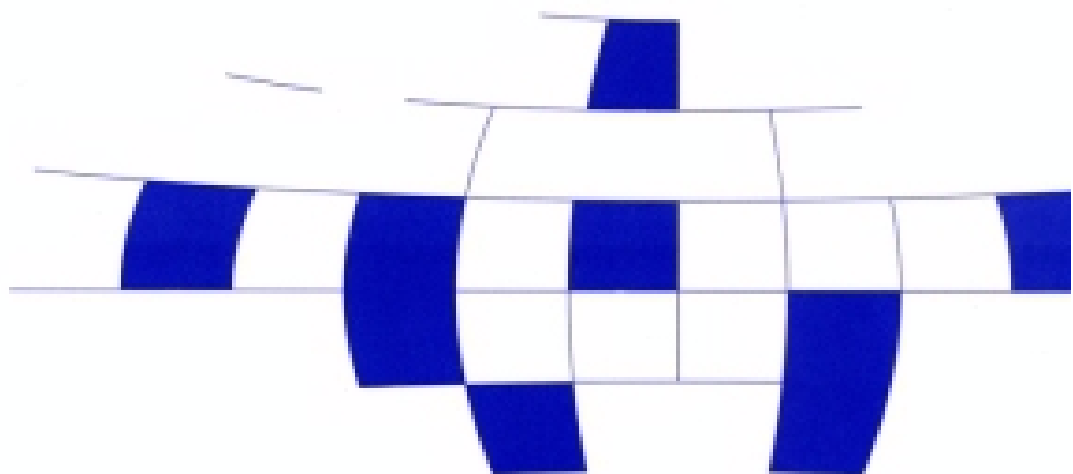


Öffentlich-private Finanzierung von Infrastruktur in Entwicklungsländern und deren Beitrag zur Armutsreduktion

Fallstudien in Vietnam
und auf den Philippinen

Bianca Gusenbauer



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

1 Einleitung

1.1 Positionierung der Arbeit

Die vorliegende Arbeit ist an der Schnittstelle von Betriebswirtschaftslehre und Entwicklungsökonomie angesiedelt und unternimmt den schwierigen Versuch, beiden Aspekten gerecht zu werden. Die Schwierigkeit dieses Unterfangens lässt sich anhand der verschiedenen Aktionsebenen bzw. Fokusse der Disziplinen erklären. Die Entwicklungsökonomie versucht auf makroökonomischer Ebene die Situation der Entwicklungsländer zu verbessern. Deren Zielgruppe sind daher die Entwicklungsländer, die durch Theorien bzw. strategische Maßnahmen unterstützt werden. Die Betriebswirtschaftslehre hingegen ist auf mikroökonomischer Ebene angesiedelt und versucht effiziente Modelle für einzelne Unternehmen zu entwickeln. Daher kommt es zwischen diesen beiden Disziplinen zu divergierenden Zielen, die in dieser Arbeit jedoch gemeinsam untersucht werden. Da die Verfasserin selbst Betriebswirtin ist, liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit auf der Ausarbeitung der betriebswirtschaftlichen Aspekte. Allerdings liefern die Veränderungen in den Ansätzen der Entwicklungsökonomie den Anlass zu dieser Untersuchung.

Die Entwicklungsökonomie unterliegt, wie jede Wissenschaftsdisziplin, Modeerscheinungen, die neue Theorien zu Beginn euphorisch bejubelt und anschließend zu Grabe trägt. Anlass für die vorliegende Arbeit sind die veränderten Theorien der Entwicklungsökonomie bei der Finanzierung von Infrastruktur in den Entwicklungsländern. Beginnend mit dem Washington-Consensus in den 1980er Jahren und fortgesetzt in seiner überarbeiteten Version, dem Post-Washington-Consensus in den 1990er Jahren, wurden Privatisierungs- und Deregulierungsreformen in den Entwicklungsländern gefordert. Durch diese Reformen wurde der Infrastruktursektor in den Entwicklungsländern für private inländische und ausländische Unternehmen geöffnet.

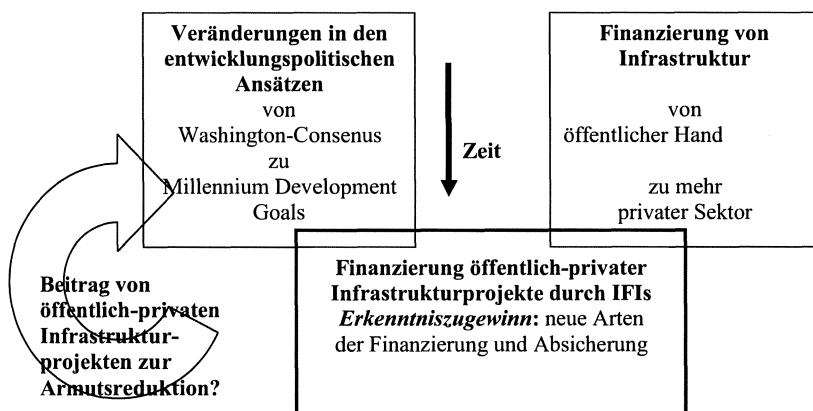
Mit dem Übergang in das neue Millennium einigten sich fast alle Länder weltweit auf gemeinsame Ziele, nämlich die *Millennium Development Goals* (MDGs) in der Entwicklungspolitik. Die MDGs umfassen acht Hauptziele, wobei das erste Ziel eine drastische Reduktion der Armut ist. Wesentliche Aufgabe in der Entwicklungspolitik ist es daher, Maßnahmen zu setzen, welche die Armutsreduktion unterstützen. Ein wesentlicher Schwerpunkt liegt dabei auf der Entwicklung des Infrastruktursektors, da diesem ein so genannter „*enabling factor*“ zugesprochen wird. Infrastruktur ist somit eine wichtige Komponente bei der Erreichung der MDGs.

Eine wesentliche Herausforderung in diesem Zusammenhang stellt die Finanzierung der benötigten Infrastruktur dar, die grundsätzlich aus drei Quellen kommen kann: Dem Staat, der Entwicklungshilfe oder dem privaten Sektor. Zu-

sätzlich dazu gibt es die Mischform der öffentlich-privaten Modelle, die sowohl in der Entwicklungsökonomie, als auch in der Betriebswirtschaftslehre durch den Begriff „*Public Private Partnerships*“ Ansehen erlangt haben. Die vorliegende Arbeit fokussiert auf die öffentlich-privaten Modelle und diskutiert deren Risiken und Finanzierungsmöglichkeiten durch die Internationalen und nationalen Finanzinstitutionen (IFIs). Durch die Veränderungen bei der Finanzierung von Infrastruktur in der Entwicklungspolitik wird untersucht, ob auch die IFIs ihr Produktangebot bei der Unterstützung von privaten Investitionen geändert haben.

Für die Armutsreduktion und die Erreichung der MDGs spielt Infrastruktur eine Schlüsselrolle, deren Finanzierung vermehrt private Unternehmen übernehmen sollen. Das primäre Ziel eines Unternehmens ist jedoch die Gewinnmaximierung und nicht die Armutsreduktion. Für die Verfasserin dieser Arbeit sind genau diese beiden divergierenden Ziele Anlass für die vorliegende Untersuchung. Die Veränderungen in beiden Disziplinen und die sich daraus ergebenden Fragestellungen werden in Abbildung 1 grafisch dargestellt.

Abbildung 1: Positionierung des Themas



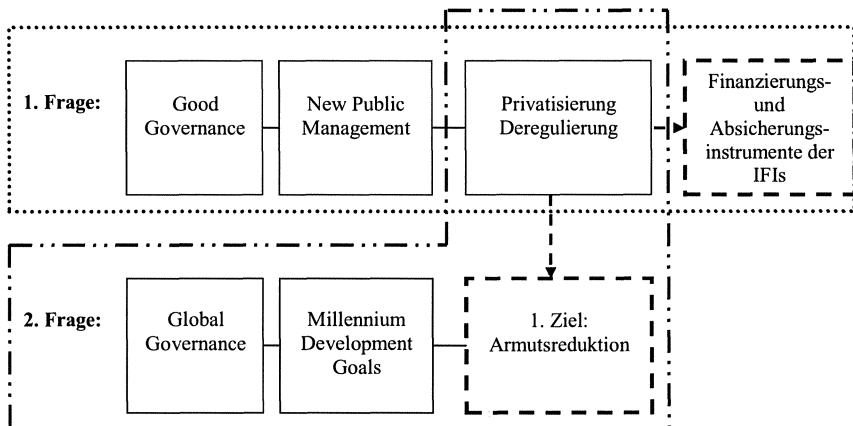
1.2 Zielsetzung

Im Rahmen der vorliegenden Dissertation werden, ausgehend von einer theoretischen Darstellung der Rahmenbedingungen, folgende beiden Forschungsfragen zu beantworten sein:

1. Welche neuen Formen der Finanzierung und Absicherung sind im Bereich der Förderung von privaten Infrastrukturinvestitionen in den Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) entstanden?
2. Welchen Beitrag leisten öffentlich-privat finanzierte Infrastrukturinvestitionen zur Armutsreduktion?

Abbildung 2 stellt den Zusammenhang der beiden Forschungsfragen nochmals grafisch dar. Die erste Frage beschäftigt sich damit, welche Auswirkungen die Reformen des New Public Management auf das Angebot der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) haben. Die zweite Forschungsfrage behandelt den positiven Zusammenhang von privater Infrastrukturfinanzierung und Armutsreduktion.

Abbildung 2: Forschungsfragen



1.3 Methodik

„Qualitative data are sexy“ (vgl. Miles/Huberman 1994: 1).

Im folgenden Kapitel wird nach kurzen methodologischen Überlegungen jene empirische Methode vorgestellt, die für die Beantwortung der Forschungsfragen gewählt wurde. Grundsätzlich basiert die Arbeit auf den Annahmen der qualitativen Sozialforschung, die nun abschnittsartig dargestellt werden.

Werden die quantitativen Untersuchungsmethoden dem kritischen Rationalismus zugeordnet, so können qualitative Designs typischerweise dem Empirismus zugerechnet werden. Laut Francis Bacon, der als der Wegbereiter des Empirismus gilt, kommt man zum wirklichen Abbild der Natur nur über ein Zusammengehen von empirischer Erfahrung und ordnender Tätigkeit des Geistes (vgl. Schüle/Reitze 2002: 64). Für die qualitative Sozialforschung werden als methodologische Grundposition häufig der symbolische Interaktionismus, die Ethnomethodologie und strukturalistische Ansätze genannt (vgl. Wrona 2005: 5). Zentrales Prinzip dieser theoretischen Positionen ist die Interpretation bzw. das Verstehen des untersuchten Gegenstandes.

Den qualitativen Methoden wird typischerweise die Induktion zugeordnet (vgl. Wrona 2005: 4), wobei diese Zuordnung mittlerweile in der empirischen Sozialforschung als sehr naiv angesehen wird (vgl. Strauss 1994: 39). Dabei wird auf Basis einer definierten Anzahl einzelner Fälle auf die Allgemeinheit geschlossen. Diese Methode ist laut John Locke auch in der Wissenschaft legitim, da man aufgrund von beschränkten Mitteln darauf angewiesen ist (vgl. Schüle/Reitze 2002: 73). In der Wissenschaftstheorie wird diese Vorgehensweise dahingehend kritisiert, dass keine Induktion jemals eine Allgemeingültigkeit beweisen könne. Diese Kritik kann jedoch auch bei der quantitativen Sozialforschung angewendet werden, da es nur in den seltensten Fällen zu Vollerhebungen kommt. Resümierend kann aus diesem hier nur kurz angerissenen Paradigmenstreit gesagt werden, dass die Probleme der Induktion und der Deduktion jeweils vom Ausmaß ihrer Verwendung abhängig sind und sich nicht einem qualitativen oder quantitativen Vorgehen zuordnen lassen.

Ein weiteres Merkmal der qualitativen Methodologie ist die Kontextabhängigkeit sozialen Handelns. Dabei wird auf der Grundlage „ideografischer“ (d.h. das Einmalige beschreibende) Methoden versucht, den Untersuchungsgegenstand in seiner gesamten Vielfalt zu erfassen und dabei insbesondere auch die Beziehungen von Merkmalen des untersuchten Gegenstandes und zu seinem Kontext zu berücksichtigen (vgl. Wrona 2004: 4). Kausaler Verallgemeinerung wird dabei kaum eine Bedeutung beigemessen.

Den qualitativen Methoden liegt im Vergleich zu den quantitativen Methoden, deren Ziel die Konstruktion von Theorien aus dem empirischen Material ist, das „interpretative Paradigma“ zugrunde (vgl. De Geer et al. 2004: 325, Novy 2002, Mayring 1995: 16ff). Diese These basiert auf der Annahme, dass nur der Forscher die Realität über seine Sinne interpretieren kann, da die Realität nicht „direkt“ erfahren werden kann (vgl. Novy 2002). Die wesentlichen Stärken der qualitativen Sozialforschung liegen dabei in der Generierung neuer Konzepte, Hypothesen oder gegenstandsbezogener Theorien, indem sie das Aufspüren bisher wenig beachteter Eigenschaften oder Einflussgrößen fördern. Durch den Ansatz der Offenheit können in der qualitativen Sozialforschung auch komplexere Phänomene empirisch erfasst werden, da komplexe soziale Phänomene häufig aus nominalskalierten und mehrdimensionalen Variablen bestehen (vgl.

Wrona 2004: 10, Baker 2000: 8). In der interpretativen Sozialforschung tritt an Stelle des Entweder-Oder das Sowohl-als-Auch und ist deshalb das ideale Forschungsprogramm interdisziplinärer Entwicklungsforschung (vgl. Novy 2002).

In den Studien, die sich mit den Auswirkungen von Infrastrukturinvestitionen beschäftigen, werden oft qualitative Ansätze verwendet, um die Zusammenhänge zwischen Investitionen und Armutsreduktion besser zu verstehen (vgl. Baker 2000: 7). Dadurch können insbesondere auch neue Zusammenhänge entdeckt werden, die indirekte Auswirkungen haben.

Als Grundlage für die empirische Erhebung wurde in dieser Dissertation ein Multimethodenansatz gewählt, da es für die Beantwortung der Forschungsfragen nicht ausreichen würde, nur eine isolierte Methode zu verwenden. In der Wissenschaft wird die Kombination von qualitativen und quantitativen Ansätzen und Methoden zunehmend akzeptiert. Im Bereich der Messung von direkten Auswirkungen von Maßnahmen auf die Armutsreduktion werden ökonometrische Modelle verwendet, um zu allgemeinen Aussagen zu gelangen. Qualitative Modelle hingegen erlauben eine genauere und kritischere Analyse von einzelnen Fällen, die wiederum die Ergebnisse des ökonometrischen Modells hinterfragen (vgl. Baker 2000: 8).

Im Rahmen dieser Überlegungen wurde ein Fallstudienansatz gewählt, der sich durch eine Kombination von verschiedenen Methoden auszeichnet und es dadurch im Forschungsprojekt ermöglicht, unterschiedliche Aspekte einer Fragestellung zu beantworten. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Einzelfallanalyse nicht automatisch der qualitativen Sozialforschung zuordenbar ist, da auch quantitative Ansätze darin angewendet bzw. verfolgt werden können (vgl. Ghauri 2004: 112). Ein wesentlicher Vorteil der Fallstudienanalyse besteht vor allem auch darin, dass durch den Multimethodenansatz möglichst viele Quellen zur Beantwortung der Forschungsfrage herangezogen werden können (vgl. Baker 2000: 32).

In der englischsprachigen Literatur wird die Verwendung von mehreren Methoden als „*Triangulation*“ diskutiert, welche eine wesentliche Eigenschaft von Fallstudien darstellt (vgl. Ghauri 2004: 115, Hurmerinta-Peltomäki/Nummela 2004: 164, Pauwels/Mattheyssens 2004: 129). Jede Methode weist sowohl Stärken, als auch Schwächen auf. Um diese zu re-duzieren, heben Carvalho/White (1997) die Wichtigkeit der Kombination von qualitativen und quantitativen Ansätzen für die Erhebung von Auswirkungen auf die Armutsreduktion hervor.

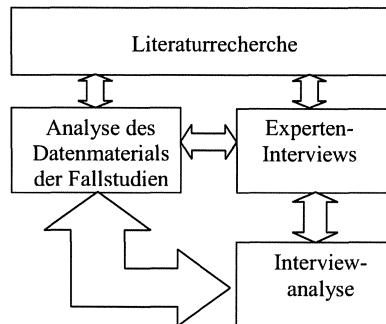
Demnach wird unter der Einzelfallanalyse prinzipiell das gesamte Spektrum der sozialwissenschaftlichen Erhebungsmethoden subsumiert (vgl. Lamnek 2005: 298).¹ Das Ziel einer Einzelfallanalyse lässt sich demnach als die Dar-

1 Eine weiterführende Diskussion über die Relevanz der Einzelfallanalyse in den Wirtschafts-wissenschaften bieten Piore (2006), Aboyni (2005), Scapens (2004), Chauri

stellung von interessanten Fällen in möglichst vielen Dimensionen definieren (vgl. Ghauri 2004: 109f, Hurmerinta-Peltomäki/Nummela 2004: 164f, Scapens 2004).

Die folgende Abbildung 3 bietet einen Überblick über die einzelnen Methoden, die in dieser Arbeit verwendet wurden und in Folge kurz dargestellt werden, sollen.

Abbildung 3: Methodische Vorgehensweise



Wie aus Abbildung 3 ersichtlich ist, wurde im Dissertationsprojekt ein zirkuläres Vorgehen verfolgt, wie es in der qualitativen Sozialforschung meist der Fall ist (vgl. Flick 2002: 73). Da Interpretationen immer nur zu vorläufigen und unsicheren Ergebnissen führen, muss man in der Forschung zirkulär vorgehen (vgl. Novy 2002). Dies bedeutet, dass es keine streng lineare Abfolge der einzelnen Schritte gibt, da es im Sinne des Erkennens von neuen Zusammenhängen in der Qualitativen Sozialforschung notwendig ist, immer wieder zur Literatur zurückzukehren.

In der vorliegenden Arbeit wurden die folgenden drei Methoden zur Wissensgenerierung herangezogen:

1. Literaturrecherche,
2. Analyse des Datenmaterials und
3. Experteninterviews.

Die *Literaturrecherche* stellt den Ausgangspunkt dar und bildet somit die Grundlage für weitere Schritte. Für die spätere empirische Erhebung ist eine Ausarbeitung der zugrunde liegenden theoretischen Konzepte notwendig, da sie

(2004), Pauwels/Mattheyssens (2004), Hurmerinta-Peltomäki/Nummela (2004), De Geer et al. (2004), Wrona (2004), Helper (2000), Yin (1994).

für die Analyse der Daten und die Entwicklung der Forschungsfrage eine Voraussetzung darstellt. Das damit erlangte Kontextwissen stellt einen wesentlichen Datenfundus dar, der die Sensitivität bei der Theoriebildung erhöht und auch eine Fülle von Möglichkeiten liefert, um Vergleiche anzustellen (vgl. Strauss 1994: 37).

Im Bereich von Infrastruktur in der Entwicklungszusammenarbeit lassen sich im Wesentlichen folgende Quellen zur Literaturrecherche heranziehen:

1. Wissenschaftliche Journale und Publikationen,
2. Dokumente der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) und
3. das Internet.

Basierend auf den Ergebnissen der Literaturrecherche wurden relevante Fallstudien identifiziert. Die Identifikation der Fallstudien hat sich relativ aufwendig gestaltet, da die Projekte sowohl aktuell sein sollten als auch dem eingeschränkten Fokus der Arbeit entsprechen mussten. Anschließend daran wurden für die ausgewählten Fälle Daten im Internet recherchiert, die im Sinne der Forschungsfragen analysiert wurden.

Aufgrund der *Analyse des Datenmaterials* konnten dem Stakeholder-Ansatz folgend, relevante Interviewpartner identifiziert werden. Laut diesem Ansatz werden Stakeholder als jene Menschen bezeichnet, die entweder von der Organisation beeinflusst werden oder auch diese selbst beeinflussen können. In dieser Arbeit wurden daher einerseits Personen identifiziert, die in einem konkreten Nahverhältnis zu den Fällen stehen, wie beispielsweise Sponsoren, Lieferanten, Regierung oder Finanzinstitutionen. Andererseits wurden unabhängig von den Fällen auch Experten im Bereich der Entwicklungspolitik interviewt, die entweder in den Bereichen der Infrastruktur oder der Finanzierung von privaten Investitionen tätig sind. Aufgrund von beschränkten Zeit- und Finanzmitteln wurde auf eine Befragung der Endabnehmer der Leistung oder der Benutzer der Infrastruktureinrichtungen verzichtet, da sich die Erhebung dieser im Bereich der Infrastruktur als besonders schwierig darstellt.

Beispielsweise können im Bereich der Stromerzeugung die endgültigen Abnehmer der Leistungen nicht mehr identifiziert werden, da die Leistungen in das bestehende Stromnetz gespeist werden. Einfacher würde sich die Identifikation bei so genannten „off-grid“ Projekten gestalten, die eben nicht in das bestehende Netz liefern, sondern direkt an die Endverbraucher. Diese „off-grid“-Projekte werden oft in unterentwickelten, ländlichen Regionen durchgeführt, die nur gering besiedelt sind und nicht durch das öffentliche Stromnetz versorgt werden. Solche Projekte müssen wiederum von öffentlicher Hand getragen werden, da sie nicht gewinnbringend und daher für private Investoren uninteressant sind. Im Falle von Mautstraßen könnten zwar die direkten Stakeholder, d.h. die Straßenbenutzer, identifiziert werden, aber nicht jene, die aufgrund einer Mauterhöhung die Straße nicht mehr benutzen können.

Die dritte Methode stellen die *Experteninterviews* oder *fokussierten Interviews* dar. Solche Interviews können entweder schriftlich oder mündlich (vgl. Mayring 2006:67, Atteslander 1995: 159) und anhand eines Leitfadens teilstrukturiert durchgeführt werden. In der qualitativen Sozialforschung stellen offene Interviews die Regel und geschlossene Interviews die Ausnahme dar (vgl. Carvalho/White 1997: 7). Das Ziel von offenen Konzepten wie dem Experteninterview ist es, Zusammenhänge zu erklären (vgl. Atteslander 1995: 171). Die Interviews haben im vorliegenden Dissertationsprojekt dazu gedient, die Interpretationsleistung bei der Auswertung zu erhöhen. Laut Lamnek (2005: 97) ist es in der qualitativen Sozialforschung möglich, verbesserte Erklärungsmuster für bestimmte Phänomene zu erhalten.

Der Erhebungs- und Analyseprozess kann laut Miles/Huberman (1994: 10) in vier Bestandteile untergliedert werden:

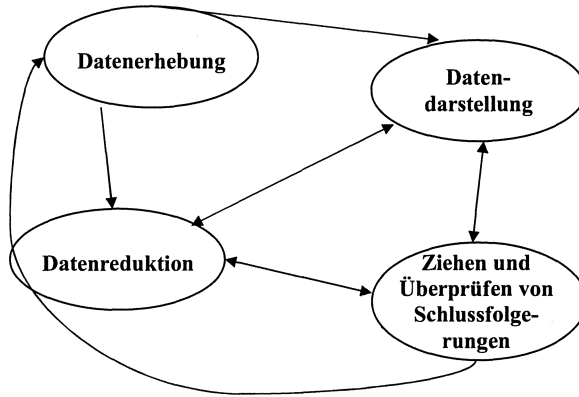
1. **Datenerhebung:** In diesem Dissertationsprojekt wurden teilstrukturierte Interviews mit Stakeholdern der Fallstudien und Experten in der Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt.
2. **Datenreduktion:** Eine vollständige Transkription der Interviews bildet die Voraussetzung für die Auswertung. Die transkribierten Daten wurden anschließend mit dem Softwareprogramms NVivo7 analysiert. Dieses Programm unterstützt den Analyseprozess, indem zentrale Passagen hervorgehoben und kodiert werden, um Kategorien zu bilden, die zu allgemeineren Erkenntnissen verhelfen (vgl. Strauss 1994: 32). Durch diesen Prozess werden die Daten gefiltert und reduziert.
3. **Datendarstellung:** Die Ergebnisse des Analyseprozesses wurden grafisch dargestellt, um einen besseren Überblick über die Analyseergebnisse zu erhalten.
4. **Ziehung von Schlussfolgerungen:** Im letzten Schritt wurden auf Basis der ausgearbeiteten Daten Schlüsse gezogen, die in der Literatur wiederum auf ihre Glaubwürdigkeit und Gültigkeit überprüft wurden.

Abschließend wird in Abbildung 4 das zirkuläre Vorgehen bei der Datenanalyse nochmals grafisch dargestellt. Um zu validen Aussagen zu kommen, müssen die Ergebnisse auf ihre Gültigkeit überprüft werden.

1.4 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Dissertation umfasst sieben Kapitel, wobei das *erste Kapitel* der Einleitung in die Arbeit dient. In diesem Kapitel wird das Thema positioniert und es werden die zugrunde liegenden Forschungsfragen dargestellt. Anschließend daran wird das methodische Vorgehen in der Arbeit erörtert.

Abbildung 4: Zirkuläres Modell der Datenanalyse



Quelle: Miles/Huberman 1994: 12

Das *zweite Kapitel* widmet sich den Aspekten der Governance in der Entwicklungspolitik. Nach einer Einführung in das Konzept Governance, werden die beiden Konzepte „Good Governance“ und „Global Governance“ in der Entwicklungspolitik vorgestellt. Beide Konzepte werden in eine historisch-theoretische Darstellung eingebettet und anschließend daran einer Kritik unterzogen. Zu Good Governance werden die Ansätze des New Public Management gezählt, von denen die Themen Privatisierung und Dezentralisierung genauer vorgestellt werden.

Im *dritten Kapitel* wird das Thema der privaten Investitionen in der Infrastruktur in Entwicklungsländern bearbeitet. In einem Einführungskapitel werden zunächst die wichtigsten Begriffe definiert. Im nächsten Abschnitt folgt eine Darstellung der Auswirkungen von ausländischen privaten Investitionen auf die Entwicklungsländer, wobei diese unterteilt werden in den Beitrag zum Wachstum und die möglichen Spillover-Effekte. Der dritte Abschnitt untersucht die direkten und indirekten Auswirkungen von Infrastruktur auf die Armutsreduktion.

Die Darstellung von öffentlich-privaten Infrastrukturmodellen findet im *vierten Kapitel* statt. Dieses Kapitel beginnt mit einer grundsätzlichen Diskussion des Begriffs Partnerschaft. Diese Ausarbeitung dient anschließend zur Abgrenzung des Begriffes „Public Private Partnerships“. Darauf folgen die Ziele und Risiken in diesen Modellen und eine Darstellung des Themas in der Entwicklungspolitik. Im darauf folgenden Abschnitt wird die Entwicklung von privaten Investitionen in der Infrastruktur in den Entwicklungsländern dargestellt. Der dritte Abschnitt beschäftigt sich mit den Länderrisiken von privaten Investitionen in Entwicklungsländern. Aufbauend auf dieser Darstellung werden

in den darauf folgenden Abschnitten die einzelnen Modelle vorgestellt und die damit verbundenen Risiken diskutiert.

Im *fünften Kapitel* werden die einzelnen Finanzierungs- und Absicherungsinstrumente der internationalen und nationalen Finanzinstitutionen (IFIs) dargestellt, durch die private Investitionen unterstützt werden können. Der erste Abschnitt stellt prägnant die Relevanz der Projektfinanzierung und die Mindestprojektanforderungen für private Unternehmen dar. Außerdem wird auch Bezug auf die Kofinanzierungsrolle der IFIs genommen. Im zweiten Abschnitt werden auf multilateraler, europäischer und nationaler Ebene die jeweils relevanten Institutionen vorgestellt. Dieser Abschnitt schließt mit einer Zusammenfassung über die verfügbaren Instrumente für den privaten Sektor. Der dritte Abschnitt stellt ausgewählte innovative Instrumente detaillierter dar und unterzieht sie einer kritischen Würdigung.

Die Fallstudien werden im *sechsten Kapitel* beschrieben. Die vier Fallstudien werden in den Dimensionen Finanzierung und Absicherung, Vertragsstruktur und deren Beitrag zur Armutsreduktion in Vietnam und auf den Philippinen dargestellt.

Im letzten *siebten Kapitel* werden die Erkenntnisse der Dissertation nochmals zusammengefasst und es wird ein Ausblick auf weitere Forschungsziele gegeben.

Die folgende Abbildung 5 gibt den Aufbau der Dissertation nochmals wieder.

Abbildung 5: Aufbau der Arbeit

