

Kapitalmangel als entwicklungs- politisches Problem?

Öffentliche oder private Finanzierung
der wirtschaftlichen Infrastruktur
in Entwicklungsländern

■ Executive Summary

There are numerous reasons why richer countries give development aid to poorer states. What should be mentioned here are humanitarian as well as security policy and economic motives. The fact is that improving living conditions in the developing countries is a task that must be addressed not only by those countries themselves but also by the industrialized nations.

There can be no doubt that economic infrastructure plays an important role in fighting poverty and achieving the millennium development goals. This role is emphasized at high-ranking international events, such as the World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics that took place in Tokyo in May 2006. In the fight against poverty, the economic infrastructure even plays a double role. On the one hand, transport routes, communication media, and electricity are location factors that are essential for private domestic and foreign investments, and on the other, a lack of infrastructural services is a clear sign of poverty.

According to estimates of the World Bank, the investments needed by the economic infrastructures of developing countries amount to 465 billion US dollars per year. In response to this, the World Bank adopted its Infrastructure Action Plan in 2003 and significantly increased its investments in the economic infrastructure of the countries mentioned, a gesture which was also meant to be a sign for the in-

Im Kampf gegen die Armut spielt die wirtschaftliche Infrastruktur eine besondere Rolle. Der Investitionsbedarf in den Entwicklungsländern liegt laut Schätzungen der Weltbank hier bei jährlich 465 Milliarden US-Dollar. Der 2003 verabschiedete Infrastructure Action Plan, aber auch die etwa für Afrika angelegte Gründung eines Infrastructure Consortium for Africa sollten Zeichen setzen. Doch sind Kapitalhilfen großer internationaler Geber gerechtfertigt? Lässt sich das für die wirtschaftliche Infrastruktur der Entwicklungsländer benötigte Kapital nicht privat beschaffen? Tatsächlich hat der Privatsektor in der Vergangenheit viel getan. Doch sind auch die Hindernisse – lange Amortisationszeiten, wechselkursbedingte Risiken oder widrige wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen – gewaltig. Ein wichtiger Träger von Infrastrukturinvestitionen ist auch der Staat selbst. Zur Freistellung von Finanzen könnte dieser die Steuern erhöhen, Tarife für bestimmte Dienstleistungen anheben oder sich selbst mehr verschulden. Das Problem indes würde er dadurch kaum lösen. Vonnöten wäre ein breit angelegter Strukturdialog, der eine Verbindung zwischen Kapitalhilfe und Struktur-effizienz schafft – eine Verbindung, für die die Weltbank, für die aber auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit ihrer Forderung nach einer Verbesserung der internen Strukturen und dem erkennbaren Willen zur Reform in den Empfängerländern selbst steht.

ternational donor community. To promote Africa's economic infrastructure, the African Union, the NEPAD, the African Development Bank, the ECOWAS, the World Bank, and the European Commission have recently proposed to found an Infrastructure Consortium for Africa, while an international trust fund stated that it would provide up to 260 million Euros in the form of interest-subsidized loans within the period from 2006 to 2007. Yet is it justifiable for international donors to provide such capital assistance to support the economic infrastructure in developing countries? Cannot the required capital be raised from private sources or national and international capital markets? Questions of this kind must not only be asked but also answered.

Indeed, the private sector has invested large sums in the economic infrastructure of many developing countries for more than ten years. Nevertheless, this commitment only accounts for somewhat less than 14 percent of the total demand, so that it would be unrealistic to expect that it might be possible to cover the upcoming investments from this source alone.

Private investors are facing a whole series of obstacles which include economic and exchange rate-related risks, political uncertainties, and the fact that the payback period of numerous investments in infrastructure is rather long. What is more, defects in basic sectoral and legal conditions, such as the complexity of contracts, do nothing at all to encourage the private sector to get involved in this field. Due to its moderate use, there is little 'consumption competition' in the transport infrastructure, so that this field will hardly look profitable to the private investor. And finally, the general economic and political framework conditions in many developing countries hardly offer any incentive for private engagement. To be sure, many developing countries profess allegiance to the rules of market economy in principle, but their policies often do not reflect the theory of this avowal.

One important carrier of investments in the infrastructure is the state itself. However – hitting a sensitive spot – its financial engagement ought to be increased. Public budgets are desolate at almost all levels; solid budget management is to be found hardly anywhere. That the budget of regional governments, regional corporations, and communities is at a mini-

num mainly results from a centralist tax system which allows for only insufficient financial returns to the lower levels of government. In view of this situation, it is of particular importance to open up local financial resources.

Increasing rates and taxes would be one option to make funds available to the state. Across the board, the share of the central governments' tax revenues in the GDP amounts to no more than twelve percent in the developing countries, while in East Asia it is down to ten percent. In the Euro zone, however, the quota is 18 percent. The reason for this is not only that the majority of taxable persons in the developing countries do not pay direct taxes, but also that a large part of the economy is located in the informal sector, evading taxation.

What is more, next to increasing taxes it would be possible to expand the state's scope of action by increasing the rates for certain infrastructural services. Another option could be to redeploy public spending should the occasion arise. This would include putting a wide range of expenditure items to the test, such as the high expenditures on the military, the weighty tax burden on pay, the civil service as a whole, and electricity and fuel subsidies.

Another tool to mobilize funds would be to increase the national debt. There would be various economic reasons in favour of this route: On the one hand, investments in the infrastructure could activate growth, and on the other, investments made today would lead to a capital stock that could enable the next generation to reach a higher degree of prosperity. However, there are negative sides to this as well. Most developing countries have piled up a huge mountain of debt under the cloak of economic investment. In many of these countries, the central bank is dependent on the government, the consequence being that the latter partially or completely relieves its budget deficit through loans from that bank, thereby opening the floodgates to inflation. Financing national debts through the local capital market, however, means that the state uses funds that were reserved for the private sector – a process that is known as *crowding out*. To arrive at a tolerable debt service burden it would be important to fix and observe realistic limits in any case.

In principle, it is justifiable to increase public revenues and to restructure expenditures, or even to raise the national debt in order to provide funds for the infrastructure. Yet this does not solve the key problem, for the investment needs that are to be met by the state are far higher than what may be covered by the tools mentioned. Both private investors and the state can and must draw on the financial sector. A financial system that works efficiently is the nerve centre of any national economy; it mobilizes resources, and it diversifies and controls risks. Financial institutions must be able to work professionally and without political pressure. Therefore, it is all the more unfortunate that, in some developing countries, you should find conditions that threaten development, such as interest rate caps, and loans being channelled to selected companies. Another negative point is that in many countries, investors do not trust the financial system, a fact that, on the one hand, results in a lower savings-to-income ratio, and on the other, in people placing priority on short-term investments.

In view of all that, it is not surprising that government bonds, for example, are issued only in exceptional cases, if at all, and that regional corporations and particularly municipalities are not admitted to the bond market. Thus, especially in the communal infrastructure, financing through bonds is almost impossible.

Acquiring capital to finance the infrastructure still poses a problem in development policy, especially as neither the private sector nor the state is able to meet the demand. Thus, development cooperation is of great importance. Financial cooperation especially offers diverse tools to serve its purpose: grants for particularly poor countries, projects supported by concessionary loans, support loans, and loans from the DEG (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, German investment and development society), to name but a few. In the latter case, the conditions for the capital provided would have to be adapted flexibly to the capability of the country or area concerned.

Capital aid requires a broad structural dialogue. The World Bank postulates a link between capital aid and structural efficiency. However, there are also other forms of cooperation between donor and part-

ner countries, such as the Sector Wide Approaches (SWAp) initiative.

In international and German development cooperation, there is a link between financial aid and improving internal structures in the recipient countries. However, this link may only be successful if the partner countries are indeed willing to carry out reforms. In the long run, the objective must certainly be to abolish the developing countries' dependence on development cooperation. As long as this goal is not reached, development cooperation may be valuable when it comes to reducing, or even eliminating, the lack of capital.

■ Einleitung

Die Begründungen für die Gewährung von Entwicklungshilfe sind vielfältig. Neben ethisch-humanitären Gründen – die wohlhabenden Staaten haben eine Verpflichtung, zur Überwindung der Armut auf dieser Welt beizutragen – werden außen- und sicherheitspolitische Argumente genannt – Entwicklungshilfe als Beitrag zur globalen Friedenssicherung und zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Und es werden auch wirtschaftliche Eigeninteressen der Industriestaaten angeführt – wirtschaftlicher Aufstieg der Entwicklungsländer macht diese als Handelspartner und Absatzmärkte für die eigene Wirtschaft attraktiver. All diese Überlegungen laufen darauf hinaus, dass es nicht nur Sache der Entwicklungsländer selbst ist, die dortigen Lebensverhältnisse zu verbessern, sondern dass auch die Industriestaaten dies unterstützen sollten. Ein klares Plädoyer in diese Richtung erfolgte jüngst von Jeffrey Sachs in seinem Bericht zu den Perspektiven einer Erreichung der Millennium Development Goals (MDG).¹⁾

Im vorliegenden Beitrag wird vor diesem Hintergrund zunächst dargelegt, dass zur beschleunigten Entwicklung in den Entwicklungsländern ein Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur von zentraler Bedeutung ist. Anschließend wird diskutiert, welche Beiträge hierzu von privaten Investoren geleistet werden bzw. geleistet werden können. Die Quintessenz lautet: Privatwirtschaftliches Engagement zum Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur ist zwar bedeutsam, reicht jedoch angesichts des enormen Investitionsbedarfs nicht aus. Auch der Staat muss aktiv

1) J. D. Sachs, *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, London 2005.

2) Der Begriff „wirtschaftliche Infrastruktur“ wird in der Literatur und bei den verschiedenen Institutionen der EZ uneinheitlich verwendet. Herrscht Einigkeit darüber, dass Energie, Transport und Kommunikation Bestandteile von wirtschaftlicher Infrastruktur sind, so gilt das für die Bereiche Wasser, Abwasser und Müllverwertung nur in eingeschränktem Maße. Die Weltbank fasst letztere Bereiche unter „wirtschaftliche“, die deutsche EZ jedoch unter „soziale“ Infrastruktur. Hierdurch ist die Vergleichbarkeit von Zahlen zur Infrastruktur nicht immer gegeben. Andererseits gilt es zu beachten, dass die Bereiche Energie, Transport und Kommunikation zusammen rund 92 Prozent des geschätzten Investitionsbedarfs für „wirtschaftliche Infrastruktur“ gemäß Weltbankdefinition ausmachen (vgl. Marianne Fay und Tito Yepes, „Investing in infrastructure: what is needed from 2000 to 2010?“, World Bank Policy Research Working Paper 3102, July 2003, S. 12).

3) J. D. Sachs, a.a.O.; Commission for Africa. Our common interest. Report of the Commission for Africa, 2005 („Blair-Report“: http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf); United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Least Developed Countries Report 2006 (<http://www.unctad.org/Templates/Download.asp?docid=7011&lang=1&intItemID=3881>); OECD Development Co-operation Directorate „Guiding principles on using infrastructure to reduce poverty“, 2006 („Guiding Principles“: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/46/36301078.pdf>). Die Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE) vom 29. bis zum 30.05.2006 in Tokio stand unter dem Titel „Rethinking Infrastructure for Development“ (www.worldbank.org/abcde-tokyo).

werden. Dessen Aufgabe ist es einerseits, die Rahmenbedingungen für höhere Privatinvestitionen in diesen Bereichen zu verbessern, er muss aber andererseits auch selber Investitionen tätigen. Eine wichtige Funktion kommt in diesem Zusammenhang ferner dem Finanzsektor zu, nämlich der Bereitstellung von Kapital zur Investitionsfinanzierung. Schließlich wird dargelegt, welche Möglichkeiten die EZ hat, die Entwicklungsländer bei der Infrastrukturfinanzierung durch finanzielle und technische Maßnahmen zu unterstützen.

■ **Entwicklungspolitische Bedeutung der wirtschaftlichen Infrastruktur**

Die Bedeutung wirtschaftlicher Infrastruktur (Energie, Transport und Kommunikation)²⁾ für die Bekämpfung von Armut und das Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) steht außer Zweifel. Dies belegt eine Fülle von Publikationen, nicht zuletzt der bereits erwähnte Sachs-Report des Millennium-Projekts an den Generalsekretär der Vereinten Nationen 2005, der im selben Jahre erschienene Bericht der Commission for Africa (Blair-Report) sowie der im Juli 2006 von der UNCTAD veröffentlichte Least Developed Countries-Report mit dem Untertitel „Entwicklung der produktiven Kapazitäten“. Viele hochrangige internationale Veranstaltungen wie z. B. die Ende Mai 2006 von der Weltbank veranstalteten Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE) in Tokio und auch das Co-operation Directorate (DAC) der OECD betonen die Rolle der wirtschaftlichen Infrastruktur für die Erreichung der MDGs.³⁾

Wirtschaftliche Infrastruktur spielt bei der Armutsbekämpfung eine doppelte Rolle. Einerseits stellen Verkehrswege, Kommunikationsmittel und Elektrizität wesentliche Standortfaktoren für Investitionen inländischer und ausländischer privater Unternehmen dar und sind somit Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum. Ohne Wachstum wiederum ist eine nachhaltige Armutsbekämpfung nicht denkbar. Zum Beispiel entscheiden die Transportkosten, die maßgeblich vom Vorhandensein und von der Qualität der Verkehrsinfrastruktur abhängen, darüber, inwieweit Arbeitsteilung, Handel und regionale oder internationale Wirt-

schaftsbeziehungen voranschreiten können. Die Transportkosten stellen aber oft ein fundamentales Hemmnis dar. In Afrika südlich der Sahara machen die Frachtkosten durchschnittlich rund 14 Prozent des Wertes aller importierten Güter aus, in Uganda und Mali sogar 32 Prozent bzw. 39 Prozent. In Asien sind es hingegen nur neun Prozent, in Westeuropa vier Prozent.⁴⁾

Andererseits ist der Ausschluss von Infrastrukturdienstleistungen ein wichtiges Merkmal von Armut. So liegt der Anteil der Bevölkerung in den Niedrigeinkommensländern mit Zugang zu Elektrizität bei nur 31 Prozent und die Anzahl der Telefonanschlüsse bei nur acht Prozent. Drastischer sind die Zahlen allerdings, wenn man sie für die jeweils ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung in diesen Ländern betrachtet: Zehn Prozent bei Elektrizität und drei Prozent bei Telefonanschlüssen.⁵⁾ 34 Prozent der Bevölkerung Afrikas lebt weiter als zwei Kilometer von einer ganzjährig befahrbaren Straße entfernt und hat dadurch nur sehr beschränkt Zugang zu Märkten und sozialen Diensten.⁶⁾

■ Kapitalbedarf zum Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur

Die Weltbank schätzt den Investitionsbedarf für wirtschaftliche Infrastruktur in den Entwicklungsländern auf rund 465 Milliarden US-Dollar pro Jahr, allein um das geschätzte Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 2,7 Prozent in den Jahren 2000 bis 2010 nicht zu gefährden. Das entspricht Ausgaben für Investitionen und Instandhaltung von 5,5 Prozent des BIP für die Entwicklungsländer insgesamt und von 6,9 Prozent für die Niedrigeinkommensländer⁷⁾. Derzeit werden in den Entwicklungsländern aber nur durchschnittlich zwei bis vier Prozent des BIP bereitgestellt.⁸⁾ In Afrika sank der Anteil der öffentlichen Ausgaben für wirtschaftliche Infrastruktur am BIP von rund vier Prozent im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1985 auf unter zwei Prozent im Zeitraum 1996 bis 2001.⁹⁾

Die Weltbank zog 2003 Konsequenzen aus den neuen Erkenntnissen zur Bedeutung der wirtschaftlichen Infrastruktur und aus den Forderungen vieler Entwicklungsländer nach einem stärkeren Geberengagement in diesem Bereich. Sie verabschiedete einen

4) „Blair-Report“ (vgl. Fußnote 3), S. 187.

5) Antonio Estache, „Infrastructure: A survey of recent and upcoming issues“, Konferenzpapier ABCDE-Konferenz 2006 in Tokio, S. 6. (http://siteresources.worldbank.org/INTDECABCTO/K2006/Resources/Antonio_Estache_Infrastructure_for_Growth.pdf).

6) Weltbank Infrastructure Vice-Presidency „Infrastructure and the World Bank: a progress report“, Bericht für das Development Committee (Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund On the Transfer of Real Resources to Developing Countries) vom 6. September 2005, S. 2 ([http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20651863/DC2005-0015\(E\)-Infrastructure.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20651863/DC2005-0015(E)-Infrastructure.pdf)).

7) Fay-Yepes 2003 (vgl. Fußnote 2), S. 11.

8) Weltbank „Infrastructure and the World Bank: a progress report“ 2005 (vgl. Fußnote 6), S. 1.

9) „Guiding Principles“ (vgl. Fußnote 3), S. 17.

„Infrastructure Action Plan“ und steigerte ihre Investitionen in die wirtschaftliche Infrastruktur in Entwicklungsländern im Zeitraum 2002 bis 2005 sukzessive um rund eine Milliarde US-Dollar pro Jahr auf nunmehr 7,4 Milliarden US-Dollar. Damit setzte sie gleichzeitig ein Signal für die internationale Gebergemeinschaft. In den neunziger Jahren hatten nämlich viele bilaterale Geber ihr Portfolio zu Lasten der Infrastrukturfinanzierung und zugunsten eines Engagements in sozialen Sektoren umstrukturiert.¹⁰⁾

Zur Förderung der wirtschaftlichen Infrastruktur in Afrika regten Vertreter der G8, Afrikanischer Union, NEPAD, Afrikanischer Entwicklungsbank, ECOWAS, Weltbank und Europäischer Kommission im Juni 2005 die Gründung eines „Infrastructure Consortium for Africa“ an, über dessen konkrete Ausgestaltung derzeit international verhandelt wird.¹¹⁾ Im Rahmen der im Februar 2006 begründeten „EU-Africa Infrastructure Partnership“ wird ein durch die Europäische Kommission, die Europäische Entwicklungsbank sowie interessierte europäische Geber und Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen ausgestatteter Treuhandfonds zusätzliche Investitionsmittel für grenzüberschreitende Infrastrukturvorhaben in Afrika bereitstellen. Für den Zeitraum 2006 und 2007 sollen 220 bis 260 Millionen Euro in Form von zinsverbilligten Darlehen bereitgestellt werden. Für die Folgejahre rechnet man mit deutlich höheren Beträgen.¹²⁾ Der bereits erwähnte UNCTAD-Bericht verweist auf den sinkenden Anteil der Entwicklungshilfe im Bereich der wirtschaftlichen Infrastruktur – 12,7 Prozent im Zeitraum 2002 bis 2004 gegenüber immerhin 21,6 Prozent 1992 bis 1994 – und fordert ein verstärktes Engagement insbesondere der Entwicklungsbanken in diesem Bereich.¹³⁾

Sind diese „Kapitalhilfen“ internationaler Geber für den Erhalt und den Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur in Entwicklungsländern wirklich gerechtfertigt? Herrscht dort tatsächlich Kapitalmangel oder ist Anlage suchendes Kapital – wie oft behauptet wird – in großem Umfang prinzipiell vorhanden? Warum lässt sich das Kapital nicht bei privaten Investoren bzw. über nationale oder internationale Kapitalmärkte beschaffen? Warum nicht über öffentliche Haushalte? Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen.

10) Vgl. „Guiding Principles“ (vgl. Fußnote 3), S. 14ff.

11) Siehe hierzu <http://www.dfid.gov.uk/news/files/infra-consorti-africa.asp>.

12) Vergleiche hierzu <http://www.eib.eu.int/news/press/press.asp?press=3075> und http://europa.eu-un.org/articles/en/article_5670_en.htm.

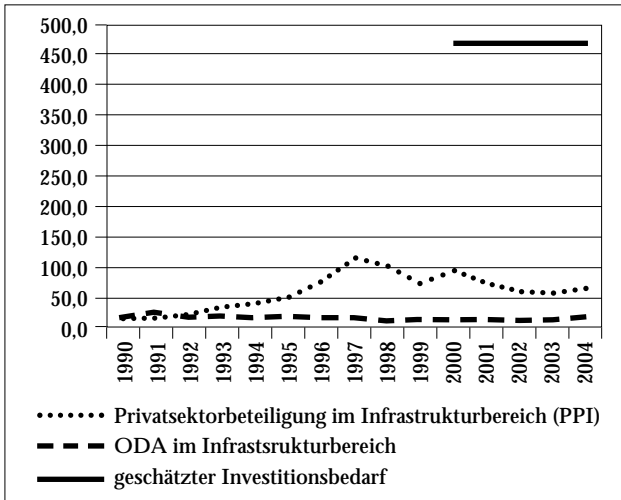
13) UNCTAD: a.a.O., S. 20, Tabelle 12.

■ Kann der Privatsektor den Kapitalbedarf befriedigen?

Empirischer Befund

Im Zuge eines allgemeinen Paradigmenwechsels über die Rolle des Staates seit Anfang der neunziger Jahre hat der private Sektor in erheblichem Maße Investitionen in der wirtschaftlichen Infrastruktur getätigt: Lag das Investitionsvolumen im Infrastrukturbereich mit Beteiligung der Privatwirtschaft (PPI: Private Participation in Infrastructure) in Entwicklungsländern 1990 noch bei 13 Milliarden US-Dollar, so stieg dieser Wert bis 1997 auf 114 Milliarden Dollar. Bis 2003 halbierte er sich (auch wegen der Krisen in Asien und Russland) dann auf 56 Milliarden, um 2004 wieder auf 64 Milliarden anzusteigen.¹⁴⁾ Damit ist das private Engagement zwar signifikant, macht aber nur knapp 14 Prozent des oben zitierten Bedarfs an Infrastrukturausgaben in Entwicklungsländern aus (vgl. Abb. 1).

■ **Abb. 1: Privatsektorbeteiligung und ODA im Infrastrukturbereich in Entwicklungsländern 1990–2004**



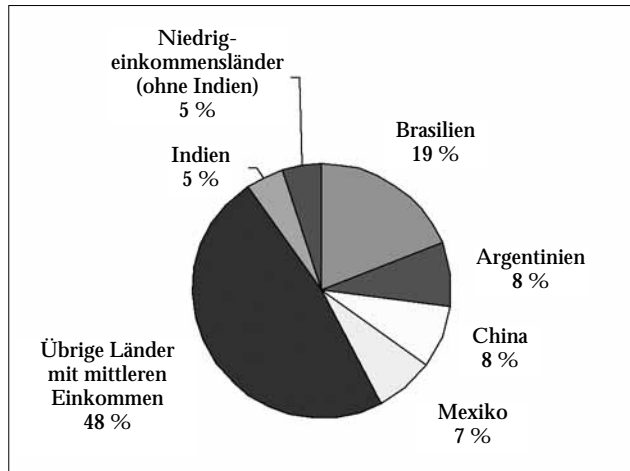
Quelle: PPI Datenbank der Weltbank und DAC International Development Statistics (IDS)

Des Weiteren ist eine starke geografische Konzentration bei PPI zu beobachten: Im Zeitraum von 1990 bis 2004 entfielen 47 Prozent aller privaten Infrastrukturinvestitionen auf nur fünf Länder (Brasilien, Argentinien, VR China, Mexiko und Indien). Weniger als zehn Prozent wurden in Niedrigeinkommenslän-

14) Zahlen in diesem Abschnitt entnommen aus World Bank: Infrastructure: Lessons from the Last Two Decades of World Bank Engagement, Discussion Paper Infrastructure Network January 30, 2006 und aus der Private Participation in Infrastructure (PPI) Online-Datenbank der Weltbank (<http://ppi.worldbank.org>).

dern (LIC – Low Income Countries) getätigt, davon entfiel allein die Hälfte auf Indien.

Abb. 2: Aufteilung von PPI in EL auf Länder und Ländergruppen 1990–2004



Quelle: PPI Datenbank der Weltbank

Eine weitere Konzentration zeigt sich bei einer sektoralen Betrachtung: 48 Prozent der privaten Investitionen entfielen auf die Telekommunikation, 32 Prozent auf Energie und nur 15 Prozent auf Transport.

Die Schlussfolgerung aus diesem empirischen Befund lautet also, dass es unrealistisch wäre zu erwarten, der private Sektor werde den bestehenden Investitionsbedarf vollständig decken.

Grundsätzliche Hemmnisse für ein Engagement privater Investoren in der Infrastruktur

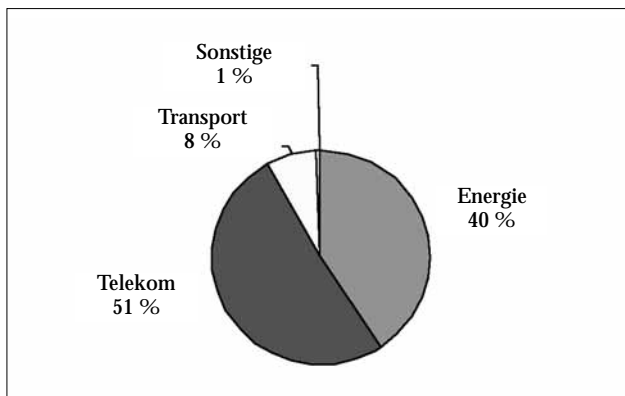
Die obige Schlussfolgerung wird nicht nur durch die empirische Datenlage gestützt. Vielmehr muss auf eine Reihe grundsätzlicher Hemmnisse hingewiesen werden:

So zeichnen sich viele Infrastrukturinvestitionen durch sehr lange Amortisationszeiten aus. Diese langfristige Bindung stellt den Privatsektor vor große Herausforderungen, insbesondere, da neben das kommerzielle und das Wechselkursrisiko – Kapital für Investitionen muss größtenteils auf internationalen Kapitalmärkten besorgt werden (siehe unten), die Einnahmen fallen i.d.R. aber in lokaler Währung an – auch politische Risiken treten. Diese Risiken reichen

von den häufig erforderlichen – im Voraus aber nur schwer kalkulierbaren – Nachverhandlungen von Konzessionsverträgen über öffentliche Proteste infolge von Tarifierhöhungen bis hin zu Enteignungen. Insbesondere wo die sektoralen und rechtlichen Grundvoraussetzungen – ausreichende Kenntnis des technischen Zustands der Anlagen, klare Verantwortungsbereiche von Institutionen, eine gewisse „Vertragskultur“, ein Regulierungssystem und ausreichende Kapazität auf staatlicher Seite für Monitoring und Vertragskontrolle – fehlen, sind Privatsektorbeteiligungen im Infrastrukturbereich riskant. Oft sind Verträge sehr komplex, insbesondere, wenn die Investitionen aufgrund niedriger Tarife nur unzureichende Einnahmen für den Betreiber generieren und öffentliche Zuwendungen erforderlich machen. Letzteres ist sehr häufig der Fall. Gemäß Untersuchungen der Weltbank zur Kostendeckung im Infrastrukturbereich leisten die Energietarife in Niedrigeinkommensländern in 31 Prozent der Fälle nicht einmal einen Beitrag zu den Kosten für Bereitstellung und Unterhaltung; ein Beitrag zur Deckung der Vollkosten wird nur in 25 Prozent der Fälle geleistet. Der einzige Bereich mit ausreichender Kostendeckung ist der Kommunikationssektor.¹⁵⁾ Bezeichnenderweise liegt hier mit 51 Prozent der Investitionen auch der Schwerpunkt der Privatsektorbeteiligungen im Infrastrukturbereich in Niedrigeinkommensländern – gegenüber 40 Prozent im Energiesektor und nur acht Prozent im Transportsektor (vgl. Abb. 3).

15) Vivien Foster und Tito Yepes, „Is Cost Recovery a Feasible Objective for Water and Electricity? The Latin American Experience“, World Bank Policy Research Working Paper 3943, June 2006, S. 13.

Abb. 3 Sektoriale Verteilung von PPI in Niedrigeinkommensländern 1990–2004



Quelle: PPI Datenbank der Weltbank

Im Transportsektor liegt der Grund für das bescheidene Engagement privater Investoren im Wesentlichen darin begründet, dass die Transportinfrastruktur, insbesondere das Straßennetz, die klassischen Merkmale eines öffentlichen Gutes aufweist: Bei einer – im Vergleich zu reichen Ländern – bescheidenen Nutzung herrscht oft nur geringe „Rivalität im Konsum“ vor und – mit Ausnahme von Mautstraßen – haben die Nutzer freien Zugang („Nichtausschließbarkeit“). Für privatwirtschaftliche Investoren ist dies ein wenig lukratives Geschäft. Wenig verwunderlich daher, dass mehr als die Hälfte der ohnehin geringen Transportinvestitionen mit Privatsektorbeteiligung in Niedrigeinkommensländern nicht in Straßen, sondern vor allem in Häfen, Flughäfen und Eisenbahnen getätigt werden, wo das Ausschlussprinzip am einfachsten realisierbar ist.¹⁶⁾

16) Insgesamt rund 60 Prozent gegenüber 40 Prozent in Mautstraßen gemäß PPI-Online-Datenbank der Weltbank (vgl. Fußnote 14).

Neben den Rahmenbedingungen im jeweiligen Sektor sind auch die allgemeinen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in vielen Ländern ein Hemmnis für das Engagement sowohl inländischer als auch ausländischer privater Investoren. So bekennen sich zwar die allermeisten Entwicklungsländer grundsätzlich zum Leitbild einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Die dortige Realität sieht allerdings oft deutlich anders aus. Faktisch erfüllt der Staat vielfach seine Ordnungsfunktion nicht, und er interveniert sogar in das Wirtschaftsgeschehen auf vielen Gebieten in einer Weise, die dem eigentlich proklamierten marktwirtschaftlichen Leitbild klar zuwiderläuft. Beispiele hierfür sind: Der Staat greift in die freie Preisbildung ein; er betätigt sich als Unternehmer auf Gebieten, die privaten Unternehmen vorbehalten sein sollten, Privatisierung ist faktisch nicht gewollt oder politisch schwer durchsetzbar; die Justiz ist nicht unabhängig; es ist schwierig und langwierig, vor Gericht in Wirtschaftssachen einen Rechtstitel zu bekommen und diesen dann auch durchzusetzen; die staatliche Administration ist schwerfällig, reformunwillig und korrupt; Sicherheit für Person und Eigentum ist nur eingeschränkt gewährleistet; dasselbe gilt für freien Außenhandel und Konvertibilität der Währung; Bildung und Gesundheit werden vernachlässigt, was nicht nur ein soziales, sondern auch ein wirtschaftliches Problem bedeutet (wenig leistungsfähige Arbeitskräfte). Diese Themen werden gemeinhin un-

ter dem Stichwort *good governance* diskutiert. Verschiedenste Untersuchungen hierzu haben gezeigt, welchen Schaden *bad governance* anrichtet und wie entwicklungsfördernd entsprechend Reformen in vielen Ländern sind und auch in anderen Ländern sein könnten.¹⁷⁾

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass private Investoren wichtige Akteure bei der Befriedigung des enormen Bedarfs an Infrastrukturinvestitionen sind. Ein weitaus wichtigerer Akteur ist jedoch der Staat. Er hat grundsätzlich zwei Aufgaben: Zum einen hat er eine Verbesserung der Rahmenbedingungen sicherzustellen, damit sich private Investoren stärker engagieren. Zum anderen muss der Staat aber vor dem Hintergrund der genannten Besonderheiten in etlichen Infrastruktursektoren (lange Amortisationszeiten, öffentliches Gut etc.) auch dort selber Investitionen tätigen. Der letztgenannte Punkt ist Gegenstand der Erörterung im folgenden Abschnitt.

■ **Möglichkeiten und Grenzen der Mobilisierung staatlicher Mittel zur Infrastrukturfinanzierung**

Der Staat ist ein wichtiger Träger von Infrastrukturinvestitionen. Nicht nur in der wirtschaftlichen, sondern auch in der sozialen Infrastruktur in Entwicklungsländern sind staatliche Trägerinstitutionen als Finanzier und teilweise auch als Betreiber tätig. Das finanzielle Engagement des Staates müsste aber erheblich ausgeweitet werden, da der Bedarf wie dargelegt sehr groß ist. Damit rückt die Frage der Finanzierung staatlicher Infrastrukturinvestitionen und folglich der öffentliche Haushalt ins Blickfeld. Und da stoßen die meisten Entwicklungsländer an ihre Grenzen. Die öffentlichen Haushalte weisen auf nahezu allen Ebenen erhebliche Defizite auf – dies gilt für die Haushalte der Zentralregierungen im Allgemeinen, aber für die Haushalte der Regionalregierungen, Gebietskörperschaften und Kommunen im ganz Besonderen. Die Defizite erreichen häufig ein Ausmaß, bei dem von soliden Haushaltsverhältnissen nicht mehr die Rede sein kann. Dabei sind die Zentralregierungen i. d. R. noch besser gestellt. Regionalregierungen, Gebietskörperschaften und Kommunen haben demgegenüber meistens – wenn überhaupt – nur ein minimales Budget für die Finanzierung von

17) Verwiesen sei hier etwa auf die umfassenden Analysen der Weltbank in den Weltentwicklungsberichten (WEB), wie z. B. zu den Themen Ordnungspolitik („The Challenge of Development“, WEB 1991), Infrastructure for Development (WEB 1994), From Plan to Market (WEB 1996), The State in a Changing World (WEB 1997), A Better Investment Climate for Everyone (WEB 2005). Die Bedeutung von *good governance* ist auch Gegenstand des Jahresberichtes 2005 von KfW Entwicklungsbank und DEG.

- 18) International vergleichende Statistiken (z. B. der Weltbank) weisen lediglich die Defizite der Zentralregierungen aus. Derartige Zahlen sind aber nur ein Teil der Wahrheit. So betrug etwa das Haushaltsdefizit in Indien 2005 für die Zentralregierung 4,1 Prozent/BIP, unter Einschluss der erheblichen Defizite der indischen Unionsstaaten steigt der Wert dagegen auf 8,2 Prozent/BIP, also auf das Doppelte.
- 19) So reichen z. B. in Burkina Faso die Steuereinnahmen noch nicht einmal aus, um den Verwaltungshaushalt (*current expenditure*) zu bestreiten, geschweige den Investitionshaushalt (*capital expenditure*). Die hohe Geberabhängigkeit verdeutlichen auch Weltbankstatistiken, wonach die Relation Official Development Assistance (ODA) bezogen auf das Sozialprodukt Spitzenwerte von über 50 Prozent erreicht (z. B. in Burundi, vgl. World Bank: World Development Indicators 2006). Die Relation ODA: Staatsausgaben liegt in einigen Ländern über 100 Prozent (z. B. Nicaragua, vgl. ebenda).
- 20) Die in diesem Abschnitt genannten Durchschnittsangaben sind entnommen aus World Bank, *World Development Indicators*, Washington 2006.

Investitionen¹⁸. In vielen Fällen reichen die Einnahmen nicht einmal für die Finanzierung der Verwaltungshaushalte, aus denen die laufenden Kosten finanziert werden. Im Ergebnis sind gerade ärmere Entwicklungsländer häufig zur Finanzierung ihrer Investitionshaushalte auf finanzielle Leistungen aus der EZ angewiesen – in besonders kritischen Fällen, die gar nicht so selten sind, sind sie darüber hinaus auf die (Teil-)Finanzierung der Verwaltungskosten ebenfalls durch EZ-Mittel angewiesen.¹⁹ Dies gilt – angesichts des oben beschriebenen Dilemmas – erst recht für Gebietskörperschaften. Der Grund, dass die Finanzierungskapazitäten dieser Einrichtungen besonders begrenzt sind, liegt u. a. in dem i. d. R. zentralistisch ausgerichteten Steuersystem, bei welchem über diverse Umverteilungsmechanismen nur unzureichend Mittel in die Provinz/Kommunen zurückfließen, zum anderen aber auch in den geringen Verwaltungskapazitäten in diesen Einrichtungen, die – zusammen mit dem Fehlen jeglicher *Governance*-Prozesse (Vergabeverfahren, solide Finanzverwaltung, unabhängige Haushaltsprüfung, etc.) – es auch nicht angeraten erscheinen lassen, eine weit reichende Steuer- und Verschuldungsautonomie zuzulassen. Hier treffen dann zwei Phänomene aufeinander: Zum einen sind gerade die Gebietskörperschaften und Kommunen Träger öffentlicher Infrastruktureinrichtungen – insbesondere Wasser/Abwasser, Abfall, oft aber auch Fernwärmesysteme und lokales regionales Straßennetz – zum anderen sind gerade diese Einrichtungen haushaltsmäßig besonders schlecht ausgestattet.

Vor diesem Hintergrund kommt dem Erschließen lokaler Finanzquellen – d.h. Mobilisierung zusätzlichen Kapitals zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben – besondere Bedeutung zu. Grundsätzlich gibt es dazu auf der Ebene des Staates drei Möglichkeiten – eine Erhöhung der regulären Staatseinnahmen, eine Umschichtung der Ausgaben oder eine Erhöhung der Staatsverschuldung.

Erhöhung der regulären Staatseinnahmen

Eine Erhöhung der Staatseinnahmen aus Steuern und Abgaben ist durchaus eine Option, wenn man bedenkt, dass die Steuerquote in Entwicklungsländern bisher noch recht niedrig ist. Wie Weltbankstatistiken²⁰ zeigen, beträgt der Anteil der Steuereinnahmen

der Zentralregierung am BIP im Durchschnitt aller Entwicklungsländer lediglich zwölf Prozent, in Ostasien sind es sogar nur zehn Prozent. Zum Vergleich – in der Euro-Zone liegt diese Quote bei 18 Prozent. Auch in den aufstrebenden Volkswirtschaften Asiens ist die Steuerquote recht gering (VR China 8,5 Prozent, Indien zehn Prozent). Diese Werte sind auf den ersten Blick erstaunlich niedrig, wenn man berücksichtigt, dass, wie Weltbankstatistiken ebenfalls zeigen, im Durchschnitt fast die Hälfte der Gewinne von Unternehmen an den Fiskus abgeführt werden müssen und auch die Grenzsteuersätze auf private Einkommen und Unternehmensgewinne in den meisten Ländern zwischen 30 und 50 Prozent liegen. Erklärung der dennoch geringen Steuerquote ist die vielfach noch sehr kleine Steuerbasis: In vielen Entwicklungsländern zahlt die übergroße Mehrheit der Steuerpflichtigen keine direkten Steuern, und zwar auch jene Steuerpflichtigen nicht, die Steuern aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durchaus verkraften könnten. Eine Änderung in diesem Bereich ist insofern nicht nur ein Weg, die Staatseinnahmen zu erhöhen, sondern dies wäre auch ein wichtiger Schritt in Richtung größerer Steuergerechtigkeit. Was allerdings auf den ersten Blick so attraktiv aussieht und zu der Annahme verleitet, dass mit einer Verbreiterung der Steuerbasis alleine das Problem gelöst werden könnte, erweist sich bei näherem Hinsehen als überaus problematisch. Zum einen bleibt angesichts großer Ungleichgewichte in der Einkommensverteilung die Steuerbasis noch für einen relativ langen Zeitraum vergleichsweise schmal, zum anderen fehlt es häufig neben einer effizienten Steuerverwaltung noch an den elementaren Grundlagen, die für die Erhebung von Steuern unerlässlich sind. So ist z. B. ein großer Teil der Wirtschaft im informellen Sektor angesiedelt und entzieht sich dadurch häufig einer systematischen Besteuerung. Zwar gibt es Ersatzlösungen (z. B. Abgaben auf Marktstände, etc.) die zwar nützlich sind, aber letztlich das Problem nicht grundsätzlich lösen können. Im Ergebnis ist festzustellen, dass eine Verbreiterung der Steuerbasis dringend erforderlich, kurz- bis mittelfristig jedoch nicht der Königsweg zur Lösung der Budgetprobleme ist.

Neben einer Erhöhung von Steuern oder Abgaben lässt sich der finanzielle Handlungsspielraum des

21) Dieser Wert bezieht sich ausschließlich auf nicht Erdöl produzierende Länder. Die alle zwei Jahre aktualisierte Studie „International Fuel Prices“ (<http://www.internationalfuelprices.com>) betrachtet die Benzin- und Dieselpreise weltweit und leitet daraus u.a. Schlüsse über den Grad der Deckung von Straßenunterhaltungskosten in den verschiedenen Ländern ab. Ausgehend von einem Erfahrungswert, dass nämlich ca. 0,10 USD pro Liter Treibstoff für die Unterhaltung des Straßennetzes in vielen Entwicklungsländern ausreichend sind, identifiziert sie Länder, in denen die Straßenunterhaltungskosten aus den Einnahmen über Mineralölsteuern gedeckt werden können, und solche, bei denen die Treibstoffpreise zu niedrig für Kostendeckung sind. Der aktuellsten Studie zufolge liegen in 35 der insgesamt 172 im Jahre 2004 betrachteten Länder die Benzinpreise (acht in Afrika, vier in Lateinamerika, 23 in Asien und dem Nahen Osten) und in 64 Ländern die Dieselpreise unterhalb des für die Deckung der Unterhaltungskosten für das Straßennetz als erforderlich angesehenen Niveaus. Der niedrigste Dieselpreis eines nicht Erdöl produzierenden Niedrigeinkommenslandes ist 0,10 USD pro Liter Diesel (Myanmar), der höchste 1,14 USD (Zentralafrikanische Republik). Aus dem Verhältnis 1,14 USD zu 0,10 USD ergibt sich der im Text angegebene Faktor elf.

Staates auch durch eine Erhöhung von Tarifen für bestimmte Infrastrukturdienstleistungen erreichen, mit dem zusätzlichen Effekt, dass hierdurch Anreize für einen effizienteren Umgang mit knappen Ressourcen gegeben werden. Wie oben bereits erwähnt ist der Kostendeckungsgrad für Infrastrukturdienstleistungen vor allem in Niedrigeinkommensländern sehr gering. Die Differenz zwischen Vollkosten und tatsächlichen Einnahmen stellt letztlich eine staatliche Subventionierung dar, die die öffentlichen Haushalte belastet und ihren Spielraum einschränkt. Die bereits zitierte Weltbankstudie zur Kostendeckung verdeutlicht nicht nur, wie selten kostendeckende Tarife in Entwicklungsländern erhoben werden. Sie belegt auch die Schwankungsbreite der erhobenen Tarife. In Niedrigeinkommensländern ist beispielsweise das Verhältnis vom höchsten zum niedrigsten Stromtarif in den untersuchten Fällen durch den Faktor 13 gekennzeichnet. D.h. in einigen Niedrigeinkommensländern zahlen Verbraucher 13-mal mehr für Elektrizität als in anderen Ländern. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Nutzung von Straßen. Ausgehend von einem Erfahrungswert, dass ca. 0,10 US-Dollar pro Liter Treibstoff für die Unterhaltung des Straßennetzes in vielen Entwicklungsländern ausreichend sind, lässt sich die Höhe der Benzin- und Dieselpreise als Näherungswert dafür betrachten, inwieweit die Unterhaltung von Straßen durch eine Belastung des motorisierten Verkehrs finanziert wird bzw. finanziert werden könnte (indirekte Nutzergebühren). Das Preisverhältnis von Niedrigeinkommensländern mit hohem zu Ländern mit niedrigem Dieselpreis liegt hier beim Faktor elf.²¹⁾ Aus den beachtlichen Schwankungsbreiten in den Tarifen und Treibstoffpreisen lässt sich die vorsichtige These ableiten, dass ein erhöhter Kostendeckungsgrad bei Infrastrukturdienstleistungen zumindest in einigen Niedrigeinkommensländern erreichbar sein sollte und damit der finanzielle Spielraum für Infrastrukturinvestitionen – aber auch für andere öffentliche Ausgaben – erweitert werden könnte.

Umschichtung von Staatsausgaben

Die zweite Möglichkeit einer höheren Eigenfinanzierung von Infrastrukturinvestitionen, nämlich die Umschichtung von Staatsausgaben zugunsten dieses

Bereiches, ist grundsätzlich gegeben. Etliche derzeitige Ausgabenpositionen erscheinen sicherlich diskussionswürdig und gehören auf den Prüfstand. Zu denken ist hier etwa an den hohen Anteil des Militärs an den Gesamtausgaben, der im Durchschnitt aller Entwicklungsländer immerhin 14 Prozent beträgt (in der Euro-Zone lediglich vier Prozent). Ein weiteres Beispiel ist die starke Belastung durch Löhne und Gehälter; hierauf entfallen z. B. in Südasien hohe 26 Prozent der Gesamtausgaben (in der Euro-Zone dagegen nur 13 Prozent). Der öffentliche Dienst gilt in vielen Entwicklungsländern als erheblich überbesetzt. Schließlich stellen z. B. auch die bereits angesprochenen Subventionen für Strom und Treibstoff, aber auch für Düngemittel u.ä. eine hohe Belastung auf der Ausgabenseite dar.

Eine Überprüfung, ob derartige Ausgaben tatsächlich entwicklungspolitisch gerechtfertigt sind, erscheint also in der Tat angezeigt. Allerdings sollte auch hier nicht mit schnellen Änderungen gerechnet werden. Dies ist eine wichtige Lehre aus den Strukturanpassungsprogrammen der achtziger Jahre. Damals erhielten viele Entwicklungsländer Geberunterstützung nicht zur Finanzierung einzelner konkreter Projekte, sondern als Gegenleistung für makroökonomische Reformen, und die Kürzung konsumtiver (statt investiver) Staatsausgaben sowie die Erhöhung wachstumswirksamer Investitionen hatte dabei besonderen Stellenwert. Aus heutiger Sicht ist festzustellen, dass diese Programme zwar in ihrer makroökonomischen Grundüberlegung nicht falsch waren. Sie vernachlässigten jedoch wichtige Erfolgsaspekte wie insbesondere die mangelnde *ownership* des Partnerlandes, die Einbettung der Maßnahmen in eine umfassende Armutsstrategie der Regierung, die Ausblendung des Budgetwesens (Transparenz öffentlicher Ausgaben, Rechenschaftspflicht, Effizienz und Kohärenz des Budgetmanagements), die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Reformdiskussion sowie die Ex-ante-Analyse der möglichen Armutswirkungen des Anpassungsprogramms.²²⁾ Das Modell derartiger Strukturanpassungsprogramme gilt deshalb heute als überholt. Anpassungsprogramme neueren Typs wie die Poverty Reduction Support Credits der Weltbank und die Poverty Reduction and Growth Facility des IWF berücksichti-

22) Vgl. L. H. Summers and L. H. Pritchett, „The Structural Adjustment Debate“, in: *The American Economic Review*, Vol. 83 No. 2 (May 1993), S. 383 ff. Gilbert; C., A. Powell and D. Vines, „Positioning the World Bank“, in: *The Economic Journal*, Vol. 109 No. 459 (November 1999), S. 598 ff, insb. S. 616ff.

gen die genannten Aspekte und haben deshalb grundsätzlich eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit. Ihr Ziel ist es, die Partnerländer zu ermutigen und ihnen zu helfen, Reformen aus eigenem Antrieb zu konzipieren (*on the driver's seat*) und sie finanziell bei deren Umsetzung zu unterstützen.

Erhöhung der Staatsverschuldung

Die dritte Möglichkeit der Mobilisierung zusätzlicher Mittel ist die Erhöhung der Staatsverschuldung. Für diesen Weg zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen gibt es durchaus gute ökonomische Gründe. So ist hervorzuheben, dass Infrastrukturinvestitionen das Wirtschaftswachstum anregen bzw. hierfür unerlässlich sind. Der zukünftige Schuldendienst fällt deshalb prinzipiell leichter, da er aus einem höheren BIP erbracht werden kann. Weiterhin hat eine Schuldenfinanzierung auch ein wichtiges Element intertemporaler Gerechtigkeit, indem die heutige Investition einen größeren Kapitalstock hervorbringt, der der nächsten Generation eine höhere Wohlfahrt ermöglicht.

Diese Argumente sind zwar im Prinzip überzeugend. Ein uneingeschränktes Plädoyer für schuldenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen sollte daraus aber nicht abgeleitet werden. Denn die meisten Entwicklungsländer sind der Verlockung erlegen, unter dem Deckmantel derartiger ökonomischer Argumente im Laufe der Zeit einen erheblichen Schuldenstand aufzubauen.²³⁾ Wichtig ist bei der Staatsverschuldung außerdem Folgendes:

- In vielen Entwicklungsländern ist die Zentralbank nicht von der Regierung unabhängig mit der Folge, dass Regierungen das Budgetdefizit teilweise über eine Mittelaufnahme bei der Zentralbank finanzieren. Da dies die Geldmenge erhöht, ist die Staatsverschuldung oft ein wichtiger Erklärungsfaktor einer zu expansiven Geldpolitik²⁴⁾ und damit von Inflation. Eine unabhängige Zentralbank, die der Regierung den Weg der Geldschöpfungsfinanzierung von Budgetdefiziten verwehren könnte, gibt es in vielen Ländern nicht.
- Eine Finanzierung von Staatsschulden über den lokalen Kredit- und Kapitalmarkt bedeutet, dass der Staat Mittel beansprucht, die alternativ dem privaten Sektor zur Verfügung gestanden hätten.

23) Durchschnittswerte zur Staatsverschuldung liegen in den World Development Indicators der Weltbank für die Gesamtregion der Entwicklungsländer nicht vor. Für die Teilregion Südasien wird die kumulierte Gesamtverschuldung mit inzwischen 66 Prozent des BIP angegeben, und die Zinszahlungen betragen 16 Prozent in Relation zu den Staatseinnahmen.

24) Die Geldmenge steigt in den meisten Entwicklungsländern seit langer Zeit jährlich mit zweistelligen Zuwachsraten (vgl. IMF: International Financial Statistics, Yearbook 2006, Washington D.C. 2006). Da gleichzeitig das reale Wirtschaftswachstum nur wesentlich geringer wuchs, kann dies als klarer Beleg angesehen werden, dass die Geldpolitik zu expansiv ist und die Hauptursache von Inflation darstellt.

Diese Verdrängung privater Verwendung ist unter dem Stichwort *crowding out* bekannt.

Diese beiden wichtigen Aspekte bedeuten, dass eine Verschuldung des Staates zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen vertretbar sein kann, wenn sie nicht auf dem fragwürdigen Weg der Geldschöpfungsfinanzierung basiert und *crowding out* vermeidet. Diese Bedingungen sind grundsätzlich bei Entwicklungshilfedarlehen gegeben. Natürlich muss aber auch hierbei die Schuldentragfähigkeit analysiert und entsprechend gewürdigt werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Festlegung und Beachtung realistischer Obergrenzen für eine tragfähige Schuldendienstbelastung, um das Risiko späterer Schuldendienstprobleme zu minimieren.²⁵⁾

Fazit

Die Überlegungen zum Staatshaushalt haben gezeigt, dass es durchaus vertretbar ist zu fordern, Staatseinnahmen zu erhöhen und Ausgaben umzustrukturieren, um zusätzliche Mittel zur Infrastrukturfinanzierung bereitzustellen. Ebenso ist die Staatsverschuldung in gewissen Grenzen eine Option. Es wäre jedoch illusorisch zu erwarten, dass das Problem damit gelöst werden könnte. Der Investitionsbedarf, den der Staat zu befriedigen hat, ist erheblich größer als das, was auf diesem Wege mobilisiert werden könnte. Nicht zuletzt ist auch zu beachten, dass Investitionsbedarf nicht nur in der wirtschaftlichen Infrastruktur besteht, sondern z. B. auch in der überaus wichtigen sozialen Infrastruktur (Bildung, Gesundheit, Trinkwasser etc.) sowie – und dies sollte man in seiner Größenordnung nicht unterschätzen – im Bereich der Restrukturierung bzw. Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Das heißt, knappe öffentliche Haushalte auf allen Ebenen treffen auf einen immensen Finanzierungsbedarf für die soziale und die wirtschaftliche Infrastruktur. Wie immer man es auch dreht, auf absehbare Zeit bleibt ein großer Teil der Entwicklungsländer auf Finanzierungen von „außen“ angewiesen.

■ Die Funktion des Finanzsektors bei der Infrastrukturfinanzierung

Sowohl private Investoren als auch der Staat können und müssen auf den Finanzsektor als Finanzierungs-

25) Vgl. Thomas Kampffmeyer und Hans-Helmut Taafe, „Die Verschuldung der Entwicklungsländer – Durchbrechung der Krisenspirale mittels realistischer Obergrenzen für tragfähige Schuldendienstbelastung“, in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, *Analysen und Stellungnahmen*, Berlin 1999, S. 2.

quelle für Infrastrukturinvestitionen zurückgreifen. Ein effizient arbeitendes Finanzsystem ist zum Funktionieren und Wachsen einer arbeitsteiligen Wirtschaft unerlässlich. Es bildet das Nervensystem einer Volkswirtschaft, indem es lokale Ressourcen für investive Zwecke mobilisiert und damit verbundene Risiken diversifiziert und steuert. Weiterhin gleicht der Finanzsektor Fristenunterschiede zwischen Kapitalangebot und -nachfrage aus. Allerdings kann der Finanzsektor seine Funktion nur optimal erfüllen, wenn die sektoralen Rahmenbedingungen stimmen. Dies ist jedoch häufig nicht der Fall. Finanzinstitutionen müssen ihr Geschäft nach professionellen Gesichtspunkten und frei von politischer Einwirkung auf konkrete Kreditentscheidungen betreiben können, um langfristig lebensfähig zu sein. In einigen Ländern bestehen allerdings nach wie vor entwicklungshemmende Bedingungen, wie z. B. Höchstzinsvorschriften oder die Lenkung von Krediten an bestimmte Unternehmen. Weiterhin ist in vielen Ländern das Vertrauen der Anleger in das Finanzsystem gering, weil sie in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen gemacht haben. Zwei Beispiele hierfür: Die Zeiten von Hyperinflation sind zwar in den meisten Entwicklungsländern vorüber, die Erinnerung daran ist aber noch wach, und auch heute sind die Inflationsraten vielerorts noch recht hoch. Inflation beeinträchtigt die Sparneigung, weil sie – insbesondere in Verbindung mit Höchstzinsvorschriften – den realen Wert von Einlagen mindert oder im Falle von Hyperinflation sogar völlig aufzehrt. Das zweite Beispiel sind Banken, die mit den Spareinlagen sorglos (teilweise sogar kriminell) umgegangen sind mit dem Ergebnis, dass hohe uneinbringliche Forderungen entstanden und viele Banken letztlich in Konkurs gingen und Anleger ihr Geld verloren. Dieses geschwundene Vertrauen der Anleger wieder zu gewinnen erfordert Zeit und eine überzeugende, solide Sektorpolitik. Ergebnis des geringen Vertrauens der Anleger ist zum einen, dass die Sparrate gering ist, zum anderen aber auch, dass kurzfristige Anlagen bevorzugt werden. Beides ist besonders für die Infrastrukturfinanzierung nachteilig, denn dort werden nicht nur große Volumina, sondern wie erwähnt insbesondere auch langfristige Finanzierungsmittel benötigt. Der Grundsatz der Fristenkongruenz besagt, dass die

Laufzeit eines Kredits an die Lebensdauer der betreffenden Investition bzw. Kreditverwendung gekoppelt werden sollte.

Vor dem Hintergrund der genannten Probleme der Finanzsysteme in Entwicklungsländern überrascht es auch nicht, dass z. B. Staatsanleihen nur in wenigen Ländern zum Einsatz kommen. Wie Tabelle 1 zeigt, nutzen die allermeisten Entwicklungsländer dieses Finanzierungsinstrument nicht. Lediglich in 20 Entwicklungsländern gibt es Lokalwährungsanleihen der Zentralregierung und nur in 23 Ländern Fremdwährungsanleihen. Wichtig wäre es darüber hinaus, wenn nicht nur die Zentralregierung, sondern auch untere Gebietskörperschaften, insbesondere Kommunen, Zugang zum Anleihemarkt hätten. Dies ist jedoch nicht der Fall, da ein solcher Zugang in aller Regel gesetzlich/verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist und auch die hohen Kosten eines Anleihe-Ratings durch eine renommierte Agentur eine hohe Hürde darstellen. Aus diesem Grund sind insbesondere mittlere und kleinere Gebietskörperschaften aufgrund der (in absoluten Beträgen) geringen benötigten Volumina de facto vom Kapitalmarkt ausgeschlossen. Besonders im wichtigen Bereich der kommunalen Infrastruktur gibt es also kaum Möglichkeiten einer Anleihenfinanzierung.

■ Tabelle 1: Existenz von Anleihemärkten in wichtigen Entwicklungsländern

Region	Asien	Europa, Zentralasien	Lateinamerika	Afrika, Nahost
relevante Länder in der Region (Grundgesamtheit)	25	10	31	54
Länder mit Anleihemärkten	8	7	9	11
darunter Fälle mit Lokalwährungsanleihen	5	2	5	8
darunter Fälle mit Fremdwährungsanleihen (internationale Anleihen)	6	3	8	6

Quelle: interne Recherche der KfW Bankengruppe

In Fällen, wo Entwicklungsländer Fremdwährungsanleihen begeben, sind die Volumina überwiegend

sehr begrenzt. So hat etwa Vietnam – ein Land, das von den Kapitalmärkten in seiner Entwicklung durchaus positiv gesehen wird – 2005 erstmals eine Anleihe über 750 Millionen US-Dollar am internationalen Kapitalmarkt begeben. Die mobilisierten Mittel kamen einem staatlichen Unternehmen der Wertindustrie zugute, um dieses wettbewerbsfähiger und eventuell privatisierungsfähig zu machen. Ein guter Anfang, aber angesichts der insgesamt benötigten Mittel für den Infrastrukturausbau bei weitem nicht ausreichend.

Die lokalen Finanzmärkte in Entwicklungsländern sind folglich bislang kaum in der Lage, die benötigten langfristigen Investitionsfinanzierungen bereitzustellen, und internationale Kapitalmärkte scheuen das Risiko²⁶⁾, was letztlich den zwar steigenden, angesichts des Bedarfs aber immer noch viel zu niedrigen (und aus Sicht der Länder viel zu selektiven) Zufluss an Kapital in Entwicklungsländer erklärt.

26) Wie erwähnt sind nur 23 Entwicklungsländer mit Fremdwährungsanleihen an den internationalen Kapitalmärkten vertreten und sie werden häufig von den Investoren nicht als Einzelrisiko wahrgenommen, sondern als eigene „Assetklasse“, die aus Diversifizierungsgründen in das Anlageportfolio aufgenommen wird.

■ Die Rolle der Entwicklungs- zusammenarbeit (EZ)

Die bisherigen Ausführungen ergaben, dass Kapital zur Finanzierung von Infrastruktur nach wie vor einen entwicklungspolitischen Engpass darstellt und sowohl der private Sektor als auch der Staat nur jeweils einen begrenzten Anteil des Bedarfs befriedigen können. Es verbleibt somit ein erheblicher ungedeckter Rest. Der EZ kommt vor diesem Hintergrund eine doppelte Rolle zu. Einerseits kann sie den akuten Kapitalbedarf durch die Bereitstellung langfristigen Kapitals für entwicklungspolitisch besonders sinnvolle Bereiche mildern. Hierzu verfügt die Finanzielle Zusammenarbeit über ein sehr breites Instrumentarium, das sich von Zuschüssen für die ärmsten Länder sowie für Vorhaben in bestimmten Bereichen (z. B. Umweltschutz) über konzessionäre Kredite (0,75 Prozent Zinsen p.a. bei einer Laufzeit von 40 Jahren, zwei Prozent bei einer Laufzeit von 30 Jahren oder weniger konzessionäre Konditionen, die sich aus der Mischung von Haushaltsmitteln des Bundes mit kommerziellen Marktmitteln ergeben) bis hin zu marktnahen FZ-Förderkrediten bzw. Krediten der DEG erstreckt. Die Konditionen für das bereitgestellte Kapital lassen sich mit diesem Instrumentarium sehr flexibel an die Leistungsfähigkeit des je-

weiligen Landes bzw. des in einem Land zu unterstützenden Sektors anpassen. Die wirtschaftliche Situation der Länder ist unterschiedlich und die Unterstützung muss sich am Nötigen, nicht am Möglichen ausrichten. Gerade im Infrastrukturbereich ist diese Flexibilität sehr vorteilhaft, da sie u.a. einen sparsamen Umgang mit EZ-Mitteln ermöglicht.

Andererseits kann Kapitalhilfe nicht ohne einen breit angelegten Strukturdialog erfolgen, der die Rahmenbedingungen für private Investitionen, die Funktionsfähigkeit des inländischen Kapitalmarktes und die Eigenfinanzierungsfähigkeit öffentlicher Haushalte thematisiert und stärkt.

Die Verbindung zwischen Kapitalhilfe und möglichst großer Strukturwirksamkeit wird u.a. im Rahmen von Poverty Reduction Support Credits (PRSC) der Weltbank und auch der sektoralen und allgemeinen Budgethilfe angestrebt. Sie kann aber auch durch andere Formen der Zusammenarbeit zwischen Gebern und Partnerländern wie z. B. Sector Wide Approaches (SWAp) realisiert werden. Letztlich muss sie darauf hinwirken, dass die eben beschriebenen Defizite abgebaut und die Länder schrittweise zu einer erhöhten Eigenfinanzierung bis – im Idealfall – hin zur Unabhängigkeit von Entwicklungshilfemitteln geführt werden. Dazu gehört ein struktureller Dialog

- über Ansätze zur Verbreiterung der Steuerbasis und Erhöhung der Kostendeckungsquote bei öffentlichen Dienstleistungen (Strom, Wasser, etc.),
- über eine Anpassung der öffentlichen Haushalte an armutsorientierten Politikzielen der Regierungen,
- über Reformen im Finanzsektor und
- die Diskussion über eine entsprechende Anpassung der Rahmenbedingungen für die vermehrte Mobilisierung privater Unternehmen im Bereich Infrastrukturerstellung und -betrieb.

Die internationale EZ und auch die deutsche Finanzielle und Technische Zusammenarbeit liefern eine Reihe von Beispielen für die sinnvolle Verbindung von Finanzhilfe und Verbesserung langfristiger interner Strukturen in den Partnerländern. Das gilt sowohl für die Finanzsektorentwicklung als auch für den Infrastrukturbereich. Reformanstrengungen in den Partnerländern sind eine unverzichtbare Voraus-

setzung für finanzielle und technische Hilfe. Oft bietet die EZ zudem Unterstützung bei der Implementierung von Reformen sowie die Finanzierung von *best practice*-Investitionsbeispielen an.

Die meisten Regierungen haben die weiter oben skizzierten Reformnotwendigkeiten durchaus erkannt. Vielfach gibt es aber Widerstände aus Politik und Öffentlichkeit, oft sogar innerhalb der eigenen Regierung gegen bestimmte Reformmaßnahmen, etwa weil sie Privilegien tangieren und/oder Partikularinteressen zuwiderlaufen. Hier kann die EZ einerseits Überzeugungsarbeit leisten, andererseits aber auch den nötigen Druck – insbesondere im Verbund mit anderen Gebern – ausüben. Im Rahmen des Strukturdialogs findet ein Know-how-Transfer statt, und es verbessern sich damit auch die Perspektiven für das Engagement privater Investoren.

Langfristig müssen Entwicklungsländer ohne EZ-Mittel auskommen. Bis dahin kann die EZ jedoch einen Beitrag zur Verringerung des Kapitalmangels leisten – durch einen direkten Kapitaltransfer in Verbindung mit einem intensiven Strukturdialog, der schrittweise zu Verbesserungen und damit auch zu einer geringeren Abhängigkeit der Entwicklungsländer von der EZ führen wird.