumbien, Frankreich, Indien, Indonesien, Lesotho, Liberia, Peru, Spanien und Schweden. Dabei werden die folgenden Sektoren behandelt: Bildung, Energie, Gesundheitsversorgung, Verkehr, Wasser- und Abwasserversorgung.

Die 10 geschilderten Fälle machen auf anschauliche Weise deutlich, welche Probleme bei ÖPP häufig auftreten. Sie werfen damit die Frage auf, ob ÖPP zu Ergebnissen führen können, die im Interesse des Gemeinwohls liegen.

Dabei stellten wir Folgendes fest:

Alle 10 Projekte waren mit hohen Kosten für die öffentliche Hand und übermäßigen Risiken für den öffentlichen Sektor verbunden und wurden damit zu einer schweren Belastung für die Bürgerinnen und Bürger. Das Queen Mamohato Hospital in Lesotho zum Beispiel hat erhebliche negative und nicht kalkulierbare finanzielle Folgen für die öffentlichen Haushalte. Nach neuesten Zahlen ist das jährliche ÖPP-Entgelt, das der Staat zu zahlen hat, doppelt so hoch wie die Summe, den die Regierung von Lesotho und die Weltbank (WB) als Projektberater zu Beginn der Vertragslaufzeit als bezahlbar eingestuft und genehmigt hatten. Grund für den Kostenanstieg ist unter anderem ein unzweckmäßiges Finanzmodell, das einen zu hohen jährlichen Inflationsfaktor für das ÖPP-Entgelt ansetzt und das Kreditausfallrisiko übermäßig erhöht. Die Baukosten des Krankenhauses Nya Karolinska Solna (NKS) in Schweden explodierten von 1,4 auf 2,4 Milliarden Euro, zudem leidet das Projekt an technischen Mängeln. Inzwischen wird der Bau als „teuerstes Krankenhaus der Welt“ bezeichnet.

Bei allen untersuchten ÖPP waren die Risiken für den Staat größer als für die beteiligten Privatunternehmen, weil bei Problemen oder Fehlentwicklungen der Staat einspringen und die Kosten übernehmen musste.

Ein aussagekräftiges Beispiel ist der Fall Jakarta Water in Indonesien: Hier entstanden dem öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen PAM Jaya durch zwei ÖPP-Verträge erhebliche Verluste. 2011 bezifferte PAM Jaya das Minus auf 18 Millionen USD. Schätzungen zufolge dürften sich die Verluste im weiteren Verlauf auf 2,4 Milliarden USD summieren, wenn die Kooperationsvereinbarung wie geplant bis zu ihrem Auslaufen im Jahr 2022 fortbesteht.

Fünf der 10 untersuchten ÖPP hatten negative Folgen für ärmere Bevölkerungsgruppen und verschärften die Kluft zwischen Reich und Arm.

In Lesotho fehlte durch die steigenden Kosten und die starre Kostenstruktur beim ÖPP-finanzierten Queen Mamohato Hospital das Geld für nötige Investitionen in die primäre und sekundäre Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum, in dem drei Viertel der Bevölkerung leben und der mit steigenden Sterblichkeitsraten zu kämpfen hat. Seit in Jakarta ein privater Betreiber (Jakarta Water) die Wasserversorgung übernommen hat, sind die Monatsrechnungen für die Verbraucher drastisch gestiegen und für viele arme Familien nicht mehr bezahlbar. Viele Bewohner behelfen sich mit Grundwasser aus Gemeinschaftsbrunnen oder müssen Wasser in Benzinkanistern kaufen, das mitunter ein halbes Tageseinkommen kosten kann.

Drei der untersuchten ÖPP hatten gravierende soziale und ökologische Auswirkungen. Diese Auswirkungen waren zum Teil auf schlechte Planung und mangelnde Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht zurückzuführen. Bei dem Kohlekraftwerksprojekt unweit der Küstenstadt Mundra im indischen Bundesstaat Gujarat zum Beispiel wurde von Anfang an in gravierender Weise gegen soziale und ökologische Standards verstoßen. Aufgrund unzulänglicher Folgenabschätzungen verschlechterte sich die Wasserqualität und die Fischbestände wurden dezimiert; Luftverschmutzung führte zu spürbaren Folgen für die öffentliche Gesundheit; Angelplätze waren nicht mehr zugänglich, und Fischer wurden zwangsumgesiedelt. Auch für Frauen wirkte sich das Projekt nachteilig aus: Vor allem Mädchen waren gezwungen, den Schulbesuch aufzugeben und stattdessen durch körperliche und häusliche

Arbeit ihr Überleben zu sichern. Das ÖPP-Projekt, mit dem die Schiffbarkeit des Río Magdalena in Kolumbien verbessert werden sollte, war schlecht geplant. Zwar wurde nie mit der baulichen Umsetzung begonnen – das Vorhaben scheiterte, nachdem das betreffende Unternehmen die nötigen Mittel nicht zusammenbringen konnte –, aber schon die Vorarbeiten verursachten Umweltschäden im Fluss selbst und in seinem Umfeld.

Bei neun der zehn Projekte mangelte es an Transparenz und/oder es gab keine Konsultationen mit betroffenen Gemeinwesen und mangelhafte demokratische Rechenschaftspflicht.

Angesichts der Risiken, die der Staat mit einem ÖPP-Vertrag übernimmt, ist es nicht hinnehmbar, dass die Einzelheiten solcher Verträge nicht öffentlich gemacht werden. In der indischen Stadt Khadwa zum Beispiel wurde eine ÖPP für die kommunale Wasserversorgung auf den Weg gebracht – die Bevölkerung wurde vier Jahre nicht darüber informiert, was sie eigentlich erwartet. Innerhalb von 30 Tagen legten über 10.000 Haushalte Beschwerde gegen das Projekt ein – und das in einer Stadt, in der es überhaupt nur 15.000 reguläre Hauswasseranschlüsse gibt. In Liberia gliederte die Regierung ihre öffentlichen Vor- und Grundschulen per Outsourcing an die Firma Bridge International Academies Ltd (BIA) aus. Dabei gab es weder ein Wettbewerbsverfahren noch ordnungsgemäße Konsultationen, und allgemein mangelte es an Transparenz.

Alle untersuchten Fälle zeigen, dass ÖPP schwer auszuhandeln und zu verwirklichen sind und der Staat besondere Kapazitäten braucht, um – auch bei Nachverhandlungen – das Interesse des Gemeinwohls durchzusetzen. In Peru wurde bei Nachverhandlungen über den ÖPP-finanzierten Bau eines neuen Flughafens in Chichero die gesamte Finanzierungsstruktur des Projekts über den Haufen geworfen. Nach einem schonungslosen Bericht des Obersten Rechnungshofs über den wirtschaftlichen Schaden für den Staat musste die peruanische Regierung unter dem Eindruck der landesweiten Empörung den Vertrag schließlich im nationalen Interesse auflösen. Der Bau eines Justizgebäudes in Paris erwies sich als dermaßen komplex, kostspielig und kontrovers, dass die neue französische Justizministerin beschloss, sich mit ihrem Ministerium nie wieder auf eine ÖPP einzulassen.

Drei der untersuchten ÖPP-Verträge mussten wegen offenkundiger Verfahrensfehler aufgelöst werden, weil zum Beispiel versäumt wurde, durch eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht die möglichen Auswirkungen des Vorhabens zu untersuchen. Das Castor-Projekt – gefeiert als Spaniens größter Offshore-Gasspeicher – wurde gestoppt, nachdem durch das Einpumpen von Gas in diesen Speicher über 1.000 Erdbeben verursacht worden waren. Auch wenn es nie in Betrieb genommen wurde, kostete das Castor-Projekt die öffentliche Hand 3,28 Milliarden Euro, die nun durch höhere Gasrechnungen hereingeholt werden müssen.

Die ZGO, die diese Studie gemeinschaftlich erstellt haben, formulieren die folgenden Empfehlungen an die Adresse der Weltbankgruppe, des Internationalen Währungsfonds (IWF) und anderer öffentlich-rechtlicher Entwicklungsbanken sowie an die Regierungen wohlhabender Länder, die in diesen Institutionen eine führende Rolle spielen:

Das aggressive Werben und die offensiven Anreize für ÖPP als Modell für die Finanzierung sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur müssen eingestellt und die finanziellen und sonstigen Risiken, die mit ÖPP verbunden sind, öffentlich zur Kenntnis genommen werden.

Öffentliche Auftraggeber **müssen dabei unterstützt werden, die beste Finanzierungsmöglichkeit für die Versorgung mit sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur zu finden**, die verantwortungsvoll, transparent, ökologisch und finanzpolitisch nachhaltig sein und den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Länder gerecht wird. Die Finanzierung aus Steuermitteln muss Priorität haben und gegebenenfalls durch langfristige externe und inländische, konzessionäre und nicht-konzessionäre Finanzierungen ergänzt werden.

Bei Beginn großer Infrastruktur- oder Dienstleistungsprojekte muss eine verantwortungsvolle und demokratische Regierungsführung sichergestellt werden. Hierfür sollten fundierte Konsultationen durchgeführt, die Zivilgesellschaft breit einbezogen werden und die Teilhabe lokaler Gemeinwesen, Gewerkschaften und anderer Interessenträger sicher gestellt werden. Das Recht auf freie Einwilligung nach vorhergehender fundierter Information muss ebenso gewährleistet werden wie der Entschädigungsanspruch aller betroffenen Gemeinwesen. Die Rechte betroffener Bevölkerungsgruppen müssen berücksichtigt werden.

Strenge Transparenzstandards müssen durchgesetzt werden, insbesondere mit Blick auf die Abrechnung öffentlicher Mittel – der Auftragswert des ÖPP-Projekts und seine langfristigen haushaltspolitischen Auswirkungen müssen in der öffentlichen Haushaltsplanung berücksichtigt werden. Verträge und Fortschrittsberichte sozialer und wirtschaftlicher Infrastrukturprojekte sollten unaufgefordert öffentlich gemacht werden. Das öffentliche Interesse hat einen höheren Stellenwert als wirtschaftliche Interessen.

Wir appellieren dringend an all jene, denen Gerechtigkeit, Gleichbehandlung, Nachhaltigkeit und Menschenrechte ein wichtiges Anliegen sind, der Ausbreitung von ÖPP entgegenzutreten und sich dafür stark zu machen, dass Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge qualitativ hochwertig erbracht, öffentlich finanziert und demokratisch kontrolliert werden und wirksamer Rechenschaftspflicht unterliegen. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung für das Wohl unseres Gemeinwesens und unserer Gesellschaften.

Einführung

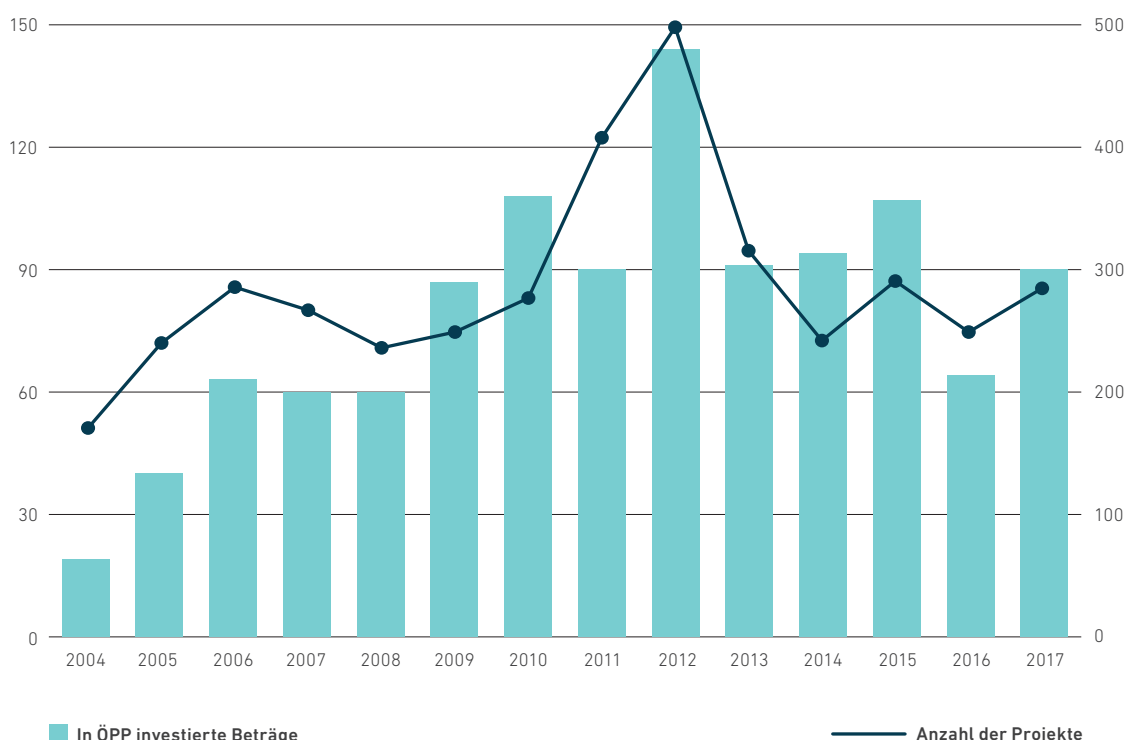
Zunehmend wird dafür geworben, öffentlich-private Partnerschaften – kurz ÖPP – als Finanzierungsmöglichkeit für Entwicklungsprojekte zu nutzen. Für viele Regierungen, Entwicklungsinstitutionen und privatwirtschaftliche Unternehmen stehen sie ganz oben auf der Agenda. ÖPP spielten eine wesentliche Rolle im Aktionsplan von Addis Abeba, der 2015 bei der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung verabschiedet wurde, und werden insbesondere als ein „Mittel zur Umsetzung“ der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung angepriesen. Mit anderen Worten: ÖPP gelten als ein relevantes Instrument zur Verwirklichung der Ziele für die nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG). Die SDG beziehen sich auf Bereiche wie Gesundheit, Bildung und Wasserversorgung – die die elementaren Menschenrechte der Bürgerinnen und Bürger berühren – und auf die Schaffung einer widerstandsfähigen Infrastruktur, die eine wesentliche Voraussetzung für die Stärkung der ökologischen Nachhaltigkeit und zur Förderung eines integrativen Wachstums ist.

Eine allgemeingültige Definition des Begriffs „ÖPP“ gibt es nicht. Für diesen Bericht definieren wir ÖPP als langfristige vertragliche Vereinbarungen,

bei denen die Privatwirtschaft Infrastrukturgüter und -dienstleistungen bereitstellt, die herkömmlicherweise von staatlicher Seite bereitgestellt wurden, wie Krankenhäuser, Schulen, Justizvollzugsanstalten, Straßen, Flughäfen, Eisenbahnen, Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen, und bei denen die Risiken zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Sektor geteilt werden.

Zuverlässige Daten über das weltweite Gesamtvolumen von ÖPP sind schwer zu finden. Da der Begriff „ÖPP“ unterschiedlich definiert wird, gibt es eine verwirrende Vielfalt von Berichtspraktiken. Nach neueren Berechnungen,¹ die Eurodad auf Basis der verfügbaren Daten angestellt hat, steigt in den Entwicklungsländern seit 2004 die Summe der in ÖPP investierten Mittel rasant an. Wie Abbildung 1 zeigt, begann der Anstieg des Investitionsvolumens 2004 und erreichte 2012 einen Höhepunkt. Innerhalb von acht Jahren haben sich die jährlichen Investitionen im Rahmen von ÖPP versiebenfacht: von 19 Milliarden USD 2004 auf 144 Milliarden USD im Jahr 2012. Seither verläuft die Entwicklung unstat. 2017 folgte ein erneuter Anstieg von 40 Prozent mehr Investitionen im Vergleich zum Vorjahresniveau. Auch die Zahl der ÖPP-

Abbildung 1
Gesamtinvestitionen in Infrastruktur-ÖPP in Entwicklungsländern in Mrd USD (linke Skala) und Anzahl der Projekte (rechte Skala), 2014-2017



Quelle: Eurodads eigene Berechnungen auf Basis der Weltbank-Datenbank "Private Participation in Infrastructure" (Beträge bereinigt nach dem US Verbraucherpreisindex, Stand vom Januar 2018)

Projekte nahm im gleichen Zeitraum zu, aber noch deutlicher ist die Aufwärtsentwicklung beim durchschnittlichen Projektumfang, der von 88 Millionen USD auf 315 Millionen USD im Jahr 2017 zunahm. Dies ist ein Indiz dafür, dass zunehmend für groß angelegte ÖPP-Infrastrukturprojekte geworben wird.

Dass multilaterale Entwicklungsbanken (MEB) gegenwärtig für die Nutzung privater Finanzierungsmodelle in Schwellen- und Niedrigeinkommensländern werben zeugt von einem zunehmend entschlossenen Bemühen, die Risiken so zu reduzieren, dass private Investoren sich engagieren. Ein Beispiel ist der „Cascade“-Ansatz der WBG, bei dem die private Finanzierung Vorrang hat vor der Finanzierung aus öffentlichen Mitteln oder aus konzessionären Krediten.

Interessanterweise verlief in den vergangenen zehn Jahren die Entwicklung von ÖPP in Europa anders als in den Entwicklungsländern. Zwischen 2007 und 2016 haben sich die Anzahl und der Gesamtwert der ÖPP-Verträge nahezu halbiert. 2016 betrug das Gesamtvolumen aller ÖPP-Transaktionen 12 Milliarden Euro – ein Rückgang um 22 Prozent gegenüber 2015 (15,6 Milliarden Euro).² Zum Teil lässt sich der Rückgang der ÖPP-Projekte durch die weltweite Finanzkrise von 2008 erklären, die in kurzer Zeit zu einer „Eurokrise“ wurde. Die Krise bremste neue Infrastrukturprojekte in Europa und führte dazu, dass weniger privates Kapital für ÖPP zur Verfügung stand. Aufgrund der Krise ließ zumal in einigen stark betroffenen Ländern wie Portugal und Griechenland auch bei den Regierungen die Bereitschaft nach, sich auf neue ÖPP einzulassen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) beteiligen sich aktiv an der Debatte über ÖPP. In dieser Studie haben verschiedene ZGO ihre Forschungs- und Rechercheergebnisse aus den vergangenen Jahren zusammengestellt. Die Studie schließt an das PPP-Manifest an, das im Oktober 2017 veröffentlicht³ und von über 150 Organisationen und Gewerkschaften in aller Welt unterstützt wurde. Er soll einen Beitrag zur zivilgesellschaftlichen Diskussion über dieses sehr wichtige Thema liefern und in laufende politische Prozesse auf verschiedenen Ebenen einfließen.

Dieser Bericht untersucht in einer eingehenden faktengestützten Analyse die Auswirkungen von 10 ÖPP-Projekten in Industrie- und Entwicklungsländern in vier Kontinenten. Wir sind

der Frage nachgegangen, wie ÖPP sich auf die öffentlichen Haushalte und auf die Bedürfnisse der Menschen auswirken und – allgemeiner gesprochen – ob ÖPP Ergebnisse liefern, die im Interesse der Allgemeinheit liegen. Außerdem nehmen wir den ÖPP-Prozess und seine Auswirkungen auf Demokratie, Gleichbehandlung und Grundrechte unter die Lupe. Dabei richten wir das Augenmerk auch auf die Menschenrechte, die sozialen Rechte und die Umweltrechte. Wir ziehen Lehren aus den hier vorgestellten Fallbeispielen und formulieren zentrale politische Handlungsempfehlungen, damit im größtmöglichen Umfang öffentliche Mittel eingesetzt werden, wenn es darum geht, auf nachhaltige, transparente und verantwortungsbewusste Weise qualitativ hochwertige Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu erbringen.

In diesem Bericht werden 10 Fälle geschildert:

1.	Liberia Education Acceleration Programme (Liberia)
2.	Kraftwerksprojekt Tata Mundra Ultra Mega Power Plant (Indien)
3.	Castor-Projekt: Offshore-Gasspeicher (Spanien)
4.	Nya Karolinska Hospital (Schweden)
5.	Queen Mamohato Memorial Hospital (Lesotho)
6.	Neuer Justizpalast Paris (Frankreich)
7.	Internationaler Flughafen Chinchero – Cuzco (Peru)
8.	Schiffbarkeit des Río Magdalena (Kolumbien)
9.	Wasserversorgung Jakarta (Indonesien)
10.	Ausbau der Wasserversorgung in Khandwa (Indien)

Liberia Education Acceleration Programme (LEAP)

Land
Liberia

Region
Afrika

Sektor
Bildung

Jahr
2016

Vertragslaufzeit
**Programa
piloto de 3 años**

Im Januar 2016 gab das liberianische Bildungsministerium bekannt, es wolle im Rahmen eines einjährigen Pilotprogramms seine Vor- und Grundschulen per Outsourcing an das Unternehmen BIA ausgliedern.⁴ Dieses Vorhaben rief erhebliche öffentliche Empörung hervor und wurde von verschiedenen Seiten kritisiert. Daraufhin überarbeitete die liberianische Regierung das Vorhaben, wählte in einem wettbewerblichen Verfahren sieben weitere private Dienstleister aus und band sie in das Projekt ein. Trotz dieser Veränderungen kamen unabhängige Evaluierungen zu keinem guten Urteil.

Das Liberia Education Advancement Programme (LEAP)

Die Ausgliederung der öffentlichen Vor- und Grundschulen Liberias an BIA im Rahmen eines einjährigen ÖPP-Pilotprogramms⁵ war der erste Schritt auf dem Weg zu den sogenannten Partnership Schools for Liberia (PSL), die vor Kurzem in Liberia Education Advancement Programme (LEAP) umbenannt wurden.

BIA ist ein gewinnorientiertes Unternehmen mit Hauptsitz in den USA⁶ und betreibt eine gewerbliche Kette von Kindertagesstätten und Grundschulen.⁷ BIA erhält Geldmittel von verschiedenen großen Gesellschaften, Investoren und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit. Unter anderem von der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) der Weltbankgruppe, der britischen Commonwealth Development Corporation gefördert aus Mitteln des britischen Ministeriums für internationale Entwicklung (Department for International Development, DFID), und der US-amerikanischen Overseas Private Investment Corporation (OPIC).⁸

Dieses Vorhaben löste in der Öffentlichkeit erhebliche Empörung aus und wurde von der Zivilgesellschaft, von Lehrgewerkschaften⁹ und sogar vom UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung, Kishore Singh, kritisiert. Singh äußerte die Auffassung, dass Liberia mit dem geplanten Schritt seine „rechtlichen und moralischen Pflichten“ verletze.¹⁰

Auf diesen Widerstand hin überarbeitete die Regierung ihr Vorhaben, wählte in einem wettbewerblichen Verfahren sieben weitere private

Dienstleister aus und nahm weniger Schulen in das Pilotprojekt auf. Die erste Phase des PSL-Pilotprojekts begann im September 2016 mit 93 Schulen, die von acht privaten Anbietern betrieben und von schätzungsweise 20.000 bis 40.000 Kindern besucht wurden. BIA erhielt ohne wettbewerbliches Auswahlverfahren die meisten Schulen (25)^{11,12}

Das Pilotprogramm war auf drei Jahre angelegt und sollte mittels einer randomisierten kontrollierten Studie (RKS)¹³ durch unabhängige Gutachter extern evaluiert werden.¹⁴ Dabei sollte gemessen werden, was privat betriebene Schulen im Vergleich zu staatlich geführten Schulen leisten. Die Coalition for Transparency and Accountability in Education (COTAE) warf die Frage auf, warum nicht darüber informiert wurde, wie die „unabhängigen Gutachter“ ausgewählt wurden. Dies war besonders problematisch, weil die Evaluierungsergebnisse der Gutachter darüber entscheiden sollten, ob das Pilotprojekt ausgeweitet wird.

Die Finanzierungsformel für PSL sah vor, dass die Betreiber im ersten Jahr zusätzlich zur staatlichen Investition von 50 USD je Schulkind einen spendenfinanzierten Zuschuss von ebenfalls 50 USD je Kind erhalten. Das ist nahezu derselbe Betrag, den der Staat jeder anderen öffentlichen Schule zahlen muss (es wird ausgegangen, dass bis 2020 die Staatsausgaben pro Kind auf 101 USD steigen).

Die Kosten für die PSL-Pilotphase beliefen sich auf 3,9 Millionen USD, von denen 2,5 Millionen USD durch Drittmittel finanziert werden mussten. Den Rest steuerte die Regierung bei. Darin enthalten sind Zuschüsse an den Betreiber, Kosten für Evaluierung und Kapazitätsaufbau, nicht

aber Forschungs- und Entwicklungskosten des Betreibers und Kosten, die durch wegfallende Größenvorteile entstehen.¹⁵

Die Entscheidung darüber, ob das PSL verlängert werden soll, wurde ursprünglich davon abhängig gemacht, was die im ersten Jahr durchgeführte RKS ergibt. Im Februar 2017 verkündete der Bildungsminister jedoch, dass ab September 2017 für das zweite Jahr 100 neue Schulen in das PSL-Programm aufgenommen werden sollten.¹⁶ Dies sorgte für Besorgnis bei den Projektberatern, die davor warnten, das Projekt vor Bekanntgabe der Auswertungsergebnisse im August 2017 auszuweiten.¹⁷

Der Minister vergab für das zweite Jahr des PSL-Programms auch die meisten neuen Schulen (43) an BIA. Insgesamt betrieb BIA damit 68 Schulen, während der zweitgrößte Betreiber (BRAC) insgesamt 33 Schulen übernahm.¹⁸

Zumindest einige Projektunterlagen sind öffentlich zugänglich.¹⁹ Nach Meinung der National Teachers' Association of Liberia (NTAL) bleibt PSL jedoch nicht nur unabhängige Nachweise schuldig, die das Handeln der Regierung plausibel machen, sondern krankt auch an mangelnder Transparenz. So wurde bis heute keine der Vereinbarungen zwischen den Dienstleistern und dem Bildungsministerium öffentlich gemacht.²⁰

Überhöhte Kosten und schlechtes Preis-Leistungs-Verhältnis

Letztlich erwies sich das Projekt als so teuer, dass es für die Regierung nicht länger tragbar war. Laut einer Studie der Columbia University hatte die Regierung rund 20 USD pro Schüler und damit insgesamt 600.000 USD pro Jahr an Mehrkosten zu tragen, weil die Lehrer an PSL-Schulen überdurchschnittlich hohe Gehälter bekommen.²¹ Allein die Durchführung der RKS schlug während der drei Projektjahre mit etwa 900.000 USD zu Buche – die Kosten für die Auswertung nicht eingerechnet. Hinzu kommen die Ausgaben der Betreiber: Allein BIA gab im ersten Jahr mehr als 6 Millionen USD aus. Die Aufwendungen der anderen Betreiberfirmen dürften sich auf weitere 3 Millionen USD belaufen. Über die dreijährige Projektlaufzeit dürfte das PSL-Projekt somit mehr als 25 Millionen USD gekostet haben.²²

Die vorläufige Auswertung nach dem ersten Jahr ergab Folgendes: „Dass das Programm in durchschnittlichen liberianischen Schulen funktioniert, mit einem tragfähigen Haushalt, einem tragfähigen Personalbestand und ohne negative Nebenwirkungen für andere Schulen, ist noch nicht erwiesen.“²³ Darüber hinaus stellen die Gutachter fest, dass die Kosten des PSL-Programms höher ausfielen als angekündigt und im zweiten Jahr voraussichtlich noch weiter steigen werden.²⁴ Die Auswertung zeigte: Die PSL-Schulen bieten bessere Lehr- und

Lernmöglichkeiten, aber im ersten Jahr war das Programm keine kosteneffektive Lösung, um zu besseren Lernergebnissen zu kommen.²⁵

Die COTAE zeigt in ihrem Bericht auch Finanzierungsprobleme auf und gibt jenen Kritikern Recht, die es für gefährlich halten, wenn man sich bei Programmen mit weitreichenden finanziellen Implikationen und nicht gesicherter Tragfähigkeit von Entwicklungshilfegeldgebern abhängig macht. So erhielt das Lehrpersonal der von BIA betriebenen Schulen zum Beispiel seine Gehälter erst mit Verspätung. Auch hatten diese Schulen kein Geld, um Auflademöglichkeiten für die elektronischen Geräte anzuschaffen, die dort eingesetzt wurden.²⁶ Mitunter mussten Schulverwaltung, Lehrerinnen und Lehrer einspringen, um solche Probleme zu lösen.²⁷ Das Lehrpersonal musste also nicht nur auf seine Bezahlung warten, sondern zusätzlichen finanziellen Aufwand treiben, damit die von BIA betriebenen Schulen ordnungsgemäß arbeiten konnten.

Ähnliche Probleme gab es auch bei dem besonders wichtigen Schulspeisungsprogramm. Nach Aussage der COTAE wurden die Schülerinnen und Schüler im Rahmen der Schulspeisung für die von BIA angebotenen verlängerten Unterrichtszeiten nur unregelmäßig mit Mahlzeiten versorgt; in manchen Schulen bekamen die Schülerinnen und Schüler nur zweimal in der Woche etwas zu essen.²⁸ Die verlängerten Unterrichtszeiten wurden ohne entsprechende Planung eingeführt, wodurch die Abbrecherquote sich erhöhte.²⁹

Fehlende Transparenz und Rechenschaftspflicht

Laut Prüfbericht der COTAE wurde „keiner der an dem Pilotprogramm beteiligten Anbieter in einem transparenten und wettbewerblichen Vergabeverfahren ausgewählt“.³⁰ Anders als von der Regierung behauptet, kann die staatliche Kommission für das Beschaffungs- und Auftragswesen keine Belege dafür vorlegen, dass das Bildungsministerium vor der Vergabe an BIA und die anderen Betreiber des Pilotprojekts ein transparentes Wettbewerbsverfahren durchgeführt hat.

Laut COTAE-Bericht hatte die Allgemeinheit nur sehr begrenzte Beteiligungsmöglichkeiten und kaum Zugang zu Informationen über das Programm. In den meisten beteiligten Regionen waren die Bürgerinnen und Bürger – und sogar die Bediensteten des Bildungsministeriums – über das Pilotprogramm nicht informiert und hatten keine klare Vorstellung davon, was damit erreicht werden sollte.³¹

Ein weiteres Beispiel für das undurchsichtige Vorgehen war die Weigerung des Bildungsministeriums, eine parallele unabhängige Untersuchung des PSL-Pilotprogramms zuzulassen. Der damalige Bildungsminister George Werner hinderte zunächst ein unabhängiges Forscherteam der University of Wisconsin – das von Education International und ActionAid³² beauftragt worden war – an der Arbeit mit dem

ERKENNTNISSE

- Die Regierung von Liberia muss der Öffentlichkeit eine echte Chance geben, sich in ÖPP-Prozesse einzubringen, und dafür sorgen, dass ihre Meinung gebührend berücksichtigt wird. Bei ÖPP-Prozessen muss jeder Schritt transparent und partizipatorisch sein und nach einem geordneten Verfahren ablaufen.
- Manche Akteure und insbesondere einflussreiche, große, kommerzielle Akteure sind wegen möglicher ungleicher Machtverhältnisse eine Gefahr, wenn es um die Planung von ÖPP geht – zumal dann, wenn die Regierung schwach ist. Dieser Fall zeigt, dass große kommerzielle Akteure nicht zwangsläufig effektiver sind als kleine lokale Akteure. In die Betreiberfirma Bridge International Academies Ltd (BIA) wurden große Summen investiert, die nur marginale Einnahmen einbrachten; Gutachter kamen zu dem Ergebnis, dass die Firma nicht wirtschaftlich arbeitet.

Hinweis, es seien Zweifel an der Objektivität der beiden Organisationen angebracht, weil die sich mit dem Thema ÖPP auseinandersetzen. Gutachten, die von den PSL-Betreiber veröffentlicht wurden, begrüßte das Ministerium hingegen.³³ Das veranlasste eine Gruppe von 30 Wissenschaftlern, ihre Besorgnis in einem offenen Brief an Minister Werner zum Ausdruck zu bringen.³⁴

Begrenzung des Bildungszugangs und Auswirkungen auf die Lernerfolge

Ein weiterer Kritikpunkt am PSL-Programm lautet, dass es die sozial schwächsten und am stärksten benachteiligten Gruppen nicht einbeziehe. „Die PSL-Schulen befinden sich generell in qualitativ höherwertigen Gebäuden und in verkehrsgünstiger gelegenen Orten als die staatlichen Schulen. BIA zum Beispiel verlangte, dass seine Schulgebäude bestimmten Standards genügen und in der Nähe von Hauptverbindungsstraßen mit gutem Internetanschluss und gutem Mobilfunkempfang liegen müssen.“³⁵

Auch andere wichtige Faktoren wirkten sich zugangsbeschränkend aus.³⁶ So fiel den unabhängigen Gutachter zum Beispiel auf, dass die Verträge die Betreiberfirma BIA berechtigten, überzählige Schüler sowie Lehrer, die nicht die erwartete Leistung bringen, an staatliche Schulen abzuschieben. An BIA-Schulen wurden 74 Prozent des Lehrpersonals entlassen – ein Verstoß gegen das Ziel des Programms, beim Staat beschäftigte Lehrer weiterzubilden, zu betreuen und anzuleiten.

In den Verträgen war auch geregelt, dass die Klassenstärke begrenzt werden darf. Von dieser Möglichkeit machte allerdings im Unterschied zu den staatlichen Schulen und anderen privaten Betreibern nur BIA Gebrauch. Das führte an den BIA-Schulen zu einer drastischen Senkung der Schülerzahlen, während sie an benachbarten Schulen in die Höhe schnellten und eine bereits stark beanspruchte Infrastruktur noch stärker belasteten. Auf diese Weise wurden durch das Vorgehen von BIA die Schulen in der Umgebung unmittelbar geschwächt. Zudem kamen nicht alle Schüler, die von den BIA-Schulen abgewiesen wurden, an anderen Einrichtungen unter, weil die benachbarten Schulen bereits ausgelastet und für die Abgewiesenen die Anfahrtswege zu anderen Schulen zu weit waren.

Großen Einfluss auf die Lernerfolge hat auch die Qualität des Lehrpersonals. Wie bei der Auswertung der RKS festgestellt wurde, machten die privaten Betreiber sich beim Bildungsministerium erfolgreich dafür stark, dass gerade mit dem Studium fertig gewordene Absolventen der Lehrerausbildungsinstitute an PSL-Schulen entsendet werden.³⁷ Die Arbeitsbedingungen für Lehrerinnen und Lehrer sind an BIA-Schulen indes schlecht. Gehälter werden verspätet gezahlt, Lehrer müssen ohne Umzugsunterstützung und angemessenen Ausgleich an entlegene Orte übersiedeln³⁸ und häufig sehr lange unterrichten, ohne dass sie eine Mahlzeit erhalten.³⁹ Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Liberia sind die Lehrerinnen und Lehrer leider gezwungen, die dürftigen Jobangebote anzunehmen.



Ein weiterer Kritikpunkt am PSL-Programm lautet, dass es die sozial schwächsten und am stärksten benachteiligten Gruppen nicht einbeziehe.



Kraftwerksprojekt Tata Mundra

Ultra Mega Power Plant

Land
Indien

Region
Asien

Sektor
Energie

Jahr
2006

Vertragslaufzeit
25 Jahre

Das Projekt Tata Mundra Ultra Mega Power Plant ist Teil einer Initiative zum Bau mehrerer Kohlekraftwerke. Der Standort liegt strategisch günstig in einer Hafen- und Sonderwirtschaftszone, die sich nahe der Stadt Mundra im indischen Bundesstaat Gujarat über 72 Kilometer an der Küste des Arabischen Meeres entlang erstreckt und 10 Küstensiedlungen umfasst. In einigen dieser Siedlungen leben seit Jahrhunderten Fischer, die den Großteil ihrer Zeit an der Küste ihrer Arbeit nachgehen. Inzwischen ist das Projekt seit mehr als fünf Jahren in Betrieb. Die Meeresumweltschäden sind immens: Heißes Wasser aus dem Kühlsystem des Kraftwerks wird ins Meer geleitet, die Mangroven werden zerstört, der Fischbestand geht zurück. Das Projekt zwang beraubte Menschen ihrer Existenzgrundlage und zwang sie zur Umsiedlung. Es wurde von keiner echten Konsultation begleitet. Verschärfend kommt hinzu, dass das Kraftwerk wegen des Preisanstiegs für Importkohle Verluste einfährt. Inzwischen will der private Betreiber das Kraftwerk verkaufen, während die Regierung aufgrund der Vertragsgestaltung den größten Teil der Haftung übernehmen müssen.

Die Entstehungsgeschichte des ÖPP-Projekts

2005 brachte die indische Regierung die Initiative „Power for All by 2012“ auf den Weg. Um die nötige Kapazitätserweiterung voranzutreiben, wollte sie mit der Initiative den Bau kohlebefeuerteter „Ultra-Mega-Kraftwerke“ (Ultra Mega Power Plants, UMPP) mit einer Kapazität von jeweils mindestens 4.000 MW erleichtern. Realisiert werden sollten die UMPP als ÖPP-Projekte nach dem BOO-Modell (Build-Own-Operate/Bauen-Besitzen-Betreiben). Bei diesem Modell erklärt sich der öffentlich-rechtliche Vertragspartner bereit, die von dem Projekt produzierten Güter und Dienstleistungen zu einvernehmlich vereinbarten Konditionen zu „kaufen“. Den Zuschlag für das erste UMPP in Indien, das UMPP Mundra, erhielt das Unternehmen Tata Power im Rahmen eines Bieterwettbewerbs, bei dem der angebotene Tarif das entscheidende Vergabekriterium war.

Für die Realisierung des UMPP Mundra wurde 2006 die Zweckgesellschaft Coastal Gujarat Power Ltd. (CGPL) gegründet. Im Dezember 2006 erhielt die Tata Power Company Ltd. den Zuschlag mit einem durchschnittlichen Tarif von 2,26 indischen Rupien (INR)/kWh – das ist der durchschnittliche Tarif, den die Erzeugungsanlage im Markt bekommen muss, damit sie kostendeckend arbeitet.

Im April 2007 erwarb Tata Power 100 Prozent der Anteile von CGPL,⁴⁰ und CGPL schloss einen Strombezugsvertrag mit den öffentlichen Auftraggebern (öffentlichen Energieversorgern

in mehreren Bundesstaaten) über die Lieferung von 3.800 MW Strom aus dem UMPP Mundra über einen Zeitraum von 25 Jahren.⁴¹

Der erste 800-MW-Kraftwerksblock ging im März 2012 in Betrieb. 2013 nahm das Kraftwerk den Vollbetrieb mit allen Blöcken auf.⁴²

Die Gesamtkosten für das Projekt wurden auf 4,14 Milliarden USD veranschlagt. Die Investoren waren ein Konsortium von Banken, dem auch multilaterale Entwicklungsbanken angehörten, sowie Export-Import-Banken. In die Finanzierung flossen 42,50 Milliarden INR (rund 600 Millionen USD) Eigenkapital, kommerzielle Kredite ausländischer Kreditgeber von bis zu 1,8 Milliarden USD und Inlandskredite in Höhe von 55,50 Milliarden INR (rund 800 Milliarden USD).⁴³ Auslandskredite gewährten die Internationale Finanz-Corporation (IFC) der Weltbankgruppe und die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) mit jeweils 450 Millionen USD und außerdem die Export-Import Bank of Korea, die Korea Export Insurance Corporation und BNP Paribas. Als nationale Finanzinstitute sind die State Bank of India, die India Infrastructure Finance Company Ltd., die Housing and Urban Development Corporation Ltd., die Oriental Bank of Commerce, die Vijaya Bank, die State Bank of Bikaner & Jaipur, die State Bank of Hyderabad, die State Bank of Travancore und die State Bank of Indore beteiligt.

Da das Projekt teilweise von der ADB und der IFC finanziert wurde, galten für verschiedene Dokumente deren Offenlegungsgrundsätze. Zu



Das Tata Mundra Ultra Mega Power Project hat die Lebensgrundlagen lokaler Fischer zerstört. Foto: Joe Athialy

diesen Dokumenten gehörten soziale, ökologische und meeresökologische Folgenabschätzungen, Umsiedlungspläne, Monitoringberichte, der Zuzugsmanagement-Plan und das endgültige Rahmenwerk für das Vergütungsmanagement.

Die Kosten für die öffentliche Hand

Ohne die massiven staatlichen Zuschüsse wäre dieses Vorhaben nicht verwirklicht worden. Schon bevor das Projekt als ÖPP-Projekt vergeben wurde, war die Regierung für eine Reihe unterstützender Maßnahmen verantwortlich – vom Landerwerb bis zur Erteilung der Umweltgenehmigung für den Stromverkauf.

Die finanzielle Tragfähigkeit des Projekts war wegen der instabilen Preisentwicklung für Importkohle von vornherein zweifelhaft. Das Kraftwerk sollte mit Kohle aus Indonesien befeuert werden. 2010 beschloss die indonesische Regierung allerdings, den Preis für Kohleausfuhren künftig an internationale Tarife zu koppeln. Trotzdem verfolgte Tata das Vorhaben weiter in der Hoffnung, den Tarif im Rahmen des Strombezugsvertrags mit den öffentlichen Energieversorgern nachbessern zu können. Tata Power Company Limited und Adani Power wandten sich an die indische Regulierungskommission für die Stromwirtschaft (Central Electricity Regulatory Commission, CERC),⁴⁴ die 2013 urteilte, dass beide Unternehmen einen höheren Tarif verlangen dürfen, um den Anstieg der Kohlepreise zu kompensieren.⁴⁵ Dieses Urteil der CERC wurde 2016 vom Berufungsgericht für

den Stromsektor (Appellate Tribunal for Electricity, APTEL) bestätigt.

Gegen diese Entscheidung klagten mehrere staatseigene Stromversorgungsunternehmen vor dem Obersten Gericht Indiens. Sie argumentierten, es dürfe Stromerzeugern nicht gestattet werden, höhere Tarife zu verlangen, um Preisänderungen bei Kohleimporten zu kompensieren; dies sei Teil des Geschäftsrisikos. Die aus zwei Richtern bestehende Kammer hob die Urteile der Vorinstanzen auf. Das Oberste Gericht urteilte, Stromunternehmen dürften ihre Tarife nicht erhöhen, weil Brennstoff infolge von Gesetzesänderungen in ausländischen Rechtsordnungen sich verteuert, und kippte damit die Beschlüsse der Regulierungsstellen.⁴⁶

Nachdem das Oberste Gericht den Kompensationstarif rechtskräftig abgelehnt hatte, musste Tata Power mit Verlusten rechnen. Für Coastal Gujarat Power Ltd. würden sich die Verluste über die 25-jährige Laufzeit des Strombezugsvertrags nach heutigem Stand auf umgerechnet 6,98 Milliarden USD summieren.⁴⁷ Bis zum 31. März 2017 machte das Projekt bereits einen Verlust von 948 Millionen USD – bei einem Eigenkapital von 894 Millionen USD und ausstehenden langfristigen Darlehen von 1,49 Milliarden USD.

Tata Power schlug vor, die staatlichen Energieversorgungsunternehmen sollten zum Preis von einer Rupie 51 Prozent des Aktienkapitals von CGPL übernehmen und das Projekt dadurch entlasten, dass sie den Strom zu einem Tarif kaufen, der die Unterdeckung der Brennstoffkosten hereinholt.

ERKENNTNISSE

- Bevor ein Projekt bewilligt wird, muss seine finanzielle Tragfähigkeit bedacht werden. Dabei sollten nicht nur die Bau- und Betriebskosten berücksichtigt werden, sondern auch der Schaden für die Umwelt und die Tatsache, dass Menschen umgesiedelt werden müssen und ihre Existenzgrundlage verlieren. Auch staatliche Zuschüsse müssen mit in die Berechnung eingehen. Im vorliegenden Fall ist dies nicht in gebührender Weise geschehen.
- Dieses ÖPP-Modell – bei dem die Rolle des Staates sich darauf beschränkt, die gesamte Haftung zu übernehmen, wenn das Projekt scheitert – gehört auf den Prüfstand. Im hier untersuchten Fall will das privatwirtschaftliche Unternehmen aus dem unrentablen Projekt austusteigen und es an den Staat zu verkaufen.

Wenn es dazu kommt, wäre dies für Tata Power eine „Win-Win-Situation“: Die gesamte Haftung ginge an den Staat über, der das Projekt mit öffentlichen Mitteln weiterbetreibt. Die Stromerzeuger (Unternehmen wie Tata Power), die enorme finanzielle Verluste hinnehmen müssen, zeigen sich selbst bei voller Auslastung der Kraftwerkskapazität unfähig, ihre im Strombezugsvertrag vereinbarten Verpflichtungen zu erfüllen. Allen fünf Bundesstaaten, die Strom aus dem UMPP Mundra beziehen, erhalten zu wenig Strom zu dem vereinbarten Durchschnittstarif, sodass sie Strom zu höheren Preisen zukaufen müssen. Dies führt dazu, dass die Verbraucher in diesen Bundesstaaten aufgrund einer Anordnung der Regierung des Bundesstaats Gujarat höhere Energiepreise bezahlen müssen.⁴⁸ Für den Staat wäre die Übernahme andererseits eine Möglichkeit, das Projekt zu retten, und zudem eine politisch bequeme Lösung. Der Projektstandort liegt im Übrigen im Heimatbundesstaat des indischen Premierministers, der in seinem angestammten Wahlkreis ungern ein gescheitertes Projekt sehen würde.

Vor Kurzem rief die Regierung des Bundesstaats Gujarat eine hochkarätig besetzte Kommission ins Leben.⁴⁹ Sie soll Lösungen für Kraftwerke vorschlagen, die mit Importkohle befeuert und aus wirtschaftlichen Gründen nicht mit voller Auslastung betrieben werden.

Massive ökologische Auswirkungen

Bei dem Projekt wurden von Anfang an soziale und ökologische Standards massiv verletzt. Ein zentrales Problem war die mangelhafte Sozialfolgenabschätzung, in der behauptet wurde, das Projektgebiet sei unbesiedelt. Dementsprechend wurden die betroffenen Fischergemeinden nicht als Projektbetroffene anerkannt. Nennenswerte öffentliche Anhörungen fanden nicht statt. Auch die meeresökologische Folgenabschätzung war fehlerhaft und ignorierte die potenzielle Gefährdung der Meeresfauna und -flora, die sich auf den Fischfang in dem Gebiet auswirkt.

Die Folge: Die Wasserqualität verschlechterte sich, die Fischbestände wurden dezimiert, Angel- und Trocknungsplätze waren nicht mehr zugänglich, Fischer wurden zwangsumgesiedelt, Luftverschmutzung führte zu spürbaren Folgen für die öffentliche Gesundheit, und die Zerstörung natürlicher Lebensräume – insbesondere der Mangrovenwälder – nahm verheerende Ausmaße an. Durch Ausbaggerungsarbeiten wurden einige für den Fischfang besonders wertvolle Meereslebewesen wie Garnelen erheblich dezimiert.

Auch die Lebenshaltungskosten stiegen, weil während des Kraftwerksbaus natürliche Trinkwasserquellen zerstört wurden und die Gemeinden im Projektgebiet jetzt für Trinkwasser bezahlen müssen. Hinzu kommen Mehrkosten für die längere Anfahrt zu den Fischfanggebieten. Auch für das Leben von Frauen, die früher die Fische sortierten, trockneten und auf dem Markt verkauften, blieb das Projekt nicht folgenlos: Vor allem Mädchen waren gezwungen, den Schulbesuch aufzugeben und stattdessen durch körperliche und häusliche Arbeit ihr Überleben zu sichern.

Nach Beschwerden der ortsansässigen Bevölkerung wurden diese ökologischen und sozialen Auswirkungen in Prüfberichten der unabhängigen Ombudsstelle (Compliance Advisor Ombudsman, CAO)⁵⁰ – dies ist der unabhängige Beschwerdemechanismus für die IFC der Weltbank – und des Compliance Review Panel⁵¹ (CRP) der ADB anerkannt. In beiden Berichten wurde bemängelt, dass während der Projektplanungsphase keine angemessenen und umfassenden Konsultationen mit den Fischergemeinden stattfanden. Die CAO stellte fest: „Es wurde die Chance versäumt, mögliche negative Auswirkungen des Projekts zu beurteilen, zu vermeiden und zu mindern, wie es den in Leistungsstandard 1 der IFC formulierten Zielen entsprochen hätte.“⁵²

Im Prüfbericht des CRP heißt es: „Das CRP ist der Auffassung, dass seit dem ersten Monitoringbericht kaum Fortschritte erzielt wurden, was die Offenlegung von Informationen und die Durchführung von Konsultationen angeht.“⁵³ Daran wird deutlich, dass auch mehrere Jahre nach Inbetriebnahme grundlegende Voraussetzungen wie faire öffentliche Anhörungen immer noch nicht gegeben sind.

Das CRP stellte außerdem fest, dass die Betriebsrichtlinien und Verfahrensanweisungen der ADB für die thermische und chemische Verunreinigung der vom Kraftwerk eingeleiteten Abwässer nicht eingehalten wurden – mit schädlichen Auswirkungen für Fischer, die im Wasser stehend angeln.

Dass das Projekt finanziell nicht überlebensfähig ist, bremst zudem den Eifer des Unternehmens, wenn es darum geht, die schädlichen Folgen des Projekts für Gesellschaft und Umwelt zu beseitigen.⁵⁴

Das Castor-Projekt: Offshore-Gasspeicher

Land
Spanien

Region
Europa

Sektor
Energie

Jahr
2008

Vertragslaufzeit
30 Jahre

Das sogenannte Castor-Projekt sollte Spaniens größter Offshore-Gasspeicher werden. Die Anlage verursachte mehr als 1.000 Erdbeben in einem Gebiet, in dem es zuvor keine seismischen Aktivitäten gegeben hatte. Obwohl es nie in Betrieb genommen wurde, kostete das Castor-Projekt die öffentliche Hand 3,28 Milliarden Euro, die nun durch höhere Gasrechnungen hereingeholt werden müssen. Darin sind 1,35 Milliarden Euro an ungerechtfertigten Entschädigungszahlungen enthalten, die an die beteiligten Privatunternehmen geleistet wurden, als die Anlage verstaatlicht wurde.

Die Entstehungsgeschichte des Castor-Projekts

Das Castor-Projekt ist ein unterirdisches Erdgasreservoir in einer ausgebeuteten Erdöllagerstätte 22 km vor der Küste der spanischen Provinzen Castellón und Tarragona. Es umfasst drei Elemente:

- 1) eine Plattform im Meer mit 13 Pumpleitungen
- 2) eine mit Verdichtungsanlagen ausgestattete Betriebsstation auf dem Festland
- 3) eine 30,3 km lange Pipeline mit 76 cm Durchmesser, die auf einer Strecke von 21,6 km unter Wasser und auf 8,7km im Festlandboden verläuft und durch die das Erdgas zwischen der Plattform (auf dem Meer) und der Betriebsstation (auf dem Festland) hin- und herbefördert werden sollte. In der Anlage sollten bis zu 1.900 Milliarden Kubikmeter Erdgas gespeichert werden – genug, um den spanischen Bedarf für 50 Tage zu decken.⁵⁵

Die Erkundungsphase für das Projekt begann in the 1990er Jahren auf Betreiben der spanischen Niederlassung der Spain Canada Resources Inc.. Die entsprechende Genehmigung wurde 1996 erteilt. 2004 ging diese Genehmigung an das Unternehmen ESCAL UGS SL (ESCAL) über. Bis Dezember 2007 befand ESCAL sich im Mehrheitsbesitz des Tiefbaukonzerns ACS Group. Mit dem Königlichen Erlass 855/2008 vom 16. Mai 2008 erhielt ESCAL einen ÖPP-Konzessionsvertrag mit einer Laufzeit von 30 Jahren.

Die Notwendigkeit eines neuen Gasreservoirs wurde mit der Sorge um die Energiesicherheit

und einer Prognose des Generalsekretariats für Energieplanung begründet, die für die Jahre 2005 bis 2011 einen Anstieg des Gasverbrauchs voraussagte.⁵⁶ Diese Prognose war maßlos übertrieben, wie die spanische Nationale Energiekommission 2012 in einem Bericht einräumte, in dem sie die Gasplanung früherer Jahre kritisierte.⁵⁷

Transparenz und demokratische Beteiligung

In Spanien gibt es keine speziellen Vorschriften für ÖPP-Projekte. Im Unterschied zu vielen anderen Ländern existiert dort bislang keine Behörde, die für ÖPP-Produkte zuständig ist. Im Oktober 2015 richtete die spanische Regierung eine Nationale Evaluierungsstelle ein, die für eine qualitative Verbesserung von Investitionsvorhaben sorgen soll, aber bis September 2018 ihre Arbeit noch nicht aufgenommen hat.⁵⁸

Der Vertrag für das Castor-Projekt ist öffentlich zugänglich, aber mehrere andere wichtige Dokumente fehlen – so zum Beispiel die Dokumente, die Informationen zu Versicherungsgesellschaften und Garantiegebern enthalten. Ein Konsultationsverfahren gab es zwar für das Projekt, aber gegen die Aarhus-Konvention über die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren wurde dennoch verstoßen: Die Bürgerinnen und Bürger hatten nur 30 Tage Zeit, sich zu beteiligen, und diese 30-Tages-Frist fiel just in die Monate August und September, in denen die meisten Bewohner der Region im Urlaub weilten. Das Dokument umfasste zudem 600 Seiten, war fachsprachlich und obendrein auf Englisch und nicht auf Spanisch

verfasst, sodass die Bevölkerung nur begrenzt die Möglichkeit hatte, das Dokument kritisch zu prüfen.

Finanzierung des Projekts

Das Anfangsprojekt wurde von Privatbanken finanziert und 2011 und ein weiteres Mal 2013 von der Europäischen Investitionsbank (EIB) finanziell unterstützt, die bei der Umsetzung des Vorhabens eine sehr wichtige Rolle spielte. Es wurde als Pilotprojekt in die Initiative „Europa-2020-Projektanleihen“ aufgenommen, die die Europäische Kommission und die EIB 2012 auf den Weg brachten.⁵⁹ Projektanleihen sind eines der Finanzinstrumente, mit denen privates Kapital für Infrastrukturinvestitionen mobilisiert wird.

Im April 2011 bewilligte die EIB – deren Vizepräsidentin war von 2010 bis 2014 die frühere spanische Ministerin für Entwicklung, die der Sozialistischen Partei angehörende Magdalena Álvarez – einen 100-Millionen-Euro-Kredit an ESCAL. 2013 stellte die EIB weitere 500 Millionen Euro für das Projekt bereit – als unterstützende Maßnahme für die Ausgabe von Projektanleihen im Umfang von 1,4 Milliarden Euro.⁶⁰

Dass die EIB sich beteiligte, war von entscheidender Bedeutung. Es sorgte für Zahlungssicherheit für die Investoren sorgte und machte die Anleihen für den Markt attraktiv, weil sie mit einem guten Rating bedacht wurden und die EIB selbst einen Teil dieser Anleihen kaufte. Auch die ACS Group bat die EIB um Unterstützung, weil ihre Tilgungsmodalitäten (25 Jahre) attraktiver waren als die Konditionen, die das aus 17 Banken bestehende Konsortium geboten hatte, das dieses Projekt zunächst finanziert hatte (mit einer Tilgungsdauer von sieben Jahren).

Für die Ausgabe der Anleihen gründeten die Chefs von ESCAL und ACS zudem ein Unternehmen namens Watercraft Capital SA⁶¹ mit Sitz in Luxemburg, was unter steuerlichen Gesichtspunkten fragwürdig sein könnte.

Der Betrieb des Projekts

2013 wurde damit begonnen, Puffergas einzupumpen, um die Anlage validieren und in Betrieb nehmen zu können. Durch diese Gaseinspeisungen wurden mehr als 1.000 Erdbeben in der Küstenregion verursacht, die vor allem Valencia und Katalonien erschütterten und große Besorgnis auslösten. Die Einspeisungen wurden daraufhin ausgesetzt.

Am 18. Juli 2014 informierte ESCAL das Ministerium für Industrie, Energie und Tourismus (MIET) in einem Schreiben über seine Entscheidung, vom Vertrag zurückzutreten und Schadenersatz zu verlangen.⁶² Gemäß Königlichem Erlass 13/2014 erklärte der Staat, das Projekt werde „auf Eis gelegt“ – Gaseinspeisungen oder Gasausspeisungen würden also nicht mehr möglich sein. Außerdem gab die Regierung

bekannt, dass die Verwaltung des Projekts an das Privatunternehmen ENAGÁS TRANSPORTE, S.A.U übergeben werde, an dem der Staat mit fünf Prozent beteiligt war, und ESCAL eine finanzielle Entschädigung erhalten werde.

Ein Indiz für die Absicht, die Zahlung an ACS durch ESCAL abzusichern, war die Billigung einer Ministerialverordnung (Order IET/2805/2012) durch den früheren Minister für Industrie, Energie und Tourismus, José Manuel Soria, von der Partido Popular. Dank dieser Verordnung konnte die Frist, in der der privatwirtschaftliche Partner die Auflösung des Konzessionsvertrags verlangen kann, von 5 auf 25 Jahre verlängert werden.⁶³ ESCAL zog sich im Juli 2014 aus dem Projekt zurück – ein Schritt, zu dem es ohne Billigung der Ministerialverordnung nicht gekommen wäre, weil er außerhalb der zulässigen Frist erfolgt wäre.

Minister Soria unterzeichnete außerdem ein Königliches Gesetzesdekret, das ESCAL für die getätigten Investitionen eine Entschädigung von 1,46 Milliarden Euro zusprach. Nach Abzug früherer Zahlungen sollte der Staat damit 1,35 Milliarden Euro an ESCAL zahlen. Die Zahlung an das Unternehmen ist allerdings bis heute strittig. Im Dezember 2017 erklärte das Verfassungsgericht das Verfahren, das zu der Verordnung führte, für nichtig und verfassungswidrig, fordert die bereits gezahlten Summen allerdings bisher nicht von dem Unternehmen zurück.⁶⁴ Die spanische ZGO „Debt Observatory in Globalisation“ (ODG) stellte 2018 Strafanzeige gegen mehrere Minister und die Chefs der Unternehmen, die hinter dem Projekt stehen.⁶⁵ Nachdem die Klage vom Obersten Gerichtshof abgewiesen wurde, will ODG nun vor das Verfassungsgericht ziehen.

Die hohen fiskalischen Kosten des Projekts

Die Kosten des Projekts verdreifachten sich zwischen Januar 2007 und März 2010 von 400 Millionen auf nahezu 1,27 Milliarden Euro. Nach einem Bericht des Ministeriums für Industrie, Energie und Tourismus von 2014⁶⁶ gab es beim Bau des Gasspeichers unerklärliche Unregelmäßigkeiten, die während der Realisierungsphase nicht entdeckt wurden. Dies führte dazu, dass die Kosten stiegen und die Arbeiten zum größten Teil an ACS oder an Unternehmen vergeben wurden, die mit dem Konzern verbunden sind.

Der Konzessionsvertrag bürdete obendrein dem Staat und damit den spanischen Bürgerinnen und Bürger ein unverhältnismäßig hohes Risiko auf. Durch den umstrittenen Artikel 14 wurde die Möglichkeit einer Entschädigung geschaffen für den Fall, dass das Projekt hinfällig wird oder beendet wird – das ist gängige Praxis. Ungewöhnlich an diesem Artikel war, dass die Entschädigung selbst bei vorsätzlichem oder fahrlässigem Fehlverhalten des Unternehmens

ERKENNTNISSE

- Man sollte nicht davon ausgehen, dass ÖPP termingerecht fertiggestellt werden, den Haushaltsrahmen einhalten und qualitativ hochwertige Dienstleistungen liefern. Das „teuerste Krankenhaus der Welt“ ist bis heute nicht voll betriebsfähig – mit negativen Folgen für das gesamte Gesundheitssystem und für die Bürgerinnen und Bürger in Schweden.
- Bei ÖPP-Verfahren ist entscheidend, dass sie transparent ablaufen und einer demokratischen Kontrolle unterliegen. Dies war beim Krankenhausprojekt Nya Karolinska Solna (NKS), bei dem Beratungsfirmen die treibende Kraft waren, nicht der Fall. Angesichts der Risiken, die der Staat mit einem ÖPP-Vertrag übernimmt, ist es nicht hinnehmbar, wenn die Einzelheiten solcher Verträge nicht öffentlich gemacht werden.

fällig werden sollte (wenngleich die Entschädigung dann niedriger ausfallen sollte). In Artikel 14 heißt es: „Wenn die Konzession hinfällig wird oder beendet wird, fallen die Anlagen an den Staat zurück (...) Der Konzessionär wird für den Nettobuchwert der von der unterirdischen Speicherung betroffenen Anlagen entschädigt, sofern diese weiterbetrieben werden. Dies gilt nicht bei Vorsatz oder Fahrlässigkeit seitens des Konzessionärs; in diesem Fall beschränkt sich die Entschädigung auf den Restwert der Anlagen...“.⁶⁷

Seit das Projekt gestoppt wurde, ist das Liquidationsverfahren höchst umstritten. Die Bürgerinnen und Bürger stehen vor der Perspektive, mit höheren Gasrechnungen für die 3,28 Milliarden Euro aufzukommen; dies war der Sachstand zum Zeitpunkt der vorliegenden Studie. Diese Summe beinhaltet die Baukosten des Castor-Projekts, die Entschädigungszahlung sowie die Instandhaltungskosten und Zinsen.

Das Unternehmen ENAGAS, das die Infrastruktur verwalten soll, solange sie nicht in Betrieb ist, konnte die Entschädigungszahlung von 1,35 Milliarden Euro nicht stemmen und bat stattdessen um einen Kredit von drei Banken, der über 30 Jahre mit einem Zinssatz von 4,3 Prozent getilgt werden soll (die Zinsen summieren sich auf über 1 Milliarde Euro). Auch diese Zahlungen werden über die Gasrechnungen auf die Verbraucher umgelegt. Nach dem Urteil des Verfassungsgerichts über das unzulängliche Entschädigungsverfahren haben die Banken keinen Anspruch auf Rückzahlung. Im August 2018 waren sie mit der spanischen Regierung nach wie vor uneins. Unter anderem wird derzeit sondiert, ob man vor Gericht zieht.



Die Kosten des Projektsverdreifachten sich zwischen Januar 2007 und März 2010 von 400 Millionen auf nahezu 1,27 Milliarden Euro.



Die sozialen Auswirkungen des Projekts

Die Erdbeben waren eine massive Gefahr für die Gesundheit und das Wohl der Bürgerinnen und Bürger in Spanien. Da sie während der Anlaufphase der Infrastruktur auftraten, können sie ESCAL zugerechnet werden. Dass diese Risiken nicht erkannt wurden, war auf schlechte Planung und mangelnde Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht zurückzuführen. Das Umweltministerium führte keine Umweltverträglichkeitsprüfung durch, bei der auf die Erdbebengefahr geachtet worden wäre.

Dabei waren frühere Untersuchungen wie die Studie des Observatori de l'Ebre zu dem Ergebnis gekommen, dass der Betrieb dieser Infrastruktur aufgrund der Charakteristik der geologischen Speicherung Erdstöße auslösen könnte.⁶⁸ Es gibt viele Hinweise darauf, dass im Projektgebiet Verwerfungen vorhanden waren. Dem Unternehmen ESCAL lagen Gutachten des spanischen Geologie- und Bergbauinstituts vor, das solche Verwerfungen entdeckt hatte, ging aber davon aus, dass eine Reaktivierung dieser Bruchlinien ausgeschlossen ist.⁶⁹

2015 wurde auch in einem vom Ministerium für Industrie, Energie und Tourismus in Auftrag gegebenen Gutachten des Massachusetts Institute of Technology festgestellt, dass „die Bruchlinien durch das Einpumpen des Gases unter Spannung gerieten“. In dem Gutachten wird außerdem darauf hingewiesen, dass „man dies nicht erkennen konnte, wenn man sich vor dem Einpumpen des Gases nur auf die verfügbaren Informationen gestützt und lediglich Untersuchungen mit Standardmethoden durchgeführt hat.“⁷⁰

Andererseits räumte die EIB als Reaktion auf die Beschwerden der Bevölkerung ein, dass „die Bank im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht zusätzliche Maßnahmen hätte ergreifen können, um die seismischen und geologischen Risiken zu untersuchen“.⁷¹

Nya Karolinska Solna Hospital (NKS)

Land
Schweden

Region
Europa

Sektor
Gesundheit

Año **2010**

Extensión
del contrato
30 años

2010 schlossen die schwedischen Behörden mit der Firma Swedish Hospital Partners (SHP) als einzigem Bieter einen ÖPP-Vertrag über den Bau und das Management des Krankenhauses Nya Karolinska Solna (NKS). Es sollte „eines der modernsten Krankenhäuser der Welt“ werden, aber berühmt wurde es als „teuerstes Krankenhaus der Welt“. Wegen technischer Mängel ist das NKS bis heute nicht vollständig betriebsbereit. Außerdem sind die Kosten des Projekts explodiert – ein Umstand, der erst 2015 durch Journalisten der Tageszeitung *Svenska Dagbladet* in vollem Umfang ans Licht kam. Das private Konsortium machte unterdessen erhebliche Gewinne.

NKS: ein Vorzeigeprojekt des schwedischen Gesundheitswesens?

2001 setzte der Rat der Provinz Stockholm eine Kommission ein, die prüfen sollte, ob das Karolinska-Krankenhaus renoviert oder komplett neu gebaut werden sollte. Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass eine Renovierung des bestehenden Krankenhauses etwa ebenso viel kosten würde wie ein Neubau.

Im Juni 2008 beschloss der Provinziallandtag von Stockholm, die vorhandenen Krankenhaus- und Forschungsgebäude durch den Neubau eines Universitätsklinikums zu ersetzen und diesen Neubau als ÖPP-Projekt zu realisieren. Es handelt es sich um ein hochspezialisiertes 700-Betten-Haus neben der medizinischen Universität „Karolinska-Institut“ in der Gemeinde Solna in der Provinz Stockholm. Das Ziel war, das Leistungsangebot des bestehenden Universitätskrankenhauses zu modernisieren und grundlegend umzugestalten und damit die Gesundheitsversorgung im Großraum Stockholm neu aufzustellen.

Der Provinziallandtag legte fest, dass der Investitionsaufwand für die neuen Krankenhaus- und Forschungsgebäude 1,45 Milliarden Euro nicht überschreiten und der Neubau im Dezember 2015 eingeweiht werden sollte. Damit würde das NKS das bislang größte ÖPP-Projekt weltweit werden. Die Projektentwicklungsphase begann im Oktober 2008: Der Rat der Provinz Stockholm schrieb den Vertrag über Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb des NKS aus und rief Interessenten zur Angebotsabgabe auf.

In einer von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen Evaluierung heißt es, man habe sich damals für

eine ÖPP entschieden, weil man sich von diesem Vergabemodell drei potenzielle Vorteile versprochen habe, nämlich Kostensicherheit, Umsetzungssicherheit und ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis. Mit der Entscheidung für ein ÖPP-Modell folgte man den Empfehlungen der Beratungsunternehmen PwC (2007) und Ernst & Young (2008).

In seiner Strategie stützte der Rat der Provinz sich zum einen auf die Erfahrungen, die man in Großbritannien mit Private Finance Initiatives (PFI) für Krankenhäuser gemacht hatte, wollte aber zum anderen dieses Modell noch optimieren, indem er Anreize für eine gute ästhetische Gestaltung schuf. Dies geschah vor allem durch einen vorgeschalteten Gestaltungswettbewerb, in dem neue, kreative und fantasievolle Ideen gefragt waren.

Trotz des anfänglich großen Interesses wurde der Zuschlag dann doch ohne Wettbewerb erteilt. Nachdem 47 Interessenten die Präqualifikationsunterlagen angefordert hatten, reichte nur ein Unternehmen ein Angebot ein: Swedish Hospital Partners (SHP).

Der Hauptgrund für die geringe Beteiligung war der mit dem PFI-Modell verbundene Risikotransfer.⁷³ Kein schwedisches Unternehmen traute sich zu, das finanzielle Risiko in den Griff zu bekommen, und andere internationale Unternehmen verloren das Interesse angesichts der extremen Größenordnung des Projekts und der sich daraus ergebenden erheblichen finanziellen Risiken. Trotz anfänglicher Hoffnungen wurde im Zuge des Ausschreibungsverfahrens deutlich, dass beim NKS kein neues PFI-Modell zustande kommen würde. Stattdessen wurde das „Standard-PFI-Modell“ des

Die Arbeiten am Nya Karolinska Solna Krankenhaus haben sich verzögert.
Foto: Tomas Oneborg, Svenska Dagbladet



britischen National Health Service⁷⁴ übernommen, das bei den Londoner Krankenhäusern St Barts Hospital und Royal London Hospital zum Einsatz kam – zwei Projekten, die ebenfalls von SHP gemanagt wurden.⁷⁵

In der Evaluierung, die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben wurde, wird kritisiert, dass „Einzelheiten der Verträge nicht verfügbar sind oder veröffentlicht wurden mit der Begründung, es handle sich um sensible Geschäftsinformationen“. ⁷⁶ Selbst das Protokoll der Ratssitzung, bei der die Auftragserteilung beschlossen wurde, blieb unveröffentlicht und ist auch auf Nachfrage nicht zu bekommen.

Interessanterweise wurde in Zeitungsartikeln berichtet, die schwedische Regierung habe wegen der hohen Kosten privater ÖPP-Finanzierungen versucht, den Rat der Provinz daran zu hindern, an der ÖPP festzuhalten.⁷⁷

Wer ist SHP?

Im Mai 2010 erhielt SHP den Auftrag, das neue Krankenhaus im Rahmen eines ÖPP-Vertrags mit 30-jähriger Laufzeit zu bauen und zu betreiben. Die Finanzierung erhielt SHP von der Europäischen Investitionsbank (EIB) (698 Millionen Euro),⁷⁸ der Nordic Investment Bank (147 Millionen Euro)⁷⁹ und Geschäftsbanken.

Eigentümer des Unternehmens sind der britische Investmentfonds Innisfree und Skanska Infrastructure Development. Realisiert wird das Projekt von dem Bauunternehmen Skanska Healthcare (SHC), einem Joint Venture von Skanska Sweden (70 Prozent) und Skanska UK (30 Prozent). Für die Planung, Koordinierung und Durchführung des Gebäude- und Arbeitsplatzmanagements während der Vertragslaufzeit ist die Firma Coor Service Management verantwortlich. Das

Karolinska-Universitätskrankenhaus schließlich musste die Anforderungen an die medizinische Ausrüstung und die Informations- und Kommunikationstechnik formulieren.⁸⁰

John Dingle von Skanska Financial Services erklärte 2010, warum man sich bei dem Projekt für ein ÖPP-Modell entschied: „Der Hauptgrund besteht darin, das Risiko von den Behörden und Steuerzahlern auf die Privatwirtschaft zu übertragen. ÖPP ist die beste Möglichkeit, wenn man sicherstellen will, dass das Projekt termingerecht fertiggestellt und der Kostenrahmen eingehalten wird und dass die Betriebs- und Instandhaltungskosten planbar bleiben.“⁸¹

Die hohen Kosten des Projekts

Als Gesamtbaukosten wurden 14,5 Milliarden Kronen (1,4 Milliarden Euro)⁸² und als Gesamtlebenszykluskosten 52,5 Milliarden Kronen (5 Milliarden Euro) veranschlagt. Es wurde vereinbart, dass der Rat der Provinz während der Bauphase Vorauszahlungen leistet, um den Fremdkapitalanteil geringer zu halten. Da das schwedische Gesundheitswesen weitgehend staatlich finanziert wird, sollte die Provinz Stockholm die Investitionen des privaten Unternehmens mit dem Geld der Steuerzahler zurückzahlen.

Die Journalisten Fredrik Mellgren und Henrik Ennart vom *Svenska Dagbladet*, die später das Buch *Krankes Haus: Das neue Karolinska – Betrügereien, Skandale und medizinische Versorgungskrise in Stockholm*⁸³ veröffentlichten, brachten durch ihre Recherchen ans Licht, wie viel das Krankenhaus tatsächlich kostete.⁸⁴ Sie deckten auf, dass das Krankenhaus in Wahrheit mit über 25 Milliarden Kronen (2,4 Milliarden Euro) zu Buche schlug und das NKS bis 2040 insgesamt 61,4 Milliarden Kronen (5,89 Milliarden Euro) verschlingen wird.⁸⁵ Die Baukosten fielen vor allem deswegen viel höher aus, weil die Kosten für ausgegliederte Leistungen wie die IT-Verkabelung, Laborgeräte und medizinisch-technische Ausrüstung nicht mit eingerechnet wurden.⁸⁶ Neben den Baukosten sind in der Gesamtsumme auch die Zinskosten, der Immobilienunterhalt und der Gewinn von 5 Milliarden Kronen (481 Millionen Euro) enthalten, den SHP sich von dem NKS-Projekt erwartete.⁸⁷

Der Staat hätte sich das Geld zu einem günstigeren Zinssatz leihen können, war aber bereit, die Vorteile, die er sich von einer „termin- und budgetgerechten Leistungsausführung“ und langfristigen Effizienzgewinnen versprach, mit einer Prämie zu honorieren. Auf diese Weise wollte er Qualitätsanreize für das ÖPP-Projekt schaffen.⁸⁸

Es kam jedoch vielfach zu Verzögerungen, die den Rat der Provinz Stockholm teuer zu stehen kamen, weil er die Gesundheitsversorgung anders organisieren musste. Als 2008 der Bau des Krankenhauses beschlossen wurde, wurde 2015 als Fertigstellungstermin für das komplette Krankenhaus festgelegt. Zu Beginn des Ausschreibungsverfahrens ging man davon aus, dass das gesamte Krankenhaus 2016 betriebsbereit sein würde; in dem mit SHP geschlossenen Vertrag

wurde der Fertigstellungstermin bereits auf Oktober 2017 verschoben. Während der Bauphase kamen weitere Verzögerungen hinzu. Nun hieß es, das Krankenhaus solle im März 2018 fertig sein. Inzwischen ist klar, dass der Vollbetrieb nicht vor Anfang 2019 aufgenommen wird.

Zudem gibt es Hinweise, dass der Krankenhausvorstand allzu enge Beziehungen mit der amerikanischen Unternehmensberatung Boston Consulting Group pflegt.⁸⁹ Die Tageszeitung *Dagens Nyheter* griff die Enthüllungen des *Svenska Dagbladet*⁹⁰ auf und meldete, die Boston Consulting Group habe dem Krankenhaus über sechs Jahre hinweg 257 Millionen Kronen (24,7 Millionen Euro) in Rechnung gestellt – für jeden der neun Berater jeweils über 700.000 Kronen (67.000 Euro) im Monat.⁹¹ Daraufhin trat der Krankenhausvorstand im April 2018 zurück.⁹²

Am 24. September 2018 legte auch Krankenhausdirektor Melvin Samsom sein Amt nieder. Vorausgegangen waren heftige Kritik und Zeitungsberichte, aus denen hervorging, dass das NKS zwischen 2015 und 2018 exorbitante Honorare an die Firma Nordic Interim AB gezahlt hatte – insgesamt 133 Millionen Kronen (12,86 Millionen Euro). Die entsprechende Auftragsvergabe wird inzwischen von der Schwedischen Wettbewerbsbehörde untersucht. Samsom indes erklärte, sein Rücktritt habe mit diesen Veröffentlichungen nichts zu tun. Es sei einfach „ein guter Zeitpunkt gewesen, aus dem Amt zu scheiden“.⁹³

LuxLeaks offenbart ein weiteres dunkles Kapitel

Wenige Monate nach der Vergabe des ÖPP-Projekts an SHP erhielt PwC von Innisfree den Auftrag, eine neue Steuerstruktur unter Einbeziehung des Standortes Luxemburg zu entwickeln. Die vertrauliche Vereinbarung zwischen dem Unternehmen und der luxemburgischen Regierung wurde 2014 vom International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ) im Rahmen der Lux-Leaks-Enthüllungen aufgedeckt.⁹⁴

Die Auswertung dieser Dokumente, die der öffentlich-rechtliche Sender SVT in der Sendung *Uppdrag granskning* (zu Deutsch *Auftrag: Nachforschen*) publik machte – ergab, dass SHP bis 2040 Zinsen an Briefkastenfirmen in Luxemburg für einen Kredit zu zahlen hat, den Innisfree der Firma SHP zu einem Zinssatz von 9 Prozent gegeben hatte. Indem das Geld nach Luxemburg verschoben wurde, reduzieren sich die in Schweden zu versteuernden Gewinne. Obendrein wurde aus den Dokumenten eine ausgeklügelte Steuerkonstruktion ersichtlich, die dafür sorgte, dass in Luxemburg so gut wie keine Steuern anfallen. Auf diese Weise werden insgesamt rund 1,3 Milliarden Kronen (125,73 Millionen Euro) nahezu steuerfrei nach Luxemburg geschleust.⁹⁵

ERKENNTNISSE

- Man sollte nicht davon ausgehen, dass ÖPP termingerecht fertiggestellt werden, den Haushaltsrahmen einhalten und qualitativ hochwertige Dienstleistungen liefern. Das „teuerste Krankenhaus der Welt“ ist bis heute nicht voll betriebsfähig – mit negativen Folgen für das gesamte Gesundheitssystem und für die Bürgerinnen und Bürger in Schweden.
- Bei ÖPP-Verfahren ist entscheidend, dass sie transparent ablaufen und einer demokratischen Kontrolle unterliegen. Dies war beim Krankenhausprojekt Nya Karolinska Solna (NKS), bei dem Beratungsfirmen die treibende Kraft waren, nicht der Fall. Angesichts der Risiken, die der Staat mit einem ÖPP-Vertrag übernimmt, ist es nicht hinnehmbar, wenn die Einzelheiten solcher Verträge nicht öffentlich gemacht werden.

Die Folgen für die Allgemeinheit

Etliche technische Störungen im neuen Krankenhaus führten zu erheblichen Mehrbelastungen anderer Kliniken, die ein höheres Patientenaufkommen bewältigen müssen, während das NKS sich müht, in Gang zu kommen.⁹⁶ In der Belegschaft hatte die Krankenhausleitung wenig Rückhalt. Der Vorsitzende der Stockholmer Ärztekammer, Johan Styru, warnte, das neue Krankenhaus werde die Krise der Gesundheitsversorgung in der Hauptstadtregion weiter verschärfen.⁹⁷

Die politische Diskussion über die Kostenüberschreitungen und betrieblichen Probleme hat sich 2018 intensiviert. Im Februar leitete die Regierung eine „staatliche Untersuchung“ ein, um die Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse bei Auftragsvergabe, Investitionen und organisatorischen Veränderungen nach dem NKS-Skandal zu durchleuchten.⁹⁸ Bei dieser Untersuchung sollen mehrere Aspekte unter die Lupe genommen werden – unter anderem die Gefahr, dass auch gezielt eingesetzte öffentliche Mittel nicht effizient und wirksam eingesetzt werden.⁹⁹ Vorläufige Ergebnisse sollen im November 2018 präsentiert werden.

Im Vorfeld der schwedischen Parlamentswahl forderte Schwedens Finanzministerin Magdalena Andersson eine behördliche Untersuchung der Kosten und betrieblichen Probleme des NKS. „Wir haben das teuerste Krankenhaus der Welt, das aber beileibe nicht das beste Krankenhaus der Welt ist“, beklagte Andersson.¹⁰⁰ Den Nutzen von ÖPP kommentierte sie so: „Die beängstigenden Erfahrungen hier in Schweden zeigen, dass man gut aufpassen muss, damit solche Projekte nicht aus dem Ruder laufen.“¹⁰¹

Queen Mamohato Memorial Hospital

Land
Lesotho

Region
Afrika

Sektor
Gesundheit

Jahr
2008

Vertragslaufzeit
18 Jahre

2006 startete die Regierung von Lesotho eine ÖPP für den Bau eines nationalen Krankenhauses, mit dem das in die Jahre gekommene und überalterte öffentliche Zentralkrankenhaus „Queen Elizabeth II“ abgelöst werden sollte, und für die Modernisierung des Verbundes städtischer Kleinkrankenhäuser. Die ÖPP umfasste Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb sämtlicher Einrichtungen sowie die Erbringung aller klinischen Dienstleistungen. Die IFC der Weltbank als Projektberaterin versprach, das ÖPP-Krankenhaus werde enorme Verbesserungen mit sich bringen und pro Jahr nicht mehr kosten als das bisherige, überalterte Krankenhaus. Dieses erste ÖPP-Krankenhausvorhaben in Afrika wurde als Flaggschiffprojekt mit Modellcharakter angepriesen und dem ganzen Kontinent zur Nachahmung empfohlen. Die Weltbank vermeldet etliche erhebliche Verbesserungen der Servicequalität und der klinischen Versorgung, die zu begrüßen sind. Grund zu großer Sorge allerdings sind die bereits jetzt spürbaren und die künftigen finanziellen Folgen der ÖPP für die Regierung von Lesotho und die Auswirkungen auf das Gesundheitswesen insgesamt.

Die Struktur des ÖPP-Projekts und seine Financiers

Der ÖPP-Vertrag wurde 2008 unterzeichnet, und im Oktober 2011 wurde das neue Krankenhaus in der Hauptstadt Maseru eingeweiht. Im Rahmen des auf 18 Jahre angelegten Vertrags war ein privatwirtschaftliches Konsortium für die Planung, den Bau und den Betrieb des 425-Betten-Hauses und eines Verbundes von sanierten Stadtkrankenhäusern verantwortlich. Tsepong gehört fünf Unternehmen,¹⁰² wobei Netcare (der größte privatwirtschaftliche Krankenhausverbund in Südafrika und Großbritannien) mit 40 Prozent der größte Anteilseigner ist.¹⁰³

Die IFC übernahm im Auftrag der Regierung die Rolle des Transaktionsberaters und erhielt dafür eine Vergütung. Während der Anlaufphase des Projekts gewährte die Weltbank einen Zuschuss von 6,25 Millionen USD aus dem Programm „Global Partnership on Output-Based Aid“.¹⁰⁴

Es wurde ein ÖPP-Modell auf Verfügbarkeitsgrundlage gewählt, das mit leistungsbezogenen Verträgen operiert. Tsepong liefert eine vertraglich vereinbarte Leistung, die den geforderten Standards entspricht, und erhält dafür eine leistungsabhängige Jahresvergütung oder ein Pauschalentgelt. Eine Besonderheit des Vertrags in Lesotho besteht darin, dass das Entgelt sich ändern kann, wenn Tsepong Leistungen erbringt, die über die vereinbarte maximale Patientenzahl hinausgehen.

Der Investitionsaufwand für das ÖPP-Projekt wurde beim „Financial Close“ (also bei Abschluss der Finanzierungsverträge) auf umgerechnet

134,98 Millionen USD (Umrechnungskurs von 2017) veranschlagt.¹⁰⁵ Finanziert wurde diese Summe zu 34,3 Prozent aus öffentlichen und zu 65,7 Prozent aus privaten Mitteln.¹⁰⁶ Weitere 10 Millionen USD (Umrechnungskurs von 2017) wandte die Regierung für Infrastrukturmaßnahmen zur Erschließung des neuen Krankenhausstandorts auf. Der private Finanzierungsanteil setzte sich aus 14 Prozent Eigenkapital und 86 Prozent Fremdkapital zusammen, einschließlich eines Darlehens der staatlichen Entwicklungsbank für das südliche Afrika (Development Bank of South Africa, DBSA). In Ländern mit hohem Einkommen ist ein solches Verhältnis von Eigen- zu Fremdkapital normal, aber für eine ÖPP, die die klinische Versorgung in einem kapazitätsschwachen Land mit wenig ÖPP-Erfahrung sicherstellen soll, ist dies ein hoher Verschuldungsgrad.¹⁰⁷ Dieses Verhältnis von Fremd- zu Eigenkapital wurde möglicherweise gewählt, um die Gesamtkapitalkosten für das Projekt und das Pauschalentgelt möglichst niedrig zu halten.¹⁰⁸ Bei einem hohen Fremdkapitalanteil besteht allerdings ein erhebliches Risiko, dass der private Betreiber mit der Tilgung überfordert ist, sobald die Einnahmen hinter den Erwartungen zurückbleiben. Hinzu kommt, dass die Schulden als Beitrag des Privatsektors verbucht werden, während für die Verbindlichkeiten gegenüber der DBSA der Staat bürgt. Bei diesem ÖPP-Projekt kommt es häufig vor, dass die Regierung ihre Zahlungen nur mit Verspätung leistet. Mindestens in einem Fall führte dies dazu, dass Tsepong seinen Schuldendienst nicht erfüllen konnte. Noch höhere Kosten entstanden der Regierung durch Vertragsstrafen.¹⁰⁹ Dies gefährdet nicht



Wartesaal im Queen Mamohato Memorial Hospital, Maseru 2014. Foto: Sophie Freeman/Oxfam

nur die weitere Lebensfähigkeit der ÖPP, sondern könnte sich auch negativ auf die internationale Bonitätseinstufung Lesothos auswirken und es dem Land in Zukunft erschweren, Fremdkapital zu bezahlbaren Konditionen zu beschaffen.

Das ÖPP-Krankenhaus: Kostensteigerung und Risiken

In einem Gutachten von 2014 errechneten Oxfam und der Verbraucherschutzverband von Lesotho (Lesotho Consumer Protection Association, LPCA)¹¹⁰, wie viel das ÖPP-Krankenhaus die Regierung von Lesotho tatsächlich kostet. Dabei kamen sie zu dem Ergebnis, dass 2013/14 die jährlichen Kosten des neuen Krankenhauses 51 Prozent des gesamten Gesundheitsbudgets und etwa das 3- bis 4,6-Fache dessen betragen, was das vorherige staatliche Krankenhaus im gleichen Jahr gekostet hätte. In der Studie, die von der IFC selbst in Auftrag gegeben wurde, war ein Jahr zuvor festgestellt worden, dass der Regierung für die ÖPP 41 Prozent ihres Gesundheitsbudgets und das 2- bis 3-Fache dessen aufwenden musste, was das Vorgängerkrankenhaus gekostet hatte.¹¹¹

Wegen der Komplexität des Vertrags und einer Vielzahl strittiger Entgelte, über die noch in einem Schiedsverfahren verhandelt wird, sind die realen Kosten der ÖPP für die Regierung nicht genau bekannt und Gegenstand kontroverser Diskussionen. Eine Prüfung der staatlichen Gesundheitsausgaben in Lesotho, die UNICEF und die Weltbank 2017 durchführten, gibt den Bedenken hinsichtlich der finanziellen Tragfähigkeit der ÖPP neue Nahrung.¹¹² Diese Prüfung zeigt, dass die tatsächlichen Ausgaben für die ÖPP – also der Betrag, den die Regierung gezahlt hat, und nicht die Summe, die ihr in Rechnung gestellt wurde – sich in den Jahren 2013 bis 2017 auf 35 Prozent der laufenden Gesundheitsausgaben (oder 30,6 Prozent ohne Mehrwertsteuer) beliefen.¹¹³ Dabei muss man sich vor Augen halten, dass die Gesundheitsausgaben insgesamt seit dem Basisjahr des ÖPP-Projekts dramatisch gestiegen sind, was auf einen besorgniserregenden Anstieg der tatsächlichen Kosten der ÖPP für die Regierung hindeutet.¹¹⁴ Laut Prüfbericht waren die Entgelte, die Tsepong 2016 in Rechnung stellte, doppelt so hoch wie die „Bezahlbarkeitsgrenze“, die die Regierung und wie Weltbank zu Beginn des ÖPP festgelegt hatten.¹¹⁵ In dem Prüfbericht heißt es, dass die ÖPP-Ausgaben den Erwartungen entsprechen, aber es wird eingeräumt, dass durch erhebliche zusätzliche Entgelte die Tragfähigkeit des Vertrags in Gefahr geraten könnte. Die Zahlen lassen eine weitere besorgniserregende Entwicklung erkennen: dass nämlich die Regierung seit 2012/13 von Jahr zu Jahr einen geringeren Anteil des in Rechnung gestellten Entgelts bezahlt.¹¹⁶

In einem Zeitungsartikel war vor Kurzem zu lesen, dass die Regierung von Lesotho bei Tsepong mit 400 Millionen Maloti (28 Millionen USD) in der Kreide steht, weil mehr Patienten behandelt wurden als erwartet. Der stellvertretende Premierminister erklärte jüngst, „das Queen Mamohato Memorial Hospital lasse durch die enormen Kosten für die Behandlung der Patienten die Staatskasse ausbluten“.¹¹⁷

Diese Faktoren trugen zur Kostensteigerung bei:

Die Leistungsbeschreibungen, die Finanzstruktur und der Preis des Vertrags wurden während der Verhandlungen mit dem bevorzugten Bieter ohne wettbewerbliches Verfahren einschneidend verändert. Diese Veränderungen führten vor allem dazu, dass: (i) die Gesamtkapitalkosten des Projekts sich mehr als verdoppelten, (ii) der privat finanzierte Anteil sich von einem Fünftel auf nahezu zwei Drittel des Investitionsaufwands erhöhte und (infolgedessen) (iii) das ursprüngliche Pauschalentgelt die festgelegte Bezahlbarkeitsgrenze um 42 Prozent überstieg. Veränderungen in dieser Größenordnung wären in den meisten ausgereiften ÖPP-Märkten wie Großbritannien rechtswidrig

gewesen und unterhöhlen die Forderung der Weltbank nach offenen und wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren.

Fehlerhafte Indexierung des jährlichen Entgelts, das die Regierung an Tsepong zu zahlen hat (Pauschalentgelt): Das gesamte Pauschalentgelt wird inflationsbedingt angepasst, obwohl 30 Prozent der Kosten von Tsepong Fixkosten sind. Diese „Überindexierung“ führt dazu, dass das Pauschalentgelt in den ersten Vertragsjahren niedriger ausfällt, im weiteren Verlauf aber die zu leistenden Gesamtzahlungen steigen und zum Ende der Vertragslaufzeit hin höhere Jahresentgelte anfallen. Diesen stetigen Kostenanstieg muss man im Blick behalten, wenn man die Erschwinglichkeit der ÖPP allein in Relation zum Budget eines Jahres beurteilt. In jedem Fall lässt er den Beobachter bange auf die verbleibenden Jahre der Vertragslaufzeit blicken.

Mehrwertsteuer: Das im Finanzmodell genannte Pauschalentgelt wird ohne Mehrwertsteuer ausgewiesen. In den Raten, die das Gesundheitsministerium für den Vertrag zahlen muss, ist jedoch wie in vielen anderen Ausgabenposten Mehrwertsteuer enthalten. Die Logik der Mehrwertsteuerfreiheit ist fehl am Platze, weil das Gesundheitsministerium sich die Steuer nicht erstatten lassen kann.

Mangelhafte Prognosen: Mit dem Pauschalentgelt ist die Versorgung und Behandlung von maximal 20.000 stationären und 310.000 ambulanten Patienten abgegolten. Für alle darüber hinaus versorgten Patienten fallen höhere Zahlungen an.¹¹⁸ Seit der Betrieb aufgenommen wurde, hat das Patientenaufkommen dieses Volumen Jahr für Jahr deutlich überschritten. Die Kosten für Mehrpatienten machen inzwischen satte 19 Prozent der von Tsepong abgerechneten Entgelte aus.¹¹⁹

Zwischen 2007 und 2012 stieg die Zahl der kostspieligen Überweisungen von Patienten nach Südafrika um 61 Prozent, obwohl erwartet worden war, dass diese Zahl durch das ÖPP-Projekt zurückgehen würde. 2013 erklärte Netcare, die Zahl der Überweisungen habe sich stabilisiert und sei um 12 Prozent gesunken.¹²⁰ Aus gut unterrichteten Kreisen wird bestätigt, dass die Regierung Mühe hat, die Entgelte für Überweisungskosten aufzubringen, und mit den Zahlungen im Rückstand ist.¹²¹ Dass zu den Überweisungszahlen und -praktiken keine transparenten und exakten Informationen vorliegen, ist ein Problem und sollte eingehend untersucht werden.¹²²

Als Transaktionsberater für die Regierung trägt die IFC die Verantwortung für viele gravierende Konstruktionsfehler des ÖPP-Vertrags. Um aus den Erfahrungen zu lernen, sollte die beratende Rolle der IFC evaluiert werden, damit die folgenden Fragen beantwortet werden können: Erstens, warum wurde das ÖPP-Krankenhausprojekt

nicht erneut ausgeschrieben, nachdem Umfang, Volumen und Kosten des Vertrags während der Verhandlungen mit dem bevorzugten Bieter so massiv verändert wurden? Zweitens, warum hielt die Regierung an dem ÖPP-Projekt fest, obwohl von vornherein feststand, dass mit dem geänderten Finanzmodell die Kosten die vereinbarte „Bezahlbarkeitsgrenze“ dramatisch übersteigen würden?

Leistungsergebnisse und staatliche Aufsicht über die ÖPP

Der Bau des Krankenhauses wurde vor dem geplanten Termin abgeschlossen. Der Kostenrahmen wurde eingehalten. Dieser Teil der ÖPP kann als Erfolg verbucht werden. Als der Betrieb aufgenommen wurde, zeigte sich schon bald, dass das Krankenhaus qualitativ bessere Leistungen erbringt und bessere gesundheitliche Resultate erzielt als das Vorgängerkrankenhaus.¹²³ Nach einer von der IFC in Auftrag gegebenen Studie ging im Vergleich zum Vorgängerkrankenhaus die Zahl der Todesfälle um 41 Prozent, die Zahl der Todesfälle durch Lungenentzündung bei Kindern um 65 Prozent und die Zahl der Totgeburten um 22 Prozent zurück.¹²⁴ Diese Verbesserungen sind erheblich und sehr zu begrüßen, auch wenn verlässliche Vergleiche schwierig und weitere unabhängige Daten darüber, wie das ÖPP-Krankenhaus sich auf das System insgesamt auswirkt, seit Langem überfällig sind.

Es ist höchst fraglich, ob diese Verbesserungen auf das Leistungsmanagement von Tsepong und auf die finanziellen Anreize zurückzuführen sind, die ein wesentliches Element des ÖPP-Modells bilden. Die Möglichkeiten der Regierung, die ÖPP zu kontrollieren und zu beaufsichtigen, sind bestenfalls als mager zu bezeichnen. Von einem wichtigen Informanten, der bei Tsepong tätig ist, war zu hören, dass „ein Vertragsmanagement durch das Gesundheitsministerium nicht stattfindet und Netcare nach Belieben schalten und walten kann, ohne dass die Regierung davon erfährt“.¹²⁵ Im Gesundheitsministerium gibt es für die Verwaltung und Betreuung aller ausgelagerten Dienstleistungen, die zusammen 52 Prozent des gesamten Gesundheitsbudgets ausmachen, nur zwei Mitarbeiter.¹²⁶ Es scheint wahrscheinlicher, dass die bessere Leistung des Krankenhauses anderen Faktoren zu verdanken ist – unter anderem dem Umstand, dass das ÖPP-Krankenhaus vom Council for Health Services Accreditation of South Africa akkreditiert wurde¹²⁷ und Netcare bestrebt ist, das Lesotho-Modell in ganz Afrika zu kopieren¹²⁸, und vielleicht auch den Prinzipien und der Professionalität der Krankenhausleitung. Solche kontextspezifischen Faktoren lassen natürlich zweifelhaft erscheinen, ob das hier praktizierte Modell in anderen kapazitätsschwachen Zusammenhängen wiederholbar ist.

Weitergehende Auswirkungen und Kosten des ÖPP-Krankenhauses

Lesotho gehört im weltweiten Vergleich zu den Ländern mit der höchsten Krankheitsbelastung und leidet unter einer hohen Mütter- und Säuglingssterblichkeit. Die Gesundheitsversorgung ist sehr ungleich über das Land verteilt, und die Reichweite der medizinischen Angebote ist sehr unterschiedlich. Die Pro-Kopf-Ausgaben in der Hauptstadt Maseru sind doppelt so hoch wie in dem Distrikt mit den zweithöchsten Ausgaben.

¹²⁹ Für einige der langfristigen und strukturellen Zwänge, die den Fortschritt behindern, wie etwa das schlechte Personalmanagement und die ungleiche Personalverteilung, kann nicht die ÖPP verantwortlich gemacht werden, aber die Kosten und die Inflexibilität der Krankenhaus-ÖPP schränkt die Möglichkeiten der Regierung, dort zu investieren, wo es am nötigsten ist, erheblich ein.

Es ist kaum strittig, dass es die vordringliche Aufgabe des Gesundheitsministeriums hätte sein sollen und nach wie vor sein sollte, die primäre Gesundheitsversorgung außerhalb der Hauptstadt umfassend auszubauen und qualitativ zu verbessern. In diesem Zusammenhang sollte man der Empfehlung der jüngsten Prüfung der staatlichen Gesundheitsausgaben in Lesotho folgen und die Hauptbegründung für den ÖPP-Vertrag und die Rolle, die das ÖPP-Krankenhaus im Gesundheitssystem insgesamt spielen soll, mit einem Fragezeichen versehen und auf den Prüfstand stellen. Mit Blick auf die Zukunft müssen die Regierung und die Weltbankgruppe dringend überdenken, ob es richtig ist, ÖPP-Projekte zu verfolgen, bei denen schon das Einstiegsentgelt deutlich über der vereinbarten „Bezahlbarkeitsgrenze“ liegt und bei denen das Vertragswerk so unflexibel gestaltet ist, dass die Regierung genötigt ist, über 18 Jahre hinweg ein immer weniger bezahlbares Entgelt zu zahlen.

ERKENNTNISSE

- Die ÖPP-Erfahrungen in Lesotho sind ein Beispiel dafür, dass öffentlich-private Partnerschaften im Gesundheitswesen extrem riskant und kostspielig sein können, und sprechen eindeutig dafür, dass solche Partnerschaften vermieden werden sollten. Besonders gilt dies in einkommens- und kapazitätsschwachen Ländern und Regionen: Dort können sie zur Bedrohung für das gesamte Gesundheitssystem werden.
- Für die hohen Kosten und die Kostenexplosion des als ÖPP-Projekts gebauten Krankenhauses in Lesotho gibt es unterschiedliche Gründe. Viele dieser Gründe sind offensichtlich untrennbar mit ÖPP im Gesundheitssektor verbunden und werfen ernsthaft die Frage auf, warum das ÖPP-Modell in Lesotho überhaupt ins Spiel gebracht wurde. Andere Kostensteigerungen sind offenbar auf schlechte Beratung und sachunkundige oder verantwortungslose Entscheidungsprozesse bei der Vertragsgestaltung und der Wahl des Finanzierungsmodells zurückzuführen.
- Bei diesem ÖPP-Projekt kam es während der Verhandlungen mit dem bevorzugten Bieter zu so umfangreichen Änderungen (und einer erheblichen Kostensteigerung) ohne wettbewerbliches Verfahren, dass dies in vielen anderen Ländern als rechtswidrig gegolten hätte. In jedem Fall verstieß es gegen die von der Weltbank empfohlenen Best Practices.¹³⁰ Transparenz in allen Phasen des ÖPP-Prozesses würde dafür sorgen, dass eine stärkere öffentliche Kontrolle stattfinden kann und alle Beteiligten zur Rechenschaft gezogen werden können. Dies würde gewährleisten, dass sie jederzeit im Einklang mit Recht und Gesetz und im Sinne des Gemeinwohls arbeiten und sich an bewährte Verfahren halten.

Neuer Justizpalast Paris

Land
Frankreich

Region
Europa

Sektor
**Justiz
(Immobilien)**

Jahr
2011

Vertragslaufzeit
33 Jahre

2009 entwickelte das französische Justizministerium Pläne für ein neues Gerichtsgebäude in Paris, weil der bisherige Bau überaltert und zu klein war und den Sicherheitsstandards nicht mehr genügte. 2012 vereinbarte es eine Partnerschaft mit einer Zweckgesellschaft namens Arélia. Der ÖPP-Vertrag, der in der Folge geschlossen wurde, erwies sich als äußerst kontrovers und wurde sowohl vom französischen Senat als auch vom Rechnungshof als zu teuer, zu komplex und zu intransparent kritisiert. Das Gerichtsgebäude, das bis 2044 in den ÖPP-Vertrag eingebunden ist, soll stolze 2,3 Milliarden Euro kosten. Experten fürchten jedoch, dass die Kosten mit der Zeit noch steigen werden. Obwohl das Justizministerium zu den Behörden mit der größten Rechtserfahrung weltweit gehört, stellte sich dieses ÖPP-Projekt als ungemein komplexes und kostspieliges Unterfangen heraus, das den Ruf des französischen Justizministeriums schädigt. Als Reaktion auf den Skandal beschloss das Ministerium, sich künftig nicht mehr auf ÖPP einzulassen.¹³¹

Der ÖPP-finanzierte Bau des Pariser Justizpalastes

Zwischen 2006 und 2014 hatte das französische Justizministerium verschiedentlich ÖPP-Modelle in Anspruch genommen – für den Bau von Justizvollzugsanstalten und eines neuen Gerichtsgebäudes in Caen. ÖPP schienen eine attraktive Lösung, da sie vom allgemeinen öffentlichen Vergaberecht ausgenommen waren und die Möglichkeit boten, die Investitions- und Finanzierungskosten über die gesamte Länge der Vertragslaufzeit zu strecken.

2010 beschloss der Verwaltungsrat des Tribunal de Paris den Bau eines neuen Justizgebäudes als ÖPP-Projekt. Das Projekt umfasst Bau, Finanzierung, Management, Instandhaltung und Übertragung eines 90.000-Quadratmeter-Neubaus und weitere Leistungen wie Abfallmanagement, Reinigung und Gebäudemanagement. Mit der Ausführung des Projekts beauftragte das Justizministerium 2012 die Zweckgesellschaft Arélia. Arélia besteht aus zwei Unternehmen des Konzerns Bouygues Construction (Bouygues Bâtiment Ile-de-France¹³² und EXPRIMM)¹³³ und zwei privaten Investoren (Lloyds und DIF – eine Fondsverwaltungsgesellschaft, die in Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Telekommunikation, Eisenbahn und Energie in Europa, Nordamerika und Australien investiert).¹³⁴ Für das neue Pariser Gerichtsgebäude wurde ein BOT-Vertrag geschlossen (BOT steht für „Build, Operate, Transfer“ und bedeutet „Bauen, Betreiben, Übertragen“).

Dass es statt eines traditionellen öffentlichen Vergabeverfahrens ein ÖPP-Modell wählte, konnte das Ministerium nicht mit dem Argument der „wirtschaftlichen Effizienz“ begründen.¹³⁵ Deshalb wurde als Grund für die Entscheidung die „außerordentliche Komplexität“ des Vorhabens ins Feld geführt. Mit anderen Worten: Das Ministerium argumentierte, das Projekt sei zu komplex für ein öffentliches Vergabeverfahren.

Die PPP-Option erwies sich als teuer und risikoreich

In einem Bericht von 2014, in dem der Französische Senat die Frage stellt „ÖPP – eine Zeitbombe?“¹³⁶, wurde das Pariser Justizgebäude als Beispiel herangezogen, um die Schwächen des ÖPP-Modells deutlich zu machen. Der Hauptkritikpunkt betraf die Gesamtkosten, die sich bis 2044 auf 2,3 Milliarden Euro summieren – bei einer Investitionssumme von 725,5 Millionen Euro; der Rest entfiel auf die Fremdkapitalkosten (642,8 Millionen Euro) und die Betriebskosten (960 Millionen Euro).

Wegen der höheren Kosten für Kreditaufnahme und Instandhaltung war die PPP-Variante für die öffentliche Hand teurer als das traditionelle öffentliche Vergabemodell. Was die Fremdkapitalkosten betrifft, waren die Zinssätze für das Ministerium in diesem Zusammenhang weit höher als bei einer öffentlichen Auftragsvergabe. So betrug der für die ÖPP-Kosten des Pariser Justizgebäudes festgelegte Zinssatz zum Beispiel 6,4 Prozent, während 2012 (zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Vertrags mit Arélia) der durchschnittliche gewichtete

Die Fertigstellung des neuen Justizpalastes in Paris hat sich verzögert.
Foto: Jean-Claude Gondard



Finanzierungskostensatz für Finanzierungen mittlerer Laufzeit bei 1,86 Prozent lag (bei 30-jähriger Laufzeit bis zu 3 Prozent).¹³⁷ Auch die Instandhaltungskosten waren beim ÖPP-Modell höher als bei einer Vergabe als öffentlicher Auftrag, mit Outsourcing der Instandhaltung.¹³⁸

Die Baukosten des ÖPP-Projekts galten ebenfalls als „höher im Vergleich zu Planungs- und Bauaufträgen der öffentlichen Hand – zum Teil wegen der Mehrkosten durch Verzögerungen aufgrund der Komplexität der Verträge und Nachverhandlungen.“¹³⁹ Weitere Kosten fielen nach der Wettbewerbsphase an.¹⁴⁰ So erhielten zum Beispiel die unterlegenen Bieterfirmen eine Ausgleichszahlung. Die Vergütungen für die Projektvorschläge der unterlegenen Bieter wurden nach Abschluss des Bieterverfahrens von 1,2 Millionen Euro (ohne Steuern) auf 2 Millionen Euro (ohne Steuern) erhöht.

Obendrein wurden durch den ÖPP-Vertrag übermäßig hohe Risiken auf die öffentliche Hand abgewälzt. Dies ebnete den Weg für mögliche Mehrkosten. Für alle Kosten im Zusammenhang mit projektbezogenen Risiken, die 2 Millionen Euro übersteigen, sollte der öffentlich-rechtliche Partner aufkommen¹⁴¹ – vom Generalstreik über Naturkatastrophen bis zu Einspruchsverfahren gegen den ÖPP-Vertrag.¹⁴² Eines dieser Risiken wurde im Juli 2013 akut, als der Bau für acht Monate unterbrochen wurde, weil die ÖPP von dem Verein „La Justice dans la Cité“ gerichtlich angefochten wurde. Der Bau wurde unterbrochen, bis das Gericht sein Urteil sprach. Wegen der Bauunterbrechung wurden anschließend die Kosten nachverhandelt.

Bis das Urteil gesprochen war und die Bauarbeiten wieder aufgenommen wurden, konnten die variablen Zinssätze nicht in feste Zinssätze umgewandelt werden. Die Nachverhandlungen waren auch deswegen notwendig, weil die Bankkredite während dieser Phase gesperrt wurden und das Ministerium sich daher bereit erklären musste, nicht nur eine Vertragsstrafe von 23,5 Millionen Euro aufzuheben, sondern auch 5 Millionen Euro Mehrkosten zu finanzieren, während die Anteilseigner der ÖPP nur einen leichten Rückgang ihrer Renditen hinnehmen mussten (von 11,25 Prozent auf 9,36 Prozent).¹⁴³

Auch die Komplexität und die Inflexibilität des ÖPP-Vertrags waren Anlass zu großer Sorge. Die Pariser Terroranschläge im November 2015 hatten zur Folge, dass während der Bauphase neue Sicherheitsanforderungen eingeführt und das Justizsystem reformiert wurde. Hinzu kamen neue Umweltschutzvorgaben, sodass das Gebäude in vielen Punkten angepasst werden musste. Diese Anpassungen kosteten die öffentliche Hand schätzungsweise 66,8 Millionen Euro. Zusätzliche bauliche Maßnahmen wurden auf 2018 und später verschoben.

Letztlich kostete die ÖPP-Variante nicht nur mehr als eine öffentliche Vergabe, sondern die

Kosten fielen auch höher aus als 2010 erwartet. Manche Kostenfaktoren wurden von vornherein zu niedrig angesetzt – etwa die Sicherheitskosten (3,6 Millionen Euro pro Jahr), der Umzug von 20 Gerichten und der Umbau des bisherigen Justizpalastes (30 Millionen Euro). Durch die Nachverhandlungen entstanden Mehrkosten (darunter 23,5 Millionen Euro für aufgehobene Vertragsstrafen und 5 Millionen Euro Zusatzkosten).

Kritik am Projekt

Die Informationstransparenz rund um das Projekt wurde ebenso bemängelt¹⁴⁴ wie die Entscheidung, sich überhaupt auf ein ÖPP-Modell einzulassen.¹⁴⁵ In seinem Bericht „*La politique immobilière du Ministère de la Justice: Mettre fin à la fuite en avant*“ (Die Immobilienpolitik des Justizministeriums: Der Flucht nach vorn ein Ende setzen)¹⁴⁶ spricht der Rechnungshof ein vernichtendes Urteil über das ÖPP-Projekt für den neuen Pariser Justizpalast. Nach der Auswertung der Gefängnis- und Gerichtsgebäudeprojekte kam er zu dem Schluss, dass „die Verwendung eines ÖPP-Modells aus kurzfristigen haushaltspolitischen Erwägungen durchschnittliche jährliche Mietkosten von 86 Millionen Euro verursacht, die das Budget des Justizministeriums schwer belasten werden“ – und zwar bis 2044. Die Konsequenz: Die neue Justizministerin Nicole Belloubet entschied, dass das Justizministerium sich in Zukunft nicht mehr auf ÖPP-Projekte einlassen wird.¹⁴⁷

ERKENNTNISSE

- Dieses Fallbeispiel zeigt, dass ÖPP-Projekte für die öffentliche Hand und die Steuerzahler kostspielig und risikoreich sein können. Der Grund sind in diesem Fall Mehrkosten und Ungewissheit über die zukünftige Entwicklung. Das französische Finanzministerium nahm diesen Fall zum Anlass, zu hinterfragen, ob die „Komplexität“ des Projekts ein relevantes Argument dafür ist, ÖPP-Modellen den Vorzug zu geben vor der Finanzierung aus öffentlichen Mitteln.¹⁴⁸
- Der Einsatz von ÖPP durch das Justizministerium erwies sich als äußerst kontrovers. Nachfolgende Regierungen, Senatoren aus unterschiedlichen politischen Parteien und der unabhängige Rechnungshof betonten, dass „ÖPP ungeeignet sind“. Der Rechnungshof zeigt sich in seinem Bericht für 2017 überzeugt, dass „ÖPP für Immobilienvorhaben im Bereich des Justizvollzugs und Gerichtswesens in Zukunft nicht genutzt werden sollten“.¹⁴⁹

Internationaler Flughafen Chinchero – Cuzco

Land
Peru

Region
Lateinamerika

Sektor
Verkehr

Jahr
2014

Vertragslaufzeit
40 Jahre

Die Pläne für den Bau eines neuen Großflughafens für die Touristen, die Machu Picchu besuchen wollen, führten zu hohen potenziellen finanziellen Kosten für den Staat und zu sozialen Kosten für die Stadt Cuzco. Es wurden mehrere Fehler gemacht: Die Risiken eines solchen Großprojekt in einem Schutzgebiet und einer armen Stadt wurden nicht adäquat eingeschätzt, Bevölkerungsgruppen nicht angemessen konsultiert, und es wurden keine Dokumente öffentlich gemacht, um die Entscheidung für ein ÖPP-Modell zu begründen. Als der private Anbieter die nötigen Mittel nicht aufbringen konnte, wurde der Projektplan durch einen (wahrscheinlich rechtswidrigen) Nachtrag ergänzt, mit dem das gesamte Risiko auf den Staat abgewälzt wurde. Unter dem Eindruck der öffentlichen Diskussion und schonungsloser Prüfberichte kündigte der Staat den Vertrag. Chinchero ist ein potenzieller „Weißer Elefant“ (also ein Projekt, das viel kostet, soziale und ökologische Schäden anrichtet und geringen Nutzen bringt) – das Risiko, dass er mit halber Kapazität betrieben wird, ist hoch. Wenn wegen der Fehler im Planungsprozess das private Konsortium in die Insolvenz ginge, wäre der Staat gezwungen, eine unausgelastete Infrastruktur zu unterhalten.

Die Konzeption der ÖPP

Der Internationale Flughafen Chinchero-Cuzco ist ein von der peruanischen Regierung vorangetriebenes Projekt. Die Regierung verabschiedete 2001 das Gesetz Nr. 27528, in dem festgestellt wurde, das Projekt sei „vonnöten und von Nutzen für die Allgemeinheit“ und habe „für den Staat höchste Priorität“. Im Februar 2010 forderte das Ministerium für Verkehr und Kommunikation die für ÖPP-Verfahren zuständige staatliche Agentur Proinversión auf, einen vom Staat kofinanzierten ÖPP-Vertrag (auch als Konzessionsvertrag bezeichnet) auszuschreiben. Das Projekt beinhaltete Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb und Instandhaltung eines neuen Flughafens 29 km nördlich von Cuzco, in einem Gebiet 3.700 Meter über dem Meer.¹⁵⁰

Im April 2014 erteilte Proinversión dem Konsortium Kuntur Wasi den Zuschlag. Zu diesem Konsortium gehört die argentinische Corporación America Airports S.A. – ein Unternehmen, das in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern Flughäfen betreibt und ihren Hauptsitz in Luxemburg hat.¹⁵¹ Außerdem gehört dem Konsortium die peruanische Andino Investment Holding S.A. an, die aus 13 Firmen besteht, welche in Branchen wie Infrastruktur, Logistik und Seeverkehrsdienste tätig sind und deren Manager mit einigen der wichtigsten Bergbau-, Versicherungs- und Logistikunternehmen sowie Banken vernetzt sind.¹⁵²

Der Investitionsaufwand für die Aufnahme des Betriebs sollte 538 Millionen USD und die Gesamtinvestition einschließlich späterer Erweiterungen 658 Millionen USD betragen. Die

Kapazität des Flughafens wurde auf 4,5 Millionen Fluggäste pro Jahr ausgelegt und sollte später auf 5,7 Millionen Fluggäste jährlich erweitert werden können.¹⁵³ Nach der Fertigstellung sollte er den bisherigen Aeropuerto Alejandro Velasco Astete in Cuzco ablösen.

Wichtig ist: Die Basis für die Entscheidung, dieses Projekt als ÖPP zu realisieren, war keine Kosten-Nutzen-Analyse. Es wurde also kein Vergleich mit den potenziellen Kosten angestellt, die entstünden, wenn ein traditionelles Vergabeverfahren durchgeführt wird. In Peru wird nicht der Public-Private Comparator (eine quantitative Analyse zum Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen ÖPP und öffentlicher Vergabe) herangezogen, um das Preis-Leistungs-Verhältnis (value for money) eines konkreten Projekts zu beurteilen.¹⁵⁴ Stattdessen wird auf der Grundlage einer qualitativen Analyse entschieden, die übermäßig große Ermessensspielräume lässt.¹⁵⁵

Die fiskalischen Kosten des Projekts

Nach ersten Plänen sollten sich Kuntur Wasi (71,4 Prozent) und der Staat (28,6 Prozent) die Finanzierung teilen. Kuntur Wasi sollte die Bau- und Betriebsphase und der Staat die vorbereitenden Arbeiten (also Erdbauarbeiten) abdecken. Die von Kuntur Wasi beigesteuerten Mittel (264,75 Millionen USA)¹⁵⁶ sollte der Staat ab dem sechsten Projektjahr mit Zinsen zurückzahlen, sobald der Flughafen gebaut und in Betrieb genommen werden würde. Welchen Zinssatz Kuntur Wasi verlangen würde, war in dem Vertrag nicht festgelegt. Der Vertrag gewährte dem Staat allerdings das Recht, den Finanzierungsplan abzulehnen.

Ein Graffiti an einer Farm in der Nähe des Ortes Chinchero bei Cuzco drückt den Protest gegen den Bau des Flughafens aus.
Foto: James Brunker/Alamy Stock Photo



Zweimal wurde das Projekt aufgrund von Finanzierungsproblemen verzögert. Kuntur Wasi plante eine Kreditaufnahme zu einem Zinssatz von 22 Prozent.¹⁵⁷ Aufgrund der Kofinanzierungsvorgabe bedeutete dies, dass der Staat insgesamt 587 Millionen USD an Zinsen hätte zahlen müssen. Vor diesem Hintergrund wurde der Vorschlag abgelehnt mit der Begründung, er sei extrem hoch angesetzt und nicht im Interesse der Allgemeinheit. Da der Staat sich Geld zum Zinssatz von 7 Prozent leihen kann, ging man davon aus, dass Kuntur Wasi nicht mehr als 9 bis 10 Prozent verlangen dürfe.¹⁵⁸

Zu diesem Zeitpunkt hatte der Staat das Recht, den Vertrag für beendet zu erklären – im Vertrag war ausdrücklich niedergelegt, dass dies zu nicht zu rechtfertigenden Verzögerungen bei der Verwirklichung des Projekts führen würde. Von diesem Recht machte der Staat allerdings keinen Gebrauch.

Kuntur Wasi bat um Nachverhandlungen, die im Februar 2017 mit der Unterzeichnung des geänderten Vertrags abgeschlossen wurden. Darin wurde vereinbart, dass 80,7 Prozent der Finanzierung vom Staat und 19,3 Prozent vom privatwirtschaftlichen Partner kommen würden. Dadurch wurde die Finanzierungsstruktur des Projekts verändert; der Staat wurde zum Hauptfinanzierungspartner. Zudem verpflichtete der nachverhandelte Vertrag den Staat dazu, vor Beginn der Bauphase eine erste Zahlung von 40 Millionen USD zu leisten, was selbst bei öffentlichen Aufträgen nicht üblich ist.¹⁵⁹ Obwohl dieser Nachtrag gegen mehrere Artikel des ÖPP-Gesetzes verstieß – zum Beispiel gegen die Vorschrift, dass durch einen Nachtrag nicht die Wettbewerbskriterien des Vertrags verändert werden dürfen¹⁶⁰ –, wurde er vom Wirtschafts- und Finanzministerium und von der Überwachungsstelle für Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur (OSITRAN) gebilligt. Auch der damalige peruanische Präsident Ollanta Humala stellte sich öffentlich hinter das Projekt.

Zudem gab es Vorwürfe wegen möglicher Interessenkonflikte. Die damalige stellvertretende Wirtschaftsministerin Claudia Cooper hatte zuvor als Beraterin für das private Konsortium gearbeitet, und eine der leitenden Angestellten des Konsortiums war die Schwester des Premierministers.¹⁶¹

Mehrere Experten, ehemalige Minister und die Präsidentin von OSITRAN – die wegen dieses Falles zurücktrat – stellten den Nachtrag in Frage; einige Fachleute äußerten, das Projekt sei unter finanziellen Gesichtspunkten in einen „Auftrag der öffentlichen Hand“ verwandelt worden.¹⁶²

Nach einem schonungslosen Bericht des Obersten Rechnungshofs über den wirtschaftlichen Schaden für den Staat musste die peruanische Regierung unter dem Eindruck der landesweiten Empörung den Vertrag mit Kuntur Wasi schließlich mit Rücksicht auf das nationale Interesse auflösen. Der damalige Minister für Verkehr und Kommunikation, Martin Vizcarra, trat zurück.¹⁶³

Transparenz und öffentliche Konsultation

Sowohl der Vertrag als auch die investitionsvorbereitenden Untersuchungen sind auf der Website von Proinversión einsehbar, aber es gibt keine öffentlich zugängliche Kosten-Nutzen-Analyse. Dies ist ein kritischer Punkt vor dem Hintergrund, dass die Entscheidung für das ÖPP-Modell mit einer faktengestützten Analyse begründet wurde.

Es gab keine vorgeschaltete Anhörung der Bevölkerung, die in dem direkt vom Projekt betroffenen Gebiet lebte, obwohl 2012 die Durchführungsverordnung zum Konsultationsgesetz (Nr. 29785) verabschiedet worden war.¹⁶⁴ Die bäuerlichen Gemeinden von Chinchero werden vom Kulturministerium in der Datenbank der indigener Bevölkerungsgruppen geführt und haben aufgrund dessen ein Anhörungsrecht.¹⁶⁵ Die einzige

Konsultation fand im Rahmen der Erstellung einer Machbarkeitsstudie statt, doch dabei wurden nur Gemeindevorsteher einbezogen.¹⁶⁶

Die sozialen Auswirkungen des Projekts

Cuzco ist eine der ärmsten Städte Perus. Mehr als ein Viertel der Einwohnerschaft werden als arm eingestuft. Dem Flughafen mussten 15 Straßen, die von der einheimischen Bevölkerung genutzt werden, sowie Bewässerungskanäle weichen.¹⁶⁷ Die Anwohner, die sich in Chinchero mit bestimmten Waren bevorraten oder ihre Erzeugnisse verkaufen wollen, müssen dadurch längere Wege in Kauf nehmen.

In drei verschiedenen Gemeinden würde es zu Enteignungen kommen. Für sie war eine finanzielle Entschädigung vorgesehen, aber das Geld würde wegen der unterschiedlichen Größe der zu enteignenden Grundstücke ungleich verteilt. In der Machbarkeitsstudie heißt es dazu: „Die Ungleichverteilung dürfte kurz- und langfristige Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit der Gemeinden haben.“ Dennoch: „Es gibt noch keine Belege dafür, dass die Wirtschaftstätigkeit der Menschen, die das Geld erhalten, sich tatsächlich in dieser Weise verändert.“¹⁶⁸

Hinzu kommt, dass Chinchero im Heiligen Land der Inka für sein Textilhandwerk bekannt ist, das vor allem von Frauen betrieben wird. Trotzdem wurde zu keinem Zeitpunkt die Notwendigkeit erkannt, eine Genderperspektive in das Projekt oder in die Umweltverträglichkeitsstudie einzubeziehen. Damit droht das Vorhaben althergebrachte Bräuche zu behindern und die Versorgungswege der Bevölkerung zu verlängern.

Würde der Flughafen zu einem „Weißen Elefanten“?

Ein neuer Flughafen wurde unter anderem deswegen geplant¹⁶⁹, weil die wirtschaftliche Entwicklung rund um den archäologischen Komplex von Machu Picchu gefördert werden sollte, der das wichtigste Touristenziel im Land ist und 1983 in die Liste des UNESCO-Weltkulturerbes aufgenommen wurde.¹⁷⁰ Im Interesse der langfristigen Erhaltung empfahl die UNESCO, die Besucherzahl in der Inkastadt auf 2.500 Personen pro Tag zu begrenzen. Diese Zahl wird bei Weitem überschritten: 2017 wurden im Schnitt jeden Tag 3.800 Besucher eingelassen.¹⁷¹ In der Machbarkeitsstudie für den Flughafen werden eine reale Auslastung von 5.400 Flugreisenden pro Tag und eine Kapazitätsobergrenze von 7.180 Passagieren genannt.¹⁷²

Da die Abfertigungskapazität des Flughafens weitaus größer wäre als die Besucherkapazität der touristischen Stätten von Machu Picchu, wäre die Gefahr groß, dass der Flughafen nur mit halber Auslastung betrieben würde mit der möglichen Folge, dass das private Konsortium in die Insolvenz ginge und der Staat eingreifen müsste. Noch beunruhigender ist, dass Proinversion laut einem Bericht der peruanischen Rechnungsprüfungsbehörde nicht ausreichend nachgewiesen hat, dass Chinchero als Flughafenstandort überhaupt praktikabel ist.¹⁷³

Blick in die Zukunft

Nach der Aufkündigung des Vertrages reichte das private Konsortium gegen den peruanischen Staat Schiedsklage beim Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) der Weltbank ein.¹⁷⁴ Ende Juli 2018 stand noch nicht fest, welche Summe Kuntur Wasi in diesem Verfahren einklagen will (erste Anhaltspunkte deuten darauf hin, dass für die Beendigung des Vertrags eine Entschädigung von über 270 Millionen USD angestrebt wird).¹⁷⁵ Da die Entscheidung der Regierung sich auf einen Nachtrag stützte, der rechtswidrig war, ist durchaus denkbar, dass der Staat in dem Schiedsverfahren Recht bekommt. Dieser Prozess ist allerdings mit Kosten verbunden, für die einmal mehr alle peruanischen Bürgerinnen und Bürgern aufkommen werden.

Zuletzt hat der Staat bekräftigt, dass er das Projekt – allerdings mit einem anderen ÖPP-Modell – weiterführen will. Nachdem der Nutzen des kofinanzierten ÖPP-Modells fraglich geworden ist¹⁷⁶, würde diesmal ein Konzessionsmodell mit Eigenfinanzierung gewählt.¹⁷⁷

ERKENNTNISSE

- Schon bei Vertragsunterzeichnung gab es deutliche Hinweise darauf, dass das Projekt für den Staat und die Steuerzahler zu einer schweren Belastung werden würde. Verschärft wurde die Situation durch die Billigung eines Nachtrags, in dem festgelegt wurde, dass der Staat den größten Teil der Projektrisiken auf sich nimmt.
- Die Transparenz und die Öffentlichkeitsbeteiligung bei diesem Projekt waren mangelhaft. Da keine Institution in Peru auf der Basis eines Infrastrukturentwicklungsplans operiert, fließen Kriterien wie Nachhaltigkeit oder die Anfälligkeit für Klimaänderungen nicht in die Konzeption neuer Projekte ein. Das führt dazu, dass Entscheidungen nach politischen Kriterien und unter dem Einfluss von Vetternwirtschaft und Partikularinteressen getroffen werden.

Schiffbarkeit des Río Magdalena

Land
Kolumbien

Region
Lateinamerika

Sektor
Transporte

Jahr
2014

Vertragslaufzeit
13 Jahre und sechs Monate

Der Río Magdalena ist Kolumbiens wichtigster Fluss. Viele Küstengemeinden sind wegen des Fischfangs wirtschaftlich auf den Fluss angewiesen. Außerdem kommt dem Fluss eine soziokulturelle Bedeutung für das Land zu. Der frühere kolumbianische Präsident Juan Manuel Santos wollte die Schiffbarkeit des Flusses verbessern, um in weiten Teilen des Landes die Exportwirtschaft anzukurbeln. In diesem Zusammenhang sollten die Fahrtwege erleichtert und die Frachtkosten gesenkt werden. Bei dem 2014 auf den Weg gebrachten ÖPP-Projekt, mit dem dieser Wunsch Wirklichkeit werden sollte, kam es jedoch zu so vielen Verzögerungen, dass es ins Stocken geriet. Wegen eines Korruptionsskandals um den wichtigsten Anteilseigner des privaten Konsortiums kam es nie zum Abschluss der Finanzierungsverträge. Dies führte zum Scheitern des Projekts. Die bereits ausgeführten Arbeiten haben negative Folgen für die Umwelt im und um den Fluss. Die Gemeinden wurden nie ordnungsgemäß konsultiert, um diese Folgen abzumildern. Die jetzige Regierung überarbeitet das Vorhaben derzeit und will es im Rahmen eines neuen ÖPP-Projekts realisieren.

Der ÖPP-Vertrag – die wichtigsten Merkmale

Im September 2014 unterzeichnete die staatliche Behörde „Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena“ (Cormagdalena) einen ÖPP-Vertrag mit Navelena S.A.S., um die Schiffbarkeit des Río Magdalena zu verbessern. Navelena S.A.S. war ein Konsortium, bestehend aus dem brasilianischen Mischkonzern Odebrecht (mit einem Anteil von 86,67 Prozent) und dem kolumbianischen Unternehmen Valores y Contratos S.A. (mit einem Anteil von 13,33 Prozent).

Es handelte sich um den ersten ÖPP-Vertrag, der nach der Verabschiedung des ÖPP-Gesetzes Nr. 1508 geschlossen wurde, das seit 2012 in Kraft ist und den Regelungsrahmen für neue ÖPP in Kolumbien absteckt. Der ÖPP-Vertrag beinhaltete Planung, Bau, Finanzierung, Bewirtschaftung, Unterhalt und Übergabe des Projekts, dessen Schwerpunkt eine 908 km lange Strecke zwischen Puerto Salgar und Bocas de Ceniza war. Es handelte sich um ein gigantisches Ausbaggerungsprojekt, von dem neun Bundesstaaten und 57 Städte betroffen waren.

Der geschätzte Auftragswert betrug 1,3 Billionen COP (kolumbianische Peso); dies entsprach rund 390 Millionen USD. Finanziert werden sollte das Vorhaben aus dem kolumbianischen Staatshaushalt, Abgaben der Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Mitteln. Alle Zahlungen während der Projektlaufzeit eingerechnet, würden die Kosten auf 2,5 Billionen COP (rund 750 Millionen USD) steigen – dies wäre eine Steigerung von 90 Prozent gegenüber dem Auftragswert.

Navelena sollte eine vom Erfüllungsgrad abhängige Vergütung erhalten – nicht jedoch während der (18-monatigen) Phase vor Baubeginn, in der das Konsortium die endgültige Planung des Projekts durchführen und die für die Projektausführung erforderlichen Finanzierungsverträge abschließen sollte. Außerdem sollte Navelena in dieser Phase die Ausbaggerungsarbeiten zwischen Barrancabermeja und Bocas de Ceniza ausführen.

Vertragliche Probleme

In mehreren Fragen wurden Konflikte deutlich – insbesondere bei der Verteilung und Finanzierung der „Risiken“. Laut „Risikomatrix“ übernahm Cormagdalena das Nachfragerisiko, das Risiko durch veränderte Umwelt- oder Sondervorschriften und die Risiken im Zusammenhang mit der Gebühreneinziehung. Zusätzlich wurde eine Höhere-Gewalt-Klausel in den Vertrag aufgenommen für den Fall, dass es aus nicht von dem Unternehmen zu vertretenden Gründen zu Verzögerungen kommt oder die nötigen Umweltgenehmigungen nicht erteilt werden. Dies wurde unter anderem damit begründet, dass das Unternehmen eine Gemeinde konsultieren musste, um eine bestimmte Genehmigung zu erhalten, und dass daraufhin der Staat entschädigungspflichtig war. Dies ist in hohem Maß bedenklich, weil es einen Anreiz dafür bietet, einheimische Bevölkerungsgruppen nicht aus einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung heraus zu konsultieren.



Ein Schwimmbagger auf dem Fluss Magdalena. Die Baggeraktivitäten verursachten Umweltschäden. Foto: Asociación Ambiente y Sociedad

Der Vertrag sah ferner Ausgleichsmaßnahmen für Gemeinden, Regionen, Ortschaften und Naturräume vor, die durch das Projekt negative Auswirkungen hinnehmen müssen, die der private Partner nicht vermeiden, beheben, abmildern oder durch Alternativen verhindern kann. Für diese Ausgleichsmaßnahmen legte der private Partner zunächst 20,9 Milliarden COP (rund 7 Millionen USD) an die Seite. Sollte die Ausgleichszahlungen höher ausfallen, sollte Cormagdalena alle darüber hinausgehenden Zahlungen übernehmen. Da der Vertrag ohne eingehende Umweltverträglichkeitsprüfung unterzeichnet wurde, bedeutete dies für den Staat eine schwere Belastung.

Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Vertrag und andere damit verbundene Dokumente – darunter auch mehrere Studien – sind auf der Standard-Website „Colombia Compra Eficiente“¹⁷⁸ [„Kolumbien beschafft effizient“] öffentlich abrufbar. Cormagdalena indes sprach während der Planungsphase weder mit der einheimischen Bevölkerung noch mit ZGO oder Wissenschaftlern über das Projekt. Eine Vielzahl von Beschwerden und Einsprüchen war die Folge.¹⁷⁹

Im Vertrag wurde festgelegt, dass Navelena während der Ausführungsphase eine Strategie für den sozialen Dialog mit der betroffenen Bevölkerung im Projektgebiet entwickeln und

darlegen muss.¹⁸⁰ Während der kurzen Zeit, in der tatsächlich Maßnahmen zur Umsetzung des Projekts stattfanden, organisierte Navelena einige Treffen mit Küstengemeinden, die aber reine Informationsveranstaltungen waren.

Die Auswirkungen des Projekts auf die einheimische Bevölkerung

Auch wenn das Projekt nie die Bauphase erreichte, wurden tatsächliche oder potenzielle ökologische und soziale Auswirkungen festgestellt. Im Dezember 2016 berichtete die Rechnungsprüfungsbehörde, die Stabilität und Haltbarkeit der ausgeführten Baumaßnahmen sei gefährdet, weil Navelena statt der für öffentliche Bauvorhaben verlangten Materialien billigere und qualitativ schlechtere Materialien verwende.¹⁸¹

In der Phase vor Baubeginn führte das Unternehmen Arbeiten aus, die mit den Ausbaggerungsarbeiten zwischen Barrancabermeja und Barranquilla zusammenhingen. Diese Arbeiten hatten Auswirkungen auf die Umwelt, weil die aus dem Fluss gebaggerten Sedimente unsachgemäß abgelagert wurden und so die Gefahr entstand, dass Sumpfgebiete austrocknen und die Biodiversität leidet. Die Wasserableitung hatte nachteilige Folgen für die Fischergemeinden und verkleinerte die Anbauflächen der Landwirte.



In der Phase vor Baubeginn führte das Unternehmen Arbeiten aus, die mit den Ausbaggerungsarbeiten zwischen Barrancabermeja und Barranquilla zusammenhingen. Diese Arbeiten hatten Auswirkungen auf die Umwelt.



Dem Vernehmen nach würde sich durch die Realisierung des Vorhabens die Abflussmenge des Río Magdalena verändern; dies hätte Folgen für Tausende von Fischern und ihre Familien und würde die Ernährungssouveränität der Küstengemeinden gefährden. Wenn sich die Abflussmenge und die Wassergeschwindigkeit sich verändern, könnte dies Ökosysteme wie etwa Sumpfgebiete schädigen. Das Projekt war augenscheinlich auch deswegen mit der Fischerei unvereinbar, weil die Hauptnutznießer des Projekts Unternehmen wären, deren Tätigkeit mit Kohle und Kohlenwasserstoff zusammenhängt.¹⁸²

Diese Auswirkungen verschärfen die Probleme, mit denen der Río Magdalena und seine Anrainer schon jetzt zu kämpfen haben, wie die hohe Verschmutzung, die systematische Ausbeutung seiner Ressourcen, Abholzung, extensive Bewirtschaftung und den Klimawandel.¹⁸³

Der Korruptionsskandal Odebrecht

Als Navelana 2015 gerade dabei war, die Finanzierungsverträge für das Projekt unter Dach und Fach zu bringen, wurde der CEO von Odebrecht, Marcello Odebrecht, wegen Korruption verurteilt. Bis Mai 2015 versuchte Odebrecht, seinen Anteil an dem Projekt abzugeben. Dies gab Cormagdalena vielerlei Gelegenheiten, entweder die Zusammensetzung des Konsortiums zu verändern oder den Abschluss der Finanzierungsverträge zu bestätigen.

Nachdem die Bemühungen um einen Kredit von Sumitomo Mitsui Banking (der zweitgrößten Bank Japans) gescheitert waren,¹⁸⁴ kam es nie zur Unterzeichnung von Finanzierungsverträgen. Am 24. März 2017 erklärte Cormagdalena den Vertrag für nichtig. Anfang 2018 begann die kolumbianische Marktaufsichtsbehörde mit der gerichtlichen Liquidation von Navelana.

Wie sieht die Zukunft aus?

Die amtierende Regierung ist dabei, eine neue ÖPP auf den Weg zu bringen, um die ursprünglichen Pläne für den Fluss fortzuführen. Dies könnte bedeuten, dass die Struktur des Projekts auf den Prüfstand gestellt wird.¹⁸⁵

Die kolumbianische ZGO Ambiente y Sociedad¹⁸⁶ macht sich mit Nachdruck dafür stark, soziale und ökologische Folgenabschätzungen einzubeziehen, wenn es darum geht, die Tragfähigkeit eines Projekts zu beurteilen. Außerdem müssen die Verträge strengere und konkrete Bestimmungen für Risikoerkennung und Risikomanagement enthalten.

Es ist wichtig, mit einem System der Rechenschaftspflicht und eindeutigen Indikatoren für die Folgenabschätzung von ÖPP in allen Bereichen (finanziell, sozial und ökologisch) die realen Kosten von ÖPP-Projekten zu beurteilen.

ERKENNTNISSE

- Diese ÖPP-Projekt krankte an mangelnder Transparenz und schlechter Planung. Die Behörden waren nicht in der Lage, die ökologische, politische, soziale und wirtschaftliche Komplexität des Río-Magdalena-Projekts vorherzusehen, und ließen die kumulativen Auswirkungen einzelner Maßnahmen außer Acht.¹⁸⁷
- Das Projekt stellt nach wie vor eine Bedrohung für Fischergemeinden und ihre Existenzgrundlage dar. Daher müssen seine weitere Entwicklung und alle Konflikte mit betroffenen Gemeinden überwacht werden.¹⁸⁸

Wasserversorgung Jakarta

Land
Indonesien

Region
Asien

Sektor
Wasser

Jahr
1998

Vertragslaufzeit
25 Jahre

Die Bevölkerung von Jakarta hatte sich vielleicht allerhand davon versprochen, dass die privatwirtschaftlichen Unternehmen Thames Water und Suez 1997 einen ÖPP-Vertrag über die Wasserversorgung der Stadt unterzeichneten. Doch das Versprechen, dass bis 2002 immerhin 70 Prozent der Einwohnerschaft von Jakarta mit Leitungswasser versorgt werden, wurde nie eingelöst. Stattdessen hat die Bevölkerung bis heute keinen Zugang zu sauberem Leitungswasser, und das öffentliche Wasserversorgungsunternehmen PAM Jaya musste enorme finanzielle Verluste hinnehmen. Für die privaten Firmen indes, die sich 1997 an dem ÖPP-Projekt beteiligten, hat sich die Unternehmung finanziell ausgezahlt. Bis 2018 hatten beide Unternehmen, die ursprünglich mit im Boot waren, ihre Anteil an dem Projekt ganz oder teilweise verkauft – an einem Projekt mit weitreichenden negativen Folgen für die Bürgerinnen und Bürger und für die Regierung in Jakarta.

Der private Sektor: neue Hoffnung für Jakartas Wasserversorgung?

1991 startete die Weltbank ihr Programm zur Verbesserung der Wasserversorgung in der indonesischen Hauptstadt Jakarta mit einem 92-Millionen-Dollar-Darlehen für Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur.¹⁸⁹ Es wurden Berater bestimmt, die Jakartas Wasserversorgungsgesellschaft PAM Jaya zur Seite stehen sollten. Der Weg für die Einbindung der Privatwirtschaft war geebnet. Der Plan wurde als Lösung für das Problem präsentiert, dass in Jakarta die öffentliche Wasserversorgung versagt und es Ungleichheiten beim Zugang zu Wasser gab.

Nach Abschluss der Verhandlungen wurde 1997 die Trinkwasserversorgung in die Hände zweier privater Betreiber gegeben, mit denen PAM Jaya ÖPP-Verträge über die Wasserversorgung im östlichen und westlichen Teil von Jakarta schloss. Die Unterzeichner waren führende multinationale Unternehmen: das französische Unternehmen Suez und die britische Thames Water¹⁹⁰. Die Verträge traten im Februar 1998 in Kraft und hatten eine Laufzeit von 25 Jahren.

Um Zugang zum indonesischen Markt zu erhalten, trafen beide Unternehmen Absprachen mit der politischen Elite. Suez gründete die Firma PT PAM Lyonnaise Jaya (Palyja). Thames Water gründete die Firma, aus der später Aerta Air Jakarta (Aetra) hervorgehen sollte. Beide profitierten von vorteilhaften Verträgen, die nicht öffentlich ausgeschrieben wurden.¹⁹¹

Trotz des Versuchs, die Wasserversorgung wieder in den öffentlichen Sektor einzugliedern, und

einer Reihe von Streiks wurde 2001 eine neue Vereinbarung unterzeichnet. 2006 verkaufte Suez 49 Prozent seiner Anteile an das indonesische Unternehmen PT Astratel Nusantara und an Citigroup Financial Products Inc.¹⁹² Im gleichen Jahr veräußerte Thames Water alle seine Anteile an ein in Singapur ansässiges Unternehmen.¹⁹³

2007 erhielt die ÖPP die Unterstützung internationaler Finanzinstitute. Die Weltbank bewilligte im Rahmen ihres Programms „Global Partnership on Output-Based Aid“ einen Zuschuss von 5 Millionen USD, um die „Wasserversorgung auf einkommensschwache Haushalte“ auszuweiten und „einen innovativen Pilotversuch zu unternehmen, um den ‚illegalen‘ Zugriff auf kommunale Leistungen in den Griff zu bekommen“.¹⁹⁴ Auch die Asiatische Entwicklungsbank bewilligte ein 50-Millionen-Dollar-Darlehen, um einen Teil ihres Investitionsprogramms für 2008 bis 2012 zu finanzieren.¹⁹⁵

Verheißung einer strahlenden Zukunft

Nach Angaben der Weltbank¹⁹⁶ registrierte PAM Jaya 1996 eine Leitungswasserversorgung von gerade einmal 45,3 Prozent, während mit 57 Prozent des Wassers keine Einnahmen erzielt wurden (sogenanntes „non-revenue water“, das zum Beispiel aus Leckagen entnommen oder gestohlen wird). Vor diesem Hintergrund sollte mit der ÖPP zweierlei erreicht werden: (a) die Ausweitung der Versorgung vor allem auf ärmere Einwohnerinnen und Einwohner sowie Stadtviertel und (b) die qualitative Verbesserung der Versorgung in armen Stadtvierteln und die Verbesserung der Wasserqualität insgesamt.

Wasserbehälter zur
Lieferung an arme
Slumbewohner von Jakarta.
Foto: Garry Andrew Lotulung/
Pacific Press via Alamy



Es wurden ehrgeizige Ziele formuliert: Jakarta Water sagte zu, bis 2023 alle Haushalte mit Trinkwasser zu versorgen und bis 2007 sauberes Wasser zu liefern. Laut Vertrag wurden für die ersten fünf Jahre der Projektlaufzeit 732 Milliarden indonesische Rupien (IDR, zum Wechselkurs von 1997 waren dies 318 Millionen USD) benötigt, um das bestehende Leitungsnetz auszubauen, 1,5 Millionen Verbraucher zusätzlich an das Netz anzuschließen, die Wasserversorgung auszubauen und den Anteil des „non-revenue water“ zu senken. Mit den zusätzlichen Kunden sollten bis 2002 mehr als 70 Prozent der Bevölkerung von Jakarta Zugang zu Leitungswasser erhalten, und die Wasserverluste sollten bis 2003 auf unter 35 Prozent zurückgeführt werden.¹⁹⁷

In den ÖPP-Verträgen wurde festgelegt, dass die Anlagen einschließlich Leitungsnetz, Wasseraufbereitungsanlagen und Gerätetechnik an die privaten Unternehmen übertragen und 2023 am Ende der Konzessionslaufzeit zurückgegeben werden. Die beiden Privatunternehmen übernahmen die Rohwasserversorgung, das Leitungsnetz und den Kundendienst. PAM JAYA legte die von den Kunden verlangten Wassertarife fest. Für diese Leistungen zahlt PAM JAYA ein „Abwasserentgelt“ an die beiden Unternehmen, während die Verbraucher „Wassergebühren“ PAM Jaya zahlen.¹⁹⁸

Bei dieser öffentlich-privaten Partnerschaft fehlte es von vornherein an Transparenz und Rechenschaftspflicht. In den Verträgen wurde PAM Jaya nicht das Recht gewährt, Einblick in die Finanzunterlagen des Konsortiums zu nehmen. Dadurch waren die Kontrollmöglichkeiten bezüglich der Umsetzung des ÖPP-Projekts beeinträchtigt.¹⁹⁹ Auch die Öffentlichkeit bekam die Unterlagen erst 2013 zu Gesicht, als die Stadtregierung von Jakarta erwog, die Verträge mit den privaten Anbietern zu kündigen.²⁰⁰

Gebrochene Versprechen: die finanziellen Kosten

Die Verträge waren so gestaltet, dass sie für die privatwirtschaftlichen Partner attraktiv waren. Jakarta Water erhielt ein Entgelt, das sich nach der bereitgestellten Wassermenge richtete und so berechnet war, dass sich eine Rendite von 22 Prozent ergab.²⁰¹ Dies verschaffte den privaten Partnern eine Profitgarantie und schützte sie vor Unwägbarkeiten infolge steigender Wassergebühren. Zudem beinhaltete der Vertrag ein Entgelt für „Management-Know-how“ an die Muttergesellschaften sowie eine Absicherung der privaten Partner gegen alle Wechselkurs- oder Zinsrisiken, die nämlich durch den Staat ausgeglichen wurden.²⁰²

Den größten wirtschaftlichen Nutzen zogen also die Unternehmen aus dem Projekt, während der Staat die Risiken übernahm. Die Risiken kamen während der asiatischen Finanzkrise zum Tragen, als PAM Jaya zusätzliche Schulden anhäufte. Vor dem Hintergrund, dass die Bevölkerung bereits Preissteigerungen hinnehmen musste, wurde PAM Jaya von der Regierung angewiesen, die Tarife in den ersten drei Jahren der Vertragslaufzeit stabil zu halten.²⁰³ Unterdessen stieg die Inflationsrate binnen kurzer Zeit auf 120 Prozent. PAM Jaya saß in der Klemme – und konnte einerseits die Tarife nicht erhöhen musste aber andererseits erheblich höhere Zahlungen an die privaten Betreiber leisten. Mithin wurden die Tarife von den Steuerzahlern subventioniert. Schließlich hielt PAM Jaya sich nicht mehr an die Politik der Stadtregierung und erhöhte die Tarife in weniger als drei Jahren gleich dreimal.²⁰⁴ Seit 1998 wurden die Wassertarife damit 10-mal um insgesamt 300 Prozent erhöht.²⁰⁵

Die Verträge brachten PAM Jaya erhebliche Verluste ein, für die letztlich die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler aufkamen. 2011 fuhr PAM Jaya

154,3 Milliarden IDR (18 Millionen USD) Verlust ein – und dazu kam eine erhebliche Wertminderung der Vermögenswerte.²⁰⁶ Der Präsident von PAM Jaya wird mit den Worten zitiert, dass die ÖPP-Verträge „der öffentlichen Wasserversorgung enorme finanzielle Verluste (bis zu 18,2 Billionen IDR [2,4 Milliarden USD]) bescheren würde, falls die Kooperationsvereinbarung wie geplant bis zu ihrem Auslauftermin 2022 fortgeführt werden sollte“.²⁰⁷

Die Folgen für die Menschen in Jakarta

Nach Aussage des Amrta Institute for Water Literacy peilte PAM Jaya 2013 einen Versorgungsgrad von 66,37 Prozent an, aber Jakarta Water schaffte nur 59,01 Prozent. Die Leckverluste liegen bei 44 Prozent, obwohl sie nach einer Verordnung des Innenministeriums höchstens 20 Prozent betragen sollten.²⁰⁸

Erschwerend kommt hinzu, dass die ärmsten Bevölkerungsgruppen nach wie vor unversorgt bleiben. Gerade einmal 25 Prozent der neuen Anschlüsse, die zwischen 1998 und 2004 eingerichtet wurden, kamen einkommensschwachen Haushalten zugute. 2003 waren über 85 Prozent der Anschlüsse an das Wassernetz für Haushalte mit mittlerem Einkommen und für reiche Haushalte bestimmt.²⁰⁹ PAM Jaya führte zwar eine Beihilfe ein, um die monatliche Rechnung für arme Familien zu senken, aber auch der ermäßigte Betrag war nicht immer bezahlbar. Viele Bewohner behelfen sich mit Grundwasser aus Gemeinschaftsbrunnen oder kaufen Wasser in Benzinkanistern, das mitunter ein halbes Tageseinkommen kostet.²¹⁰

Auch die Menschen, die an das Wasserleitungsnetz angeschlossen sind, haben mit Problemen zu kämpfen. Häufig kommt es zu Versorgungsunterbrechungen. 2013 wurden fast 40.000 Beschwerden wegen Wassermangels erfasst.²¹¹ Zudem riecht das Wasser häufig unangenehm, führt zu Hautreizungen und ist mitunter verschlammte.²¹²

Hotels und wohlhabendere Bewohner gehen dazu über, eigene private Tiefbrunnen zu bauen, um an sauberes Grundwasser zu kommen.²¹³ Das ist ein gravierendes Problem, denn es führt dazu, dass Jakarta schneller absinkt als jede andere Großstadt der Erde.²¹⁴ 40 Prozent der Stadt liegen schon jetzt unterhalb des Meeresspiegels. In zehn Jahren könnte der Norden Jakartas, in dem Millionen von Menschen leben, unter Wasser stehen.²¹⁵ Dass die ärmeren Einwohner Jakartas übermäßig stark auf Grundwasser zurückgreifen, ist auch ein ernstes gesundheitliches Problem, weil das Grundwasser schmutzig und wegen des mangelhaften Abwassersystems hochgradig verunreinigt ist.²¹⁶

Die Zukunft der Wasserversorgung in Jakarta – Gibt es eine Alternative zu ÖPP?

Seit Jahrzehnten fordern Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Gruppen, die Wasserwirtschaft wieder in öffentliches Eigentum zu überführen.²¹⁷ Nach jahrelangem Rechtsstreit ordnete das Oberste Gericht Indonesiens an, die Privatisierung der Wasserversorgung zu stoppen und die Wasserversorgung wieder unter öffentliche Verwaltung zu stellen, um das Menschenrecht auf Wasser zu gewährleisten.²¹⁸ Eine eindeutige Anordnung, den Vertrag zu kündigen, erließ das Gericht allerdings nicht.²¹⁹

Inzwischen akquirierte das Privatunternehmen Moya Indonesia, dem Aetra heute gehört, vor Kurzem zwei auf 25 Jahre angelegte ÖPP im Bereich Wasserversorgung im Umland von Jakarta – Bekasi und Tangerang. Moya Indonesia will den Vertrag, den Aetra mit Jakarta geschlossen hat, neu verhandeln und in einen BOT-Vertrag (BOT steht für „Build, Operate, Transfer“ und bedeutet „Bauen, Betreiben, Übertragen“) mit einer vermutlich ebenfalls langen Laufzeit umwandeln.²²⁰

Dagegen stehen Erfolgsgeschichten, die beweisen, dass eine von der öffentlichen Hand betriebene Wasserversorgung sehr wohl funktionieren kann. In Surabaya, der zweitgrößten Stadt in Indonesien, waren 2016 insgesamt 95,5 Prozent der Bevölkerung an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen – doppelt so viele wie in Jakarta.²²¹ Zudem ist das Wasser deutlich günstiger. Das Amrta Institute hat ausgerechnet, dass der Wasserpreis in Jakarta im Schnitt dreimal so hoch ist wie in Surabaya.²²² 2017 erwirtschaftete Surabaya einen Reingewinn von über 14 Millionen USD (280 Milliarden IDR).²²³ Lobina und Hall (2013) haben gezeigt, dass eine Bewirtschaftung durch die öffentliche Hand im Vergleich zum privaten Sektor Vorteile bietet.²²⁴

ERKENNTNISSE

- Die ÖPP-Projekte für die Wasserversorgung in Jakarta sind eine Gefahr für die öffentlichen Finanzen, die Gleichbehandlung und die Demokratie. Am 9. Oktober 2017²²⁵ ordnete das Oberste Gericht an, dass das Projekt beendet und die Wasserversorgung wieder an den öffentlich-rechtlichen Versorger PAM Jaya zurückgegeben werden muss, da die privaten Unternehmen es versäumt haben, das Menschenrecht der Bewohner auf Wasser zu schützen.²²⁶
- Die Erfahrungen in Indonesiens zweitgrößter Stadt Surabaya zeigen, dass die öffentliche Wasserversorgung bedeutend billiger und für alle zugänglich sein kann.

Ausbau der Wasserversorgung in Khandwa

Land
Indien

Region
Asien

Sektor
Wasser

Jahr
2009

Vertragslaufzeit
25 Jahre

Eine ÖPP-Vereinbarung über Bau, Betrieb und Unterhalt der kommunalen Wasserversorgung in der indischen Stadt Khandwa erwies sich als äußerst kontrovers. Erstens wurde zu keinem Zeitpunkt die einheimische Bevölkerung angehört, sodass die Allgemeinheit sich empörte, als sie schließlich informiert wurde. Zweitens kam es beim Bau und auch beim Betrieb der Wasserversorgung zu massiven Verzögerungen. Drittens werden die öffentlichen Kassen schwer belastet – und diese Belastung wird möglicherweise andauern. Ein scharf formuliertes Gutachten einer unabhängigen Kommission ließ ernsthafte Bedenken aufkommen und empfahl, die Wasserversorgung der Stadt sollte wieder der öffentlichen Hand zu übergeben. Dies ist bislang allerdings nicht geschehen.

Der ÖPP-Vertrag

Einer der ersten ÖPP-Verträge im Bereich Wasser- und Abwasserversorgung in Indien wurde 2009 unterzeichnet. Vertragsgegenstand waren Bau, Betrieb und Unterhalt der kommunalen Wasserversorgung in der indischen Stadt Khandwa im Bundesstaat Madhya Pradesh. Unterzeichnet wurde der Vertrag von der kommunalen Khandwa Municipal Corporation (KMC) und Vishwa Infrastructure and Services Pvt. Ltd (Vishwa), einem privaten Wasserversorgungsunternehmen mit Sitz in Hyderabad. Es handelte sich um einen BOOT-Vertrag („Build-Own-Operate-Transfer“, Bauen, Besitzen, Betreiben und Rückübertragung) im Rahmen eines Programms der Zentralregierung namens „Urban Infrastructure Development Scheme for Small and Medium Towns“ (UIDSSMT, Infrastrukturentwicklungsprogramm für kleinere und mittelgroße Städte). Das Projekt war auf 25 Jahre angelegt: zwei Jahre Bauzeit, beginnend 2010, und 23 Jahre Betrieb und Unterhalt. Das Projekt sollte die Bevölkerung von Khandwa (über 200.000 Menschen) jeden Tag mit 29 Millionen Liter Wasser für den privaten Bedarf versorgen. Bis zum Ende der Vertragslaufzeit 2034 sollte die Menge auf 43 Millionen Liter gesteigert werden.²²⁷

Die vereinbarten Gesamtkapitalkosten des Projekts beliefen sich auf 20,96 Millionen USD, und die jährlichen Kosten für Betrieb und Instandhaltung wurden auf 1,4 Millionen USD veranschlagt. KMC stellte – über das UIDSSMT-Programm – 15,54 Millionen USD als Kapitalzuschuss bereit, während Vishwa die übrigen 3,68 Millionen USD aufbrachte. Der Löwenanteil des Projekts wurde somit aus öffentlichen Mitteln finanziert. Vishwa setzte für

seinen Investitionsanteil 25 Prozent Eigenkapital und 75 Prozent Fremdkapital ein,²²⁸ darunter ein Darlehen der für die Kreditvergabe an den privaten Sektor zuständige Organisation der Weltbank, der International Finance Corporation (5 Millionen USD waren für ein Wasser- und Abwasserprojekt bestimmt, das dasselbe Unternehmen in der Stadt Kolhapur Town managte).²²⁹ Zusätzlich mobilisierte Vishwa Geld aus zwei Investmentfonds: Axis Private Equity Ltd. und New Enterprise Associates.²³⁰

Die für das Projekt veranschlagte interne Rentabilitätsziffer betrug 12 Prozent. Der Vertrag sah vor, dass das Unternehmen seine eigenen Kosten und die veranschlagte Rendite durch die Zahlungen der Einwohner wieder einspielt.

Verluste für die öffentlichen Kassen – aktuell und in Zukunft

Das ÖPP-Projekt kam die öffentliche Hand und damit die Bürgerinnen und Bürger teuer zu stehen, was vor allem an dem hohen staatlichen Zuschuss lag. Zusätzlich unterstützte KMC das private Unternehmen bei verwaltungsrechtlichen Genehmigungen sowie auch technisch und personell.

Negative Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger ergaben sich dadurch, dass sie für kostspielige Wasserzähler bezahlen mussten, sowie durch die Wassertarife und ihre regelmäßige Anpassung. Im Vertrag wurde festgelegt, dass der Wassertarif – zu Beginn betrug er 0,22 USD pro Kiloliter (11,95 Rupien/kl) – alle drei Jahre um 10 Prozent steigen sollte. Zusätzlich durfte das Unternehmen den Tarif auch im Falle von Einnahmeausfällen anheben.²³¹

NGO-Kampagnen für bessere
Wasserversorgung in Khandwa.
Foto: Patrika Newspaper



Für die Überprüfung des Wassertarifs sollte ein Preisprüfungsausschuss zuständig sein, dem der Buchhalter, der Wirtschaftsprüfer und ein Techniker des kommunalen Unternehmens sowie Vertreter des privaten ÖPP-Partners angehören sollten. Ein entscheidendes Manko war, dass dem Ausschuss keine Vertreter der Bevölkerung angehörten, weil dies dazu führte, dass Vishwa bei der Tarifüberprüfung nur einseitig kontrolliert wurde. Wenn infolgedessen die privaten Wasserversorgungstarife eingeführt werden, dürften die Haushalte statt 12 USD pro Jahr rund 75 USD zahlen.²³² Zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung hatte die Stadt eine hohe Arbeitslosenquote; 35 Prozent der Bevölkerung waren arm, und nach einer staatlichen Wirtschaftserhebung von 2009-2010 lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen bei 380 USD.

Vishwa wurde auch nicht verpflichtet, eine bestimmte Servicequalität aufrechtzuerhalten und bestimmte Leistungsergebnisse zu erzielen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Einwohner von Khandwa infolge des ÖPP-Vertrags nur sehr beschränkte oder gar keine Möglichkeit haben, bei Leistungsmängeln Beschwerde gegen das Unternehmen einzulegen.²³³

Der Vertrag beinhaltet ferner ein „Verbot der Nutzung konkurrierender Alternativangebote“ („No Parallel Competing Facility“). Das bedeutet, dass weder die Bundesstaatsregierung noch das kommunale Unternehmen noch irgendjemand sonst – auch nicht die ortsansässigen Einwohner – das Recht haben sollen, ihren Wasserbedarf aus anderen Quellen zu decken. Damit nicht genug: Die Kapazität der bereits bestehenden Einrichtungen soll nicht im Interesse des Gemeinwohls oder für andere Zwecke erhöht werden dürfen. Dabei muss man sich vor Augen halten, dass rund 65 Prozent der Haushalte keinen regulären Leitungswasseranschluss haben und auf öffentliche Wasserbottiche, Tankwagen und andere Wasserquellen angewiesen sind.²³⁴

Möglicherweise führt das Projekt auch zu versteckten Kosten. Vor Ort ist zu hören, der Bau habe zwar zwei Jahre gedauert, aber nach fast einem Jahrzehnt sei das Projekt immer noch nicht vollständig betriebsbereit, wie es den Vertragsbestimmungen entsprochen hätte. Nur in zwei Stadtvierteln im Zuständigkeitsbereich des kommunalen Unternehmens ist die Wasserversorgung teilweise angelaufen – dort stellt der private Betreiber das Wasser bereit, während das kommunale Unternehmen die Verteilung übernimmt. Wie hoch die Verluste sind, die durch die Verzögerung bei der Projektausführung entstanden, ist allerdings schwer zu beziffern.

In einem Bericht der Weltbank von 2014, in dem fünf ÖPP-Wasserversorgungsprojekte in Indien unter die Lupe genommen wurden, heißt es: „KMC finanziert einen Teil der Baukosten und muss den Betreiber entschädigen, wenn Kunden dauerhaft in Zahlungsverzug geraten (50 Prozent Zahlungsrückstand über ein Jahr). Zudem übernimmt KMC die Verantwortung für Umfangsänderungen – auch für den Ausbau von Einrichtungen.“²³⁵

Weiter heißt es in dem Bericht: „Ob das Projekt finanziell tragfähig ist, hängt davon ab, ob (i) der Verbrauchertarif annehmbar ist, wobei die Akzeptanz der Tarife erst auf die Probe gestellt wird, wenn das Projekt den Betrieb aufnimmt, (ii) ob die Stadt in der Lage ist, Tarifänderungen entsprechend der vertraglich vereinbarten Steigerungsformel durchzusetzen, und (iii) ob die Stadt in der Lage ist, Umfangsänderungen und den künftigen Investitionsbedarf zu finanzieren. Der letztgenannte Risikofaktor ist deswegen von besonderer Bedeutung, weil die Stadt nicht imstande war, die Umfangsänderungen bei der Sanierung des Wasserverteilungsnetzes zu finanzieren, was zu einem Stillstand führte, der bis heute nicht ganz behoben wurde. Die Stadt ist zudem nicht finanzstark. Um zukünftigen

ERKENNTNISSE

- Entwicklungsprojekte müssen in einem demokratischen Verfahren und in Absprache mit der einheimischen Bevölkerung geplant werden. Dieser Prozess sollte als Leitlinie für politische Entscheidungen dienen, zumal wenn es um die Erbringung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge wie der Wasserversorgung geht.
- Die Umsetzung von ÖPP-Projekten, die im Rahmen von Programmen der Zentralregierung gefördert werden, hängt in hohem Maß davon ab, wie viel einschlägige Erfahrung die kommunale Verwaltung mit der Kontrolle und Regulierung solcher Projekte hat und welche Kapazitäten sie dafür einsetzen kann. Wenn sie weder Erfahrung noch Kapazitäten haben, wird es für die Behörden schwierig, das private Unternehmen zu regulieren und zu kontrollieren und dafür zu sorgen, dass die Leistungen termingerecht ausgeführt und erbracht werden.

Bedürfnissen gerecht zu werden, braucht es sorgfältige Planung.“²³⁶

Mangel an Transparenz und Rechtsstaatlichkeit

Die Vertragsunterlagen und Vereinbarungen wurden in der Planungsphase nicht öffentlich zugänglich gemacht, obwohl die Leitlinien des UIDSSMT-Programms dies verlangen. Zu guter Letzt wurden sie aufgrund des Right to Information Act von 2005 veröffentlicht. Die übrigen Dokumente, in denen es um Abschätzungen, Analysen und Leistungsbewertungen geht, sind nach wie vor nicht öffentlich.

Anders als in den Richtlinien empfohlen, fanden vor Projektbeginn keine öffentlichen Konsultationen statt. Selbst der Oppositionsführer im Stadtrat berichtete in einem Interview, dass ihm die Details und Auswirkungen der ÖPP nicht im Detail bekannt waren. Das endgültige Projektangebot wurde vom Bürgermeister gebilligt, ohne dass zuvor jedoch eine Diskussion in der Generalversammlung von KMC stattgefunden hätte. Somit wurden in dieser Phase weder die Kommunalvertreter noch die Allgemeinheit einbezogen. Dies bleibt weit hinter der Idee zurück, dass die ortsansässige Bevölkerung vor Genehmigung eines Gemeinwohlprojekts die Möglichkeit haben muss, frei und auf fundierte Informationen gestützt ihre Zustimmung oder Ablehnung zu erklären.

Etliche weitere wichtige Entscheidungen, die die Vorbereitung und Genehmigung des Wasserprojekts betrafen, wurden vom Bürgermeister unter Umgehung des Gremiums getroffen, in dem die gewählten Vertreter des kommunalen Unternehmens sitzen. Zu diesen Entscheidungen gehörten die Wahl der Beratungsfirma für die Anfertigung des „Ausführlichen Projektberichts“ und anderer Projektunterlagen, die Genehmigung verschiedener Zielvorgaben im Rahmen des städtischen Reformprogramms sowie Entscheidungen über die Ausschreibung und über Änderungen an dieser

Ausschreibung und über Zahlungen an das private Unternehmen und an die Beratungsfirma.²³⁷

Öffentliche Empörung und der Ruf nach Rückkehr zur kommunalen Wasserversorgung

Im Dezember 2012 veröffentlichte KMC eine Bekanntmachung mit dem Titel „Messung des Wasserverbrauchs und Regulierungsregeln, 2012“, in der es um die Wasserversorgung durch Vishwa ging und in der die Bevölkerung um Einwände und Kommentare gebeten wurde. Seit der Auftragsvergabe waren inzwischen vier Jahre vergangen. Nach einer Medienkampagne und einer Tür-zu-Tür-Aktion von Bürgerinnen und Bürger legten innerhalb von 30 Tagen mehr als 10.000 Haushalte Einspruch gegen das Projekt ein – und das in einer Stadt, in der es nur rund 15.000 reguläre Hauswasseranschlüsse gibt.²³⁸

Angesichts der vielen Beschwerden bildete die Regierung des Bundesstaates einen unabhängigen siebenköpfigen Ausschuss, der die Einsprüche prüfen und Lösungen finden sollte. Am 1. Juni 2013 legte der Ausschuss der Bundesstaatsregierung seinen Bericht vor. Darin heißt es, dass an den Konditionen und Spezifikationen des Projekts Veränderungen vorgenommen wurden, die einem bestimmten privaten Unternehmen zugutekamen. Weiter wird in dem Bericht festgestellt, dass KMC bei der Auswahl des privaten Beraters für das Projekt und sogar beim Ausschreibungsverfahren gravierende Unregelmäßigkeiten begangen habe. Unter anderem habe KMC den Auftrag nur auf lokaler Ebene und nicht landesweit ausgeschrieben und obendrein zugelassen, dass nach der Ausschreibung noch die Spezifikationen geändert wurden.

In dem Bericht heißt es außerdem, dass der kommunale Beauftragte von KMC ungeachtet der Einwände und wiederholten Mahnungen seitens amtlicher Stellen wie dem State Level Empowered Committee alle Ratschläge in den Wind schlug und im Interesse des privaten Unternehmens handelte. Ferner werden die Ineffizienzen des privaten Unternehmens aufgezeigt und die Frage aufgeworfen, wie man einem so ineffizienten Unternehmen, das es nicht schafft, eine auf zwei Jahre angelegte Bauphase nach vier Jahren abzuschließen, für die nächsten 20 Jahre eine so lebenswichtige Dienstleistung wie die Wasserversorgung anvertrauen kann.

In dem Bericht wird empfohlen, den ÖPP-Vertrag zu kündigen und die Wasserversorgung der Stadt einem öffentlich-rechtlichen Wasserverband zu übergeben. Weiter wird empfohlen, es sollte nur eine kommunale Wasserversorgung geben und die Zahl der öffentlichen Wasserentnahmestellen erhöht werden, um dem Recht der armen Stadtbevölkerung auf Wasser gerecht zu werden.²³⁹

Ungeachtet der deutlichen Worte des von der Regierung eingesetzten Ausschusses läuft das Projekt nach wie vor weiter.

Fazit und Handlungsempfehlungen

Auf der ganzen Welt wird für ÖPP als eine Möglichkeit geworben, Finanzierungslücken zu schließen, damit es den Ländern gelingt, die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen bis 2030 zu verwirklichen. Viele Regierungen favorisieren derzeit ÖPP als eine Möglichkeit, privates Kapital für die Finanzierung von Entwicklungsvorhaben wie den Bau von Krankenhäusern und anderen Großprojekten oder für die Erbringung lebenswichtiger Dienstleistungen wie die Energie- und Wasserversorgung für bedürftige Bürgerinnen und Bürger auf der ganzen Welt zu mobilisieren.

Wie im vorliegenden Bericht aufgezeigt, spielen Entwicklungsbanken wie die Weltbankgruppe eine führende Rolle, wenn es darum geht, ÖPP-Projekte in verschiedenen Sektoren beratend und finanziell zu unterstützen.

In diesem Bericht werden zehn ÖPP-Projekte eingehend analysiert. Dabei sind wir der Frage nachgegangen, wie ÖPP sich auf die öffentlichen Kassen und auf die Menschen in den betroffenen Ländern auswirken und – allgemeiner gesprochen – ob ÖPP Ergebnisse liefern, die im Interesse der Allgemeinheit liegen. Dabei haben wir den ÖPP-Prozess und seine Auswirkungen auf die Demokratie, Gleichbehandlung und Grundrechte unter die Lupe und unter anderem die Menschenrechte, die sozialen Rechte und die Umweltrechte in den Blick genommen.

In den 10 untersuchten Fallbeispielen haben wir festgestellt, dass ÖPP auf vielen Ebenen versagen – mit gravierenden Folgen für die Bürgerinnen und Bürger in den betroffenen Ländern.

Unsere Erkenntnisse machen auf anschauliche Weise deutlich, welche Probleme bei ÖPP in der ganzen Welt immer wieder auftreten. Nach unserer Auffassung lassen diese Erkenntnisse sehr zweifelhaft erscheinen, ob ÖPP Ergebnisse liefern, die im Interesse der Allgemeinheit liegen.

Wir haben festgestellt:

Alle 10 Projekte waren mit hohen Kosten für die öffentliche Hand und übermäßigen Risiken für den öffentlichen Sektor verbunden und wurden damit zu einer schweren Belastung für die Bürgerinnen und Bürger. Das Queen Mamohato Hospital in Lesotho zum Beispiel hat erhebliche negative und nicht kalkulierbare finanzielle Folgen für die öffentlichen Haushalte. Nach neuesten Zahlen ist das jährliche ÖPP-Entgelt, das der Staat

zu zahlen hat, doppelt so hoch wie die Summe, den die Regierung von Lesotho und die Weltbank (WB) als Projektberater zu Beginn der Vertragslaufzeit als bezahlbar eingestuft und genehmigt hatten. Grund für den Kostenanstieg ist unter anderem ein unzweckmäßiges Finanzmodell, das einen zu hohen jährlichen Inflationsfaktor für das ÖPP-Entgelt ansetzt und das Kreditausfallrisiko übermäßig erhöht. Die Baukosten des Krankenhauses Nya Karolinska Solna (NKS) in Schweden explodierten von 1,4 auf 2,4 Milliarden Euro, zudem leidet das Projekt an technischen Mängeln. Inzwischen wird der Bau als „teuerstes Krankenhaus der Welt“ bezeichnet.

Bei allen untersuchten ÖPP waren die Risiken für den Staat größer als für die beteiligten Privatunternehmen, weil bei Problemen oder Fehlentwicklungen der Staat einspringen und die Kosten übernehmen musste. Ein aussagekräftiges Beispiel ist der Fall Jakarta Water in Indonesien: Hier entstanden dem öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen PAM Jaya durch zwei ÖPP-Verträge erhebliche Verluste. 2011 bezifferte PAM Jaya das Minus auf 18 Millionen USD. Schätzungen zufolge dürften sich die Verluste im weiteren Verlauf auf 2,4 Milliarden USD summieren, wenn die Kooperationsvereinbarung wie geplant bis zu ihrem Auslaufen im Jahr 2022 fortbesteht.

Fünf der 10 untersuchten ÖPP hatten negative Folgen für ärmere Bevölkerungsgruppen und verschärften die Kluft zwischen Reich und Arm.

In Lesotho fehlte durch die steigenden Kosten und die starre Kostenstruktur beim ÖPP-finanzierten Queen Mamohato Hospital das Geld für nötige Investitionen in die primäre und sekundäre Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum, in dem drei Viertel der Bevölkerung leben und der mit steigenden Sterblichkeitsraten zu kämpfen hat. Seit in Jakarta ein privater Betreiber (Jakarta Water) die Wasserversorgung übernommen hat, sind die Monatsrechnungen für die Verbraucher drastisch gestiegen und für viele arme Familien nicht mehr bezahlbar. Viele Bewohner behelfen sich mit Grundwasser aus Gemeinschaftsbrunnen oder müssen Wasser in Benzinkanistern kaufen, das mitunter ein halbes Tageseinkommen kosten kann.

Drei der untersuchten ÖPP hatten gravierende soziale und ökologische Auswirkungen. Diese Auswirkungen waren zum Teil auf schlechte Planung und mangelnde Wahrnehmung der

Sorgfaltspflicht zurückzuführen. Bei dem Kohlekraftwerksprojekt unweit der Küstenstadt Mundra im indischen Bundesstaat Gujarat zum Beispiel wurde von Anfang an in gravierender Weise gegen soziale und ökologische Standards verstoßen. Aufgrund unzulänglicher Folgenabschätzungen verschlechterte sich die Wasserqualität und die Fischbestände wurden dezimiert; Luftverschmutzung führte zu spürbaren Folgen für die öffentliche Gesundheit; Angelplätze waren nicht mehr zugänglich, und Fischer wurden zwangsumgesiedelt. Auch für Frauen wirkte sich das Projekt nachteilig aus: Vor allem Mädchen waren gezwungen, den Schulbesuch aufzugeben und stattdessen durch körperliche und häusliche Arbeit ihr Überleben zu sichern. Das ÖPP-Projekt, mit dem die Schiffbarkeit des Río Magdalena in Kolumbien verbessert werden sollte, war schlecht geplant. Zwar wurde nie mit der baulichen Umsetzung begonnen – das Vorhaben scheiterte, nachdem das betreffende Unternehmen die nötigen Mittel nicht zusammenbringen konnte –, aber schon die Vorarbeiten verursachten Umweltschäden im Fluss selbst und in seinem Umfeld.

Bei neun der zehn Projekte mangelte es and Transparenz und/oder es gab keine Konsultationen mit betroffenen Gemeinwesen und mangelhafte demokratische Rechenschaftspflicht.

Angeichts der Risiken, die der Staat mit einem ÖPP-Vertrag übernimmt, ist es nicht hinnehmbar, dass die Einzelheiten solcher Verträge nicht öffentlich gemacht werden. In der indischen Stadt Khadwa zum Beispiel wurde eine ÖPP für die kommunale Wasserversorgung auf den Weg gebracht – die Bevölkerung wurde vier Jahre nicht darüber informiert, was sie eigentlich erwartet. Innerhalb von 30 Tagen legten über 10.000 Haushalte Beschwerde gegen das Projekt ein – und das in einer Stadt, in der es überhaupt nur 15.000 reguläre Hauswasseranschlüsse gibt. In Liberia gliederte die Regierung ihre öffentlichen Vor- und Grundschulen per Outsourcing an die Firma Bridge International Academies Ltd (BIA) aus. Dabei gab es weder ein Wettbewerbsverfahren noch ordnungsgemäße Konsultationen, und allgemein mangelte es an Transparenz.

Alle untersuchten Fälle zeigen, dass ÖPP schwer auszuhandeln und zu verwirklichen sind und der Staat besondere Kapazitäten braucht, um – auch bei Nachverhandlungen – das Interesse des Gemeinwohls durchzusetzen. In Peru wurde bei Nachverhandlungen über den ÖPP-finanzierten

Bau eines neuen Flughafens in Chichero die gesamte Finanzierungsstruktur des Projekts über den Haufen geworfen. Nach einem schonungslosen Bericht des Obersten Rechnungshofs über den wirtschaftlichen Schaden für den Staat musste die peruanische Regierung unter dem Eindruck der landesweiten Empörung den Vertrag schließlich im nationalen Interesse auflösen. Der Bau eines Justizgebäudes in Paris erwies sich als dermaßen komplex, kostspielig und kontrovers, dass die neue französische Justizministerin beschloss, sich mit ihrem Ministerium nie wieder auf eine ÖPP einzulassen.

Drei der untersuchten ÖPP-Verträge mussten wegen offenkundiger Verfahrensfehler aufgelöst werden, weil zum Beispiel versäumt wurde, durch eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht die möglichen Auswirkungen des Vorhabens zu untersuchen. Das Castor-Projekt – gefeiert als Spaniens größter Offshore-Gasspeicher – wurde gestoppt, nachdem durch das Einpumpen von Gas in diesen Speicher über 1.000 Erdbeben verursacht worden waren. Auch wenn es nie in Betrieb genommen wurde, kostete das Castor-Projekt die öffentliche Hand 3,28 Milliarden Euro, die nun durch höhere Gasrechnungen hereingeholt werden müssen.

Die ZGO, die diese Studie zusammen erstellt haben, formulieren die folgenden Empfehlungen an die Adresse der Weltbankgruppe, des Internationalen Währungsfonds (IWF) und anderer öffentlich-rechtlicher Entwicklungsbanken sowie an die Regierungen wohlhabender Länder, die in diesen Institutionen eine führende Rolle spielen:

Das aggressive Werben und die offensiven Anreize für ÖPP als Modell für die Finanzierung sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur müssen eingestellt und die finanziellen und sonstigen Risiken, die mit ÖPP verbunden sind, öffentlich zur Kenntnis genommen werden.

Öffentliche Auftraggeber müssen dabei unterstützt werden, die beste Finanzierungsmöglichkeit für die Versorgung mit sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur zu finden, die verantwortungsvoll, transparent, ökologisch und finanzpolitisch nachhaltig sein und den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Länder gerecht wird. Die Finanzierung aus Steuermitteln muss Priorität haben und gegebenenfalls durch langfristige externe und inländische, konzessionäre und nicht-konzessionäre Finanzierungen ergänzt werden.

Bei Beginn großer Infrastruktur- oder Dienstleistungsprojekte muss eine verantwortungsvolle und demokratische Regierungsführung sichergestellt werden. Hierfür sollten fundierte Konsultationen durchgeführt, die Zivilgesellschaft breit einbezogen werden und die Teilhabe lokaler Gemeinwesen, Gewerkschaften und anderer Interessenträger sicher gestellt werden. Das Recht auf freie Einwilligung nach vorhergehender fundierter Information muss ebenso gewährleistet werden wie der Entschädigungsanspruch aller betroffenen Gemeinwesen. Die Rechte betroffener Bevölkerungsgruppen müssen berücksichtigt werden.

Strenge Transparenzstandards müssen durchgesetzt werden, insbesondere mit Blick auf die Abrechnung öffentlicher Mittel – der Auftragswert des ÖPP-Projekts und seine langfristigen haushaltspolitischen Auswirkungen müssen in der öffentlichen Haushaltsplanung berücksichtigt werden. Verträge und Fortschrittsberichte sozialer und wirtschaftlicher Infrastrukturprojekte sollten unaufgefordert öffentlich gemacht werden. Das öffentliche Interesse hat einen höheren Stellenwert als wirtschaftliche Interessen.

Wir appellieren dringend an all jene, denen Gerechtigkeit, Gleichbehandlung, Nachhaltigkeit und Menschenrechte ein wichtiges Anliegen sind, der Ausbreitung von ÖPP entgegenzutreten und sich dafür stark zu machen, dass Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge qualitativ hochwertig erbracht, öffentlich finanziert und demokratisch kontrolliert werden und wirksamer Rechenschaftspflicht unterliegen. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung für das Wohl unseres Gemeinwesens und unserer Gesellschaften.

Endnoten

- 1 Die Weltbank sammelt in ihrer „Private Participation in Infrastructure Database“ Daten über 139 Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Darin werden allerdings auch unternehmensfinanzierte Merchant-Projekte, Veräußerungen und Management-Buy-Outs, Pacht-, Miet- und Leasingverträge, die wir nach der in diesem Bericht verwendeten Definition nicht als ÖPP betrachten. Diese klammern wir daher aus unseren Berechnungen aus. Siehe: <http://ppi.worldbank.org/>.
- 2 EIB, Market Update: Review of the European PPP Market in 2016 (EIB, 2016).
- 3 Siehe <https://eurodad.org/PPPs-Manifesto>.
- 4 Tina Rosenberg, „Liberia, Desperate to Educate, Turns to Charter Schools“, abrufbar unter <http://nyti.ms/1UNzaXI>; Siehe auch Schreiben vom 14. April 2017 an Minister George K. Werner, Bildungsminister von Liberia, abrufbar unter <http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2017/04/Open-Letter-re-PSL-2017-04-14.pdf>, und „National Teachers' Association of Liberia (NTAL) and partners reject the Partnership Schools for Liberia (PSL) program“: <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/LiberiaStatementNTALCSOsFinal.pdf>.
- 5 Ebd.
- 6 Bridge ist die Tochtergesellschaft von NewGlobe Schools Inc., eingetragen in Delaware, USA; siehe <http://bit.ly/2m8UFlg>.
- 7 Weitere Informationen über Bridge sind abrufbar unter: <http://bit.ly/commerceduc>.
- 8 Eine vollständige Aufstellung aller BIA-Investoren ist abrufbar unter <http://bit.ly/2BUQsRy>.
- 9 „National Teachers' Association of Liberia (NTAL) and partners reject the Partnership Schools for Liberia (PSL) program“: <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/LiberiaStatementNTALCSOsFinal.pdf>.
- 10 „UN rights expert urges Liberia not to hand public education over to a private company“, abrufbar unter <http://bit.ly/2vOxf1U>.
- 11 Nähere Informationen zur Verteilung der Schulen auf die verschiedenen Betreiber sind abrufbar unter: <http://globalinitiative-escr.org/advocacy/privatization-in-education-research-initiative/education-privatisation-in-liberia/#1>.
- 12 Graham Brown-Martin, „Liberia: Education Reimagined“, <https://medium.com/learning-re-imagined/liberia-education-reimagined-7dfd08baf3bc>.
- 13 Susannah Hares and Justin Sandefur, „Trying Small: Liberia's Bold Education Experiment“, (August 2016), abrufbar unter <https://www.cgdev.org/blog/trying-small-liberias-bold-education-experiment>.
- 14 PSL Evaluation Frequently Asked Questions, abrufbar unter <https://docs.google.com/document/d/1vVjmyuseF-3h3ExgZQ4Vp7IbASUQcXnfavzKZomvby/edit>.
- 15 Government of Liberia, „Partnership Schools for Liberia“, (Februar 2017), abrufbar unter <http://bit.ly/2nLneOn>.
- 16 „Ashes to classes: Liberia's bold experiment in school reform“, abrufbar unter <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2017/02/23/liberias-bold-experiment-in-school-reform>.
- 17 Schreiben an George K. Werner, Bildungsminister von Liberia, abrufbar unter <http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2017/04/Open-Letter-re-PSL-2017-04-14.pdf>.
- 18 „Bridge awarded 43 more schools in Liberia“, abrufbar unter: <http://www.bridgeinternationalacademies.com/news-opinions/bridge-awarded-43-more-schools-in-liberia/>.
- 19 Alle Anhänge sind abrufbar unter <http://moe.gov.lr/partnership-schools-for-liberia/>.
- 20 „National Teachers' Association of Liberia (NTAL) and partners reject the Partnership Schools for Liberia (PSL) program“: <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/LiberiaStatementNTALCSOsFinal.pdf>.
- 21 Siehe <http://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/WP235.pdf>.
- 22 Siehe <http://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/WP235.pdf>.
- 23 Mauricio Romero, Justin Sandefur and Wayne Aaron Sandholtz, „Can Outsourcing Improve Liberia's Schools? Preliminary Results from Year One of a Three-Year Randomized Evaluation of Partnership Schools for Liberia“, CGD Working Paper 462. September 2017, Washington, D. C.: Center for Global Development, abrufbar unter <https://www.cgdev.org/publication/partnership-schools-for-liberia>, Seiten 11-12.
- 24 Ebd.
- 25 Mauricio Romero, Justin Sandefur and Wayne Aaron Sandholtz, „Can Outsourcing Improve Liberia's Schools? Preliminary Results from Year One of a Three-Year Randomized Evaluation of Partnership Schools for Liberia“, CGD Working Paper 462. September 2017, Washington, D. C.: Center for Global Development, abrufbar unter <https://www.cgdev.org/publication/partnership-schools-for-liberia>, p49.
- 26 Siehe http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2017/03/PPP_monitoring_report_COTAE_final-002.pdf.
- 27 Ebd.
- 28 Ebd.
- 29 Ebd., und Tyler Hook, „Partnership Schools for Liberia: a critical review“, (Juli 2017), abrufbar unter <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/LIBERIA18julyv7.pdf>, p27.
- 30 Coalition for Transparency and Accountability in Education (COTAE), „Public Private Partnership in Education Monitoring Report“, (März 2017) abrufbar unter <http://bit.ly/2njVQWL>, Seite 7.
- 31 Coalition for Transparency and Accountability in Education (COTAE), „Public Private Partnership in Education Monitoring Report“ (März 2017), abrufbar unter <http://bit.ly/2njVQWL>, Seite 7.
- 32 Education International, „Liberia: Uproar amongst academics as Ministry of education blocks independent research on privatisation“, abrufbar unter <https://www.ei-ie.org/en/detail/15174/liberia-uproar-amongst-academics-as-ministry-of-education-blocks-independent-research-on-privatisation>.
- 33 „The Ministry of Education underscores the urgency and importance to transform the Education System of Liberia following the recent WASSCE results“: <http://moe.gov.lr/news/>.
- 34 „An Open Letter To George Werner, Minister Of Education, Liberia“, Juni 2017. Abrufbar unter https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/AN_OPEN_LETTER_TO_GEORGE_WERNER.pdf.
- 35 Ebd., Seiten 27-28.
- 36 Mauricio Romero, Justin Sandefur und Wayne Aaron Sandholtz, „Can Outsourcing Improve Liberia's Schools? Preliminary Results from Year One of a Three-Year Randomized Evaluation of Partnership Schools for Liberia“. CGD Working Paper 462. September 2017, Washington, D. C.: Center for Global Development, abrufbar unter <https://www.cgdev.org/publication/partnership-schools-for-liberia>, Seite 11.
- 37 Ebd., Seite 10.
- 38 Coalition for Transparency and Accountability in Education (COTAE), „Public Private Partnership in Education Monitoring Report“ (März 2017), abrufbar unter <http://bit.ly/2njVQWL>, Seite 14.
- 39 Ebd., Seite 15.
- 40 Siehe <http://sterlingandwilson.com/offers/electrical/featured-projects/cgpl-mundra/>.
- 41 Siehe <https://www.tatapower.com/businesses/cgpl-mundra/overview.aspx> und http://cea.nic.in/reports/others/thermal/umpp/progress_report_umpp.pdf.
- 42 Siehe http://cea.nic.in/reports/others/thermal/umpp/progress_report_umpp.pdf.

- 43 Siehe <https://economictimes.indiatimes.com/industry/energy/power/tpc-announces-financial-closure-of-mundra-project/articleshow/2980723.cms>.
- 44 Die Central Electricity Regulatory Commission (CERC) ist eine wichtige Regulierungsstelle für die indische Stromwirtschaft und ein gesetzliches Organ mit gerichtsähnlichem Status, das auf der Grundlage von Artikel 76 des Electricity Act von 2003 tätig ist. Die CERC wurde 24. Juli 1998 mit dem Electricity Regulatory Commissions Act des Energieministeriums von 1998 geschaffen mit dem Ziel, die Stromtarife zu rationalisieren, die Subventionspolitik transparenter zu machen, effiziente und umweltfreundliche Maßnahmen zu fördern und regulierend in die Stromtariflandschaft einzugreifen. Das Hauptziel bei der Gründung der CERC bestand darin, die Tarife der staatseigenen oder vom indischen Staat kontrollierten Energieerzeuger und anderer Stromerzeuger zu regulieren, die sowohl Strom produzieren als auch über Staatsgrenzen hinweg übertragen.
- 45 Siehe http://cercind.gov.in/03022007/No_18-2007.pdf.
- 46 Siehe <https://economictimes.indiatimes.com/industry/energy/power/tata-adani-cant-charge-compensatory-tariff-supreme-court/articleshow/58135620.cms>.
- 47 Siehe <https://www.thehindubusinessline.com/companies/tata-power-offers-to-sell-51-of-mundra-plant-for-1/article9732822.ece>.
- 48 Siehe <https://www.livemint.com/Industry/WxS658YTKjCmDI4U7I/Gujarat-govt-forms-committee-to-help-troubled-power-plants.html>.
- 49 Siehe https://www.business-standard.com/article/economy-policy/high-powered-committee-on-stressed-power-plants-to-meet-procuring-states-118072001089_1.html und <https://thewire.in/energy/gujarat-govt-panel-tata-adani-essar-power-plants-npas>.
- 50 Siehe <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAOAuditReportC-I-R6-Y12-F160.pdf>.
- 51 Siehe [https://lnadbg4.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf/\\$FILE/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf](https://lnadbg4.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf/$FILE/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf).
- 52 Siehe <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAOAuditReportC-I-R6-Y12-F160.pdf>.
- 53 Siehe [https://lnadbg4.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf/\\$FILE/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf](https://lnadbg4.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf/$FILE/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf).
- 54 ADB, „Mundra Ultra Mega Power Project: Quarterly Environmental and Social Monitoring Report“, Juli-September 2017. Siehe: <https://www.adb.org/projects/documents/ind-41946-014-esmr-5>.
- 55 Siehe <http://thecorner.eu/spain-economy/the-castor-project-spaniards-are-paying-for-the-failure-of-this-gas-storage-installation/69669/>.
- 56 „Informe sobre el sector energético español Parte II. Medidas para garantizar la sostenibilidad económico-financiera del sistema gasista“: https://sie.fer.es/recursos/richtimg/doc/17187/20120309_PII_DEFICIT_GAS.pdf.
- 57 „Planificación de los sectores de electricidad y gas 2002-2001“ (Seite 254): <http://www.mincotur.gob.es/energia/planificacion/Planificacionelectricidadygas/desarrollo2002-2011/Documents/PLANeNERGETICA.pdf>.
- 58 The Public-Private Partnerships Law Review - Edition 4: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-public-private-partnerships-law-review-edition-4/1168081/spain>.
- 59 Siehe <http://www.eib.org/en/products/blending/project-bonds/index.htm>.
- 60 Siehe <http://www.eib.org/en/infocentre/press/releases/all/2013/2013-117-eib-welcomes-first-successful-use-of-project-bond-credit-enhancement-and-provides-eur-500m-for-castor-energy-storage-project-in-spain>.
- 61 Siehe https://www.vozpopuli.com/upload/Manuel_Lopez/LX000000002098878251.pdf.
- 62 Artikel 14 des Königlichen Erlasses 855/2008 vom 16. Mai 2008. Siehe: <https://www.boe.es/boe/dias/2008/06/05/pdfs/A26051-26052.pdf>.
- 63 Siehe <https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/29/pdfs/BOE-A-2012-15707.pdf>.
- 64 Siehe https://www.eldiario.es/economia/TC-inconstitucional-indemnizacion-almacen-Castor_0_721278546.html; https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_110/2014-7848STC.pdf.
- 65 Siehe <https://casocastor.net/castor-case/> und <http://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/cases/castor-underground-gas-storage.htm>.
- 66 AASS Castor, Secretaria de Estado de Energia. 17. Februar 2012. Ministerio de Industria, Energia y Turismo.
- 67 Siehe <https://www.boe.es/boe/dias/2008/06/05/pdfs/A26051-26052.pdf>.
- 68 Arantza Ugalde, „Evaluación de Impacto Ambiental“ (SGEA/SHG;Ref.: GAD13/05), 2005.
- 69 Siehe https://elpais.com/sociedad/2013/10/07/actualidad/1381181311_736995.html.
- 70 Siehe <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2017/20170504-castor.aspx>.
- 71 EIB Conclusions Report. Castor Underground Gas Storage. Complaints mechanism.
- 72 Unter Mitwirkung von Fredrik Mellgren, Henrik Ennart und Penny Davies.
- 73 Siehe https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/ppp_finalreport_annexes_en.pdf.
- 74 Siehe https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/ppp_finalreport_annexes_en.pdf.
- 75 Siehe <https://www.svd.se/stora-likheter-med-nya-karolinska>; und <https://www.svd.se/djup-kris-for-nya-karolinskas-storsta-forebild>.
- 76 Siehe https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/ppp_finalreport_annexes_en.pdf.
- 77 Siehe <https://www.svd.se/regeringen-forsokte-stoppa-nya-karolinska>.
- 78 Siehe <http://www.eib.org/en/projects/loan/loan/20090436>.
- 79 Siehe https://www.nib.int/who_we_are/news_and_media/articles/217/new_karolinska_to_become_one_of_the_world_s_most_advanced_hospitals.
- 80 Siehe <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1020777/FULLTEXT02>.
- 81 Siehe https://www.nib.int/who_we_are/news_and_media/articles/217/new_karolinska_to_become_one_of_the_world_s_most_advanced_hospitals.
- 82 Bei der Umrechnung von schwedischen Kronen in Euro wurde der Wechselkurs vom September 2018 zugrunde gelegt.
- 83 Siehe http://ordfrontforlag.se/ordfront_bok/sjukt-hus-om-nya-karolinska-svindlerierna-skandalerna-och-sjukvardskrisen-i-stockholm/.
- 84 Siehe <https://www.svd.se/nya-karolinska-har-ar-svds-avslojanden-wc45#sida-2>.
- 85 Siehe <https://www.svd.se/nya-karolinska-har-ar-svds-avslojanden-wc45#sida-2> und <https://www.svd.se/hemlig-kalkyl-slutnotan-for-nya-karolinska-okar>.
- 86 Siehe <https://www.svd.se/nya-karolinska-tio-miljarder-kronor-dyrare-att-bygga>.
- 87 Siehe <https://www.svd.se/hemlig-kalkyl-slutnotan-for-nya-karolinska-okar/om-nya-karolinska>.
- 88 Siehe https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/003_assessmentstudyppp_en.pdf.
- 89 Siehe <https://mundus-international.com/karolinska-hospital-board-resigns/>.
- 90 Siehe <https://www.svd.se/svd-avslor-konsulter-fick-makten-over-nks>.
- 91 Siehe <https://www.thelocal.se/20180207/finance-minister-calls-for-new-karolinska-hospital-inquiry>.
- 92 Siehe <https://www.svd.se/s-lovar-stopplag-mot-ops-avtal-i-sjukvarden/om-nya-karolinska>, und <https://mundus-international.com/karolinska-hospital-board-resigns/>.
- 93 Siehe <https://www.svd.se/melvin-samsom-avgar-som-sjukhusdirektor-pa-karolinska>.
- 94 Siehe <https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/controversial-swedish-hospital-partnership-has-luxembourg-links/>.
- 95 Siehe <https://www.svt.se/ug/new-karolinska-advanced-tax-scheme-in-luxembourg>.
- 96 Siehe <https://www.svd.se/vi-kommer-att-ha-standing-kris> und <https://www.svd.se/toppchef-hoppar-av-nks-inte-patientsaker>; <https://www.svd.se/lakare-nks-ar-ett-fuskbygge-med-bedrovlig-standard>.
- 97 Siehe <https://www.svd.se/vi-kommer-att-ha-standing-kris>.
- 98 Siehe <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/02/statlig-granskning-med-anledning-av-fallet-nya-karolinska-solna/>.
- 99 Siehe <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/02/offentlig-privat-samverkan-styrning-och-kontroll/> und <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/02/fakta-pa-bordet-i-fallet-nya-karolinska-sa-det-aldrig-sker-igen/>. Siehe auch die folgende Richtlinie (Kommittedirektiv): <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/02/offentlig->

- privat-samverkan-styrning-och-kontroll/.
- 100 Siehe <https://www.thelocal.se/20180207/finance-minister-calls-for-new-karolinska-hospital-inquiry>.
 - 101 Siehe <https://www.svd.se/lakare-nks-ar-ett-fuskbygge-med-bedrovlig-standard>.
 - 102 Tsepong ist eine Zweckgesellschaft, die sich im Besitz von fünf Unternehmen befindet: Netcare Limited (40 Prozent), Excel Health (20 Prozent), Afri'nai (20 Prozent), Women Investment Company (10 Prozent) und D10 Investments (10 Prozent). Damit gehört Tsepong mehrheitlich (zu 60 Prozent) Unternehmen, die außerhalb Lesothos ansässig sind.
 - 103 „Public-Private Partnerships, Financial Extraction and the Growing Wealth Gap: Exploring the connections Presentation at Manchester Business School“, Centre for Research on Socio-Cultural Change (CRESC) www.cresc.ac.uk, 31. Juli 2014. Nicholas Hildyard. The Corner House. <http://www.thecornerhouse.org.uk/sites/thecornerhouse.org.uk/files/PPPs%20-%20Financial%20Extraction%20-%20Wealth%20Gap%20minus%20photos.pdf> – and <https://www.pwc.com/gx/en/healthcare/mhealth/assets/pwc-health-system-innovation-in-lesotho-complete-report-pdf.pdf>.
 - 104 IFC, „A Partnership to Transform Health Care in Lesotho“ https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/news_ext_content/ifc_external_corporate_site/news+and+events/news/lesothohospital.
 - 105 M. Hellowell, „Delivering healthcare infrastructure and services through public private partnerships – the Lesotho case“, in NAP Gil, A Stafford & I Musonda (Hrsg.), *Achieving Collective Ends with Limited Resources: Africa's Struggle to Bridge the Infrastructure Gap*. (Cambridge University Press, 2018).
 - 106 Königreich Lesotho, „New Referral Hospital Public Private Partnership, Request for Best and Final Offers“, 30. Oktober 2007; und Tsepong (Pty) Ltd, Kingdom of Lesotho, „New Referral Hospital Financial Model“, Financial Close Version 6.01.
 - 107 Hellowell, M., 2018, op. cit.
 - 108 Von Eigenkapital ist eine höhere Rendite zu erwarten als von Fremdkapital. Mit einem höheren Fremdkapitalanteil lassen sich daher die gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten (weighted average cost of capital, WACC) des Betreibers und daher auch das nötige Pauschalentgelt senken.
 - 109 Bis 2014 wurden nach Aussage eines wichtigen Informanten insgesamt 755.000 USD an Verzugsstrafen gegen die Regierung verhängt. Oxfam 2014, op cit.
 - 110 Oxfam, „A dangerous diversion. Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?“ (Oxfam, 2014), <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-en.pdf>.
 - 111 T. Vian, N. McIntosh, A. Grabowski, B. Brooks, B. Jack und E. Limakatso, „Endline study for Queen Mamohato Hospital Public Private Partnership (PPP)“, Final Report, September 2013, Centre for Global Health and Development, Boston University, Department of Family Medicine, Boston University und Lesotho Boston Health Alliance, Maseru, <http://devpolicy.org/pdf/Endline-Study-PPPLesotho-Final-Report-2013.pdf>, letzter Zugriff am 1. April 2014.
 - 112 UNICEF und Weltbank, „Lesotho Public Health Sector Expenditure Review“ (Weltbank, Washington, D. C., 2017), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29344>.
 - 113 Die IFC weist die ÖPP-Kosten, die der Regierung entstehen, stets ohne Mehrwertsteuer aus, aber wie bei vielen anderen Ausgabenpositionen muss das Gesundheitsministerium seine Raten für den Vertrag inklusive Mehrwertsteuer zahlen. Die IFC argumentiert, die Mehrwertsteuer fließe letztlich an den Staat zurück. Das bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, dass sie an das Gesundheitsministerium zurückfließt. Auch bei vielen anderen Ausgaben zahlt das Gesundheitsministerium Steuern – unter anderem Einkommenssteuer und Körperschaftssteuer.
 - 114 Laut UNICEF und Weltbank (2017) gab die Regierung 2015/16 insgesamt 1,7 Milliarden Maloti für Gesundheit aus. Das ist – inflationsbereinigt – das 2,7-Fache des Gesundheitsbudgets von 2006/7, das 344 Millionen Maloti betrug. Quelle für das Budget 2006: Bicknell, A et al. (2010), „Comprehensive, Quantitative, Utilization and Cost Baseline for the Lesotho Health Sector“, Boston University und Lesotho Boston Health Alliance. Quelle für die Inflationsraten: <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=LS>
 - 115 Für die Berechnungen wurden Daten von UNICEF und der Weltbank World Bank (2017) herangezogen. Der maximale als bezahlbar geltende Betrag (180,4 Millionen Maloti pro Jahr ohne Mehrwertsteuer) wurde im Oktober 2007 in einem Dokument mit dem Titel „Aufforderung zur Einreichung der bestmöglichen und endgültigen Angebote“ beziffert. Inflationsbereinigt und einschließlich Mehrwertsteuer betrug diese „bezahlbare“ Summe für 2015/16 immerhin 321,7 Millionen Maloti. 2015/16 stellte Tsepong der Regierung von Lesotho ein Jahresentgelt von 642 Millionen Maloti in Rechnung.
 - 116 In dem letzten Jahr, für das Zahlen vorliegen (2015/16), zahlte die Regierung lediglich 80,5 Prozent des Entgelts, das Tsepong ihr in Rechnung gestellt hatte. UNICEF und Weltbank (2017).
 - 117 Siehe <http://www.lestimes.com/tsepong-depletes-govt-coffs-moleleki/>
 - 118 Diese Entgelte sind nominal mit dem Referenzdatum April 2007 festgelegt. Sie werden jährlich entsprechend dem Inflationsindex angepasst.
 - 119 UNICEF und Weltbank (2017).
 - 120 Oxfam, „A dangerous diversion. Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?“ (Oxfam, 2014), <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-en.pdf>.
 - 121 Ebd.
 - 122 Die Weltbank benennt dies auch als ein Problem, das es zu lösen gelte. Siehe: <http://www.worldbank.org/en/country/lesotho/brief/lesotho-health-network-ppp>.
 - 123 Weltbank, „Implementation completion and results report on a grant in the amount of \$6.25 million to the Kingdom of Lesotho for a new hospital PPP project“, (p104403) (Washington D. C.: Weltbankgruppe, 2013).
 - 124 T. Vian, N. McIntosh, A. Grabowski, B. Brooks, B. Jack und E. Limakatso, „Endline study for Queen Mamohato Hospital Public Private Partnership (PPP)“, Final Report, September 2013, Centre for Global Health and Development, Boston University, Department of Family Medicine, Boston University und Lesotho Boston Health Alliance, Maseru, <http://devpolicy.org/pdf/Endline-Study-PPPLesotho-Final-Report-2013.pdf>, letzter Zugriff am 1. April 2014.
 - 125 Oxfam, „A dangerous diversion. Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?“ Oxfam, 2014, <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-en.pdf>.
 - 126 UNICEF und Weltbank (2017).
 - 127 Das bedeutet, dass das Krankenhaus zu mindestens 80 Prozent die internationalen Standards erfüllt. COHSASA ist allerdings nicht für die laufende Kontrolle der Leistungsergebnisse zuständig, die das Krankenhaus Monat für Monat erzielt.
 - 128 Das ÖPP-Projekt in Lesotho ist für Netcare als einem multinationalen Konzern strategisch sehr wichtig. Bei einer Präsentation vor Investoren sagte Richard Friedland, CEO von Netcare, im März 2012: „In unseren Augen steht das ÖPP-Projekt in Lesotho für die Zukunft der Gesundheitsversorgung – nicht nur im Rest des afrikanischen Kontinents, sondern auch in unserem eigenen Land [Südafrika].“ In: Hellowell, M., 2018. Ein weiterer entscheidender Faktor ist, dass die Regierung den ÖPP-Vertrag kündigen kann, wenn das Krankenhaus die Akkreditierung der COHSASA (Council for Health Service Accreditation of Southern Africa) nicht erhält oder sie verliert. Das bedeutet, dass das Krankenhaus zu mindestens 80 Prozent die internationalen Standards erfüllt. COHSASA ist allerdings nicht für die laufende Kontrolle der Leistungsergebnisse zuständig, die das Krankenhaus Monat für Monat erzielt.
 - 129 Unicef und World Bank (2017).
 - 130 Siehe zum Beispiel Seite 191: <http://api.ning.com/files/lumatxx-0jz3owSB05xZDkmWIE7GTVYA3cXwt4K4s3Uy0NtP PRgPWY01LrWaTUqybQeTXleuSYUxbPFWlysuyNI5rL6b2Ms/PPReferenceGuidev02Web.pdf>
 - 131 „Les jeux 'PPP' pour les prisons et les tribunaux, c'est fini“, Paris Match, 9. März 2018, <https://www.parismatch.com/Actu/Societe/Les-jeux-PPP-pour-les-prisons-et-les-tribunaux-c-est-fini-1476353>.
 - 132 Conseil d'État, „Contrat de partenariat pour la construction du nouveau palais de justice de Paris“, 15. Oktober 2014, <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Contrat-de-partenariat-pour-la-construction-du-nouveau-palais-de-justice-de-Paris>.
 - 133 „Bouygues Construction signe le contrat du futur palais de justice de Paris“, 15. Oktober 2012, offizielle Website der Bouygues Group, <https://blog.bouygues-construction.com/fr/nos-innovations/bouygues-construction-signs-a-contract->

- to-build-the-new-paris-law-court-complexbouygues-construction-signe-le-contrat-du-futur-palais-de-justice-de-paris/.
- 134 Offizielle Website von DIF: <https://www.dif.eu/homepage>.
 - 135 Gesetz Nr. 2008-735 vom 28. Juli 2008 über Öffentlich-Private Partnerschaften (Loi N° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000018113280&type=general>.
 - 136 Senatoren Sueur und Portelli, Informationsbericht Nr. 733 über Öffentlich-Private Partnerschaften, Außerordentliche Sitzungsperiode 2013-2014, <http://www.senat.fr/rap/r13-733/r13-7331.pdf>.
 - 137 Französischer Rechnungshof, „La politique immobilière du Ministère de la Justice“, Dezember 2017, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf, Seiten 107 und 69.
 - 138 Französischer Rechnungshof, „Ministry of Justice: Calling time on PPPs“, 13. Dezember 2017), <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-press-release-The-Ministry-of-Justices-real-estate-policy.pdf>, p1.
 - 139 Französischer Rechnungshof, „La politique immobilière du Ministère de la Justice“, Dezember 2017, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf, Seite 94.
 - 140 Französischer Rechnungshof, „La politique immobilière du Ministère de la Justice“, Dezember 2017, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf, Seite 92.
 - 141 Französischer Rechnungshof, „La politique immobilière du Ministère de la Justice“, Dezember 2017, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf, Seite 94.
 - 142 EPPJP, Partnerschaftsvertrag, 15. Februar 2012, <http://thierryleveque.blog.lemonde.fr/files/2015/04/Contrat-de-partenariat-EPPJP-1.pdf>.
 - 143 Franck Johannès, „Nouveau palais de justice de Paris: le contrat sera renégocié“, Le Monde, 15. Januar 2013, https://abonnes.lemonde.fr/societe/article/2013/01/15/nouveau-palais-de-justice-de-paris-le-contrat-sera-renegocie_1817074_3224.html.
 - 144 Michel Deléa, „Recours au Conseil d'Etat contre le PPP du futur Palais de justice de Paris“, Mediapart, 28. Mai 2014, <https://www.mediapart.fr/journal/france/280514/recours-au-conseil-detat-contre-le-ppp-du-futur-palais-de-justice-de-paris>.
 - 145 Cour Administrative d'Appel de Paris, Sitzung vom 14. März 2018, <http://paris.cour-administrative-appel.fr/content/download/9954/29992/version/1/file/13pa02766-13pa02769-13pa02770.pdf>.
 - 146 Französischer Rechnungshof, „Report on the Real Estate Policy of the Ministry of Justice“, Dezember 2017, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf, Seite 92.
 - 147 https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/03/12/trop-couteux-les-partenariats-public-privé-n-ont-plus-la-cote_5269553_3224.html.
 - 148 Jean-François Juéry, Emmanuel Monnet, Justine Coutard, Inspecteur des finances, Adrienne Brotons, Alban Hautier, unter der Leitung von Bruno Durieux, „Report N° 2012-M-027 on the Evaluation of Public-Private partnerships“, Dezember 2012, Französisches Finanzministerium, <http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2012/2012-M-027.pdf>.
 - 149 Französischer Rechnungshof, „Ministry of Justice: Calling time on PPPs“, 13. Dezember 2017), <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-press-release-The-Ministry-of-Justices-real-estate-policy.pdf>.
 - 150 Siehe <http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyecto.aspx?ARE=1&PFL=2&JER=5897>.
 - 151 Siehe <https://www.nasdaq.com/markets/ipos/company/corporacion-america-airports-sa-1039182-85513>.
 - 152 Siehe <https://www.reuters.com/finance/stocks/company-officers/AIH.LM>.
 - 153 Siehe http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA_CHINCHERO_ESTUDIOS_PRE_NIVEL_FACTIVILIDAD/Vol_%20Resumen%20Ejecutivo.pdf.
 - 154 Bei der Value-for-Money-Methode werden die Kosten der ÖPP-Option mit den Kosten einer staatlichen Auftragsvergabe verglichen; dabei wird auch die jeweilige Risikoverteilung berücksichtigt.
 - 155 Die Value-for-Money-Methode bedeutet zum Beispiel bei staatlich kofinanzierten Vorhaben, dass das Wirtschafts- und Finanzministerium damit einverstanden ist, dass qualitative Kriterien herangezogen werden, falls die verfügbaren Informationen für einen Vergleich nicht ausreichen. Mehrere Experten, die hierzu befragt wurden, bestätigten, dass eine qualitative Analyse nicht die Ausnahme, sondern die Regel ist. Siehe https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Anexo_RM249_2014EF15_2.pdf.
 - 156 Siehe http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/PC_AEROPUERTO_CHINCHERO/ACTA_DE_APERTURA_SOBRÉS_3_Y_ADJUDICACION_DE_BUENA_PROJ.pdf.
 - 157 Siehe <https://gestion.pe/economia/empresas/kuntur-wasi-existe-garantia-us-80-mln-caso-incumpliendo-chinchero-127439>.
 - 158 Proinversión hatte einen Zinssatz von 9,5 Prozent veranschlagt. Siehe auch: <https://gestion.pe/blog/economia-aplicada/2017/05/la-adenda-de-chinchero.html?ref=gesr>.
 - 159 Siehe Informe de Contraloría General de la República, <https://es.slideshare.net/MichaelMachacuayBaqu/informe-de-contralora-de-chinchero>. Der Rechnungshof empfahl, zehn Beamten des Verkehrs- und Kommunikationsministeriums, der Wirtschafts- und Finanzministerien und der Überwachungsstelle wegen nicht miteinander vereinbarter Verhandlungen zu entlassen.
 - 160 D. L. 1224, Artikel 22.1. https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_APP_DL_1224/DL%201224.pdf.
 - 161 In den Medien tauchte das Bild eines Managers der Andino Holding auf, der an einer Veranstaltung teilgenommen hatte, mit der die Regierungspartei ihre Wahlkampffinanciers hochleben ließ.
 - 162 Siehe <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/19095> und <https://gestion.pe/blog/economia-aplicada/2017/05/la-adenda-de-chinchero.html?ref=gesr>.
 - 163 Siehe <https://elcomercio.pe/politica/martin-vizcarra-renuncia-mtc-dejar-efecto-contrato-chinchero-425052>.
 - 164 Konsultationsgesetz (Nr. 29785) „Ley del derecho a la consulta previa“ (verabschiedet am 7. September 2011). Durchführungsverordnung (Decreto Supremo 001-2012-MC) „Reglamento de la Ley No. 29785“ (verabschiedet am 3. April 2012).
 - 165 Siehe <http://bdpi.cultura.gob.pe/node/103#main-content>.
 - 166 Estudio de Factibilidad, Anexo N°19, Sección 2. <http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=7201>.
 - 167 Eine asphaltierte Straße, 6 eigentümerlose Straßen und 8 unmarkierte Straßen.
 - 168 Siehe http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA_CHINCHERO_ESTUDIOS_PRE_NIVEL_FACTIVILIDAD/Vol%200_%20Aspectos%20generales%20e%20identificaci%C3%B3n.pdf.
 - 169 Siehe http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA_CHINCHERO_ESTUDIOS_PRE_NIVEL_FACTIVILIDAD/Vol%201_%20An%C3%A1lisis%20de%20mercado.pdf.
 - 170 Siehe <https://whc.unesco.org/en/list/274/>.
 - 171 Siehe <https://www.dosmanospuru.com/blog/nuevo-reglamento-machu-picchu-peru/>.
 - 172 Siehe http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA_CHINCHERO_ESTUDIOS_PRE_NIVEL_FACTIVILIDAD/Vol%201_%20An%C3%A1lisis%20de%20mercado.pdf.
 - 173 Informe de Auditoría Nr. 722-2017-CG/MPROY-AC.
 - 174 Siehe <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/18/27>.
 - 175 Siehe <http://lexuniversal.com/en/news/20288>.
 - 176 Siehe <https://peru21.pe/economia/aeropuerto-chinchero-sera-construido-via-concesion-obra-publica-399428>.
 - 177 Siehe <https://elcomercio.pe/economia/peru/infiltracion-corrupton-concesiones-app-232651>.
 - 178 Siehe <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-19-1390566>.
 - 179 Estrada, Valentín, „Analysis of the recovery project of navigability of the Magdalena River. Regional Coalition for Transparency and Participation“, 2017. Siehe http://coalicionalregional.net/wp-content/uploads/2017/09/boletin_analisis_proyecto_navegabilidad_rio_magdalena_odebrecht.pdf.
 - 180 PPP contract N°001 of 2014. Annex 4. Social Management Specifications <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-19-1390566>.
 - 181 Contraloría General de la República. Dienstag, 27. Dezember 2016. Pressemitteilung Nr. 224.

- 182 Siehe <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/obras-de-navegabilidad-del-rio-magdalena-amenazan-el-futuro-de-los-pescadores/39663>.
- 183 Siehe <https://colombia2020.elespectador.com/opinion/la-deuda-con-el-rio-magdalena>.
- 184 Siehe http://caracol.com.co/programa/2017/01/31/audios/1485862211_821215.html.
- 185 Siehe <http://www.portafolio.co/economia/infraestructura/el-gobierno-vuelve-a-revisar-la-app-del-rio-magdalena-520887>.
- 186 Siehe <http://www.socialwatch.org/es/node/17811>.
- 187 Observatorio de Conflictos Ambientales, „Infrastructure, navigability and ports - Cormagdalena - Navelena - Magdalena medium and low. Dynamic analysis of actors and actions“, Universidad Nacional de Colombia, 2017. Siehe http://conflictos-ambientales.net/oca_bd/media_references/view/1634.
- 188 Delvalle Quevedo, Rocío, „The Madgalena River Navigability Recovery Project as a generator of environmental conflicts in the floodplain of the Magdalena River“, Masterarbeit. Universidad Nacional de Colombia, 2017. Siehe <http://bdigital.unal.edu.co/56563/1/1032442236.2017.pdf>.
- 189 Siehe <http://documents.worldbank.org/curated/en/893051468044100943/pdf/multi-page.pdf>.
- 190 Harsano, A., „Water and politics in the fall of Suharto“, International Consortium of Investigative Journalists, 12. März 2012. Abrufbar unter <https://www.icij.org/investigations/waterbarons/water-and-politics-fall-suharto/>.
- 191 VOA, „Massive Water Privatization Program to End in Jakarta After 18 Years“, 19. Oktober 2017. Abrufbar unter <https://www.voanews.com/a/water-privatization-to-end-in-jakarta/4077224.html>.
- 192 Colbran, N. „Piped Water in Jakarta: A Political, Economic or Social Good?“ In: Langford, M. et al. (Hrsg.) The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects, 2017, Seite 510.
- 193 Global Water Intel, „Thames continues Asian exit plan“, Oktober 2006. Abrufbar unter <https://www.globalwaterintel.com/global-water-intelligence-magazine/7/10/general/thames-continues-asian-exit-plan>.
- 194 Weltbank: <http://documents.worldbank.org/curated/en/661641468038719298/pdf/492900PAD0GPOB101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>.
- 195 Siehe <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/79157/41913-014-ino-xarr.pdf>.
- 196 Siehe <http://documents.worldbank.org/curated/en/266251468039271153/pdf/multi-page.pdf>.
- 197 Siehe https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf.
- 198 Amrta Institute, „Dried Water Tap, or Change“, März 2012. Abrufbar unter <http://amrta-institute.org/attachments/article/150/Jakarta%20Water%20Privatization%20Today.pdf>.
- 199 Siehe https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf.
- 200 PSI, „The Impact of Water Privatisation in Jakarta“, Januar 2015. Abrufbar unter http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact_sheets_2_the_impact_final.pdf.
- 201 PSI, „The Unfair Cooperation Agreement on Water Privatisation“, Januar 2015. Abrufbar unter http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact_sheets_3_the_unfair_final.pdf.
- 202 „The Devil Shift in Water Privatization in Jakarta Ching Leong“, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ropr.12138>.
- 203 Siehe https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf; und „Persistently Biased: The Devil Shift in Water Privatization in Jakarta Ching Leong“, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ropr.12138>.
- 204 „The Devil Shift in Water Privatization in Jakarta Ching Leong“, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ropr.12138>.
- 205 PSI, „The Impact of Water Privatisation in Jakarta“, Januar 2015. Abrufbar unter http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact_sheets_2_the_impact_final.pdf.
- 206 Zamzami, I. und Ardhanie, N., „An end to the struggle? Jakarta residents reclaim their water system“, 2015. In: Kischimoto, S. et al. (Hrsg.) Our Public Water Future, TNI, PSIRU, MSP und EPSU. Abrufbar unter: <https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf> Seite 43.
- 207 Ebd.
- 208 Ebd.
- 209 Siehe https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf.
- 210 Zamzami, I. und Ardhanie, N., „An end to the struggle? Jakarta residents reclaim their water system“, 2015. In: Kischimoto, S. et al. (Hrsg.) Our Public Water Future, TNI, PSIRU, MSP und EPSU. Abrufbar unter: <https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf>.
- 211 Ebd.
- 212 Interviews mit verschiedenen Beteiligten in Jakarta, 5 bis 12. Juli 2018, geführt von Vera Wegmann.
- 213 Siehe <https://www.voanews.com/a/water-privatization-to-end-in-jakarta/4077224.html>.
- 214 Kimmelman, M., „Jakarta Is Sinking So Fast, It Could End Up Underwater“, The New York Times, 21. Dezember 2017. Abrufbar unter <https://www.nytimes.com/interactive/2017/12/21/world/asia/jakarta-sinking-climate.html>; und <https://www.voanews.com/a/water-privatization-to-end-in-jakarta/4077224.html>.
- 215 Kimmelman, M., „Jakarta Is Sinking So Fast, It Could End Up Underwater“, The New York Times, 21. Dezember 2017. Abrufbar unter <https://www.nytimes.com/interactive/2017/12/21/world/asia/jakarta-sinking-climate.html>.
- 216 Zamzami, I. und Ardhanie, N., „An end to the struggle? Jakarta residents reclaim their water system“, 2015. In: Kischimoto, S. et al. (Hrsg.) Our Public Water Future. Seite 45. Abrufbar unter <https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf>; <http://www.thejakartapost.com/news/2015/12/18/jakarta-s-poor-forced-scrimp-costly-water.html>; und https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf.
- 217 Zamzami, I. und Ardhanie, N., „An end to the struggle? Jakarta residents reclaim their water system“, 2015. In: Kischimoto, S. et al. (Hrsg.) Our Public Water Future. Seite 41. Abrufbar unter <https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf>.
- 218 TNI, „Indonesian Supreme Court Terminates Water Privatization“, 17. Oktober 2017. Abrufbar unter <https://www.tni.org/en/article/indonesian-supreme-court-terminates-water-privatization>.
- 219 The conversation, „Jakarta's plan to get more public power in water sector might not work well“, 8. Februar 2018. Abrufbar unter <https://theconversation.com/jakartas-plan-to-get-more-public-power-in-water-sector-might-not-work-well-89320>.
- 220 Interview mit einem Moya-Aktionär in Jakarta am 27. Juli 2018.
- 221 Pamungkas, A. et al., „A Conceptual Model for Water Sensitive City in Surabaya“. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 2017. Abrufbar unter: <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/79/1/012037/pdf>.
- 222 PSI, „The Reliable Performance of Public Water Services“, Januar 2015. Abrufbar unter: http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact_sheets_4_reliable_final.pdf; und Mongabay, „Babak Baru Pengelolaan Air Bersih Jakarta: Swasta atau Pemerintah?“ Dienstag, 10. April 2018. Abrufbar unter <https://www.mongabay.co.id/2018/04/10/babak-baru-pengelolaan-air-bersih-jakarta-swasta-atau-pemerintah>.
- 223 Perdana, D. „Profit PDAM Surya Sembada pada 2017 Mencapai Rp280 Miliar“ [Ins Englische übersetzt mit Google Translate], 14. Dezember 2017. Abrufbar unter <http://kelanakota.suarasurabaya.net/news/2017/196950-Profit-PDAM-Surya-Sembada-pada-2017-Mencapai-Rp280-Miliar>.
- 224 Hall und Lobina, „Water Privatisation and Remunicipalisation: International Lessons for Jakarta“, 2013. PSIRU.
- 225 Siehe <http://www.thejakartapost.com/news/2018/04/12/what-you-need-to-know-about-jakartas-water-privatization.html>; TNI, Indonesian Supreme Court Terminates Water Privatization. Abrufbar unter <https://www.tni.org/en/article/indonesian-supreme-court-terminates-water-privatization>.
- 226 TNI, „Indonesian Supreme Court Terminates Water Privatization“, 17. Oktober 2017. Abrufbar unter <https://www.tni.org/en/article/indonesian-supreme-court-terminates-water-privatization>.
- 227 Für nähere Einzelheiten siehe Gaurav Dwivedi, Rehmat, Manthan Adhyayan Kendra, Badwani (MP), „Private Water Supply Augmentation Project in Khandwa: A Study of Impacts of the Project“. Abrufbar unter: <http://www.manthan-india.org/wp-content/uploads/2015/04/Khandwa-book-FINAL.pdf>.
- 228 Financial Bid for Price Offer II – Khandwa Water Supply Augmentation Project submitted by Vishwa Infra to Khandwa Municipal Corporation for Khandwa Water Supply Augmentation Project, Datum: 2. Februar 2009.
- 229 Siehe <https://disclosures.ific.org/#/projectDetail/SPI/30859>,

- und „IFC lends \$5M to Hyderabad's Vishwa Infrastructures". 14. Juli 2011, <https://www.vccircle.com/ifc-lends-5m-hyderabad%C2%92s-vishwa-infrastructures/> und „IFC Helps Improve Water Supply and Wastewater Treatment Services in India" <https://ifcextapps.ifc.org/ifcext/pressroom/ifcpress-room.nsf/1f70cd9a07d692d685256ee1001cdd37/0af7f28850a-ca7e7852578cd002f3d82?OpenDocument>.
- 230 Siehe <https://www.vccircle.com/ifc-lends-5m-hyderabad%C2%92s-vishwa-infrastructures/> und <https://www.vccircle.com/axis-private-equity-invests-15-million-vishwa-infrastructures/>.
- 231 Financial Bid for Price Offer II – Khandwa Water Supply Augmentation Project submitted by Vishwa Infra to Khandwa Municipal Corporation for Khandwa Water Supply Augmentation Project, Datum: 2. Februar 2009.
- 232 Siehe <http://www.remunicipalisation.org/print/Khandwa>.
- 233 Siehe <http://www.manthan-india.org/wp-content/uploads/2015/04/Khandwa-book-FINAL.pdf>.
- 234 Siehe <http://www.remunicipalisation.org/print/Khandwa>.
- 235 Weltbank, „Running Water in India's Cities: A Review of Five Recent Public-Private Partnership Initiatives", Water and Sanitation Program, Weltbank, 2014, abrufbar unter <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17747/843840WSP0Box30tnership0Initiatives.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- 236 Weltbank, „Running Water in India's Cities: A Review of Five Recent Public-Private Partnership Initiatives", Water and Sanitation Program, Weltbank, 2014, abrufbar unter <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17747/843840WSP0Box30tnership0Initiatives.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- 237 Badwani (MP), „Private Water Supply Augmentation Project in Khandwa – A Study of Impacts of the Project", Manthan Adhyayan Kendra, 2011. Abrufbar unter <http://www.manthan-india.org/wp-content/uploads/2015/04/Khandwa-book-FINAL.pdf>.
- 238 Siehe <http://www.indiatogether.org/khandwa-environment>.
- 239 Narmada Jal Praday Yojana Khandwa (Madhya Pradesh), „Apattiyon ke Nirakaran hetu gatith Swatantra Samitika Prativedan". Khandwa: Khandwa Municipal Corporation, Government of Madhya Pradesh, 2013.



act:onaid

