



Universität St.Gallen

Praxisprojekt in Entwicklungszusammenarbeit
Frühjahrssemester 2015

Zusammenarbeit mit dem Privatsektor

Chancen und Risiken der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor
anhand des Beispiels der Private Infrastructure Development Group (PIDG)

13.05.2015

Seminararbeit von
Urs Demmel
Samuel Dorrer
Philipp Zogg

Kursleitung durch:
Dr. oec. Urs Heierli
Dr. rer. pol. Peter Beez
Selina Häny

Inhaltsverzeichnis

1. EINFÜHRUNG	1
2. ERKENNTNISINTERESSE.....	2
2.1. DEVELOPMENT FINANCE INSTITUTIONS	2
2.2. INFRASTRUKTURSEKTOR.....	3
2.3. PRIVATSEKTOR UND SECO	3
2.4. FORSCHUNGSFRAGE	4
3. ENTWICKLUNGSPROZESS VON INFRASTRUKTURVORHABEN.....	4
3.1. PROJEKTERMÖGLICHUNG	4
3.2. PROJEKTIDENTIFIZIERUNG	5
3.3. MACHBARKEIT	5
3.4. PROJEKTSTRUKTURIERUNG.....	5
3.5. TRANSAKTIONEN (IMPLEMENTIERUNG).....	5
3.6. PROJEKTUMSETZUNG (OPERATIVE PHASE)	6
3.7. POST-IMPLEMENTIERUNG	6
4. RATIONALE DER PRIVATSEKTORBETEILIGUNG	6
4.1. HÜRDEN DER INFRASTRUKTURFINANZIERUNG.....	6
4.2. ZIELE DER PRIVATSEKTORBETEILIGUNG	8
5. DIE PRIVATE INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT GROUP	8
5.1. WAS IST PIDG?	8
5.2. STRUKTUR DER PIDG.....	9
5.3. DIE FAZILITÄTEN DER PIDG	11
6. CHANCEN UND RISIKEN IM ENTWICKLUNGSPROZESSES.....	15
6.1. PROJEKTERMÖGLICHUNG	15
6.2. PROJEKTIDENTIFIZIERUNG	16
6.3. MACHBARKEIT	22
6.4. PROJEKTSTRUKTURIERUNG.....	22
6.5. TRANSAKTIONEN (IMPLEMENTIERUNG).....	32
6.6. PROJEKTUMSETZUNG (OPERATIVE PHASE)	36
6.7. POST-IMPLEMENTIERUNG	36
7. FAZIT	40
8. LITERATUR.....	41

1. Einführung

Jedes Jahr werden viele Milliarden US-Dollar ausgegeben mit dem Ziel, "Entwicklung" voranzutreiben. "Entwicklung" steht dabei für vieles – Verbesserung menschlicher Gesundheit, Steigern des Bildungsniveaus, Armutsbekämpfung oder auch Förderung und Entwicklung der Wirtschaft eines Staates. Die Finanzierung der dafür erforderlichen Massnahmen stammt oft hauptsächlich aus den Budgets der Entwicklungsländer (UNGA, 2014, S. 10). Unterstützt werden diese durch Entwicklungshilfe (ODA, *Official Development Aid*) aus entwickelten Staaten. Das Problem dabei ist offensichtlich: Gerade Entwicklungsländer haben nur beschränkte Ressourcen zur Verfügung. Die versprochenen Hilfszahlungen reichen als Ergänzung auch nur beschränkt aus. Erschwerend kommt hinzu, dass das von der OECD in den 1970er Jahren formulierte Ziel, die ODA-Zahlungen pro Land auf 0.7% des Bruttonationaleinkommens anzusetzen, längst nicht von allen Geberstaaten erreicht wird. Die Folge davon: eine Finanzierungslücke in der Entwicklungspolitik.

Der Umfang dieser Finanzierungslücke ist schwer zu bestimmen, hängt er doch unter anderem davon ab, was genau als "Entwicklung" verstanden wird und wo die Zielgrösse gesetzt wird. Selbst wenn konzeptionelle Klarheit herrschen würde, weist die Berechnung erhebliche technische Tücken auf. Versucht wird es doch immer wieder, vor allem im Hinblick auf einzelne Ziele und Sektoren. Schätzungen für die Finanzierungslücke zum Erreichen der *UN Millennium Development Goals* (MDG) reichen von zwischen 20 und 180 Mia US-Dollar pro Jahr (UNTT, 2013a, S. 7).

Um diese Lücke zu schliessen, könnten die Finanzkraft der Entwicklungsländer gestärkt oder die Entwicklungsetats der Geberländer erhöht werden – zwei Strategien, welche in der Vergangenheit mehr oder weniger erfolgreich verfolgt wurden. Ein komplementärer, wohl auch politisch einfacher realisierbarer Weg wurde im *Monterrey Consensus* der *United Nations International Conference on Financing for Development* im Jahr 2002 betont: "*Private international capital flows, particularly foreign direct investment, along with international financial stability, are vital complements to national and international development efforts*" (UN, 2003, S. 9). Seit der Monterrey-Konferenz ist der Wunsch nach einem verstärkten Beitrag des Privatsektors bekräftigt worden und eher noch gewachsen (vgl. Miyamoto & Biousse, 2014, S. 7). Mittlerweile sollen Geberländer laut dem *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD auch gezielt versuchen, mit ihren ODA-Zahlungen private finanzielle Ressourcen zu mobilisieren (ibid.).

Diese Strategie wird von NGOs teilweise scharf kritisiert: Bedingt durch die Zusammenarbeit mit Privaten ergäben sich Risiken für den Entwicklungsnutzen der entsprechenden Projekte. Letztere stehen deshalb unter genauer Beobachtung, für die Geberländer ergibt sich bei Misserfolgen oder Ungereimtheiten

ein erhöhtes Reputationsrisiko. Von anderen Akteuren wiederum werden die Chancen und Möglichkeiten betont, welche erst durch die Kollaboration entstehen.

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, die zivilgesellschaftliche Kritik zu untersuchen sowie Chancen und Risiken der Privatsektorbeteiligung bei der Entwicklungsfinanzierung aufzuzeigen. Da es sich dabei um ein sehr breites Feld handelt, wird zunächst das Themenfeld näher eingegrenzt. Anschliessend werden die leitenden Forschungsfragen der vorliegenden Arbeit formuliert. Die Ergebnisse der durchgeführten Recherche werden im darauffolgenden Hauptteil präsentiert. Abschliessend werden die resultierenden Antworten in einem Fazit beurteilt.

2. Erkenntnisinteresse

In diesem Kapitel wird das Themengebiet der Entwicklungsfinanzierung für diese Arbeit genauer eingegrenzt und erläutert. Dazu wird mit *Development Finance Institutions* (DFI) eine Möglichkeit zur Privatsektor-Zusammenarbeit vorgestellt und der Infrastruktursektor als bedeutsames Feld solcher Kollaboration kurz näher beschrieben. Die Prinzipien der Zusammenarbeit des Schweizer Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) mit dem Privatsektor bilden schliesslich die Basis für eine forschungsleitende Fragestellung.

2.1. Development Finance Institutions

Wie oben beschrieben, ist es die Absicht vieler Geberländer, durch ODA private Gelder für die Entwicklungsfinanzierung zu mobilisieren. Einen Beitrag zu diesem Ziel leisten DFIs, welche von einem oder mehreren Geberländern oder auch Institutionen wie der Weltbank gegründet werden. Meist verfolgen diese mehrere Ziele gleichzeitig, wie bspw. Investieren in nachhaltige Privatsektorprojekte, Maximieren der Entwicklungseffekte, Mobilisieren von Privatsektorkapital und Aufrechterhalten der eigenen finanziellen Tragfähigkeit (odi, 2011, S. 2). Grundsätzlich erhoffen sie sich "Entwicklung" durch wirtschaftlichen Fortschritt via Entwicklung des Privatsektors, wobei DFI-Aktivitäten katalysierendwirken sollen. Bei der Finanzierung derselben erhofft man sich *Leverage*: "*the process by which private sector capital is mobilised as a consequence of the use of public sector finance and financial instruments*" (odi, 2011, S. 1). Die so eingesetzten Gelder sind zum Teil offizielle Entwicklungszahlungen. Dies setzt Geber unter Rechtfertigungsdruck: Gemäss dem geltenden liberalen Credo soll der Staat schliesslich nicht verzerrend in die freie Wirtschaft eingreifen, und erst recht keine Privaten vom Markt verdrängen. Zudem sollten die eingesetzten Mittel effizient und effektiv zum Erreichen des gesetzten Ziels beitragen.

2.2. Infrastruktursektor

Infrastruktur bildet in den Augen vieler Forscher und Entscheidungsträger die Basis für "Entwicklung": Sowohl zum Erreichen sozialer Ziele (vgl. Leipziger, Fey, Wodon & Yepes, 2005) als auch für wirtschaftlichen Fortschritt (vgl. Calderon & Serven, 2008) spielt sie eine zentrale Rolle. Investitionen in Infrastruktur gelten dank hohen Multiplikatoreffekten zudem als effizienter Einsatz öffentlicher Mittel (Leduc & Wilson, 2012). Wie zur Erreichung der MDG fehlt auch zur Erstellung und Instandhaltung von Infrastruktur in Entwicklungsländern viel Geld: Die *European Investment Bank* (EIB) ging 2010 von einer Infrastrukturfinanzierungslücke in Entwicklungsländern von ca. 600-700 Milliarden US-Dollar pro Jahr aus (Fay, Iimi & Perrissin-Fabert, 2010, S. 41). Laut dem *Grantham Research Institute on Climate and the Environment* werden die nötigen Investitionen bis 2020 um jährlich 500 Milliarden zunehmen (Battacharya, Romani & Stern, 2012, S. 10). Der Privatsektor leistet einen grossen Beitrag zur Infrastrukturfinanzierung in Entwicklungsländern: Laut verschiedenen Schätzungen tragen Private zwischen 20-25% der Investitionsgelder bei. ODA-Zahlungen finanzierten schätzungsweise 3-5%, den Rest übernahmen die Entwicklungsländer mit öffentlichen Geldern (Estache, 2010, S. 72; Miyamoto & Biousse, 2014, S. 9).

2.3. Privatsektor und SECO

Auch das SECO erachtet die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor als zentral für die Erreichung seiner Entwicklungsziele. Die Mobilisierung privater Gelder zur Entwicklungsfinanzierung ist nur eines unter mehreren Elementen der diesbezüglichen Strategie. Wirtschaftswachstum soll bspw. auch durch Wissenstransfer, das Aufbauen von Netzwerken oder die Nutzung von Privatsektor-Expertise und -Geschäftsmodellen erreicht werden. (SECO, n.d., S. 4f.) Das Fehlen von Investitionskapital wird trotzdem als grosse Hürde für wirtschaftliche Entwicklung angesehen. Um diese zu beseitigen, gründete das SECO alleine oder in Zusammenarbeit mit anderen Gebern mehrere Finanzierungsvehikel und auch DFIs. Beispiele dafür sind der *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM AG), der *SECO Start-up Fund* (SSF) oder die *Private Infrastructure Development Group* (PIDG). Während sich SIFEM AG und SSF hauptsächlich auf KMU fokussieren, ist das Ziel der PIDG die Finanzierung von Infrastruktur. (SECO, n.d., S. 9)

Bei der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor folgt das SECO einigen grundsätzlichen Prinzipien, welche die oben bei 2.1 beschriebenen Implikationen berücksichtigt (SECO, n.d., S. 6):

- *Subsidiarität*: Unterstützt werden nur solche Projekte, welche ohne öffentlichen Beitrag nicht zustande kommen würden.
- *Additionalität*: Durch die Zusammenarbeit soll ein grösserer Entwicklungseffekt erreicht werden.
- *Komplementarität*: Synergien zwischen Programmen und Projekten sollen genutzt werden.
- *Verhindern von Marktverzerrung*: Wo möglich und sinnvoll sollen die Partnerschaften auf öffentlichen Ausschreibungen gründen.
- *Begrenzen von ökologischen und sozialen Risiken*: Projekte sollen höchsten internationalen Umwelt-, Sozial- und *Governance*-Standards genügen.

Bezogen auf die Entwicklungsfinanzierung lässt sich der Standpunkt des SECO also folgendermassen zusammenfassen: Die Beteiligung des Privatsektors ist positiv zu beurteilen, wenn daraus ein klarer Entwicklungsnutzen resultiert und die so eingesetzten öffentlichen Gelder nicht mit dem Privatsektor konkurrieren oder marktverzerrend wirken.

2.4. Forschungsfrage

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist, zu untersuchen, ob der Standpunkt des SECO gerechtfertigt ist. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Infrastrukturfinanzierung gelegt:

Welche Risiken ergeben sich aus der Privatsektorbeteiligung in der Entwicklungsfinanzierung? Wie sind diese Risiken bei der Infrastrukturfinanzierung am Beispiel PIDG zu beurteilen?

Die Risiken und Chancen der Privatsektorbeteiligung werden anhand des Entwicklungsprozesses von Infrastrukturvorhaben aufgezeigt. Eine Einführung in diesen Prozess bietet das folgende Kapitel. Anschliessend werden die Schwierigkeiten der Infrastrukturfinanzierung und allgemeine Ziele der Privatsektorbeteiligung aufgezeigt. Anhand der PIDG wird in Kapitel 5 eine konkrete Möglichkeit der Implementierung dargestellt. Kapitel 6 integriert die verschiedenen Stossrichtungen anhand der Phasen des Entwicklungsprozesses von Infrastrukturprojekten. Wo möglich, werden wissenschaftliche Studien zur Beurteilung der Risiken hinzugezogen und allfällige Mitigationsstrategien aufgezeigt. Zudem wird versucht, bereits vorhandene präventive Massnahmen der PIDG zu identifizieren. Schliesslich wird im letzten Kapitel eine Antwort auf die erkenntnisleitenden Fragen gegeben.

3. Entwicklungsprozess von Infrastrukturvorhaben

3.1. Projektermöglichung

Diese Phase bezieht sich auf relevante *Policies*, Gesetze, Regulierungen und Institutionen, die Projekte ermöglichen und unterstützen. Dazu gehört die Unterstützung durch lokale oder regionale Regierungen, deren Fähigkeiten und Kapazitäten für die Projektentwicklung und ihr *Commitment* für Projekte im eigenen Land. Es geht darum, ermöglichende Umstände im spezifischen Entwicklungsland bzw. Sektor zu

schaffen. Deshalb kann dazu auch *Capacity Building* für Regierungen und Institutionen zählen. Sobald die nötigen Voraussetzungen vorhanden sind, kann das Projekt in der zweiten Phase starten (Yong, 2010, S. 41).

3.2. Projektidentifizierung

In diesem Schritt wird das Projekt definiert. Dazu gehört, den Bedarf für ein Infrastrukturprojekt zu ermitteln. Geber identifizieren existierende Mängel, die Nachfrage nach Infrastrukturservice oder bereits existierende Aktivitäten und Einrichtungen, welche mit den eigenen Entwicklungsprioritäten übereinstimmen. Es wird identifiziert, welcher wirtschaftliche Nutzen und welche weiteren Auswirkungen (z.B. Demonstrationseffekte) gewünscht sind und mit möglichen Projekten herbeigeführt werden sollen. Das Projekt wird mit Alternativen, möglichen anderen Projekten, verglichen. Schliesslich wird ein bestimmtes Projekt gegenüber der nationalen oder regionalen Ressourcennachfrage (Nachfrage nach Entwicklungshilfe) in anderen Bereichen priorisiert. In dieser Phase gilt es auch, einen oder mehrere Projektpartner zu identifizieren. Es wird beispielsweise festgelegt, ob das Projekt komplett öffentlich, nur privat, oder in einer *Public-Private-Partnership* (PPP) realisiert werden soll (Yong, 2010, S. 41f.; ASCI, 2011, S. 11f.).

3.3. Machbarkeit

Anschliessend wird anhand von Daten und Informationen geprüft, ob das Projekt potenziell durchführbar bzw. überlebensfähig ist. Verschiedene Aspekte eines Projekts werden überprüft, insbesondere organisatorische, finanzielle, technische, soziale und ökologische. Der Ressourcenbedarf des Projekts wird quantifiziert, ebenso alle technischen und administrativen Bedürfnisse. Es wird eine detaillierte Kosten-Nutzen Analyse durchgeführt. Ausserdem wird die Verträglichkeit des Projekts mit Umweltschutz und sozialen Anliegen analysiert (ASCI, 2011, S. 12f.).

3.4. Projektstrukturierung

Um den richtigen Mix an Finanzierung zu erreichen, muss eine angemessene kommerzielle und technische Struktur für das Projekt geschaffen werden. Dazu gehört, Möglichkeiten der öffentlichen und/oder privaten Beteiligung festzustellen, Finanzierungsoptionen zu entwickeln und die finanziell-rechtliche Ausgestaltung des Projekts. Es wird auch überprüft und geplant, welche technischen Aspekte der Projektstruktur die Finanzierung positiv oder negativ beeinflussen könnten. Ausserdem werden in dieser Phase Monitoring- und Evaluationspläne ausgearbeitet (Yong, 2010, S. 42).

3.5. Transaktionen (Implementierung)

In dieser Phase wechselt das Projekt von der Planung in die Umsetzung. Die gemachten Pläne werden in fassbare Verträge umgesetzt, das Projekt wird rechtlich ausgestaltet. Es findet die eigentliche Auftrags-

vergabe und Ausschreibungen zur Beschaffung von Gütern und Services statt. Mit dem Abschluss dieser Phase erreicht ein Projekt den *Financial Close* (Yong, 2010, S. 42).

Die Phase lässt sich grob unterscheiden nach drei Arten der Implementierung. In der Investitionsphase werden die grossen Investitionen getätigt, der eigentliche Fluss von Finanzmitteln geschieht hier. In der Entwicklungsphase werden Produktionskapazitäten aufgebaut. In der Phase der eigentlichen, vollständigen Umsetzung werden Ressourcen beschafft und koordiniert, das Projekt wird in Betrieb genommen (ASCI, 2011, S. 14).

3.6. Projektumsetzung (Operative Phase)

Ein Projekt erreicht die operative Phase nachdem die Investitionen getätigt wurden. Das Projekt fängt in dieser Phase an, Nutzen zu generieren.

Der Erfolg des Projekts stützt sich in dieser Phase auf einer guten vorangegangenen Planung. Projekte sind aber immer anfällig auf Störungen, insbesondere wenn sich während der Umsetzung wirtschaftliche oder politische Umstände ändern. Monitoring und Überwachungssysteme sind deshalb besonders wichtig in dieser Phase (ASCI, 2011, S. 15).

3.7. Post-Implementierung

Die Umsetzung des Projekts soll durch Monitoring von Resultaten und Fortschritten gesichert werden. Wichtig ist auch das Überwachen der Einhaltung von Verträgen und Vertragsmanagement. Möglicherweise findet in dieser Phase auch weitere Unterstützung durch Beratung und Training statt. Zusätzliche Unterstützung nach der Implementierung eines Projekts kann auch nötig werden aufgrund unvorhergesehener Ereignisse oder Veränderungen der Umstände. Das kann auch zur Neuaushandlung von Verträgen, Finanzierungen und Konditionen führen (Yong, 2010, S. 43; ASCI, 2011, S. 15).

4. Rationale der Privatsektorbeteiligung

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, weshalb ein Einsatz öffentlicher Mittel gerechtfertigt ist, um mehr private Investitionen in Infrastrukturprojekte anzuziehen und was zusätzliche Ziele von Privatsektorbeteiligung sein könnten.

4.1. Hürden der Infrastrukturfinanzierung

Wie oben bei 2.2 beschrieben, besteht auf Seiten Privater durchaus ein Interesse an Infrastrukturinvestitionen. Einige Charakteristika des Sektors, welche in Entwicklungsländern besonders ausgeprägt sind, wirken jedoch hemmend. Der Einsatz von ODA-Geldern rechtfertigt sich also durch die Beseitigung dieser Hürden:

- *Investitionsfeindliches Umfeld:* Die Gesetze und Regulierungen in Entwicklungsländern sind oft ungenügend, da es dem Staat bspw. an Expertise mangelt und/oder er zu schwach ist, um investitionsfördernde Politiken zu implementieren (Palmer, 2014, S. 4).
- *Unattraktive Finanzierungskonditionen:* Europäische Banken waren traditionell dominierend in der Infrastrukturfinanzierung. Die Furcht vor politischen und regulatorischen Risiken in Entwicklungsländern und der Umstand, dass viele Investitionen risikoreiche *Greenfield Investments* betreffen, haben sie zurückhaltend agieren lassen. Infolge der Finanzkrise und der Basel III-Regulierungen zogen sie sich vermehrt zurück. (World Bank, 2013, S. 24) Folglich gibt es wenige Kredite, und diese nur zu hohen Zinsen und kurzen Laufzeiten (OECD, 2014, S. 20). Da in den meisten Entwicklungsländern die Kapitalmärkte wenig weit entwickelt sind, werden kaum Darlehen in Lokalwährung vergeben (UNTT, 2013c, S. 5). Kredite in 'harter' Fremdwährung (bspw. US-Dollar oder Euro) beinhalten jedoch ein zusätzliches Wechselkursrisiko für den Kreditnehmer (Winpenny, 2005, S. 26).
- *Hohe Kapitalkosten im Vergleich zum Ertrag:* Die Kapitalkosten für Infrastrukturprojekte sind in *Least Income Countries* (LICs) doppelt so hoch wie in OECD-Ländern. Gleichzeitig ist es aber in Entwicklungsländern besonders problematisch, hohe Nutzergebühren für Infrastruktur zu erheben, um einen genügend hohen Ertrag zu erwirtschaften. (World Bank, 2013, S. 24)
- *Zu wenige investitionsfähige Projekte:* Investitionen in der Entwicklungsphase eines Projekts sind stets aufwändig, kostenintensiv und risikoreich. Investoren akzeptieren dies, wenn die zu erwartende Rendite hoch ist – doch bei Infrastrukturprojekten in Entwicklungsländern ist das Risiko höher und die Rendite kleiner als in OECD-Ländern. Projekte, welche in einem späteren Projektstadium für Private attraktiv wären, erreichen dieses Stadium also wegen fehlender Anfangsinvestitionen nicht. (World Bank, 2013, S. 25) Zusätzlich negativ wirkt die in Entwicklungsländern oft fehlende Expertise im Projektdesign (UNTT, 2013b, S. 24).
- *Zu wenige Langzeitinvestitionen:* Der Ertrag von Infrastrukturinvestitionen stammt einer einzigen Quelle – und dies erst, nachdem das gesamte Projekt fertiggestellt ist. Investoren brauchen also einen langfristigen Horizont. Aufgrund der hohen Risiken sind nur wenige bereit, eine solch langfristige Verpflichtung einzugehen. (World Bank, 2013, S. 24) Banken in Entwicklungsländern vergeben zudem aufgrund der Einlagenstruktur und dem Kapitalmarkt vornehmlich kurzfristige Kredite (UNTT, 2013b, S. 19).
- *Fehlende Information und Expertise:* Banken und potenzielle Investoren können das Risiko von Infrastrukturinvestitionen oft nicht gut einschätzen. Dies ist auf unvollständige Informationen, mangelnde Erfahrung und fehlende Expertise zurückzuführen. (OECD, 2014c, S. 37)

4.2. Ziele der Privatsektorbeteiligung

Zusammenarbeit mit dem Privatsektor hat viele mögliche Ziele. Folgend werden auf der Basis von Smith (2013) einige genannt, welche im Bereich der Infrastrukturfinanzierung im Vordergrund stehen.

- *Mehr Kapital:* Durch das Anziehen privater Investitionen ist mehr Geld verfügbar, um bspw. Infrastrukturprojekte zu finanzieren.
- *Effizienz:* Durch die Nutzung privater Managementfähigkeiten wird die operative Effizienz erhöht, bspw. in der Führung einer DFI.
- *Expertise:* Durch das private Wissen werden Projekte verbessert, bspw. Kenntnis des Finanzsektors eines Landes oder Expertise im Bereich komplexer Finanzierungsprodukte.
- *Verhaltensänderung:* Durch Lern- und Demonstrationseffekte sollen sich Private auch nach beendeter Zusammenarbeit so verhalten, dass die Entwicklungsziele eher erreicht werden, bspw. indem lokale Banken nach dem Rückzug der DFI aus einem Markt weiterhin Kredite an Infrastrukturprojekte vergeben.

5. Die Private Infrastructure Development Group

5.1. Was ist PIDG?

Die Private Infrastructure Development Group (PIDG) ist eine Multi-Geber Organisation und wurde 2002 gegründet. Inzwischen sind es neun Mitglieder¹, die in PIDG investieren, darunter das SECO. Bis und mit 2013 betrug deren kumulierte Investition in PIDG 958 Millionen Dollar, der Beitrag 2013 lag bei 276 Millionen und deutlich über den Beiträgen der früheren Jahre² (PIDG, 2013a, S. 14f.). Die PIDG agiert als DFI und reiht sich damit ein neben Organisationen wie der *International Finance Corporation* (IFC), der Weltbank, der *African Development Bank* oder der *Asian Development Bank*. PIDG ist davon überzeugt, dass Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung in armen Entwicklungsländern Investitionen in die Infrastruktur verlangen und dass der Privatsektor bei der Erreichung dieses Zieles eine entscheidende Rolle spielt. PIDG versucht die oben in 4.2 beschriebenen Hürden zu überwinden und private Investitionen in die Infrastruktur zu mobilisieren.

In seiner Strategie für die Jahre 2013 bis 2017 legte PIDG drei Schwerpunkte fest: 1. Fokus auf herausfordernde Infrastruktursektoren, 2. Vermehrte Investitionen in die frühen Phasen des Entwicklungspro-

¹ Das australische Government Department of Foreign Affairs and Trade, das britische Department for International Development (DFID), das schweizerische SECO, die International Finance Corporation (IFC), Irish Aid, die deutsche KfW Entwicklungsbank, das niederländische Ministry of Foreign Affairs und die Swedish International Development Cooperation Agency.

² Der Beitrag des SECO betrug 2013 32.3 Millionen US-Dollar und lag damit deutlich über früheren Beiträgen zwischen 0.1 bis 13.4 Millionen US-Dollar pro Jahr. Insgesamt trug das SECO seit 2003 76.6 Millionen US-Dollar zu PIDG bei (PIDG, 2013a, S. 15).

zesses erarbeiten, 3. Konzentration auf Projekte in DAC I und II Ländern und schwachen Staaten (PIDG, 2013a, S. 8ff.).

Seit 2003 haben 99 von PIDG unterstützte Projekte den *Financial Close* erreicht und insgesamt Finanzierungsbeiträge in einer Höhe von 27,9 Mia. US-Dollar generiert. Zwei Drittel davon wurde vom kommerziellen Sektor beigesteuert. Insgesamt kamen etwa 10 Mia. US-Dollar von lokalen privaten Kreditgebern und Investoren. Von den 99 Projekten waren 2013 46 abgeschlossen und in Betrieb (PIDG, 2013a, S. 28).

PIDG verfolgt ausserdem untergeordnete Ziele. Erstens soll ein *Fiscal Impact* generiert werden, das heisst, Mehreinnahmen für den jeweiligen Staat durch zusätzliche Unternehmens- und Mehrwertsteuern bzw. geringere Ausgaben für Subventionen. Zweitens sollen Arbeitsplätze, direkt durch Projekte und indirekt durch Folgewirkungen der Projekte, geschaffen werden. Drittens versucht PIDG mit ihrer Tätigkeit Demonstrationseffekte zu erzeugen. Den lokalen Finanzmärkten und Privaten soll demonstriert werden, dass auch in armen Regionen erfolgreiche Projekte bzw. Investitionen möglich sind. Viertens wird *Additionality* angestrebt: Inputs und Services in Projekte durch PIDG sollen zusätzlich zu dem, was die (lokalen) Märkte und Institutionen bereitstellen, hinzukommen. Der Beitrag von PIDG soll also komplementär und nicht substituierend sein zu dem, was andere Einheiten und Institutionen bereitstellen können und wollen (PIDG, 2013a, S. 35ff.).

5.2. Struktur der PIDG

PIDG ist als Partnerschaft geordnet, durch einen Vertrag zwischen den Mitgliedern, die sich zusammenschliessen für einen gemeinsamen Zweck. *Governance* über PIDG als Ganzes wird durch den *Governing Council* ausgeübt, in dem jedes Mitglied vertreten ist. Die Finanzierung erfolgt in den *PIDG Trust*, der dann die einzelnen Fazilitäten finanziert. Über den Trust können Mitglieder gezielt in jene Fazilität investieren, die ihre Ziele verfolgen. Die insgesamt acht Fazilitäten richten sich je an spezifische Hürden bzw. Marktversagen in den verschiedenen Phasen des Entwicklungsprozesses von Infrastrukturvorhaben. Palmer (2014, S. 6) sieht es als besondere Stärke der PIDG, dass jede Fazilität sich zwar hauptsächlich (jeweils) einem Problem widmet, trotzdem aber alle unter der gemeinsamen *Governance*-Struktur der PIDG stehen.

PIDG sieht ihren eigenen Wettbewerbsvorteil in ihrer Kapitalstruktur und Risikobereitschaft, sowie ihrem Fokus auf Infrastruktur (PIDG, 2013a, S. 11). Das britische *National Audit Office* hebt als besondere, und im Vergleich mit anderen DFIs einzigartige, Stärke hervor, dass in den Vorständen der PIDG Expertise aus dem Privatsektor vorhanden ist und auf *Finance* und Infrastrukturentwicklung spezialisierte Führungskräfte für die Projekte engagiert werden (National Audit Office, 2014, S. 17). Auch Palmer (2014, S. 9) verweist auf die Einsetzung von Führungsmitgliedern mit Erfahrung im Privatsektor in den Boards

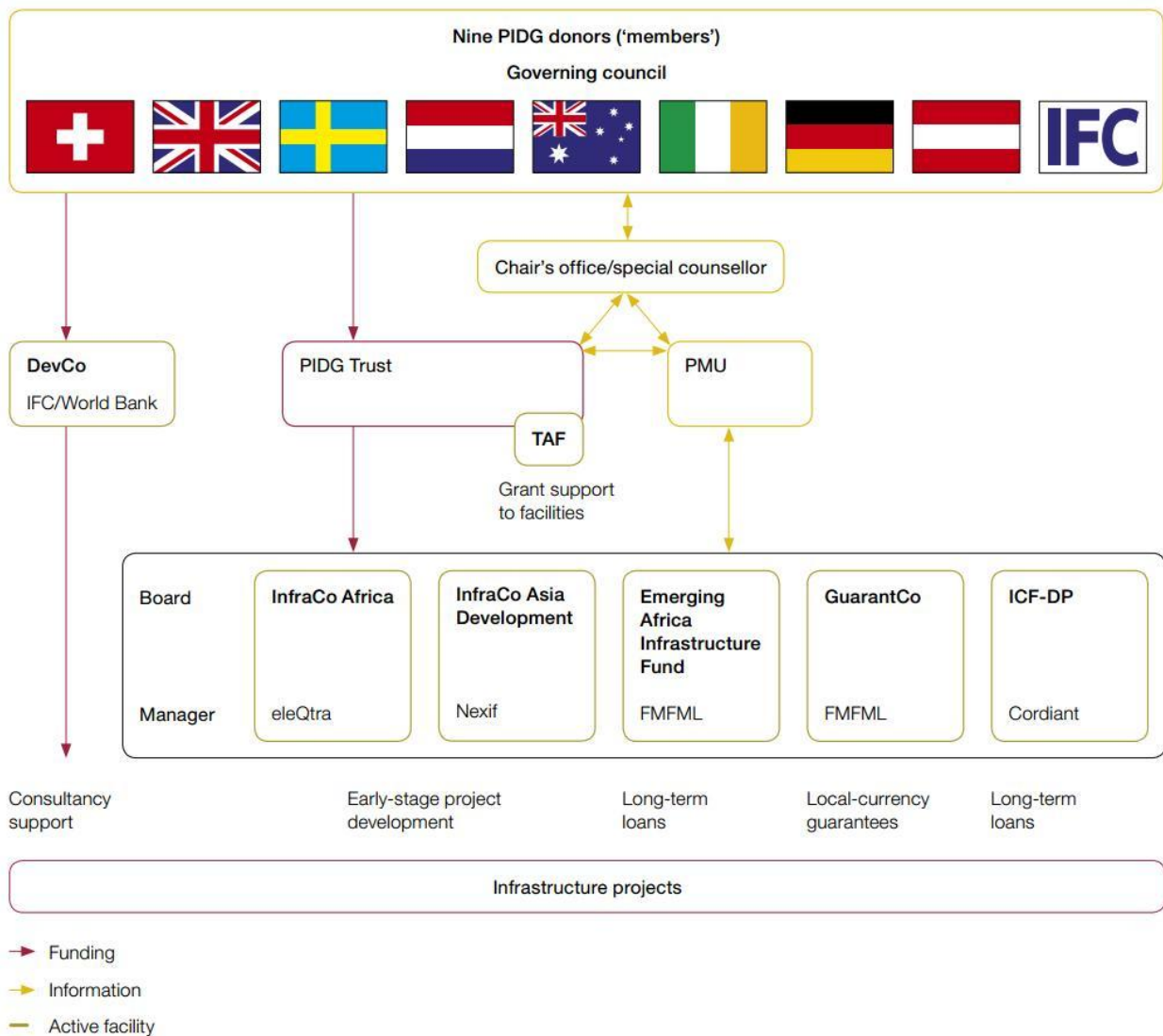


Abbildung 1: Struktur des PIDG (National Audit Office, 2014, S.15)

der Fazilitäten und der PIDG und darauf, dass der operative Betrieb und das Management jeder Fazilität erfahrenen Managementteams aus dem Privatsektor überlassen wird.

Die Struktur des PIDG ermöglicht zwei unterschiedliche Arten, wie Gelder gehebelt werden können (sogenanntes *Leveraging*):

- Auf Stufe der Fazilitäten ermöglicht der Fonds, Kapital aus dem Privatsektor und von anderen DFIs zu sammeln (Investitionen in die Fazilitäten sind für Geber weniger risikoreich als wenn diese direkt in Projekte erfolgen würden).
- Auf Stufe der Projekte füllt eine Fazilität entweder eine Finanzierungslücke aus, ermöglicht also ein teilfinanziertes Projekt, das sonst scheitern könnte; oder ein Projekt wird von einer Fazilität vorfinanziert und ermutigt durch diese Bereitschaft und den Ruf der Fazilität andere Investoren, miteinzusteigen (Palmer, 2014, S. 10f.; PIDG, 2013a, S. 28).

5.3. Die Fazilitäten der PIDG

Die Aktivitäten der acht PIDG-Fazilitäten lassen sich anhand ihrer hauptsächlichen Ausrichtung in drei Kategorien einteilen (vgl. Abbildung 2):

1. *Technische Unterstützung, Lückenfinanzierung zur Durchführbarkeit (Erschwinglichkeit), Capacity-Building Support*

Die Fazilitäten TAF und DevCo wollen politische Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern und die Kapazitäten der Regierungen in der Implementierung von Infrastrukturprojekten verbessern.

2. *Unterstützung durch Expertise in der Projektentwicklung, Investitionen in der Frühphase*

InfraCo Africa und InfraCo Asia versuchen die Zahl an investitionsbereiten Projekten zu erhöhen. Sie investieren als Inhaber in die Entwicklungsphase des Prozesses.

3. *Direkte Langzeit-Schuldenfinanzierung*

Die übrigen vier Fazilitäten EAIF, GAP, GarantCo und ICF-DP haben zum Ziel, zusätzliche Kredite in Fremd- oder Lokalwährung zu ermöglichen und mobilisieren.

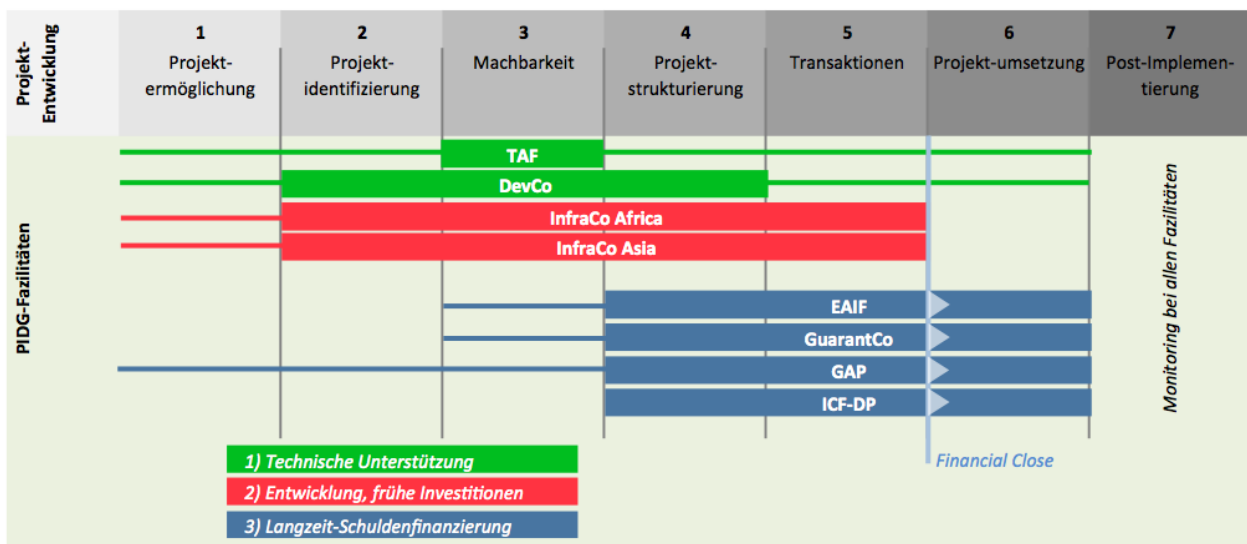


Abbildung 2: PIDG-Fazilitäten (eigene Darstellung, basierend auf PIDG (2013a, S. 16))

5.3.1. *Technical Assistance Facility (TAF)*

In Situationen, wo es an privaten und öffentlichen Kapazitäten und Fähigkeiten für die Projektentwicklung mangelt, und damit eigentlich tragfähige Projekte vor dem *Financial Close* nicht weiter verfolgt werden können, liegt eine sogenannte *Viability Gap* vor. Das *Viability Gap Funding* durch die TAF versucht, solche langfristig profitablen Projekte kurzfristig für private Investoren interessant machen. Projekte, die in längerer Frist wirtschaftliche Gewinne bringen, sollen nicht an kurzfristigen Mängeln scheitern. TAF versucht also, mehr investitionsfähige Projekte zu schaffen. Ausserdem wirkt sie auch der Hürde der fehlenden Informationen und Expertise entgegen.

TAF wirkt komplementär zu den anderen Fazilitäten und Programmen der PIDG. Sie dient damit als *Funding Pool* innerhalb der PIDG für Tätigkeiten, die nicht durch normales Arbeitskapital der Fazilitäten abgedeckt werden (PIDG, 2013a, S.42). TAF unterstützt die Projektauswahl und –entwicklung durch andere Fazilitäten mit finanziellen Mitteln. Damit werden Studien, Beratung und Training zu Ausgestaltung und Implementierung von Reformen und Transaktionen, sowie institutionelle Stärkung, Training und *Capacity Building* für Regierungen, Kapitalmärkte, Finanzinstitute und den Privatsektor finanziert. Eine Mitfinanzierung von 25% durch Einheiten aus dem Privatsektor und 10% aus dem öffentlichen Sektor in dem jeweiligen Projekt soll die Norm sein. Mittel der TAF sollen ausserdem zusätzlich zur Finanzierung für Projekte geschehen und diese nicht substituieren (es sollen damit also netto zusätzliche Ressourcen finanziert werden) (TAF, 2008, S. 11f.). *Viability Gap Funding* geschieht also erst nachdem bereits Investoren einem Projekt Eigenkapital zugesprochen haben. Durch das Limit der Summe der Finanzierung wird auch erreicht, dass Privatkapital wirklich einem Leistungsrisiko ausgesetzt ist (PIDG, 2014, S. 1).

TAF wirkt damit der Risiko- und Kostenintensität und dem Aufwand in der Entwicklungsphase von Projekten für Private entgegen. Fehlende Expertise soll durch *Capacity Building* aufgebaut werden. Speziell wirkt TAF in ihrer innerhalb der PIDG komplementären Rolle dieser möglichen Hürde auch in Projekten anderer Fazilitäten entgegen.

5.3.2. *Infrastructure Development Collaboration Partnership Fund (DevCo)*

Hinter DevCo steht die Überlegung, dass mangelhaft vorbereitete Projekte für ein Engagement des Privatsektors auf einen Mangel an Ressourcen und an technischen Fähigkeiten der Behörden bzw. der lokalen Regierungen zurückzuführen sind. DevCo wirkt, ähnlich wie TAF, der Hürde entgegen, dass zu wenige investitionsfähige Projekte (die der Staat dem Privatsektor anbietet) den *Financial Close* erreichen. DevCo reagiert insbesondere auf die fehlende Expertise für die Projektentwicklung beim Staat.

DevCo berät Regierungen in Entwicklungsländern in der Gestaltung und Planung von Transaktionen (Privatisierungen oder PPP). Die lokalen Regierungen werden darin unterstützt, dem Privatsektor nachhaltige Projekte anbieten zu können. Konkret finanziert DevCo Beratung durch Experten in den Berei-

chen Planung, Projektvorbereitung, *Due Diligence*, Erarbeitung von strategischen Optionen, Möglichkeiten der Strukturierung von Transaktionen und Unterstützung während der Transaktionen. DevCo übernimmt im Speziellen auch Kosten für Services der IFC in diesem Bereich. Es werden die gängigen PPP-Modelle unterstützt, bevorzugt werden allerdings sogenannte *Small Scale Infrastructure Providers* (SSIP). Finanziert werden auch *Capacity Building* im Privatsektor und für relevante Regierungsagenturen. DevCo finanziert also die Unterstützung und Schulung lokaler Regierungen in der Ausarbeitung von für den Privatsektor attraktiven Projekten durch Experten (DevCo, 2010, S. 1ff.).

5.3.3. *InfraCo Africa, InfraCo Asia*

Die beiden Fazilitäten InfraCo Africa und InfraCo Asia nehmen sich des Problems an, dass aufgrund hoher Risiken in der Frühphase der Projektentwicklung in Sub-Sahara-Afrika bzw. in Asien profitable Projekte nicht entwickelt werden. Sie wollen grösseres Engagement des Privatsektors und grössere Investitionen durch diesen ermöglichen, indem Kosten und Risiken der Projektentwicklung gesenkt werden. Ähnlich wie TAF und DevCo versuchen InfraCo Africa und InfraCo Asia also mehr investitionsfähige Projekte zu ermöglichen. Im Weiteren wird aufgrund der gleichen Tätigkeit und Struktur der zwei Fazilitäten nur von "InfraCo" gesprochen.

InfraCo tritt als Privatfirma im Infrastruktursektor auf. Sie identifiziert und entwickelt Möglichkeiten bzw. Projekte für Investitionen. Diese werden bis zu dem Punkt entwickelt, an dem sie finanziert sind und an private Investoren verkauft werden können. Bis zum Verkauf trägt InfraCo alle Ausgaben und Risiken selbst. Diese Aktivitäten umfassen im Normalfall die Schritte im Entwicklungsprozess bis vor den *Financial Close* (InfraCo, 2011, S. 6f.).

5.3.4. *Emerging Africa Infrastructure Fund (EAIF)*

Mit dem EAIF will PIDG dem Mangel an langfristigen Krediten mit genügend tiefen Zinssätzen aufgrund von wahrgenommenen Risiken in Entwicklungsländern in Afrika entgegenwirken. Der EAIF vergibt Langzeitkredite bzw. *Mezzanine*-Kapital zu kommerziellen Bedingungen. Der EAIF passt seine Finanzierung dem Umstand an, dass im Infrastrukturbereich Finanzierungslaufzeiten typischerweise lange ausfallen (EAIF, 2015).

Der EAIF bietet konkret verschiedene Kreditformen an, hauptsächlich aber vorrangige Schulden. Vorrangige Kredite werden in US-Dollar oder Euro zur Verfügung gestellt, der EAIF kann aber auch Kredite in lokaler Währung abgeben. Er vergibt weiter nachrangige Darlehen, wo dies nötig und als sinnvoll erachtet ist und kann auch Überbrückungsfinanzierung anbieten. Die Refinanzierung existierender Schulden von Empfängern ist nur unter gewissen Umständen erlaubt. Die Preise der Produkte sollen das Risiko "angemessen" entschädigen und Kostenstruktur sowie notwendige Einnahmen des EAIF berücksichtigen (EAIF, 2014, S. 8).

5.3.5. *GuarantCo*

GuarantCo will dem Mangel an Finanzierung in lokaler Währung abhelfen und damit auch Wechselkursrisiken für Infrastrukturprojekte reduzieren. GuarantCo selbst verleiht keine Kredite sondern übernimmt Garantien für Kredite, die vom lokalen Finanzmarkt bzw. lokalen Finanzinstituten für Projekte zur Verfügung gestellt werden sollen.

In seiner Zusammenarbeit mit lokalen Partnern nimmt GuarantCo eine assistierende Rolle ein. Durch technische Unterstützung sollen lokale Banken, Versicherer und weitere Finanzinstitutionen in der Entwicklung und Strukturierung von Finanzprodukten gefördert werden.

Insgesamt soll durch die Tätigkeit von GuarantCo der lokale Finanzmarkt aufgebaut und verbessert werden. Dabei wird stark auf den Demonstrationseffekt gesetzt. In der Zusammenarbeit mit der Fazilität lernen lokale Partner mögliche Produkte und Strategien kennen. Die Garantieübernahme soll dazu dienen, Finanzinstitute zur Vergabe von Krediten zu motivieren. GuarantCo versucht die lokalen Finanzmärkte durch *Capacity Building* zu entwickeln und zu fördern. So werden den Partnern zum Beispiel internationale *Best Practices* vorgestellt und mit ihnen zusammen umgesetzt. Insgesamt soll die Präsenz von GuarantCo in einem lokalen Markt nur vorübergehend sein (GuarantCo, 2013, S. 3ff.; Gespräch mit GuarantCo-Mitarbeitern, 22. April 2015³).

5.3.6. *Green Power Africa (GAP)*

Die jüngste PIDG-Fazilität GAP will den Mangel an Projekten für erneuerbare Energie in Afrika reduzieren, der aufgrund hoher Vorkosten und -risiken, mangelnder Finanzierung und nicht-kostenspiegelnden Tarifen im Energiesektor entsteht. GAP legt ausserdem spezielles Gewicht auf erneuerbare Energien. Afrikanische Staaten sollen langfristig unabhängiger von fossilen Brennstoffen und deren Preisen werden, indem sie in erneuerbare Energien diversifizieren, für die in Afrika grosses Potenzial gesehen wird.

GAP bietet, ähnlich wie der EAIF, Kredite primär in Form von nachrangiger Schuld. Dabei investiert die Fazilität ausschliesslich in Projekte für erneuerbare Energie. Beide Instrumente sind auf eine Beteiligung von GAP an den Kapitalkosten eines Projekts mit höchstens 20% beschränkt. GAP hält ausserdem ein Verhältnis der eigenen Investition zu Investitionen aus dem Privatsektor von 1:2 ein.

GAPverstarkt seine Unterstützung für Projekte indem es in einen sogenannten *Policy Dialogue* mit dem jeweiligen Land tritt. In diesem Dialog sollen die Staaten zu kostenspiegelnden Tarifen, zur Verbesserung der Umstände für zukünftige Projekte in diesem Bereich und zu einem verstärkten Engagement des Pri-

³ Saurabh Rao und Chris Vermont waren freundlicherweise bereit, uns in einem Telefongespräch nähere Auskunft über ihre Arbeit und die Funktionsweise von GuarantCo zu geben.
U. Demmel, S. Dorrer, P. Zogg

vatsektors in diesem Bereich ermutigt werden. Insbesondere sollen Vertragsstrukturen des jeweiligen Staates die Koexistenz von privaten Energieproduzenten und staatlichem Vertrieb erfolgreiche Projekte ermöglichen können. Vom Resultat dieses *Policy Dialogues* macht GAP auch die eigentliche Investition in ein Projekt abhängig (GAP, 2014, S. 4ff.).

5.3.7. *Infrastructure Crisis Facility Debt Pool (ICF-DP)*

Der ICF-DP reagiert auf die reduzierte Investitionsfreudigkeit von Banken in Infrastrukturprojekte des Privatsektors aufgrund der Finanzkrise. Der ICF-DP wurde 2009 als zeitlich limitierter Fonds gegründet und nimmt nach Dezember 2015 keine Investitionen mehr vor. Da Banken aufgrund der Finanzkrise weniger Kredite an Infrastrukturprojekte in Entwicklungsländern vergeben (siehe oben 4.1), versucht der Fonds die so entstandene Finanzierungslücken zu füllen. Er investiert in Projekte anderer *International Finance Institutions*, wie der African Development Bank oder der IFC (ICF-DP, 2011, S. 1ff.; PIDG, 2013a, S. 88).

6. Chancen und Risiken im Entwicklungsprozesses

In diesem Kapitel werden Chancen und Risiken der Privatsektorbeteiligung anhand des Entwicklungsprozesses eines Infrastrukturprojekts aufgezeigt. Die Auflistung ist nicht als abschliessend zu verstehen; vielmehr wurde bei der Auswahl der Chancen und Risiken grosses Gewicht auf deren Tragweite oder auch die Vehemenz, mit welcher sie vorgetragen werden, gelegt. Kritik und Forschung bezüglich der Risiken betreffen nicht in jedem Fall den Infrastruktursektor direkt. Dennoch sind Argumente und Erkenntnisse teilweise übertragbar. Bei deren Beurteilung werden wichtige sektorielle Unterschiede jedoch gebührend berücksichtigt.

6.1. Projektermöglichung

6.1.1. *Aktivitäten und Chancen*

Ein wirtschaftsunfreundliches Umfeld ist oft ein wichtiger Grund für das Ausbleiben eines ökonomischen Aufstiegs der Entwicklungsländer. Dieses umfasst neben den geltenden rechtlichen Regelungen insbesondere auch die staatlichen Institutionen, auf deren Mitarbeit die Investoren bei der Umsetzung von Projekten angewiesen sind. Unter einem wirtschaftsunfreundlichen Umfeld leidet vor allem auch der Ausbau der Infrastruktur.

Angesichts der grundlegenden Bedeutung des regulatorischen Umfelds besteht eine grosse Chance der Nutzung von Privatsektorexpertise darin, die Rahmenbedingungen zu verbessern. Dies beinhaltet zunächst die Unterstützung bei der Entwicklung neuer rechtlichen Grundlagen und institutioneller Refor-

men. Zudem können DFIs *Capacity Building* betreiben und Kooperationschancen mit privaten Investoren aufzeigen.

6.2. Projektidentifizierung

6.2.1. Aktivitäten und Chancen

Bei Vorhandensein eines günstigen Investitionsumfeldes sehen viele DFIs ihre Aufgabe darin, profitable Projekte zu identifizieren, die einen wichtigen Entwicklungsbeitrag für das entsprechende Land leisten können. Bei Infrastrukturprojekten nehmen sie dabei entweder die Chance wahr, den privaten Investoren und der lokalen Regierung unterstützend bei Seite zu stehen, oder aber die zwei Akteure überhaupt erst zusammenzuführen.

Als wichtige Orientierungshilfe für die Auswahl geeigneter Projekte können dafür die nationalen Entwicklungsstrategien dienen, um den Entwicklungsnutzen zu maximieren. Die DFIs können hierfür Vorprüfungsstudien erstellen und sich über mögliche Alternativen informieren, um zu einer ersten Prioritätenliste zu gelangen. Möglicherweise können DFIs durch *Capacity Building* für Regierungen und Institute dazu beitragen, nationale Länderstrategien zu fördern und auszubauen. Gerade Fachkräfte und bewährte Expertise können den Regierungen in der Zusammenarbeit dienlich sein. Ein solcher *bottom-up* Ansatz ersetzt nicht makroökonomische Strategien, kann aber in der detaillierten Ausarbeitung und Anpassung durchaus hilfreiche Unterstützung liefern.

6.2.2. Risiken

a) Beteiligung lokaler Unternehmungen

Der Entwicklungsbeitrag, beispielsweise eines Ausbaus der Infrastruktur, sollte im Optimalfall nicht nur im Zusatznutzen des fertiggestellten Projekts selbst bestehen, sondern sich schon bei der Verwirklichung (Bau der Infrastruktur) bemerkbar machen. Zur Förderung der einheimischen Wirtschaft kann die Beteiligung lokaler Unternehmungen dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Bei der Entwicklungshilfe über DFIs besteht aber das Risiko, dass vor allem ausländische Firmen zum Zug kommen.

Ellmers, Molina, und Tuominen (2010, S. 11ff.) untersuchen die Aktivitäten der IFC zwischen 2008 und 2010. Dabei stellen die Autoren fest, dass nur 16% ihrer Investitionen an Unternehmungen von LICs gingen. Ebenfalls stammten 63% der Firmen, welche durch IFC unterstützt in LICs investierten, aus den OECD-Staaten. Der Umstand, dass ein Grossteil der Investitionen an Grossfirmen von *High Income Countries* (HICs) gehe, werfe Zweifel auf, ob eine Additionalität durch Finanzdienstleistungen der IFC wirklich gegeben sei, so die Autoren. Es stehe ebenfalls im Gegensatz zum Ziel der Organisation, möglichst finanzschwache Unternehmungen zu fördern.

In einer späteren Studie analysiert Kwakkenbos (2012, S. 18) alle Investitionsprojekte der EIB und der IFC in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre und stellt fest, dass nur 25% der unterstützten Unternehmungen ihren Sitz in einem Entwicklungsland hatten. Knapp die Hälfte war in einem OECD-Land oder in einem Steuerparadies domiziliert. Des Weiteren seien etwa 40% der untersuchten Firmen in einigen der grössten Börsenindizes aufgelistet. Gemäss Kwakkenbos (2012) würden diese Zahlen in Frage stellen, ob es den beiden DFIs tatsächlich gelingt, die lokalen, hilfsbedürftigen Unternehmungen der Entwicklungsländer zu unterstützen.

Laut Kwakkenbos (2012, S. 4) stieg im Jahr 2010 der Anteil öffentlicher Entwicklungsgelder von DFIs, die in den Finanzsektor investiert wurden, auf 50% an. Diese spürbare Verlagerung wird u.a. mit der Annahme begründet, dass die unterstützten Finanzintermediäre aufgrund ihrer besseren Marktkenntnisse vermehrt in lokale KMUs investieren würden. Kwakkenbos (2012) kommt zum Schluss, dass es aber schwierig nachzuweisen sei, ob dies tatsächlich auch geschieht, oder ob diese nicht doch auch eher die vergleichsweise risikoarme Zusammenarbeit mit Grossfirmen vorziehen.

Kwakkenbos (2012, S. 10) stellt ebenfalls fest, dass einige PPP-Programme nur für Unternehmungen aus den Geberstaaten offenstehen. Dies konstituiere eine Form von *Tied Aid*, die es zu verhindern gelte, damit auch lokale Firmen vermehrt beteiligt werden.

Beurteilung

Grundsätzlich sollte es eine Priorität sein, möglichst einheimische Unternehmungen zu unterstützen. Nicht für jedes Projekt finden sich aber fähige Betriebe vor Ort, was das Zurückgreifen auf ausländische Firmen oft notwendig macht. Ausserdem geht der Entwicklungseffekt bei der Ausführung des Projekts nicht a priori verloren, wenn keine lokalen Unternehmungen involviert sind. Möglicherweise stellen ausländische Firmen auch einheimische Personen an oder bleiben selbst nach Vollendung des ersten Projekts im Land involviert. Es kann also trotzdem beispielsweise zu einem Wissenstransfer kommen.

Ein weiterer Grund, warum die Zusammenarbeit mit den lokalen Firmen teils gemieden wird, ist das Reputationsrisiko, dessen sich die DFIs damit möglicherweise aussetzen. So musste die PIDG Kritik einstecken als ein lokales Unternehmen unterstützt wurde, das in Beziehung zu einem früheren Politiker und verurteilten Steuerbetrüger stand (NZZ, 2015). Solche Beispiele zeigen auf, dass die Überprüfung der einheimischen Unternehmen auf deren seriöse und rechtmässige Geschäftstätigkeit oftmals schwierig ist.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob durch die Beteiligung ausländischer Unternehmungen nicht Steuersubstrat für das Entwicklungsland verloren geht. Dieser Problematik wird in einem späteren Abschnitt nachgegangen.

Mitigation

Die Beteiligung lokaler Unternehmungen sollte bei den DFIs eine Priorität sein. Dem kann Folge geleistet werden, indem in eine sorgfältige Überprüfung des einheimischen Unternehmensumfeldes investiert wird. Falls sich keine geeigneten Firmen vor Ort finden lassen, kann auch mit den ausländischen Firmen Abmachungen getroffen werden, möglichst lokale Arbeitskräfte anzustellen und einheimische Produkte zu verwenden.

Bei DFI-Investitionen via Finanzintermediäre können Vereinbarungen geschlossen werden, die die prioritäre Unterstützung von lokalen Firmen vorsehen. Dies kann mit regelmässigen Reviews der Portfolios überprüft werden.

PIDG

Aufgrund der unterschiedlichen Tätigkeiten der einzelnen Fazilitäten der PIDG sind die Beteiligungen lokaler Unternehmen je unterschiedlich hoch wie folgende Grafik aus dem Jahresbericht 2013 von PIDG zeigt:

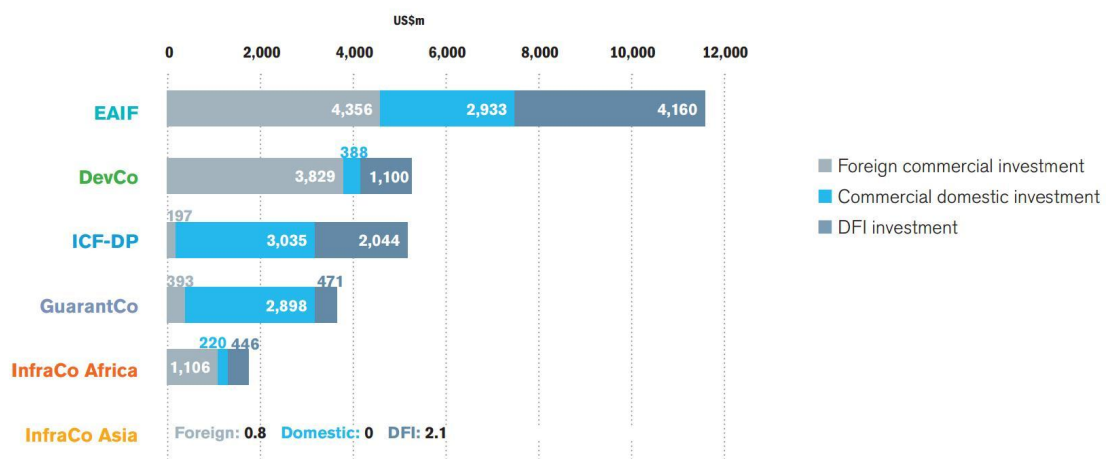


Abbildung 3: Co-financing PIDG 2013 nach Fazilität (PIDG, 2013a, S. 28).

TAF, DevCo und InfraCo bieten Unterstützung und *Capacity Building* in der Projektentwicklung an, weshalb die rein finanzielle Beteiligung lokaler Unternehmen naturgemäss gering ist. Im Vergleich dazu ist die Beteiligung Privater bei GuarantCo, welche die Entwicklung des lokalen Finanzmarktes zum Ziel hat, vergleichsweise hoch. Investitionen der TAF sollen zusätzlich zur Finanzierung von Projekten durch den Privatsektor fliessen und diese nicht substituieren (TAF, 2008, S. 11-12). InfraCo darf in seiner Beteiligung an Projekten den lokalen Markt nicht verfälschen (InfraCo, 2011, S. 6). DevCo hat darauf zu achten, dass die von ihm finanzierten Mandate des IFC über die verfügbaren Services des Privatsektors hinausgehen (DevCo, 2010, S. 3). Palmer (2014) sieht in diesem Zusammenhang auch die Expertise aus dem

Privatsektor in den Vorständen des PIDG und der Fazilitäten als Stärke. So könnten die Leistung der jeweiligen Managements in den Fazilitäten zugunsten der Privaten kontrolliert und geführt werden (S. 9).

Der Grad der Beteiligung lokaler Unternehmen hängt bei PIDG demnach von der Tätigkeit der jeweiligen Fazilität ab. PIDG ist sich des Problems einer möglichen Übergehung lokaler Unternehmen in Projekten bewusst und versucht, wo möglich, diese miteinzubeziehen. PIDG versucht mit *Capacity Building*, lokalen Unternehmen bzw. Märkten zukünftig die Beteiligung an Projekten zu erleichtern. GuarantCo sticht mit seinem Ansatz besonders heraus, da seine Tätigkeit die Zusammenarbeit mit lokalen Partnern als eigentliche Grundlage hat.

b) Keine Abstimmung mit Länderstrategien

Von kritischen Stimmen wird gefordert, dass nationale Länderstrategien und die nationale Politik auch und gerade in der Entwicklungszusammenarbeit Vorrang haben müssen. Es wird kritisiert, dass das Engagement von DFIs in Entwicklungsländern oft nicht in Abstimmung mit der jeweiligen Länderstrategie geschieht.

BrettonwoodsProject (2012) weist darauf hin, dass die Effektivität von privaten Investitionen für die Armutsreduktion und einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung vom politischen und planerischen Kontext auf internationaler und nationaler Ebene abhängt. In der Debatte um die Effektivität von Entwicklungshilfe müsse der Kontrolle durch die Länder bzw. Regierungen über Politik und Programme effektiver Interventionen von internationalen Gebern grösste Wichtigkeit beigemessen werden (S. 9). Romero und van de Poel (2014) sehen auch das Risiko, dass möglicherweise wirtschaftlicher Schaden angerichtet wird, wenn die Investitionen nicht mit Länderstrategien übereinstimmen (S. 39).

Weiter werden die *Governance*-Strukturen von DFIs als ein Problem angesehen. Empfängerstaaten sind in diesen Strukturen, und damit in den relevanten Prozessen der Entscheidungsfindung, gar nicht oder nur schwach vertreten. DFIs ermöglichen keine bedeutsame Beteiligung von Regierungen und Bürgern, obwohl sie denen verpflichtet seien (Romero & van de Poel, 2014, S. 13).

In der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) und der *Accra Agenda for Action* (2008) legten die beteiligten Länder auf fünf Säulen der effektiven Entwicklungshilfe fest, darunter auch *Ownership* und *Alignment*. Die Geberländer verpflichten sich in der Erklärung dazu, sich in ihrer Bereitstellung von Entwicklungshilfe von Entwicklungsstrategien und Prioritäten der Entwicklungsländer führen zu lassen (OECD, 2008, S. 2).

Ownership wird in der Erklärung wie folgt definiert: die Entwicklungsländer üben effektive Kontrolle über ihre Entwicklungspolitik und -strategie aus und koordinieren Entwicklungsbemühungen. Die Entwicklungsländer verpflichten sich dazu, nationale Programme festzulegen und eine aktive Führungsrolle

einzunehmen. Dazu gehört auch, den Privatsektor für eine Teilnahme an den Entwicklungsbemühungen zu ermutigen. Ausserdem sollen lokale Regierungen Parlamente und lokale Behörden in die Prozesse einbeziehen, mit zivilen Organisationen soll enger zusammengearbeitet werden. Die Geberländer wollen diese Führung respektieren und die Führungskapazität ihrer Partner durch Unterstützung fördern und stärken (OECD, 2008, S. 3). Das bedeutet vor allem, dass *Capacity Building* eine wichtige Rolle spielen soll. Dieses soll durch die Geberländer gefördert werden.

Alignment verlangt, dass Geberstaaten ihre Hilfe auf den nationalen Entwicklungsstrategien, Institutionen und Prozessen der Entwicklungsländer aufbauen. Dazu gehören Länderstrategien an sich, Dialoge und die Entwicklung von kooperativen Programmen. Die Konditionen für ein Engagement, also die Kriterien, anhand derer zu unterstützende Programme und Projekte ausgewählt werden, sollen, wennimmer möglich, aus der nationalen Strategie des jeweiligen Landes abgeleitet werden (OECD, 2008, S. 3).

Zivilgesellschaftliche Organisationen betonen, dass die überwiegende Erfahrung in erfolgreichen Entwicklungsländern sei, dass Privatsektorinvestitionen von einer nationalen Strategie dirigiert und beeinflusst werden müssen. Damit würden Investitionen in jenen Bereichen sichergestellt, welche Produktivität, Beschäftigung und nachhaltige Armutsreduktion erhöhten (BrettonwoodsProject, 2012, S. 9).

Beurteilung

Grundsätzlich ist eine Abstimmung mit der jeweiligen Länderstrategie dann möglich, wenn diese vorhanden ist. Für Investitionen im Infrastrukturbereich bedeutet dies, dass für diesen Sektor staatliche Entwicklungspläne vorhanden sein und den DFIs zugänglich sein müssen. Alternativ können sich DFIs an generellen Plänen zur wirtschaftlichen Entwicklung orientieren, da Infrastruktur deren Grundlage bildet. Gleichzeitig sollten DFIs zur Minimierung dieses Risikos bei der Auswahl von Projekten den Dialog mit Regierungen suchen.

Die Ziele der *Paris Declaration* und der *Accra Agenda*, die von 2005 bis 2010 erreicht werden sollten, wurden 2011 in einem Bericht der OECD überprüft. Dabei nahmen 78 Länder und Regionen teil. Insgesamt seien die Ergebnisse "ernüchternd", trotzdem sei einiges an Fortschritt erzielt worden. Erwähnenswert sei, dass die Entwicklungsländer ihrer Verpflichtung zu einem guten Teil nachgekommen sind. Die Qualität der nationalen Strategien habe zugenommen. Gemäss den Resultaten des Reports hat sich bis 2010 aber nicht viel verändert bezüglich *Ownership*, nur 37% der teilnehmenden Länder hatten eine funktionsfähige Strategie in Kraft (OECD, 2012, S. 32ff.).

Angesichts der hohen Bedeutung und des erhofften katalysatorischen Effekts, welche Infrastrukturprojekte für die Entwicklung einer Ökonomie haben, muss diesem Kritikpunkt in diesem Sektor Beachtung geschenkt werden. Ob und inwiefern von DFIs unterstützte Projekte mit Plänen der Landesregierung über-

einstimmen und mit dieser gemeinsam entwickelt werden, kann nur im Einzelfall beurteilt werden. Insgesamt lässt die Beurteilung zivilgesellschaftlicher Organisationen aber darauf schliessen, dass bei den meisten Institutionen noch Entwicklungspotenzial vorhanden ist.

Mitigation

Ownership wird gestärkt, wenn Geberländer "nachfragegestützte" Vorhaben bzw. Projekte unterstützen. Romero (2014) schlägt vor, dass in den *Advisory Boards* von DFIs Gegenstücke der Entwicklungsländer, NGOs und weitere Stakeholder einsitzen sollen. Weiter hätten die meisten DFIs Vertreter vor Ort in den entsprechenden Ländern. Diese könnten möglicherweise systematischer mit den lokalen Regierungen zusammenarbeiten (S. 36). Generell wird eine engere Kooperation in Auswahlprozessen mit Regierungen und repräsentativen Stellen wie Parlamenten, NGOs, den Medien, politischen Parteien und Forschungsinstituten gefordert (OECD, 2012, S. 29). Es ist wichtig anzumerken, dass Partnerländer auch tatsächlich eine operationale Entwicklungsstrategie ausgearbeitet haben sollen. Sie muss Prioritäten setzen und *Policies* definieren.

PIDG

PIDG versucht auf unterschiedliche Weise, und je nach Fazilität unterschiedlich stark, sich mit lokalen Regierungen abzustimmen. Die Arbeit von TAF mit Regierungen verhindert nicht an sich, dass "falsche" Projekte ausgewählt werden, ist aber für die Zusammenarbeit wichtig. Die Unterstützung von DevCo wurde in der Studie von Castalia (2014) als in diesem Sinne relevant beurteilt. Die neun untersuchten Projekte lagen alle auf einer Linie mit den jeweiligen Entwicklungsplänen der Regierungen (S. 9). Beide Fazilitäten "wählen" nicht in erster Linie Projekte aus, sondern wollen Kapazitäten schaffen. InfraCo Africa und InfraCo Asia versuchen, Investitionsmöglichkeiten direkt vor Ort zu "beschaffen", auch durch direkten Kontakt mit Regierungseinheiten (InfraCo Asia, 2011, S. 7f.). Der EAIF versucht in seiner Arbeit ebenfalls auf Nachfrage zu reagieren und arbeitet deswegen mit Regierungen und NGOs zusammen (EAIF, 2015).

GAP versucht proaktiv tätig zu werden und tritt in einen *Policy Dialogue* mit Regierungen. GAP will diese damit zu einem verstärkten Engagement hin zu erneuerbaren Energien ermutigen (GAP, 2014, S. 4f.). Damit stimmt sich GAP nicht direkt mit der Länderstrategie ab, sondern wirkt vielmehr dem Mangel an vorhandenen Länderstrategien im Bereich erneuerbare Energien entgegen. Der *Policy Dialogue* scheint jedenfalls ein interessantes Werkzeug für die Zusammenarbeit mit Regierungen zu sein, dessen Wirksamkeit PIDG in Zukunft besonders im Auge behalten sollte. Insgesamt sind die Bemühungen von PIDG, auf eine Linie mit den Länderstrategien zu gelangen, unterschiedlich stark. Grundsätzlich richtet sich die Tätigkeit von PIDG viel stärker an den Bedürfnissen und Mängeln des Privatsektors aus.

6.3. Machbarkeit

6.3.1. Aktivitäten und Chancen

Die DFIs setzen in dieser Phase auf ihre Expertise, um die ihnen vorliegenden Projekte durch eine umfassende Machbarkeitsstudie zu überprüfen. Das Nutzen privaten Expertenwissens ermöglicht es ihnen, die Risiken und Chancen, die das Projekt bietet, realistisch einzuschätzen. Neben dem potenziellen Entwicklungsbeitrag für das betroffene Land, werden dabei auch die möglichen Gefahren für den Geberstaat analysiert. Dies umfasst nicht nur finanzielle Risiken, sondern insbesondere auch Reputationsrisiken, die durch das Projekt selbst, oder den beteiligten Partner entstehen könnten.

6.4. Projektstrukturierung

6.4.1. Aktivitäten und Chancen

DFIs können insbesondere in der Finanzierung von Projekten unterstützend wirken, indem sie verschiedene Finanzierungsmechanismen entwickeln oder zur Verfügung stellen. Zudem können sie technische oder operative Beratung leisten. Wie oben in 4.1 beschrieben, werden in Entwicklungsländern kaum Kredite in Lokalwährung vergeben. Dies ist unter anderem durch die Unterentwicklung der Finanz- und Kapitalmärkte bedingt. Um mehr Kredite in lokaler Währung zur Verfügung zu stellen, können DFIs unter anderem selbst direkt Kredite vergeben oder mittels Kreditgarantien auf den Markt einwirken. Teilweise wird auch mit lokalen Finanzinstituten zusammengearbeitet. Bei den Risiken wird ein besonderes Augenmerk auf diese Aktivitäten gelegt. Dabei wird ersichtlich, dass DFIs beim Versuch der Beseitigung der einen Hürde möglicherweise die zweite erhöhen.

Eine der meistgenannten Chancen der Privatsektorbeteiligung in dieser Projektphase ist die Verfügbarkeit von mehr Kapital durch die Mobilisierung privater Gelder. DFIs können aber auch von privater Expertise bezüglich Projektaufbau und der Entwicklung von Finanzierungsvehikeln profitieren. Ein grosser Vorteil einer Zusammenarbeit mit privaten Finanzinstituten ist die Möglichkeit eines *Know-How*-Transfers und somit einer Entwicklung des Finanzsektors. Auch DFIs können von dieser Zusammenarbeit profitieren, da die lokalen Finanzintermediäre grössere Kenntnis des lokalen Investitionsumfelds haben und somit Projekte besser beurteilen können. Zudem erleichtert die Präsenz eines Partners vor Ort die Überwachung der Projekte aus Sicht der DFI (Gespräch mit GuarantCo-Mitarbeitern, 22. April 2015). Auch bezüglich Umwelt- und Sozialstandards ergeben sich mögliche Vorteile: Diese sind bei DFIs in der Regel höher als die diesbezüglichen Anforderungen gewöhnlicher Investoren. Insbesondere bei einer Koordination zwi-

schen DFIs⁴ kann auf die Verbreitung neuer Normen in den Zielländern hingewirkt werden (vgl. CAO, 2012, S. 36).

6.4.2. Risiken

a) Verschuldung

Vergünstigte Kredite oder Kreditgarantien von DFIs senken die Kosten eines Kredites in den Empfängerstaaten. Dadurch machen sie entweder ein gegebenes Niveau an Finanzierung für einen Kreditnehmer günstiger, oder aber sie schaffen Anreize, mehr zu leihen. Daraus kann eine steigende und im Extremfall untragbare Schuldenlast resultieren.

Die OECD warnt in einem Report, dass durch die Vergabe von Kreditgarantien die Wahrscheinlichkeit einer nicht tragfähigen Verschuldung der Kreditnehmer steigt, was zu einer Finanzkrise führen kann (Winpenny, 2005, S. 59). Von NGOs wird diese Kritik geteilt und zusätzlich eine direkte Verbindung von privater zu staatlicher Schuld gezogen: Empfängerländer könnten gezwungen sein, bei einem Zahlungsausfall privater Schuldner deren Verbindlichkeiten gegenüber den DFI zu übernehmen. Auch das Schuldenniveau der Geberländer könnte betroffen sein, da diese schlussendlich für Abschreibungen der DFI aufkommen müssen. (Romero & van de Poel, 2014, S. 30) Als Begründung wird auf vergangene Finanz- und Schuldenkrisen in den USA und Griechenland (Romero & van de Poel, 2014, S. 39), aber auch Mexiko und Brasilien (Winpenny, 2005, S. 59) verwiesen. Zu den tatsächlichen Auswirkungen von DFI-Investitionen auf die Schuldenstände gibt es jedoch kaum gesichertes Wissen (vgl. Spratt, 2013, S. 16). Auch in Bezug auf Schulden der Geberländer fehlen systematische Untersuchungen. Laut NGO-Reports tragen im Fall von Export-Kredit-Agenturen aber oft die Geberländer die Last der Abschreibungen. Dies habe zwar nicht zwingend eine Verschuldung zur Folge, dafür würde aber die ODA in anderen Bereichen reduziert. (Brynildsen, 2011)

Beurteilung

Es scheint fraglich, ob die DFI-Aktivitäten eine grosse reale Auswirkung haben: Nur wenige DFIs im Infrastruktursektor vergeben Kredite zu einem stark vergünstigten Zinssatz (Te Welde & Warner, 2007, S. 14). Obwohl DFIs teilweise an bis zu 25% der Verbindlichkeiten für Privatsektorinvestitionen im Infrastruktursektor beteiligt sind (ibid., S. 5), ist der Anteil der DFI-Kredite oder -Garantien am Gesamtkreditvolumen eines Landes üblicherweise sehr klein (vgl. Winpenny, 2005, S. 59). Die Autorin des OECD-Reports weist zudem darauf hin, dass grosse Krisen stets Ausdruck fundamentaler Probleme und Fehler

⁴ Die IFC hat mit seinen *Performance Standards on Environmental and Social Sustainability* eine Vorlage geschaffen, an welchen sich viele DFI orientieren, darunter auch PIDG. Unterschiedliche Interpretationen führen in der Praxis aber noch immer zu Diskrepanzen und somit teilweise erheblichem Mehraufwand auf Seiten der Kreditnehmer (vgl. CAO, 2012, S. 36).

im makroökonomischen Kontext und Management seien. Sie sieht sogar auch einen möglichen mindern- den Einfluss auf Staatsverschuldung: Demnach trügen Kreditgarantien zu einer Diversifizierung der Kapi- talmärkte bei, was das makroökonomische Management einfacher mache und somit eine breite Verschul- dung weniger wahrscheinlich werde. (Winpenny, 2005, S. 59)

Mitigation

Das Problem einer Überverschuldung einzelner Kreditnehmer kann zunächst auf der Ebene der DFI mit gründlicher Vorprüfung anhand strikter Kriterien minimiert werden. Auf Ebene des gesamten Finanzsys- tems ist eine adäquate Regulierung entscheidend (vgl. Romero & van de Poel, 2014, S. 39). Diesbezüg- lich hat ein Review von Studien aufgezeigt, dass oft Regulierungsnormen von Industrieländern importiert werden, die möglicherweise nicht den Bedürfnissen der Entwicklungsländer entsprechen (Spratt, 2013). DFIs könnten die Regierungen mit Expertise bei der Ausgestaltung der Regulierungen unterstützen, um diesem Problem entgegenzuwirken.

b) Crowding-Out lokaler Finanzinstitute

Wenn DFIs Kredite selbst zur Verfügung stellen, tun sie dies oft zu günstigeren Konditionen als lokale Finanzinstitute in Entwicklungsländern: Erstens ist dies oft Teil ihres Daseinszwecks, und zweitens haben sie Zugang zu günstigerem Kapital. Sie stellen somit eine Konkurrenz zu lokalen Finanzinstitutionen dar, welche möglicherweise benachteiligt sind.

NGOs kritisieren, dass die lokalen Finanzinstitute dadurch nicht nur mit Wettbewerbsnachteilen konfron- tiert sind, sondern vom Markt verdrängt werden (vgl. A4ID, 2012, n.p.). Insbesondere der Mikrokredit- sektor ist Ziel der Kritik. So argumentiert bspw. die Rating-Agentur MicroRate auf der Basis zweier Stu- dien (MicroRate, 2007, 2011), dass DFIs sich nicht an ihr selbsterklärtes Ziel halten, nur jene Risiken zu übernehmen, welche private Investoren nicht tragen können. Vielmehr würden sie vornehmlich grossen, kreditwürdigen Mikrofinanzinstituten (MFIs) Kapital zu oft vergünstigten Konditionen zur Verfügung stellen – obwohl mittlerweile ein guter Anbietermarkt entstanden sei und auch Private und lokale Banken grosses Interesse an Investitionen in MFIs hätten. Letztere könnten aber aufgrund des Verhaltens der DFIs einzig risikoreichere Investitionen in kleinere MFIs tätigen. Der erste Report (MicroRate, 2007) führte zu erheblicher öffentlicher Resonanz (vgl. bspw. Economist, 2007). Trotzdem kommt MicroRate auch in einer Folgestudie auf dasselbe Resultat (MicroRate, 2011).

Die Gründe für dieses Verhalten der DFIs sieht MicroRate (2011, S. 15) einerseits darin, dass das Volu- men der vergebenen Kredite ein Bewertungsmaßstab für DFIs ist. Dadurch verringere sich die Wahr- scheinlichkeit, dass sie sich aus einem Sektor zurückziehen, nachdem sie ihr Ziel erreicht und den Sektor für private Investitionen attraktiv gemacht haben. Andererseits sei aber auch eine institutionelle Kultur vorhanden, welche dem Privatsektor entstamme und auf Gewinn und Wettbewerb abziele. Dies könne

U. Demmel, S. Dorrer, P. Zogg

zwar die Effizienz der DFIs erhöhen, basiere aber auf einem falschen Grundverständnis: Die Hauptaufgabe von DFIs müsse die Erzielung eines Entwicklungseffekts sein, und nicht hohe Gewinne.

Bezogen auf den Infrastruktursektor kommen Spratt und Collins (2012) zum Schluss, dass die Gefahr von *Crowding-Out* je nach Angebot der DFIs unterschiedlich gross ist: Wenn technische Unterstützung oder Beratungsservices zusätzlich zu einer finanziellen Beteiligung an einem Projekt angeboten werden, würden die DFIs wohl als präferierte Partner angesehen und das Risiko, dass andere Investoren verdrängt werden, sei gross. Falls diese Services aber unabhängig von finanzieller Beteiligung geleistet werden, bestehe keine besonderes Risiko. (Spratt und Collins, 2012, S. 38f.)

Beurteilung

Dieses Risiko ist im Infrastruktursektor wohl nicht so gross wie im Mikrofinanzbereich, da der Markt auf Investorensseite nicht gleich gut entwickelt ist. Grundsätzlich ist es der Tätigkeit von DFIs jedoch inhärent, da sie Services übernehmen, die auch Private leisten könnten. Entscheidend scheint deshalb, dass der Ausstieg aus einem mittlerweile entwickelten Sektor nicht verpasst wird.

Mitigation

Das Setzen geeigneter Anreize kann helfen, dieses Risiko zu minimieren (vgl. MicroRate, 2011). So sollten DFIs nicht am Volumen ihrer Kredite, sondern an geeigneteren Indikatoren wie bspw. dem zusätzlichen Entwicklungsnutzen gemessen, oder die Auswirkungen auf den lokalen Finanzmarkt in die Bewertung miteinbezogen werden. Zweitens können institutionsinterne Massnahmen getroffen werden: regelmässige Situationsanalysen, um die Notwendigkeit von DFI-Aktivitäten in einem Teilmarkt zu re-evaluieren, und nötigenfalls daraus folgende Strategieanpassungen. Drittens kann ein *Crowding-Out* von lokalen Finanzinstituten verhindert werden, indem DFIs in der Finanzierung mit ihnen zusammenarbeiten oder nur einen Teil der Finanzierung leisten.

PIDG

Zunächst kann festgehalten werden, dass sich die Tätigkeit der PIDG auf arme Länder (DAC I und II Staaten, *Fragile States*) fokussiert, also Länder, in denen kein gut entwickelter Finanzmarkt existiert. Grundsätzlich versucht PIDG bei der Kreditvergabe jene Finanzierungsmöglichkeiten anzubieten, die von lokalen Finanzinstituten aufgrund hoher wahrgenommener Risiken gescheut werden. Dies ist insbesondere das Ziel des EAIF (EAIF, 2014, S. 4). Eine Zielsetzung der PIDG ist es, finanzielle Additionalität zu verfolgen. Die bereits erwähnte Studie von Spratt und Collins (2012) kommt zum Schluss, dass DFI Projekte (darunter solche der PIDG) mehrheitlich finanzielle Additionalität schaffen und es wenig Beweise für ein *Crowding-Out* gibt. Je ärmer das Land, desto niedriger ist auch das Risiko dafür (S. 94f.).

Die Fazilitäten TAF, DevCo und InfraCo bieten Unterstützung und *Capacity Building* an und nicht in erster Linie Kredite. Der Anteil Beteiligung von GAP an Projekten mit eigenen Krediten ist limitiert (GAP, 2014, S. 6f.). GuarantCo macht das genaue Gegenteil von *Crowding-Out* und versucht lokale Finanzmärkte zu fördern und auszubauen. GuarantCo selbst verleiht keine Kredite, sondern arbeitet mit lokalen Finanzinstituten zusammen. Das Ziel ist daher nicht Konkurrenz, sondern die Selbständigkeit dieser Finanzinstitute; das langfristige Ziel von GuarantCo ist, sich selber überflüssig zu machen (GuarantCo, 2013; Gespräch mit GuarantCo-Mitarbeitern, 22. April 2015).

Die Sensibilisierung auf dieses Risiko scheint innerhalb des PIDG insgesamt gross zu sei. Verschiedene Fazilitäten haben explizite Vorkehrungen getroffen, um *Crowding-Out* entgegenzuwirken.

c) Kapitalentzug lokaler Finanzinstitute

Wenn DFIs das Kapital für die Kreditvergabe am Kapitalmarkt in den Zielländern beschaffen, konkurrieren sie dabei die lokalen Finanzinstitute. Dies kann für letztere im Extremfall zu Kapitalknappheit und Finanzierungsschwierigkeiten führen.

Finanzinstituten in Entwicklungsländern stehen im Vergleich zu OECD-Staaten nur wenig umfangreiche Bankeinlagen zur Verfügung, welche zudem meist von kurzer Frist sind (UNTT, 2013b, S. 12). Auch institutionelle Investoren mit langfristigem Anlagehorizont gibt es nur wenige (UN General Assembly, 2014, S. 7). Dadurch besteht also bereits ohne DFIs ein Mangel an Kapital, welches den Banken zur Finanzierung von langfristigen Krediten zur Verfügung stehen würde.

Beurteilung

Ob der Umfang der DFI-Finanzierung gross genug ist, um den Kapitalmarkt tatsächlich entscheidend zu beeinflussen, ist schwierig zu beurteilen. Falls lokale Finanzinstitute aber aufgrund eines Kapitalmangels tatsächlich noch weniger langfristige Kredite vergeben können, verschärft sich ein zentrales Problem, welches DFI-Aktivitäten im Infrastrukturbereich zugrunde liegt. Angesichts dieser grossen Tragweite scheint es sinnvoll, Vorsichtsmassnahmen zu treffen, auch wenn die Wahrscheinlichkeit negativer Konsequenzen unklar ist.

Mitigation

DFIs sind bei der Finanzierung nicht zwingend auf die lokalen Finanzmärkte angewiesen. Sie können also gezielt jene Finanzierungsmöglichkeiten nutzen, welche lokalen Finanzinstituten nicht offenstehen - bspw. via internationale Kapitalmärkte. Eine andere Möglichkeit besteht in der gezielten Zusammenarbeit mit lokalen Finanzinstituten in der Kreditvergabe, welche weiter unten näher betrachtet wird. Den Mitigationsstrategien ist jedoch gemein, dass sie beide möglicherweise zu neuen Risiken führen (Instabilität der Währung bzw. Kontrollverlust), welche nachfolgend betrachtet werden.

d) *Instabilität der lokalen Währung*

Die Mobilisierung von privatem Kapital durch DFIs hat möglicherweise Implikationen für den Wechselkurs eines Entwicklungslandes: Je grösser die ausländischen Investitionen, desto stärker wird die Währung gehandelt. Dies kann zu einer Wechselkursinstabilität führen. Dieses Risiko könnte durch die bevorzugte Beteiligung ausländischer Firmen verstärkt werden, da diese dazu neigen könnten, beispielsweise die erzielten Einnahmen wieder ausser Landes zu bringen.

Ellmers, Molina und Tuominen (2010, S. 14f.) kritisieren in ihrer Untersuchung des Portfolios der IFC deren Fokus auf den Rohstoff- und Telekommunikationssektor. Bei letzterem wird die Kritik mit dem Argument substantiiert, dass die Förderung von *Foreign Direct Investment* (FDI) in diesem Sektor sowohl zu Zahlungsbilanzproblemen führe als auch zur Instabilität der lokalen Währung beitrage, da die Einnahmen in diesem Wirtschaftszweig meist in lokaler Währung generiert werden, welche dann bei der Expatriation konvertiert werden.

Romero (2014, S. 11) sieht in der Vergabe von grossen Darlehen ebenfalls ein potenzielles Problem für das betroffene Entwicklungsland. Falls sie in ausländischen Währungen ausgestellt werden, könne dies den Wechselkurs zu deren Nachteil beeinflussen, da damit die Exporte des Landes teurer würden.

Beurteilung

Zur Instabilität einer Währung können grundsätzlich viele Faktoren beitragen. Die Frage, welcher davon nun der Auslöser ist, und welche sich womöglich nur verschärfend auswirken, kann aber schlussendlich nur im spezifischen Kontext beurteilt werden. Bezogen auf DFIs gilt es zu hinterfragen, inwieweit gewisse Instrumente zum Schutz der privaten Investoren (bspw. Wechselkursgarantien) zu den Kursschwankungen der Währungen der Entwicklungsländer beitragen.

Wie auch weiter unten genauer erläutert, sollte das Problem der Profitexpatriation nicht allein den ausländischen Firmen angelastet werden. Das Problem der Wechselkursbeeinflussung würde auch nicht verschwinden wenn nur lokale Unternehmungen unterstützt würden. Selbst wenn diese möglicherweise eher dazu neigen, die Gewinne im Land zu halten, so würden doch die anfänglichen Investitionen den Aufkauf lokaler Währung bedingen, da die DFIs ihre Investitionsbudgets in fremden Währungen erhalten.

Mitigation

Da das Problem nach Sichtung und Beurteilung der verfügbaren Literatur weitestgehend hypothetischer Natur erscheint, sind grundsätzliche Mitigationsstrategien nicht auszumachen. Vorsicht walten lassen sollten DFIs aber unter Umständen bei Investitionsdarlehen, die eine Grösse haben, welche den Wechselkurs der lokalen Währung beeinflussen könnten. Wie oft dies allerdings in der Praxis wirklich vorkommen kann, ist schwierig abzuschätzen.

e) *Kontrollverlust*

Um den lokalen Finanzsektor zu stärken und zu einer Entwicklung desselben beizutragen, arbeiten manche DFIs mit lokalen Finanzintermediären zusammen. Dadurch sind die Auswirkungen der Projekte abhängig von deren Verhalten. Fehlerhaftes Gebaren dieser Partner kann sich somit negativ auf die DFIs und auch die Geberländer auswirken.

NGOs fokussieren bei ihrer Kritik oft auf die IFC. Sie monieren, dass aus der Zusammenarbeit mit lokalen Finanzinstituten ein Kontrollverlust resultiere und die Standards der DFIs bezüglich Umweltauswirkungen und Einhaltung von Menschenrechten nicht eingehalten würden (SOMO, 2015, S. 10; Romero, 2014, S. 12). Zudem werde das Geld von den Finanzintermediären nicht immer im Sinne der DFIs eingesetzt und leiste deshalb keinen Beitrag zur Entwicklung (Romero & van de Poel, 2014, S. 29). Schliesslich nehme die Transparenz durch die Involvierung der Finanzintermediäre ab – sowohl für die DFI selbst, was die oben genannten Probleme verschärft, als auch gegen aussen, was eine Rechenschaft der DFI gegenüber der Allgemeinheit erschwert (Zimmerle, 2012, S. 30; Romero, 2014, S. 12). Das *Office of the Compliance Advisor / Ombudsman* (CAO) der IFC befürchtet, dass sich aus der Zusammenarbeit mit den Finanzintermediären ein zunehmendes Reputationsrisiko für die IFC ergebe (CAO, 2012, S. 9).

Genaue Zahlen für das Ausmass der Involvierung von Intermediären sind schwierig zu finden. Es wird jedoch geschätzt, dass insbesondere bei multilateralen DFIs der Anteil an Investitionen via Intermediäre stark zunimmt (Romero & van de Poel, 2014, S. 29). Dies trifft auch für die IFC zu, in deren Portfolio 2012 mehr als 40% der Investitionen via Intermediäre lief (CAO, 2012, S. 8). Schwierigkeiten bezüglich Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards sind dabei verschiedentlich dokumentiert (IEG, 2008; Carpio, 2007). Die IFC kommt in internen Reviews auch zum Schluss, dass es grosse Lücken zwischen den Umwelt- und Sozialstandard-Anforderung der IFC und deren Umsetzung auf Seiten der Finanzintermediäre gibt (CAO, 2010, S. 20). Diese seien einerseits auf fehlende Ressourcen für die Kontrolle auf Seiten der IFC zurückzuführen. Andererseits fehle aber auch ein Anreizsystem, welches die Finanzintermediäre zur Einhaltung der Standards motiviere. (CAO, 2010, S. 21) Zweifel am Entwicklungseffekt der via Intermediäre eingesetzten Geldern bestätigt die *Independent Evaluation Group* (IEG) der Weltbank in ihrer Untersuchung zur Unterstützung von KMU (IEG, 2014). 40% der untersuchten Projekte hätten die Voraussetzungen für eine Unterstützung eigentlich nicht erfüllt. Die fehlende Transparenz auf Seiten der Finanzintermediäre wurde dabei als problematisch eingestuft. (IEG, 2014, S. 49)

Beurteilung

Die Kritik der NGOs scheint angesichts der internen Reports von IFC und Weltbank durchaus berechtigt. Allerdings zeigen diese auch, dass sich die Institute der Gefahren bewusst sind. Das konkrete Ausmass

des Risikos hängt zudem stark vom Einzelfall und der konkreten Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Finanzintermediären und DFIs ab.

Mitigation

Eine wohlbedachte Regelung der Kooperation zwischen DFI und Finanzintermediären kann die genannten Risiken minimieren. Regelmässiges Reporting und eine umfassende Rechenschaftspflicht der Finanzintermediäre gegenüber der DFI können dabei helfen. Um die Standards der DFI durchzusetzen, ist die Verfügbarkeit ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen ein kritischer Faktor. Unterstützend kann ein Anreizsystem wirken, welches die Finanzintermediäre zur Einhaltung der Standards bewegt. (vgl. CAO, 2010, S. 21)

PIDG

Aufgrund des Strategy Reviews von 2012 erarbeitete PIDG einen *Code of Conduct* und verbesserte die *PIDG Operating Policies and Procedures*. Für die Fazilitäten bedeutet das, dass sie in ihrer Zusammenarbeit mit Regierungen, Projektteilnehmern und Finanzinstituten der Einhaltung dieser Regeln verpflichtet sind. Neben Regeln zu Auswirkungen auf soziale und ökologische Nachhaltigkeit sind auch Bestimmungen zu Korruption, Risikomanagement und Kontrolle, Auftragsvergabe und Ausschreibung, sowie Steuern relevant (PIDG, 2013b). Fazilitäten müssen die Umsetzung dieser Regeln in der praktischen Zusammenarbeit mit Partnern sicherstellen. So muss z.B. der EAIF seine Investitionsentscheide zu konkreten Projekten auf soziale und ökologische Auswirkungen überprüfen. Das Verhalten eines Investitionsempfängers ist zu prüfen. Gegebenenfalls müssen mögliche Empfänger Mitigationsstrategien vorlegen, wovon die Kreditvergabe abhängt (EAIF, 2014, S. 6). PIDG verlangt von ihren Fazilitäten regelmässiges Monitoring sowohl interner Prozesse als auch von der Zusammenarbeit mit Firmen und Regierungen, wofür auch bestimmte Stellen explizit vorgesehen sind (beispielsweise die Rolle des *Technical Advisor*, der für TAF eingereichte Gesuche überprüft und deren Umsetzung überwacht; TAF, 2008, S. 5ff.).

Ob die von der PIDG ergriffenen Massnahmen effektiv sind, kann hier nicht abschliessend beurteilt werden: deren Wirksamkeit hängt, wie dargelegt, stark vom Umfang des Reportings, den verwendeten Indikatoren sowie den verfügbaren Ressourcen ab. Die Verabschiedung des *Code of Conduct* stellt jedoch einen wichtigen Schritt in Richtung Risikominderung dar und weist zumindest auf ein erhöhtes Bewusstsein gegenüber diesem Risiko hin.

f) Expatriation der Einnahmen

Verbunden mit der Investition in private Projekte ist die Erwartung, dass die damit generierte Wirtschaftsleistung auch im entsprechenden Land bleibt und diesem somit zugutekommt. Die kommerzielle Struktur privater Unternehmen und Projekte verhindern dies jedoch möglicherweise: Insbesondere wenn mit aus-

ländischen Firmen zusammengearbeitet wird, kann ein erhöhtes Risiko der Expatriation der Einnahmen bestehen.

Romero und van de Poel (2014, S. 39) kritisieren Abmachungen zwischen DFIs und unterstützten Unternehmungen, die es den Firmen ermöglichen, die erzielten Gewinne wieder ausser Landes zu schaffen. Dies kommt einem Ressourcenabfluss gleich. Gekoppelt mit dem Befund, dass zwischen 2006 und 2010 35% der unterstützten Firmen von EIB und 63% von IFC ihren Hauptsitz in einem OECD-Land hatten (Kwakkenbos, 2012, S. 19), ist für die Autoren dadurch der Entwicklungsbeitrag vieler Projekte in Frage gestellt und die Partnerschaft somit einseitig.

Beurteilung

Es besteht ein Unterschied zwischen der Additionalität und direkten Entwicklungseffekten der Projekte an sich und den Gewinnen, die durch das Projekt für deren Eigentümer erzielt werden können. Romero und van de Poel (2014) zielen mit erwähnter Kritik auf das Letztgenannte ab. Die Expatriation der Einnahmen entspricht zwar einem Ressourcenabfluss für das betroffene Land. Die Autoren können aber dieses Verhalten nicht kausal mit der Beteiligung nicht-lokaler Projekt-Eigentümer in Verbindung bringen. Die Frage bleibt auch ungeklärt, ob dieses Vorgehen in der Praxis flächendeckend zur Anwendung kommt.

Vom Umstand allein, dass die beteiligten Unternehmen ihren Hauptsitz in einem anderen Land haben, kann nicht direkt auf einen Mittelabfluss geschlossen werden. Der erwirtschaftete Gewinn könnte im Land weiter investiert werden, um somit beispielsweise Wechselkursverluste zu vermeiden. Ausserdem kann die Gefahr der Gewinnabschöpfung und deren Expatriation auch bei einheimischen Unternehmen nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Mitigation

Grundsätzlich gilt es bei diesem Risiko das Verhältnis zur Additionalität des Projekts im Auge zu behalten. Der Entwicklungsbeitrag neuer Infrastruktur kann durch den Multiplikator-Effekt unter Umständen die damit erzielten Gewinne um ein Vielfaches übersteigen. In diesen Fällen kann das Risiko weitestgehend vernachlässigt werden.

Falls die von Romero und van de Poel (2014) aufgestellte Vermutung zutrifft, dass dieses Risiko vor allem in Verbindung mit ausländischen Eigentümern auftritt, könnte auch dieser Problematik mit einer prioritären Beteiligung lokaler oder bereits im Land aktiver Unternehmungen entgegengewirkt werden.

g) Negative Effekte hoher FDI-Anteile

Wenn DFIs Investitionen von ausländischen Firmen in Entwicklungsländer unterstützen, führt dies auch zu höheren FDI-Beträgen in diesen Ländern. Dabei besteht das Risiko, dass ein hoher Bestandteil an FDI am BIP sich nachteilig auf die Wirtschaft auswirken kann.

Laut Elmers, Molina und Tuominen (2010, S. 15f.) tendieren die Investitionen der IFC stark zur Förderung von FDI durch grosse, multinationale Unternehmungen. FDI sei zwar notwendig, wenn dem Entwicklungsland die nötige Expertise, das notwendige Kapital oder die erforderliche Technologie fehle. Der Effekt von FDI auf die Armutsbekämpfung und die Förderung der eigenen Wirtschaft der Entwicklungsländer sei aber nicht unumstritten. Problematisch sei es vor allem, wenn die Art der FDI nicht mit der nationalen Entwicklungsstrategie übereinstimmt. In diesem Fall, könne dies unter Umständen zur Verdrängung der eigenen Industrie führen.

Gemäss Romero und van de Poel (2014, S. 39) wird oft argumentiert, dass Entwicklungsländer weniger Probleme haben, wenn sie ihr Leistungsbilanzdefizit durch FDI finanzieren als wenn sie dieses durch externes, schuldengenerierendes Kapital decken. Sie sehen allerdings einige Gründe, warum mehr Vorsicht geboten sei bei der FDI-Finanzierung:

1. Wenn der Preis für die FDI die Repatriierung der damit erzielten Gewinne ist, könne dies die Entwicklungsländer sehr teuer zu stehen kommen (Ressourcenabfluss)
2. FDI könnte schnell wieder abgezogen werden, was es zu einer sehr volatilen Finanzierungsmethode mache
3. FDI-Investoren benützen oft Derivate wie *Currency Swaps* und andere Optionen, die die lokale Währung unter Druck setzen könnten
4. FDI sei prozyklisch
5. FDI könnte das Leistungsbilanzdefizit zusätzlich erhöhen, da ausländische Firmen oft selber ein Grossteil ihrer Ressourcen und Produkten importieren

Die Verantwortung der DFIs, ihre Investitionen möglichst antizyklisch zu gestalten, wird auch von Spratt und Collins (2012, S. 33) herausgestrichen. Die DFIs sollen mit ihren Instrumenten die Risiken für Privatinvestoren reduzieren, wenn diese sich aufgrund einer Abkühlung der Wirtschaft oder anderen Turbulenzen im Entwicklungsland davor scheuen, eine Investition zu tätigen. Tatsächlich finden die Autoren (2012, S. 72) auch Anzeichen dafür, dass eine Art, wie die DFIs Additionalität kreieren, das zur Verfügung stellen und Aufrechterhalten finanzieller Mittel in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs sei.

Beurteilung

Falls die DFIs ihrem Leistungsauftrag nachkommen und nur in Projekte und Sektoren investieren, die ohne deren Unterstützung unterentwickelt bleiben, müsste dies eigentlich auch dazu führen, dass deren

Investitionen eher antizyklisch sind oder in Wirtschaftszweige fließen, die gerade eine Baisse durchlaufen. FDI sollte daher auch nicht generell als prozyklisch bezeichnet werden, denn FDI, welches durch die Unterstützung der DFIs getätigt wird, wäre im oben beschriebenen Fall dann ebenfalls antizyklisch. Dieser Anteil am FDI wäre dann auch nicht derjenige, der als erster bei einer sich abzeichnenden Rezession wieder abgezogen würde, gerade weil die DFIs ein Interesse daran haben, dass die Projekte zu Ende geführt werden.

Die Arbeitsweise und der Auftrag der DFIs sollten somit eher zu einer erhöhten Stabilität der Wirtschaft der Entwicklungsländer beitragen als, wie von Romero und van de Poel (2014) behauptet, deren Robustheit schwächen. So gesehen kann, solange die Kritik an FDI auf einem generellen Niveau verbleibt, der durch DFI-Investitionen ausgelöste Entwicklungsbeitrag nicht überzeugend in Frage gestellt werden. Auch Elmers, Molina und Tuominen (2010, S. 16) schliessen trotz ihrer Kritik nicht aus, dass FDI gerade im Infrastruktursektor zur Schöpfung neuer wirtschaftlicher Kapazitäten führen kann, wenn es sich beispielsweise um sogenannte *Greenfield*-FDI handelt.

Des Weiteren kommt eine Untersuchung von te Velde (2011, S. 11f.) der Portfolios verschiedener DFIs zum Schluss, dass diese Institutionen in der Tendenz eher in Regionen und Länder auf der Welt investieren, welche noch wenig FDI erfahren haben. Dies könnte ein Hinweis für die Förderung antizyklischer Investitionen durch die DFIs oder zumindest für das entgegenhalten gegen Markttrends sprechen.

Mitigationsstrategien

Die wohl einzige wirksame Mitigationsstrategie für DFIs besteht in der sorgfältigen Auswahl ihrer Investitionsprogramme. Diese sollten eben gerade Sektoren betreffen und zur Unterstützung von Firmen führen, die, möglicherweise aufgrund von Markttrends, unterentwickelt bleiben oder sonst Mühe haben, benötigtes Kapital anzuziehen. Wenn die DFIs also ihrem Auftrag nachkommen, sollten sie nicht zu allfälligen Problematiken, welche ein hoher Anteil von FDI am BIP nach sich ziehen kann, verschärfend beitragen.

6.5. Transaktionen (Implementierung)

6.5.1. Aktivitäten und Chancen

In dieser Phase nehmen die DFIs zusammen mit den am Projekt beteiligten Partnern die vertragliche Ausgestaltung vor, damit die Ausführungsarbeiten beginnen können. Dabei bietet sich für die DFIs die Chance, mit ihrer Expertise bei der Abwicklung der sich ergebenden Transaktionen koordinierend bei Seite zu stehen, um eine mögliche reibungsfreie und rechtmässige Implementierung des Projekts zu ermöglichen. Die DFIs können sich dabei von ihren institutionalisierten Standards und Richtlinien leiten lassen.

6.5.2. Risiken

a) Steuerpraktiken der DFIs

Verschiedentlich wickeln DFIs ihre Investitionen über Tiefsteuerländer ab. Es besteht hier neben den zu erwartenden Steuerausfällen auch das Risiko, von staatlicher Seite her zur Legitimierung der Benutzung von Steueroasen beizutragen.

Romero und van de Poel (2014, S. 37) stellen bei einem Review mehrerer Berichte fest, dass DFIs ihre Investitionen oft via *Offshore Financial Centers* (OFC) abwickeln, welche die illegitime Kapitalflucht aus Entwicklungsländern im grossen Stil ermöglichen würden. Dies führe zu einer indirekten Legitimierung dieser potenziell schädlichen Praxis. Die DFIs sollten folglich höhere Standards verfolgen, was die Benutzung von OFCs anbelange.

Bracking (2010) untersucht die Steuerpraktiken einer Vielzahl von DFIs. Zunächst wird im Bericht festgehalten, dass die DFIs auf die Verwendung von Steueroasen in erster Linie bei Eigenkapitalinvestitionen (anstatt bei Darlehen) und bei indirekten Investitionen via Fonds (anstatt bei direkten Investitionen in die Firmen vor Ort) zurückgreifen. Interessanterweise sei die Motivation der DFIs, Investitionen über Steueroasen zu schleusen, primär auf das Eingehen auf die Wünsche des Privatsektors zurückzuführen: Sie täten dies, um die Privatsektorbeteiligung bei Entwicklungsfonds zu erhöhen. Dementsprechend könne vom Verhalten der DFIs nicht abgeleitet werden, dass sie dies vorrangig mit dem Ziel der Steuerflucht praktizieren. Zweifellos würden aber ansonsten die Steuern deutlich höher ausfallen. Bemerkenswerterweise stellt der Bericht allerdings fest, dass für den analysierten Zeitraum kein Unterschied in der Profitabilität zu den Investitionen, die nicht über eine Steueroase liefen, festgestellt werden konnte - für diese sei sie tendenziell sogar noch etwas höher. Das könne aber auch damit zusammenhängen, dass diese eben typischerweise Direktinvestitionen seien.

Ein gemeinsam veröffentlichter und 2010 erschienener Bericht verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen (Counter-Balance, 2010, S. 39) untersucht die Praktiken der EIB bei ihrer ausser-europäischen Kreditvergabe. Dabei wird insbesondere die systematische Verwendung von Steuerparadiesen durch die von der EIB unterstützten *Private Equity Funds* kritisiert. Es seien denn auch die Steuerparadiese, auf die vorzugsweise bei der Praxis der Kapitalflucht aus Entwicklungsländern zurückgegriffen wird.

Beurteilung

Es liegen keine Studien vor, die die Kausalitäten und die Höhe der tatsächlichen Steuerausfälle offenlegen können. Dies hängt wohl auch mit der unzureichenden Datenlage zusammen. Die zitierten Studien kritisieren denn auch mangelnde Transparenz seitens der DFIs, was zum Beispiel deren jährliche Steuerbelas-

tung betrifft, und verlangen ein systematisches Reporting der Steuerverhältnisse ihrer Investitionsprogramme.

Obwohl die Geberländer als Mitglieder der OECD die Bekämpfung der Steueroasen vorantreiben, sind sie auch an DFIs beteiligt, die diese rege nutzen. Möglicherweise schaden sich die Geberländer damit selbst, da die Besteuerung der Fonds wohl zumeist in ihren Staaten anfallen würde.

Die Frage, ob unter dieser Praxis auch die Entwicklungsländer leiden, bleibt weitestgehend ungeklärt. Die gefundenen Resultate weisen aber nicht darauf hin, denn bei Direktinvestitionen in Firmen vor Ort scheint dieses Modell in der Regel nicht zur Anwendung zu kommen.

Mitigation

Wie aufgezeigt, tritt das Problem der Benutzung von Steueroasen von Seiten der DFIs zumeist bei indirekten Investitionen in Entwicklungsfonds oder bei der Beteiligung von sonstigen intermediären Entwicklungsinstrumenten auf. Diese Praxis kann durch klare Richtlinien seitens der DFIs durch deren Inhaber gestoppt werden kann.

Die Frage bleibt allerdings offen, ob damit immer noch genügend Privatkapital mobilisiert werden kann, um die Entwicklungsziele und -vorgaben noch zu erreichen. Letztlich könnten also auch die Empfängerstaaten nach einer Verschärfung der Vorgaben die Leidtragenden sein – zumindest solange die OECD bei der Trockenlegung der Steueroasen ihre Ziele noch nicht erreicht hat. Bei dieser Abschätzung gilt es aber stets auch das eigene Ansehen der DFIs im Auge zu behalten. Medienberichte über die Nutzung von Steueroasen können zu einem erheblichen Reputationsschaden führen.

PIDG

Die PIDG verlangt in ihrem *Code of Conduct* von allen Instanzen bzw. Fazilitäten der PIDG und deren Tätigkeiten die Einhaltung der "*highest standards of international good practice in managing their tax positions*" (PIDG, 2013b, S. 6).

Der PIDG Trust hat seinen Hauptsitz seit seiner Gründung 2001 in Mauritius. PIDG begründet diese Wahl mit den dortigen geringen Anforderungen an Fonds. Weiter musste der Fonds auch in einem Land stationiert werden, das für die Gründungsmitglieder bezüglich Transparenz akzeptabel war. Es waren in der Tat auch Forderungen aus dem Privatsektor an den EAIF (für dessen Investitionen der Fonds ursprünglich gegründet wurde), die ebenfalls ausschlaggebend waren. Als private Finanzgeber forderten sie einen Sitz mit vorteilhaften Steuergesetzen (PIDG, 2007, S. 12).

Die Kritik und das daraus entstehende Reputationsrisiko für die Geber sowie das Risiko einer möglichen Legitimierung zwar nicht illegaler, aber doch verpönter Praktiken, trifft also auf PIDG in grossem Masse zu.

b) Korruption

Die von demokratischen Rechtsstaaten kontrollierten DFIs tragen die Verantwortung, dass sie ihren Standards auch bei der Umsetzung von Projekten in Entwicklungsländern gerecht werden. Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor bei der Durchführung von grossen Investitionen in Ländern mit oftmals schwachen Institutionen birgt aber das Risiko, anfällig auf korruptes Verhalten zu sein.

BrettonwoodsProject et al. (2010, S. 10) weisen darauf hin, dass verschiedene Sektoren unterschiedlich grosse Entwicklungseffekte hervorbringen können und auch unterschiedlich stark anfällig auf Korruption sind. Dabei nennen sie insbesondere den Rohstoffsektor, der sich negativ auf rechtsstaatliches Verhalten auswirken und zur Korruption beitragen könne.

Ein weiterer Bericht verschiedener Organisationen (Counter-Balance, 2010, S. 24ff.) geht davon, dass Korruption nicht allein ein Problem der Entwicklungsländer ist, sondern oft erst in Komplizenschaft mit den Geberinstitutionen und deren Unternehmungen auftritt. Obwohl die EIB beispielsweise klare interne Regeln in Bezug auf Korruption habe, findet der Bericht eine Anzahl von Fällen, bei denen es zu Skandalen bei von der EIB unterstützten Unternehmern gekommen ist. Dies weist auf grosse Probleme bei der Durchsetzung ihrer *Due Diligence*-Prozesse hin. Es stelle auch die immer je mehr angewandte Praxis ihrer Entwicklungspolitik in Frage, in Eigenkapital lokaler, privater Unternehmungen zu investieren.

Beurteilung

Bisher gibt es keine Untersuchung zur Frage, ob die Art und Weise, wie DFIs Entwicklungspolitik betreiben, systematisch anfälliger auf Korruption ist als die klassische Entwicklungshilfe. Die genannten Berichte nennen zwar Beispiele von Korruptionsfällen bei DFIs. Ein klares Muster ist aus diesen Fällen aber nicht zu erkennen.

Möglicherweise steigen aber die Risiken bei indirekten Investitionsprogrammen über Finanzintermediäre, da diese unter Umständen bei der Auswahl ihrer Klienten nicht die gleichen Richtlinien anwenden wie die DFIs dies tun würden.

Wie an anderer Stelle bereits erwähnt, ist zwar die Beteiligung von lokalen Unternehmen aus verschiedenen Gründen erstrebenswert. Dies ist aber wohl auch mit Mehraufwand bei der Überprüfung dieser Unternehmen auf deren ehrliche Geschäftstätigkeit verbunden, insbesondere, wenn es sich um unbekannte Kleinunternehmen handelt oder solche mit verschachtelten Rechtsstrukturen.

Mitigationsstrategien

Wichtig sind für die DFIs nicht nur klare, verbindliche und möglichst branchenübergreifend akzeptierte Richtlinien. Korruptionsbekämpfung sollte Teil der Organisationskultur sein und somit aktiv gefördert werden. Vorfälle werden schnell von den Medien und Kritikern aufgenommen, selbst wenn sie nur indirekt etwas mit den beschuldigten DFIs zu tun haben. Entsprechende Berichte können so zu einem erheblichen Reputationsverlust der betroffenen DFI führen. Wichtig erscheint daher, auch alle Investitionspartner über die eigenen Praktiken aufzuklären und sie als Grundbedingung für eine Partnerschaft festzuhalten.

PIDG

Die Anti-Korruptionsbestimmungen der PIDG fallen sehr umfangreich und weitreichend aus. Jedes PIDG-Mitglied ("*Participants*"), darunter auch die einzelnen Fazilitäten, ist verpflichtet präventive Schritte durchzuführen. Die Bemühungen gelten nicht nur für die eigentlichen Mitglieder, sondern auch für alle Empfänger, die direkt oder indirekt von Fazilitäten Leistungen empfangen. Zu den präventiven Schritten gehören die Ausarbeitung von administrativen Praktiken für die Kontrolle von Geldern, das Verteilen der PIDG Anti-Korruptionsbestimmungen an Projektpartner, das Melden von angeblichen und festgestellten Verstößen und der Einbezug dieser Bestimmungen in jegliche Verträge mit Investitionsempfängern. Für die Untersuchung von angeblichen Verstößen ist ein detailliertes Verfahren vorgegeben, ausserdem verpflichtet sich PIDG zur Bestrafung von Verstößen (PIDG, 2013c).

6.6. Projektumsetzung (Operative Phase)

6.6.1. Aktivitäten und Chancen

Wie am Beispiel der PIDG ersichtlich ist, entstehen in der operativen Phase wenige neue Impulse und somit auch nur beschränkte Chancen für zusätzlichen Nutzen aus der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor. Projekte profitieren dabei möglicherweise trotzdem noch von einem *Know-How*-Transfer und von privater Expertise, welche durch die DFI weitergegeben wird. Dadurch können die Effizienz und das Management verbessert werden.

6.7. Post-Implementierung

6.7.1. Aktivitäten und Chancen

DFIs verlangen regelmässiges und umfassendes Reporting der von ihnen ermöglichten Projekte. Damit dieses den Ansprüchen genügt, können sie den unterstützten Unternehmen durch *Capacity Building* und *Know-How*-Transfer beistehen. DFIs können in dieser Phase aber auch vom Privatsektor profitieren, bspw. durch die bessere Kontrolle der Projekte durch lokale Finanzintermediäre, wie oben bei 6.4.1 be-

schrieben. Schliesslich müssen auch DFIs ihren Gebern Bericht erstatten. Darauf basiert die Legitimation der verwendeten öffentlichen Gelder. Die Risiken sind insbesondere mit diesem letzten Aspekt verknüpft.

6.7.2. Risiken

a) Intransparenz der ODA-Zahlen

DFI- und ODA-Ressourcen sind zunehmend verlinkt (Te Velde & Warner, 2007). Dies kann eine sinkende Transparenz bezüglich der geleisteten Entwicklungsgelder zur Folge haben. Bei uneinheitlichen Reporting-Praktiken der DFIs ist auch die Vergleichbarkeit der Zahlungen möglicherweise negativ beeinträchtigt.

NGOs kritisieren, dass einige Finanzierungsmechanismen der DFIs als ODA zählten, andere wiederum nicht. Dies führe zu grossen Unklarheiten (Romero & van de Poel, 2014, S. 12). Dieses Problem ist auch dem DAC der OECD bewusst. Deshalb gibt es Bestrebungen innerhalb der OECD, das Konzept der ODA zu erneuern, um neue Finanzierungsformen in der Entwicklungspolitik besser zu berücksichtigen (vgl. OECD 2014a, OECD 2014b). Zivilgesellschaftliche Organisationen und auch einige Entwicklungsländer befürchten aber, dass dies einerseits zu einer Zunahme von *Tied Aid* führe, und dass so andererseits offizielle ODA-Zahlen aufgebläht würden, ohne dass die tatsächlich geleistete Entwicklungsfinanzierung ansteige (United Nations General Assembly, 2014, S. 12f.; Romero & van de Poel, 2014, S. 12).

Bezüglich der Vergleichbarkeit der Zahlen ergab ein Literatur-Review des britischen odi, dass die Reporting-Praxis verschiedener DFIs erhebliche Unterschiede aufweist. Dies gilt sowohl für die Bestimmungsmethode, was als ODA gezählt wird, als auch für den Reporting-Zeitpunkt, der bestimmt, zu welcher Periode die ODA-Gelder zugeordnet werden (Kingombe, Massa & Te Velde, 2011, S. 17).

Beurteilung

Falls der Befund von Kingombe et al. (2011) noch immer zutrifft, wird die Vergleichbarkeit von ODA-Statistiken durch die Investitionen in DFIS tatsächlich negativ beeinflusst. Ob dies angesichts des Anteils der DFI-Gelder am Gesamtumfang der ODA gross ins Gewicht fällt, ist zwar fraglich. Trotzdem zeigt gerade die Initiative des DAC, dass grösstmögliche Transparenz wünschenswert ist.

Mitigation

Das einfachste und wirksamste Mittel, um Transparenz herzustellen und Vergleiche zu ermöglichen, sind einheitliche Reporting-Standards. Diese könnten von DFIs gemeinsam oder auch vom DAC erstellt werden.

b) Schwierig nachzuweisender Entwicklungsnutzen

Privatsektorbeteiligung im Allgemeinen und auch DFIs im Spezifischen haben zum Ziel, Entwicklungsnutzen zu generieren. Diesen nachzuweisen ist jedoch nur schwer möglich. Deswegen wird der Entwicklungsnutzen dieser Vorhaben von zivilgesellschaftlichen Organisationen generell angezweifelt und Geber stehen unter erhöhtem Rechtfertigungsdruck.

Eine umfassende Analyse der Wirkungen von DFI-Aktivitäten ist schier unmöglich, da die Möglichkeit eines Vergleichs mit der kontrafaktischen Situation üblicherweise fehlt (vgl. Spratt und Collins, 2012). So lässt sich nicht beurteilen, was geschehen wäre, wenn die DFI nicht interveniert hätte. Dieses grundlegende Problem der Wirkungsforschung wird dadurch verschärft, dass es keine einheitlichen Standards zur Messung und Bewertung der DFI-Operationen gibt, sondern viele Institutionen ihre eigenen Bewertungssysteme entwickeln (Romero & van de Poel, 2014, S. 33). Dadurch wird die Vergleichbarkeit der Resultate stark erschwert. Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren zudem, dass die in Evaluationen verwendeten Indikatoren zu eng gefasst seien. Überdies fehle eine unabhängige Beurteilung: Da Projektreports von jenen verfasst würden, welche direkt an ihrer Durchführung beteiligt waren, bestehe die Gefahr einer Beschönigung von Resultaten. (BrettonwoodsProject et al., 2010, S. 15f.).

Ein Report für die niederländische Regierung kommt zum Schluss, dass die Evaluationen bei den meisten DFIs tatsächlich ungenügend sind. Demnach würden Informationen fast nur auf Projektebene erhoben. Breit gefasste Entwicklungsindikatoren fehlten meist, indirekte Entwicklungseffekte und Auswirkungen auf den Kontext blieben unberücksichtigt. Einige DFIs, darunter auch PIDG, hätten ihre Evaluationen zwar verbessert, doch eine umfassende Beurteilung, insbesondere von Additionalität und katalysatorischer Wirkung, fehle völlig (ODI & Carnegie Consult, 2014, S. 9f.; S. 51f.).

Beurteilung

Im Nachweis des Entwicklungsnutzens besteht ein unbestreitbares Problem, welches für die Geber von grosser Tragweite ist: Es entsteht die Gefahr, dass sie verstärkt unter Druck geraten, da sie den Einsatz öffentlicher Gelder oder ODA nicht legitimieren können. NGOs betonen denn auch oft die Opportunitätskosten: Alle Ressourcen, die in die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor fliessen, könnten auch direkt investiert werden (vgl. BrettonwoodsProject, 2012, S. 10). So lange der Entwicklungsnutzen der Zusammenarbeit nicht klar belegt ist, so die Argumentation, sollen die Mittel in "klassische" Entwicklungszusammenarbeit fliessen. Das Argument, dass sich deren Entwicklungsnutzen genausowenig klar belegen lässt, scheint durch dadurch entkräftet zu werden, dass im Gegensatz zur Privatsektorzusammenarbeit niemand davon finanziell profitiere.

Mitigationsstrategie

Bei den bereits erfolgenden Verbesserungsbemühungen könnten DFIs sich auf einen Katalog an Indikatoren und Standards einigen, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen und ein breiteres Spektrum an Effekten zu erfassen. Da eine umfassende Beurteilung des Entwicklungsnutzens aufwändig und teuer ist, schlagen ODI und Carnegie Consult (2014, S. 77) vor, dass exemplarisch bei repräsentativen Projekten tiefergehende Analysen durchgeführt werden. In Anbetracht des Rechtfertigungsdrucks wären externe Evaluationen zudem empfehlenswert, da diese die Glaubwürdigkeit der Resultate erhöhen.

PIDG

PIDG führt immer wieder selbständig Reviews der Tätigkeit seiner Fazilitäten durch oder lässt externe Reviews durchführen. Beispielsweise beauftragte PIDG Castalia mit einer Evaluierung von DevCo. Spratt und Collins (2012) haben die Tätigkeit der PIDG und anderer DFIs bezüglich verschiedener Formen von Additionalität analysiert (Finanz-Additionalität, Design-Additionalität, Policy-Additionalität und Demonstrationseffekte). Hauptsächlich stellte die Studie fest, dass Additionalität allgemein schwierig nachzuweisen, dennoch aber in verschiedenen Formen (und bspw. auf Stufe konkreter Projekte) immer wieder beobachtbar und nachzuvollziehen sei. So können DFIs bspw. in der Projektentwicklung und in der Arbeit für das regulatorische Entwicklungsumfeld Wachstum beschleunigen (S. 1ff.).

Auch PIDG ist also vor den Problemen, welche mit dem Wirkungsnachweis verknüpft sind, nicht gefeit. Das Durchführen externer Revisionen und Beurteilungen ist aus dieser Optik begrüßenswert. PIDG profitiert von diesen Berichten auch, weil Empfehlungen für die Zukunft zur weiteren Verbesserung der Arbeit der Fazilitäten abgegeben werden (vgl. Castalia, 2014, S. 9ff.).

7. Fazit

Die vorangehende Gesamtschau der Chancen und Risiken, welche die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor im Allgemeinen und im Infrastrukturausbau im Speziellen mit sich bringt, ermöglicht es, ein erläuterndes Fazit zur Entwicklungspolitik des SECO durch die Beteiligung an der PIDG zu ziehen.

Grundsätzlich lässt sich der Ansatz des SECO bezüglich Privatsektorbeteiligung rechtfertigen. Dennoch ist er insofern unvollständig, als er einige mögliche Gefahren ausser Acht lässt: Die Risiken dieser Form der Entwicklungszusammenarbeit sind vielfältig und die Gefahr eines Misserfolgs dementsprechend vorhanden. Dieser kann sich in Form mangelnder Abstimmung mit den Zielen des Entwicklungslandes, einer Verzerrung des existierenden Marktes oder einer Verschärfung makroökonomischer Risiken und der Erhöhung der Abhängigkeiten vom Ausland bemerkbar machen. Den Entwicklungseffekten besonders entgegenwirken kann dabei das *Crowding-Out* lokaler Firmen, mitunter verstärkt durch eine bevorzugte Unterstützung grosser, international operierender Unternehmungen.

Die genauere Betrachtung dieser Risiken im Bereich des Infrastrukturausbaus hat aber zumeist aufgezeigt, dass dieser Sektor auf diese entweder weniger anfällig oder davon praktisch gar nicht betroffen zu sein scheint. Die *Private Infrastructure Development Group* scheint überdies auf den Umgang mit vielen der vorhandenen sektorspezifischen Risiken gut vorbereitet. So fehlt beispielsweise für die Verwirklichung eines nutzenbringenden Infrastrukturprojekts oftmals das nötige *Know-How* im Land. Die PIDG hat sich aus diesem Grund mit ihren Unterorganisationen neben der Lückenfinanzierung im Bereich Langzeitkredite auch auf das *Capacity Building* und die Unterstützung bei der Projektplanung und -umsetzung spezialisiert. Dieser Ansatz ermöglicht es der Organisation dort einzugreifen, wo sich Engpässe und lokale Hindernisse befinden.

Die schwierigste Entscheidung scheint insgesamt die Auswahl nutz- und gewinnbringender Projekte und geeigneter Partner zu sein. Doch auch die Strukturierung und das Vorgehen bei den anfallenden Transaktionen bergen Gefahren. Diese können sich für das SECO mitunter in einem Reputationsverlust ausdrücken und zu einem Erklärungsbedarf aufgrund öffentlichen Drucks durch zivilgesellschaftliche Akteure führen.

Unter Betrachtung der dargelegten Mitigationsstrategien und den bereits integrierten Prozessverfahren in der PIDG sind die Chancen, die sich aus dieser Art der Entwicklungsarbeit ergeben, aber insgesamt höher zu bewerten als die potentiellen Risiken. Insofern stellt die finanzielle Beteiligung des SECO an PIDG eine effektive und effiziente Ergänzung zur schweizerischen Entwicklungspolitik dar.

8. Literatur

- A4ID. (2012). *Development Finance Institutions*. Abgerufen von http://a4id.org/sites/default/files/user/Development%20finance%20institutions_0.pdf [18.04.2015]
- Administrative Staff College of India (ASCI). (2011). *Project Development*. Abgerufen von <http://jnnurm.nic.in/wp-content/uploads/2012/05/Project%20Development.pdf> [05.05.2015]
- Battacharya, A., Romani, M. & Stern, N. (2012). *Infrastructure for Development: Meeting the Challenge*. CCCEP, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and G24. Abgerufen von <http://www.cccep.ac.uk/Publications/Policy/docs/PP-infrastructure-for-development-meeting-the-challenge.pdf> [15.03.2015]
- Bracking, S. (2010). *Future Directions for Norwegian Development Finance*. Abgerufen von http://www.osisa.org/sites/default/files/schools/bracking_on_development_finance.pdf [20.04.2015]
- BrettonwoodsProject. (2012). *'Leveraging' Private Sector Finance. How Does It Work and What Are The Risks?* Abgerufen von <http://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2013/10/leveraging.pdf> [01.05.2015]
- BrettonwoodsProject, ActionAid, Christian Aid, CRBM, Eurodad & TWN. (2010). *Bottom Lines, Better Lives? Rethinking Multilateral Financing to the Private Sector in Developing Countries*. Abgerufen von <http://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2013/10/privatesector.pdf> [20.03.2015]
- Brynildsen, Ø.S. (2011). *Exporting goods or exporting debts? Export Credit Agencies and the roots of developing country debt*. Abgerufen von <http://eurodad.org/Entries/view/4735/2011/12/06/Exporting-goods-or-exporting-debts-Export-Credit-Agencies-and-the-roots-of-developing-country-debt> [10.04.2015]
- Calderon, C. & Serven, L. (2008). *Infrastructure And Economic Development In Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: World Bank.
- CAO. (2010). *Review of IFC's Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability and Policy on Disclosure of Information*. Washington, DC: World Bank.
- CAO. (2012). *CAO Audit of a Sample of IFC Investments in Third-Party Financial Intermediaries*. Washington, DC: World Bank.
- Carpio, D. (2007). *Financing Micro, Small and Medium Enterprises through Financial Intermediaries, FY 1994 - 2006*. Washington, DC: World Bank.
- Castalia. (2014). *Evaluation of the Infrastructure Development Collaboration Partnership Fund (DevCo), a Private Infrastructure Development Group Facility (PIDG)*. Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/progress-reviews> [27.04.2015]
- Counter-Balance. (2010): *Hit and Run Development*. Abgerufen von http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/hit_run_development_web%20%281%29.pdf [10.04.2015]
- DevCo. (2010). *Operating Principles*. Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/operating-policies-and-procedures> [23.04.2015]
- EAIF. (2014). *Investment Policy*. Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/operating-policies-and-procedures> [23.04.2015]

- EAIF. *Objectives*. (<http://www.emergingafricafund.com/about-us/eaifs-objectives.aspx>) [5.5.2015]
- Economist. (2007, März). *Small Loans and Big Ambitions*. Abgerufen von <http://www.economist.com/node/8861522> [12.04.2015]
- Ellmers, B., Molina, N. & Tuominen, V. (2010). *Development Diverted. How the International Finance Corporation Fails to Reach the Poor*. Abgerufen von http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/development%20diverted%281%29.pdf [10.04.2015]
- Estache, A. (2010). Infrastructure finance in developing countries: An overview. *EIB Papers*, 15(2), 60-88.
- Fay, M., Iimi, A., & Perrissin-Fabert, B. (2010). Financing greener and climate-resilient infrastructure in developing countries-challenges and opportunities. *EIB Papers*, 15(2), 34-58.
- GAP. (2014). *Investment Policy*. Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/operating-policies-and-procedures> [24.04.2015]
- GuarantCo. (2013). *Guarantee Policy and Operational Guidelines*. Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/operating-policies-and-procedures> [22.04.2015]
- ICF-DP. (2011). *Investment Policies and Operational Procedures*. Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/operating-policies-and-procedures> [24.04.2015]
- IEG. (2008). *Independent Evaluation of IFC's Experience with Financial Intermediaries in Frontier Countries*. Washington, DC: World Bank.
- IEG. (2014). *The Big Business of Small Enterprises. Evaluation of the World Bank Group Experience with Targeted Support to Small and Medium-Size Businesses, 2006–12*. Washington, DC: World Bank.
- InfraCo Asia. (2011). *Operating Policies and Procedures*. Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/operating-policies-and-procedures> [23.04.2015]
- Kwakkenbos, J. (2012). *Private Profit for Public Good - Can investing in private companies deliver for the poor?* Abgerufen von <http://www.eurodad.org/files/pdf/520a35cb666a7.pdf> [10.04.2015]
- Leduc, S. & Wilson, D. (2012). *Roads to Prosperity or Bridges to Nowhere? Theory and Evidence on the Impact of Public Infrastructure Investment*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Lepiziger, D., Fay, M., Wodon, Q. & Yepes, T. (2003). *Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure*. Washington, DC: World Bank.
- MicroRate. (2007). *Role Reversal: Are Public Development Institutions Crowding Out Private Investment in Microfinance?* Abgerufen von <http://www.microrate.com/media/downloads/2012/04/Role-Reversal-FINAL-3.01.2007.pdf> [10.04.2015]
- MicroRate. (2011). *Role Reversal Revisited: Are Public Development Institutions Still Crowding Out Private Investment in Microfinance?* Abgerufen von <http://www.microrate.com/media/downloads/2012/10/MicroRate-Role-Reversal-Revisited.pdf> [10.04.2015]
- Miyamoto, K. & Biousse, K. (2014). Official Support for Private Sector Participation in Developing Country Infrastructure. *OECD Development Co-operation Working Papers, Nr. 19*. OECD Publishing.

- National Audit Office. (2014). Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/progress-reviews> [4.4.2015]
- NZZ. (29. März 2015). *Schwere Vorwürfe an von SECO unterstützte Organisation*. Abgerufen von <http://www.nzz.ch/newsticker/schwere-vorwuefe-an-von-seco-unterstuetzte-entwicklungsorganisation-1.18471833> [30.03.2015]
- odi. (2011). *Comparing Development Finance Institutions. Literature Review*. London: Overseas Development Institute.
- OECD. (2008). *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*. Abgerufen von <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm> [28.04.2015]
- OECD. (2014a). *Modernising the DAC's Development Finance Statistics*. Abgerufen von http://www.un.org/en/ecosoc/docs/adv2014/2014_dcf_sg_report_adv.pdf [23.04.2015]
- OECD. (2014b). *Outcomes of the 2014 OECD DAC High Level Meeting (HLM). Making OECD DAC Statistics Fit-For-Purpose in a Post-2015 World*. Abgerufen von <http://www.oecd.org/dac/Outcomes%20of%20the%202014%20OECD%20DAC%20HLM.pdf> [23.04.2015]
- OECD. (2014c). *Private Financing and Government Support to Promote Long-Term Investments in Infrastructure*. Abgerufen von <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Private-financing-and-government-support-to-promote-LTI-in-infrastructure.pdf> [12.03.2015]
- OECD. (2012). *Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration*. Abgerufen von http://www.oecd-ilibrary.org/development/aid-effectiveness-2011_9789264125780-en [29.04.2015]
- Palmer, K. (2014). *Innovation in International Development Assistance: Ten Years of the Private Infrastructure Development Group (PIDG)*. Abgerufen von http://keithpalmer.org/pdfs/PIDG_article,_Final_PMU.pdf [12.03.2015]
- PIDG. (2007). *PIDG Handbook*. Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/operating-policies-and-procedures> [5.5.2015]
- PIDG. (2013a). *Annual Report 2013*. Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/key-documents/annual-reports> [10.03.2015]
- PIDG. (2013b). *Code of Conduct*. Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/operating-policies-and-procedures> [2.5.2015]
- PIDG. (2013c). *Anti-corruption and Integrity Policy and Procedures*. Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/operating-policies-and-procedures/code-of-conduct-and-operating-policies-and-procedures-for-pidg-participants> [5.5.2015]
- PIDG. (2014). *What is Viability Gap Funding?*. Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/other-documents> [26.04.2015]
- Romero, M.J. & van de Poel, J. (2014). *Private Finance for Development Unravelling – Assessing How Development Finance Institutions Work*. Abgerufen von <http://www.eurodad.org/files/pdf/53bebd93dbc6.pdf> [17.03.15]

- Romero, M.J. (2014): *A Private Affair. Shining a Light on the Shadowy Institutions Giving Public Support to Private Companies and Taking over the Development Agenda*. Abgerufen von <http://www.eurodad.org/files/pdf/53bebd93dbc6.pdf> [20.03.2015]
- SECO. *SECO Approach to Partnering with the Private Sector*. Abgerufen von <http://www.seco-cooperation.admin.ch/themen/00960/05472/index.html> [15.03.2015]
- Smith, W. (2013). *How Donors Engage with Business*. Abgerufen von <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8502.pdf> [25.04.2015]
- SOMO Centre for Research on Multinational Corporations. (2015). *Making financing for development more accountable?* Abgerufen von <http://www.forumfor.no/assets/docs/FFD-rapport-SOMO-for-nettet-ID-47596.pdf> [10.04.2015]
- Spratt, S. & Collins, L.R. (2012). *Development Finance Institutions and Infrastructure: A Systematic Review of Evidence for Development Additionality*. Brighton: Institute of Development Studies.
- TAF. (2008). *Statement of Operating Principles and Procedures*. Abgerufen von <http://www.pidg.org/resource-library/operating-policies-and-procedures> [16.04.2015]
- Te Velde, D.W., & Warner, M. (2007). *The use of subsidies by Development Finance Institutions in the infrastructure sector*. London: Overseas Development Institute.
- United Nations General Assembly. (2014). *Follow-up to and Implementation of the Monterrey Consensus and Doha Declaration on Financing for Development. Report of the Secretary-General*. Abgerufen von http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/358&Lang=E [20.03.2015]
- United Nations. (2003). *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*. New York: United Nations.
- UNTT Working Group on Sustainable Development Financing. (2013a). *Financing for Sustainable Development: Review of Global Investment Requirement Estimates*. Abgerufen von <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2096Chapter%201-global%20investment%20requirement%20estimates.pdf> [20.03.2015]
- UNTT Working Group on Sustainable Development Financing. (2013b). *Challenges in Raising Private Sector Resources for Financing Sustainable Development*. Abgerufen von <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2106Chapter%203-challenges%20in%20raising%20private%20sector%20resources.pdf> [20.03.2015]
- UNTT Working Group on Sustainable Development Financing. (2013c). *Public Support to Private Investment for Sustainable Development: Challenges and Opportunities, with Emphasis on the Environmental Pillar*. Abgerufen von <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2111Chapter%204-public%20support%20to%20private%20investment.pdf> [20.03.2015]
- Winpenny, J. (2005). *Guaranteeing Development? The Impact of Financial Guarantees*. Paris: OECD.
- Yong, H.K. (2010). *Public-Private Partnerships Policy and Practice, A Reference Guide*. London: Commonwealth Secretariat.
- Zimmerle, B. (2012). *When Development Cooperation Becomes Land Grabbing. The Role of Development Finance Institutions*. Abgerufen von http://www.brotfueraalle.ch/fileadmin/deutsch/2_Entwicklungspolitik_allgemein/C_Wirtschaft%20und%20OMR/Landgrab/DFIs_and_langgrabbing_Bericht_Zimmerle_121010.pdf [10.04.2014]